

zeitschrift für menschenrechte

JOURNAL FOR HUMAN RIGHTS

Bewegte Menschenrechte

Jahrgang 14
2020 Nr. 2

Thema

Katrin Kinzelbach: Ist Wasser stärker als Stein?

Hongkongs Social-Media-basierte Protestbewegung und Pekings repressive Antwort

Marion Guerrero: Strategische Prozessführung – eine Annäherung

Marianne Schulze: Soziale Bewegungen: Menschen mit Behinderungen

Kolja Möller: Das „Volk“ der neuen Rechten. Zwischen autoritärem Liberalismus und neo-faschistischer Dynamisierung

Benno Hafenegger: Umgang mit rechtspopulistischen Bewegungen

Sören Torrau: Black Lives Matter – ein Baustein von Global Citizenship Education. Menschenrechte und Rassismen als universelle Themenfelder im Fach Gesellschaft

Aus aller Welt

Außer der Reihe

Forum: Kunstfreiheit

Profile

zfmr



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

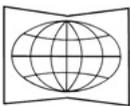
**zeitschrift für
menschenrechte**
journal for
human rights

Bewegte Menschenrechte

Mit Beiträgen von
Isolde Charim
Daniel Martin Feige
Marion Guerrero
Benno Hafenegger
Frank Haldemann
Christof Heyns
Katrín Kinzelbach
Monika Mayrhofer

Kolja Möller
Hanno Rauterberg
Andrea Frieda Schmelz
Karsten Schubert
Marianne Schulze
Sören Torrau
Thomas Unger

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



WOCHENSCHAU VERLAG

Herausgeber: 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-Vladina 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

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

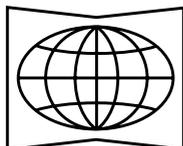
Anzeigen: Christiane Klär, Tel. 069/7880772-23, christiane.klaer@wochenschau-verlag.de

ISSN 1864-6492

www.zeitschriftfuermenschenrechte.de

Digitale Ausgabe: ISBN 978-3-7344-1203-5

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: Keine Bewegung ohne Gegenbewegung 5

Bewegte Menschenrechte

Katrin Kinzelbach: Ist Wasser stärker als Stein? Hongkongs Social-Media-basierte Protestbewegung und Pekings repressive Antwort 8

Marion Guerrero: Strategische Prozessführung – eine Annäherung 26

Marianne Schulze: Soziale Bewegungen: Menschen mit Behinderungen 52

Kolja Möller: Das „Volk“ der neuen Rechten. Zwischen autoritärem Liberalismus und neo-faschistischer Dynamisierung 68

Benno Hafener: Umgang mit rechtspopulistischen Bewegungen 92

Sören Torrau: Black Lives Matter – ein Baustein von Global Citizenship Education. Menschenrechte und Rassismen als universelle Themenfelder im Fach Gesellschaft 114

Aus aller Welt

Christof Heyns: Commissions of inquiry: Accountability for right to life violations in Africa? 132

Außer der Reihe

Monika Mayrhofer: The challenges of the concept of vulnerability in the human rights context from a discourse-analytical perspective 156

Andrea Frieda Schmelz: „Step it up. Dignity. Rights. Development“ – 30 Jahre UN-Wanderarbeiterkonvention und globale Kämpfe für die Menschenrechte von Migrant*innen und ihren Familien 176

Forum: Kunstfreiheit

Karsten Schubert: Umkämpfte Kunstfreiheit – ein Differenzierungsvorschlag.... 195

Isolde Charim: Cancel Culture 205

Hanno Rauterberg: Kunst und Freiheit 208

Daniel Martin Feige: Warum es keine Grenzen einer richtig verstandenen Kunstfreiheit geben kann 217

Profile

Frank Haldemann and Thomas Unger: The Anti-Impunity Framework:
A Critical Appraisal 223

Buchbesprechungen

Dieter Gosewinkel und Annette Weinke (Hg.): Menschenrechte und ihre
Kritiker (von Heiner Bielefeldt) 233

Christie Miedema: Not a Movement of Dissidents. Amnesty International
Beyond the Iron Curtain (von Arnd Bauerkämper) 238

Kiyoteru Tsutsui: Rights Make Might. Global Human Rights and Minority
Social Movements in Japan (von Anna Wiemann) 241

Autorinnen und Autoren 245

Editorial: Keine Bewegung ohne Gegenbewegung

Soziale Bewegungen sind eine wichtige Form kollektiven, zivilgesellschaftlichen Handelns. Unter den vielfältigen Beispielen wirkräftiger sozialer Bewegungen finden sich etwa Arbeiter*innen-, Bürgerrechts-, Anti-Apartheid-, Frauenrechts-, Lesben- und Schwulen-, Behindertenrechts- sowie Friedens-, Umwelt- und indigene Bewegungen. Hinzu kommen vielfältige Protestbewegungen gegen Korruption, staatliche Willkür, Wahlbetrug und Repression. Viele beziehen sich ausdrücklich oder stillschweigend auf Menschenrechte. Allerdings: Nicht immer sind soziale Bewegungen progressiv. Oft gibt es auch Gegen-Bewegungen als Reaktion auf tatsächlichen oder eingeforderten sozialen Wandel. Soziale Bewegungen versuchen eben nicht nur grundlegende soziale Veränderungen anzustoßen und durchzusetzen, sondern auch abzuwehren und rückgängig zu machen.

Wer im Rahmen sozialer Bewegungen Sichtweisen ändern und grundlegende soziale Veränderungen anstoßen will, hat daher sowohl mit Routinen als auch mit Gegenbewegungen zu kämpfen. Feministische oder anti-rassistische Bewegungen, die für eine gendersensible und diskriminierungsfreie Sprache eintreten, müssen erfahren, wie schwierig es ist, dass Menschen von tradierten Sprachgewohnheiten Abstand nehmen, selbst wenn diese offen oder verdeckt diskriminierend sind. Darüber hinaus haben sich regelrechte Gegenbewegungen gebildet, die gegen „Politische Korrektheit“ und angebliche „Sprachwächter“ Stimmung machen. Die Auseinandersetzung ist inzwischen Teil eines regelrechten Kulturkampfes. Ebenso sieht sich die Klimabewegung nicht nur mit gegenläufigen Wirtschaftsinteressen sowie mit der Beharrlichkeit von althergebrachten und lieb gewonnenen Konsum- und Mobilitätsgewohnheiten konfrontiert. Auch hier zeichnet sich eine rechtspopulistische Gegenbewegung ab, die sich gegen eine angebliche „Umweltdiktatur“ richtet. So sind progressive Sichtweisen immer umstritten, müssen sich gegen bestehende Sichtweisen durchsetzen und sich zugleich gegen reaktionäre behaupten.

Besonders schwierig ist dies in autoritären Kontexten. Zwar können selbst dort aus lokalen Protesten breite Massenproteste entstehen, wenn die Menschen sich in Auseinandersetzung mit dem Staat über Gewaltexzesse empören – und gleichzeitig das Regime die Protestbewegung nicht im Keim zu ersticken vermag. Staatliche Willkür und Repression können so die Klammer für den gemeinsamen Protest ganz unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen bilden. Doch wissen wir aus der Diskussion um „*shrinking political space for civil society*“, wie schwierig es gerade unter politisch repres-

siven Bedingungen sein kann, dass zivilgesellschaftliche Gruppen sich organisieren und agieren. Als Voraussetzung für das – zumal menschenrechtliche – Wirken der Zivilgesellschaft wird demnach ein Mindestmaß an gesellschaftspolitischen Freiräumen erachtet. Ansonsten herrscht Repression, Angst und im schlimmsten Falle Friedhofsstille.

So macht es einen großen Unterschied, ob wir soziale Bewegungen in einem offenen, demokratischen oder in einem geschlossenen, autokratischen Kontext betrachten. Das Standardrepertoire an Handlungen, das hierzulande mit sozialen Protestbewegungen verbunden wird, ist nicht allerorten verfügbar und angebracht. Das betrifft nicht nur die Tatsache, dass in etlichen Staaten die jeweiligen Proteststrategien an autoritär-repressive Beschränkungen und Gefahren kreativ angepasst werden müssen, sondern auch die Frage, welche Protestformen in der politischen Kultur eines Landes bislang angelegt sind und inwieweit sich diese verändert. Die Forschung zu sozialen Bewegungen hat schon früh darauf hingewiesen, dass es vom politischen und kulturellen Kontext abhängt, welche Handlungsstrategien nicht nur als effektiv, sondern auch als angemessen erachtet werden. Das reicht von der Frage, wie deutlich Kritik gegenüber wem formuliert wird und welche Symbole und Narrative benutzt werden, bis hin zu konkreten Handlungsoptionen. Das *Framing* und das Handeln müssen in der Lebensrealität und der politischen Kultur der Menschen verwurzelt sein, wenn sie denn erfolgreich sein sollen.

Zugleich müssen Proteststrategien immer auch auf Gegenstrategien der Regierenden oder Andersdenkender reagieren. Repressive Regime und ihre Unterstützergruppen verwehren sich nicht nur gegen jegliche Einmischung von außen. Sie diffamieren auch zivilgesellschaftliche Protestbewegungen als Nestbeschmutzer, Vaterlandsverräter oder „ausländische Agenten“, wenden Unterdrückungsgewalt an und bemühen sich, das für den menschenrechtlichen Schutz so wichtige Band zwischen interner Protestbewegung und ausländischer Unterstützung zu kappen – etwa durch NGO-Gesetze, Ausreiseverbote und Repressionen gegenüber Menschen, die mit internationalen Medien oder Organisationen zusammenarbeiten. Dies erschwert erheblich den Schutz und die Unterstützung von Menschenrechtsverteidiger*innen.

Die Beiträge des Schwerpunktthemas „Bewegte Menschenrechte“ sind so vielfältig wie Bewegungen und Gegenbewegungen selbst und können nur einige wenige Themen aufgreifen. Der erste Beitrag behandelt die Protestbewegung in Hongkong, die sich mit enormen Repressalien konfrontiert sieht. Katrin Kinzelbach zeichnet den Verlauf der Proteste nach und zeigt deren Stärken und Grenzen auf. Marion Guerrero diskutiert, inwieweit „strategische Prozessführung“ eine Möglichkeit zivilgesellschaftlichen

Aktionismus‘ darstellt, der sich des Rechtssystems bedient und dadurch die mitunter elitäre Entrücktheit des Rechtsdiskurses von den Niederungen politischer und weltanschaulicher Debatten demontiert. Marianne Schulze wiederum legt dar, wie sich Menschen mit Behinderungen selbst ermächtigen und als Expert*innen in eigener Sache die Behindertenrechtskonvention und damit internationales Recht maßgeblich mitgestalteten. Kolja Möller stellt sodann Überlegungen zu populistischen Mobilisierungsstrategien der „neuen Rechten“ an und erkennt Tendenzen einer neo-faschistischen Dynamisierung. Der Erziehungswissenschaftler Benno Hafenecker legt vielfältige Formen des gesellschaftlichen Umgangs mit rechtspopulistischen Bewegungen dar. Sören Törrau schließlich thematisiert aus fachdidaktischem Interesse die globale Bewegung *Black Lives Matter* als Gegenstand sozialwissenschaftlichen Schulunterrichts.

Außerhalb des Schwerpunktteils diskutiert der südafrikanische Rechtsprofessor Christof Heyns, der u. a. Mitglied des UN-Menschenrechtsausschusses ist, in der Rubrik „Aus aller Welt“ die Anwendung von Untersuchungskommissionen in Afrika, unter besonderer Berücksichtigung regionaler und kultureller Besonderheiten. In der Rubrik „Außer der Reihe“ diskutiert und kritisiert Monika Mayrhofer das im Menschenrechtsdiskurs weithin verwendete Konzept der Vulnerabilität; es reproduziere Stereotype und befördere selbst Exklusion. Andrea Schmelz weist die Wanderarbeiter*innenkonvention – trotz ihres geringen Ratifikationsstands – als durchaus streitbare Ressource für die Rechte von Migrant*innen aus, und zwar gerade von jenen ohne Aufenthaltsrechte.

Das „Forum“ steht im Zeichen einer facettenreichen Debatte um Kunstfreiheit und „Cancel Culture“, an der sich der Politikwissenschaftler Karsten Schubert, die Publizistin und Kolumnistin Isolde Charim, der Kunsthistoriker und ZEIT-Redakteur Hanno Rautenberg sowie der Philosophieprofessor Daniel Martin Feige mit ganz unterschiedlichen Sichtweisen beteiligen.

In der Rubrik „Profile“ nehmen Frank Haldemann und Thomas Unger eine kritische Würdigung des *Anti-Impunity Framework* vor, bevor das Heft mit Rezensionen aus der Feder von Heiner Bielefeldt, Arnd Bauerkämpfer und Anna Wiemann abgerundet wird.

Das Herausgeber*innen- und Redaktionsteam bedankt sich bei den Autor*innen für die angenehme Zusammenarbeit und wünscht eine anregende Lektüre.

Katrin Kinzelbach

Ist Wasser stärker als Stein?

HONGKONGS SOCIAL-MEDIA-BASIERTE PROTESTBEWEGUNG UND PEKINGS REPRESSIVE ANTWORT

Zusammenfassung

Dieser Artikel zeichnet die Entstehung und den Verlauf der Hongkonger Proteste 2019/2020 nach, und bietet mit Verweis auf die Bewegungs- und Repressionsforschung eine Einordnung der Entwicklungen. Anhand von Ereignisdaten zu Protestaktivitäten in Hongkong und anhand von Social-Media-Daten werden Mobilisierungserfolge und Demobilisierungstrends analysiert. Die Untersuchung belegt, dass die Protestbewegung nicht durch die Corona-Pandemie, sondern erst durch ein repressives Nationales Sicherheitsgesetz zum Erliegen kam. Ferner wird argumentiert, dass die führungslose Hongkonger Bewegung ihre Stärke in taktischer Innovation und dezentraler Protestorganisation zeigte; die Unfähigkeit der Bewegung, unter schwierigen Bedingungen gewaltlose Disziplin aufrechtzuerhalten, erwies sich jedoch als strategischer Schwachpunkt, und die Entschlossenheit eines übermächtigen Gegners führte zu ihrem (vorläufigen) Scheitern.

Abstract

This article traces the beginning and main developments of the Hong Kong protests in 2019/2020, and it contextualizes these events in academic knowledge on social movements and political repression. Based on events data and social media data, it offers an analysis of mobilisation successes and demobilisation trends. The study shows that the protest movement did not come to a standstill when Hong Kong was hit by the Covid-19 pandemic, it only fizzled out as a result of a repressive national security law. The article argues that the leaderless Hong Kong movement showed its strength in tactical innovation and decentralised protest organisation, but the movement's inability to maintain non-violent discipline under difficult conditions proved to be a strategic weakness, and the determination of an overpowering opponent led to its (interim) failure.

1. Kontextualisierung

„Be water, my friend.“ Dieses Zitat der Martial-Arts-Legende Bruce Lee war ein Leitspruch der Hongkonger Protestbewegung, die im Sommer 2019 in Reaktion auf ein neues Auslieferungsgesetz anschwell und erst im Sommer 2020 wieder abebbte. Wie Wasser sollten die Teilnehmenden dieser führungslosen Bewegung sein, die sich über

soziale Netzwerke organisierte – formlos, gestaltlos, anpassungsfähig und wirkungsmächtig. Die dezentrale Strategie integrierte unterschiedlichste Protesttaktiken in eine amorphe, aber dennoch zusammenhängende Bewegung. Dieses Vorgehen reflektierte nicht nur Erfahrungen von Hongkonger Demonstrierenden mit Polizeigewalt, sondern antizipierte auch ein mögliches Eingreifen der chinesischen Zentralregierung in Peking. Die Repressionsmethoden der Volksrepublik waren 2019 in der Sonderverwaltungszone Hongkong noch kein Alltag, aber sie waren bereits sehr gut bekannt. Das neue Auslieferungsgesetz, so die Sorge, würde Pekings politische Kontrolle über Hongkong weiter ausbauen und die Bürgerinnen und Bürger der Stadt dem notorischen Rechtssystem der Volksrepublik ausliefern. Eine solche Entwicklung wollte die Protestbewegung verhindern.

Der Aufstand gegen die Peking-nahe Regierung unter Carrie Lam war nicht die erste große Protestwelle in Hongkong. Nur fünf Jahre zuvor dominierten die sogenannten Regenschirm-Proteste das politische Geschehen in der Stadt. Auch diese Proteste richteten sich gegen ein stärkeres Durchgreifen der Pekinger Zentralregierung und forderten demokratische Selbstbestimmung. Regenschirme kamen 2014 deshalb zum Einsatz, weil die Hongkonger Polizei immer wieder Tränengas gegen die Demonstrierenden einsetzte. Während der Regenschirm-Proteste setzten sich die Teilnehmenden auch mit dem Konzept des zivilen Ungehorsams und der strategischen Logik unterschiedlicher Protest-Taktiken auseinander (Lee 2015). Insofern sind die Regenschirm-Proteste als ein Vorläufer des dezentralen Protests von 2019/2020 anzusehen.

Sorgen um mögliche Auslieferungen in die Volksrepublik waren erstmals 2003 virulent geworden, fünf Jahre nach der Rückgabe Hongkongs von Großbritannien an die Volksrepublik. Vor dieser Rückgabe war für Hongkong ein weitgehender Sonderstatus verhandelt worden, den Deng Xiaoping mit dem Slogan „Ein Land, zwei Systeme“ betitelt hatte. Die Grundrechte wurden in einer Miniverfassung niedergeschrieben, zudem wurde verhandelt, dass auch die UN-Menschenrechtspakte in der ehemaligen britischen Kolonie weiter Gültigkeit haben sollten, obwohl China kein Vertragspartner war.¹ Artikel 23 der Hongkonger Miniverfassung sieht allerdings die Einführung eines Sicherheitsgesetzes vor, in dem der Hongkonger Legislativrat die Bestrafung von politischen Vergehen gegen die Volksrepublik regeln soll: Subversion, Verrat, Aufwiegelung und das Befürworten einer Abspaltung Hongkongs von China. 2003 gab es hierzu erstmals ein konkretes Gesetzesvorhaben, und in Reaktion darauf organisierte eine zivilgesellschaftliche Plattform, die sich Zivile Menschenrechtsfront nennt

1 Mittlerweile hat die Volksrepublik den UN-Sozialpakt ratifiziert, den UN-Zivilpakt aber nicht; weiterhin gilt, dass der Zivilpakt in Hongkong rechtsverbindlich ist.

(民間人權陣線), einen Massenprotest. Sie wählte den 1. Juli als symbolisches Datum und erinnerte so an die Rückgabe Hongkongs von Großbritannien an die Volksrepublik am 1. Juli 1997, sowie an die damals gemachten Versprechen zum Schutz der Menschenrechte in Hongkong (Lee/Chan 2011). Dieselbe Plattform hatte bereits in den Jahren zuvor an jedem 1. Juli eine Demonstration organisiert; in den ersten Jahren waren dies allerdings keine besonders großen Veranstaltungen gewesen. Unter dem Eindruck des drohenden Sicherheitsgesetzes versammelte die Plattform 2003 erstmals eine halbe Million Teilnehmer, und das Gesetzesvorhaben wurde gekippt. Dieser Etappensieg gilt als die Geburtsstunde einer Hongkonger Zivilgesellschaft, die sich gegen den Einfluss der chinesischen Zentralregierung und eine zunehmende Autokratisierung in Hongkong organisiert (Ma 2005). Eine weitere Großdemonstration findet in Hongkong seit drei Jahrzehnten jährlich Anfang Juni zur Erinnerung an das Tiananmen-Massaker von 1989 statt.

Die Geschichte der chinesischen Demokratiebewegung hat mehr als deutlich gemacht, dass der chinesische Parteistaat nicht davor zurückschreckt, die Volksbefreiungsarmee gegen das eigene Volk einzusetzen – und dass die Konzentration vieler Menschen auf einem Platz eine gewaltsame Niederschlagung begünstigt. In der Volksrepublik widersetzen sich seither immer wieder Einzelne der Gewaltherrschaft, angefangen mit dem zur Ikone gewordenen Mann mit weißer Einkaufstüte, der sich im Juni 1989 nach dem Tiananmen-Massaker auf der Chang’an Avenue allein vor eine lange Kolonie Panzer stellte. Er wurde nicht überrollt, aber was danach aus ihm wurde, ist nicht bekannt. Eine Festnahme und die Todesstrafe sind nicht auszuschließen. Der „Tank-Man“, wie der unbekannte Demonstrant seither bezeichnet wird, war nicht der einzige tragische Held, der 1989 impulsiv seinem Gewissen folgte und sich den Panzern widersetzte; sein individueller Widerstand ist vor allem deshalb bekannter als das Handeln anderer, weil er fotografiert wurde, und weil es gelang, das Fotomaterial ins Ausland zu bringen. Da Protestaktionen mehr Macht entfalten, wenn sie medial vermittelt werden, sind sie immer auch ein Kampf um Bilder. Dies gilt auch für die Repression.

Trotz der Reputationsrisiken für die Legitimation im eigenen Land und im Ausland, hat sich der chinesische Parteistaat immer wieder für die gewaltsame Niederschlagung von Protesten entschieden. Ein Beispiel ist die Niederschlagung des Tibetaufstandes von 2008, die keinen langfristigen Reputationsschaden brachte, obwohl damals die Augen der Welt anlässlich der Olympischen Spiele auf China gerichtet waren. Auch andere Formen des Widerstands wurden immer wieder mit Gewalt beantwortet. So bekämpfte der Parteistaat im Juli 2015 die Arbeit von Menschenrechtsanwälten durch landesweite Festnahmen von mehr als 200 Personen. Da die Verhaftungen am 9. Juli

starteten, sind sie heute als 709-Festnahmen bekannt. Die Verhaftungswelle und ihre längerfristigen Folgen für die ohnehin schwierige Arbeit von Menschenrechtsanwälten in China wurden auch von Juristen in Hongkong sehr genau beobachtet (siehe zum Beispiel Fu/Zhu 2018).

Und so war bei den Hongkonger Protesten im Sommer 2019 von Anfang an klar, dass die Teilnehmenden nicht nur mit Tränengasangriffen und vorübergehenden Inhaftierungen wegen zivilen Ungehorsams rechnen mussten, sondern dass von Peking forcierte, längere Haftstrafen, Auslieferungen bzw. Entführungen und sogar eine gewaltsame Niederschlagung nicht ausgeschlossen werden konnten. Die Volksbefreiungsarmee schürte diese Ängste, zum Beispiel durch ein Video, das eine in Hongkong stationierte Garnison am 1. August 2019 anlässlich des 92. Gründungstages der Armee auf sozialen Medien postete. In diesem Video üben Soldaten das Vorgehen gegen einen Aufstand, und ein Soldat verkündet unzweideutig auf Kantonesisch – dem Dialekt Hongkongs – dass Demonstranten für die Folgen ihrer Handlungen selbst verantwortlich seien.²

Der Slogan „Be water, my friend“, ruft nicht nach Helden, die sich Gewalt und Verhaftung aussetzen, vielmehr steht er für eine Proteststrategie, die Angriffsflächen vermeidet. Er rät Demonstrierenden, der Gewalt auszuweichen, und erklärt taktische Flexibilität zum Gebot der Stunde. So konnten Mobilisierungshürden minimiert und Hoffnung gestiftet werden: Wenn es der Bewegung gelingen würde wie Wasser zu sein, könnte sie nicht mit einem Gewaltschlag besiegt werden. Sogar ein Erfolg gegen die mächtigen Gegner der Protestbewegung rückte in die Grenzen des Denkbaren, denn steter Tropfen höhlt bekanntlich jeden Stein.

Dieser Artikel zeichnet die Entstehung und Entwicklung der Hongkonger Proteste 2019/2020 nach, und bietet mit Verweis auf die Bewegungs- und Repressionsforschung eine Einordnung der Ereignisse. Insbesondere geht er der Frage nach, wie sich die repressive Antwort Pekings auf die netzwerkbasierte, dezentrale und amorphe Protestbewegung in Hongkong auswirkte. Beendete bereits die Corona-Pandemie die Mobilisierungswucht der Protestbewegung, oder ist das Abflauen der Proteste maßgeblich ein Ergebnis eines neuen, repressiven Sicherheitsgesetzes für Hongkong, das in Peking verabschiedet wurde und am 1. Juli 2020 in Kraft trat?

Untersucht wird diese Frage anhand von Ereignisdaten zu Protestaktivitäten in Hongkong und anhand von Telegram-Daten. Letztere eignen sich für die Untersuchung, weil die Hongkonger Zivilgesellschaft netzwerkbasiert arbeitet und Protestak-

² Siehe <https://www.reuters.com/article/us-hongkong-protests-pla-idUSKCN1UR3HK> (Zugriff: 25.10.2020).

tivitäten vornehmlich über soziale Medien und insbesondere über Telegram-Gruppen organisiert. Telegram-Daten lassen daher Rückschlüsse auf die Organisationsstärke der Protestbewegung, sowie Mobilisierungs- und Demobilisierungstrends zu, und sie geben Hinweise, wie Protestteilnehmende auf spezifische Ereignisse reagierten.

2. Anlass und Forderungen der Proteste

Im Juni 2019 befasste sich der Legislativrat Hongkongs in zweiter Lesung mit einer Gesetzesnovelle, die Auslieferungen von bestimmten Verdächtigen nach Taiwan und Macau sowie in die Volksrepublik China erlaubt hätte. Die geplante Novelle war für viele Hongkonger Bürgerinnen und Bürger inakzeptabel und weckte dieselben Sorgen, die schon 2003 zu Protesten gegen ein Sicherheitsgesetz unter Artikel 23 der Hongkonger Mini-verfassung geführt hatten. Auf die Abgeordneten des Legislativrats wollten sich die Demonstrierenden auch dieses Mal nicht verlassen, denn aufgrund des sehr beschränkten Wahlrechts in Hongkong sind diese mehrheitlich pekingfreundlich, und so war das Risiko groß, dass der Gesetzesentwurf im Legislativrat durchgewinkt werden würde. Die Stadt erlebte die größten Proteste ihrer Geschichte. Protestteilnehmende wollten nicht nur verhindern, dass die Bewohnerinnen und Bewohner der Sonderverwaltungszone dem Justizsystem der Volksrepublik ausgesetzt werden könnten, sie interpretierten die Gesetzesnovelle auch als weiteren Beweis, dass die Hongkonger Regierungschefin Carrie Lam die Sonderverwaltungszone nicht gegen zunehmende Einflussversuche der chinesischen Zentralregierung verteidigen würde, obwohl Carrie Lam stets beteuerte, dass das Gesetz auf Eigeninitiative gründete und keiner Anweisung aus Peking folgte.

Die Protestbewegung hielt diese Darstellung der Genese des Auslieferungsgesetzes für unwahrscheinlich. Seit 2013 wird die Volksrepublik unter Partei- und Staatschef Xi Jinping zunehmend repressiv regiert. Xi steht für eine aggressive Außenpolitik, und in seiner Innenpolitik setzt er auf den absoluten Führungsanspruch der Partei. Unter ihm wurden nicht nur eine Reihe repressiver Gesetze verabschiedet (zum Beispiel zu den Themen Nichtregierungsorganisationen, Anti-Terror-Maßnahmen und Cyber-Sicherheit), der Volkskongress hob 2018 auch die Begrenzung der präsidentialen Amtszeiten auf. Xi ist so zum mächtigsten Politiker Chinas seit Mao Zedong geworden, und er führt das Land nach leninistischem Vorbild. Sein „Gedankengut“ für eine neue Ära des Sozialismus chinesischer Prägung ist Staatsdoktrin. Er stärkte die Rolle der Propagandaabteilung der Partei und ließ auch die institutionellen Kapazitäten der Einheitsfrontabteilung massiv ausbauen. Die Folgen davon sind auch in Hongkong zu spüren (Cheung 2020). Während es in der Volksrepublik aufgrund

des Repressionsapparats nahezu unmöglich ist, große Proteste zu organisieren, so blieb die Sonderverwaltungszone Hongkong ein in China einmaliger Ort der freien Meinungsäußerung und der Versammlungsfreiheit – und damit aus Sicht des Partei-staates eine politische Gefahr. Insbesondere Forderungen nach Demokratie in Hongkong kann die Zentralregierung nicht ohne Risiko akzeptieren (siehe dazu Chen/Kinzelbach 2014). Genau darauf haben es prodemokratische Akteure in Hongkong aber abgesehen.

Bestürzt über dem Tod des 36-jährigen Demonstranten Marco Leung Ling-kit, der am 15. Juni 2019 vom Dach eines Einkaufszentrums stürzte, und ermutigt von den bisherigen Mobilisierungserfolgen, vereinte sich die Protestbewegung hinter fünf Forderungen (五大訴求, 缺一不可: „Fünf Forderungen, keine weniger“). Zusätzlich zur Rücknahme des Auslieferungsgesetzes setzte sich der Protest nun auch für eine unabhängige Untersuchung der Polizeigewalt; für die Freilassung festgenommener Protestteilnehmender und gegen die Bezeichnung der Proteste als Aufstand ein (diese Forderung hat einen strafrechtlichen Hintergrund); die fünfte Forderung ging deutlich weiter: die Bewegung forderte nun auch freie, allgemeine und demokratische Wahlen. Am 1. Juli wurden diese fünf Forderungen im Hongkonger Legislativrat verlesen, nachdem Demonstrierende dort eingebrochen waren. Der Protest war mit einer reaktiven Forderung gestartet, und vier der fünf Kernforderungen blieben reaktiver Natur, doch die Bewegung einigte sich mit der fünften Forderung auf eine zukunftsorientierte Botschaft (siehe auch Veg 2020). Nicht zuletzt wegen dieser Wende in den Forderungen wurde die Protestbewegung zunehmend zu einer vertrackten politischen Herausforderung, und zwar nicht nur für die Hongkonger Regierung unter Carrie Lam, sondern auch für die chinesische Zentralregierung. Im September 2019 nahm Carrie Lam den Vorschlag für ein neues Auslieferungsgesetz zurück; nachdem sie so lange gezögert hatte, konnte dieser Schritt die Demonstrierenden jedoch nicht mehr besänftigen, und die Proteste gingen weiter. „Fünf Forderungen, keine weniger“ blieb das Motto.

3. Eskalation der Proteste

Carrie Lam zeigte sich uneinsichtig gegenüber den verbliebenen vier Forderungen der Bewegung, und Mitte November deutete Xi Jinping in einer Rede erstmals an, dass die Proteste in Hongkong das bis dato geltende Prinzip „Ein Land zwei Systeme“ infrage stellen.³ Die Botschaft war klar und verschärfte aus Sicht der Protestbewegung

3 Siehe http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/14/c_1125233663.htm und <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-50430393> (Zugriff: 25.10.2020).

die Bedrohungslage. Allerdings gab es sehr unterschiedliche Ansichten über das weitere Vorgehen, und so ereilte die Hongkonger Protestierenden was die Soziologin Zeynep Tufekci in ihrem einschlägigen Buch *Twitter and Tear Gas* beschreibt: Netzwerkbasierende Proteste können sehr schnell zu beeindruckenden Massenveranstaltungen anwachsen, sie können auch sehr gut dezentrale Aktionen organisieren, aber es ist für sie weitaus schwieriger, Machtstrukturen aufzubrechen und grundlegende Reformen durchzusetzen, denn ihnen fehlt eine über Jahre gewachsene, robuste Entscheidungskultur, die in Pattsituationen und an entscheidenden Weggabelungen Konsens herstellen und auch mit Rückschlägen umgehen kann (Tufekci 2017). Nach Monaten des Protests und wiederholten Erfahrungen mit dem exzessiven Vorgehen der Polizei eskalierte im November 2019 die Gewalt in Hongkong. Daran hatte auch eine Minderheit der Demonstrierenden ihren Anteil.

Kurzfristig führten die Bilder von Straßenschlachten und der in Flammen stehenden Polytechnischen Universität zu mehr internationaler Aufmerksamkeit. Die Bewegung konnte diese Aufmerksamkeit zunächst sogar für sich nutzen, indem sie die Auseinandersetzung in Hongkong als alarmierendes Beispiel eines größeren Systemkonflikts zwischen dem autokratischen China und der demokratischen Welt darstellte. Betagte Veteranen des Hongkonger prodemokratischen Lagers wie der als „Vater der Demokratie“ bezeichnete Martin Lee erläuterten gegenüber der ausländischen Presse und in zahlreichen Gesprächen mit Politikerinnen und Politikern im Ausland ihren jahrzehntealten Kampf sowie die aktuelle Lage. Sie wurden nicht müde zu betonen, dass die Protestbewegung rechtsbasiert argumentieren und gewaltfrei bleiben müsse, weil sie nur mit der Macht des besseren Arguments gewinnen könne. Sie setzten auf Gewaltfreiheit, moralische Stärke und auf internationale Unterstützung. Insbesondere unter jüngeren Demonstrierenden gab es jedoch einige, die sich der gewaltfreien Strategie nicht uneingeschränkt verpflichten und nicht auf Druck aus dem Ausland warten wollten. Weil die Zentralregierung in Peking Versprechen gebrochen hatte und die von ihr unterzeichneten Verträge in Frage stellte, äußerte auch Martin Lee Verständnis für die Frustration und Radikalisierung der Jugendlichen.⁴ Die international bekannten jüngeren Gesichter der Bewegung waren sichtlich bemüht, radikale und moderate Stränge der Bewegung zusammenzuhalten. So predigte Joshua Wong zum Beispiel weiterhin Gewaltfreiheit, äußerte gleichzeitig aber auch Verständnis für die Gewaltbereitschaft unter Demonstrierenden, und machte die Polizei für die Eskalation verant-

⁴ Martin Lee hielt jedoch auch nach seiner Verhaftung an Gewaltfreiheit fest: <https://www.dw.com/en/hong-kong-activist-martin-lee-i-know-justice-is-on-my-side/a-53195220> (Zugriff: 25.10.2020).

wortlich.⁵ Glacier Kwong, eine in Deutschland lebende Hongkongerin, die im Wechsel mit Joshua Wong regelmäßig eine Kolumne in der Zeitung „Die Welt“ schreibt, erläuterte im November ihre Sicht, dass Gewalt unter bestimmten Umständen gerechtfertigt sei.⁶ Mit der Beschwörung von bewegungsweiter Solidarität – und zwar unabhängig von den jeweiligen Protesttaktiken, die einzelne Gruppen wählten – versuchte die unter Druck geratene Bewegung die ihr inhärenten Zentrifugalkräfte zu beherrschen.

Trotz der Gewaltausbrüche gewann am 24. November das prodemokratische Lager in einer Kommunalwahl 17 von 18 Distriktvertretungen in Hongkong. Tatsächliche politische Macht geht mit diesen Posten nicht einher, trotzdem stärkte der Wahlsieg der Protestbewegung den Rücken, und er eröffnete die Möglichkeit für eine Deeskalation, die jedoch ungenutzt verstrich. Kurz darauf stellte sich die Regierung Trump auf die Seite der Protestbewegung: Der US-amerikanische Präsident unterzeichnete am 27. November den *Hong Kong Human Rights and Democracy Act*, eine Verordnung die den Druck auf Peking erhöhte, auch wenn sie vor allem symbolischer Natur war, weil die darin aufgelisteten Selbstverpflichtungen bereits durch andere Verordnungen der USA abgedeckt waren. Das betrifft zum Beispiel die Möglichkeit, Einreisesperren für Verantwortliche von schweren Menschenrechtsverletzungen zu verhängen (ebenfals enthalten im US-amerikanischen *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* aus dem Jahr 2016), sowie die Verknüpfung von Hongkongs vorteilhaftem Handelsstatus mit Chinas Respekt für den politischen Sonderstatus der Stadt (siehe *United States-Hong Kong Policy Act* des Jahres 1992). Die Unterstützung durch die Trump-Regierung blieb so unberechenbar wie zweiseitig, denn nun konnten die Demonstrierenden als Marionetten Amerikas verunglimpft werden. Hongkong drohte im geopolitischen Wettstreit zwischen den USA und China zerrieben zu werden.

Die Stärken der Bewegung blieben ihre Mobilisierungsmacht und die Fähigkeit zur taktischen Innovation, aber auch die Schwäche einer netzwerkbasierten, führungslosen Bewegung wurde in dieser Zeit immer deutlicher: Niemand konnte alle Protestteilnehmenden hinter einer Strategie vereinen. Obwohl die Gewalteskalation nicht direkt das Ende der Bewegung markierte, so waren diese Entgleisungen dennoch ein wichtiger Wendepunkt. Letztlich kam die Eskalation den Gegnern der Bewegung zugute. Die Regierung in Hongkong konnte mit Verweis auf das Chaos ein strikteres Vorgehen rechtfertigen, und vor allem war das politische Risiko einer repressiven

5 Siehe Interview mit Joshua Wong: <https://www.zeit.de/campus/2019-11/joshua-wong-hongkong-aktivist-polizeigewalt-demonstrationen-kommunalwahlen/seite-2> (Zugriff: 25.10.2020).

6 Siehe <https://www.welt.de/politik/ausland/article203763446/Hongkong-Wann-Gewalt-gerechtfertigt-ist-Glacier-Kwong.html> (Zugriff: 25.10.2020).

Antwort seitens der Zentralregierung in Peking nun deutlich kleiner als zuvor. In der Repressionsforschung dominiert nach wie vor die Annahme, dass repressive Akteure Kosten-Nutzen Kalkulationen anstellen (siehe Davenport 2007, Poe 2004), und es ist wahrscheinlich, dass solche Abwägungen auch das Vorgehen der Hongkonger Regierung und der chinesischen Zentralregierung gegen die Proteste prägten. Wenngleich die gewaltbereiten Elemente der Bewegung die Verantwortung für ihr Handeln selbst tragen müssen, so kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Protestbewegung auch mit *agents provocateurs* unterwandert wurde. Der Einsatz einer derartigen, klandestinen Taktik ist leicht zu organisieren und deutlich weniger riskant als die offene Gewaltanwendung gegen friedlich demonstrierende Menschen.

Wie Erica Chenoweth und Maria J. Stephan in ihrem Buch *Why Civilian Resistance Works* erläutern, haben gewaltfreie Bewegungen den strategischen Vorteil, dass sie Loyalitätsverschiebungen innerhalb der Sicherheitskräfte begünstigen, viele Personen einbinden können, und eine gewaltsame Niederschlagung seitens der Machthaber riskanter machen (Chenoweth/Stephan 2011: 11). Allerdings ist es bei großen Protestbewegungen nicht einfach, die nötige Disziplin für Gewaltfreiheit zu organisieren; dies gilt umso mehr für dezentral organisierte, netzwerkbasierte Protestbewegungen. Die Hongkonger hatten sich dem Motto „Be water, my friend.“ verschrieben, aber es gelang ihnen auf Dauer nicht, die Schläge der Polizei ins Leere laufen zu lassen und selbst gewaltfrei zu bleiben. Und so verbesserte sich zusehends die politische Opportunitätsstruktur für ihre Gegner. Die Opportunitätsstruktur der Protestbewegung hingegen verschlechterte sich.

4. Corona-Pandemie und ein neues Sicherheitsgesetz

Weitere Mobilisierungshürden brachte ein externer Schock: der neue Coronavirus. Gesundheitspersonal in Hongkong erhielt frühzeitig Hinweise von Kolleginnen und Kollegen in der Volksrepublik, Mitte Januar wurde bekannt, dass die Krankheit von Mensch zu Mensch übertragen wird, und kurz darauf wurde der erste Fall in Hongkong gemeldet. Noch im selben Monat rief die Regierung den Notstand aus. Anfang Februar drohten Tausende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der staatlichen Krankenhäuser mit Streik, sollte die Grenze zur Volksrepublik nicht geschlossen werden. Die Menschen in Hongkong waren aus Zeiten der SARS-Pandemie in den Jahren 2002/2003 im Umgang mit einem neuen Coronavirus erfahren; sie reagierten schnell und diszipliniert und konnten die Zahlen so zunächst niedrig halten. Massenproteste wie sie am Neujahrstag noch realisiert wurden, waren in diesem Kontext plötzlich nicht mehr möglich. Über

soziale Medien wurden jedoch weiterhin kleinere Aktionen wie zum Beispiel Flashmobs organisiert. Letzteres wurde erst Ende März schwieriger, als zur Pandemiebekämpfung Gruppenversammlungen von mehr als vier Personen in der Öffentlichkeit verboten wurden.⁷ Eine weitere Form der Konfrontation gewann in dieser Zeit an Bedeutung: der sogenannte *gelbe Einkaufszone* (黃色經濟圈). Dafür wurden Geschäfte, Restaurants und andere Unternehmen in Online-Foren farblich markiert. Gelbe Unternehmen seien Unterstützer der Protestbewegung, blaue sympathisierten mit der Polizei, rote seien mit der Kommunistischen Partei Chinas assoziiert und schwarze gehörten der Partei. Als neutral eingestufte Unternehmen wurden grün markiert. Anhänger der Protestbewegung und der Demokratie sollten ihr Geld nur im eigenen Lager ausgeben. So versuchte die Bewegung andere, nämlich wirtschaftliche, Machtressourcen zu entwickeln. Ebenfalls wurden Unterstützernetzwerke für inhaftierte Protestteilnehmende weiter ausgebaut, die zum Beispiel Rechtsbeistand organisieren aber auch bei der Arbeitssuche nach Freilassungen helfen sollen.

Die Zentralregierung in Peking hatte in dieser Zeit mit der Pandemiebekämpfung im eigenen Land genug zu tun, und sah von einer weiteren Eskalation ab; kurzzeitig sah es sogar so aus, dass Xi Jinping innerhalb der Partei an Rückhalt verlieren könne. Prominente Intellektuelle brachten ihren Unmut zum Ausdruck. Die Schriftstellerin Fang Fang, zum Beispiel, veröffentlichte ab Ende Januar Tag für Tag ein Online-Tagebuch aus der gesperrten Stadt Wuhan, in dem sie die Behörden kritisierte. Und nachdem Xi für eine längere Zeit nicht mehr öffentlich gesichtet worden war, wagte der bekannte Verfassungsrechtler Xu Zhangrun Anfang Februar mit seinem Essay „Wütende Menschen haben keine Angst mehr“ (愤怒的人民已不再恐惧) ungewöhnlich direkte Kritik an Xis Umgang mit der Corona-Krise.⁸ Ein weiterer Verfassungsrechtler, Zhang Xuezhong, forderte im Mai den Nationalen Volkskongress auf der digitalen Plattform WeChat auf, in seiner anstehenden Sitzung einen Transitionsprozess in Gang zu bringen und für China eine neue, demokratische Verfassung zu entwickeln. Diese außergewöhnliche Kritik an Xi Jinping und der Einparteienherrschaft wurde auch in Hongkong mit Aufmerksamkeit verfolgt.⁹ Xis Vision einer neuen Ära des Sozialismus chine-

7 Siehe Ankündigung der Verordnung: <https://www.info.gov.hk/gia/general/202003/28/P2020032800720.htm?fontSize=2> (Zugriff: 25.10.2020).

8 Eine englische Version des Essays ist hier verfügbar: <https://www.chinafile.com/reporting-opinion/viewpoint/viral-alarm-when-fury-overcomes-fear> (Zugriff: 25.10.2020).

9 Die Hongkonger South China Morning Post berichtete über beide Vorstöße, zu Xu Zhangrun siehe zum Beispiel <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3049233/chinese-scholar-blames-xi-jinping-communist-party-not>; zu Zhang Xuezhong siehe <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3083863/chinese-scholar-calls-political-reform-criticising-tight> (Zugriff: 25.10.2020).

sischer Prägung wurde nun zeitgleich sowohl von der großen Protestbewegung in Hongkong als auch von einzeln agierenden, aber sehr bekannten kritischen Stimmen innerhalb des Festlands herausgefordert. Ein Überschwappen der Hongkonger Protestbewegung auf das chinesische Festland blieb weiterhin unwahrscheinlich, aber immerhin denkbar. Doch als der Nationale Volkskongress coronabedingt mit Verspätung Ende Mai in Peking tagte, wurde schnell deutlich, dass Xi fest im Sattel saß, und nun die Zeit für gekommen sah, in Hongkong durchzugreifen. Mit nur einer Gegenstimme und sechs Enthaltungen beauftragte der Nationale Volkskongress den Ständigen Ausschuss, ein Nationales Sicherheitsgesetz für Hongkong auf den Weg zu bringen. Wenngleich der Text des Gesetzes noch nicht vorlag, war klar, dass ein solches Gesetz die politische Unabhängigkeit Hongkongs stark einschränken und den Grundrechtsschutz in der Stadt aus den Angeln heben würde.

Kurz darauf, und erstmals seit drei Jahrzehnten, wurde in Hongkong die am 4. Juni jährlich stattfindende Gedenkveranstaltung für die Opfer des Tiananmen-Massaker verboten. Die Hongkonger Gesundheitsministerin Sophia Chan verwies auf das durch die Pandemie begründete Versammlungsverbot und bestritt politische Beweggründe. Politikerinnen und Politiker des prodemokratischen Lagers wie zum Beispiel Claudia Mo warfen der Hongkonger Regierung allerdings vor, die Corona-Pandemie für politische Zwecke zu missbrauchen.¹⁰ Tausende widersetzten sich dem Verbot und versammelten sich wie jedes Jahr, aber diesmal unter Beachtung des Abstandsgebotes und mit Mund-Nase-Bedeckung. Um 9 Minuten nach 8 schwiegen die Menschen für 64 Sekunden – symbolhaft wurde so an den 4.6.'89 erinnert. Die Corona-Pandemie erschwerte den Protest, beendete ihn jedoch nicht. Eine Antwort folgte prompt, und zwar in Form von Festnahmen. Man-Kei Tam, der Chef des Hongkonger Büros von Amnesty International, verurteilte die Festnahmen als den jüngsten Angriff auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit der Hongkonger Bürgerinnen und Bürger, und er zog eine Verbindung zwischen dem Gebaren der Hongkonger Behörden und dem von Peking angekündigten neuen Sicherheitsgesetz, das an Orwells düstere Vision eines Überwachungsstaates erinnere.¹¹

Die Zentralregierung in Peking wartete nicht lange mit dem nächsten repressiven Schritt. Deutlich schneller als befürchtet worden war, wurde das Nationale Sicherheits-

10 Siehe ein Spiegel-Interview mit Claudia Mo: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/hongkong-unter-sagt-gedenken-an-massaker-von-1989-kein-neues-tiananmen-a-d4da6698-21b7-4eb4-8b57-60de5313282a> (Zugriff: 25.10.2020).

11 Siehe <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/06/hong-kong-tiananmen-vigil-crackdown-another-cynical-attempt-to-curb-peaceful-dissent/> (Zugriff: 25.10.2020).

gesetz am 30. Juni in Peking verabschiedet und trat in Hongkong am 1. Juli in Kraft – just an dem Tag, an dem die Stadt 23 Jahre zuvor unter dem Prinzip „Ein Land, zwei Systeme“ wieder in die Volksrepublik integriert worden war. Die Symbolik war schwer zu übersehen, und der Zeitpunkt für den Angriff auf Hongkongs Autonomie war klug gewählt. Denn die Regierung in London – Chinas Vertragspartner in der gemeinsamen Erklärung zu Hongkong – war mit dem Brexit und der Corona-Pandemie beschäftigt, die auch den Rest Europas sowie die Vereinigten Staaten von Amerika fest im Griff hatte. China hingegen hatte die Infektionsketten mittlerweile unter Kontrolle, und die schärfsten Kritiker im Festland waren durch Festnahmen mundtot gemacht worden. In der Breite der chinesischen Bevölkerung war keine Sympathie für die Hongkonger Protestbewegung erkennbar, im Gegenteil. Nachdem in der Volksrepublik Nachrichten über die Massenproteste zunächst unterbunden worden waren, sorgte die Propagandaabteilung der Partei nach den Gewaltexzessen dafür, dass über die Proteste berichtet wurde, und zwar mit dem Tenor, dass in Hongkong vom Ausland gesteuerte Aufwiegler die Souveränität und Sicherheit Chinas mit terroristischen Mitteln untergraben würden, und dass diese Vorgänge von Peking nicht länger toleriert werden könnten. Die Bilder von Straßenschlachten, zerstörten Geschäften und brennenden Universitätsgebäuden unterstützten dieses Narrativ.

Bilder einer gewaltvollen Niederschlagung durch die Volksbefreiungsarmee wären dennoch mit einem großen politischen Risiko einhergegangen. Der von Peking gewählte Weg, die Protestbewegung über ein von der Zentralregierung aufoktroiertes, repressives Gesetz anzugreifen, war deutlich weniger riskant und erwies sich als durchaus wirkungsmächtig. Der Text des Nationalen Sicherheitsgesetzes war bis zum Inkrafttreten geheim gehalten worden, und nach der Veröffentlichung zeigten die vage gehaltenen Straftatbestände umgehend Wirkung. Bereits am ersten Gültigkeitstag, dem 1. Juli 2020, wurden Demonstrierende mit Verweis auf das neue Gesetz verhaftet. Mehrere prominente Aktivisten setzten sich ins Ausland ab, und innerhalb der Protestbewegung brach Hoffnungslosigkeit und Furcht aus. Die letzte aussichtsreiche politische Chance waren nun die für September geplanten Wahlen des Legislativrats; dieser wurde zwar nicht allein auf der Basis freier und demokratischer Wahlen zusammengesetzt, aber das prodemokratische Lager malte sich mit Blick auf die zur Wahl stehenden Sitze gute Chancen aus. Befürchtet wurde, dass die prominentesten prodemokratischen Köpfe mit Anklagen unter dem Sicherheitsgesetz von dieser Wahl disqualifiziert werden würden, tatsächlich kam es noch schlimmer: Ende Juli gab Hongkongs Regierungschefin Carrie Lam bekannt, dass die Wahl wegen der Corona-Pandemie um ein ganzes Jahr verschoben werden würde. Im November 2020

sah sich das pro-demokratische Lager im Legislativrat gezwungen, geschlossen zurückzutreten und sich zur außerparlamentarischen Opposition zu erklären.¹²

5. Ereignisdaten und Social-Media-Analyse

Die Zu- und Abnahme der Mobilisierungsmacht der Hongkonger Protestbewegung von 2019/2020 soll nun anhand von zwei Datensätzen nachvollzogen werden. Der erste untersucht die tatsächliche Mobilisierungsmacht anhand von Protestereignissen. Charles Tilly und Sidney Tarrow folgend werden solche Ereignisse gezählt, in denen die Herausforderer mit ihren Gegnern interagieren, und bei denen Dritte (wie zum Beispiel Medien) über diese Interaktion berichten (Tilly/Tarrow 2015: 39).

Wenngleich die Proteste gegen das Auslieferungsgesetz erst mit der für Juni angesetzten zweiten Lesung an Fahrt aufnahmen, so wurde in dieser Erhebung ein längerer Zeitraum, nämlich Dezember 2018 bis September 2020, abgedeckt.¹³ Alle hier gezählten Protestereignisse wurden in mindestens zwei Quellen identifiziert, wobei mindestens eine Quelle ein Medienbericht sein musste. Im Betrachtungszeitraum ereigneten sich viele Proteste in Hongkong, die von verschiedensten Organisatoren initiiert wurden, unterschiedliche Ziele formulierten, und sich hinsichtlich ihrer Größe und Protestformen (Repertoire) unterschieden. In dem hier gezeigten Diagramm sind – unabhängig von Repertoire, Umfang und Organisation – nur solche Proteste gezählt, die sich gegen das Ausweisungsgesetz richteten, sich für die fünf Ziele der Protestbewegung einsetzten und/oder die Autokratisierung von Hongkonger Behörden beklagten. Proteste, die sich auf andere Themen bezogen, z. B. auf die Pandemie-Politik, sowie Gegenproteste zur Befürwortung des Auslieferungsgesetzes wurden von der Zählung ausgeschlossen. Kein Unterschied wurde zwischen gewaltfreien oder gewaltvollen Protestformen gemacht, das heißt der Datensatz umfasst Gedenkveranstaltungen, friedliche Märsche, Kundgebungen, das Bilden einer Menschenkette, Flashmobs oder das Aufhängen eines Transparents im öffentlichen Raum ebenso wie Sitzblockaden oder Konfrontationen mit Sicherheitskräften bis hin zu Straßenschlachten. Wirtschaftliche Aktionen (wie die oben erwähnte gelbe Einkaufszone oder auch die Unterstützung der oppositionellen Zeitung Apple Daily durch Kauf von Aktien an der Börse) sowie Proteste im Ausland, die mit der Bewegung sympathisierten, wurden ausgeschlossen.

12 Siehe <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3109330/top-beijing-body-makes-patriotism-mandatory-hong-kong> (Zugriff: 12.11.2020).

13 Dieser Zeitraum entspricht dem Beginn des Gesetzgebungsverfahrens bis zum Zeitpunkt der Recherche für diesen Artikel.

Die 280 gezählten Ereignisse wurden in sehr große Proteste (über eine Million Teilnehmende), große (mehr als 100.000 bis eine Million Teilnehmende), mittlere (mehr aus Tausend aber weniger als 100.000 Teilnehmende), kleine (mehr als 100 und bis zu 1.000 Teilnehmende) und sehr kleine Proteste (100 oder weniger Teilnehmende) unterteilt. Demzufolge gab es vier sehr große Ereignisse, 16 große Ereignisse, 82 mittlere Ereignisse, 91 kleine und 87 sehr kleine Ereignisse.

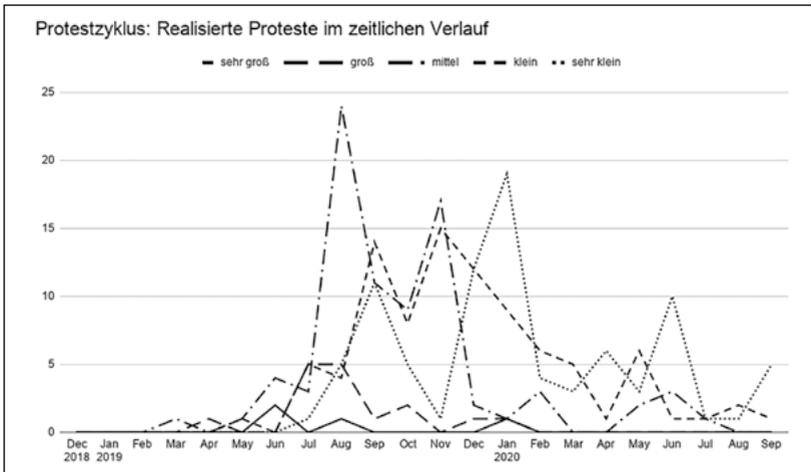


Abbildung 1: Eigene Datenerhebung¹⁴

Die Grafik bildet die sich wandelnde Mobilisierungsmacht der Protestbewegung ab. Die Corona-Pandemie wirkte sich negativ auf die Mobilisierungsmacht der Bewegung aus, aber erst nach dem Inkrafttreten des Nationalen Sicherheitsgesetzes bricht sie zusammen. Um die Auswirkung der Corona-Pandemie und die repressive Wirkung des Nationalen Sicherheitsgesetzes noch genauer zu erfassen, lohnt ein Blick in Social-Media-Daten. Diese können uns einen Hinweis auf die Reaktion von einzelnen Protestteilnehmenden auf wichtige Ereignisse geben. Konkret können wir an den abfallenden Mitgliedszahlen von ausgewählten Telegram-Gruppen im Zeitraum Januar bis September 2020 die Demobilisierung der Protestteilnehmenden zeigen (zu

14 Mein Dank gilt der studentischen Hilfskraft Kelly Liu Kit Yin, die diese Ereignisdaten zusammenrug. Die hier dargestellten Informationen beruhen auf einer umfassenden Online-Recherche; ein Anspruch auf Vollständigkeit besteht jedoch nicht. Weil es bei Angaben zur Größe der Proteste teilweise erhebliche Unterschiede zwischen den Schätzungen der Bewegung und jenen der Behörden gab, besteht eine Fehlerspanne, die nicht ausgeräumt werden konnte. Die Kategorisierung richtet sich nach der Medienberichterstattung; im Zweifel wurden die Angaben der Bewegung zugrunde gelegt.

Mobilisierung und Demobilisierung siehe Tilly/Tarrow 2015: 38). Telegram ist ein Instant-Messenger-Dienst, der für die Hongkonger Protestbewegung in den Jahren 2019-2020 eine herausragende Rolle bei der Organisation des dezentralen Protests spielte. Die nach Mitgliederzahlen größte Telegram-Gruppe der Protestbewegung nutzte das Kürzel Scottscout und nennt sich mit vollem Namen Hauptnachrichtenkanal zertifizierter Wachposten (認證哨兵消息主頻道). Scottscout bietet – ähnlich wie andere Telegram-Gruppen der Bewegung – allgemeine Vor-Ort-Informationen via Live-Streaming und Sofortnachrichten. Die Gruppe ist offen für alle, die sich zeitnah über Protestgeschehnisse informieren, von Eskalationen erfahren und nächsten Schritte planen wollen. Die geposteten Informationen verfallen nach fünfzehn Minuten.

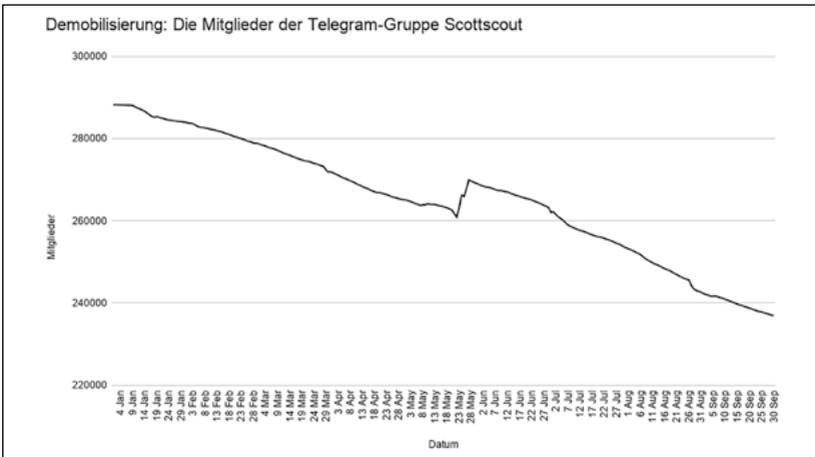


Abbildung 2: Die Daten wurden von Telegram Analytics übernommen.¹⁵

In der Grafik wird ein sehr klarer Demobilisierungstrend deutlich, und auch zentrale Ereignisse sind ablesbar. Stärkere Rückgänge stechen am 19. Januar, 29. März, 21. Mai, 30. Juni und 27. August hervor. Eine ähnliche Entwicklung, also ein stetiger Rückgang mit erkennbaren Einbrüchen an den genannten Tagen, lässt sich auch in anderen Telegram-Gruppen beobachten, wobei die Einbrüche im Januar und März in der Regel weniger deutlich sind.¹⁶ Diese Rückgänge stehen im Zusammenhang mit

¹⁵ Die Daten sind unter folgendem Link verfügbar: <https://cn.tgstat.com/> (Zugriff: 25.10.2020). Zur Verdeutlichung der Entwicklung wird nur ein Ausschnitt der Y-Achse gezeigt.

¹⁶ Zum Beispiel die Telegram-Gruppen @scottscout2; @Reminder612; @therealhongkonger; @realtime-newsbroadcasts; @antiextraditionverifiednews; @hkmaplive; @dnlmcarriellam; @bignewsaterial; @CivilHumanRightsFront; @jaifinddadamtw; @canigosomeplacefun; @FindingHKer; @healthcarehk. Die Daten sind unter folgendem Link verfügbar: <https://cn.tgstat.com/> (Zugriff: 25.10.2020).

folgenden Ereignissen: Im Januar war von chinesischen Behörden bestätigt worden, dass sich das Coronavirus von Mensch zu Mensch überträgt; im März veröffentlichte die Hongkonger Regierung Auflagen zur Pandemiebekämpfung, inklusive zu Versammlungen im öffentlichen Raum; im Mai gab die Zentralregierung in Peking Pläne für das Nationale Sicherheitsgesetz bekannt, im Juni wurde es verabschiedet, und im August wurde der Administrator einer anderen Telegram-Gruppe, des sogenannten SUCK-Channels,¹⁷ festgenommen. Ihm wurde Brandstiftung vorgeworfen. Der Vorsitzende des Büros für Cybersicherheit und Technologiekriminalität, Wilson Tam Wai-shun, gab daraufhin bekannt, dass die Polizei Telegram-Gruppen in den vielen Monaten des Protests genau beobachtet habe und weitere Festnahmen nicht ausgeschlossen seien.¹⁸ Um die Spuren ihrer Beteiligung an den Protesten – und insbesondere an Eskalationen – zu verwischen, löschten viele Menschen daraufhin gepostete Inhalte und Mitgliedschaften. In den Mitgliedsdaten des SUCK-Channels wird die demobilisierende Wirkung der Festnahme besonders deutlich:

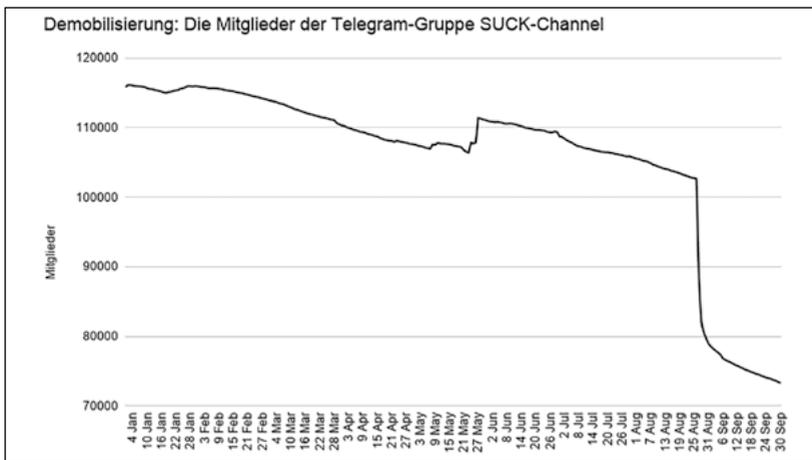


Abbildung 3: Die Daten wurden von Telegram Analytics übernommen.¹⁹

17 Diese Telegram-Gruppe wurde ursprünglich für eine spezifische Aktion erstellt: auf der Hauptstraße zum Flughafen sollte ein Stau herbeigeführt werden. Später wurden in dieser Gruppe weitere Maßnahmen gefordert, und zwar nicht nur friedliche. Anders als Scottscout wurden in dieser Gruppe keine Auskünfte über laufende Proteste und Eskalationen verbreitet, daher war ihr Informationsgehalt geringer, und sie konnte nur weniger Mitglieder binden.

18 Siehe <https://www.scmp.com/news/hong-kong/law-and-crime/article/3099336/hong-kong-protests-alleged-telegram-channel> (Zugriff: 25.10.2020).

19 Die Daten sind unter folgendem Link verfügbar: <https://cn.tgstat.com/> (Zugriff: 25.10.2020). Zur Verdeutlichung der Entwicklung wird nur ein Ausschnitt der Y-Achse gezeigt.

Über die Monate des Protests hatte es viele Festnahmen gegeben, doch nach der Einführung des Nationalen Sicherheitsgesetzes machte sich Angst breit, die Bedrohungsszenarien für inhaftierte Protestteilnehmende waren unter dem neuen Gesetz ganz andere als zuvor. Und so zeigt sich, dass in einem repressiven Kontext die Festnahme einzelner Personen auch dezentral organisierte Proteste demobilisieren kann. Was wenige Wochen zuvor noch ein Vorteil der Protestbewegung gewesen war – ihre netzwerkbasierte Organisationsstruktur – war nun plötzlich ein großer Nachteil, denn die Protestierenden hatten ihre Beteiligung in den Telegram-Gruppen selbst dokumentiert und der Polizei damit sehr viele Daten geliefert. Interessant ist auch, dass in beiden Gruppen die Ankündigung des Nationalen Sicherheitsgesetzes Ende Mai zunächst zu einem deutlichen Zuwachs an Mitgliedern führte. Die Hongkonger Protestbewegung konnte angesichts der neuen Bedrohung einen letzten Mobilisierungserfolg verzeichnen. Dieser Effekt war jedoch vorübergehend, und der längerfristige, deutliche Demobilisierungstrend konnte nicht aufgehalten werden.

6. Fazit

Der Verlauf der Hongkonger Proteste in den Jahren 2019/2020 bestätigt zentrale Erkenntnisse der Bewegungs- und Repressionsforschung, nämlich dass Proteste, die über soziale Medien organisiert werden, sehr schnell mobilisiert werden können, ihre Stärke in taktischer Innovation und dezentralen Protestereignissen zeigen, weitreichende Reformen gegen den Willen mächtiger Gegenspieler aber schwer zu erringen bleiben, Repressionsentscheidungen einem Kosten-Nutzen-Kalkül folgen, friedliche Proteste sehr viele Menschen mobilisieren können, während Gewaltexzesse nicht nur die breite Mobilisierung gefährden, sondern den Gegnern einer Protestbewegung Angriffsflächen eröffnen, die eine repressive Antwort weniger riskant machen. Festnahmen einzelner Personen wirken sich je nach politischem Kontext unterschiedlich auf Mobilisierung und Demobilisierung aus. Sobald aber ein Klima der Angst etabliert ist, beschleunigen Festnahmen von Personen, die eine zentrale Rolle für die Organisation von Protesten spielen, die Demobilisierung. Im Falle Hongkongs gehörten neben Veteranen des pro-demokratischen Lagers und jüngeren, international bekannten Gesichtern der Protestbewegung auch Administratoren von Telegram-Gruppen zu diesem Personenkreis.

In Ereignisdaten zum gesamten Protestzyklus lässt sich die Auswirkung der Corona-Pandemie auf das Protestgeschehen ablesen, jedoch brachte die Pandemie die Proteste nicht zum Erliegen. Erst das neue Nationale Sicherheitsgesetz, das die Zentralregierung in Peking in einem repressiven Akt Ende Mai/Anfang Juni 2020 durch-

setzte, führte zu einer weitgehenden Demobilisierung. Der Verlauf der Hongkonger Proteste in den Jahren 2019/2020 gibt dennoch keinen Anlass, die strategische Logik der taktischen Flexibilität und der dezentralen Mobilisierung infrage zu stellen. Vielmehr war es die Unfähigkeit der Bewegung, unter schwierigen Bedingungen gewaltlose Disziplin aufrechtzuerhalten, und die Entschlossenheit eines übermächtigen Gegners, der zu ihrem vorläufigen Scheitern führte. Die Bewegung, die wie Wasser sein wollte, ging durch Feuer und versiegte.

Der weitere Verlauf bleibt ungewiss. Die Bewegung hinterlässt trotz ihres vorläufigen Endes eine stark politisierte Bevölkerung, die über sehr viel Protesterfahrung verfügt. Diese Basis wird zukünftige Mobilisierungsversuche erleichtern, auch wenn es im neuen Hongkong sehr schwer werden wird, denn seit der Einführung des Nationalen Sicherheitsgesetzes grassiert dort die Angst.

Literatur

- Chen, Dingding/Kinzelbach, Katrin (2015): Democracy promotion and China: blocker or bystander? In: *Democratization*, Vol. 22, No. 3, 400-418.
- Cheng, Edmund W. (2020): United Front Work and Mechanisms of Countermobilization in Hong Kong. In: *The China Journal*, Vol. 83, 1-33.
- Chenoweth, Erica/Stephan, Maria J. (2011): *Why Civil Resistance Works. The Strategic Logic of Non-violent Conflict*. New York: Columbia University Press.
- Davenport, Christian (2007): State repression and political order. In: *Annual Review of Political Science*, Vol. 10, No. 4, 1-23.
- Fu, Hualing/Zhu, Han (2018): After the July 9 (709) Crackdown: The Future of Human Rights Lawyering. In: *Fordham International Law Journal*, Vol. 41, No. 5, 1135-1164.
- Lee, Francis L.F. (2015): Social movement as civic education: communication activities and understanding of civil disobedience in the Umbrella Movement. In: *Chinese Journal of Communication*, Vol. 8, No. 4, 393-41.
- Lee, Francis L. F./Chan, Joseph M. (2011): *Media, social mobilization and mass protests in post-colonial Hong Kong*. Oxfordshire/New York: Routledge.
- Ma, Ngok (2005): Civil Society in Self-Defense: the struggle against national security legislation in Hong Kong. In: *Journal of Contemporary China*, Vol. 14, No. 44, 465-482.
- Poe, Steven C. (2004): The Decision to Repress: An Integrative Theoretical Approach to the Research on Human Rights and Repression. In: Poe, Steven C./Carey, Sabine C. (eds.): *Understanding human rights violations: new systematic studies*. Aldershot: Ashgate: 16-38.
- Tilly, Charles/Tarrow, Sidney (2015): *Contentious Politics*, zweite überarbeitete Auflage, New York: Oxford University Press.
- Tufecki, Zeynep (2017): *Twitter and Tear Gas: The Power and Fragility of Networked Protest*, New Haven/London: Yale University Press.
- Veg, Sebastian (2020): Hong Kong Through Water and Fire. In: *The Diplomat*, 1. Juli 2020.

Marion Guerrero

Strategische Prozessführung – eine Annäherung

Zusammenfassung

*(Höchst)gerichtsentscheidungen haben mitunter weitreichende Konsequenzen, die über den Einzelfall hinausgehen. Das macht den Gerichtssaal zu einem interessanten Ort für aktivistische Intervention. Das Konzept der „strategischen Prozessführung“ bezeichnet insofern das Engagement für sozialen Wandel vor Gericht. Dabei geht es nicht (allein) um den Erfolg im Einzelfall, sondern vielmehr um das (langfristige) Umsetzen einer gesellschaftspolitischen Agenda. Neben rechtlicher Reform können auch extralegale Ziele mit strategischer Prozessführung verfolgt werden – so etwa Öffentlichkeit für ein Anliegen, Mobilisierung, die Ausübung politischen Drucks oder Bewusstseins-schaffung. Der vorliegende Beitrag unternimmt den Versuch einer Definition „strategischer Prozessführung“ als Form des gesellschaftspolitischen Aktivismus mit prozessualen Mitteln. Dadurch kann einerseits das emanzipatorische Potenzial des Rechts für die Anliegen von Minderheiten erschlossen, und andererseits der Beitrag von Parteien, Anwält*innen und anderen Akteur*innen eines Gerichtsverfahrens an der Entwicklung von Recht und Rechtsdoktrin sichtbar gemacht werden.*

Abstract

Decisions by (high) courts tend to have significant implications for legal orders, transcending a particular case. This makes the courtroom an attractive arena for activist intervention. The concept of “strategic” litigation describes the struggle for social change via the courts, which goes beyond merely succeeding in a single case. Instead, the primary goal consists in the implementation of a specific social/political/legal agenda. Apart from striving for legal reform, strategic litigation can pursue non-legal objectives as well, such as publicity for a certain topic, awareness raising, mobilization, and the exertion of political pressure. This article presents a definition of “strategic litigation” as a form of activism by employing legal means. This enables the activation of the emancipatory potential of law in respect of the concerns of marginalized minorities, while at the same time highlighting the (usually invisible) contributions to the development of law and doctrine by parties, lawyers and other actors within the judicial process.

1. Einleitung

Recht ist mehr als eine Sammlung von Gesetzestexten und Entscheidungen; Recht ist ein kulturelles und soziales Phänomen, dessen Bedeutung fließend ist und ständig neu verhandelt wird (Sarat 2004: 2) – häufig vor Gericht. Das ermöglicht die aktivistische Nutzung des Rechts, etwa durch „strategische Prozessführung“. Damit wird in der

Regel die Führung von Prozessen bezeichnet, um gesellschaftspolitische Ziele durchzusetzen. Der vorliegende Beitrag will das Konzept der strategischen Prozessführung von mehreren Seiten beleuchten.

Zunächst wird der Gerichtssaal als Ort untersucht, an dem unterschiedliche Rechtsansichten gegeneinander abgewogen werden, wobei ein Standpunkt in der Regel obsiegt (Kapitel 2). Die Konsequenzen eines Urteils sind mitunter von großer Tragweite und tragen wesentlich zur Entwicklung von Recht und Rechtsdoktrin bei. Das macht den Gerichtssaal zu einem Raum, in dem gesellschaftspolitisch relevante Entscheidungsprozesse stattfinden, deren Ergebnisse einen bedeutend größeren Personenkreis betreffen als die Prozessparteien – vor allem, wenn es sich um Höchstgerichtsentscheidungen handelt. Das Verständnis des Gerichtssaals als (gesellschafts)politische Arena eröffnet der Zivilgesellschaft Handlungsspielräume zur unmittelbaren Teilnahme an einflussreichen Entscheidungsprozessen (Fuchs 2013: 192), die aufgrund ihrer bisweilen weitreichenden Folgen von manchen Autor*innen als eine Art judikatives *Policy-Making* bezeichnet werden.¹ Strategische Prozessführung ist eine Methode, um diese Spielräume gezielt zu nutzen (vgl. Galanter 1974).

Gleichzeitig ist der Zugang zum Recht selten egalitär (Kapitel 3). Die Tatsache, dass privilegierte Bevölkerungsgruppen mit beträchtlichen Ressourcen und Zugang zu renommierten Rechtskanzleien unleugbare Vorteile gegenüber marginalisierten Minderheiten genießen, stellt einerseits das emanzipatorische Potenzial von Konzepten wie strategischer Prozessführung in Frage – und unterstreicht andererseits auch deren Notwendigkeit. Schließlich macht strategische Prozessführung das Recht als Werkzeug für sozialen Wandel nutzbar und untergräbt dadurch im Idealfall den Charakter des Rechts als Instrument des hegemonialen Machterhalts (vgl. Benhabib 2009: 696, Holzleithner 2009: 256).

Auf diesen Überlegungen aufbauend unternimmt der vorliegende Beitrag den Versuch, den Begriff der strategischen Prozessführung zu definieren (Kapitel 4), wobei u. a. auf Literatur und Konzepte aus dem englischsprachigen Raum zurückgegriffen wird, da dort entsprechende Debatten bereits seit vielen Jahrzehnten geführt werden. Es wird auf die Akteur*innen strategischer Prozessführung eingegangen, sowie auf die unterschiedlichen Arten, Ziele und Auswirkungen von strategischer Prozessführung.

Letztlich kommt dieser Beitrag zum Schluss, dass strategische Prozessführung als Aktivismus mit rechtlichen Mitteln gesehen werden kann (Kapitel 5).

¹ Dieses Phänomen wurde unter dem Schlagwort „new constitutionalism“ debattiert. Für eine Übersicht der relevantesten Positionen, siehe Bellamy 2006.

2. Der Gerichtssaal als Ort der Rechtentwicklung

Im frühen 20. Jahrhundert schrieb der österreichische Verfassungsjurist Hans Kelsen (der mit seiner Reinen Rechtslehre als einer der Begründer*innen des Rechtspositivismus gilt): „Der sprachliche Sinn der Norm ist nicht eindeutig; der die Norm zu vollziehen hat, steht vor mehreren möglichen Bedeutungen.“ (Kelsen 1934: § 4)

Die Implikationen dieser Erkenntnis sind weitreichend. Das Recht – etwa in seiner Manifestation als Gesetzestext – lässt viele unterschiedliche Interpretationsmöglichkeiten zu. Rechtsprechende müssen die Gesetzesnormen interpretieren, um sie anzuwenden.

Diese Ansicht ist in Einklang mit sprach- und wissenschaftsphilosophischen Strömungen, welche Sprache und Text generell als nicht vor-determiniert begreifen und darauf hinweisen, dass Interpretation und Verständnis niemals fest und „neutral“, sondern immer kontextgebunden sind (vgl. Wittgenstein 1969, Austin 1962 u. a.). Die Bedeutung von Begriffen ist also weitgehend offen, bevor sie durch ihre Interpretation und Nutzung konkretisiert werden (Fleck 1980: 58 f.).

Auf das Recht übersetzt bedeutet das, dass Recht erst durch seine Anwendung seine Bedeutung bekommt – Interpretation *schafft* also Recht in seiner konkreten Ausformung (Venzke 2011: 116). Dies war auch Kelsen bewusst, der Rechtsanwendung als einen Auswahlprozess unter mehreren gleichberechtigten Interpretationsvarianten verstand – und somit als Akt der *Rechtsschöpfung*.²

Durch die Interpretationsnotwendigkeit des Rechts ergibt sich ein Spielraum, in dem sich Rechtsprechende bei der Rechtsanwendung bewegen können. Wie dieser Spielraum ausgenützt wird – oder ausgenützt werden sollte – wird rechtstheoretisch sehr kontrovers diskutiert.

Rechtspositivistische³ und formalistische Theorien beschäftigen sich u. a. damit, wie Rechtsprechende entscheiden *sollten*. Es wird häufig davon ausgegangen, dass es einige Interpretationen „richtiger“ sind als andere und dass eine optimale Interpreta-

2 Diese Tatsache wurde (teils sehr kontrovers) im angloamerikanischen Raum während der *indeterminacy debate* der 1980er Jahre diskutiert, etwa von Vertreter*innen der sogenannten *Critical Legal Studies* (CLS), die sich u. a. für die Untersuchung des Einflusses außerrechtlicher Faktoren auf das Recht einsetzen (und dabei auch an den Rechtsrealismus des frühen 20. Jahrhunderts anknüpfen); vgl. Tushnet 1988: 318. Die Wurzeln dieser Ansichten sind aber weitaus älter: Vgl. etwa Frank 1930/2009; siehe auch zur Übersicht Unger 1996, Goodrich/Carlson 1998, Gabel 1983.

3 Rechtspositivismus leitet die Autorität von Recht prinzipiell aus dem kodifizierten Rechtstext selbst ab – im Gegensatz zu Theorien (wie etwa dem Naturrecht), die höherstehende (moralische) Werte als autoritätsgebend begreifen; vgl. etwa Green 2013/2017.

tion des Rechts zumindest denklogisch möglich ist. Richter*innen sollten sich daher bemühen, sich an diese objektiven Idealinterpretation möglichst anzunähern.⁴

Diese (fast mathematische) Sichtweise auf das Recht soll bis zu einem gewissen Grad auch die „Neutralität“ des Rechts wahren. Wenn das Recht die Lösung für sämtliche Probleme aus sich selbst heraus bezieht, dann wird das Recht gegen Einflüsse von Politik, gesellschaftlichen Anschauungen und extra-rechtlichen Meinungen geschützt.⁵ Wenn eine politische Vorliebe dagegen in einer Gerichtsentscheidung zum Vorschein kommt, wird dies oft als Versagen der Rechtsprechung begriffen.⁶ Das Recht müsse vielmehr objektiv sein, und Normanwendende sollten es möglichst unterlassen, sich auf nicht-rechtlichen Quellen zu beziehen.⁷

Es ist allerdings fraglich, ob diese Abschirmung des Rechts überhaupt möglich (und wünschenswert) ist. Bewegungen wie das *legal realism movement* oder die *critical legal studies* geben zu bedenken, dass ein solches Ideal eine reine Fiktion sei, die zudem den tatsächlichen Prozess der richterlichen Entscheidungsfindung verschleierte.⁸ Interessant

-
- 4 Berühmte Vertreter*innen des Rechtspositivismus sind z. B. HLA Hart, Georg Jellinek, John Austin oder Joseph Raz. Auch andere Autor*innen, die nicht als Rechtspositivist*innen zu klassifizieren sind, vertreten teils ähnliche Ideen; so hat Dworkin (1977: 210) in seinem Frühwerk etwa einen idealen Richter namens „Herkules“ konstruiert, der stets die „richtige“ Antwort für jede Rechtsfrage zu finden im Stande ist – wobei Dworkin einräumt, dass Herkules ein Idealtypus ist, der in der Realität nicht existieren kann. Dennoch gibt es laut Dworkin in jedem Fall *eine* optimale Entscheidung.
 - 5 Luhmann plädiert beispielsweise für die Geschlossenheit des Rechtssystems; die rechtliche Argumentation solle sich selbstreferenziell nur auf rechtliche Quellen stützen, um Einflüsse von Moral, Ideologie usw. hintanzuhalten (*Autopoiesis*) (Luhmann 1986: 20). Diese Meinung scheint, zumindest im deutschen Sprachraum, relativ verbreitet und bestimmt auch bis zu einem gewissen Grad das juristische Grundstudium. Siehe auch Guerrero 2015: 133. Die inhärente Geschlossenheit des rechtlichen Systems und der Bezug von Bedeutung nur aus der Norm selbst wird etwa von einigen Rechtsformalist*innen (aber auch späteren Rechtspositivist*innen) vertreten; einen Überblick bieten etwa Schauer 1998 und Leiter 2010.
 - 6 Etwa im österreichischen Kontext: „Prozess nach Demo gegen Akademikerball: Kritik von SPÖ“, in: Der Standard, 13.07.2014; „Verstager warnt vor Politisierung des Google-Rechtsstreits“, in: Die Presse, 16.04.2015. Diskussionen rund um die BAWAG Prozesse, z. B.: „Elsner will neuen Bawag-Prozess“, in: Die Presse, 26.02.2015.
 - 7 Luhmann 1986: 20. Die Ansicht, dass Recht ein geschlossenes System ist und seine Legitimität nur aus sich selber zieht – und dass die Rechtsprechung sich um maximale Objektivität bemühen solle – wird vor allem von formalistischen und rechtspositivistischen Theorien vertreten. Zur Übersicht: Schauer 1998, Farber 1988, Green 2003/2017.
 - 8 Dies wurde vor allem von *legal realists* in den USA vertreten, so etwa von Jerome Frank, Roscoe Pound, Karl Llewellyn, und anderen. Der europäische Rechtsrealismus ist dagegen vor allem in Skandinavien beheimatet und basiert auf den Ideen von Axel Hägerström, weiterentwickelt von Karl Olivecrona, Alf Ross, Anders Vilhelm Lundsted, und Anderen. Interessanterweise wurde der Rechtsrealismus in den USA von Rechtsgelehrten vertreten, während in Skandinavien sich vor allem Philosophen der kritischen Hinterfragung des Rechts annahmen. Vgl für eine Übersicht: Leiter 2012. In den 70er Jahren entwickelten sich dann in den USA die sogenannten *critical legal studies*, die die analytischen Instrumente des Rechtsrealismus teils übernahmen und weiterentwickelten, auch unter dem Eindruck anderer sozialer Bewegungen und Denkrichtungen, so etwa dem Feminismus, den *critical race studies*, oder konstruktivistischer Theorien; vgl. Hutton 2009.

sei vielmehr die Frage, wie Rechtsprechung *tatsächlich* funktioniere. Rechtsprechende stünden nicht als „Weise“ über der Gesellschaft, sondern seien ein Teil davon. Als solche seien sie genauso wie andere Menschen von aktuellen Trends, Glaubenssätzen und politischen Einstellungen betroffen. Wenn Richter*innen sich daher zwischen unterschiedlichen Auslegungsmöglichkeiten einer (inhärent) unbestimmten Rechtsnorm entscheiden, fließen diese Faktoren notwendig in ihren Entscheidungsprozess ein (beabsichtigt oder nicht) (Cardozo 1921/2009: 12).

Rechtsanwender*innen tun also weitaus mehr, als bedeutungsstarre Rechtsnormen über unterschiedliche Situationen zu stützen. Ihre Interpretationen sind gewissermaßen Akte der Rechtsentwicklung, die vom jeweiligen gesellschaftlichen Kontext geprägt sind. Das macht den Gerichtssaal zu einem Raum, in dem unterschiedliche Perspektiven in Form von verschiedenen Interpretationsansätzen verhandelt werden.⁹ Mit anderen Worten: Die jeweiligen Rechtsauslegungen der Parteien eines Prozesses, der Richter*innen, der zitierten akademischen Autor*innen u. a. werden erörtert und gegeneinander abgewogen.

Die Entscheidung des Gerichts ist das Ergebnis dieser interpretativen Übung; und je mehr Einfluss eine Entscheidung im gesamtgesellschaftlichen Kontext hat, desto mehr fungiert das Gericht in dieser Hinsicht als *Policy Maker* (Gribnau 2002).

Gerade Höchst- und Verfassungsgerichte, aber auch internationale (bzw. supranationale) Gerichte wie der Europäischen Gerichtshof oder regionale Menschenrechtsgerichtshöfe, erlassen in der Regel Entscheidungen, deren Auswirkungen über den Einzelfall hinausgehen. Dies ist in vielen *common law*-Systemen¹⁰ durch die Anerkennung und starke Bedeutung von Präzedenzfällen evident; aber auch in kontinentaleuropäischen Rechtssystemen, in denen es keine offizielle Bindungswirkung von Urteilen (*stare decisis*) gibt, werden Höchstgerichtsentscheidungen meist als wegweisend für die Rechtsentwicklung und -anwendung anerkannt (vgl. etwa Fon/Parisi 2006). Bedeutende Entscheidungen fließen durch ihre Rezeption in Lehrbüchern, Kommentaren, Artikeln, usw. in die Rechtsdoktrin ein und werden von Rechtsprechenden in aller Regel auch beachtet (Robertson 2010: 282).

Zudem kennen die meisten europäischen Staaten die ein oder andere Form der gerichtlichen Normkontrolle, bei der Rechts- bzw. Verwaltungsakte im Lichte höher-

9 Robert Cover (1983-1984) etwa spricht von unterschiedlichen *nomoi* oder *interpretive communities*, deren unterschiedliche rechtliche Narrativen im Gerichtssaal gegeneinander antreten.

10 Vor allem (aber nicht ausschließlich) im englischsprachigen Raum vorherrschende Rechtstradition, die stark auf Präzedenzfällen aufbaut.

rangiger Normen (z. B. verfassungsrechtlicher Normen) geprüft und gegebenenfalls ausgesetzt bzw. aufgehoben werden (*judicial review*).¹¹

Besonders bemerkenswert ist in dieser Hinsicht etwa der Europäische Gerichtshof (EuGH) – nicht zuletzt, weil seine Urteile im gesamten Unionsgebiet Geltung haben. Auch wenn er bisher keine formelle Bindungswirkung an Präzedenzfälle anerkannt hat, folgt er doch in der Regel der eigenen Rechtsprechung.¹² Der EuGH hat außerdem das Interpretationsmonopol für EU-Recht inne, was seinen Entscheidungen beträchtliches Gewicht verleiht (Stone Sweet 2011: 128). Die Doktrinen vom Vorrang des Gemeinschaftsrechts (*supremacy*) sowie von der unmittelbaren Wirkung von EU-Recht unter bestimmten Umständen (*direct effect*) ermöglichen es dem EuGH zudem, nationale Normen gegen EU-Rechts-Vorgaben zu prüfen.¹³ Das macht den EuGH zu einem wichtigen Stakeholder der Unionsrechtsentwicklung – eine Tatsache, die generell (wenn auch nicht kritiklos) anerkannt wird.¹⁴

Das Phänomen, dass Gerichte quasi-rechtsschöpferisch wirken, wurde in den 1980er und 90er Jahren ausgiebig (und kontrovers) unter dem Schlagwort *new constitutionalism* diskutiert.¹⁵ Ein wichtiger Kritikpunkt betrifft dabei die mangelnde demokratische Legitimierung von Richter*innen: Wenn diese von ihrem Pult aus strittige politische Fragen entschieden, würden sie sich damit in die Kompetenzen der Legislative (bzw der Exekutive) einmischen. Dies unterwandere letztlich den Grundsatz der Gewaltentrennung.¹⁶ Verwandt ist diese Kritik natürlich auch mit der oben beschriebenen Ansicht, das Recht müsse (und könne!) über ideologische und moralische Einflüsse erhaben sein und diese Debatten der politischen Ebene überlassen.

Andere Autor*innen verteidigen dagegen die Policy-Kompetenz der Gerichte – so etwa mit dem Argument, dass Richter*innen – im Gegensatz zu Politiker*innen – weniger anfällig für tagespolitischen Hick-Hack seien; daher seien sie besser dafür geeignet, verfassungsrechtliche Prinzipien wie Gleichheit oder Menschenwürde gegen populistische Vorurteile zu verteidigen (vgl. z. B. Fiss 1978: 7). Dies sei besonders relevant für Minderheiten, die ihre fundamentalen Rechte oft *gerade gegen* Mehrheits-

11 Vgl z. B. Lustig/Weiler 2018. Ferejohn (2002) bezieht dies zurück auf die Entstehung von Verfassungen

nach Phasen autoritärer Herrschaft, und auf den Wunsch, diese Verfassungen durchsetzbar zu machen.

12 Kaczorowska-Ireland 2016: 150. In der akademischen Debatte wird der Unterschied zwischen *binding* und *persuasive* in Bezug auf die Entscheidungen des EuGH diskutiert. Vgl dazu etwa Barceló 1997: 415 f.

13 Vgl z. B. Alter 1998: 242, Stone Sweet 2004: 21, Barnard 2007: 38.

14 Stone Sweet 2010: 25; vgl auch Helfer/Voeten 2014: 78, Bellamy 2007: 32, u. a.

15 Ausführlich dazu: Bellamy 2006.

16 Schor 2008: 270, Bellamy 2007: 32, Hart Ely 1978: 485-487.

meinungen durchsetzen müssten.¹⁷ Wenn Gerichtsentscheidungen im Ergebnis zu mehr Egalität in der Gesellschaft führten, dann könne dies den Mangel an demokratischer Legitimierung „heilen“.¹⁸

Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang der Ansatz Robert Covers, den er 1983 in seinem Artikel „*Nomos and Narrative*“ entwickelt hat: Cover schreibt, dass unterschiedliche Gruppen in einer Gesellschaft ihre spezifischen rechtlichen Narrativen entwickelten – also Haltungen zum Recht, Ansichten darüber, was Recht ist (oder sein sollte). Das führe dazu, dass innerhalb eines Rechtssystems eine Vielzahl von rechtlichen Bedeutungsinhalten und Auslegungen existierten. Der Gerichtssaal wiederum sei ein Ort, wo diese Auslegungen verhandelt würden (Cover 1983-1984: 25 f.). Das mache das Gericht zu einem Ort der demokratischen Auseinandersetzung.

Richter*innen, die diese Verantwortung negieren und sich weigern, in diesen hermeneutischen Prozess einzusteigen – die also entweder das Treffen einer Entscheidung an sich ablehnen (etwa mit Verweis, dass die Thematik der Gesetzgebung vorbehalten sei), oder die ihre Entscheidung lediglich auf die ihnen übertragene Autorität stützen und darauf verzichten, ihre Entscheidung inhaltlich zu begründen – agierten laut Cover „jurispathisch“ (Cover 1983-1984: 53). Damit verhielten sie sich nicht etwa zurückhaltend und „neutral“, sondern stützten vielmehr die vorherrschende hegemoniale Rechtsansicht.

3. Recht als Machtdiskurs

Eine Sorge, die gerade von progressiver Seite oft vorgebracht wird, betrifft die Frage der Egalität des Rechts. Recht ist immer auch ein Machtdiskurs.¹⁹ Gesetze sind keine natürliche Tatsache, sondern von Menschen gemacht – was bedeutet, dass ihr Inhalt in der Regel die Interessen der Rechtssetzenden widerspiegelt. Strukturelle Ungleichheiten und gesellschaftliche Machtdynamiken werden daher häufig im Recht sowie in der Rechtsausübung abgebildet. Die Behauptung von der apolitischen und „neutralen“ Natur des Rechts ist daher auch eine Methode der (Rechts)eliten, ihre eigene Ideolo-

17 Dworkin (1977) ist z. B. ein bekannter Verteidiger der Sichtweise, dass bestimmte Rechte über der Disposition der Mehrheit stehen müssen. Rawls (1997) ist ähnlicher Ansicht.

18 Scharpf (1999) macht beispielsweise eine Unterscheidung zwischen *input legitimacy* und *output legitimacy*, wobei letztere die Legitimierung durch ein für die Gesellschaft wünschenswertes Ergebnis (*outcome*) bezeichnet. Majone (1998) und Moravcsik (2002) argumentieren ebenfalls (im Kontext der Debatte um das Demokratiedefizit der EU), dass (auch) materielle (statt formellen) Kriterien beachtet werden sollten, wenn es um die Legitimation von Institutionen gehe. Vgl auch Bartolini 2006.

19 Holzleithner (2002: 15) etwa definiert Recht als Macht- und Herrschaftsdiskurs (im Kontext von Geschlechterverhältnissen).

gie zu objektivieren. Alan Hunt, ein Vertreter der *critical legal studies*, beschreibt dies folgendermaßen: „[D]ie Philosophie des *legalism* (Formalismus, Anm.) und die damit verbundene Theorie des Rechtspositivismus hat sich so erfolgreich in den akademischen, politischen und auch populärwissenschaftlichen Diskurs zeitgenössischer kapitalistischer Demokratien implantiert. Die zentralen Thesen der einflussreichen Doktrin des *legalism* sind: (a) die Trennung des Rechts von anderen Spielarten gesellschaftlicher Kontrolle, (b) die Existenz von Recht in der Form von Regeln, welche auch gleichzeitig ihren eigenen Anwendungsbereich abstecken und (c) welche als objektive und legitime normative Mechanismen präsentiert werden, während andere Arten [der Kontrolle] als parteiisch oder subjektiv bezeichnet werden, und von denen (d) behauptet wird, dass sie bestimmbare und voraussehbare Ergebnisse im rechtlichen Anwendungsprozess erzielen.“ (Hunt 1986: 4). Das Beschwören von Neutralität entpuppt sich unter diesem Blickwinkel als (bewusste oder unbewusste) Strategie zur Aufrechterhaltung des Status Quo.

Auch der Zugang zum Recht ist nicht egalitär: Gerichtsprozesse sind in der Regel langwierig, teuer und kompliziert, und begünstigen daher Personen, die in Bezug auf Bildung, Besitz und sonstige Ressourcen bereits privilegiert sind (Bellamy 2007: 39).

Diese Erkenntnisse stellen der Nützlichkeit des Rechtssystems für marginalisierte Gruppen ein düsteres Zeugnis aus;²⁰ gleichzeitig stellt sich mit zunehmender Dringlichkeit die Frage, was diejenigen auf der unterlegenen Seite des Machtspektrums tun können, um der elitären Dynamik des Rechts entgegenzuwirken.

Eine Antwort auf dieses Dilemma kommt aus den USA. In seinem bahnbrechenden Artikel „*Why the Haves Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change*“ (1974) beschreibt der Jurist und Sozialwissenschaftler Marc Galanter (1974) ein Problem, dass die Chancengleichheit vor Gericht wesentlich beeinträchtigt: Sogenannte *repeat players* im Rechtssystem haben beachtliche strategische Vorteile gegenüber (privaten) Akteur*innen, die nur ausnahmsweise mit dem Gerichtssystem in Kontakt kommen. *Repeat players* sind etwa große Unternehmen mit einer Rechtsabteilung oder Zugang zu renommierten Wirtschaftsrechtskanzleien, die regelmäßig ähnlich gelagerte Prozesse bestreiten und über ausgiebige Mittel verfügen. Das versetzt sie in die Lage, Gerichtsprozesse strategisch zu führen. Der Ausgang eines einzelnen Falles steht somit nicht im Fokus; es geht vielmehr um die Verfolgung mittel- und langfristiger Ziele: So kann zum Beispiel in einem Fall für einen Vergleich optiert werden, wenn ändern-

20 Hirschl 2004: 54. Siehe auch (im Kontext feministischer Rechtskritik) Audre Lorde's berühmte Aussage „the master's tools will never dismantle the master's house“ (Lorde 1984: 112). Eine Essaysammlung zu diesem Thema findet sich bei: Kairys 1982.

falls die Gefahr eines negativen Präzedenzfalls überwiegt. Zudem können Gerichtsprozesse von langer Hand vorbereitet und durchgeführt werden (Börzel 2006: 129).

Galanter argumentiert, dass das Rechtssystem insofern dazu neige, Eliten zu privilegieren. Die Zivilgesellschaft, so Galanter (1974: 44), könne allerdings dagegenhalten, indem sie sich organisiere und so agiere wie Konzerne. Mit anderen Worten: Zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse können Klient*innen gerichtlich verteidigen und dabei eine gesellschaftliche Agenda verfolgen, die Priorität über den Einzelinteressen der/s konkreten Klient*in hat. So können sie strategische Prozesse führen und sich im Zuge dessen zunehmend Fachwissen und Erfahrung aneignen. Diese Praxis der strategischen Prozessführung ist ein Teil der *cause lawyering*-Bewegung – einer Bewegung, die das Recht als Instrument zur Herbeiführung politischen und sozialen Wandels begreift.

4. Versuch einer Definition strategischer Prozessführung

Strategische Prozessführung ist im angloamerikanischen Raum tief verwurzelt (siehe Feeley 2004: xii, xiii) hat sich aber mittlerweile auch in vielen anderen Regionen verbreitet (Sarat/Scheingold 2001, Helmrich 2019: 115). Während auch im deutschsprachigen Raum die Praxis der strategischen Prozessführung seit Jahren geübt wird,²¹ ist die rechtswissenschaftliche Befassung mit dem Phänomen eher neu²² und noch relativ unsystematisch,²³ auch wenn in jüngster Zeit einige Autor*innen eine Begriffsannäherung vorgenommen haben.²⁴ Weder in der deutschsprachigen, noch in der (weitaus umfangreicheren) englischsprachigen Literatur findet sich eine übereinstimmende Definition von strategischer Prozessführung (Guerrero 2018: 30 ff.).

4.1 STRATEGISCHE PROZESSFÜHRUNG UND *CAUSE LAWYERING*

Wie bereits erwähnt ist strategische Prozessführung eine Methode des sogenannten *cause lawyering* (Marshall/Crocker Hale 2014: 302-305). *Cause lawyering* (oft auch

21 Einen Überblick über die deutsche Situation bietet etwa Graser/Helmrich 2019.

22 Hahn (2019: 12) z. B. erkennt das Einsetzen einer Diskussion um strategische Prozessführung in Deutschland erst vor ca. 15 Jahren.

23 Müller 2019: 35, Graser 2019: 319. In jüngster Vergangenheit haben Autor*innen begonnen, sich eingehender mit dem Thema zu befassen – so etwa im Rahmen des Bandes Graser/Helmrich 2019. Politikwissenschaftler*innen haben sich dagegen schon etwas länger mit dem Phänomen „Strategische Politikwissenschaftler*innen haben sich dagegen schon etwas länger mit dem Phänomen „Strategische Prozessführung“ beschäftigt, so im deutschsprachigen Raum etwa Gesine Fuchs und Sonja Buckel.

24 Dabei scheinen sich die meisten Autor*innen einig zu sein, dass dem Wort „strategisch“ besondere Bedeutung zukomme. Vgl Graser 2019: 39, Hahn 2019: 8 ff., Helmrich 2019: 33 ff.

public interest lawyering oder *lawyering for social change*) beschreibt den strategischen Einsatz des Rechts, um sozialen Wandel herbeizuführen. Historisch gesehen kommt *cause lawyering* aus dem linken politischen Spektrum (Menkel-Maewood 1998), wird aber mittlerweile auch von reaktionärer Seite vermehrt angewandt.²⁵ Sarat und Scheingold (1998: 3) schreiben, *cause lawyering* sei darauf gerichtet, einen oder mehrere Aspekte des sozialen, wirtschaftlichen oder politischen Status Quo zu ändern. Dabei ist *cause lawyering* natürlich nicht auf Prozessführung beschränkt; auch legislatives Lobbying, die Erstellung von Gesetzesentwürfen, die Sammlung und Auswertung von rechtlichen Daten, juristische Recherche, das Entwerfen von rechtlichen Stellungnahmen und viele andere Ansätze können als *cause lawyering* gelten (Trubek 2005: 460-466).

Strategische Prozessführung (auch: *impact litigation*, *public interest litigation* oder – als Unterfall – *human rights litigation*) ist eine der Manifestationen von *cause lawyering*. Von gewöhnlicher Prozessführung unterscheidet sich strategische Prozessführung vor allem darin, dass nicht nur die Interessen der vertretenen Partei ausschlaggebend sind; vielmehr wird gesellschaftliche Veränderung als Ziel angestrebt.²⁶ In diesem Sinn priorisiert strategische Prozessführung sozialen Wandel über dem Ergebnis im Einzelfall (Sarat/Scheingold 1998: 4) – andernfalls würde es sich um gewöhnliche Prozessführung handeln, die zwar durchaus sozial motiviert sein kann (siehe unten), der aber eben die gesellschaftspolitische Agenda fehlt.

Es ist zielführend, strategische Prozessführung von sozial motivierter Prozessführung ohne primären gesellschaftsverändernden Impetus zu unterscheiden – so etwa von Rechtshilfeverfahren, gemeinnützigen Verfahrenshilfen (etwa im Asylhilfe- oder Gleichbehandlungsbereich), *pro bono*-Vertretungen u. ä. (Abel 1985). Natürlich kann es Überlappungen geben; doch wenn das Herbeiführen sozialen Wandels nicht im Vordergrund steht, fehlt in der Regel die strategische Komponente (vgl. Graser 2019: 38). Dennoch können diese Verfahren als *cause lawyering* gelten (z. B. wenn die Motivation für die Führung eines Verfahrens grundsätzlich sozial ist, z. B. die Hilfestellung für bedürftige Personen). Dieser Standpunkt ist allerdings nicht unumstritten; Abel argumentiert etwa, dass Prozesshilfen (konkret – *legal aid*-Programme in den USA) das Symptom eines fundamental mangelhaften Justizsystems sind, das minder Privi-

25 In Kroatien beispielsweise wurde das Recht auf Schwangerschaftsabbruch mehrmals vor dem Verfassungsgericht angefochten – bisher allerdings erfolglos. Am 21. Februar 2017 traf das Verfassungsgericht eine Entscheidung in sieben getrennten Vorbringen, die zwischen 1991 und 2016 eingebracht worden waren. Verfassungsgericht U-I-60/1991 et al., Entscheidung 21 Februar 2017 (HR).

26 Guerrero 2018: 37 ff.; ähnlich auch: Graser 2019: 38, Fuchs 2019: 44.

legierte benachteiligt und deren Zugang zum Recht einschränkt. Die Institution der *legal aid*-Programme sind daher, aus Abels Sicht, „attempts to fulfil the promises of liberal legalism without first effecting any change in fundamental political relationships“ (Abel 1985: 556). Indem die schärfsten Kanten eines ungerechten Systems abgeschliffen werden, garantieren solche Programme das Fortbestehen eines essenziell gleichheitswidrigen Zustands, ohne diesen zu hinterfragen. Auch hierin besteht ein Unterschied zu strategischer Prozessführung, die ja gerade darauf gerichtet ist, den herrschenden Zustand nicht nur erträglich zu machen, sondern zu verändern.²⁷

Aufbauend auf diesen Überlegungen schlägt dieser Beitrag die folgende Definition für strategische Prozessführung vor:

- Prozessführung, deren vorrangiges Ziel das Herbeiführen gesellschaftlichen Wandels ist, der den Sieg in einem einzelnen Fall transzendiert;
- Prozessführung, die eine rechtliche/soziale/politische/weltanschauliche Agenda über den Einzelinteressen der Prozesspartei priorisiert (dies muss nicht unbedingt ein Widerspruch sein, auch wenn Widersprüche entstehen können; mehr dazu unten).²⁸

Strategische Prozessführung ist daher eine Aktivität, die über den Einzelprozess hinausblickt. Der Prozess wird primär geführt, um ein gesellschaftsveränderndes Ziel zu erreichen.

Das bedeutet auch, dass nicht jede Grundsatzentscheidung das Ergebnis einer strategischen Prozessführung ist; der *Effekt* einer Entscheidung ist nicht mit der *Motivation* gleichzusetzen. Viele progressive Entscheidungen sind aus „klassischer“ Prozessführung entstanden und deshalb nicht weniger begrüßenswert. Dennoch macht eine Differenzierung Sinn, da der Fokus auf ein gesellschaftliches Ziel die Erstellung langfristiger Strategien ermöglicht. Adam Weiss schreibt etwa, dass strategische Anwält*innen einen „frischen Blick“ auf Prozessstrategien bräuchten und alte Fälle nicht als unumstößlich wahrnehmen dürften, sondern sich gerade damit beschäftigen sollten, wie der Status Quo zu ändern wäre.²⁹ Und in der Tat ermöglicht eine strategische Sichtweise die Wahrnehmung von Fallgeschichten und Recht nicht als statische Gegebenheit, sondern als Feld von Interventionsmöglichkeiten (Guerrero 2014: 55, 2018: 355), was

²⁷ Guerrero 2018: 41. Natürlich bewegt sich auch Prozessführung im Rahmen des Rechts; dies wurde gerade von progressiver Seite als Problem erkannt, etwa wenn der radikale Impetus politischer Anliegen durch die Übersetzung in rechtliche (System-)Sprache verwaschen wird; vgl. Albiston 2011: 64. Diese Diskussion wurde besonders intensiv im Kontext der queeren Bewegungen diskutiert (Stichwort: gleichgeschlechtliche Ehe), vgl. z. B. Polikoff 1993, Ertelbrick 1996, Warner 1999.

²⁸ Diese Definition basiert auf der Dissertation der Autorin, Guerrero 2018: 41; siehe auch Guerrero 2020: 45.

²⁹ Weiss 2019: 29. Siehe auch Helmrich 2019: 33.

wiederum taktische Überlegungen erlaubt: Was ist das optimale Timing, das adäquate Forum, der passende Fall, sinnvolle begleitende (mediale, aktivistische) Maßnahmen? Wer kann als Verbündete*r ins Boot geholt werden? Ist es manchmal vielleicht besser, einen Fall nicht zu verfolgen, der mehr Schaden als Nutzen anrichten könnte?³⁰

In der Tat ist strategische Prozessführung nicht selten in eine umfassende, langfristige Strategie eingebunden, die sich teilweise über Jahre (oder sogar Dekaden) erstrecken kann (siehe unten).

Natürlich kann es vorkommen (und das wohl nicht selten), dass eine anfangs „klassische“ Prozessführung strategische Züge annimmt – und umgekehrt. Leider gibt es wenige Forschungsprojekte im deutschsprachigen Raum, die sich mit der Motivation von Parteien und deren Rechtsvertretungen in Grundsatzentscheidungen befassen,³¹ was eine Einordnung im Einzelnen schwierig macht.³²

4.2 AKTEUR*INNEN STRATEGISCHER PROZESSFÜHRUNG

Bei strategischer Prozessführung handelt es sich also nicht lediglich um die Unterstützung von bedürftigen Klient*innen durch Anwält*innen mit einer sozialen Ader – sondern um eine Form (politischen/zivilgesellschaftlichen) Aktivismus³, der sich rechtlicher Argumente bedient. Der Gerichtsprozess ist dabei das Vehikel, und die bestehenden Gesetze, die Rechtsprechung sowie die Doktrin sind die Werkzeuge, die Aktivist*innen zur Durchsetzung ihrer Agenda verwenden.

Daher verwundert es nicht, dass aktivistische Anwält*innen oft in sozialen Bewegungen³³ verankert sind oder sich auch außerhalb des Gerichtsaals aktivistisch betätigen.

30 Im Rahmen meiner Dissertation (Guerrero 2018) habe ich mit zahlreichen Aktivist*innen im LGBTIQ-Bereich geredet, die u. a. ihre diesbezüglichen strategischen Überlegungen und Erfahrungen geteilt haben.

31 Eine bemerkenswerte Ausnahme auf europäischer Ebene liefert etwa das *oral history*-Werk von Johnson (2016), in dem er die Fallgenese von zahlreichen Grundsatzentscheidungen im Bereich der sexuellen Orientierung vor dem EGMR beschreibt – und zwar aus dem Blickwinkel von Parteien und Aktivist*innen. Siehe auch das Pilotprojekt *Strategic Litigation* von Graser/Helmrich (2019), in dem mehrere rechtliche Aktivist*innen und aktivistische Anwält*innen zu Wort kommen und von ihren Erfahrungen berichten, so etwa Kaleck, Däubler etc. Insbesondere ist hier der zweite Teil („Zur Praxis der *Strategic Litigation*“) hervorzuheben – wobei das Bild entsteht, dass mehr Fälle von „*cause lawyering*“ als von „strategischer Prozessführung“ im engeren Sinne vorkommen. Eine Zuordnung ist aber nicht immer möglich; manifest wird eher ein breiter und unsystematischer Gebrauch des Begriffs *strategic litigation* (wie auch von den Herausgebern erwartet, siehe Graser 2019: 10 f.)

32 Anders in den USA – so etwa bezüglich der Strategien der LGBTIQ-Bewegung: NeJaime 2014, Cummings/NeJaime 2010, Barclay/Bernstein/Marshall 2009, Baumle 2018.

33 Della Porta/Diani (2006: 20 f.) definieren soziale Bewegung als „dense informal networks of actors who are engaged in political and/or cultural conflicts meant to promote or oppose social change, which share a distinct collective identity.“ Soziale Bewegungen sind insofern nicht deckungsgleich mit NGOs, wenn auch NGOs in sozialen Bewegungen verankert sein können.

Wolfgang Kaleck etwa, einer der Gründer des gemeinnützigen und aktivistischen Vereins „European Center for Constitutional and Human Rights“ (ECCHR) in Berlin,³⁴ engagiert sich in menschenrechtlichen Vereinen;³⁵ Helmut Graupner, der eine Vielzahl strategischer LGBTIQ-Fälle geführt hat (auf europäischer und nationaler Ebene)³⁶ und in Wien lebt, ist wiederum in der europäischen LGBTIQ-Szene vernetzt.³⁷

Der Vorteil einer Verankerung in einer sozialen Bewegung kann darin liegen, dass langfristige Strategien geplant und auch ausgeführt werden können, die über die Führung eines Einzelprozesses weit hinausgehen. Ein beeindruckendes Beispiel dafür ist der Kampf für die Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare in den USA, die vom US Supreme Court im Jahr 2015 durchgesetzt wurde.³⁸ Dahinter stand ein jahrzehntelanges, hoch koordiniertes Engagement der US-amerikanischen LGBTIQ-Bewegung. Unterschiedliche LGBTIQ-Organisationen feilten bereits seit den späten 1990ern an einer umfassenden Strategie, um die Öffnung der Ehe durch die Gerichte zu erreichen,³⁹ auch da sie (realistischerweise) nicht davon ausgehen konnten, die Politik von ihren Anliegen zu überzeugen. Diese Strategie wurde von sämtlichen großen Organisationen im Bereich der LGBTIQ-Rechte mitgetragen und in regelmäßigen Treffen besprochen; dazu gehörte auch und gerade das sorgfältige Auswählen von Fällen, von denen sich die Aktivist*innen eine positive Behandlung erwarteten (sowie das bewusste Absehen von Fällen, die als aussichtslos oder sogar kontraproduktiv wahrgenommen wurden). Eine präzise Analyse der Stakeholder (rechtlich, politisch, medial, usw.) in jedem Bundesstaat sowie eine intensive Begleitung durch Medien- und Bewusstseinsarbeit, politisches Lobbying und sogar gezielte (und erfolgreiche) Ansuchen um Unterstützung an Hollywood sicherten die gerichtliche Strategie ab.⁴⁰

Neben aktivistischen Anwält*innen können aber auch NGOs und Vereine, institutionell verankerte Organisationen (wie etwa Arbeiter*innenkammern oder Gleichbehandlungsstellen),⁴¹ Gewerkschaften⁴² u. a. strategische Prozessführung betreiben.

34 „Wir bedienen uns des Rechts, sprechen die Sprache des Rechts, nutzen juristische Verfahren, um an vielen Orten der Welt zur Änderung der Verhältnisse beizutragen. Eben subversiv zu sein.“ (Kaleck 2014)

35 Vgl etwa: https://de.wikipedia.org/wiki/Wolfgang_Kaleck (23.10.2020).

36 So u. a. C-267/06 *Tadao Maruko v Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen* ECLI:EU:C:2008:179, [2008] ECR I-1757; C-147/08 *Jürgen Römer v Freie und Hansestadt Hamburg*, ECLI:EU:C:2011:286, [2011] ECR I-3591; VfGH 04.12.2017, G258/2017 (AT).

37 Vgl etwa: https://de.wikipedia.org/wiki/Helmut_Graupner (23.10.2020).

38 *Obergefell v Hodges*, 576 U.S. 644 (2015) (USA).

39 Zur Übersicht: Cummings/NeJaime (2010), NeJaime (2014).

40 Siehe dazu detailliert: Guerrero 2018.

41 Guerrero 2020: 64 f.

42 Vgl Brackelmann 2019.

Auch kommerzielle Kanzleien (z. B. mittels *pro bono*-Programmen oder Abteilungen) können mit strategischer Prozessführung sowohl ihr Profil schärfen, als auch einen gesellschaftspolitischen Beitrag leisten.

Ein besonders interessantes – und erst in jüngster Zeit auch im deutschsprachigen Raum aufkommendes – Beispiel sind in dieser Hinsicht die sogenannten *law clinics*. Diese „Rechtslabore“ sind an Universitäten angesiedelt und sollen Studierenden praktische Erfahrungen mit „echten“ Fällen vermitteln (Alemanno/Khadar 2018). Ursprünglich kam das *clinical movement* aus den USA und hatte einen klar progressiven und sozial motivierten Anspruch;⁴³ mittlerweile gibt es aber auch *law clinics*, die diesen Anspruch aufgegeben haben.⁴⁴ Der Gedanke dahinter war (bzw. ist) es auch, die gesellschaftspolitische Verantwortung von angehenden Jurist*innen zu schärfen.

Law clinics können sich auf unterschiedliche Weise mit strategischer Prozessführung befassen: Während es (gerade in Europa) eher selten ist, dass *law clinics* selbst eine Klagebefugnis zukommt, können sie es ihren Studierenden dennoch ermöglichen, an Gerichtsprozessen teilzunehmen. Zum einen können Studierende direkt an einem Fall mitarbeiten, z. B. in der Form von Kooperationen mit Kanzleien oder Anwält*innen bzw. (prozessführenden) NGOs und Organisationen. Daneben können Studierende auch – über Vermittlung der *law clinic* – in NGOs Praktika absolvieren, bei denen sie mit strategischer Prozessführung in Kontakt kommen (Guerrero 2020: 11).

Als besonders hilfreich kann sich eine Zusammenarbeit mit einer *law clinic* dann erweisen, wenn von dieser eine akademische Recherche für ein strategisches Prozessprojekt durchgeführt wird, so etwa die Sammlung und Aufbereitung von Literatur, Rechtsprechung, Berichten etc. sowie die Erstellung und das Erproben von Argumenten. Zudem gibt es zahlreiche *law clinics*, die erste Rechtsberatung für bestimmte marginalisierte Personengruppen anbieten und Personen bei Bedarf an befreundete Organisationen oder Kanzleien weiterverweisen, wodurch potenzielle Parteien für strategische Prozessprojekte gefunden werden können (Guerrero 2020: 11).

Generell ist die Bedeutung von *law clinics* (mit sozialem Anspruch) für die Entwicklung strategischer Prozessführung nicht zu unterschätzen, da Studierende hier oft das erste Mal mit dem praktischen Einsatz des Rechts für gesellschaftspolitische Zwecke in Kontakt kommen. Das Bewusstsein, dass Recht nicht nur das Metier elitärer Anwält*innen, Professor*innen und Richter*innen ist – sondern dass es auch zum

43 Vgl etwa Trubek 1994, Aiken/Wizner 2004-2005.

44 So gibt es etwa an der Universität Wien eine *law clinic*, die Start Ups berät – wobei der soziale Gedanke zumindest nicht unmittelbar ersichtlich ist. Details hier: <https://vlc.univie.ac.at/kurse/ku-startup-clinic/> (23.10.2020).

Nutzen marginalisierter Gruppen angewendet werden kann (und *muss*, um sich einem egalitären Zugang zum Rechtssystem zumindest anzunähern) – ist entscheidend dafür, welches Rechts- und Selbstverständnis Jurist*innen entwickeln.

4.3 ARTEN STRATEGISCHER PROZESSFÜHRUNG

Strategische Prozessführung kann eine Vielzahl an Zielen verfolgen. Das „Strategic Litigation Handbook“, das vom „European Network of Equality Bodies“ (EQUINET) herausgegeben wurde (Morris et al. 2017), führt mehrere Typen strategischer Prozessführung an (im Kontext des Diskriminierungsrechts), die u. a. folgende Zwecke verfolgen können:

- die Klärung bzw. Etablierung einer Rechtsfrage oder gesetzlichen Bestimmung;
- eine Rechtsänderung;
- die Etablierung eines Präzedenzfalls;
- die Aufhebung problematischer Präzedenzfälle;
- die Klärung des Anwendungsbereichs einer rechtlichen Bestimmung;
- die Durchsetzung geltenden Rechts;
- das Beleuchten einer problematischen Praxis oder Policy im Rahmen einer großangelegten Kampagne.

Diese Liste ist nicht abschließend (und kann es wohl nicht sein). Weitere Ziele sind denkbar, wie z. B. die Harmonisierung des Schutzniveaus von menschenrechtlichen oder Gleichbehandlungs-Gesetzen,⁴⁵ die Änderung einer rechtsdoktrinären (Auslegungs)praxis, die Erklärung, dass eine Rechtsnorm nicht anwendbar ist, oder das Etablieren der Parteistellung einer NGO – je nach betroffener Rechtsmaterie ist der Kreativität von Aktivist*innen keine Grenze gesetzt.

Daneben gibt es auch eine Menge von extralegalen Zielen, die mit strategischer Prozessführung verfolgt werden können – so etwa die Generierung von Medieninteresse, Bewusstseins-schaffung, Ausübung von Druck auf die politische Ebene, Erzeugung von Aufmerksamkeit für eine Kampagne usw.

Zugang zu Gericht

Um strategische Prozesse führen zu können, müssen Akteur*innen Zugang zum Gericht haben. Dies kann auf unterschiedliche Arten erreicht werden.

Ein häufiger Fall ist die Vertretung des Opfers einer Menschenrechtsverletzung/Diskriminierung/etc. vor Gericht. Die Tatsache, dass Individuen ihre Rechtsvertretung üb-

⁴⁵ Dies ist gerade im Bereich des Unionsrechts relevant, und es ist unbestritten, dass „private“ Prozessführung massiv zur Harmonisierung des Unionsrechts beigetragen hat. Vgl z. B. Mattli/Slaughter 1998.

licherweise frei wählen können (solange diese gewisse formale Voraussetzungen erfüllt – wie z. B. die Zulassung als Rechtsanwält*in), eröffnet aktivistischen Anwält*innen und Organisationen mit Vertretungsbefugnis den Weg in den Gerichtssaal. Hier ist allerdings besondere Vorsicht geboten, da sich ein Konflikt zwischen strategischem Ziel und den Interessen der*des Klient*in ergeben kann.⁴⁶ Dies beeinflusst wesentlich die Beziehung zwischen Anwält*in und Klient*in und kann zu delikaten oder gar problematischen Situationen führen – etwa dann, wenn eine Grundsatzentscheidung in Sichtweite wäre, die*der Klient*in aber einen Vergleich annehmen möchte, etwa um Kosten, lange Verhandlungsdauer oder Re-Viktimisierung zu vermeiden (vgl. Guerrero 2020: 45); mehr dazu unten.

Ein weiterer Zugang zu Gericht ist durch Klagebefugnisse gegeben, die es NGOs und anderen Vereinen und Organisationen erlauben, im eigenen Namen (oder im Namen der Gruppen, deren Interessen sie vertreten) Klagen einzubringen, so etwa mittels der *actio popularis* (zur Übersicht etwa: Aceves 2003). Durch eine *actio popularis* sollen im Regelfall Verletzungen von öffentlichen Interessen adressiert werden; die Existenz eines individuellen Opfers ist dafür nicht immer nötig.⁴⁷

Das ist der wesentliche Unterschied zu sogenannten *class actions* oder Sammelklagen, in denen eine Klage für eine Gruppe von Personen eingebracht wird, die ähnlich gelagerte Forderungen haben. Je nach nationaler Situation können diese Klagen unterschiedlichen Formerfordernissen hinsichtlich der betroffenen Gruppe, der klagelegitimierten Organisation (z. B. Konsumentenschutzvereine), und der konkret erforderlichen Vorgangsweise unterliegen. Während diese Art der Klageeinbringung ihren Ursprung im angloamerikanischen Raum hat, erfreut sie sich auch in Europa zunehmender Popularität (Kelemen 2006: 112).

Manche Gerichte erlauben überdies die Teilnahme von NGOs oder anderen Organisationen an Gerichtsprozessen als Unterstützung für eine der Parteien (etwa in Form einer *amicus curiae*), oder als Drittpartei (*third party intervention*). Das eröffnet eine strategische Interventionsmöglichkeit für Aktivist*innen, deren Argumenten in solchen Verfahren oft der Status einer Expertise zukommt.⁴⁸ Gleichzeitig ist eine Intervention

46 Bell (1976) hat etwa die mitunter komplexe Dynamik der Beziehungen zwischen Klient*innen und Anwält*innen in den (strategischen) Prozessen zur De-Segregation von Schulen in den USA beschrieben. Vgl auch Sarat/Scheingold 1998: 4.

47 So hat etwa der EuGH festgestellt, dass im Diskriminierungsrecht die Feststellung einer*s individuell Geschädigten nicht unbedingt notwendig ist. C-54/07, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v Firma Feryn* NVECLI:EU:C:2008:397 [2008]; C-81/12, *Asociația Accept v Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării* ECLI:EU:C:2013:275 [2013].

48 Für einen Überblick der strategischen Nutzung von *amicus briefs* im US Kontext, siehe etwa Collins 2004.

als *amicus curiae* meist mit wesentlich geringerem Aufwand verbunden als die eigenständige Einbringung einer Klage.

Neben diesen Möglichkeiten steht es Organisationen, Aktivist*innen, Jurist*innen, *law clinics* u. a. natürlich auch frei, strategische Prozessprojekte mit Expertise, Recherchekapazitäten, Kampagnen, Lobbying, personellen und finanziellen Ressourcen zu unterstützen. Durch koordinierte Zusammenarbeit und langfristige Planung kann auch das strategische und nachhaltige Bespielen mehrerer Ebenen gelingen.

4.4 AUSWIRKUNGEN STRATEGISCHER PROZESSFÜHRUNG

Die Auswirkungen von strategischer Prozessführung sind in der Regel multidimensional und müssen nicht mit den oben erwähnten Zielen übereinstimmen. Helen Duffy führt dazu im Kontext der menschenrechtlichen strategischen Prozessführung aus: „We may consider for example the broad *types* of impact (such as material and non-material, concrete and symbolic impacts, for example), *who* or *what* is affected (victims, perpetrators, the law, the courts themselves or the public for example), or *how* litigation brings about change (such as through what has been described as the „unlocking“, „participation“, „reframing“ or „socio-economic“ effects of national courts in economic and social rights cases).“ (Duffy 2018: 39)

Die unmittelbarste Folge (erfolgreicher) strategischer Prozessführung ist rechtlicher oder rechtsdoktrinärer Wandel. Dies kann direkt (etwa durch eine positive Entscheidung) oder indirekt erfolgen. So kann ein Gerichtsverfahren zum Beispiel Druck auf die Legislative bzw. die Exekutive erzeugen, Gesetzesreformen in Angriff zu nehmen – dies ist gerade in einem Multi-Player-System wie Europa interessant, wo sowohl inter- und intranationale Gerichte (z. B. der Europäische Gerichtshof, EuGH, und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, EGMR) als auch nationale (Höchst-)Gerichte judikativen Einfluss auf nationale Rechtsordnungen ausüben. Ein interessantes Beispiel für solche wechselseitigen Wirkungslinien ist die Geschichte der Eheöffnung für gleichgeschlechtliche Paare in Österreich: Als bisher einziges Gericht in Europa hat der österreichische Verfassungsgerichtshof im Dezember 2017 die Ehe für alle geöffnet.⁴⁹ Das ist kein Zufall, sondern lässt sich zum Teil auf die aktivistischen Interventionen des Anwalts Helmut Graupner zu-

⁴⁹ Während auf internationaler Ebene Gerichte oft federführend für die Eheöffnung waren, wurde in Europa die Eheöffnung oft durch die Legislative verfügt – mit Ausnahme Österreichs. VfGH 04.12.2017, G258/2017 (AT).

rückführen. So argumentierte Graupner im EGMR-Fall *Ratzenböck and Seydl v Austria*,⁵⁰ dass das österreichische Eingetragene Partnerschaftsgesetz⁵¹ gegenüber der Ehe diskriminierend sei. Der EGMR fand zwar keine Verletzung der Menschenrechtskonvention in diesem Fall – vor allem, da zu diesem Zeitpunkt so gut wie keine substanziellen Unterschiede mehr zur Ehe bestanden. Wesentlich ist aber, dass der Fall (schon im Vorfeld seiner Entscheidung) zur politischen Diskussion über die Ehe-Öffnung auf nationaler Ebene beitrug: Als der Fall aufkam, stellte eine Koalition von Sozialdemokrat*innen und der konservativen Volkspartei sowohl die Regierung als auch die Mehrheit im Nationalrat (Parlament). Während Sozialdemokrat*innen für die Eheöffnung plädierten, stellte sich die Volkspartei quer. Das veranlasste Graupner dazu, den EGMR-Fall als „Warnsignal“ an die österreichischen Entscheidungsträger*innen zu nutzen (Guerrero 2018: 353 f.). Zur selben Zeit wurde (von Graupner mitorganisiert) die österreichweite Bürger*inneninitiative „Ehe gleich“ initiiert,⁵² die im November 2017 im Parlament behandelt⁵³ und medienöffentlich diskutiert wurde.⁵⁴ Auch die im Juni 2017 beschlossene Eheöffnung in Deutschland wurde in Österreich von den Medien rezipiert.⁵⁵ Vor diesem Hintergrund erklärte der Österreichische Verfassungsgerichtshof die Beschränkung der Ehe auf heterosexuelle Paare im Dezember 2017 für verfassungswidrig – auch dieser Fall wurde von Graupner argumentiert.

Während der Einfluss des beschriebenen rechtlichen Aktivismus auf den Ausgang des Falls vor dem Verfassungsgerichtshof nur schwer gemessen werden kann, ist es doch nicht unwahrscheinlich, dass den Verfassungsrichter*innen – die schließlich Teil der österreichischen Gesellschaft sind und Zeitungen lesen – dadurch die Argumente für eine Öffnung der Ehe zumindest regelmäßig und medienwirksam nähergebracht wurden.

Neben den rechtlichen Auswirkungen kann strategische Prozessführung auch andere Folgen haben – vor allem, wenn sie als Teil einer umfassenden Kampagne eingesetzt wird. So kann strategische Prozessführung Mobilisierung erzeugen, die öffentliche Debatte anregen, Medienaufmerksamkeit herstellen, Bewusstsein für eine The-

50 *Ratzenböck & Seydl gg Österreich* App no 28475/12 (EGMR, 20. März 2017).

51 Eingetragene Partnerschafts-Gesetz – EPG, FamRÄG 2009, BGBl I 2009/135 (AT).

52 Details unter <http://www.ehe-gleich.at/> (23.10.2020).

53 Bürgerinitiative „EHE GLEICH! Aufhebung des Eheverbots für gleichgeschlechtliche Paare“ vom 09.11.2017 (XXVI.GP) vormalis 85/BI vom 05.08.2015 (XXV.GP) (AT).

54 So zum Beispiel: Hoffnungsschimmer für die „Ehe gleich“, 19.10.2017, fm4.orf.at <https://fm4.orf.at/stories/2873224/> (23.10.2020).

55 Die „Ehe für alle“ wertet die Ehe auf, 04.07.2017, DiePresse.at, <https://www.diepresse.com/5246592/die-bdquoeh-fur-alledquo-wertet-die-ehe-auf> (23.10.2020).

matik schaffen oder politischen Druck generieren.⁵⁶ Auch kann strategische Prozessführung die Stoßrichtung einer sozialen Bewegung schärfen, unterschiedliche Stakeholder hinter einem gemeinsamen Ziel versammeln und so Ressourcen bündeln.⁵⁷ Schließlich kann strategische Prozessführung eine emanzipatorische Erfahrung für sonst eher marginalisierte Gruppen sein – eine individuelle Verletzung kann so auf eine gesellschaftspolitische, strukturelle Ebene gehoben werden und einer*em Betroffenen Kontrolle und Agency verleihen.⁵⁸

Und schließlich öffnet strategische Prozessführung die traditionell eher elitären Sphären der Rechtsdurchsetzung für Minderheiten und andere Gesellschaftsschichten, die sich auf keine politische Lobby verlassen können; dadurch wird für sie eine Ebene der Partizipation an einflussreichen Entscheidungsprozessen eröffnet, die ihnen im politischen Diskurs womöglich verschlossen bleibt.⁵⁹

Natürlich ist strategische Prozessführung nicht ohne Risiken; das naheliegendste ist eine Niederlage vor Gericht, was im schlimmsten Fall zu ungünstiger rechtlicher oder doktrinäer Reform führen kann. Dieses Risiko wird durch das Aufkommen reaktionärer strategischer Prozessführung verstärkt (Guerrero 2020: 52). Gleichzeitig hat aber etwa Douglas NeJaime (2011) darauf hingewiesen, dass das Verlieren eines Falls nicht gleichbedeutend ist mit dem Verlieren einer Kampagne – auch eine gerichtliche Niederlage kann u.U. positive Effekte haben, so zum Beispiel die Generierung von Mitgefühl, Publizität oder Mobilisierung.⁶⁰

Wenn strategische Prozessführung zudem als langfristiges Projekt begriffen wird, dann sind Niederlagen natürlicher Bestandteil – und nicht Endpunkt – einer aktivistischen Bemühung um sozialen Wandel.

56 Ein Beispiel auf europäischer Ebene ist der *Coman*-Fall, der die Definition von „Ehe“ im Kontext der Richtlinie zu den Rechten der Bürger ausgedehnt hat; der von zahlreichen vernetzten LGBTIQ-Organisationen unterstützte Fall erfreute sich europaweiten medialen Interesses. Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG [2004] Abl. L 158/77; C-673/16, *Relu Adrian Coman and Others v Inspectoratul General pentru Imigrări and Ministerul Afacerilor Interne* ECLI:EU:C:2018:385 [2018].

57 Im Bereich der europäischen LGBTIQ Rechte: Ayoub/Paternotte 2014: 15.

58 Felstiner/Abel/Sarat 1980-1981: 631-633; ähnlich auch Fuchs 2019: 45.

59 Hunter 1997: 1017; siehe auch: Ackerman 1985: 732. Ackerman beschreibt, dass einige Minderheiten so stigmatisiert oder unsichtbar sind, dass sie kaum eine Chance haben, das notwendige politische Wohlwollen zu erzeugen, um ihre Anliegen auf legislativer Ebene durchzusetzen.

60 Holzleithner beschreibt in diesem Sinne die Geschichte des Ringens um sexuelle Rechte in Österreich und zeigt, dass dieses von zahlreichen (gerichtlichen) Rückschlägen und absurden Entscheidungen geprägt war, was allerdings das Engagement keinesfalls verebben ließ – ganz im Gegenteil. Holzleithner 2020.

Ein weiteres Bedenken gegen strategische Prozessführung besteht in der Sorge, dass gerichtlich herbeigeführte gesellschaftspolitische Änderungen *backlashs* erzeugen könnten – also Abwehrreaktionen der Bevölkerung, die sich womöglich von der richterlichen Entscheidung überfahren fühlt.⁶¹ Diese Sorge ist natürlich berechtigt – gilt aber auch für sämtliche anderen Formen der aktivistischen Intervention, vor allem, wenn sie sich für Minderheiten einsetzt (Eskridge 2001: 471). So lässt sich zum Beispiel das zunehmende Engagement von reaktionären Väter- und Männerrechtsgruppen sicherlich bis zu einem gewissen Grad auf Erfolge feministischer Politik zurückführen (siehe z. B. McDonald/White 2018).

Besonderes Augenmerk muss wohl (wie bereits erwähnt) dem Umgang mit Klient*innen geschenkt werden – einerseits angesichts der möglichen Interessenskonflikte (siehe oben), aber auch aufgrund der Gefahr einer Re-Viktimisierung. Gerade, wenn es sich um Opfer von Menschenrechtsverletzungen oder Diskriminierungen handelt, kann eine verstärkte Medien- und Öffentlichkeitswirksamkeit, die zum Erfolg strategischer Prozessführung beiträgt, negative persönliche und berufliche Konsequenzen für die*den einzelne*n Klient*in mit sich bringen. Umso wichtiger sind ehrliche Kommunikation von Anfang an, Offenlegung sämtlicher Agenden und Erwartungsmanagement (Duffy 2018: 256-259). Es ist zudem zielführend, eine realistische Kosten/Nutzen-Schätzung im Sinne der*des Klient*in durchzuführen und keinerlei Druck auszuüben; vielmehr sollte der*dem Klient*in in jedem Prozessstadium aktives Mitspracherecht eingeräumt werden.

Andererseits sind Klient*innen oft selbst Aktivist*innen, oder zumindest interessiert daran, nicht nur einen individuellen, sondern auch einen gesellschaftspolitischen Sieg zu erringen (vgl etwa Johnson 2016: 176-181).

Zuletzt betrifft ein wichtiger Punkt den hohen Aufwand, der mit strategischer Prozessführung verbunden ist. Strategische Prozessführung bindet eine beachtliche Quantität an zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen, bedarf eines hohen Grads an Expertise (sowohl rechtlicher als auch taktischer Natur) und verlangt insofern ein beträchtliches *Commitment*. Wenn daher ähnliche Ergebnisse mit alternativen Mitteln erreicht werden können – etwa, wenn gute Kontakte zur politischen/legislativen Ebene bestehen, usw. – dann ist strategische Prozessführung eventuell nicht die zielführendste Methode. Daher ist es vor dem Beginn eines strategischen Prozessprojekts unumgänglich, die notwendigen Investitionen gegen den möglichen Nutzen abzuwägen.

61 Die wohl bekannteste diesbezügliche Kritik kommt von Rosenberg 2008. Erwiderungen: NeJaime 2014, Keck 2009, Eskridge 2013, NeJaime 2011.

5. Fazit – Strategische Prozessführung als Aktivismus

Strategische Prozessführung ist in der deutschsprachigen Rechtswissenschaft sicherlich unterforscht. Dies wohl auch deshalb, weil traditionelle rechtliche Untersuchungen lediglich die Ergebnisse von Prozessführung (sprich: Entscheidungen) im Blickfeld haben (Kaleck 2019: 18) und damit die Beiträge von Prozessparteien, Anwält*innen und anderen Akteur*innen weitgehend ausblenden. Strategische Prozessführung als Untersuchungsgegenstand verlangt dagegen eine 180°-Drehung der rechtswissenschaftlichen Betrachtungsweise – statt beim Ergebnis der Prozessführung anzusetzen (also den Urteilen und Entscheidungen), wird der *Weg* zur Entscheidung beleuchtet und somit die Errungenschaften von Akteur*innen sichtbar gemacht (Siegel 2015, Cover 1983-1984).

Politikwissenschaftler*innen und Soziolog*innen haben bereits darauf hingewiesen, dass Recht und Rechtsanwendung nicht lediglich aus hegemonischen top-down Prozessen besteht, sondern von zahlreichen Stakeholdern geprägt ist.⁶² Zu erkennen, dass ein Gerichtsverfahren immer ein Multi-Player-Prozess ist (wenn auch mit unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten), bedeutet auch, das simple Narrativ ausschließlich vertikaler Hierarchien im Gerichtsprozess zu hinterfragen. Schließlich können auch Gerichte nur dann aktiv werden, wenn Bürger*innen zuerst an sie herantreten und den Verfahrensgegenstand abstecken.

Strategische Prozessführung ist letztendlich ein Aktivismus, der sich des Rechtssystems bedient und dadurch die mitunter elitäre Entrücktheit des Rechtsdiskurses von den Niederungen politischer und weltanschaulicher Debatten demontiert. Natürlich ist strategische Prozessführungen nicht ohne Risiken – auch ist sie nicht die Patentlösung für sämtliche Probleme, die sich auf der politischen Ebene nicht beseitigen lassen. Dennoch untergräbt das Konzept der strategischen Nutzung des Rechts für gesellschaftspolitische Zwecke den Nimbus der politischen Unantastbarkeit und Neutralität des Rechts, der primär den Interessen der Privilegierten in die Hände spielt (Hunt 1986: 4). Das macht strategische Prozessführung – obgleich sie sich im Rahmen des Rechtssystems bewegt und diesen nicht sprengt – zu einem subversiven Unterfangen.

Literatur

Abel, Richard L (1985): Law without Politics: Legal Aid under Advanced Capitalism. In: *UCLA Law Review*, Vol. 32, 474 ff.

⁶² So z. B. Della Porta/Caiani (2007); vgl auch Fuchs (2019: 46 f.), die wiederum Buckel (2013: 29 ff.) zitiert.

- Aceves, William J (2003): Actio Popularis – The Class Action in International. In: *The University of Chicago Legal Forum*, Vol. 2003/9, 353-402.
- Ackerman, Bruce A (1985): Beyond Carolene Products. In: *Harvard Law Review*, Vol. 98, 713-746.
- Aiken, Jane H./Wizner, Stephen (2004-2005): Teaching and Doing: The Role of Law School Clinics in Enhancing Access to Justice. In: *Fordham Law Review*, Vol. 73, 997-1011.
- Albiston, Catherine R (2011): The Dark Side of Litigation as a Social Movement Strategy. In: *Iowa Law Review Bulletin*, Vol. 96, 61-77.
- Alemanno, Alberto/Khadar, Lamin (2018): *Reinventing Legal Education. How Clinical Education Is Reforming the Teaching and Practice of Law in Europe*. UK: Cambridge University Press.
- Alter, Karen (1998): Explaining National Court Acceptance of European Court Jurisprudence: A Critical Evaluation of Theories of Legal Integration. In: Slaughter, Anne-Marie/Weiler, Joseph HH (eds.): *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence Legal Change in its Social Context*. UK: Hart, 227-252.
- Austin, John L (1962): *How To Do Things With Words*. UK: Clarendon.
- Ayoub, Philipp/Paternotte, David (2014): Introduction. In: Ayoub, Philipp/Paternotte, David (eds.): *LGBT Activism and the Making of Europe: A Rainbow Europe? UK: Palgrave/Macmillan*, 1-25.
- Barceló, John J (1997): Precedent in European Community Law. In: MacCormick, Neil/Summers, Robert S./Goodhart, Arthur L (eds.): *Interpreting Precedents. A Comparative Study*. Routledge, 407-436.
- Barclay, Scott/Bernstein, Mary/Marshall, Anna Maria (eds.) (2009): *Queer Mobilizations: LGBT Activists Confront the Law*. USA: New York University Press.
- Barnard, Catherine (2007): Introduction: The Constitutional Treaty, the Constitutional Debate and the Constitutional Process. In: Barnard, Catherine (ed.): *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*. UK: Oxford University Press, 1 ff.
- Bartolini, Stefano (2006): Should the Union Be 'Politicised'? Prospects and Risks. In: *Notre Europe Policy Paper*, 2006/19.
- Baumle, Amanda K (2018): LGBT Family Lawyers and Same-Sex Marriage Recognition: How Legal Change Shapes Professional Identity and Practice. In: *Journal of Homosexuality*, Vol. 65, No. 14, 2053-2075.
- Bell, Derick A (1976): Serving Two Masters: Integration Ideals and Client Interests in School Desegregation Litigation. In: *Yale Law Journal*, Vol. 85, 470-516.
- Bellamy, Richard (ed.) (2006): *Constitutionalism and Democracy*. UK: Routledge.
- Bellamy, Richard (2007): *Political Constitutionalism*. UK: Cambridge University Press.
- Benhabib, Seyla (2009): Claiming Rights across Borders: International Human Rights and Democratic Sovereignty. In: *American Political Science Review*, Vol. 103, 691-704.
- Börzel, Tanja A (2006): Participation Through Law Enforcement: The Case of the European Union. In: *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 1, 128-152.
- Brackelmann, Bastian (2019): Strategisch geführte Gerichtsverfahren des Gewerkschaftlichen Centrus für Revision und Europäisches Recht. In: Graser, Alexander/Helmrich, Christian (Hg.): *Strategic Litigation. Begriff und Praxis*. Deutschland: Nomos, 81-86.
- Buckel, Sonja (2013): *Welcome to Europe – die Grenzen des europäischen Migrationsrechts, Juridische Auseinandersetzungen um das „Staatsprojekt Europa“*, Deutschland: transcript Verlag.
- Cardozo, Benjamin N (1921/2009): *The Nature of the Judicial Process*, 2009 Classics edn. USA: Cosimo.

- Collins Jr, Paul M (2004): Friends of the Court: Examining the Influence of Amicus Curiae Participation in US Supreme Court Litigation. In: *Law and Society Review*, Vol. 38, No.4, 807-834.
- Cover, Robert (1983-1984): Nomos and Narrative. Foreword to the 1982 Term of the Supreme Court. In: *Harvard Law Review*, Vol. 97, 4-68.
- Cummings, Scott L/NeJaime, Douglas (2010): Lawyering for marriage equality. In: *UCLA Law Review*, Vol. 57, 1235-1331.
- Della Porta, Donatella/Diani, Mario (2006): *Social Movements. An Introduction*, 2nd edn. UK: Blackwell Publishing.
- Della Porta, Donatella/Caiani, Manuela (2007): Europeanization from below? Social movements and Europe. In: *Mobilization: An International Quarterly*, Vol. 12, 1-20.
- Duffy, Helen (2018): *Strategic Human Rights Litigation. Understanding and Maximising Impact*. UK: Hart Publishing.
- Dworkin, Ronald (1977): *Taking Rights Seriously*. USA: Harvard University Press.
- Esckridge, William N Jr (2001): Channeling: Identity-Based Social Movements and Public Law. In: *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 130, 419-525.
- Esckridge, William N Jr (2013): Backlash Politics: How Constitutional Litigation Has Advanced Marriage Equality in the United States. In: *Boston University Law Review*, Vol. 93, 275-323.
- Ettelbrick, Paula L (1996): Wedlock Alert: A Comment on Lesbian and Gay Family Recognition. In: *Journal of Law and Policy*, Vol. 5, 107-166.
- Farber, Daniel A (1988): The Originalism Debate: A Guide for the Perplexed. In: *Ohio State Law Journal*, Vol. 49, 1058-1106.
- Feeley, Malcom M (2004): Foreword. In: Scheingold, Stuart A (ed.): *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change*, 2nd edn. USA: University of Michigan Press, xi-xvi.
- Felstiner, William F/Abel, Richard L./Sarat, Austin (1980-1981): The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming... . In: *Law and Society Review*, Vol. 15, 631-654.
- Ferejohn, John E (2002): Constitutional Review in the Global Context. In: *Legislation and Public Policy*, Vol. 6, 49-59.
- Fiss, Owen M (1978): *The Civil Rights Injunction*. USA: Indiana University Press.
- Fleck, Ludwig (1980): *Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache*, Deutschland: suhrkamp.
- Fon, Vincy/Parisi, Francesco (2006): Judicial Precedents in Civil Law Systems: A Dynamic Analysis. In: *International Review of Law and Economics*, Vol. 26, No. 4, 519-535.
- Frank, Jerome (1930/2009): *Law and the Modern Mind*, 2009 edn. USA: Transaction Publishers.
- Fuchs, Gesine (2013): Strategic Litigation for Gender Equality in the Workplace and Legal Opportunity Structures in Four European Countries. In: *Canadian Journal of Law and Society*, Vol. 28, 189-208.
- Fuchs, Gesine (2019): Was ist strategische Prozessführung?. In: Graser, Alexander/Helmrich, Christian (Hg.): *Strategic Litigation. Begriff und Praxis*. Deutschland: Nomos, 43-52.
- Gabel, Peter (1983): Phenomenology of Rights-Consciousness and the Pact of the Withdrawn Selves. In: *Texas Law Review*, Vol. 62, 1563 ff.
- Galanter, Marc (1974): Why the „Haves“ Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. In: *Law and Society Review*, Vol. 9, 95-160.
- Goodrich, Peter/Carlson, David Gray (eds.) (1998): *Law and the Postmodern Mind: Essays on Psychoanalysis and Jurisprudence*. USA: University of Michigan Press.

- Graser, Alexander (2019): Strategic Litigation – oder: Was man mit der Dritten Gewalt sonst noch so anfangen kann. In: *RW Rechtswissenschaft*, Vol. 10, Nr. 3, 317-353.
- Graser, Alexander (2019): Einführung. Was es über Strategic Litigation zu schreiben gälte. In: Graser, Alexander/Helmrich, Christian (Hg.): *Strategic Litigation. Begriff und Praxis*. Deutschland: Nomos, 9-19.
- Graser, Alexander/Helmrich, Christian (Hg.) (2019): *Strategic Litigation. Begriff und Praxis*, Deutschland: Nomos.
- Green, Leslie (2003/2017): Legal Positivism. In: *Stanford Encyclopedia of Philosophy* 03.01.2003/17.12.2017, <http://plato.stanford.edu/entries/legal-positivism> (21.10.2020).
- Gribnau, Hans (2002): Legitimacy of the Judiciary. In: *Electronic Journal of Comparative Law*, <https://www.ejcl.org/64/art64-3.pdf> (23.10.2020).
- Guerrero, Marion (2014): Activating the Courtroom for Same-Sex Family Rights: „Windows of Opportunity“ for Strategic Litigation Before the European Court of Human Rights (ECtHR). In: Casonato, Carlo/Schuster, Alexander (eds.): *Rights on the Move – Rainbow Families in Europe*, Trento: Proceedings of the Conference of 16-17 October 2014, University of Trento, 53-73.
- Guerrero, Marion (2015): Was wir Jus-Studierenden verschweigen. In: *juridikum*, 2015/2, 133-137.
- Guerrero, Marion (2018): *Activating the Courtroom for Same-Sex Family Rights. „Windows of Opportunity“ for Strategic Litigation Before the European Court of Human Rights (ECtHR)*, (unpublizier- te Dissertation), EHI.
- Guerrero, Marion (2020): *Strategic Litigation in EU Gender Equality Law. EELN Thematic Report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Hahn, Lisa (2019): Strategische Prozessführung: Ein Beitrag zur Begriffsklärung. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, Vol. 39, No. 1, 5-32.
- Hart Ely, John (1978): Toward a Representation-Reinforcing Mode of Judicial Review. In: *Maryland Law Review*, Vol. 37, No.3, 451-487.
- Helfer, Laurence R/Voeten, Erik (2014): International Courts as Agents of Legal Change: Evidence from LGBT Rights in Europe. In: *International Organization*, Vol. 68, 77 ff.
- Helmrich, Christian (2019): Wir wissen eigentlich gar nicht, was strategische Prozessführung ist. In: Graser, Alexander/Helmrich, Christian (Hg.): *Strategic Litigation. Begriff und Praxis*. Deutschland: Nomos, 31-35.
- Helmrich, Christian (2019): Strategic Litigation rund um die Welt. In: Graser, Alexander/Helmrich, Christian (Hg.): *Strategic Litigation. Begriff und Praxis*. Deutschland: Nomos, 115-140.
- Hirschl, Ran (2004): *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. USA: Harvard University Press.
- Holzleithner, Elisabeth (2002): *Recht Macht Geschlecht*. Österreich: WUV Universitätsverlag.
- Holzleithner, Elisabeth (2009): Emanzipation durch Recht? In: *Kritische Justiz*, Vol. 42, 250-256.
- Holzleithner, Elisabeth (2020): Lesbische Verhältnisse auf dem Hühnerhof. Eine rechtliche Groteske als Brennpunkt des Ringens um sexuelle Menschenrechte in Österreich. In: *Zeitschrift für Menschenrechte*, Vol. 14, Nr. 1, 7-22.
- Hunt, Alan (1986): The Theory of Critical Legal Studies. In: *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 6, 1-45.
- Hunter, Nan (1997): Lawyering for Social Justice. In: *New York University Law Review*, Vol. 72, 1009-1022.
- Hutton, Christopher (2009): *Language, Meaning and the Law*. UK: Edinburgh University Press.

- Johnson, Paul (2016): *Going to Strasbourg. An Oral History of Sexual Orientation Discrimination and the European Convention on Human Rights*. UK: Oxford University Press.
- Kaczorowska-Ireland, Alina (2016): *European Union Law*, 4th edn. UK: Routledge.
- Kairys, David (ed.) (1982): *The Politics of Law: A Progressive Critique*. USA: Pantheon Books.
- Kaleck, Wolfgang (2014): Menschen, Rechte, Subversion, Recht Subversiv. In: *Zeit Online*, 24.04.2014, <https://blog.zeit.de/recht-subversiv/2014/04/24/menschen-rechte-subversion/> (23.10.2020)
- Kaleck, Wolfgang (2019): Mit Recht gegen die Macht, In: Graser, Alexander/Helmrich, Christian (Hg.): *Strategic Litigation. Begriff und Praxis*. Deutschland: Nomos, 9-19.
- Keck, Thomas M (2009): Beyond Backlash: Assessing the Impact of Judicial Decisions on LGBT Rights. In: *Law and Society Review*, Vol. 43, 151-186.
- Kelemen, Daniel R (2006): Suing for Europe: Adversarial Legalism and European Governance. In: *Comparative Political Studies*, Vol. 39, 101-127.
- Kelsen, Hans (1934): Zur Theorie der Interpretation. In: *Internationale Zeitschrift für Theorie des Rechts*, Vol. 8, 9-17.
- Leiter, Brian (2010): Legal Formalism and Legal Realism: What Is the Issue? In: *Legal Theory*, Vol 16, 111 ff.
- Leiter, Brian (2012): Legal Realisms, Old and New. In: *Valparaiso University Law Review*, Vol. 47, 949 ff.
- Lorde, Audre (1984): *Sister Outsider*. Canada: Crossing Press.
- Luhmann, Niklas (1986): *Die Soziologische Beobachtung des Rechts*. Deutschland: Metzner.
- Lustig, Doreen/Weiler, Joseph HH (2018): Judicial Review in the Contemporary World – Retrospective and Prospective. In: *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 16, No. 2, 315-372.
- Majone, Giandomenico (1998): Europe’s “Democratic Deficit”: The Question of Standards. In: *European Law Journal*, Vol. 4, 5-28.
- Marshall, Anna-Maria/Crocker Hale, Daniel (2014): Cause Lawyering. In: *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 10, 301-320.
- Mattli, Walter/Slaughter, Anne-Marie (1998): Revisiting the European Court of Justice. In: *International Organization*, Vol. 52, 177-209.
- Menkel-Meadow, Carrie (1998): The Causes of Cause Lawyering, in Sarat, Austin/Scheingold, Stuart (eds.): *Cause Lawyering: Political Commitments and Professional Responsibilities*. UK: Oxford University Press, 31-68.
- Moravcsik, Andrew (2002): In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union. In: *Journal of European Market Studies*, Vol. 40, 603 ff.
- Morris, Francine et al (2017): Strategic Litigation. An Equinet Handbook, abrufbar unter https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2018/05/equinet-handbook_strategic-litigation_def_web-1.pdf (23.10.2020).
- Müller, Ulrike AC (2019): Begriffe, Ansprüche und deren Wirklichkeiten: Ein Systematisierungsvorschlag für sogenannte strategische Prozessführung, cause lawyering und andere Formen intentionaler gesellschaftsgestaltender Rechtspraxen. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, Vol. 39, No. 1, 33-63.
- Nejaime, Douglas (2011): Winning Through Losing. In: *Iowa Law Review*, Vol. 96, 942-1012
- Nejaime, Douglas (2014): Before Marriage: The Unexplored History of Nonmarital Recognition and Its Relationship to Marriage. In: *California Law Review*, Vol. 102, 87-172.

- Polikoff, Nancy D (1993): We Will Get What We Ask For: Why Legalizing Gay And Lesbian Marriage Will Not Dismantle The Legal Structure Of Gender In Every Marriage. In: *Virginia Law Review*, Vol. 79, 1535-1550.
- Rawls, John (1997): The Idea of Public Reason Revisited. In: *The University of Chicago Law Review*, Vol. 64, 765-807.
- Robertson, David (2010): *The Judge as Political Theorist. Contemporary Constitutional Review*. USA: Princeton University Press.
- Rosenberg, Gerald N (2008): *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?*; 2nd ed. USA: University of Chicago Press.
- Sarat, Austin (2004): Vitality Amidst Fragmentation: On the Emergence of Postrealist Law and Society Scholarship. In: Sarat, Austin (ed.): *The Blackwell Companion to Law and Society*. USA: Blackwell Publishing, 1-11.
- Sarat, Austin/Scheingold, Stuart (1998): Cause Lawyering and the Reproduction of Professional Authority. An Introduction. In: Sarat, Austin/Scheingold, Stuart (eds.): *Cause Lawyering: Political Commitments and Professional Responsibilities*. UK: Oxford University Press, 3-28.
- Sarat, Austin/Scheingold, Stuart (eds.) (2001): *State Transformation, Globalization, and the Possibilities of Cause Lawyering*. UK: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W (1999): *Governing in Europe: Effective and democratic?* UK: Oxford University Press.
- Schauer, Frederick (1998): Formalism. In: *Yale Law Journal*, Vol. 97, 509-548.
- Schor, Miguel (2008): Mapping Comparative Judicial Review. In: *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 7, 257-287.
- Siegel, Reva (2015): The Jurisgenerative Role of Social Movements in United States Constitutional Law, https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/Faculty/Siegel_Jurisgenerative_Role_of_Social_Movements.pdf (23.10.2020);
- Stone Sweet, Alec (2004): *The Judicial Construction of Europe*. UK: Oxford University Press.
- Stone Sweet, Alec (2010): The European Court of Justice and the Judicialization of EU Governance. In: *Living Reviews in European Governance*, Vol. 5, 2-50.
- Stone Sweet, Alec (2011): The European Court of Justice in Craig, Paul/de Búrca, Gráinne (eds.): *The Evolution of EU Law*, 2nd ed. UK: Oxford University Press, 121-153.
- Trubek, Louise G (1994): U.S. Legal Education and Legal Services of the Indigent: A Historical and Personal Perspective. In: *Maryland Journal of Contemporary Legal Issues*, Vol. 5, 381 ff.
- Trubek, Louise G (2005): Crossing Boundaries: Legal Education and the Challenge of the New „Public Interest Law”. In: *Wisconsin Law Review*, Vol. 455, 455 ff.
- Tushnet, Mark (1988): *Red, White, and Blue: A Critical Analysis of Constitutional Law*. USA: Harvard University Press.
- Unger, Roberto M (1996): *What Should Legal Analysis Become?* UK/USA: Verso.
- Venzke, Ingo (2011): The Role of International Courts as Interpreters and Developers of the Law: Working out the Jurisgenerative Practice of Interpretation. In: *Loyola International and Comparative Law Review*, Vol. 34, 99-131.
- Warner, Michael (1999): Normal and Normaller: Beyond Gay Marriage. In: *GLQ: A Journal of Lesbian and Gay Studies*, Vol. 5, 119-171.
- Weiss, Adam (2019): The Essence of Strategic Litigation, In: Graser, Alexander/Helmrich, Christian (Hg.): *Strategic Litigation. Begriff und Praxis*. Deutschland: Nomos, 27-30.
- Wittgenstein, Ludwig (1969): *Über Gewißheit*. Deutschland: suhrkamp.

Marianne Schulze

Soziale Bewegungen: Menschen mit Behinderungen

Zusammenfassung

*Die Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen – als Expert*innen in eigener Sache – zu beschreiben, bedarf zunächst einer Skizzierung der Ausschlussfaktoren, um sich der mannigfaltigen Barrieren bewusst zu sein, die das Entstehen und Momentum der Selbstvertretung immer wieder torpedieren. Nach einem kurzen Abschnitt über regionale bzw. lokale Bewegungen wird dann die Beteiligung von Expert*innen in eigener Sache an den Verhandlungen der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen beschrieben. Die Mitgestaltung war ein emanzipatorischer Akt auf globaler Ebene, der – auch auf Grund des starken Einflusses von Selbstvertreter*innen auf das Verhandlungsergebnis – durchaus globale Auswirkungen auf die Frage der Beteiligung von Zivilgesellschaft per se gehabt hat.*

Abstract

To describe the self-representation of persons with disabilities as experts in their own cause requires, first of all, an overview of the exclusion factors, in order to be aware of the manifold barriers that have repeatedly thwarted the emergence and momentum of self-representation. After a short section on regional and local movements, the participation of persons with disabilities as experts in their own cause in the negotiations of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities is outlined. This participation was an emancipatory act on a global level, which – also due to the strong influence of self-advocates on the outcome of the negotiations – has had a global impact on the question of the participation of civil society per se.

Einleitung

Einem Anliegen Legitimität zu verschaffen ist oftmals die nobelste und gleichzeitig komplexeste Aufgabe einer sozialen Bewegung. Regelmäßig geht es für Aktivist*innen darum, dass ihr Anliegen, aber auch sie als Personen ernst genommen werden. Gehört zu werden und für „voll“ genommen zu werden ist unter anderem in der sozialen Bewegung zur Anerkennung des Wahlrechts von Frauen ein Thema gewesen.

Die Notwendigkeit, als Mensch wahrgenommen und ein legitimes Anliegen zu vertreten, ist für Menschen mit Behinderungen noch viel tiefgreifender, als dies in anderen sozialen Bewegungen der Fall ist. Es wird noch zu erläutern sein, dass die sozialen Bewegungen von Menschen mit Behinderungen sehr fragmentiert sind; zunächst scheint es jedoch notwendig, deutlich zu machen, welche Widerstände für

Menschen mit Behinderungen zu überwinden sind, um – es ist schwierig, es weniger profan auszudrücken – „für voll“ genommen zu werden. Im Weiteren interessiert die Selbstermächtigung, die auf der Ebene der multilateralen Politik global gelungen ist. Menschen mit Behinderungen waren als Expert*innen in eigener Sache an den Verhandlungen zur Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen beteiligt. Neben dem Erfolg der Beteiligung an sich und dem Paradigmenwechsel, den die Konvention festhält, sind die Bestimmungen zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, aber auch von Vertreter*innen der Zivilgesellschaft generell, von Interesse. Daher interessiert im Nachhall des Konventionsabschlusses nicht nur die Frage der weiteren Vertretung von Menschen mit Behinderungen, sondern auch die Auswirkungen auf die Partizipation von Zivilgesellschaft generell.

1. Barrieren

Treppen und Toiletten ohne Umkehr-Radius für Rollstühle sind Barrieren baulicher Art. Sie sind ein wesentlicher – leicht zu verhindernder – Faktor im Ausschluss von Menschen mit Behinderungen. Aber es gibt noch wesentlich mehr Barrieren, die Menschen mit Behinderungen an Teilhabe hindern und die sich dem Entstehen sozialer Bewegungen von Menschen mit Behinderungen und sozialen Bewegungen, in denen Menschen mit Behinderungen eine gleichberechtigte Teilhabe möglich wird, in den Weg stellen.

A-Sexualität: Menschen mit Behinderungen wird meist abgesprochen, Sexualität zu haben bzw. leben zu können. Die Ent-Menschlichung und Delegitimisierung, die dadurch gefördert wird, hat direkte Auswirkungen auf die Legitimation von Forderungen, die Menschen mit Behinderungen stellen. Sie hat auch lebensbedrohliche Auswirkungen auf die signifikant höhere Gewalterfahrung von Menschen mit Behinderungen und die – ebenfalls signifikant – niedrigere Lebenserwartung. Gewalterfahrungen spielen selbstverständlich auch eine Rolle in den persönlichen Möglichkeiten, Raum – insbesondere politischen – für sich in Anspruch zu nehmen.

Eine omnipräsente Form der Gewalterfahrung von Menschen mit Behinderungen ist Abhängigkeit. Die Dependenz von Anderen, um den Alltag zu bewältigen oder gar im öffentlichen Raum selbstbestimmt aufzutreten, ist zwar Teil vieler emanzipatorischer Prozesse, dennoch sind die Möglichkeiten, die Abhängigkeit auszunutzen, im Kontext von Behinderungen noch einmal ganz andere.

Gewaltakte sind immer auch ein stückweit Objekt-Machung: Die Rechtssubjektivität des Opfers wird ausgeblendet bzw. die Minimierung der Rechtssubjektivität ist

ein Teil des Gewaltzwecks. Diese Minimierung drückt sich auch in der Beschneidung der rechtlichen Selbstbestimmung aus. Ob Sachwalterschaft (Österreich) oder Betreuung (Deutschland): Rechtsinstitute, die die Entscheidungsbefugnis einer Person formal und offiziell beschneiden, tragen auch dazu bei, die Rechtssubjektivität zu relativieren. Auch das trägt dazu bei, dass die Fähigkeit von Menschen mit Behinderung, für sich selbst zu sprechen und zu entscheiden, in Frage gestellt wird.

Die Darstellung bzw. Beschreibung von Menschen mit Behinderungen kreist notorisch um – vermeintliche – Unfähigkeit. Der medizinische Fokus verstärkt die Tendenz, die – angeblichen – Defizite und die – vorgeblich – nicht vorhandenen oder schlechter entwickelten Fähigkeiten zu thematisieren.

Insgesamt ist die Zurückdrängung und Verdrängung von Menschen mit Behinderungen aus Räumen, in denen soziale Bewegungen entstehen können und sich repräsentieren können, von einer besonders tief wirkenden Form des Paternalismus gezeichnet. Besonders wohlgemeinte Ratschläge verunmöglichen die Entwicklung von Selbstbestimmung komplett: „Du weißt ja nicht, was gut für Dich ist,“ bzw. „Sie brauchen sie gar nicht fragen, die kann das nicht wissen,“ die Begründungen sind so haarsträubend wie weitverbreitet und der Sukkus ist immer wieder: Nehmen sie diesen Menschen nicht ernst.

Spezielle Erwähnung verdient an dieser Stelle der TED-Talk der australischen Selbstvertreterin Stella Young, die trefflich feststellte: „I am not your inspiration, thank you very much!“ (Young 2014) Die Verschiebungen des Paternalismus in eine Ersatzfunktion, wonach Menschen mit Behinderungen jede Unterstützung ungefragt – aber dankbar – annehmen müssen oder eben auch als „Inspiration“ herhalten müssen. Die Fremdbestimmung der Identität ist die eine Schattenseite, die zweite ist auch hier die Entwertung, die es schwierig – bis unmöglich – macht, ernst genommen zu werden.

2. Safe space(s)

Für Anliegen, für soziale Veränderungen einzutreten, ist ganz grundsätzlich mit Schwierigkeiten und Unsicherheiten verbunden. Juristisch lassen sich die Gefahren, die mit gesellschaftspolitischen Gegenpositionen verbunden sind, mit Viktimisierungsverbot sehr trefflich beschreiben. Personen, die sich gegen ihre eigene Diskriminierung wehren, müssen davor geschützt werden, für diesen Schritt bestraft bzw. schlechter gestellt zu werden. Nimmt man die vorhin skizzierten Barrieren hinzu, kann man erahnen, welche Hürden Menschen mit Behinderungen überwinden müssen, bevor sie an sozialen Bewegungen teilhaben können bzw. eine solche mitgestalten können.

Für Menschen mit Behinderungen gilt wie für die meisten Selbstvertreter*innen, dass sie selten eine emotional sichere und sozial einladende Umgebung vorfinden. Ein so bezeichneter „safe space“, also ein Ort, in dem man vor Diskriminierung, Entwertung, Stigmatisierung und ähnlichen Formen des Ausschlusses sicher ist und für sich selbst sprechen kann, ist für viele Selbstvertreter*innen mit Behinderungen ein schier unerreichbares Ziel, fast eine Traumvorstellung. Mit hoher Wahrscheinlichkeit treffen Menschen mit Behinderungen auf physische Barrieren, die gar nicht oder nur unter großem Risiko überwunden werden können: die Idee, eine Rollstuhl nutzende Person „einfach“ gemeinsam über die Treppen zu tragen, birgt trotz aller guter Absicht ungewohnte Gefahren.

Die sozialen Barrieren, die in Form von stereotypen Bildern und Stigma den Ausschluss bedingen, sind noch schwieriger zu überwinden. „Man ist nicht behindert, man wird behindert,“ beschreibt das Dilemma, dass die Barrieren in den Köpfen der Menschen ohne Behinderungen wesentlich dramatischere Konsequenzen haben, als es die Beeinträchtigung selbst hat.

Menschen mit Behinderungen werden selten für voll genommen und regelmäßig unterschätzt. Darüber hinaus gibt es eine weitere Hürde, die aus den sozialen Barrieren erwächst: Menschen mit Behinderungen werden paternalistisch in Watte gewickelt, es wird oftmals versucht, alle Probleme und Risiken von ihnen fernzuhalten. Konsequenterweise haben Menschen mit Behinderungen selten die Möglichkeit, ein Risiko einzugehen und das zu erleben, was Pat Deegan (1996) als Würde des Risikos beschreibt. Die Möglichkeit, etwas zu riskieren oder gar einen Fehler zu machen, als Teil eines menschenwürdigen Daseins zu erleben.

Risiko ist ein zentraler Moment in sozialen Bewegungen und die Erfahrung von Fehlern, insbesondere in einer größeren Gruppe, ist auch für Menschen, die das „Recht auf einen Fehler“ selbstverständlich leben können, schon schwer genug. Ohne diese Vorerfahrung wird es entschieden schwieriger. Die Überforderung, die der Mangel an Fehlererfahrung offenbart, kombiniert sich mit anderen Konsequenzen sozialen Ausschlusses. Gewisse Umgangsformen, so manche Usancen nicht als Teil einer – inklusiven – Bildungskarriere aufgeschnappt zu haben, macht sich dann und wann bemerkbar. Die bittere Ironie ist, dass die Reaktionen darauf meist noch haarsträubendere Formen des Paternalismus sind.

Umso bedeutender die Unterstützung durch „Peers“, Selbstvertreter*innen mit Behinderungen, die andere Selbstvertreter*innen mit Behinderungen unterstützen. Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwähnt das Unterstützungs-System durch Peers im Kontext von Rehabilitation, die in der Kon-

vention in einer eigenständigen Bestimmung verankert wird (Artikel 26). Die wechselseitige Unterstützung von ähnlich-gesinnten und ähnlich-erfahrenen Menschen ist gerade auf Grund der oben beschriebenen Barrieren unerlässlich, um die vielfachen Erfahrungen von Ausschluss und Abwertung zu überwinden.

Viele Selbstvertreter*innen, insbesondere jene, die sich in regionalen und internationalen Gremien einbringen, werden von Persönlichen Assistent*innen unterstützt. Persönliche Assistenz ist die Unterstützung eines Menschen mit Behinderungen auf Basis der Wünsche, Vorlieben und Entscheidungen dieser Person durch eine angestellte Person. Die Augenhöhe, die für diese Arbeits- und Unterstützungsbeziehung erarbeitet werden muss, ist eine, um die Menschen mit Behinderungen oftmals kämpfen müssen. Die Unterstützung durch Persönliche Assistent*innen ist zentral, um Selbstbestimmung im Alltag leben zu können. Die Unterstützung durch Persönliche Assistent*innen in der Verhandlung über gesellschaftspolitische Änderungen hat mehrere unschätzbare positive Auswirkungen, zwei seien genannt: die Vertrauensbeziehung zu einer Persönlichen Assistent*in kreiert einen, von Paternalismus befreiten, safe space, der das Einbringen in öffentliche Debatten und die Teilhabe an sozialen Bewegungen wesentlich erleichtert. Es ist auch eine sehr unmittelbare praktische Anleitung, wie man mit Menschen mit Behinderungen auf Augenhöhe umgeht.

3. Selbstvertreter*innen

Als Brückenschlag zwischen den vielfach erlebten Barrieren und den versprengten Initiativen zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen im Vorfeld der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen seien ein paar Vignetten zu den Erfahrungen von Selbstvertreter*innen hilfreich. Die anekdotische Schilderung des Ausschlusses, wie auch der Schritte auf dem Weg zur Selbstvertretung in verschiedenen sozialen Bewegungen mögen deutlich machen, was alles notwendig ist, um Augenhöhe mit Menschen mit Behinderungen zu erreichen und was alles möglich ist, wenn diese erfolgreich hergestellt wurde.

Es folgen einige skizzenhafte Einlassungen von – europäischen – Selbstvertreter*innen über die Barrieren des Alltags und die Möglichkeiten, diese zu überwinden. Den Auftakt macht Nelli Riesen aus der Schweiz, die auf Grund von Autismus einzig das Wort „Ja“ verbal ausdrücken kann – das aber auch „nein“ bedeuten kann – und sich über UK – Unterstützte Kommunikation, in Debatten einbringt. Die Gelegenheit jemandem außerhalb des gesprochenen Worts die technische Möglichkeit einzuräumen,

sich selbst einzubringen ist eine derweil noch komplett unterschätzte Form der Herstellung von Augenhöhe und Teilhabe.

Weiterhin sei der Gründungspräsident des „Welt Taubblinden Verbands“, Lex Grandia angeführt. Im Zuge der Verhandlungen über die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat er die Wichtigkeit, über die Bedürfnisse einzelner Beeinträchtigungen hinweg solidarisch zu sein, erkannt und dieser Notwendigkeit seine Stimme gegeben.

Süleyman Kurt wiederum ist ein echter Vorarlberger, der – in der Türkei geboren und Wunderheilern wundersam entkommen – Deutsch über das Schulfernsehen erlernt hat. Mit einer ordentlichen Portion Humor setzt er sich mit Fragen von Sexualität und Menschen mit Behinderungen auseinander.

Die Auswahl der Selbstvertreter*innen kann man und soll man kritisch hinterfragen. Es gibt eine wachsende Zahl an Portraits von Selbstvertreter*innen aus anderen Teilen der Welt, insbesondere aus Ländern, die insbesondere in Folge von Kolonialismus ökonomisch und strukturell benachteiligt sind. Auch Dank moderner Technologien ändert sich das nun stetig und die Narrative von Menschen mit Behinderungen selbst, mehren sich.

Nelli Riesen hat mit knapp 37 Jahren über ihren Unterstützer die gestützte Kommunikation (Facilitated Communication, FC) gelernt. „Mit dieser ist es mir möglich meine Gefühle, meine Gedanken und Intentionen in eine verständliche Sprache zu fassen und mein Innenleben differenziert zum Ausdruck zu bringen.“ „Äußerlich spinne ich noch genau so, leide unter Ticks und festgefahrenen Gewohnheiten, usw. – aber die Auswirkungen der Sprache, so langsam sie auch ist, ist gewaltig.“ (Riesen 2014)

Riesen, in einem Referat über die Notwendigkeit bzw. die Möglichkeiten von De-Institutionalisierung, betont „ich brauche Menschen, die mich trotz allem ernst nehmen, mich ansprechen und mich nicht schonen, die mir zutrauen, dass ich mich mit Problemen und Fragen auseinandersetzen kann. Selbst dann, wenn mir eine wahrnehmbare Reaktion nicht möglich ist.“ (Riesen 2013).

Die Überbrückung von kommunikativen Barrieren war für Lex Grandia ebenso ein Lebensthema: Fast gehörlos und blind, hat er sich als Selbstvertreter taub-blinder Menschen bei den Verhandlungen zur Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen eingebracht. „Taubblinde Menschen sind sehr unterschiedlich; nur wenige sind völlig gehörlos und blind ... es gibt taubblinde Menschen, die auch eine physische oder intellektuelle oder psycho-soziale Beeinträchtigung haben.“ (Grandia 2014: 147).

„Die meisten taubblinden Menschen leben isoliert auf Grund von mangelnder Kommunikation und Mobilität. Mangelnde Bildung macht es unmöglich, die Rechte und Bedürfnisse von taubblinden Menschen für Teilhabe in der Gesellschaft zu formulieren. Die meisten Aktivitäten mit oder für taubblinde Menschen sind zur Unterhaltung gedacht, nicht um taubblinde Menschen politisch zu involvieren.“ (Grandia 2014: 147).

Lex Grandia hat sich regelmäßig in den Verhandlungen zur Konvention eingebracht, immer verbunden mit einer kleinen philosophischen Betrachtung. Und immer wieder hat er darauf hingewiesen, dass er gerne ein Recht auf sein eigenes Tempo hätte, auch weil ihn die Verhandlungen stark angestrengt haben und die Beteiligung an der Diskussion in jeder Hinsicht fordernd war. Lex Grandia war unter den ersten Selbstvertreter*innen im Verhandlungsteam zur späteren UN-Konvention, der die Notwendigkeit von Allianzen zwischen verschiedenen „Behinderungen“ verstand und auch umzusetzen wusste. Die Individualität und gleichzeitig Synchronität des Erlebten war im stets bewusst: „die schlechten Erfahrungen von Menschen mit psychiatrischen Beeinträchtigungen, die Zwangsmaßnahmen in Institutionen erlebt haben. Diese Erfahrungen haben auch taubblinde Menschen gemacht. Auch ich, der ich 16 Jahre in einer Institution gelebt habe.“ (Grandia 2014: 150)

Süleyman Kurt wurde in der Türkei geboren und als Konsequenz der Arbeitsmigration seines Vaters, kam er nach Vorarlberg, wo er heute lebt, arbeitet und seine Erfahrungen teilt. In „Eiserne Beine“ (Kurt 1992) berichtet er von seinem Spracherwerb auf Basis des ORF-Schulfernsehens, weil der Besuch der lokalen Schule, auch infolge seiner Spastik, unmöglich war. Er schildert auch die fortwährenden Bemühungen seiner Eltern, ihn zu heilen bzw. heilen zu lassen und seine – abenteuerlichen – Befreiungsschläge:

„Ende Juni 1992 lebte ich in Batschuns. Da bekam ich einen Anruf von meiner Mutter. Sie sagte mir, ich solle nach Hause kommen, denn mein Vater habe einen Muezzin gefunden, der mich heilen wolle. Am Samstagmorgen wurde ich dann mit meinem elektrischen Rollstuhl in einem Bus heimgefahren. Der Muezzin sagte, daß ich einundvierzig Tage zu Hause bleiben müsse, um geheilt zu werden. Ich glaubte aber nicht daran, daß er mich heilen könnte. Doch meine Eltern waren fest davon überzeugt. Ich dagegen hätte etwas Besseres zu tun gehabt, als daheim herumzusitzen. Ich sagte zu meiner Mutter: „Er kann mich nicht heilen. Darum möchte ich nach Batschuns zurück“. Da sie mich nicht zurückschickten, sagte ich zu meiner Mutter, sie solle mich im elektrischen Rollstuhl nach draußen setzen. Und sie tat es. Und dann dachte ich mir, warum soll ein behinderter Mensch nicht das tun, was ihm paßt?

Und dann fuhr ich los. [...] von Klaus nach Batschuns. Dafür brauchte ich circa 3 1/2 Stunden. Als ich in Batschuns beim letzten steilen Stück angekommen war, war die Batterie schon so schwach, daß ich kaum mehr ohne Hilfe weiterkam. Gott sei Dank kam eine Betreuerin mit dem Fahrrad vorbei und schob mich das letzte Stück. Schließlich kam ich in der Wohngruppe an.“ (Kurt 1992: 5). Herr Kurt ist zwischenzeitlich ein etablierter Selbstvertreter in Österreichs westlichem Bundesland, Vorarlberg. Er spricht den lokalen Dialekt und zwar so, dass er – wie die meisten Vorarlberger*innen – schwer zu verstehen ist; die spastische Lähmung spielt da eine untergeordnete Rolle.

4. Eingeschlossen: Behinderung als Teil sozialer Bewegungen

Die Industrialisierung ist im Entstehen von sozialen Bewegungen bedeutsam, so auch – über den Mechanismus der Exklusion – für Menschen mit Behinderungen. Eine der gesellschaftspolitischen Linien, die die Industrialisierung sehr nachhaltig gezogen hat, ist jene von Arbeitsfähigkeit und vermeintlicher Arbeitsunfähigkeit (García Iriarte 2015: 50). Diese Aufteilung bedeutete mehrheitlich den Ausschluss von Menschen mit Behinderungen und die Errichtung von Institutionen, in denen Isolation die Exklusion von gesellschaftspolitischer Teilhabe zunächst zementierte. Shakespeare beschreibt sehr eindringlich die nach wie vor dominanten Tendenzen, die Menschen mit Behinderungen isolieren und insbesondere keine Subkultur und damit Identitätsstiftung ermöglichen (Shakespeare 2006: 170). Anders als Frauen, gibt es kaum Vorbilder, anders als in ethnischen Minderheiten, bietet die Familie nicht notwendigerweise den Anschluss und das Gefühl der Zugehörigkeit bzw. Gemeinsamkeit.

Die Frage der Industrialisierung bzw. auch der Arbeitsfähigkeit führt historisch sehr unmittelbar in die Kolonialisierung, zum Beispiel die karibischen Zuckerplantagen (Kennedy/Newton 2017). Das Leben zwischen „Fitness und Tod“ (ebd.: 385) war geprägt von psychischer und physischer Entstellung, Verletzungen und Beeinträchtigungen. Das Herrschafts- und Unterdrückungssystem der Sklaverei verbrämte die Frage von Ethnie, rassistischer Gewalt und auch Beeinträchtigung. „Das beeinträchtigende Vermächtnis der Sklaverei bewegt sich sehr ‚fluid‘ zwischen den Bereichen Repräsentation, Erinnerung und Körperlichkeit.“ (ebd.: 389). Gleichzeitig ist gerade auch diese Phase, wie auch ihre historische Aufarbeitung, symbolisch für mangelnde Repräsentation und für die Unsichtbarkeit von Beeinträchtigung bzw. Behinderung.

Eine weitere Facette des Phänomens, dass Beeinträchtigung Teil einer sozialen Bewegung, aber nicht notwendiger Weise sichtbar oder angemessen repräsentiert ist, ist Religion (Betcher/Wangila 2017). Die Rolle der „lahmen, kranken und blinden Menschen“ die „geheilt“ werden ist ein Narrativ, der zum einen die stark medizinisch fokussierte Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen (sog. Medizinisches Modell, Shakespeare 2006) stützt, zum anderen das Mitleid und die Mildtätigkeit (sog. Charity Modell) in den Fokus rückt und die bemitleidenswerte Person zum Objekt macht. Repräsentation als Rechtssubjekt hat in diesem Kontext keinen Platz. Die Mildtätigkeit führt unmittelbar weiter zu Bettelei und verwandten Formen der Ausbeutung von Beeinträchtigung zu Zwecken, die explizit auf die Entwertung von Beeinträchtigung und damit Menschen mit Behinderungen abstellen (Ferrante/July 2017: 156).

Die Loslösung aus diesen Zuschreibungen und eher verqueren Formen des Mitleids; insbesondere jedoch die Emanzipation aus Organisationen, die sich für Menschen mit Behinderungen einsetzen hin zu Organisationen, in denen Menschen mit Behinderungen sich selbst repräsentieren, ist eine vergleichsweise junge Entwicklung. Stellvertretend für verschiedene regionale und nationale Entwicklungen sei hier die Repräsentation auf internationaler Ebene dargestellt, auch weil sie für die allerjüngsten Entwicklungen in der sozialen Bewegung von Menschen mit Behinderungen die entscheidende Rolle gespielt hat.

In Nachwirkung des Ersten Weltkriegs wurde 1922 jene Organisation gegründet, aus der zwischenzeitlich Rehabilitation International Global hervorgetreten ist. Im Vorstand der Organisation waren Serviceprovider und Regierungsvertreter*innen genauso selbstverständlich vertreten wie Wissenschaftler*innen und Forscher*innen im Rehabilitationsbereich. Die Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen als Selbstvertreter*innen war stets umstritten und die erste Bruchlinie entstand bei einem Kongress 1972 in Sydney, bei dem Selbstvertretung zum Thema gemacht wurde. Beachtlich ist, dass diese Entwicklung mit der steigenden Aufmerksamkeit innerhalb der Gremien der Vereinten Nationen einhergeht, die zu der Zeit erste thematisch einschlägige Resolutionen beschlossen. Im Vorfeld des Weltkongresses von Rehabilitation International 1980 gab es ein Treffen von mehr als 200 Selbstvertreter*innen, das zur Gründung von Disabled Peoples' International (DPI) führte. Der neugewählte Generalsekretär, Henry Enns, konnte unmittelbar in die Planung zum „UN-Jahr der behinderten Menschen“ einsteigen. In weiterer Folge nahm eine Delegation von DPI an einschlägigen Konferenzen der Vereinten Nationen teil. Da die Besucher*innen-Galerie notorisch barrierevoll war, wurden die DPI-Vertreter*innen in den Konferenzsaal vorgelassen, wo sich jede Menge Möglichkeiten für unmittelbare Gespräche mit

Diplomat*innen ergaben. Die International Disability Alliance (IDA) wurde 1999 ins Leben gerufen und versteht sich als Netzwerk der global vertretenen Organisationen von Menschen mit Behinderungen. Während der Konventionsverhandlungen konnte IDA mehr Ressourcen zur Verfügung stellen und war daher dominanter in der Vertretung auf internationaler Ebene.

5. Verhandlung der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Die Umstände des „Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities“ waren speziell, sowohl im Selbstverständnis der Zivilgesellschaft innerhalb der Vereinten Nationen, aber auch in den – 2001 – komplett neuen technologischen Möglichkeiten. Innerhalb kürzester Zeit wurden vereinzelte Expert*innen, versprengte Kleinstorganisationen und lose Verbindungen zu einer transnationalen Zivilgesellschaft (Sabatello 2014: 1).

Nach mehreren Anläufen in der „Dekade der Vereinten Nationen für Menschen mit Behinderungen“ in den 1990er Jahren machte der damalige mexikanische Präsidentschaftskandidat Vincente Fox die Integration von Menschen mit Behinderungen zu einem innen- und außenpolitischen Thema. Nach seiner Wahl unternahm er bei der Anti-Rassismus-Konferenz in Durban, Südafrika im September 2001 einen Vorstoß zur Verhandlung einer Konvention, auf die er unmittelbar eine formale Eingabe in der Generalversammlung der Vereinten Nationen folgen ließ. In der ursprünglichen Resolution zur Initiierung von Verhandlungen war die „Involvierung“ von Menschen mit Behinderungen vorgesehen (Vereinte Nationen 2001: Abs. 3) Schnell wurde deutlich, dass diese Ambiguität aufgelöst werden musste, auch um die Legitimität des Prozesses sicherzustellen. An diesem Punkt profitierte der Prozess entscheidend von der Beteiligung des Landmine Survivor Networks: einer Nichtregierungsorganisation, die Teil der Anti-Personenminen-Konvention war, die 1997 als erste Nichtregierungsorganisation mit dem Friedensnobelpreis gewürdigt wurde. Das Prestige dieser Anerkennung, insbesondere jedoch das Erfahrungswissen aus den Verhandlungen nutzend, machte sich Landmine Survivor Network für eine Fortführung der Partizipation von Menschen mit gelebter Erfahrung mit Behinderungen stark. Diese Umschreibung – „lived experience“ – wurde insbesondere in der Integration von psychisch und psychiatrisch etikettierten Menschen, also Psychiatrieerfahrenen, ein Wendepunkt für das Verhandlungsergebnis.

Die transnationale Bewegung setzte sich in der ersten Verhandlungsrunde noch aus 30 handverlesenen Expert*innen zusammen, hernach wurde zwar die Vorgabe präzisiert, aber mit dem Verweis auf die „Praxis der Vereinten Nationen in der Partizipation von Zivilgesellschaftsorganisationen“ de facto eine weitere Hürde eingebaut. Denn diese Praxis beruht auf einer Akkreditierung in einem eigenen Ausschuss, der einmal jährlich tagt und dessen Antragskultur etwas antiquiert wirkt. Daher wurde auf entsprechende Beschlüsse zur Erweiterung der Repräsentation gedrängt. Erfolgreich, nach Ende der ersten Verhandlungsrunde wurden die Teilnahmebedingungen für Nichtregierungsorganisationen substantiell aufgeweicht (Sabatello 2014: 6). Parallel begannen die Selbstvertreter*innen vor Ort mit improvisierten und stetig professionelleren Methoden, die Internet-Technologie zu nutzen, um andere Expert*innen in eigener Sache einzubinden. Die Computertische in den Gängen des Kellers unterhalb des UN-Hauptquartiers waren ständig belegt. Die gleichermaßen transnationale wie technologische Bewegung, die da 2002 entstand, hatte viel zu lernen: wie man für sich selbst spricht, was man fordert (Rechte, aber welche?), wie man Forderungen aufstellt und substantiiert – die Liste ist umfangreich.

Die Einbindung dezentraler Selbstvertreter*innen war unumgänglich, da die Teilnahme an den Verhandlungen in New York kostenintensiv war – und ist. Zwei Mal pro Jahr für zwei Wochen nach Manhattan, potenziell mit Assistent*innen ist ein enormer Aufwand, den auch große Nichtregierungsorganisationen nur schwerlich stemmen können. So gab es Selbstvertreter*innen wie Pamela Molino Toledo (2014), die sich nach New York durchkämpften und sich vor Ort Unterstützung (hier: Gebärdensprachdolmetschung) organisierten. Dann gab es die etablierten Nichtregierungsorganisationen, die ein Mal gehörlose Menschen aus vier Erdteilen einflogen, um den Plural von Gebärdensprache manifest zu machen (Kauppinen 2014) – World Federation of the Deaf; oder Kinder mit Behinderungen auf mehreren Kontinenten versammelten, um die Recht von Kindern mit Behinderungen deutlich zu machen – Save the Children (Lansdown 2014).

Trotz der impromptu Zusammensetzung und mit vorsichtiger Unterstützung der Verhandlungserfahrung etablierter Nichtregierungsorganisationen, insbesondere von Land Mine Survivor's Network, gelang die Strukturierung und stete Professionalisierung in den Verhandlungsrunden. Zwei Entwicklungen sind dabei bemerkenswert: die Selbstvertreter*innen begannen für die Anliegen von anderen Beeinträchtigungen einzutreten: Brailledokumente wurden von Menschen mit Lernschwierigkeiten eingefordert oder gehörlose Menschen thematisierten die Gewaltakte in Psychiatrien. Zweitens wurde die Zahl der diplomatischen Delegationen, die eine*n Selbstvertreter*in als Mitglied oder gar Leitung der Delegation nominierte, von Verhandlungsrunde zu Verhandlungsrunde größer.

Die impromptu Bewegung war binnen knapp vier Jahren von handverlesener Auswahl mitten in den Entscheidungsprozess inkludiert. Die Entwicklung gipfelte darin, dass der verhandlungsführende Botschafter Neuseelands, Don MacKay, die letzten Verhandlungstage und -stunden damit unter Druck setzte, dass ein Ergebnis nur dann abgestimmt würde, wenn auch die Nichtregierungsorganisationen beistimmen würden (Sabatello 2014: 5). Das war nichts weniger als ein kompletter Tabubruch, der eine scharfe Abgrenzungsreaktion seitens mancher Regierungen fast schon reflexhaft provozierte. Das geschah allerdings erst im Nachgang der Verhandlungen.

Die starke Handschrift der Selbstvertreter*innen ist dem Konventionstext in fast jeder Zeile einverleibt, insbesondere in jener Passage, in der die Partizipation von Expert*innen in eigener Sache (also: Selbstvertreter*innen) als Verpflichtung verankert wurde (Artikel 4 Abs. 3 Konvention): „Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und Maßnahmen zur Durchführung dieses Übereinkommens und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, stimmen sich die Vertragsstaaten mit den Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen eng ab und beziehen sie aktiv ein.“

Einzig die Formulierung „Fragen, die sie betreffen“ verrät, dass der Paradigmenwechsel, den die Konvention vollzieht, den Paternalismus noch nicht ausbooten konnte. Ein klein wenig muss nach wie vor die Möglichkeit bestehen bleiben, dass es Themen bzw. Fragen gibt, die Menschen mit Behinderungen nichts angehen, für die es an Legitimität fehlt, für sich selbst zu sprechen.

6. Selbstvertretung nach Verabschiedung der Konvention

Die Konventionsverhandlungen waren ein ungeahnter emanzipatorischer Akt. Von einseitig auf dreistellig und das in weniger als fünf Jahren. Die Verhandlungen endeten im August 2006 und – mit einer kleinen Coda – formal mit der Beschlussfassung in der Generalversammlung (Vereinte Nationen 2006) besiegelt. Die kleine Coda drehte sich um eine potentielle Fußnote in der Passage zum Recht auf Anerkennung als rechtsfähige Person (Artikel 12). In der Einschätzung der Situation und im weiteren Umgang damit wurden die fundamentalen Schwächen der rasanten Entwicklung innerhalb der globalen, transnationalen Bewegung sehr rasch und dramatisch offenbar. Die sehr spezielle, fast schon kameradschaftliche Atmosphäre zwischen Selbstvertreter*innen und diplomatischem Personal, die sich in Fragen Barrierefreiheit und Selbstbestimmung ein ordentliches Stück näher gekommen war, traf auf die po-

litische (Un-)Kultur der Vereinten Nationen, die neben staatstragendem Konsens auch das eine oder andere geo-politische Spiel(chen) ganz gut beherrscht. Für letzteres hatte es während der Verhandlungen keine Vorbereitung gegeben – das blieb überraschend außen vor. Aber auf den letzten Metern – sprichwörtlich in den letzten Stunden – wurde der Einfluss der Nichtregierungsorganisationen und Selbstvertreter*innen manchen Staaten zu viel, es musste ein entsprechendes „Signal“ gesendet werden. Und das ausgerechnet in der Passage zu rechtlicher Selbstvertretung. Diese ist jener in der Frauenrechtskonvention (Artikel 15) nicht unähnlich, die rechtlichen Implikationen waren daher überschaubar, wesentlich schwieriger war da schon die praktische Frage der rechtlichen Gleichstellung von tausenden Menschen, die vielfach ihrer Selbstvertretung (in)formell beraubt wurden – und werden. Daher der Vorschlag, die Anwendbarkeit der Bestimmung mit einer Fußnote einzuschränken.

Die erste Feuerprobe kurz vor Abschluss war denn dann auch der Sprung von einer „sheltered“ Version der Vereinten Nationen in die inklusive Form des Multilateralismus, mitsamt Theatralik und Scharmützeln. Die Tatsache, dass es die Passage zu rechtlicher Selbstvertretung traf, steigerte die Eskalationsgeneigntheit. Flugs waren einige Selbstvertreter*innen der Meinung, ihnen würde sämtliche Legitimität entzogen und also der Möglichkeit, für sich selbst zu sprechen, potenziell beraubt.

Was dem improvisierten und im Vakuum des Ad Hoc Committee entstandenen Verbund fehlte, war die Verbindung mit anderen Nichtregierungsorganisationen und dem breiteren Diskurs der Zivilgesellschaftsvertretung innerhalb (und auch außerhalb) der Vereinten Nationen. Was schmerzlich und nachhaltig fehlte, war die Einsicht, welches Privileg den Selbstvertreter*innen als Repräsentant*innen der Zivilgesellschaft innerhalb der Verhandlungen zuteil wurde. Ja, die Verpflichtung zur Partizipation von Selbstvertreter*innen ist in erster Linie eine überfällige Anerkennung von Legitimität und eine Sanierung von Exklusion in all ihren Ausprägungen. Es ist aber auch eine neue Stufe in der stetigen Weiterentwicklung von menschenrechtlichen Vereinbarungen der Vereinten Nationen, die von Jahr zu Jahr, von Diskussion zu Diskussion differenzierter und praxisnäher werden. Damit fügt sich die Bestimmung in einen Entwicklungsprozess ein, der von vielen anderen mitgeprägt wurde und der für sämtliche Zivilgesellschaftsvertreter*innen Relevanz hat. Das wurde von vielen Selbstvertreter*innen im Ad Hoc Committee übersehen.

Die Nachhaltigkeit des innerhalb des Ad Hoc Committees ad hoc gebildeten Netzwerks wurde nach und nach aufgebaut. Der International Disability Caucus, der sich während der Verhandlungen formiert hatte, wurde in die International Disability Alliance (IDA) integriert, die fortan die bestimmende Vertretung von Menschen

mit Behinderungen bei den Vereinten Nationen wurde. Die Behauptung, für alle Menschen mit Behinderungen weltweit Sprachrohr zu sein, sorgte für Verwunderung, insbesondere da es zunächst mit DPI – Disabled People’s International – eine regional organisierte Selbstvertretungsorganisation gab. Die wurde jedoch, angeslagen von einer Führungskrise an der internationalen Spitze der Organisation, für die internationale Vertretung auf die Seite gedrängt. Es blieb der International Disability Alliance (IDA) überlassen, die Vertretung in den multilateralen Gremien zu übernehmen und damit die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen voranzutreiben. Parallel wurde die Selbstvertretung vor Ort forciert mit Trainings zu den Konventionsinhalten, insbesondere zur ersten Anhörung des sogenannten Staatenberichts vor dem, zur Einhaltung der Konvention politisch berufenen, Fachausschuss der Vereinten Nationen zur Behindertenrechtskonvention.

In weiterer Folge wurde die International Disability Alliance (IDA) zu der zentralen Vertretungsorganisation in internationalen Gremien, insbesondere den Vereinten Nationen. Die Bemühungen, die Prinzipien der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in sämtliche Programme der Vereinten Nationen einzubauen, sind stark mit dieser Allianz verknüpft. Parallel knüpfte die transnationale und virtuelle Bewegung vor Ort an und verbreitete die Verhandlungsergebnisse aus New York. Selbstvertreter*innen aller Orten wurden geschult und mit dem Menschenrechtsansatz vertraut gemacht. Mit der Ratifizierung der Konvention in mehr als 150 Mitgliedsstaaten ging, den Konventionsvorgaben entsprechend, die Notwendigkeit der Erstellung von Staatenberichten einher. Der Tradition entsprechend sieht auch der Fachausschuss zur Behindertenrechtskonvention Berichte der Zivilgesellschaft als Gegengewicht und begrüßt deren Einbringung. Die systematische Schulung in der Erstellung dieser Berichte, aber auch einschlägige Trainings in der Selbstvertretung in Gremien der Vereinten Nationen sind so innerhalb sehr kurzer Zeit zu einem Grundstandard geworden.

7. Barrierefreie und inklusive Zivilgesellschaft?

Die Verhandlungen der Konvention selbst und ihre rechtlich bindenden Ergebnisse waren nebst vielem anderen auch eines: ungemeines Potenzial. Für die Frage der Selbstvertretung genauso wie für die Vertretung von Zivilgesellschaft grundsätzlich. Ersteres ist in Teilen gelungen und in anderen grandios gescheitert. Ein großer Erfolg ist zweifelsohne der mehrfache Bezug der Nachhaltigkeitsziele (SDGs) auf Menschen mit Behinderungen. Waren die Millennium-Entwicklungsziele noch ohne einen Verweis auf Beeinträchtigung formuliert wurden und es damit unmöglich, Daten zu

dem Themenfeld zu sammeln, ist das mit Beschluss der Nachhaltigkeitsziele nun möglich. Gleichzeitig wurde aber auch der Antagonismus in Sachen Inklusion deutlich: der so bezeichnete „Twin Track Approach“ sieht vor, dass es spezifische Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen benötigt, parallel aber auch eine Schiene, die Inklusion und Barrierefreiheit gemeinsam mit anderen sicherstellt. Genau das ist im Kontext der Nachhaltigkeitsziele nicht gelungen: Inklusion und Barrierefreiheit als ein größeres Ganzes, als verbindende Prinzipien zu etablieren. Das scheint durchaus auch mit der mangelnden Einsicht zusammenzuhängen, dass die Errungenschaften aus dem Verhandlungsprozess unmittelbar mit anderen Zivilgesellschaftsvertreter*innen hätten geteilt werden sollen. Die – durchaus nachvollziehbare – Haltung im unmittelbaren Nachhall der Verhandlungen war „Nichts über uns ohne uns“ ... und zwar wir ganz alleine. Das hat sich insbesondere auf die Überarbeitung der Minimumstandards zu Inhaftierung (Standard Minimum Rules on Imprisonment, SMR) negativ ausgewirkt: die Möglichkeit, die Frage psychischer Gesundheit, den Umgang mit Menschen mit psychischer Beeinträchtigung in Haft, aber insbesondere die Forensik – Anhaltung von Menschen, die auf Grund einer psychiatrischen Beeinträchtigung eine Straftat begangen haben – konnte nicht auf jenem Level diskutiert und geregelt werden, das die Behindertenrechtskonvention vorgegeben hat. Die Vertretung von IDA hat das, ziemlich im Alleingang, torpediert, sehr zur Frustration anderer Zivilgesellschaftsorganisationen, die inhaltlich unterstützend waren, aber sich in ihren Möglichkeiten der Repräsentation gefährdet fühlten.

Und dann ist da noch die praktische Auswirkung der Tatsache, dass das Ausmaß an Partizipation in den Verhandlungen der Behindertenrechtskonvention einigen Staatenvertreter*innen eindeutig zu weit ging. Mit einer relativ gleichzeitig einsetzenden Verengung von „civil society space“ wurden die Streitigkeiten sowohl in der Akkreditierung von Nichtregierungsorganisationen in ECOSOC stärker und die Zulassungen restriktiver. Auch wurden die Bedingungen für die Teilnahme von Nichtregierungsorganisationen drastisch verschärft. Eine Ausnahme bildet das historisch erste Dialogforum im Kontext des Dritten Komitees der UN-Generalversammlung zu Menschenrechten im Januar 2020. Man wird sehen, wo zwischen plötzlichem Ausweichen auf virtuelle Konferenzen infolge der Pandemie und illiberalen Tendenzen Möglichkeiten erhalten bleiben oder auch wachsen.

Was die Entwicklungen rund um die Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen deutlich machen: Es kann unglaublich schnell möglich werden, am Verhandlungstisch dabei zu sein. In der Rasanz solcher Entwicklungen entstehen unweigerlich Reibungsverluste. Sie zu sanieren ist auch eine Frage von Legitimität.

Literatur

- Betcher, Sharon V./Nyangweso Mary (2017): Religion after der Medical Miracle: Recovering „Disability“ as Religious Analytic of Social Suffering. In: Grech, Shaun/Soldatic, Karen (eds.): *Disability in the Global South. The Critical Handbook*. Cham Springer International Switzerland, 117-132.
- Deegan Patricia E. (1996): *Recovery and the Conspiracy of Hope*. Sixth Annual Mental Health Services Conference of Australia and New Zealand. Brisbane, Australia.
- Ferrante, Carolina/Joly, Eduardo (2017): Begging and Disability: A Paradigmatic Way to Earn One's Living. In: Grech, Shaun/Soldatic, Karen (eds.): *Disability in the Global South. The Critical Handbook*. Cham: Springer International Switzerland, 151-166.
- García Iriarte, Edurne/McConkey Roy/Gilligan, Robbie (2015): *Disability and Human Rights, Global Perspectives*. U.K.: Palgrave.
- Grandia Lex (2014): Imagine: To be Part of This. In: Sabatello, Maya/Schulze, Marianne (eds.): *Human Rights and Disability Advocacy*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 146-156.
- Kauppinen, Liisa/Jokinen Markku (2014): Including Deaf Culture and Linguistic Rights. In: Sabatello, Maya/Schulze, Marianne (eds.): *Human Rights and Disability Advocacy*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 131-145.
- Kennedy, Stefanie/Newton, Melanie J. (2017): The Hauntings of Slavery: Colonialism and the Disabled Body in the Carribean. In: Grech, Shaun/Soldatic, Karen(eds.): *Disability in the Global South. The Critical Handbook*. Cham: Springer International Switzerland, 379-392.
- Kurt, Süleyman (1994): *Eiserne Beine. Berichte eines geistig Behinderten, der nicht geistig behindert ist*. Götzis, Lebenshilfe Voralberg.
- Lansdown, Gerison (2014): Children with Disabilities. In: Sabatello, Maya/Schulze, Marianne (eds.): *Human Rights and Disability Advocacy*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 97-112.
- Molina Toledo, Pamela (2014): At the United Nations ... „the South also exists“. In: Sabatello, Maya/Schulze, Marianne (eds.): *Human Rights and Disability Advocacy*. University of Pennsylvania Press, 170-187.
- Riesen, Nelli (2013): Autonomie und Abhängigkeit aus Sicht eines Menschen mit Beeinträchtigung, Kadertagung des Schweizerischen Eidgenössischen Justiz und Polizei Departments, Flüeli-Ranft.
- Riesen, Nelli (2014): Die Deinstitutionalisierung aus Sicht einer direkt Betroffenen: Erfahrungen und Entwicklungschancen, INSOS Tagung, Solothurn, November 2014.
- Sabatello, Maya (2014): A Short History of the International Disability Rights Movement, In: Sabatello, Maya/Schulze, Marianne (eds.): *Human Rights and Disability Advocacy*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 13-24.
- Shakespeare, Tom (2006): *Disability Rights and Wrongs*. Routledge.
- Vereinte Nationen (2001) Resolution der Generalversammlung, A/RES/56/168, Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities.
- Vereinte Nationen (2006) Resolution der Generalversammlung, A/RES/61/106, Convention on the Rights of Persons with Disabilities
- Young, Stella (2014), I am not your inspiration, thank you very much; TED Talk, Juni 2014.

Kolja Möller

Das „Volk“ der neuen Rechten. Zwischen autoritärem Liberalismus und neo-faschistischer Dynamisierung

Zusammenfassung

Der Beitrag geht den charakteristischen Merkmalen der „neuen Rechten“ nach, die in den letzten Jahren weltweit an Einfluss gewonnen hat. Die neue Rechte sammelt sich um eine ausdrücklich populistische Mobilisierungsstrategie, die für sich beansprucht, eine national bestimmte Volkssouveränität innerhalb der kommunikativen Selbstreferenz des politischen Systems in Stellung zu bringen. Daraus ergibt sich ein breiter politischer Manövrierspielraum: Einerseits inszenieren sich die jüngeren Bewegungen als „demokratische“ Widerstands- und Freiheitskämpfer, andererseits sind Tendenzen einer neo-faschistischen Dynamisierung erkennbar. Der Beitrag analysiert dieses Wechselspiel anhand von Originalquellen und neueren Theorieentwicklungen im rechten Spektrum. Im Zuge der Auseinandersetzungen um die Pandemie-Bekämpfung im Jahr 2020 liegen Anzeichen dafür vor, dass ein autoritärer Liberalismus, der an die amerikanische Tea-Party Bewegung erinnert, zum zentralen Ausgangspunkt für zukünftige Mobilisierung werden könnte.

Abstract

The article analyzes the so-called „new right“ which has extended its influence in recent years. It argues that the movement pursues a populist mode of mobilization by claiming to embody a national variant of popular sovereignty within the communicative self-reference of the political system. This goes along with a broad scope for political manoeuvring: On the one hand, these movements stage themselves as „democratic“ resistance and freedom-fighters, on the other hand they display neo-fascist tendencies. The article elucidates this interplay by inquiring into original interviews and speeches as well as contemporary theories of the political right. Drawing on the recent social conflicts surrounding the pandemic in 2020, it is argued that an authoritarian liberalism, which is reminiscent of the US Tea Party, could be the starting point for future mobilizations of the „new right“ in Europe.

Einleitung

Die Zeiten, in denen sich rechte Bewegungen auf die intellektuelle Pflege der eigenen Weltanschauung oder auf den gewaltbewährten „Kampf um die Straße“ beschränkt haben, sind vorbei. Die Rechte hat die gesellschaftlichen Umbrüche der letzten Jahre genutzt, um sich deutlich zu modernisieren: Sie verbarrikadiert sich nicht mehr in

den Nischen der Gesellschaft, sondern sie erhebt einen allgemeinen Machtanspruch. Sie beeinflusst die Medienlandschaft und bringt die jeweiligen politischen Gegner dazu, ihren Deutungshorizont zu übernehmen. In vielen Staaten der Welt ist sie an Regierungen beteiligt und zerstört internationale Institutionen von innen. Die Rechte hat sich als Rechtspopulismus neu erfunden. Sie nutzt eine populistische Mobilisierungsstrategie, die vorgibt, die „Volkssouveränität“, wie sie in der Verfassung festgehalten ist, zu verteidigen. Sie beteiligt sich am parlamentarischen Betrieb und zeigt sich offen für kommunikative Verbindungslinien in die Gesellschaft. Das gilt für die Übernahme sozialdemokratischer Ziele (als soziale Sicherheit für die „eigenen Leute“, vgl. Jörke/Nachtwey 2017), für Verbindungen zum liberalen Denken (um erworbene Eigentumsrechte oder *Hate speech* zu schützen, vgl. Moffitt 2017) und selbst zur Frauenbewegung (wenn es gegen den „Islam“ geht, vgl. Biskamp 2017). Im Schatten dieses Neuanlaufs schreitet ihr Bewegungsfügel voran. Die Aktivist:innen üben Anschläge auf Andersdenkende aus. Sie bewaffnen sich in Bürgerwehren oder mieten Boote an, um die Flüchtlinge im Mittelmeer aus dem Bereich des geltenden EU-Rechts zu drängen. Es ist jenes Wechselspiel aus „demokratisch“ inspirierter Widerstandsrhetorik, Gewalt und autoritärer Transformation, das spätestens seit 2015 dabei ist, die Welt prägend zu beeinflussen. Zwischenzeitlich liegen unzählige Analysen vor, die diesen Wandel aufklären wollen. Sie reichen von den sozialwissenschaftlichen Populismusstudien (zum Überblick: Kaltwasser et al. 2017) und den Beobachtungen der Parteien- und Bewegungsforschung (Berbair et al. 2015) bis hin zu Beiträgen aus der Staats- und Verfassungslehre (Blokker 2019, Thornhill 2020). Denn nicht zuletzt sind in vielen Ländern, insbesondere in Ost- und Mitteleuropa, weitgehende Verfassungsreformen in Gang gesetzt worden, in denen sich die entsprechenden Parteien den Einfluss auf die Verfassungsrechtsprechung gesichert haben. Im Folgenden gehe ich den kennzeichnenden Merkmalen des zeitgenössischen Rechtspopulismus nach. Die These besteht darin, dass seine Erfolge nicht einzig auf die bloß geschickte Verbreitung einer geschlossenen Ideologie zurückzuführen sind; vielmehr greift er gesellschaftliche Krisenerfahrungen auf und gemeindet sie in die Grundfigur einer national-identitären Volkssouveränität ein. Dabei entsteht ein breiter Manöverspielraum: Er erstreckt sich von einer demokratisch inspirierten Widerstandsrhetorik bis hin zu neo-faschistischen Dynamiken.

Zunächst soll geklärt werden, wie die neue Rechte den populistischen Moment, den die Welt nun schon seit einigen Jahren durchläuft, für sich nutzt (1.). Sie formt die vertikale Unterscheidung zwischen „Volk“ und „Elite“ zur Unterscheidung zwischen „wir“ und den „anderen“ um und gibt dem „Volk“ der Volkssouveränität eine identi-

täre Wende (2.). Dies muss nicht in den Bahnen der bestehenden politischen Ordnung verharren, sondern kann durchaus in eine autoritäre Dynamik übergehen, die sich bis in völkische Politikoptionen steigert (3.). In den jüngeren Widerständen gegen die Pandemie-Politik der Regierungen scheint sich das Pendel innerhalb des Rechtspopulismus allerdings erneut zu verschieben (4.): Es liegen Anzeichen vor, dass ein autoritärer Liberalismus, der an die amerikanische Tea-Party Bewegung erinnert, zum zentralen Ausgangspunkt für zukünftige Mobilisierung werden könnte. Dies gilt vor allem für den Widerstand gegen die anstehenden Veränderungen im Hinblick auf den Klimawandel.

1. Populismus: Das „Volk“ als Oppositionsmechanismus im politischen System

Die Welt erlebt schon seit mehreren Jahren einen populistischen Moment. Die prägenden Einschnitte – sei es die Wirtschafts- und Finanzkrise seit 2008, die Migrations- und Flüchtlingsbewegungen seit 2015 oder die herannahende ökologische Krise durch den Klimawandel – sind bisher vor allem „populistisch“ verarbeitet worden: Soziale Bewegungen und politische Parteien erzielen Erfolge, die das „Volk“ gegen sich selbstständige Eliten in Stellung bringen. Auch die neueren rechtspopulistischen Tendenzen versprechen unter Slogans wie „Make America Great Again“ (Trump) oder „Taking back control“ (BREXIT) eine Wirksamkeitserfahrung, die auf die Grundentscheidung eines nationalen Volkes zurückführt. Sie wollen sich selbstständigende Eliten und Organgewalten wieder einem „Volkswillen“ unterordnen und ihr „Volk“ gleichsam in einer als vorgängig angenommenen, meist national bestimmten Substanz vor Veränderung schützen (Blokker 2018: 117). Dabei vertreten sie nicht nur eigene Ideologien, die sich aus rechtsliberalen bis völkischen Versatzstücken speisen; sie beanspruchen insbesondere die zentrale Gründungsidee der Verfassung für sich: Dass man die konstituierten Regeln und Verfahren des Gemeinwesens (*pouvoir constitué*) so verstehen muss, dass sie sich aus dem „Volk“ als verfassungsgebender Gewalt (*pouvoir constituant*) ableiten. Der Bezug auf die verfassungsgebende Gewalt wird im Populismus allerdings ausdrücklich politisch besetzt. Ist seine Ausdeutung sonst den Verfassungsgerichten vorbehalten, avanciert er hier zum unmittelbaren „Kampfbegriff“ (kritisch Müller 1997: 42), der in der politischen Alltagskommunikation in Stellung gebracht wird.

Die zeitgenössischen Populismusstudien weisen nachvollziehbar darauf hin, dass genau diese Politikform – der Anspruch auf die Volksrepräsentation – nicht nur auf

identitäre oder nationalistische Verständnisse der Volkssouveränität beschränkt bleibt.¹ Schon in historischer Perspektive erhoben auch linke, zentristische, religiöse, agrarische und liberale Bewegungen das „Volk“ immer wieder zu ihrem Ausgangspunkt und wendeten sich gegen die „Eliten“. Folgen wir den einschlägigen Definitionen, handelt es sich beim Populismus nur um eine „*thin centred ideology*“ (Mudde 2004: 543). Er beruht nicht auf einer umfassenden Lehre von der Gesellschaft, ihrer Geschichte oder über den Menschen vor, wie es etwa in den historisch gewachsenen Strömungen des Liberalismus, des Sozialismus oder des Konservatismus der Fall ist. Populistische Politikformen orientieren sich zunächst nur an der Leitunterscheidung zwischen Volk und einer „*established structure of power*“ (Machtblock):

„Populism in modern democratic societies is best seen as an appeal to ‚the people‘ against both the established structure of power and the dominant ideas and values of the society“ (Canovan 1999: 3).²

Dies gilt unabhängig davon, unter welchen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sie auftreten und ob sie sich als linke oder rechte, bewahrende oder modernisierende Kraft präsentieren. Die Annahme lautet nun, dass die Unterscheidung Volk/Machtblock nicht nur als beliebige Unterscheidung gelten kann, an der sich einzelne Akteure orientieren. Es besteht eine ausdrückliche Verbindung zur Art, wie sich das rechtliche und das politische System ausdifferenzieren und in der modernen Verfassung verknüpft sind. Denn der Populismus mobilisiert nicht nur Unzufriedenheit in der Bevölkerung, er schließt mit seinem Bezug auf die Volkssouveränität an die etablierte kommunikative Selbstreferenz des politischen Systems an.³ Wer die Unterscheidung Volk/Machtblock bemüht, nutzt nicht nur eine besonders grelle Rhetorik; vielmehr wird an die konstituierende Macht eines wie auch immer zu verstehenden „Volkes“ appelliert, die sodann als Gegenmachtkommunikation in den regulären politischen Prozess eingeführt wird.

In diesem Sinne operiert der Populismus unmittelbar im Umfeld der typischen Zweistufigkeit, wie sie das politische System prägt. Die Politik ist so verfasst, dass die parlamentarische Gesetzgebung und die konstitutionelle Grundordnung aufeinander bezogen bleiben. Im Rahmen der parlamentarischen Gesetzgebung werden politische

1 Zur Vielgestaltigkeit des Populismus: Canovan 1981, Goodwyn 1978, Hermet 2001, Dupuy 2002, Smith 2015, Rosanvallon 2020, Möller 2020.

2 Ähnlich: Colliot-Thélène 2014: 13, Puhle 1986: 13, Laclau 1981: 44, Vorländer 2011.

3 Vgl. grundlegend zur Annahme einer kommunikativen Selbstreferenz des politischen Systems, Luhmann 2002: 69 ff.

Entscheidungen als *einfache* Gesetzgebung und Verteilung von Amtsmacht beobachtet, die sich am Code Regierung/Opposition orientieren (Luhmann 2002: 97). Doch Gesetzgebung und Ämterbesetzung müssen sich auch immer wieder einer Beobachtung *zweiter Ordnung* nach dem Muster verfassungsgemäß/verfassungswidrig aussetzen (Luhmann 1993a: 93)⁴ – sei es durch die Verfassungsgerichte oder eben auch in der allgemeinen Öffentlichkeit im Hinblick auf die Frage, ob die jeweiligen Entscheidungen noch als Ausdruck der Volkssouveränität gelten können. Diese Beobachtung zweiter Ordnung hat nicht einzig den konkreten Inhalt des Entscheidens zum Gegenstand, sondern setzt eine Reflexion auf die Verfasstheit derjenigen Verhältnisse in Gang, in denen politische Entscheidungen getroffen werden.

Insofern findet zwar eine Aufteilung zwischen der schon verfassten, regulären Selbstreferenz der Politik (Regierung/Opposition) und der höherrangigen Verfassungsdimension (verfassungsgemäß/verfassungswidrig) statt, die den normalen politischen Betrieb von ständigen Gründungsfragen entlastet und seine Ausdifferenzierung ermöglicht. Doch diese Trennung bringt auch die Möglichkeit eines Wiedereintritts hervor. Dies ist der Fall, wenn die Verfassungsdimension wieder in die schon konstitutionalisierte Politik eintritt – ein Vorgang, den man im Anschluss an die Systemtheorie Niklas Luhmanns als *re-entry* bezeichnen kann (Luhmann 1993b). Dann werden die grundlegende Machtverteilung und die Verfasstheit der Ordnung zu einem unmittelbaren Gegenstand der Auseinandersetzung *in den schon konstituierten Verfahren des politischen Systems*.

Der Populismus vollzieht genau diesen Wiedereintritt: Er bringt die Volkssouveränität als politischen Kampfbegriff innerhalb der schon konstituierten Verfahren des politischen Systems in Stellung und wendet ihn gegen die jeweilige „*established structure of power*“ (Canovan 1999: 3). Dementsprechend radikalisiert er die reguläre Oppositionsrolle. Er konfrontiert die jeweilige Regierung nicht nur mit Kritik gegen konkrete Vorschläge oder Themen und strebt eine Übernahme der Regierungsgeschäfte an, sondern er übt grundsätzliche Systemkritik im System, indem er anklagt, dass sich die Regierungspraxis von der geforderten Volkssouveränität entfernt hat und schon diejenigen Verfahren, Ämterbesetzungen und Routinen, in denen die politische Gesetzgebung stattfindet, einer (de-) konstituierenden Revision zu unterziehen sind. In der Trennung von einfacher Politik und der höherrangigen Verfassung bleibt die Option eines Wiedereintritts der Volkssouveränität latent, der über die reguläre parlamentarische Oppositionsrolle hinausgeht und sie „populistisch“ radikalisiert.

⁴ Grundlegend zur diesem Typ der „strukturellen Koppelung“ von Recht und Politik in der Verfassung: Luhmann 1990: 180.

In diesem Sinne sind populistische Politikformen dadurch zu kennzeichnen, dass sie grundlegende Verfahrensweisen und Machtverteilungen nochmal zum Gegenstand der Verhandlung machen. Wenn sie beanspruchen, den Willen oder die Rechte der „Gesellschaft“ oder der „Bürger“ zu vertreten, wenden sie das Volk als Gegenmacht gegen die Funktionäre und Eliten. Damit nutzen sie die Fundierungsparadoxie, die in der Volkssouveränität schon angelegt ist:⁵ Die konstituierten Organgewalten erhalten ihre Legitimation vom Volk als verfassungsgebender Gewalt, das sich allerdings einer vollständigen Internalisierung in die bestehenden rechtlichen und politischen Verfahren entzieht und immer wieder zum Ausgangspunkt für eine Kritik der bestehenden Ordnung avancieren kann. Freilich verändert sich die Rolle des Volkes der Volkssouveränität, wenn es als populistische Opposition ins politische System eintritt. Der Bezug aufs Volk erscheint nicht mehr als fiktive Zurechnungsinstanz für die gesamte Ordnung, sondern er übernimmt eine eher kontestatorische Funktion.⁶ Oft betritt er nicht als konstruktiver Wille, sondern als unbotmäßiger Unwille die Bühne der Geschichte (Offe 2019).

In jedem Fall aber ist entscheidend, dass das „Volk“ wieder in den schon konstituierten Verfahren des politischen Systems eingeführt wird. Auf diese Weise wird es möglich, den Populismus deutlicher von anderen Politikformen abzugrenzen. Er ist insbesondere nicht mit rein zivilgesellschaftlichen Protestbewegungen zu verwechseln. Protestbewegungen sammeln sich um spezifische Themen und Anlässe oder sie konfrontieren die etablierte Politik mit grundsätzlicher Kritik bis hin zu weitreichenden Utopien. Auch sie tragen Konflikte in die Politik, doch sie operieren von der kommunikativen Peripherie des politischen Systems her. Populistisch werden solche Proteste erst dann, wenn sie die Unterscheidung Volk/Machtblock bemühen und an die Selbstreferenz des politischen Systems anschließen, d.h. wenn sie beanspruchen unmittelbaren Einfluss auf die Gesetzgebung und die Ämterverteilung auszuüben. Eine weitere Abgrenzung besteht zu populärer Politik. So versuchen beispielsweise Volksparteien auch das gesamte Volk zu vertreten. Einzelne Politiker äußern sich in der Öffentlichkeit zu populären Themen, aber erst die Gegnerschaft des Volkes gegen die „Eliten“ überführt eine populäre in eine populistische Politik. Die Abgrenzung von Protestbewegungen oder populärer Politik ist in vielen Fällen nicht vollkommen klar zu ziehen. So geht die Gründung populistischer Parteien oft aus Protestbewegungen hervor oder sie verändern

5 Zu diesem Paradox: Loughlin/Walker 2007, Böckenförde 1986, Möller 2016, Teubner 2016, Fischer-Lescano 2012.

6 Dies eröffnet eine ganze Diskussion um den „plebeijischen“ Charakter des Populismus und sein Verhältnis zu Klassenkonflikten vgl. dazu: Vergara 2020, Kempf 2020, Vatter 2012.

sich schrittweise in Richtung einer verwaltenden Politik, etwa dann, wenn sie an der Regierungsmacht sind und selbst die Funktionseiten stellen.

2. Identitäre Volkssouveränität: Twists

Es ist ein kennzeichnendes Merkmal der neueren rechten Bewegungen, dass sie diese populistische Oppositionsmöglichkeit nutzen. Sie vollziehen dies aber auf eine spezifische Weise, indem sie eine identitäre Lesart der Volkssouveränität in Stellung bringen. Demnach geht die Volksidentität der Vermittlung im rechtlichen und politischen System voraus. Identitäre Zugriffe aufs Volk sind fraglos auch in anderen politischen Lagern auszumachen. In neoliberalen Strömungen findet sich beispielsweise oft die Annahme eines ökonomischen Marktvolks. Sie behaupten, dass ein Volk der Einzelunternehmer, die ihrem natürlichen Gewinnstreben nachgehen, die Grundlage jeder Ordnung ist und dann – nachgängig – von einem parasitären Steuerstaat um die Früchte der eigenen Leistung gebracht wird. Populismen der Mitte beziehen sich oft auf ein Volk der normalen Leute, die in Ruhe und Ordnung leben wollen, und sodann auf rechte und linke Berufspolitiker treffen, die überflüssige Konflikte in das Gemeinwesen hineinragen. Ebenso sind linke Populismen der unteren Klassen nicht frei von Identitätspolitik. Sie mobilisieren in vielen Fällen eine etablierte Arbeits- und Produzentenmoral gegen die – nachgängig aufgesattelten – Kapitalisten und Rentiers. Dabei unterstellen sie eine Arbeitsidentität, die schon vor dem Kapitalverhältnis festzustehen scheint. Das „Volk“ der Arbeit, so die mitschwingende Annahme, sei kein Effekt des Kapitalismus, sondern eine überzeitliche Größe, die als erster Bewegter der Gesellschaft auszuweisen ist.

Doch in der Art, wie der Rechtspopulismus die nationale Volkssouveränität mobilisiert, verschärft sich die mitschwindende Identität. Das „Volk“ bestimmt sich nicht nur durch eine gemeinsame Moral, einen ähnlichen Lebensstil oder geteilte Werte, sondern es weist eine innere Homogenität auf, die sich der politischen Veränderung entzieht. Diese Gleichartigkeit, so die Annahme, besitzt eine unhinterfragbare Autorität und muss durch klare Grenzen gegen ein allgemeines Außen oder Anderssein positioniert werden. In gewisser Weise tritt ein charakteristischer *twist* ein: *Der aufständische Impuls „gegen die da oben“ stellt nur noch den Anlass für eine weitreichendere Politik der Kontraktion um die vorgängige Volksidentität bereit. Damit schmuggeln die rechten Populismen in die Unterscheidung Volk/Elite eine zusätzliche Bewegung des Zusammenziehens hinein.* Sie richten sich nicht nur gegen die geronnene Macht in Eliten und Organgewalten. Sie erklären auch all diejenigen zu Feinden, von denen eine

Gefährdung für die Volksidentität ausgehen könnte. Wenn die autoritären Populismen der Gegenwart immer wieder die Undurchlässigkeit nationaler Grenzen, die Grenzen zwischen Männern und Frauen oder die Kleinfamilie als natürliches Sozialmodell in den Mittelpunkt stellen, bringen sie eben nicht nur ihre Themen in den Diskurs ein und schließen vermeintliche Repräsentationslücken. Sie spielen wiederholt eben jene verhärtende Kontraktionsbewegung durch, wonach eine angeblich bereits existierende sittliche Einheit („Volk“) durch Schließung vor dem Fremden und Anderen zu schützen ist.⁷ Auf diese Weise verändert sich nicht nur die Konstitution des Volkes, auch das Ziel der Bewegung verändert sich: Nicht nur die Machtkonzentration ist Gegenstand der Kritik, sondern genauso die Machtdiffusion, wenn die jeweils Anderen erhöhte Kommunikationschancen und Handlungsressourcen erhalten.

Wie dieser *twist* im Verhältnis der beiden Unterscheidungen (Volk/Elite – Volk/Die Anderen) funktioniert, lässt sich gut an einer Rede von Björn Höcke, der den radikalen Flügel der AfD repräsentiert, auf einer Demonstration der PEGIDA am 17. Februar 2020 in Dresden nachzeichnen. Höcke rief dem Publikum zu:

*„In Deutschland sind wirklich alle Maßstäbe verrückt. Dieses Land steht Kopf. Das Unterte ist nach oben gewendet. Wir müssen dieses Land wieder vom Kopf auf die Füße stellen. Wir müssen das Unterste wieder nach unten wenden, wo es hingehört.“*⁸

Die Unterscheidung zwischen „unten“ und „oben“ verdreht sich in Höckes kurzen Ausführungen: Die deutsche Nation, die eigentlich „oben“ stehen sollte, ist sowohl durch die gefährlichen „unteren“ Klassen („illegale Masseneinwanderung“) als auch durch „eine geschlossene transatlantische Politelite, die die Völker und Kulturen im Rahmen ihrer One-World-Ideologie ins Visier nimmt“ gefährdet.⁹ Das deutsche Volk, das von der saturierten Unternehmerin bis zum rüstigen Rentner reicht, soll sich wieder seinen Platz „oben“ zurückerobern und seine Identität verteidigen, indem es die Zangenverschöpfung aus ganz unten („Masseneinwanderung“) und ganz oben („transatlantische Politikelite“) dorthin verweist „wo sie hingehört“. Praktisch wird so ein Handlungsansatz möglich,

7 Insofern ist die Unterstellung, es gäbe gesellschaftliche Themen, die vernachlässigt wurden, und jetzt wieder repräsentiert werden, ergänzungsbedürftig. Die Populismen übernehmen keine nur explorative Funktion auf der Ebene von „Themen“, denn das könnten auch andere politische Bewegungen, etwa sozialdemokratische, konservative, liberale, grüne oder zentristische Parteien: Der Populismus spielt durch die jeweiligen Themen ein Gegenmachtprojekt durch, das sich bis auf die Grundlagen des Gemeinwesens (Volksouveränität) erstreckt – erst das macht ihn „populistisch“.

8 Björn Höcke, Alternative für Deutschland, Speech at PEGIDA-demonstration in Dresden, 17.2.2020, <https://www.youtube.com/watch?v=Qm-83CdMkrs>, Min 21:00 ff.

9 Vgl. ebda., Min 38:00 ff.

der den Widerstand im Munde führt, aber faktisch zuerst die ganz „unten“ trifft. Die Botschaft lautet: Tu etwas gegen oben, indem du nach unten trittst.

Ausführlich, wenn auch weniger wortgewaltig, arbeitete auch Alexander Gauland, der Fraktionsvorsitzende der AfD im Deutschen Bundestag, diese Konstellation heraus. Er hielt im Januar 2019 einen Vortrag mit dem Titel „Demokratie und Populismus“ auf der Winterakademie des „Instituts für Staatspolitik“, das von rechten Kadern geleitet wird.¹⁰ Dort berief sich Gauland auf eben jene Unterscheidung zwischen Volk und Eliten und färbte sie mit der schon erwähnten Zangenverschwörung ein. Der Widerspruch zwischen unten und oben sei unter heutigen Bedingungen einer zwischen eher kommunitaristischen und kosmopolitischen Erwartungsstilen: Die einen fühlten sich in der globalisierten Welt zuhause, die anderen fürchteten um ihre Heimat; die einen wohnten vor allem in Städten, die anderen auf dem Land. Dabei verdrehte Gauland den Widerspruch zwischen unten und oben um. Es sei jetzt nämlich nicht die objektive Stellung des Einzelnen im Verhältnis zu Machtressourcen wie Kapital und Gewaltmittel, die angebe, wer „unten“ und „oben“ stehe; vielmehr seien Identitätsprobleme ausschlaggebend – etwa die Frage, wo man sich zu Hause fühlt, was man isst oder welche Vorstellungen man von gelingender Erziehung hat. So kann Gauland die Sprengkraft des Unten/oben-Konflikts, der unsere Gesellschaft durchzieht, für seine Argumentation nutzen und sie zugleich folgenreich verfremden. Denn auf diese Weise können sich alle vollkommen unabhängig von ihrer realen Position im gesellschaftlichen Machtgefüge als „unten“ und beherrscht fühlen: Der gut situierte Hochschullehrer oder der auskömmlich verdienende Manager, die sich objektiv „oben“ in der gesellschaftlichen Hierarchie befinden, aber beispielsweise Kritiker der Gender-Mainstreamings sind, können sich auf einmal als „unten“ verortet inszenieren oder gegen die „Meinungsdiktatur der Eliten“ aufbegehren.

Diese Zangenkonstellation lässt sich ebenso beim französischen Intellektuelle Alain de Benoist auffinden, der über die letzten Jahre zu einem wichtigen theoretischen Stichwortgeber der neuen Rechten in Europa geworden ist. Unter dem Leitmotiv „*Droite-gauche, c'est fini!*“ (Links-Rechts, Das ist vorbei!) plädiert er für eine ausdrücklich populistische Strategie der Rechten (De Benoist 2017). Dabei gemeindet er sozialpotektionistische und demokratische Motive in den identitären Kampf gegen die „*insécurité culturelle*“ (kulturelle Unsicherheit) ein: „Die kulturelle Unsicherheit (...) beginnt, wenn man sich fremd bei sich selbst fühlt, wenn man beginnt, zu recht oder nicht, seine Nachbarn als Bedrohung aufgrund ihrer ethnokulturellen Herkunft oder ihrer Religion wahrzuneh-

¹⁰ Vgl. <https://www.youtube.com/watch?v=zMsR4grTlsQ>.

men. (...) Die „classes populaires“ sind diejenigen, die zur Zeit die Folgen der Sparpolitik und der Masseneinwanderung hinnehmen müssen (...)“ (De Benoist 2017: 28). Nicht nur, dass De Benoist hier „Sparpolitik“ und „Masseneinwanderung“ verknüpft, er baut seine Argumentation auf der Unterscheidung zwischen den „classes populaires“ – ein Begriff, mit dem die französische Linke einst ihre soziale Basis beschrieben hatte – und einer „neuen politisch-medialen und Finanzoligarchie“ auf (ebd.: 48). Er zieht ein ganzes Arsenal an republikanisch-demokratischer oder globalisierungskritischer Literatur heran, um seine Befunde zu erhärten. Allerdings findet auch bei ihm die Schließungsbewegung des Volkes in jedem Schritt nicht nur nach „oben“, sondern immer auch nach „unten“ statt. Die Zugewanderten und diejenigen, die nicht der sittlichen Lebensweise der Franzosen folgen, gehören nicht zum französischen Volk, dessen Substanz vor rechtlicher und politischer Vermittlung „schon da ist“ („*déjà-là*“, ebd.: 121). Im Lichte von Einwanderungsgesellschaften, in denen weite Teile der Arbeiter- und Mittelklassen einen Migrationshintergrund aufweisen oder hedonistischen und kosmopolitischen Erwartungsstilen folgen, tritt auch an diesem Beispiel der *twist* deutlich hervor: De Benoist appelliert zwar symbolisch an die „classes populaires“, schließt die real existierenden „classes populaires“ im nächsten Schritt jedoch aus dem französischen „Volk“ aus.

Die Annahme einer solchen vorgängigen Volksidentität ist folgenreich. Sie führt auf ein spezifisches Repräsentationsmodell zu. Da nämlich schon seit jeher feststeht, wer das Volk ist und wo seine Grenzen liegen, besteht die eigentliche Politik nur noch im Klatschen und Jubeln. Es muss nur noch das zum Ausdruck gebracht werden, was sowieso schon alle miteinander teilen und voneinander wissen, und es braucht nur einen, der sagt, wie es ist. Das Volk konstituiert sich nicht durch Diskussion, sondern durch Akklamation. Der Staatsrechtler Carl Schmitt, der in den 1920er und 1930er Jahren die Stichworte für eine autoritäre Transformation geliefert hatte, beschreibt dies in seiner Verfassungslehre aus dem Jahre 1928 wie folgt:

„Erst das wirklich versammelte Volk ist das Volk, und nur das wirklich versammelte Volk kann das tun, was spezifisch zur Tätigkeit dieses Volkes gehört: es kann akklamieren, d.h. durch einfaches Zuruf seine Zustimmung oder Ablehnung ausdrücken“ (Schmitt 1993: 243).

Für Schmitt besitzen diese Versammelten in ihrer Interaktion mit einer Führungsperson die höchste Autorität. Die Führungsperson macht ein Ordnungsangebot, das dann durch Klatschen bestätigt wird. In seinem Text zu „Volksentscheid und Volksbegehren“ hatte er diesen Vorgang ausführlicher erläutert (Schmitt 2014: 51 ff.). Demnach sei die Akklamation das „ewige Phänomen“ der Politik: „Das Volk akklamiert einem Führer, das Heer (hier mit dem Volk identisch), dem Feldherrn oder Imperator, der „Umstand“

der Volksgenossen oder die Landsgemeinde einem Vorschlag [...], es ruft Hoch oder Nieder, jubelt oder murr, schlägt mit den Waffen an den Schild“ (ebd.: 52). Es geht in der Politik nur noch um die Bestätigung einer Identität, die schon vorher feststeht und sich nicht durch Zweifel oder Reflexion irritieren lässt. Zwar will dieses Repräsentationsmodell den Volkswillen aufwertend in Stellung bringen, im selben Atemzug blockiert es aber jede Auseinandersetzung über die Volkssouveränität. Es ent-politisiert die Politik, da sowohl der „Volkswille“ als auch die scheinbar „natürlichen“ Rechte der Einzelnen selbst nicht mehr Gegenstand der Verhandlung sein können.

Die Rückkehr einer identitären Lesart des „Volkes“ war in den vergangenen Jahren nicht nur auf die Öffentlichkeit, Demonstrationen und Parlamentsreden beschränkt. Sie hat sogar schon begonnen, in die Verfassungsrechtsprechung einzusickern. Insbesondere in der Visegrád-Gruppe in der Europäischen Union (Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn) lässt sich in den letzten Jahren ein Verfassungswandel beobachten, der diese Lesart der Volkssouveränität sogar zur offiziellen Rechtsdoktrin erhebt.¹¹ Auf dieser Grundlage wurde in Ungarn 2011 eine neue Verfassung installiert. Sie begreift das Volk weiterhin als verfassungsgebende Gewalt, ordnet es aber mit eindeutig definierter Substanz, Geschichte und religiöser Orientierung der Verfassung vor. Die Verfassungsidentität des neuen „Grundgesetzes“ gilt als „Grundwert“, der „nicht aus der Verfassung hervorgeht“, sondern nur von ihr „anerkannt“ wird (Körtvélyesi/Majtényi 2018: 1735). Das siebte Änderungsgesetz, das das Parlament im Jahr 2018 beschlossen hat, hat diese Argumentationslinie nochmal explizit gemacht: „Wir halten daran fest, dass der Schutz unserer Identität, die in unserer historischen Verfassung verwurzelt ist, die grundsätzliche Verpflichtung des Staates ist.“¹²

Ähnliche identitäre Neudefinitionen spielen auch in anderen Verfassungsdiskursen der Visegrád-Gruppe eine herausgehobene Rolle. Die Verfassungsgerichte beanspruchen für sich, eine Identitätskontrolle vorzunehmen, d.h. zu überprüfen, inwieweit einfache Gesetze, aber auch die Bindung an Europa- und Völkerrecht mit der unterstellten Volksidentität vereinbar sind, so etwa das slowakische Verfassungsgericht im Jahr 2010, das tschechische Verfassungsgericht im Jahr 2011 und das ungarische Verfassungsgericht im Jahr 2016.¹³ Dabei übernehmen sie in ihren Urteilen eine Argumentationsfigur, die auch das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf das Euro-

11 Grundsätzlich zum Rechtspopulismus in Mittel- und Osteuropa: Kim 2020.

12 Vgl. the Fundamental Law of Hungary: http://www.kormany.hu/download/f/3e/61000/TheFundamentalLawofHungary_20180629_FIN.pdf.

13 Slowakei: Decision II. ÚS 501/2010; Tschechien: Decision Pl. ÚS 5/12 31 January 2012; Ungarn: Decision 22/2016, insbes. Rd. 54; vgl. die Aufarbeitung bei Kovács 2017: 1709 ff.

parecht angewendet hatte.¹⁴ Auch das Bundesverfassungsgericht hatte angenommen, dass eine Verfassungsidentität vorliegt, die nicht durch das Europarecht überlagert werden darf. Die Verfassungsentwicklungen in der Viségrad-Gruppe verschärfen diese Tendenzen noch, indem sie von einer Volksidentität ausgehen, die einen kategorischen Vorrang der nationalen Verfassung vor Europa- und Völkerrecht genießen soll. So hält der ungarische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung 2016 fest: „Der Verfassungsgerichtshof stellt fest, dass die konstitutionelle Selbst-Identität Ungarns ein fundamentaler Wert ist, der nicht vom Grundgesetz geschaffen wurde – sie wird vom Grundgesetz nur anerkannt. Deshalb kann die Verfassungsidentität nicht durch einen internationalen Vertrag ausgesetzt werden.“¹⁵

In der Öffentlichkeit und der Forschungslandschaft hat sich vorschnell der Eindruck verfestigt, dass es sich bei diesen Tendenzen um eine vulgäre Mehrheitstyrannie handelt, in der sich die Verknüpfung von Demokratie und Recht auflöst (Scheppelle 2018: 548, Landau 2018). Das Recht, so die Annahme, sei dem Populismus vollkommen äußerlich. Er setze auf das politische Entscheiden von Mehrheiten und insbesondere auf Plebiszite. Bei einer genaueren Betrachtung ergibt sich ein nuancierteres Bild. Denn die Lesart der Volkssouveränität, wie sie für den rechten Populismus typisch ist, stellt ja gerade nicht Prozesse der Mehrheitsbildung in den Mittelpunkt, sondern eine vorgängige Identität. Zudem spielt der Schutz von individuellen Rechten weiterhin eine wichtige Rolle. So orientierte sich die amerikanische Tea-Party – diejenige Organisation, die die Partei der Republikaner systematisch für eine populistische Politik öffnete – an einer auf liberalen Rechten basierenden Interpretation der US-Verfassung. Sie will die freiheitliche Substanz der US-Verfassung, wie sie angeblich in den Gründerjahren der USA vorgeherrscht haben soll, gegen eine extensive Rechtsprechung des Supreme Court genauso wie gegenüber politischen Steuerungsansprüchen verteidigen. Eine der führenden intellektuellen Stichwortgeber der Tea-Party Bewegung, Elizabeth Price Foley, resümiert:

„Die Anhänger der Tea-Party glauben, dass der beste Weg, um den Sinn der Verfassung zu erhalten, darin besteht, sie in auf eine ‚originalistische Weise‘ zu interpretieren. Wenn man mit der Sprache der Verfassung konfrontiert ist, die Gegenstand unterschiedlicher Interpretationen ist [...], dann ist die beste Interpretation diejenige, die am ehesten zum Sinn passt, den die Amerikaner ihr zugeschrieben haben, die die Sprache der Verfassung ursprünglich ratifiziert haben“ (Foley 2012: 169).¹⁶

¹⁴ Bezüge u. a. auf das Lissabon-Urteil des BVerfG: Decision 22/2016, Rd. 43 ff.

¹⁵ Decision 22/2016, Rd. 67.

¹⁶ Zur Rolle des „Originalismus“ in der Verfassungsinterpretation: Haltern 1998: 245 ff.; vgl. zu den Konturen eines solchen „autoritären Liberalismus“ klassisch: Heller 1992.

Die Tea Party strebt die Rückkehr zu den Prinzipien eines „*limited government*“, einer „begrenzten Regierung“ an, die die unveräußerlichen Rechte der Einzelnen schützt. Dabei figuriert sie die Volksidentität als Gesamtheit vereinzelter Selbstunternehmer, deren unveräußerliche Rechte durch die Verfassung gegen politische Eingriffe zu schützen sind. Die Tea-Party-nahe Kampagne „*Save the constitution – read it!*“ empfahl den Bürgern gar „täglich die Verfassung zu studieren“ und kleine „*pocket constitutions*“ sichtbar im Auto zu positionieren.¹⁷

Bei Lichte betrachtet ist im identitären Verständnis der Volkssouveränität, das vorgibt, klare Grenzen zu ziehen und die Ordnung wiederherzustellen, eine eigene destabilisierende Dynamik angelegt: Wer einmal in die eindeutige Identität eingewilligt hat, die sich rigide von allen Anderen abgrenzt, muss überall Feinde und Verunreinigungen vermuten, gegen die es sich zu schützen gilt. Der Sozialpsychologe Klaus Theweleit hat dies in seinen Studien ausgeleuchtet: Das Verhältnis zu den gefährlichen Anderen lässt sich bis auf das unmittelbare Körperverhältnis der Einzelnen zurückzuverfolgen. Wenn sich das „Volk“ als Kollektivkörper rigide gegen Durchlässigkeit abdichtet, tritt auch bei den Individuen eine Verpanzerung des eigenen Körpers ein. Theweleit hat in seinen Analysen der autoritären Transformation der 1920er und 1930er Jahre die Briefwechsel rechter Schriftsteller, Politiker und Militärs zum Ausgangspunkt gewählt. Er arbeitet aus einer Untersuchung dieser Berichte über das eigene Gefühlsleben, über die Verarbeitung von Kriegserlebnissen und über die Alltagskommunikation heraus, wie eine solche Verpanzerung entsteht. Die Hauptsorge der Soldaten bezog sich auf ihren Männerkörper, der sich immerzu vor den unkontrollierbaren Körpern der Anderen ängstigte (Theweleit 1980: 311 ff.). Es waren vor allem die Frauenkörper, die diese Gefahr repräsentierten. Die Furcht vor sogenannten Flintenweibern, vor modernen, selbstbewussten Frauen der Arbeiterbewegung oder Zigeunerinnen verbreitete sich. Was sie nicht kontrollieren oder auf Distanz halten konnten, nahmen die verpanzerten Männer als unmittelbare Bedrohung wahr. Dass die neueren rechtspopulistischen Bewegungen die Grenzen zwischen Männern und Frauen verteidigen, ist vor diesem Hintergrund nicht erstaunlich. Dabei geht es nicht vordringlich um die Abwehr einer anderen Meinung, erst recht nicht um Moral oder eine Kritik des politisch Korrekten. Bei der Verteidigung des Mann-Seins und des Patriarchats werden jene Verpanzerungen mobilisiert, die die moderne Gesellschaft immer wieder aufs Neue hervorbringt. Das Versprechen nach Sicherheit hinter den eigenen Mauern und verpanzerten Körpern unterläuft

¹⁷ Zit. nach Schmidt 2011: 538; vgl. auch zum neueren Einfluss des Rechtspopulismus auf die Rechtsprechung in der BRD: Fischer-Lescano 2020.

sich vor diesem Hintergrund allerdings zwangsläufig selbst. Der Identitätszwang trifft auf die veränderbaren Grenzen zwischen den Staaten, zwischen oben und unten, innen und außen, Männern und Frauen. Die Folge ist ein ständiger Aufprall zwischen rigidem Anspruch und einer sich ständig verändernden Gesellschaft. Indem der rechte Populismus diesen Aufprall immer wieder zu Gunsten seines Identitätszwangs auflösen muss (alles andere würde ja das Volk zersetzen), kann er zur Veränderbarkeit der bestehenden Grenzen nur ein verdrängendes Verhältnis aufbauen, das sich im Zweifel bis zur Gewalt gegen die Anderen steigert. Dann findet ein weiterer *twist* statt: Statt der gewünschten Stabilität und den klaren Verhältnissen setzt eine Destabilisierungsspirale ein. Die Gesellschaft wird zum Schauplatz einer Dauerbewegung, die überall nach möglichen Feinden und Gegnern Ausschau hält. Der Anspruch, wieder geordnete Verhältnisse zu schaffen, schlägt in das genaue Gegenteil von Ruhe und Ordnung um.

Hält man sich diese Zusammenhänge vor Augen, stellt die rechtspopulistische Lesart der Volkssouveränität das Terrain bereit, auf dem die angemahnten *twists* stattfinden. Einerseits schließt sie an die kommunikative Selbstreferenz des politischen Systems an (Volkssouveränität), andererseits setzt sie eine autoritäre Transformation in Gang. Das kennzeichnende Merkmal besteht darin, diesen Manövrierspielraum zwischen „demokratischem“ Widerstand gegen die Eliten und einer neo-faschistischen Dynamik voll auszunutzen und ihn offen zu halten. Gerade die oft diffus oder krude erscheinende Kommunikation der neuen Rechten zeichnet sich dafür verantwortlich, dass sie mit ihren Unterscheidungen bis in die gesellschaftliche Mitte und im gesamten Meinungsspektrum einen gewichtigen Einfluss ausübt: Statt von Beginn an präzise zu bestimmen – wie es historisch etwa bei faschistischen Bestrebungen oft der Fall war –, worin der gesellschaftliche „Gegner“ besteht („jüdisch-bolschewistische Weltverschwörung“ etc.), folgen die Bewegungen heute eher einer kommunikativen Anreiztechnik, um die Zangenverschwörung zwischen gefährlichen Unterklassen und Eliten durchzuspielen. Sie fragen: Gibt es nicht doch einen Zusammenhang zwischen Angela Merkels Selfies und den Flüchtlingsbewegungen? War es nicht doch eine bewusste „Einladung“, um die Bevölkerung „auszutauschen“? Wie soll es eigentlich überhaupt noch weitergehen, wenn jede Meinungsäußerung unter „Rassismusverdacht“ steht? Diese Kommunikationsanreize, die über die sozialen Medien verbreitet werden, entfalten eine enorme Schlagkraft. Denn sie verstricken das Publikum in einen angeleiteten Überlegungs- und Rechercheprozess „von unten“. Die Aktivist:innen finden die insinuierte Antwort an ihren Rechnern selbst, variieren sie oder gleichen sie mit der eigenen Erfahrungs- und Lebenswelt ab.

Zumindest in der Zeit von 2015 bis 2018 waren die Annahmen des rechten Populismus so vorherrschend, dass sowohl politische Kräfte der Mitte und der Linken als auch die mediale Berichterstattung ihre Kategorien und Unterscheidungen übernahmen. Entgegen der Selbstinszenierung der Rechten als „Opfer“ des medialen Mainstreams, erreichten die prägenden Unterscheidungen (nicht zwangsläufig ihre politischen Antworten) eine eigene Diskurshegemonie. Eine solche Vorherrschaft (Hegemonie) besteht dann, wenn ein verallgemeinerter Deutungshorizont zu beobachten ist.¹⁸ Er legt das jeweilige Problem fest, das politisch anzugehen oder zu lösen gilt, und bestimmt, welche Unterscheidungen dabei zu treffen sind. Für eine solche Situation ist kennzeichnend, dass auch die jeweils anderen und teilweise sogar gegnerischen politischen Kräfte in den Grundtenor der Problembeschreibung einstimmen. Das muss nicht heißen, dass sie Vorschläge oder das dahinterstehende umfassende Weltbild übernehmen, aber sie erkennen die prägenden Unterscheidungen für sich als leitend an. Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: Der Protestantismus wird nicht vorherrschend, wenn alle Katholiken und Muslime zu überzeugten Protestanten werden und ihre eigenen Glaubensgemeinschaften auflösen. Er erlangt dann „Hegemonie“, wenn Katholiken und Muslime damit beginnen, die Grundprobleme des Protestantismus anzuerkennen, beispielsweise die Rolle der Schrift, die Beziehungen des Einzelnen zu Gott o. Ä., und von dort aus ihren Glauben bestimmen. Es ist das entscheidende Merkmal der Vorherrschaft, dass sie sich über ein weit verästeltes zivilgesellschaftliches Netzwerk erstreckt, in dem durchaus auch Platz für abweichende Meinungen bleibt.

Für die Diskurshegemonie des rechten Populismus in der Zeit nach 2015 war nicht nur der Aufstieg der AfD prägend, sondern insbesondere, dass selbst vormals linke oder liberale Kräfte damit begannen, den Deutungshorizont der Rechten zu ihrem Modell zu machen. So bemühte einer der Initiatoren der vieldiskutierten Internetseite „Aufstehen“, deren Unterstützer sich teilweise der gesellschaftlichen Linken zurechneten, genau jene Unterscheidung zwischen der scheinbar ohnmächtigen „deutschen Gesellschaft“ und einem Bündnis zwischen Angela Merkels Grenzpolitik und den Geflüchteten. In seinem Buch zum Populismus schrieb der Initiator Bernd Stegemann: „Aus diesem Grund war die (Nicht-) Entscheidung von Angela Merkel im Sommer 2015 ein politischer Fehler. Indem sie das Primat der Handlung preisgab, sendete sie nicht nur ein Signal an die Flüchtenden dieser Welt, sich nach Deutschland aufzumachen, sie sendete auch in die deutsche Gesellschaft, dass wir der Migration hilflos

¹⁸ Vgl. als „Kombination von Zwang und Konsens“, Gramsci 1991: H. 13, §37, 1610.

ausgeliefert sind“ (Stegemann 2017: 125). Die angebliche Entscheidung für die Grenzöffnung (die es so freilich nie gegeben hat, da man sich an Recht und Gesetz hielt und die Grenzen eben nicht einfach so schloss, wie es andere europäische Staaten getan haben) und die Bündnisbildung von Angela Merkel, den Flüchtlingen und den kosmopolitischen Eliten – genau auf dieser Grundlage überführte die AfD die Unterscheidung zwischen Volk und Eliten schrittweise in die Unterscheidung zwischen dem Volk und den Anderen. Die Souveränität des deutschen Volkes wird von einer geschickten Zangenverschwörung zwischen „oben“ (Merkel, kosmopolitische Eliten) und ganz „unten“ (Geflüchtete) schrittweise zersetzt.

Am deutschen Beispiel lässt sich dieses Wechselspiel aus Widerstand und identitärer Dynamik gut nachvollziehen: Einerseits hat der rechte Populismus eine zunehmend neo-faschistische Wende genommen. Die AfD wandelte sich schrittweise von einer rechtsliberalen Professorenpartei mit EU-kritischem Profil zu einer Partei der neuen Rechten, in der völkische und geschichtsrevisionistische Positionen eine dominante Stellung einnehmen (Quent 2019). Andererseits verfolgt der rechte Populismus auch in der BRD eine „demokratische“ Mobilisierungsstrategie und beansprucht, zentrale Verfassungsprinzipien zu verteidigen. In einem Mitschnitt des „Bürgerdialogs“, den die Stadt Dresden im Jahre 2018 organisiert hat, lässt sich diese Widerstandsrhetorik gut aufzeigen. Auf dem Podium nahm unter anderem der Schriftsteller Uwe Tellkamp teil. Er initiierte die „Erklärung 2018“, in der Intellektuelle, Politiker und Schriftsteller vor „illegaler Masseneinwanderung“ warnen. In seinen Wortbeiträgen auf dem Dresdner Podium bedient er eine geradezu verfassungspatriotische Position. Er verteidigt die Meinungsfreiheit und Gewaltenteilung: „Das Grundprinzip der Gewaltenteilung, der auch eine Kanzlerin Merkel unterliegt, ist bis heute verletzt.“¹⁹ Im Parlament fehle eine wirkliche Opposition, so Tellkamp, die die Regierung effektiv kontrolliere. Aus dem Publikum meldet sich der Rechtsintellektuelle Götz Kubitschek zu Wort, der das „Institut für Staatspolitik“ und einen daran angebundenen Verlag betreibt. Statt über die konservative Revolution zu sprechen, der er anhängt, bemüht er ein Herangehen, das man eigentlich eher von Vertretern der Basisdemokratie gewohnt war. Die Meinungsfreiheit, so Kubitschek, werde nicht „in der Mitte der Gesellschaft verteidigt“, sondern „immer an ihren Rändern“, „immer dort, wo Leute für sich in Anspruch nehmen etwas zu sagen, was so noch keiner gesagt hat“.²⁰ Sodann passt Kubitschek dieses Lob der anarchischen Öffentlichkeit in ein populistisches Framing ein: Die Meinungsbildung würde durch eine „Zivilgesellschaft“ beherrscht, die nichts

19 <https://www.youtube.com/watch?v=xlFUj0Zbr-g>, 34:30 Min.

20 <https://www.youtube.com/watch?v=u8TrevOZW9k>, 15:30 ff.

anderes als „so ein breites Bündnis aus unglaublich mächtigen Lobbygruppen und Institutionen“ sei.²¹ Er plädiert dafür, gesellschaftliche Grundsatzfragen wieder aufzurufen und den Konflikt um sie zu vertiefen: „Sind sie nicht der Meinung, dass der Riss, der durch die Gesellschaft geht, unbedingt sein muss? Alles muss auf den Tisch. Was ist Wir, was Nicht-Wir. Wem gehört unsere Solidarität, wem gehört sie nicht (...) Ich bin strikt dafür, dass der Riss noch tiefer wird, dass die Sprache noch deutlicher, noch konkreter wird.“²²

3. „Alles muss auf den Tisch“: Autoritäre Transformation

Was ist eigentlich gegen die Graswurzelbeiträge der neuen Rechten einzuwenden, zumal sie ja vorgeben, „nur“ die Gewaltenteilung einzufordern und eine effektive Opposition gegen „Merkel“ herbeizuführen? Kann man nicht einmal offen über alles sprechen und ist das „Volk“ 1989 nicht dafür auf die Straße gegangen? Das Problem besteht darin, dass das vordergründige Plädoyer für die vielfältige Öffentlichkeit mit der autoritären Transformation einhergeht. Kubitschek verbreitet mit seinem Verlag nicht die Schriften von Jürgen Habermas oder basisdemokratischer Anarchisten, sondern vertreibt Bücher, die zu Aktionen gegen den „großen Bevölkerungsaustausch“ aufrufen. Das Ziel besteht in einer konservativen Revolution, die sich auf ein „deutsches“ Wir stützt und eine Vielzahl der hier Lebenden ausschließt und ihnen ihre Rechte abspricht. Die von den Medien oft als „Bürgerproteste“ verharmlosten Aktionen – sei es bei PEGIDA oder die jüngeren Demonstration gegen die Pandemie-Politik der Bundesregierung – greifen vorhandenen Unmut in der Gesellschaft auf, sie bilden sich aber nicht einfach „spontan“ in der Bürgergesellschaft, sondern sind von rechten Kadern durchsetzt und organisiert. Man wird sich darauf einstellen müssen, dass solche rechten Öffentlichkeiten in den nächsten Jahren durch die Institutionalisierung der AfD in Politik und Gesellschaft mit Mitarbeiterstellen, Stiftungsbüros und Förderprogrammen eher zunehmen werden.

In diesem Sinne muss tatsächlich „alles auf den Tisch“ (Kubitschek). Man sollte bei der Analyse des rechten Populismus insgesamt nicht hinter die Einsichten der historischen Faschismusanalysen zurückfallen. Es geht dabei nicht um eine Moralisierung, sondern um die nüchterne, analytische Einsicht, dass die Kombination aus liberaler Demokratie, funktionaler Differenzierung und ökonomischer Machtkonzen-

21 Ebda.: 18:10 ff.

22 Ebda.

tration, wie sie für unsere Gesellschaft typisch ist, nicht nur eine regressive Verarbeitung sozialer Krisenerfahrungen hervorruft oder eine Verschiebung des Verhältnis von Recht und Demokratie zu eher „illiberalen“ oder „kollektiven“ Ausdrucksformen;²³ vielmehr bleibt auch die Möglichkeit der autoritären Transformation erhalten.²⁴ Die Erfahrungen der 1920er und 1930er Jahre weisen darauf hin, dass in „populistischen Momenten“ eine Offenheit eintritt, in der Demokratie und Volkssouveränität folgenreich „umschlagen“ können. Bei der autoritären Transformation, die in den 1920er und 1930er Jahren zu beobachten war, handelte es sich nicht einzig um eine Ideologie, die sich in den Köpfen der Menschen verallgemeinerte, um dann die politische Macht auf demokratischer Grundlage zu erlangen. Eher griffen die faschistischen Bewegungen die strukturellen Krisenphänomene und Bewusstseinsformen in der Gesellschaft auf und politisierten sie völkisch. Der Begriff des Faschismus fällt in diesem Sinne gerade kein moralisches Urteil über das Denken von Menschen, sondern dient als analytischer Begriff. Er kennzeichnet einen Entwicklungsweg, der die bisherigen Grundlagen der liberalen Gesellschaftsordnung unter ihrer Dauerbewegung begräbt. Die konservative Rechte der 1920er Jahren, die sich nachträglich mit der Selbstetikettierung als konservative Revolutionäre von historischer Schuld reinwaschen wollten, zielten darauf, die präsidentielle Komponente in der Weimarer Verfassung zu stärken. Ihr Ziel bestand noch zu Beginn der 1930er Jahre in einem, „autoritären Liberalismus“ (Heller 1992). Nicht zuletzt Carl Schmitt fertigte die einschlägigen staatsrechtlichen Gutachten und Lehrmeinungen an. Eine entparlamentarisierte Demokratie und eine bürgerlich-liberale Gesellschaftsverfassung (mitsamt dem Schutz von subjektiven Rechten auf Erwerb und Eigentum) sollten mit einer präsidentiellen Verfassung des Politischen verbunden werden. Doch dann fand der schon eingeführte Umschlag statt. Der autoritäre Liberalismus löste sich vollends von rechtlicher Bindung, und ließ die Trennung von Staat und Gesellschaft hinter sich. So war der Weg für einen „Maßnahmestaat“ frei, der den unmittelbaren Willen der jeweiligen Funktionseiliten exekutierte, ohne an das Recht gebunden zu sein:

„Der politische Sektor des Dritten Reichs bildet ein rechtliches Vakuum. Dies schließt nicht aus, dass innerhalb seines Apparats eine gewisse Ordnung und Kalkulierbarkeit des Verhaltens seiner Funktionäre in Erscheinung tritt. Es fehlt jedoch in diesem Sektor eine aufpublizierten und daher generell verbindlichen Normen basierende Regelung des Verhaltens seiner Behörden und sonstiger Exekutivorgane. Im politischen Sektor des Dritten Reichs gibt es weder ein

23 Vgl. zu den Veränderungsspielräumen konstitutioneller Demokratien: Wihl 2019, Michelsen 2019.

24 Klassisch: Fraenkel 2012, Neumann 1967.

objektives noch ein subjektives Recht, keine Rechtsgarantien, keine allgemein gültigen Verfahrensvorschriften und Zuständigkeitsbestimmungen – kurzum, kein auch die Betroffenen verpflichtendes und berechtigendes Verwaltungsrecht. In diesem politischen Sektor fehlen die Normen und herrschen die Maßnahmen. Daher der Ausdruck „Maßnahmestaat““ (Fraenkel 2012: 55).

Dieser Umschlag in den faschistischen Maßnahmestaat, wie ihn der Politikwissenschaftler Ernst Fraenkel in dieser Passage charakterisierte, beruhte maßgeblich auf einer identitären Kontraktionsdynamik, die wir schon herausgearbeitet hatten. Die Lösung der Maßnahme aus dem Recht und die Verewigung des rechtlichen Ausnahmezustands, den sich die Nationalsozialisten am Ende der Weimarer Republik nicht zufällig als Hebel ausgewählt hatten, um die Macht dauerhaft zu ergreifen, stützten sich auf die Annahme, dass eine „primäre Einheit der Volksgenossen“ gegeben ist, die auf „biologischer Formung“ beruht (ebd.: 188). Fraglos knüpfte auch der Faschismus an die Impulse der Machtunterworfenen an. Er wies durchaus eine populistische Dimension auf, indem er eine „plebejischen, rebellische, von antikapitalistischen Stimmungen erfüllte Bewegung“ gegen die Eliten in Gang setzte (Bauer 1972: 139). Der praktische Ausdruck der Elitenkritik war der Antisemitismus. Er ermöglichte es, die ausschlaggebende Unterscheidung (Volk/Machtblock) zu einer Verschwörungstheorie umzuarbeiten, an deren Ende die Unterscheidung Volk/die Anderen stand. Damit wurde eine Bewegung in Gang gesetzt, die ständig neue „Feinde“ identifizierte, die mit möglichst unmittelbaren „Maßnahmen“ durch den politischen Apparat auszulöschen waren. In Anlehnung an Thomas Hobbes' Unterscheidung zwischen dem Staatszustand, den er in seinem *Leviathan* entwirft, und dem Bürgerkriegszustand, den Hobbes – als Gegenbild – in seinem Buch *Behemoth* analysiert, kennzeichnete Franz L. Neumann diesen Umschlag des autoritären Staates in ungebundene Willkür. Während der Leviathan die Gesellschaft „nicht ganz und gar verschlinge“ und seine Herrschaft weiterhin „rational“ rechtfertige, sei der Faschismus als ein *Behemoth* zu charakterisieren, der die Herrschaft des Gesetzes vollends verdrängt (Neumann 1984: 531).²⁵ Wer die Rolle und Funktion des Populismus betrachtet, muss diese Möglichkeit – der Umschlag in eine faschistische Option, des Leviathans in den Behemoth – zumindest berücksichtigen. Dies ist kein moralisches Urteil, sondern folgt schlicht aus dem, was wir heute über die Transformationsprozesse politischer Ordnungen wissen.

²⁵ Neumann kritisiert allerdings Fraenkels Dualismus aus Maßnahme- und Normenstaat als zu schwach: „Wir teilen diese Ansicht (Fraenkels Doppelstaat – der Verf.) deshalb nicht, weil wir meinen, dass es in Deutschland ein Reich von Recht und Gesetz nicht gibt, obwohl Tausende von berechenbaren technischen Regeln vorhanden sind“ (ebd.: 541).

Der rechte Populismus ist in vielen Fällen nicht selbst schon faschistisch, aber eine angemessene, historisch informierte Betrachtung muss darauf hinweisen, dass weiterhin die Möglichkeit einer Transformation besteht, die aus dem Horizont der rechtlich gebundenen Volkssouveränität heraustritt.

4. Ausblick: Autoritärer Liberalismus in und nach der Pandemie

Es wird zu analysieren sein, wie der Rechtspopulismus weiter zwischen demokratischer Widerstandsrhetorik und neo-faschistischer Dynamisierung manövriert. Die Corona-Pandemie seit dem Frühjahr 2020 hat das Mobilisierungsumfeld erneut verschoben: Das rechtspopulistische Spektrum geht auf die Straße und demonstriert gegen den vermeintlichen „Ausnahmestand“, der sich im Zuge der Pandemie-Bekämpfung eingestellt haben soll. Die jüngeren Bewegungen bemühen ein weiteres Mal keine völkische, sondern eine ausdrückliche Verfassungspolitik. Die „Bewegung-Widerstand 2020“ etwa verteilte im Mai Ausgaben des Grundgesetzes auf der Straße und versammelte sich unter dem Slogan „Nicht ohne unsere Verfassung“.²⁶ Anselm Lenz und Bateba N’Diaye stellten ihre Mobilisierung zu den Demonstrationen gar als „größte Verfassungskundgebung der Welt“ dar:²⁷ Die Bewegung stehe für das „Grundgesetz“ und gegen die „Vergewaltigung unserer Rechte“ durch die Regierung. Doch bei Lichte betrachtet war bei diesem „Widerstand“ ein weiteres Mal der autoritäre Liberalismus am Werk: Man appellierte an die „Freiheitsrechte“ der Einzelnen, die Nicht-Intervention des Staates in den Feldern der Gesundheitspolitik oder bestand heroisch darauf, den eigenen Körperpanzer nicht mit Masken abzudecken. Die Folgen für die verletzbaren Teile des „Volkes“ und die Lebenssituation der „*classes populaires*“ geraten aus dem Blickfeld.

Es könnte sein, dass dies erste Anzeichen für eine nächste Etappe des rechten Populismus sind. Nimmt man die Herangehensweise der jüngeren Proteste auf, dann scheint überall dort, wo bestehende Handlungsoptionen der etablierten Mittelschichten und Eliten verändert oder eingeschränkt werden, ein antidemokratischer Ausnahmestand am Werk zu sein. Diese Rhetorik, die an die amerikanische Tea-Party erinnert, mag für die „alte“ staatszentrierte und ordnungsliebende Rechte in Europa noch ungewohnt sein. Sie könnte aber als Reaktionsweise auf den anstehenden ökologischen Umbau der Gesellschaft eine zentrale Ressource darstellen. Denn aus dieser

²⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=0lzJwFp8Kcw>.

²⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=8gkjmLWPgXs>.

Perspektive müssen die Transformation unserer Lebensweise und die veränderten oder gar eingeschränkten Handlungsoptionen der Einzelnen stets eine verfassungsfeindliche Freiheitseinschränkung darstellen. Dann avancieren Diesel, Nackensteak und Herrenwitze zu Symbolen für den freiheitlichen Widerstand gegen eine vermeintlich totalitäre Verbotskultur.

Dieses Herangehen trifft die (neo-)liberale Gesellschaftsformation an ihrem schwächsten Punkt. Sie ist über alle politischen Lager hinweg in den letzten Jahrzehnten einem Freiheitsverständnis gefolgt, das die Anzahl von Identitäten, Konsummöglichkeiten oder Lebensformen zum Gradmesser von „Freiheit“ geadelt hat.²⁸ Die republikanische Alternative zu diesem Marktmodell ist in Vergessenheit geraten: Dass nicht die schiere Anzahl der Optionen entscheidend ist, sondern die faktische Möglichkeit, die gesellschaftlichen Bedingungen, in denen sich diese Optionen überhaupt erst herstellen, kollektiv auszugestalten (Weniger kann mehr sein). Erst wenn die Gesellschaft dieses republikanische Erbe wiederentdeckt und für die globalisierte Gegenwart mit ihren Herausforderungen respezifiziert, ist sie dem autoritären Liberalismus nicht mehr schutzlos ausgeliefert. Es wäre darüber hinaus der Ausgangspunkt, um Zusammenhalt und kollektive Selbstwirksamkeit jenseits einer gewaltschwangeren Volksgemeinschaft herzustellen. Nicht der Verzicht aufs „Wir“, sondern seine zeitgemäße Neukonstitution drängt sich auf. Als historische Inspirationsquelle könnten diejenigen antifaschistischen Strategien dienen, die im Europa und den USA seit der Mitte der 1930er Jahre in Gang gesetzt wurden. Breite populäre Allianzen und nicht zuletzt Franklin D. Roosevelts „New Deal-Politik“ wollten aus der faschistischen Welle herausführen. Dabei verknüpften sie die Verteidigung demokratischer Errungenschaft mit einer durchaus populistischen Kritik an geronnener Macht in Staat und Gesellschaft und setzten eine Neuordnung des Wirtschaftens in Gang. Es bleibt abzuklären, was es bedeuten würde, diesen Manövrierspielraum unter den Bedingungen der globalen Herausforderungen wie Klimawandel, Digitalisierung oder Migration zu erneuern und ihn voll auszunutzen. Der Populismus der neuen Rechten wird sich jedenfalls dauerhaft nicht mit dem bloßen Lob von Werten, Prinzipien oder Vielfalt, sondern nur mit einem populären politischen Projekt aushebeln lassen.

²⁸ Zur ausführlichen Aufarbeitung und Kritik eines solchen Freiheitsverständnis: Schink 2019: 41 ff.

Literatur

- Bauer, Otto (1972): Der Faschismus. In: Abendroth, Wolfgang (Hg.): *Faschismus und Kapitalismus. Theorien über die sozialen Ursprünge und die Funktion des Faschismus*. Frankfurt/M.: Europäische Verlagsanstalt, 143-167.
- Berbuir, Nicole/Lewandowsky, Marcel/Siri, Jasmin (2015): The AfD and its Sympathisers: Finally a Right-Wing Populist Movement in Germany? In: *German Politics*, 24, Nr. 2, 154-178.
- Biskamp, Floris (2017): Populism, Religion, and Distorted Communication. Public Discourse, Islam, and the Anti-Muslim Mobilization of the Alternative for Germany. In: *Zeitschrift für Religion, Gesellschaft und Politik*, 2, Nr. 2, 247-276.
- Blokker, Paul (2018): Populist Constitutionalism. In: De la Torre, Carlos (ed.): *Routledge Handbook of Global Populism*. Oxon/New York: Routledge, 113-127.
- Blokker, Paul (2019): Populism as a Constitutional Project. In: *Journal of International Constitutional Law*, 17, Nr. 2, 536-553.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1986): *Die verfassunggebende Gewalt des Volkes. Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts*. Frankfurt/M.: Metzner.
- Canovan, Margaret (1981): *Populism*. New York/London: Harcourt Brace Jovanovich.
- Canovan, Margaret (1999): Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. In: *Political Studies*, 47, Nr. 1, 2-16.
- Colliot-Thélène, Catherine (2014): Quel est le peuple du populisme? In: Colliot-Thélène, Catherine/ Guénard, Florian (eds.): *Peuples et Populismes*. Paris: PUF, 5-25.
- De Benoist, Alain (2017): *Le Moment Populiste. Droite-Gauche C'est Fini!* Paris: Pierre-Gauillaume de Roux.
- Dupuy, Roger (2002): *La Politique du Peuple. Racines, Permanences et Ambigüités du Populisme*. Paris: Albin Michel.
- Fischer-Lescano, Andreas (2012): Critical Systems Theory. In: *Philosophy & Social Criticism*, 38, Nr. 1, 3-23.
- Fischer-Lescano, Andreas et al. (2020): *Recht gegen Rechts Report 2020*. Frankfurt: Fischer.
- Foley, Elizabeth Price (2012): *The Tea Party. Three Principles*. New York: Cambridge University Press.
- Fraenkel, Ernst (2012): *Der Doppelstaat (1940)*. Leipzig: CEP Europäische Verlagsanstalt.
- Goodwyn, Lawrence (1978): *The Populist Moment. A Short History of the Agrarian Revolt in America*. Oxford: Oxford University Press.
- Gramsci, Antonio (1991): *Gefängnishefte – kritische Gesamtausgabe*. Hamburg: Argument.
- Halterm, Ulrich (1998): *Verfassungsgerichtsbarkeit, Demokratie und Mißtrauen*. Berlin: Duncker&Humblot.
- Heller, Hermann (1992): Autoritärer Liberalismus (1933). In: *Gesammelte Schriften Band 2*. Tübingen: Mohr Siebeck, 643-653.
- Hermet, Guy (2001): *Les Populismes dans le monde. Une histoire sociologique (XIXe-XXe siècle)*. Paris: Fayard.
- Jörke, Dirk/Nachtwey, Oliver (2017): Die rechtspopulistische Hydraulik der Sozialdemokratie. Zur politischen Soziologie alter und neuer Arbeiterparteien, In: Jörke, Dirk/Nachtwey, Oliver (Hg.): *Das Volk gegen die (liberale) Demokratie*, Leviathan-Sonderband 32, 161-186.
- Kaltwasser, Cristóbal Rovira/Taggart, Paul/Espejo, Paulina Ochoa/Ostiguy, Pierre (2017): Populism: An Overview of the Concept and the State of the Art. In: Kaltwasser, Cristóbal Rovira/Taggart,

- Paul/Espejo, Paulina Ochoa/Ostiguy, Pierre (eds.): *The Oxford Handbook of Populism*. New York: Oxford University Press, 1-24.
- Kempf, Victor (2020): Is there another people? Populism, Radical Democracy and Immanent Critique. In: *Philosophy & Social Criticism*, Nr. 0191453720910450.
- Kim, Seongcheol (2020): ... Because the Homeland Cannot Be in Opposition: Analysing the Discourses of Fidesz and Law and Justice (PiS) from Opposition to Power. In: *East European Politics*, DOI: 10.1080/21599165.2020.1791094.
- Körtvélyesi, Zsolt/Majtényi, Balázs (2018): Game of Values: The Threat of Exclusive Constitutional Identity, the EU and Hungary. In: *German Law Journal*, 18, Nr. 7, 1721-1744.
- Kovács, Kriszta (2017): The Rise of an Ethnocultural Constitutional Identity in the Jurisprudence of the East Central European Courts. In: *German Law Journal*, 18, Nr. 7, 1703-1720.
- Laclau, Ernesto (1981): *Politik und Ideologie im Marxismus. Kapitalismus – Faschismus – Populismus*. Berlin: Argument.
- Landau, David (2018): Populist Constitutions. In: *University of Chicago Law Review*, 85, Nr. 2, 521-543.
- Loughlin, Martin/Walker, Neil (eds.) (2007): *The Paradox of Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Luhmann, Niklas (1990): Die Verfassung als evolutionäre Errungenschaft. In: *Rechtshistorisches Journal*, 9, Nr. 1, 176-220.
- Luhmann, Niklas (1993a): *Das Recht der Gesellschaft*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1993b): Observing Re-entries. In: *Graduate Faculty Philosophy Journal*, 16, Nr. 2, 485-498.
- Luhmann, Niklas (2002): *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Michelsen, Danny (2019): *Kritischer Republikanismus und die Paradoxa konstitutioneller Demokratie*. Wiesbaden: SpringerVS.
- Moffitt, Benjamin (2017): Liberal Illiberalism? The Reshaping of the Contemporary Populist Radical Right in Northern Europe. In: *Politics and Governance*, 5, Nr. 4, 112-122.
- Möller, Kolja (2016): Das Ganze der konstituierenden Macht. Zur politischen Soziologie verfassunggebender Gewalt. In: Siri, Jasmin/Möller, Kolja (Hg.): *Systemtheorie und Gesellschaftskritik. Perspektiven der Kritischen Systemtheorie*. Bielefeld: transcript, 39-56.
- Möller, Kolja (2020): *Volksaufstand und Katzenjammer. Zur Geschichte des Populismus*. Berlin: Wagenbach.
- Mudde, Cas (2004): The Populist Zeitgeist. In: *Government and Opposition*, 39, Nr. 4, 542-563.
- Müller, Friedrich (1997): *Wer ist das Volk?* Berlin: Duncker & Humblot.
- Neumann, Franz L. (1967): Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft (1937). In: Neumann, Franz L. (Hg.): *Demokratischer und autoritärer Staat. Beiträge zur Soziologie der Politik*. Frankfurt/M.: Europäische Verlagsanstalt, 7-57.
- Neumann, Franz L. (1984): *Behemoth. Struktur und Praxis des Nationalsozialismus 1933-1944*. Frankfurt/M.: Fischer.
- Offe, Claus (2019): Wille und Unwille des Volkes. Notizen zur politischen „Theorie“ des Populismus (2019). In: Offe, Claus (Hg.): *Liberale Demokratie und soziale Macht: Demokratietheoretische Studien*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 373-380.
- Puhle, Hans-Jürgen (1986): Was ist Populismus? In: Dubiel, Helmut (Hg.): *Populismus und Aufklärung*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 12-32.

- Quent, Matthias (2019): *Deutschland rechts außen: Wie die Rechten nach der Macht greifen und wie wir sie stoppen können*. München: Piper.
- Rosanvallon, Pierre (2020): *Le Siècle du Populisme*. Paris: Seuil.
- Scheppele, Kim Lane (2018): Autocratic Legalism. In: *University of Chicago Law Review*, 85, Nr. 2, 545-583.
- Schink, Philipp (2019): *Grundrisse der Freiheit*. Frankfurt/M.: Campus.
- Schmidt, Christopher (2011): Popular Constitutionalism on the Right: Lessons from the Tea Party. In: *Denver University Law Review*, 88, 523-557.
- Schmitt, Carl (1993): *Verfassungslehre (1928)*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmitt, Carl (2014): *Volksentscheid und Volksbegehren (1927)*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Smith, Rogers M. (2015): *Political Peoplehood. The Role of Values, Interests, and Identities*. Chicago/London: Chicago University Press.
- Stegemann, Bernd (2017): *Das Gespenst des Populismus. Ein Essay zur politischen Dramaturgie*. Berlin: Theater der Zeit.
- Teubner, Gunther (2016): Exogenous Self-binding: How Social Systems Externalise Their Foundational Paradox in the Process of Constitutionalisation. In: Febrajo, Alberto/Corsi, Giancarlo (eds.): *Sociology Of Constitutions: A Paradoxical Perspective*. London: Routledge, 30-48.
- Theweleit, Klaus (1980): *Männerphantasien 1. Frauen, Fluten, Körper, Geschichten*. Reinbek bei Hamburg: Rowolth.
- Thornhill, Chris (2020): Constitutionalism and Populism: National Political Integration and Global Legal Integration. In: *International Theory*, 12, Nr. 1, 1-32.
- Vatter, Miguel (2012): The Quarrel between Populism and Republicanism: Machiavelli and the Antinomies of Plebeian Politics. In: *Contemporary Political Theory*, 11, Nr. 3, 242-263.
- Vergara, Camila (2020): Populism as Plebeian Politics: Inequality, Domination, and Popular Empowerment. In: *Journal of Political Philosophy*, 28, Nr. 2, 222-246.
- Vorländer, Hans (2011): The Good, the Bad, and the Ugly: Über das Verhältnis von Populismus und Demokratie. Eine Skizze. In: *Totalitarismus und Demokratie*, 8, Nr. 2, 187-194.
- Wihl, Tim (2019): *Aufhebungsrechte. Form, Zeitlichkeit und Gleichheit der Grund- und Menschenrechte*. Weilerswist: Velbrück.

Benno Hafeneeger

Umgang mit rechtspopulistischen Bewegungen

Zusammenfassung

*Mit dem Erstarben rechtspopulistischer (und -extremer) Bewegungen und den Wahlerfolgen rechtspopulistischer Parteien verändert sich in vielen Ländern – so auch in der Bundesrepublik Deutschland – die politische Kultur. Dabei geht es um die Gefährdung und Zukunft der liberalen und rechtsstaatlich verfassten Demokratie sowie der pluralistischen Gesellschaft, und herausgefordert ist die gesamte Gesellschaft: Politik und demokratische Parteien, Zivilgesellschaft, Bildung und Kultur, Familie und Arbeitswelt. Die Suche nach angemessenen und gut begründeten sowie differenzierten Reaktions- und Umgangsformen ist noch nicht abgeschlossen. Dabei gilt generell, nicht zur Normalisierung des rechten Populismus beizutragen. In der direkten Auseinandersetzung mit rechtspopulistischen Gruppen, Parteien und Akteur*innen haben sich Formen der Ausgrenzung und Abgrenzung, der inhaltlichen Dechiffrierung und Aufklärung, von Ignorieren und Ausschließen herausgebildet. Demokratiepolitisch und gesellschaftlich geht es vor allem um Prävention, die mit (Demokratie-)Bildung, Integration und Anerkennung verbunden ist.*

Abstract

Right populism (and extremism) movements and parties exist in many countries throughout Europe and the world. Many of them have been (very) successful in recent years, also in Germany. They pose a risk to the future of liberal democracy, political culture and civil society. Combating the enemies of democracy and human culture is a challenge for the whole society: the democratic parties, the civil society, in all parts of education and culture, in families and at work. There are different ways of arguing and dealing with such developments, including delimitation, exclusion, enlightenment, ignorance, and especially primary and selective prevention and democracy teaching.

Einleitung

In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland gab es wiederholt Phasen eines erstarkenden rechten Populismus und Extremismus, die als Parteien, Gruppen und Netzwerke die parlamentarisch verfasste Demokratie in Frage gestellt und bekämpft haben und sie letztlich abschaffen wollten. Es ist eine Geschichte von Kontinuitäten und Diskontinuitäten sowie von unterschiedlichen Facetten, die seit 1945 Bestandteil der politischen Kultur geworden ist und zu den dauerhaften Herausforderungen des Basiskonsenses der repräsentativen parlamentarischen Demokratie mit ihren Verfassungsprinzipien sowie einer pluralistischen Zivilgesellschaft zählt. Dabei war die po-

litisch-parlamentarische Bedeutung und das öffentliche Wirken des rechten Populismus und Extremismus immer begrenzt und überschaubar, gleichzeitig hatten sie zeitbezogen durchaus Einfluss auf die politische Kultur der Republik.¹

1. Sechs Phasen

In der Geschichte der Bundesrepublik können – in grober chronologischer Perspektive – sechs Phasen unterschieden werden. Erstens sind die Nachkriegsjahre und Anfang der 1950er Jahre mit der Reorganisation der extremen Rechten und dann dem Verbot der Sozialistischen Reichspartei (SRP) durch das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1952 verbunden. Zweitens ist mit der Gründung der NPD im Jahr 1964 erstmals eine rechtsextreme Partei in mehreren Landtagen vertreten; sie dominierte längere Zeit das rechtsextreme Lager. Drittens gab es in 1970er Jahren – neben der NPD und vielen rechtsextremen Kleinmilieus – mehrere öffentlich, militant und gewaltförmig agierende Gruppen, die vor allem aus jungen Männern bestanden (vgl. Dudek/Jaschke 1984). In den 1990er Jahren war viertens mit der 1983 gegründeten Partei „Die Republikaner“ (REP) eine weitere rechtspopulistische und -extreme Partei in mehreren Landesparlamenten und vielen kommunalen Parlamenten vertreten.

Mit dem Prozess der deutschen Einheit bildete sich, fünftens, ein differenziertes rechtes Lager mit neuen Phänomenen und Gruppierungen heraus; die NPD ist in mehreren Landtagen der östlichen Bundesländer vertreten, und es entwickelt sich u. a. die Skinhead- und Kameradschaftsszene sowie eine rechte Jugendkultur (mit Musik, Bands, Konzerten). Teile der rechten Szene agieren gewaltverherrlichend und -förmig. Sechstens erfährt mit Pegida und der Gründung der AfD im Jahr 2013 das erstarken- de rechtspopulistische und -extreme Lager eine neue Dynamik und einen neuen Bewegungskarakter; jetzt ist im Jahr 2020 mit der AfD eine Rechtsaußenpartei erstmals im Bundestag, in allen Landtagen und vielen kommunalen Parlamenten vertreten (vgl. zu den Phasen und Zäsuren: Frei et al. 2019).

¹ Es gilt zwischen Rechtspopulismus und Rechtsextremismus, dem rechten Populismus und rechten Extremismus begrifflich und systematisch zu unterscheiden. Auf die Unterscheidungskriterien bzw. das ambivalente Verhältnis ist wiederholt hingewiesen worden: vgl. Kohlstruck 2008, Müller 2017, Milbradt et al. 2017, Manow 2018, Frei et al. 2019, Gießelmann et al. 2019, Schroeder et al. 2020, Book et al. 2020. Ich folge hier Schroeder et al. (2020: 9): „Einerseits lassen sich die beiden Begriffe deutlich abgrenzen und inhaltlich differenziert bestücken. Andererseits können die mit diesen Kategorien verbundenen empirischen Phänomene und normativen Überzeugungen fließend ineinander übergehen, sodass die Grenzen mitunter schwer zu identifizieren sind“. Für die AfD verwende ich verwende den allgemeinen Begriff der „Rechtsaußenpartei“ oder der „rechtspopulistischen Partei“ und spreche insgesamt von „rechter Szene“.

Insgesamt hat sich die rechte – alte und neue – Szene in den letzten Jahren weiter ausdifferenziert; zu ihr gehören neben der AfD u. a.: die Identitäre Bewegung (IB), Teile der Reichsbürgerszene, völkische Siedlungsgemeinschaften (Röpke/Speit 2019), die rechte (Jugend-)Kultur mit ihrer Musik, ihren Bands und Konzerten (Glaser/Pfeiffer 2017), rechte Jugendbünde, Teile der Hooligan-, Rocker- und Prepperszene, zahlreiche selbsternannte Bürgerwehren, drei Kleinstparteien (NPD, Die Rechte, Der III. Weg) und Teile der Pro-Bürgerbewegungen; dann zahlreiche neurechte Zirkel, das Thule-Seminar, Publikationen und breite Internetaktivitäten. Weiter gab und gibt es vielfältige – z.T. aufgelöste und neu gegründete – Vernetzungen und Netzwerke (wie z. B. Hannibal, Nordkreuz/Südkreuz/Westkreuz oder Uinter) im rechten Lager, verbunden mit einer aggressiven und teils militarisierten Erlebniswelt sowie mit Akteuren bzw. Chatgruppen auch in der Polizei und der Bundeswehr.²

Zum aktuellen Lagebild gehört schließlich, dass es mit dem Prozess der Radikalisierung seit mehreren Jahren eine deutlich zugenommene Gewaltbereitschaft und ein hohes Maß von rechtsextrem und antisemitisch motivierten Straf- und Gewalttaten sowie rechten Terrorismus gibt (vgl. Röpke 2018).

2. Ein Lagebild

Ein aktuelles Lagebild zeigt, mit welchen politisch-gesellschaftlichen rechtspopulistischen und -extremen Phänomenen, Bewegungen und Dynamiken sowie Denkkollektiven die Demokratie konfrontiert ist. Dazu zählen – neben der oben genannten Szene – insbesondere die folgenden Entwicklungen und Dynamiken.

2.1 DIE AfD – EINE RECHTSAUSSENPARTEI

Mit der Gründung und dem Einzug in die Parlamente ist die rechtspopulistische AfD zum zentralen politisch-parlamentarischen und öffentlichen Akteur des rechten Lagers geworden. Ihr gelang es, „die gebündelten Ressentiments in ‚Politik‘ umzuwandeln“ (Weiß 2017: 25) und die Gesellschaft weiter zu spalten. Die AfD ist ein „mehrdimen-

2 Zur historischen Dimension, der langen Vorgeschichte und den völkisch-nationalistischen Vordenkern und Stichwortgebern der autoritären Revolte gegen die parlamentarisch verfasste Demokratie, gegen die offene und liberale Gesellschaft, gegen kulturelle und ethnische Vielfalt, demokratische Gleichheit und Weltoffenheit vgl. den Sammelband von Fücks/Becker (2020). Die langen Linien der Antimoderne werden diagnostiziert als: „Gemeinschaft gegen seelenlosen Individualismus, nationale Identität gegen liberalen Universalismus, Tradition gegen zerstörerischen Fortschritt, autoritäre Führung gegen parlamentarisches Palaver, Kulturpessimismus gegen Fortschrittsdenken, nationale Selbstbehauptung gegen Fremdbestimmung durch kosmopolitische Eliten“ (ebd.: 13).

sionales Phänomen“ und eine bipolare Partei zwischen Parlaments- und Bewegungsorientierung, die sich zwischen den Polen nationalkonservativ und rechtsextrem gleichzeitig bewegt (Schroeder/Weßels 2019). Sie lehnt die liberale Demokratie ab, ist antipluralistisch, anti-egalitär, ethno-nationalistisch und „keine normale Partei, solange sie sich nicht klar zur repräsentativen parlamentarischen Demokratie bekennt und sich eindeutig ‚ohne Wenn und Aber‘ von rechtsextremen Positionen und Gruppen distanziert“ (Schroeder/Weßels 2019: 254).

Durch ihre Repräsentanz in den Parlamenten nutzt die AfD mit ihrem Personal und ihren Finanzen, mit den ihr zur Verfügung stehenden parlamentarischen Instrumenten (Anfragen, Anträge, Debattenbeiträge, Gesetzesentwürfe) ihre Interventionsmöglichkeiten. Sie versucht öffentlich Themen zu setzen, die politische Kultur mit ihren völkisch-nationalistischen Sprachgesten – mit denen sie das Volk als homogenen Volkskörper versteht, mit „kulturellen und ethnischen Kriterien“ verknüpft und das „homogene Volk“ den „korrupten Eliten“ antagonistisch gegenüberstellt (Wildt 2017: 115) – nach rechts zu verschieben. Dabei wird die Gesellschaft nach der populistischen Logik doppelt dichotomisiert: „Oben gegen Unten“ und „Innen gegen Außen“.³

Im Bundestag ist sie seit 2017 mit 12,6 Prozent der gültigen Zweitstimmen die größte Oppositionspartei; in allen Landtagen ist sie Oppositionspartei und in den östlichen Bundesländern ist sie in den Landtagen stärkste oder zweitstärkste Fraktion mit Ergebnissen über 20 Prozent (vgl. Hafenegger/Jestädt 2020: 50).

2.2 NEUE RECHTE

Mit der anti-liberalen Neuen Rechten sind Gruppen und Akteure, Denkfabriken, studentische Verbindungen, Zeitschriften wie „Junge Freiheit“, „Sezession“, „Compact“, „Blaue Narzisse“ oder das „Institut für Staatspolitik“ (IfS) und die „Identitäre Bewegung“ (IB) mit ihren Aktionen gemeint, die sich im Spannungsfeld von Konservatismus und Rechtsextremismus bewegen. Der „rechtsintellektuelle“ und antidemokratische Diskurs der Neuen Rechten zielt – im Gegensatz zur „Alten Rechten“ – als Kulturkampf von rechts und mit seinem Elitenbewusstsein auf kulturelle Hegemonie; er will als Gegenbewegung zur Linken die „Diskurshoheit“ erlangen. Abgelehnt wird die anglo-amerikanisch dominierte Lebensart des Individualismus, die Globalisierung und der Kosmopolitismus; befeuert wird die Sehnsucht nach einem neuen autoritären Zeitalter und einer illiberalen Demokratie. Die Ziele der IB als einem Zentrum des

3 Mit Blick auf die Feinde der liberalen Demokratie und den Antikapitalismus – der radikalen Linken und Rechten – spricht der Soziologe und Philosoph Hellmuth Plessner (1924/2002) in der Weimarer Republik von den beiden Seiten gemeinsamen „radikalisierten Gemeinschaftsideologien“.

rechtsintellektuellen Diskurses in Österreich, Frankreich und Deutschland sind nach Brumlik (2020: 60): „Neben einer ethnischen Schließung des Nationalstaats soll vor allem Immigration verhindert werden, der Islam ausgeschlossen und eine liberale und daher multikulturelle Gesellschaft bekämpft werden. Dazu gehört in erster Linie eine Ablehnung des Gedankens der Menschenrechte“.

Der Neuen Rechte kommt als kulturell gewendetem Rassismus (Ethnopluralismus) verbunden mit der Idee von kulturellen Schicksalsgemeinschaften eine „Brückenfunktion“ im rechten Lager zu, und sie sucht nach milieuübergreifender Anschlussfähigkeit ins rechtskonservative Lager um die politischen Verhältnisse umzuwälzen (vgl. Salzborn 2017, Fücks/Becker 2020). Dabei kommt Weiß (2017: 12 f.) zu dem Ergebnis, „dass sich die Gestalt der Rechten gewandelt haben mag, sie in ihren Kernelementen aber unverändert bleibt. Das Beharren auf die unlösbaren Bindungen des Einzelnen an seine Ethnie und die daraus naturhaft resultierende Kulturform sowie auf die damit verknüpfte Gesetzmäßigkeit gesellschaftlicher Ungleichheit bleibt von diesem Wandel jedenfalls unbeeinträchtigt“.

2.3 VERNETZUNG

Das rechte Milieu und seine ideologischen Akteure sind – bei allen Differenzen und Arbeitsteilung – vernetzt; sie treffen sich und publizieren, sie treten gemeinsam auf und diskutieren mit einer Rhetorik des „Widerstands“ und „Volksaufstands“ über den „richtigen revolutionären Weg“. Das gilt – siehe die „fünfte Phase“ – für die AfD, zahlreiche Gruppen (wie z. B. die Identitären, vgl. Speit 2018), die Neue Rechte, das rechte Netzwerk „Ein Prozent“ und vereinzelt auch Akteure aus dem rechtskonservativen Lager. Weiß (2017: 243) spricht von einer gemeinsamen „autoritären Revolte von AfD, Pegida und ihren neurechten Akteuren“, die wiederum mit einer dichten – zugleich lockeren und systematischen – Netzwerkentwicklung der Szene verbunden ist (vgl. Fuchs/Middelhoff 2019).

2.4 STUDIEN

Zahlreiche Studien – hier vollem die „Mitte-Studien“ – zeigen in den letzten Jahren das Ausmaß und Potential rechtspopulistischer, demokratie- und menschenfeindlicher Einstellungen in der Bundesrepublik sowie deren offenes und offensives Auftreten (Heitmeyer 2002-2011, Decker/Brähler 2018, Zick/Küpper/Berghan 2019). Mit dem Syndrom „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“ konnte wiederholt nachgewiesen werden, wie verbreitet abwertende und ausgrenzende Einstellungen, Ressentiments und Stereotypen gegenüber sozialen Gruppen aufgrund zugewiesener Merkmale bis

in die Mitte der Gesellschaft sind. Dabei ist die „Ideologie der Ungleichwertigkeit“ und der Dichotomisierung von Zugehörigkeit und Nicht-Zugehörigkeit „ein Scharnier zu Rechtspopulismus, Rechtsextremismus und neurechten Einstellungen“ (Zick et al. 2019: 53).

2.5 RECHTE EINFLUSSNAHMEN

Es gibt inzwischen Erkenntnisse über Versuche einer internen und direkten rechten Einflussnahme, von rechtspopulistischen Interventionen und Aktivitäten innerhalb der organisierten Zivilgesellschaft (Gewerkschaften, Sport, Kirchen, Kultur), in Berufsgruppen, in der Sozialen Arbeit und in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie im Ehrenamt (vgl. Gille/Jagusch 2019, Schroeder et al. 2020, Haase et al. 2020). Dann versucht die AfD durch parlamentarische Anfragen und Anträge offen oder verdeckt politische Botschaften zu transportieren und extern Einfluss zu nehmen; diese sind entweder direkt und offen oder subtil und unterschwellig. Damit geraten die demokratische Zivilgesellschaft und demokratieförderndes Engagement und wiederholt Projekte gegen rechts unter Druck. Mit den Anfragen und Anträgen sollen angebliche und unterstellte „Missstände“ aufgedeckt werden, und sie sind – auch wenn vermeintlich neutral und informationsgeleitet gehalten – in ihrer fragenden Diktion und Zielrichtung eindeutig. Strukturen und Träger, Einrichtungen und Projekte, Inhalte und Aktivitäten sowie Personen sollen diskreditiert, eingeschüchtert und delegitimiert, es soll Unsicherheit und Angst erzeugt werden; letztlich werden deren Finanzierung und Förderung in Frage gestellt und wird gefordert diese einzustellen (vgl. Schroeder et al. 2017, Butterwegge et al. 2018, Hafenegger et al. 2018, Ruhose 2019, Hafenegger/Jestädt 2020).

Die parlamentarischen Aktivitäten sind insgesamt Versuche, die politische Kultur nach rechts zu verschieben und das Parlament als Thematisierungsarena zu nutzen. Das zeigt sich durch die Vielzahl parlamentarischer Anfragen und Anträge, die sich gegen demokratisch engagierte Einrichtungen, Angebote und Personen (vor allem in der Arbeit mit Migrant*innen), dann gegen eine demokratische Kultur in Schulen (z. B. Fridays for Future) und Jugendverbänden, in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, in Demokratie- und Kulturprojekten oder gegen angeblich linksextremistische Aktivitäten richten. Weiter werden Aktivitäten im Kontext von Partizipation und Emanzipation, der Politischen Bildung, in Bereichen der Migration und Kultur, Gender und Sexualität, Umwelt- und Klimapolitik angegriffen und deren Abschaffung gefordert (vgl. Hafenegger et al. 2018, Hafenegger/Jestädt 2020, Hafenegger et al. 2020a). In den Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit sehen Gille/Jagusch (2019: 63 ff.) vier

Varianten externer Einflussnahme der Neuen Rechten mit dem Ziel „Bestehendes zu destabilisieren“ und „Neues zu schaffen“: Strukturen angreifen, Bedrohen, Sozialräumliche Inszenierungen und Agenda-Setting.

Weiter zeigt die interne Lagerbildung und -entwicklung der rechten Szene neben der regen Publizistik und Netzkommunikation, dem öffentlichen (auch gewaltförmigen) Agieren und zahlreichen ländlichen Siedlungsprojekten, von Beratungs- und Hilfeangeboten vor allem drei Angebotsformen: „Projekte der Theoriebildung, wie sie durch Tagungen und Zeitschriften erreicht werden; Veranstaltungen zur Traditionsstiftung, die sich vor allem in verschiedenen Formen des Märtyrerkults und an „Gedenktagen“ niederschlagen; und „vorpolitische“ Freizeitangebote wie Sportaktivitäten und Ferienlager“ (Gille/Jagusch 2019: 56).

3. Umgangsstrategien

In der Geschichte der Bundesrepublik ist seit ihrer Gründung und der jeweils zeitbezogenen (Re-)Organisation der rechten Szene immer wieder – mehr anlassbezogen und weniger systematisch – über Umgangsstrategien im Feld von Prävention und Reaktion diskutiert und gehandelt worden. Dabei haben sich zunächst vor allem zwei – inhaltlich und zeitlich unterschiedliche – Reaktionsmuster herausgebildet:

Erstens, für den parlamentarischen Umgang bzw. die politische Strategie war es der „Schweriner Weg“ im Umgang mit der NPD. Er basiert auf der „Schweriner Erklärung“ im Jahr 2006, nach der sich alle demokratischen Parteien im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern verpflichteten, geschlossen aufzutreten und keinerlei Initiative der NPD zu unterstützen. Dieses Verständnis wurde als „Konsens der Demokraten“ weitgehend in allen Landesparlamenten praktiziert.

Zweitens, im zivilgesellschaftlichen und pädagogisch-bildenden Umgang ging es wiederholt um die Bedeutung von schulischer und außerschulischer Bildung und um Förderprogramme des Bundes und der Länder (z. B. schon nach dem Bundesjugendplan Ende der 1950/Anfang der 1960er Jahre). Vor allem durch Bildung und Aufklärung, Partizipation und Demokratieerfahrungen sollte die junge Generation – sie stand im Mittelpunkt der Überlegungen – immunisiert werden.

Beide Varianten sind durch die neuen Dynamiken mit der parlamentarischen Repräsentanz der AfD, den rechtspopulistischen Aktivitäten und Einstellungen bis in die Mitte der Gesellschaft, die erlebten Formen von Alltagsrassismus sowie die Radikalisierungsprozesse im rechten Lager mit neuen Überlegungen und Differenzierungen verbunden. Aktuell gibt es zahlreiche Empfehlungen für die Parlamente und die öf-

fentliche Debatte, für die Zivilgesellschaft, dann für die Felder der Erziehung und Bildung – und hier vor allem der Schule, der Jugendarbeit und politischen Bildung. Weiter zeigen die Programme der Bundesregierung und von Bundesländern in den letzten Jahren – aktuell sind das die Bundesprogramme „Demokratie leben!“ und „Zusammenhalt durch Teilhabe“ – welche Erfahrungen und evaluativen Erkenntnisse sich aus den vielschichtigen praktischen Umgangsstrategien herausgebildet haben.

4. Generelle Diskussion zum Umgang

In der Diskussion zum Umgang müssen sowohl prinzipielle Überlegungen als auch die unterschiedlichen Ebenen und Felder beachtet werden; auf einige will ich mit einem Panoramablick in unterschiedlichen politischen, gesellschaftlichen und pädagogischen Kontexten – verbunden mit der konsequenten Durchsetzung des Rechtsstaats – hinweisen. Es gibt mittlerweile ein Bündel an Reaktionsformen und Suchprozesse zum „richtigen“ Umgang; es gibt aber keinen Königsweg und „das Rezept ist noch nicht gefunden“ (Schroeder/Weßels 2019: 255). Sie markieren unterschiedliche Akzentsetzungen, die sich gegenseitig nicht ausschließen und in der Praxis auch nebeneinander bzw. aufeinander bezogen – je nach Phänomen und „Härtegrad“, Kontext und Situation – angewandt werden. Zu den mehr generellen und prinzipiellen Überlegungen zählen:

1. Die Etablierung einer sensiblen Dauerbeobachtung und systematischen Erfassung in allen gesellschaftlichen Bereichen bedeutet, die populistische Ideologie und die Handlungslogiken der Szene wahrzunehmen und zu deuten sowie situativ und strategisch angemessen und abgestimmt reagieren und agieren zu können. Das gilt u. a. für die AfD in Parlamenten, Entwicklungen innerhalb der Zivilgesellschaft und in Bildungsinstitutionen sowie innerhalb der rechten Szene selbst.
2. Die AfD und die Neue Rechte sind nicht „harmlos“ rechtspopulistisch, sondern im Prozess ihrer Radikalisierung (u. a. mit den Akteuren des aufgelösten, aber real präsenten „Flügels“) eine rechtsradikale Partei und parlamentarischer Arm der extremen Rechten. Die liberale und rechtsstaatlich verfasste Demokratie wird abgelehnt und bekämpft, Mitglieder äußern sich zustimmend zu Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzung, rufen zum Widerstand mit eindeutig rechts-extremen Gruppen auf und demonstrieren mit diesen gemeinsam. Zahlreiche Abgeordnete und Mitarbeiter*innen haben eine rechtsextreme Vergangenheit, sind Mitglieder u. a. bei den Identitären oder bei rechtsextremen Burschenschaften. Dies sind – mit den programmatischen Aussagen, dem völkischen Vokabular u. a. – In-

- dizien, die wertebasiert jegliche Form der Kooperation in Parlamenten, Gremien, Kirchentagen und -gemeinden sowie Vereinen verbieten. Dabei ist mit der Haltung der „klaren Kante“ eine unmissverständliche Grenzziehung, Abgrenzung und Ausgrenzung – auch verbunden mit Unvereinbarkeitsbeschlüssen – eindeutig markiert, wie das rechte Lager verortet wird. Der AfD wird damit zweierlei signalisiert: erstens, dass über Menschenwürde, Grundrechte und Demokratie nicht zu diskutieren ist, und zweitens, dass sie keine „normale“, sondern in Teilen eine völkisch-nationalistische und rechtsextreme Partei ist. Schon Adorno (1971) hat darauf hingewiesen, dass es ein demokratie- und menschenfeindliches Lager gibt, das ab einer bestimmten Stufe der Radikalisierung und Ideologisierung mit Gegenargumenten nicht zu erreichen ist.
3. Es ist im Umgang zu unterscheiden zwischen aktiven, organisierten und beken- nenden Akteuren einerseits, für die es kein Kommunikationsangebot geben kann und die es zu bekämpfen gilt, sowie rechtsaffine Wähler*innen und Sympathisan- ten andererseits, die in ihren Orientierungs- und Suchprozessen sowie mit ihrer Protestattitüde noch offen und zugänglich sind. Mit Blick auf diese geht es um deren Themen und Sorgen, um die (sozialen) Ängste von Menschen, die es ernst und diskursiv (deutend) aufzunehmen gilt.
 4. Es geht um eine öffentliche Protest- und Gedenkkultur, die den öffentlichen Raum nicht den Rechten überlässt, sondern markiert, welche Stärke und Kraft in breiten politischen und zivilgesellschaftlichen Bündnissen liegt. Im Rahmen von Demons- trationen und Kundgebungen, Aktionen und öffentlichen Foren ist sowohl die Auseinandersetzung zu suchen als auch zu zeigen, wie stabil die Fundamente der Demokratie heute sind.
 5. Allen Überlegungen zum Umgang ist gemeinsam, nicht zur Normalisierung des menschenfeindlichen und abwertenden Gedankenguts der AfD innerhalb und außerhalb des parlamentarischen Raums beizutragen. Daher verbieten sich jegliche Form einer stillschweigenden Zustimmung, der Zusammenarbeit und von miss- verständlichen sprachlichen Gesten; auch die abgrenzende Auseinandersetzung (z. B. im Rahmen von parlamentarischen Auseinandersetzungen oder konkreten Gesprächen) muss jegliche Form von Zugehörigkeit und Verständnis, Aufwertung oder gar (kommunikative) Einbindung vermeiden.
 6. Wichtig ist weiterhin, sich die Agenda nicht von den Rechten vorschreiben lassen und sich nicht „treiben“ zu lassen, sondern die eigene Agenda und Arbeit (als po- sitives Narrativ) sowie das – im demokratischen Wettbewerb – eigene Profil von Problemlösungen und der Zukunft der Gesellschaft überzeugend und souverän zu

schärfen und anzubieten. Das bedeutet auch keine Erregungsspiralen und Dauer-aufgeregtheiten zu stimulieren und nicht über „jedes Stöckchen zu springen“; dazu gehört weiter, das Sündenbocknarrativ bzw. die Opferinszenierung (man würde benachteiligt und ausgegrenzt) nicht zu bedienen.

7. Neben dem anlassbezogenen und situativen Umgang müssen bei strategischen Überlegungen Prävention und Intervention, Beratung, Bildung und Netzwerkarbeit zusammen gedacht werden. Hier zeigen präventive, der Demokratieentwicklung und den Menschenrechten verpflichteten Beispiele aus den Bundesprogrammen „Demokratie leben!“ und „Zusammenhalt durch Teilhabe“, schulische Projekte wie „Schule ohne Rassismus“ und außerschulische Bildungsformate, Demonstrationen und Kampagnen, Ausstellungen und Aktionen das Engagement in der Zivilgesellschaft und von schulischer und außerschulischer Bildung.
8. Letztlich geht es um die weitergehende Reflexion über die tiefer liegenden Ursachen rechter Phänomene und die Motive des Wahlverhaltens, die in den ökonomischen, sozialen, gesellschaftlichen und kulturellen Strukturen, Prozessen und Umbrüchen liegen, die wiederum Modernisierungsfolgen (insb. Globalisierung, Digitalisierung), Ungleichheitsentwicklungen und sozialer Spaltung sowie neoliberaler Politik geschuldet sind. Weiter ist auf neue politisch-kulturelle Konfliktlinien und politische Repräsentationslücken sowie Vertrauenskrisen hinzuweisen, nach denen Teile der Bevölkerung sich nicht mehr von den Parteien repräsentiert und kulturell abgekoppelt fühlen. Mit diesem tiefen Diagnoseblick in beschleunigte und mit Risiken, Unsicherheiten und Ungewissheiten verbundene moderne Gesellschaften – und dem Verständnis von rechtem Populismus und Extremismus als Krisensymptom oder auch als autoritäre „Revolt von rechts“ – geht es generell um die Frage nach dem Zustand und der Zukunft von Demokratie und Gesellschaft, dem zukünftigen Zusammenleben und Zusammenhalt in komplexen Gesellschaften.⁴

Zu beachten sind bei allen Überlegungen zu den Umgangsstrategien, was und wen man jeweils erreichen will, welche Wirkungen und Effekte man erwartet und welchen Chancen und Risiken „Ignorieren, Auseinandersetzen, Abgrenzen, Ausschließen und Ausgrenzen“ beinhalten. Nach Schroeder et al. (2020: 120) ist dies mit einem inhärenten Dilemma des Populismus verbunden, zu dem u. a. gehören: „Sowohl bei Nichtbeachtung als auch bei Reaktionen besteht das Risiko, das Phänomen zu stärken. Der Versuch, Rechtspopulismus durch Beteiligung zu „entzaubern“, beschert ihnen Aufmerksamkeit und spricht ihnen möglicherweise Legitimität zu. Nichtbeachtung

⁴ Vgl. Crouch 2017, Heitmeyer 2018, Foroutan 2019, Hartmann et al. 2019, Lessenich 2019, Reckwitz 2019, Butterwegge 2020.

beinhaltet dagegen die Gefahr, als stillschweigende Zustimmung missverstanden zu werden oder zur Normalisierung rechtspopulistischer Positionen beizutragen“.

5. Bereichsspezifische Umgangsformen

Neben den generellen Überlegungen gilt es in den unterschiedlichen politischen Feldern und gesellschaftlichen Lebensbereichen spezifische Herausforderungen und Akzentsetzungen zu berücksichtigen und zu klären.

5.1 PARLAMENTARISCHER UMGANG

Im parlamentarischen Umgang mit der AfD ist der „Schweriner Weg“ weiterhin eine Option, aber aufgrund der Wahlerfolge und breiten parlamentarischen Repräsentanz sowie einer – sich radikalisierenden – bipolaren Rechtsaußenpartei hat bei den demokratischen Parteien die Suche nach differenzierten und angemessenen Auseinandersetzungs- und Umgangsformen begonnen. Dabei ist zunächst zu konstatieren, dass mit der AfD als neuer Oppositionspartei ein aggressiver, ruppiger und provozierender Ton in die Parlamente Einzug gehalten hat, die mit ihrer Rhetorik wiederholt Grenzen des Sagbaren überschreitet und Aufmerksamkeit erregen will. Sie nutzt das Parlament wiederholt – so eine zentrale Verhaltensstrategie – als Bühne und Instrument für ihre nationalistischen und völkischen politischen Botschaften.

Das Feld der Umgangsstrategien der demokratischen Parteien mit der AfD zeigt – verbunden mit der skizzierten generellen Diskussion – vor allem zehn Varianten mit allen ihren zugehörigen Implikationen:

- Es ist eine Daueraufgabe und notwendig für angemessene Formen des Umgangs, Wissen zu erwerben und sich über die Ideologeme, Strategien und Ziele der rechten Szene und ihrer parlamentarischen Akteure zu qualifizieren.
- Gelassenheit und Ignorieren, Nichtbeachtung und Auflaufen bedeuten, die AfD parlamentarisch ins Leere laufen lassen (nicht über „jedes Stöckchen springen“) um (die erwünschte) Aufmerksamkeit zu reduzieren und sie sich selbst „entzaubern“ lassen.
- Es wird immer wieder eindeutig und unmissverständlich die politische und inhaltliche Distanz und Abgrenzung markiert („klare Kante gezeigt“).
- Die sachbezogene inhaltliche Auseinandersetzung soll „von Fall zu Fall“ die ideologischen Positionen und Implikationen, die Rhetorik und die Logiken des rechten Populismus dechiffrieren: Dies zielt vor allem auf die öffentliche Wahrnehmung und Kommunikation und ist nicht mit Überzeugungsabsichten von rechten Akteuren verbunden.

- Es gilt ein formal korrektes Verhalten nach den Regeln des parlamentarischen Umgangs (z. B. in der Wahrnehmung der zustehenden Rechte, dem Vorsitz von Ausschüssen, Wahlen in Gremien) um die „Opferrolle“ nicht zu bedienen.
- Es gibt keine Zustimmung zu Initiativen (u. a. Anträgen, Beifall zu Redebeiträgen) von AfD-Fraktionen bzw. einzelnen Abgeordneten und jegliche Form von Kooperation wird vermieden.
- Generell darf im Umgang keine Normalisierung signalisiert und ermöglicht werden, die Suche nach Zugehörigkeit und Anerkennung gilt es nicht bedienen.
- Die AfD darf die Agenda und Themen nicht vorgeben, sondern diese müssen im produktiven Wettbewerb der demokratischen Parteien selbst besetzt werden.
- In informellen Kontexten des parlamentarischen Alltags (im Plenum, in den Ausschüssen, in den Pausen) ist der Umgang auf ein Minimum zu reduzieren; er pendelt zwischen Ignorieren, Kommunikation vermeiden, Beschränkung auf das Notwendigste mit korrekten und kurzen Verhaltensweisen (z. B. Begrüßung).
- Bei Hass, Hetze und völkischer Sprache werden die Möglichkeiten der Geschäftsordnung wie Rüge, Ordnungsruf, Wortentziehung oder Ausschluss genutzt, um die Gepflogenheiten und Grenzen des parlamentarischen Umgangs aufzuzeigen und durchzusetzen.

5.2 ZIVILGESELLSCHAFTLICHER UMGANG

Rechtspopulistische Einstellungen gibt es aufgrund einer differenzierten Mitgliederbasis auch in Teilen der organisierten Zivilgesellschaft mit ihren unterschiedlichen Milieus (z. B. sehr konservative kirchliche Milieus). Hier suchen die AfD und Neue Rechte – so vereinzelt Hinweise – nach Anschlussmöglichkeiten und Anknüpfungspunkten innerhalb von zivilgesellschaftlichen oder auch berufsständischen Organisationen (vgl. Schroeder et al. 2020).⁵

In der Suche nach differenzierten und angemessenen, situativ-reaktiven wie strategisch angelegten und begründeten Umgangsformen in den Binnenstrukturen der organisierten und demokratischen Zivilgesellschaft gibt es in fast allen Organisationsbereichen deutlich abgrenzend und distanzierend formulierte Erklärungen, Positionspapiere und Handreichungen. Dabei haben sich in der Auseinandersetzung bzw. Positionsbeschreibung nach außen wie auch im Umgang mit inneren Vorfällen für die Gewerkschaften, die Kirchen, den Sport, die Feuerwehr und die Kultur als

⁵ Es gibt neben der organisierten demokratischen Zivilgesellschaft auch – so z. B. mit Pegida – eine „schmutzige Seite der Zivilgesellschaft“ (Geiges et al. 2015).

Maßnahmenvielfalt mit all ihren Ambivalenzen (Chancen und Risiken) herausgebildet:

- In Gremien erfolgen abgestimmte Klärungen zum Verhalten und – je nach konkretem Vorfall – ist ein gestuftes Vorgehen bei internen Vorfällen vereinbart, gleichzeitig sind nach innen und außen deutliche Positionsbeschreibungen verab-schiedet.
- Innerverbandliches Ignorieren bedeutet, auf rechte Interventionen von außen wird nicht eingegangen.
- Die innerverbandliche Auseinandersetzung wird als ein abgestimmter und inhaltlicher Umgang mit rechten Interventionen verstanden; z. B. das Gespräch suchen, zur Rede stellen und ggf. das Gespräch „erzwingen“.
- Abgrenzung bedeutet, die Distanz wird kommunikativ und konfrontativ markiert, verbunden mit innerverbandlicher und ggf. öffentlicher Distanzierung von rechten Interventionen.
- Ein Ausschluss von Vertreter*innen rechter Interventionen kann ohne öffentliche Thematisierung erfolgen.
- Ein konfrontativer Ausschluss von Vertreter*innen rechter Interventionen ist mit einer klaren öffentlichen Distanzierung verbunden (Schroeder et al. 2020: 119).

5.3 PÄDAGOGISCH-BILDENDER UMGANG

In schulischen und außerschulischen pädagogischen Einrichtungen, Organisationen und Kontexten gibt es weniger einen organisierten rechten Populismus und Extremismus, aber oftmals Cliquen oder Einzelne, die Ressentiments und Vorurteile, rechtspopulistische Einstellungen äußern und/oder Verhaltensweisen zeigen. Dazu zählen Ausgrenzung und Abwertung von „Anderen“, eine Witzeunkultur, diffamierende Sprachgesten und Beleidigungen, dann Musik, Outfit, Schmierereien und Mobbing. Dabei müssen die pädagogischen Einrichtungen und Organisationen gesellschaftliche Mentalitäten und Entwicklungsprobleme bearbeiten, die Kinder und Jugendliche in die Schule und Einrichtungen mitbringen. Für die Pädagogik, Erziehung und Bildung können generell acht zentrale Überlegungen und Herausforderungen markiert werden⁶.

⁶ Damit Lernen gelingen kann, ist auf deren Paradoxien hinzuweisen: So muss die pädagogische Zuständigkeit für Vermittlung den professionellen Interventionscharakter ebenso wie die grundsätzliche und nicht hintergehbare autonome Eigenzuständigkeit des lernenden und sich bildenden Subjekts berücksichtigen. Das pädagogische Handeln (nicht der fachliche Unterricht) ist auf den Modus der stellvertretenden Krisenbewältigung und die Sozialbeziehung auf ein pädagogisches Arbeitsbündnis angewiesen.

Pädagogische Beziehung

Der Umgang im Feld der institutionellen und professionellen Erziehung und Bildung ist eingebunden in die generellen Merkmale der typischen Paradoxien und des doppelten Habitus bzw. der doppelten Professionalisierung; den Habitus des praktischen Könnens und der wissenschaftlichen Reflexion (Kramer/Pallesen 2019). Dabei gilt es generell in pädagogischen Verhältnissen sowohl die pädagogische Aufgabe der Vermittlung anzunehmen als auch tragfähige Beziehungen – eine pädagogische Generativität – aufzubauen.⁷

Dazu gehört auch in problematischen Situationen (wie den Äußerungsformen aus dem Repertoire des rechten Populismus und Extremismus) nicht vorschnell zu agieren, sondern seitens der Professionen (zunächst) eine neugierige und nachfragende, streitbare Beziehung zu erhalten und die aufklärend-argumentative Auseinandersetzung zu suchen. Gleichzeitig gilt es Grenzen zu markieren und Regeln durchzusetzen, was in der Einrichtung, in der Schule/Klasse, der Veranstaltung nicht zugelassen werden kann und – bis hin zum Ausschluss – sanktioniert wird. Dazu zählen Verhaltensweisen wie Diskriminierung und Abwertung, Demütigung und Ausgrenzung, dann Gewaltandrohung und gewaltförmiges Verhalten.

Prävention

Im pädagogischen Feld ist zwischen primärer, sekundärer und tertiärer oder auch nach universeller, selektiver und indizierter Prävention zu differenzieren. Dabei will die primäre oder universelle Prävention die Entwicklung von demokratie- und menschenfeindlichen Einstellungen und Verhaltensweisen bzw. Extremismen von vornherein verhindern. Die sekundäre oder selektive Prävention (oder auch Intervention) zielt auf die Früherkennung von Radikalisierungsprozessen; die tertiäre oder indizierte Prävention (oder auch Intervention bei Zielgruppen und Einzelpersonen mit Gefährdungsmerkmalen – sog. Risikogruppen) wendet sich bei der Manifestation von Radikalisierung bzw. Extremisierung direkt an radikalisierte Jugendliche.⁸ Weiter ist zwischen Verhaltens- und Verhältnisprävention zu unterscheiden; erstere zielt auf das individuelle Verhalten (unerwünschte Verhaltensweisen), letztere auch auf die soziale Umgebung bzw. soziale Welt (Eltern, sozialer Nahraum, Wohnumgebung).

⁷ Wissensaneignung, Kompetenzerwerb und Entwicklung kann – bei allen klugen und sensiblen Vermittlungsversuchen – letztlich nur eigenaktiv und autonom von jedem Subjekt vollzogen werden.

⁸ Hingewiesen sei mit Blick in die Radikalisierungsforschung, dass der Begriff Radikalisierung zwischen sozialem Umfeld und Internet vielschichtig und zugleich umstritten ist.

Mit Blick auf universelle Prävention geht es um Menschenrechtserziehung und -bildung, um Demokratiebildung und aufklärende politische Bildung (im Unterricht, mit vielfältigen Angeboten, Projekten und Aktivitäten), um eine Kultur der Anerkennung und Zugehörigkeit, der Eingebundenheit und Integration bei gleichzeitiger kultureller Vielfalt der Lebensweisen. Sie richtet sich an die allgemeine oder einen Teil der Bevölkerung (z. B. in Form von zivilgesellschaftlichen Trägern, Schulen, Jugendverbänden, Sportvereinen), die demokratiefördernd engagiert ist und ein „niedriges“ Risiko trägt, sich zu radikalieren. Eine solche wertschätzende Beziehungs- und Lernkultur ermöglicht positive Erfahrungen, Selbst- und Wertbewusstsein und immunisiert bzw. macht weniger anfällig für populistische und rechtsextreme Ideologien.

Selektive und indizierte Prävention

Selektive (sekundäre) Prävention bezieht sich auf Personengruppen mit bestimmten Merkmalen und einem deutlich höheren Risiko (als die durchschnittliche Bevölkerung), die z. B. in ihrem sozialen Umfeld benachteiligt sind. Indizierte Prävention (Intervention) zielt auf Zielgruppen und Einzelpersonen, die mit ihren Merkmalen ein hohes Risiko (indizierte Indikatoren) haben, sich zu radikalieren.

Wenn Jugendliche anfällig werden und sich in Radikalisierungsprozessen befinden, dann bedarf es der Hilfe, Beratung und Begleitung um die weitere Affinisierung und den (weiteren) Einstieg in die rechte Szene zu verhindern bzw. Deradikalisierung und den Ausstieg aus der Szene zu unterstützen. Hier bedarf es – so die mittlerweile langjährigen Erfahrungen – niedrighschwelliger Zugänge, und dabei sind professionelle und mit Anerkennung verbundene Angebote in der Begleitung von Prozessen der Deradikalisierung und des Ausstiegs ein mittlerweile langjährig erprobtes Instrument (vgl. AGJF 2019, Greuel/König 2020).

Unterricht und Rolle

Die Schule ist für die junge Generation der prägende und Weichen stellende Lern- und Bildungsort sowie zugleich ein gesellschaftlicher und kultureller Erfahrungsraum. Dabei muss der schulische Unterricht – als Kern schulischen Handelns und Integrationsangebot – selbst fördernd und einladend, aufklärend und partizipatorisch sein; und er muss das Fremde in den Unterricht hinein holen. Wenn er Schüler*innen im Sinne von Bildung der Persönlichkeit und Autonomie, zum Denken und Aneignung von Welt (durch das jeweilige Fach) einlädt, dann kann Schule ein bedeutender und prägender Lernort sein. Dabei hätten sich die Lehrer*innen zugleich als interessante und interessierte Erwachsene im Prozess des Erwachsenwerdens zu verstehen, an die

man sich später gerne zurückerinnert; weil man von denen was gelernt hat, mit denen man streiten konnte und die einem ernst genommen haben.

Diese Hinweise zielen primär auf die mikro- bzw. didaktische Ebene. Aber es gibt natürlich auch die Meso- und Makroebene, d.h. die personelle Situation, Schulstruktur, Gebäude und Ausstattung, Gesetzgebung und Erlasse; dann die Politik und Gesellschaft (vor allem Ökonomie) mit ihren Erwartungen an und Einflüssen auf die Schule. Dabei ist die Politik in der Pflicht, weil sie die Bedingungen und Voraussetzungen für eine demokratische Schulkultur, für eine gelingende Pädagogik und einen guten Unterricht schafft.

Verrohung der Sprache

Demokratie- und Menschenfeindlichkeit, Rassismus und Antisemitismus wird vor allem über Sprache und Bilder (auch über Schulbücher) vermittelt; alte Begriffe werden tradiert und neue werden jugendkulturell und im rechten Lager kreiert. Hier kommt einer rassismuskritischen Bildung und Aufklärung mit einem sprachsensiblen Fokus ein prominenter Stellenwert zu.

Neue Erfahrungen

Gelernt wird nicht durch Belehrung, sondern durch Erfahrungen. Daher kommt der Organisation von erweiterten und neuen Erfahrungen bzw. der Perspektive solche Erfahrungen – als Kontakt mit Fremdheit, Fremden, Fremdem – machen zu lassen und verstanden als dosierte Fremdheitserfahrungen und Lernprovokationen eine besondere Bedeutung zu. Hier gibt es u. a. mit der interkulturellen Bildung, dem Besuch von Gedenkstätten, mit biografischen Erzählungen im Unterricht und in der Jugendarbeit, mit Ausstellungen, Projekttagen oder dem Label „Schule ohne Rassismus“ gute Erfahrungen und Ansätze. Dabei sind mit dem Aspekt des kulturellen Lernens – u. a. digitalen Medien, mit Musik, Tanz, Theater – immer auch konkrete Lernformen und Produktionen gemeint, die anregen, bereichern und Erfahrungen mit anderen Kulturen vermitteln bzw. ermöglichen.

Fort- und Weiterbildung, Supervision und Beratung

Mit Fort- und Weiterbildung, Supervision und Beratung sind (eigentlich unumstrittene) Angebote und Instrumente gemeint, die für eine gelingende Schule und außerschulische Bildung und die anstrengenden Professionen unabdingbar sind; das gilt gleichermaßen für alle schulischen und außerschulischen pädagogischen Felder. Gemeint sind unterschiedliche Aspekte wie der Umgang mit rechten Phänomenen und

deren Verarbeitung, dann weitergehend für unterrichtliche Inhalte, didaktisches und methodisches Know-how, Fragen der Feldentwicklung und -kultur sowie die Reflexion von Professionalität und Habitus.

Vernetzung

Schule und Jugendhilfe, Lehrer*innen und Sozialarbeiter*innen sind Akteur*innen in einem Stadtteil/Gemeinwesen, die mit der jungen Generation befasst sind. Gerade mit Blick auf problematische Entwicklungen (wie Ressentiments, Alltagsrassismus, Ausgrenzung, Rechtsextremismus) geht es über den monoprofessionellen „Betrieb“ Schule hinaus um – im Sinne von Bildungslandschaften und Netzwerken – die Kooperation und Vernetzung mit anderen kommunalen Akteuren wie Kirchen, Jugendarbeit, Vereinen und Verbänden sowie kommunaler Politik. Hier zeigen Arbeitskreise, „runde Tische“, lokale Aktionspläne/Demokratiezentren derzeit Möglichkeiten, sich – in demokratiepolitischer und jugendfördernder Absicht – gemeinsam mit dem Zusammenleben in einer Kommune und deren Gestaltung zu befassen. Dabei gibt es in der Suche nach Hilfe, Begleitung und Qualifikation zahlreiche Strukturen und Angebote, die (mobile) Beratung, Informationsmaterial, Ausstellungen und Fortbildung für Schulen, Vereine und Verbände, Kommunen, die soziale Arbeit und Bildungseinrichtungen anbieten (Becker/Schmitt 2019, Bundesverband Mobile Beratung et al. 2019).

5.4 SOZIALE ARBEIT

In der Sozialen Arbeit gibt es generelle Verständigungsversuche über die Verunsicherungen der Disziplin und der Profession durch rechtspopulistische Phänomene und Interventionen (vgl. Haase et al. 2020). Im Bereich der mobilen und aufsuchenden Jugendarbeit bewegt sich die Umgangsdiskussion im Spannungsfeld zwischen Hinnehmen, Dulden oder Vermeiden von Konflikten sowie dem Moment der notwendigen Konfrontation und dem Nicht-mehr-Ertragen und Nicht-mehr-Zulassen. In der Studie über die Neue Rechte und deren Versuche der Einflussnahme und der Anschlussfähigkeit in der Sozialen Arbeit in NRW sowie über deren eigenen Aktivitäten/Angebote regen Gille/Jagusch (2019: 98 ff.) als Reaktionen und Gegenstrategien vier thematische Schwerpunkte an:

- Wissen sammeln und sensibilisieren: Genau hinzusehen, wer die Akteure sind und was sie denken und wie sie handeln, Kontakte zu Beratungsnetzwerken.
- Stellung beziehen: auf Vorfälle rassistisch reagieren, menschenrechtsbasiert und demokratiebewusst handeln, Leitbild für die Einrichtung entwickeln.

- Bündnisse schaffen: Bündnisse und Solidarität im Feld und sozialen Nahraum suchen.
- Land wiedergewinnen: Versuche neurechter Land- und Einflussnahme verhindern. Sie markieren Soziale Arbeit als Förderung von Autonomie und Demokratie, die „notwendig in Konflikt gehen muss mit den abwertenden, menschenfeindlichen und autoritären Entwürfen der Neuen Rechten“ (Gille/Jagusch 2019: 104).

5.5 UMGANG IM ALLTAG

Die vielen Berichte und Fallbeispiele über Vorurteile und Ressentiments, die vielfältigen alltagsrassistischen Erfahrungen in der Schule und Hochschule, in der Arbeit und in der Öffentlichkeit, in der Nachbarschaft und in Vereinen, im Freundeskreis und in der Familie zeigen Mentalitäten, die von oberflächlich formulierten Nichtwissen mit Sündenbocksuche bis hin zu tief verwurzelten Strukturen vorurteilsbehafteter und menschenfeindlicher Orientierungen reichen. Hier verweisen die Umgangsformen vor allem auf zwei Dimensionen und situativen Herausforderungen, die zugleich eingeübt werden können: Mut und Zivilcourage zu zeigen und rhetorische Gegenstrategien im Umgang mit Stammtischparolen (Hufer 2018, 2020).

So kann man z. B. schwierige Gesprächssituationen – Vorurteile, Ressentiments, Schuldzuweisungen – im privaten Umfeld unter drei Aspekten aufnehmen und reagieren: als *Zumutung*, indem man das Gesagte zurückweist und zugleich zum Gespräch einlädt; als *Gelegenheit*, einladend und mit Empathie in Kontakt und ins Gespräch kommen; als *Herausforderung*, dabei deutlich zu widersprechen und auch einem Streit nicht aus dem Weg zu gehen. Wenn Hass und brutale Aggression, Gewalt oder Gewaltandrohung geäußert wird, dann geht es nicht mehr um einen Gesprächsfaden, sondern um Ächtung (des Verhaltens), die Vorrang vor der Achtung (der Person) hat.

5.6 BIOGRAFISCH-PSYCHISCHE DIMENSION

Im pädagogischen und sozialen Feld zeigen sich in der Konfrontation und im Umgang mit menschen- und demokratiefeindlichen Einstellungen, Äußerungen und Verhaltensweisen (Antisemitismus, Sexismus, Rassismus, Homophobie u. a.) wiederholt berufsbiografische und biografisch-psychische Herausforderungen, Krisen und Grenzen. Dabei sind die Professionen – Lehrer*innen, Sozialpädagogen*innen, Sozialarbeiter*innen – in ihrem Selbstverständnis mit Grenzerfahrungen und Strategien der Krisenbewältigung herausgefordert, die sie zu beruflich-fachlichen wie auch

persönlich-biografischen Reflexionen über die Paradoxien des pädagogischen Feldes und Berufes sowie ihren Habitus „zwingen“.

Hier berichten Mitarbeiter*innen aus der Offenen und Mobilen Jugendarbeit sowie aus Jugendprojekten über ihre Erfahrungen mit antisemitischen, homophoben, sexistischen und rassistischen – provozierenden, verletzenden und verfestigten – Äußerungen, bei denen sie sowohl mit professionellen Herausforderungen als auch biografisch-psychischen Betroffenheiten, Verarbeitungsformen und Grenzen konfrontiert sind. Mit Blick auf diese Dimension wurden im Kontext von mehreren Fortbildungen unterschiedliche Umgangs- und Verarbeitungsweisen so formuliert:

- *„das halte ich nicht aus“*,
- *„das regt mich auf, das geht an meine emotionalen Grenzen, berührt mich persönlich“*,
- *„da muss ich mich kontrollieren, um nicht aggressiv und laut zu werden“*,
- *„ich brauche dann Abstand, das merke ich zu Hause noch“*,
- *„früher habe ich mich aufgeregt, ich habe mich mittlerweile dran gewöhnt“*,
- *„ich kann da gelassen mit umgehen, habe professionelle Distanz“*,
- *„man muss nicht alles kommentieren, auf alles eingehen“*,
- *„ich trenne – was ist noch tolerierbar und was nicht, entsprechend reagiere ich“*⁹.

Die Hinweise zeigen, dass der Reflexion professioneller Erfahrungen und Herausforderungen sowie der Vergewisserung der Professionalität mit Blick auf die Rolle und Person im Rahmen von kollegialer Beratung, Fortbildung, Teamgesprächen, Coaching und Vernetzung eine zentrale Bedeutung zukommt. Die Erfahrungen werden als belastend und psychisch anstrengend beschrieben; und nur eine tragfähige reflexive Kultur ermöglicht es, in der Praxis mit ihren herausfordernden Situationen jeweils professionell angemessen – verbunden mit Handlungsroutrinen, Erfahrungswissen und impliziten Wissen – im Spannungsfeld von Distanz und Nähe, im Modus der Distanz, der Reflexion und der Kritik umzugehen. Diese Klärungen brauchen einen Raum, in dem man sich handlungsentlastet mit der professionellen Wirklichkeit und Praxis und auch den biografisch-psychischen Dimensionen auseinandersetzen kann.

6. Fazit

Es gibt keine rechte Landnahme aber zahlreiche rechte Interventionen und Alltagserfahrungen, mit der AfD eine starke parlamentarische oppositionelle Kraft sowie eine

⁹ Die Hinweise wurden im Rahmen von Fortbildungen formuliert und thematisiert. Sie sind noch nicht ausgewertet und eine Publikation ist in Planung. Vgl. dazu auch die Beiträge in Haase/Nebe/Zaft 2020.

differenzierte und offensive rechte Szene, die versucht dystopische Stimmungen zu erzeugen und die Kultur in der Republik nach rechts zu verschieben.

Der Umgang mit rechtspopulistischen Phänomenen ist – als Indikator für Krisenentwicklungen moderner Gesellschaften – zu einer „Dauerbaustelle“ der liberalen und rechtsstaatlich verfassten Demokratie geworden. Dies bedarf einer differenzierten und abgestimmten Strategie, die nicht nur reagiert, sondern werte- und prinzipiengeleitet sowie mit eindeutigen normativen Orientierungen verbunden ist. Rechte populistische und extremistische Ideologie steht den Werten Demokratie, Menschenrechte, Grundrechte und Solidarität diametral entgegen. Dabei findet sich rechtspopulistisches und antidemokratisches Denken nicht nur am Rande der Gesellschaft, sondern es erreicht mit dem Auftreten von rechten Protestbewegungen und politischen Parteien auch bürgerliche Schichten aus dem national-konservativen Milieu; die Grenzen zwischen den radikalen Rändern und der Mitte der Gesellschaft sind porös geworden.

Es geht um die Zukunft der Demokratie und die Verständigung über die Grundlagen der offenen und freiheitlichen Gesellschaft. Daher muss sich die demokratische Gesellschaft in allen Bereichen und auf allen Ebenen in die Lage versetzen, Demokratie- und Menschenfeindlichkeit den Kampf anzusagen, eine aufklärende und argumentative Auseinandersetzung zu führen, dann Distanz und Grenzen, Ausschluss und Ausgrenzung zu markieren und zugleich Risiken der Normalisierung zu vermeiden.

Literatur

- Adorno, Theodor W. (1971): Zur Bekämpfung des Antisemitismus heute. In: ders.: *Kleine Schriften zur Gesellschaft*, Frankfurt/M.: Suhrkamp, 195-133.
- AGJF Sachsen e. V. (2019): „Auch wenn alle andern dagegen sind“. *Potenziale von Jugendarbeit für Demokratiebildung und die Auseinandersetzung mit Rassismus*. Chemnitz: Arbeitsgemeinschaft Jugendfreizeitstätten (AGJF) Sachsen e. V.
- Becker, Reiner/Schmitt, Sophie (Hg.) (2019): *Beratung im Kontext Rechtsextremismus. Felder – Methoden – Positionen*. Frankfurt/M.: Wochenschau Verlag.
- Book, Carina/Huke, Nikolai/Klauke, Sebastian/Tietje, Olaf (Hg.) (2020): *Autoritärer Populismus*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Brumlik, Micha (2020): Martin Heidegger. Vom wahren Sein zur Volksgemeinschaft. In: Fücks, Ralf/Becker, Christoph (Hg.): *Das alte Denken der Neuen Rechten*. Frankfurt/M.: Wochenschau, 49-63.
- Bundesverband Mobile Beratung/Mobile Beratung gegen Rechtsextremismus Berlin/Kulturbüro Sachsen (2019): „Wir holen uns unser Land und unser Volk zurück“. *Empfehlungen zum Umgang mit rechtspopulistischen Parteien in Parlamenten und Kommunen*. Dresden: Bundesverband Mobile Beratung.
- Butterwege, Christoph/Hentges, Gudrun/Wiegel, Gerd (2018): *Rechtspopulismus in Parlamenten. Polemik, Agitation und Propaganda der AfD*. Frankfurt/M.: Westend.

- Butterwegge, Christoph (2020): *Die zerrissene Republik*. Weinheim: Beltz.
- Crouch, Colin (2017): *Postdemokratie*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Decker, Oliver/Brähler, Elmar (Hg.) (2018): *Flucht ins Autoritäre. Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft*. Gießen: Psychosozial.
- Dudek, Peter/Jaschke, Hans-Gerd (1984): *Entstehung und Entwicklung des Rechtsextremismus in der Bundesrepublik* (2 Bde.). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Foroutan, Naika (2019): *Die postmigrantische Gesellschaft. Ein Versprechen der pluralen Demokratie*. Bielefeld: transcript.
- Frei, Norbert/Maubach, Franke/Morina, Christina/Tändler, Maik (2019): *Zur Rechten Zeit. Wider die Rückkehr des Nationalismus*. Berlin: Ullstein.
- Fuchs, Christian/Middelhoff, Paul (2019): *Das Netzwerk der Neuen Rechten. Wer sie lenkt, wer sie finanziert und wie sie die Gesellschaft verändern*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Fücks, Ralf/Becker, Christoph (Hg.) (2020): *Das alte Denken der Neuen Rechten. Die langen Linien der antiliberalen Revolte*. Frankfurt/M.: Wochenschau Verlag.
- Geiges, Lars/Marg, Stine/Walter, Franz (2015): *Pegida. Die schmutzige Seite der Zivilgesellschaft?* Bielefeld: transcript.
- Gießelmann, Bente/Kerst, Benjamin/Richterich, Robin/Suermann, Lenard/Virchow, Fabian (Hg.) (2019): *Handwörterbuch rechtsextremer Kampfbegriffe*. Frankfurt/M.: Wochenschau Verlag.
- Gille, Christoph/Jagusch, Birgit (2019): *Die Neue Rechte in der Sozialen Arbeit in NRW* (FGW-Studie). Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e. V.
- Glaser, Stefan/Pfeiffer, Thomas (Hg.) (2017): *Erlebniswelt Rechtsextremismus. Modern – subversiv – hasserfüllt*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Greuel, Frank/König, Frank (2020): Rechtspopulismus als Herausforderung in der pädagogischen Präventionsarbeit zwischen Belehrung und Handeln im Anerkennungsverhältnis. In: Haase, Katrin/Nebe, Gesine/Zaft, Matthias (Hg.): *Rechtspopulismus – Verunsicherungen der Sozialen Arbeit*. Weinheim: Beltz, 129-147.
- Haase, Katrin/Nebe, Gesine/Zaft, Matthias (Hg.) (2020): *Rechtspopulismus – Verunsicherungen der Sozialen Arbeit*. Weinheim: Beltz.
- Hafenerger, Benno/Jestädt, Hannah/Klose, Marie/Lewek, Philine (2018): *AfD in Parlamenten*. Frankfurt/M.: Wochenschau Verlag.
- Hafenerger, Benno/Jestädt, Hannah/Schwerthelm, Moritz/Schuhmacher, Nils/Zimmermann, Gillian (2020): *Die AfD im Hessischen Landtag*. Frankfurt/M.: Wochenschau Verlag.
- Hafenerger, Benno/Jestädt, Hannah (2020a): *Die AfD und die Jugend*. Frankfurt/M.: Wochenschau Verlag.
- Hartmann, Thomas/Dahm, Jochen/Decker, Frank (Hg.) (2019): *Die Zukunft der Demokratie. Er kämpft. Verteidigt. Gefährdet?* Bonn: Dietz.
- Heitmeyer, Wilhelm (Hg.) (2002-2011): *Deutsche Zustände*, Folge 1-10, Frankfurt/M., Berlin: Suhrkamp.
- Heitmeyer, Wilhelm (2018): *Autoritäre Versuchungen*. Berlin: Suhrkamp.
- Hufer, Klaus-Peter (2018): *Argumente am Stammtisch*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Hufer, Klaus-Peter (2020): *Zivilcourage. Mut zu Widerspruch*. Wien/Hamburg: Edition Konturen.
- Kohlstruck, Michael (2008): Rechtspopulismus und Rechtsextremismus. Graduelle und qualitative Unterschiede? In: Faber, Richard/Unger, Frank. (Hg.): *Populismus in Geschichte und Gegenwart*. Würzburg: Königshausen & Neumann, 211-228.

- Kramer, Ralf/Torsten/Pallesen, Hilke (Hg.) (2019): *Lehrerhabitus. Theoretische und empirische Beiträge zu einer Praxeologie des Lehrerberufs*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Lessenich, Stephan (2019): *Grenzen der Demokratie*. Stuttgart: Reclam.
- Manow, Philip (2018): *Die Politische Ökonomie des Populismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Milbradt, Björn/Biskamp, Floris/Albrecht, Yvonne/Kiepe, Lukas (Hg.) (2017): *Ruck nach rechts? Rechtspopulismus, Rechtsextremismus und die Frage nach Gegenstrategien*. Opladen: Budrich.
- Müller, Jan-Werner (2017): *Was ist Populismus? Ein Essay*. Berlin: Suhrkamp.
- Plessner, Helmuth (1924/2002): *Grenzen der Gemeinschaft*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Reckwitz, Andreas (2019): *Gesellschaft der Singularitäten*. Berlin: Suhrkamp.
- Röpke, Andrea (2018): *Jahrbuch rechte Gewalt. Chronik des Hasses*. München: Knauer.
- Röpke, Andrea/Speit, Andreas (2019): *Völkische Landnahme. Alte Sippen, junge Siedler, rechte Ökos*. Berlin: Ch. Links.
- Ruhose, Fedor (2019): *Die AfD im Deutschen Bundestag. Zum Umgang mit einem neuen politischen Akteur*. Wiesbaden: Springer.
- Salzborn, Samuel (2017): *Angriff der Antidemokraten. Die völkische Rebellion der Neuen Rechten*, Weinheim/Basel: Beltz.
- Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard/Neusser, Christian/Berzel, Alexander (2017): *Parlamentarische Praxis der AfD in deutschen Landesparlamenten, Discussion Paper, WZB*, Berlin: WZB.
- Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard (Hg.) (2019): *Smarte Spalter. Die AfD zwischen Bewegung und Parlament*, Bonn: Dietz.
- Schroeder, Wolfgang/Greef, Samuel/Ten Elsen, J Jennifer/Heller, Lukas (2020): *Bedrängte Zivilgesellschaft von rechts. Interventionsversuche und Reaktionsmuster, OBS-Arbeitsheft 102*, Frankfurt/M.: Otto Brenner Stiftung.
- Speit, Andreas (Hg.) (2018): *Das Netzwerk der Identitären. Ideologie und Aktionen der Neuen Rechten*. Berlin: Ch. Links.
- Wildt, Michael (2017): *Volk, Volksgemeinschaft, AfD*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Weiß, Volker (2017): *Die autoritäre Revolte. Die Neue Rechte und der Untergang des Abendlandes*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Zick, Andreas/Küpper, Beate/Berghan, Wilhelm (Hg.) (2019): *Verlorene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018/19*. Bonn: Dietz.

Sören Torrau

Black Lives Matter – ein Baustein von Global Citizenship Education

MENSCHENRECHTE UND RASSISMEN ALS UNIVERSELLE THEMENFELDER IM FACH GESELLSCHAFT

Zusammenfassung

*Im Beitrag wird die globale Bewegung Black Lives Matter als Gegenstand sozialwissenschaftlichen Unterrichts thematisiert. Auf Grundlage einer Fallstudie wird rekonstruiert, wie Schüler*innen globale Bewegungen mit eigenen Erfahrungen vernetzen und wie universelle Perspektiven zur Vielfalt menschlichen Zusammenlebens entwickelt werden können. Es wird herausgearbeitet, dass durch soziale Bewegungen Zusammenhänge lokaler und globaler Fragen sichtbar werden, die Lernmöglichkeiten für Global Citizenship Education ermöglichen.*

Abstract

This article deals with the global movement Black Lives Matter as a topic in social studies lessons. Using a case study, the article shows how students link global movements with their own experiences and how universal perspectives on the diversity of human societies can be developed. A major finding of the article is that through social movements connections between local and global issues emerge, which provide learning opportunities for global citizenship education.

1. #BlackLivesMatter

„And then I respond. I wrote back with a hashtag: #BlackLivesMatter.“ (Khan-Cullors/Bande 2018: 180) Nachdem 2012 der Jugendliche Trayvon Martin in Florida erschossen und die Entscheidung einer Jury bekannt wurde, den mutmaßlichen Täter freizusprechen, antwortete Pattrisse Khan-Cullors mit dem mittlerweile international bekannten Hashtag. Khan-Cullors, eine Mitbegründer*in der Black Lives Matter Bewegung (BLM), stellte mit dem Hashtag ein Sprachrohr bereit, um Rassismen und Menschenrechtsverletzungen gegenüber Black People of Color aufzuzeigen. BLM entwickelte sich u. a. durch den Todesfall von Trayvon Martin zu einer internationalen sozialen Bewegung, die in letzter Zeit durch den Todesfall George Floyds global aufmerksam wahrgenommen wird.

BLM, das zur Koalition Movement for Black Lives (M4BL) gehört, versucht mit dezentral organisierten Aktionen globale Reichweite zu entfalten: „Our intention from the very beginning was to connect Black people from all over the world who have a shared desire for justice to act together in their communities.“ (Black Lives Matter 2020, Dixon 2018) Der Hashtag #BlackLivesMatter hat sich infolgedessen zu einem „rallying cry for the radical imagining of a different vision of society and the creation of paths to get us all there“ (Mayorga/Picower 2018: 214) entwickelt.

Laura, eine afrodeutsche Schülerin aus Hamburg, erreicht dieses Hashtag 2015 während einer Recherche für eine Präsentation, in der es um Rassismen gehen soll. Mithilfe des Hashtags erfährt sie auf Twitter von US-amerikanischen Fällen und der BLM-Bewegung. #BlackLivesMatter ist der Startpunkt, um die Bedeutsamkeit rassistischer Strukturen zu erschließen und im Klassenzimmer mit Menschenrechtsverletzungen zu verknüpfen.¹

Es geht um die für Menschenrechtsbildung wichtige Frage, wie einzelne Menschen lernen können, friedlich in pluralistischen Gesellschaften zusammenzuleben. In der Unterrichtsstunde, in der Laura ihre Präsentation hält, wird diese Fragestellung nicht nationalstaatlich thematisiert; sie wird durch die Verknüpfung international relevanter lokaler Fälle mit lebensweltlichen Erfahrungen vielmehr als universelle Aufgabe gerahmt. Die Schülerin repräsentiert die nicht nur auf US-amerikanische Kontexte ausgerichtete, sondern globale BLM-Bewegung in ihrer Genese. Rassismen und BLM werden durch Laura zum Unterrichtsgegenstand, womit einerseits curricular wenig gewichtete Themen marginalisierter Gruppen und andererseits in sozialen Bewegungen entwickeltes „Gegenwissen“ (Faust et al. 2016: 4) in der Schule berücksichtigt werden.

Laura initiiert einen Lernprozess, um Rassismen im Wechselspiel von lokalen Fällen und globaler Bedeutsamkeit zu kontextualisieren. BLM wird so als soziale Be-

1 Da dieser Artikel BLM und Standpunkte einer explizit schwarzen sozialen Bewegung thematisiert, ist es mir als Autor wichtig, mein Weiß-Sein in diesem Kontext zu thematisieren. Problematisch ist es, dass die politischen Stimmen der Bewegung vereinnahmt werden könnten, insbesondere hinsichtlich inklusiver Sichtbarkeit: „As a network, we have always recognized the need to center the leadership of women and queer and trans people“ (Black Lives Matter 2020, Herstory). Da auch Vertreter*innen der Bewegung Non Black People of Color zur Partizipation auffordern (Mayorga/Picower 2018: 214 f.), ist es wichtig zu betonen, dass diesem Beitrag ein fachdidaktisches Erkenntnisinteresse zu Grunde liegt: Es geht um das Verstehen von Lernprozessen, wie Schüler*innen Rassismen an der Schnittstelle von Menschenrechtsbildung, antirassistischer Bildungsarbeit und Global Citizenship Education thematisieren. Es geht nicht um eine politische oder bildungspolitische Vereinnahmung, wengleich einzelne Aspekte zum Verstehen der Lernprozesse herangezogen werden. Die Bezeichnung „afrodeutsch“ ist eine Selbstzuschreibung Lauras und wird in diesem Beitrag neben der Bezeichnung Black People of Color verwendet (Häntzschel 2020).

wegung an der Schnittstelle von antirassistischer Bildungsarbeit, Menschenrechtsbildung und Global Citizenship Education eingeführt und ermöglicht Lernprozesse „auf allen gesellschaftlichen Ebenen, von der lokalen bis hin zur globalen Ebene“ (Seitz 2019: 9). Ziel dieses Beitrags ist es, die BLM-Bewegung als thematischen Baustein von Global Citizenship Education auf Grundlage dieser Fallstudie zu diskutieren:

- Wie kontextualisieren Schüler*innen globale Bewegungen mit Erfahrungen aus der eigenen Lebenswelt? Werden universelle Perspektiven zur Vielfalt menschlichen Zusammenlebens entwickelt?
- Inwiefern können an der Schnittstelle von antirassistischer Bildungsarbeit und Menschenrechtsbildung Lernpotenziale für Global Citizenship Education rekonstruiert werden?

Dazu werden im zweiten Kapitel soziale Bewegungen als politische Projekte bestimmt, die – globale – gesellschaftliche Veränderungen bewirken können. Dieser Aspekt wird im dritten Kapitel auf sozialwissenschaftliche Lehr- und Lernprozesse bezogen, um thematische Schnittstellen von antirassistischer Bildungsarbeit, Menschenrechtsbildung und Global Citizenship Education zu beschreiben. Im vierten Kapitel folgt die Rekonstruktion einer Unterrichtsstunde, in der Laura BLM und Rassismen thematisiert. Der Beitrag schließt mit einer Diskussion, wie soziale Bewegungen im Unterricht modelliert werden können, um strukturelle Probleme im globalen Rahmen zu erkennen und lokal einzuordnen.

2. Soziale Bewegungen und gesellschaftliche Transformation

Ein Konstitutionsmoment sozialer Bewegungen ist „das Erkennen gesellschaftlicher Problemlagen“ (Miethe/Roth 2016: 20), die anfänglich häufig der öffentlichen Deutungshoheit gesellschaftlicher Mehrheiten entgegenlaufen. Sich aus der Problembeurteilung entwickelnde Handlungsstrategien zielen darauf ab, gesellschaftliche Machtstrukturen grundlegend zu verändern. BLM adressiert Rassismen z. B. als institutionelles und systemisches Problem. Durch diesen antirassistischen Zugang können Strukturen sichtbar werden, um Zusammenhänge zwischen rassistisch motivierten Fällen zu identifizieren. Auf Grundlage der so diagnostizierten Problemstruktur sollen grundlegende Veränderungen angestoßen werden. Der Breathe Act zielt z. B. mit der Forderung, Polizeiarbeit und Bildung finanziell zu restrukturieren, auf Rassismus als strukturelles Problem. Fälle wie von George Floyd oder Michael Brown – ein US-amerikanischer Teenager, der 2014 unbewaffnet in der Stadt Ferguson von einem

weißen Polizisten erschossen wurde – können somit nicht als Einzelfälle betrachtet werden: „We understood Ferguson was not an aberration, but in fact, a clear point of reference for what was happening to Black communities everywhere.“ (Black Lives Matter 2020)

Politische Aktionen und Protestformen sind Kernmerkmale sozialer Bewegungen. Als „interessengeleitete Netzwerke von Akteur*innen“ mobilisieren sie „anhand bestimmter Themen [...], um politische Entscheidungsfindung in zentralen Organisationen zu beeinflussen“ (Pfister 2019: 181). Dies lässt sich aktuell an Demonstrationen des BLM-Netzwerks beobachten. Soziale Bewegungen sind aus gesellschaftstheoretischer Sicht allerdings mehr als ihre medial rezipierte Protestartikulation. Sie können auch als „kollektive politische Projekte“ (ebd.: 182) bestimmt werden. So verstanden wird ihre gesellschaftliche Bewegungsgestalt sichtbar; das heißt, dass sie auf den sozialen Wandel eines diagnostizierten gesellschaftlichen Problems zielen und zugleich selbst als Bestandteil von Gesellschaften einem fortdauernden Konstitutionsprozess unterliegen. Soziale Bewegungen wirken nicht nur auf nationale politische Entscheidungsträger*innen ein, sondern sind durch ihre transformativen Agenden immer schon Teil eines – im Fall von BLM globalen – gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses. Bewegungen als kollektive politische Projekte können „Institutionen politisieren, sie in Bewegung bringen [und] darauf abzielen, sie gemäß einem bestimmten politischen Ziel zu de- und reinstitutionalisieren“ (ebd.: 184). Mit einer sich kontinuierlich formierenden *kollektiven* Bewegung werden *universelle* Perspektiven auf Probleme eingenommen, die für Gesellschaften insgesamt relevant sind.

In diesem Sinne beschreibt Pfister soziale Bewegungen als Institutionalisierungen, um das „konstante Werden sozialer Institutionen, das Prozesshafte“ (ebd.) hervorzuheben. Bewegungen wirken nicht nur auf bestehende Organisationen ein, sondern können alternative Normen und Deutungsrahmen institutionalisieren, um schrittweise „gesellschaftliche Hegemonie“ (ebd.: 185) zu erreichen (Luckmann 2017). Der Weg zur sukzessiven Anerkennung alternativer Interpretationen kann als gesellschaftlicher Transformationsprozess bezeichnet werden. BLM und M4BL haben u. a. entscheidend dazu beigetragen, dass Rassismen in ihren strukturellen Wurzeln und nicht ausschließlich als pathologisches Verhalten Einzelner von einer breiteren Öffentlichkeit wahrgenommen werden.

Diese (wissens-)soziologische Bestimmung sozialer Bewegungen (Pfister 2019) weist durch die transformative Prozessorientierung Anschlussstellen zu menschenrechtspolitischen und antirassistischen Lernprozessen auf. Wie können Schüler*innen lernen die Bedeutsamkeit universeller Probleme für sich und andere lokal zu erkennen

und in einen globalen Zusammenhang zu stellen? Welchen Einfluss haben in Bewegungen entwickelte Interpretationen sozialer Wirklichkeiten in der Institution Schule, die offizielles Wissen vermitteln soll?

3. Soziale Bewegungen als globale Lernmöglichkeiten

Lehrer*innen können soziale Bewegungen im sozialwissenschaftlichen Unterricht vielfältig fachdidaktisch modellieren: Lernende können parteipolitische Etablierungen kollektiver Projekte (z. B. die Umweltbewegung) nachvollziehen, Zeitdiagnosen interpretieren oder aktuelle Bewegungen diskutieren, wie es viele Schüler*innen in letzter Zeit durch ihr eigenes Engagement bei Fridays for Future eingefordert haben. Soziale Bewegungen haben das Potenzial in ihrer transformativen Entstehungslogik Lernmöglichkeiten zu entfalten, wenn sie als kontroverse Aushandlung gesellschaftlicher Schlüsselprobleme mit dem Willen zur Veränderung thematisiert werden. Sozialwissenschaftliche Fachdidaktik kann dies aufgreifen, indem Lehrer*innen Lernprozesse mit fachdidaktischen Prinzipien wie der Problemorientierung gestalten, um Gesellschaftsstrukturen systematisch zu analysieren (Reinhardt 2019).

Wie aber können soziale Bewegungen als *globale* Projekte unterrichtet werden, um sie nicht verkürzt in nationalstaatlichen Rahmen zu deuten? Dies ist Gegenstand von Global Citizenship Education (GCED), die in sozialwissenschaftlichen Lernprozessen neben lokalen Besonderheiten auch universellen Fragen menschlichen Zusammenlebens nachgehen will: „How to promote universality [...], while respecting singularity?“ (UNESCO 2014: 10) Ziel ist es, Zusammenhänge zwischen lokaler und globaler Ebene zu erkennen, um einerseits ein lokal verankertes, aber global ausgerichtetes politisches Bewusstsein zu entwickeln und andererseits Probleme wie Rassismen in ihren übernationalstaatlichen Interdependenzen zu diskutieren. Bezugspunkt sozialwissenschaftlicher schulischer Bildung ist nicht nur der Nationalstaat; citizenship wird in einem globalen oder kosmopolitischen Zusammenhang konzeptualisiert: „Education for cosmopolitan citizenship encourages feelings of solidarity and collective impulses to freedom that are not necessarily grounded in or dependent on a commitment to the nation [...]. Instead, education for cosmopolitan citizenship provides a way of looking at the world and making judgments on the basis of the universal standards of human rights.“ (Starkey 2017: 47)

Als ein wesentlicher Baustein von GCED gilt die Menschenrechtsbildung: „Unlike nation-specific approaches to citizenship and civic action, human rights education promotes a broadly humanistic regard for people both locally and globally, as

well as universal standards for protecting and ensuring their rights.“ (Barton 2020: 188 f.) Die „Frage des universellen Minimums“ (Peters/Askin 2020: 7), die mit Menschenrechten einhergeht, ist nicht nur eine politische; sie kann auch pädagogisch zur Gestaltung sozialwissenschaftlicher Lernprozesse eingesetzt werden. Ein auf menschliches Zusammenleben universell ausgerichteter Blick kann zur kritischen Kontrastierung von normativen Zielsetzungen und aktuellen politischen Lagen verwendet werden: Menschenrechtsbildung setzt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) als normative Grundlage und verfolgt das Ziel, Lernen über, durch und für Menschenrechte in globalen Zusammenhängen zu ermöglichen (z. B. Krennerich 2014).

Der Schutz vor Rassismus ist ein zentrales Anliegen von menschenrechtspolitischen Abkommen wie der Antirassismuskonvention von 1965. Antirassistische Bildungsarbeit zielt dementsprechend in schulischen Lernprozessen auch auf die in der Menschenrechtsbildung relevante „Vermittlung universeller Werte“ und „Bildung im Sinne von empowerment“ (Zimmer 2011: 200). Rassismen als alle Gesellschaften betreffendes Problem erfordern menschenrechtsbildnerische Zugänge, um eine universelle „Menschenrechtskultur“ als eine „Gegenkultur gegen [...] Exklusion und Ungleichwertigkeit“ (Fritzsche 2018: 48) zu fördern (King/Chandler 2016). Der Zusammenhang antirassistischer Bildungsarbeit und Menschenrechtsbildung kann entsprechend fachdidaktisch mit GCED fokussiert werden: „Ein reflektiertes Nein zum Rechtsextremismus“ ist „zugleich ein bewusstes Ja zu den Menschenrechten.“ (Janssen 2019: 39)

Mit der BLM-Bewegung als Unterrichtsgegenstand werden Verbindungslinien zwischen Menschenrechtsbildung, antirassistischer Bildungsarbeit und Global Citizenship Education sichtbar. BLM ist einerseits eine Protestbewegung, die die systemische Verletzung von Menschenrechten adressiert. Andererseits zeigt sie ebenfalls, wie Menschen sich global solidarisieren, um „ein übergreifendes Engagement für die Rechte aller zu entfachen“ (Fritzsche et al. 2017: 117) und Gesellschaften zu verändern.

Um Zusammenhänge zwischen Rassismen als grundlegendem Problem und universellen menschenrechtspolitischen Normen zu verstehen, können Lernprozesse mit dem Prinzip der Kontextualisierung gestaltet werden (Ahmed et al. 2020: 197 ff.). Kontextualisierung beschreibt eine Wechselbewegung, die „general principles“ mit „local needs and local problems“ (ebd.: 197) verknüpft: Schüler*innen erkennen Rassismen in lebensweltlichen Zusammenhängen, um diese mit anderen Fällen – international – zu kontextualisieren, was ein Bewusstsein für das global verbreitete Problem entwickeln kann.

Wie Schüler*innen Zusammenhänge zwischen eigenen lebensweltlichen Erfahrungen und globalen Problemen herstellen, ist allerdings eine offene Forschungsfrage (Barton 2020). Wie werden Menschenrechte mit strukturellen Problemen wie Rassismen im Unterricht thematisiert?

4. Fallstudie: BLM im Fach Gesellschaft

Die Hamburger Schülerin Laura interessiert sich für Rassismen und erfährt mit dem Hashtag #BlackLivesMatter von rassistisch motivierten Straftaten, insbesondere in den USA. Da im Gesellschaftsunterricht in der 10. Klasse eine Präsentationsreihe geplant ist, in der die Schüler*innen für ihre Vorträge selbst Themen wählen sollen, verknüpft sie ihr Interesse mit der schulischen Aufgabe. Laura wählt das Thema „Polizeiliche Gewalt (Ferguson)“ und entwickelt die Leitfrage, „inwiefern Rassismus die polizeiliche Gewalt beeinträchtigen könnte“ (ausführlich in Torrau 2020b: 367 ff.). Mit diesem Thema initiiert sie eine intensive Auseinandersetzung in der Klasse.

Um zu rekonstruieren, wie Laura und ihre Mitschüler*innen Rassismen und BLM thematisieren, wird die Wissensdidaktische Hermeneutik als Auswertungsmethode herangezogen. Diese ist eine fachdidaktische Variation der Hermeneutischen Wissenssoziologie, mit der die Konstitution von Wissen im sozialwissenschaftlichen Unterricht rekonstruiert werden kann (Herbrik 2018, Torrau 2020a). Die Methode ist hermeneutisch, da sie darauf abzielt, gesellschaftliche Ereignisse aus der Perspektive von Schüler*innen und Lehrer*innen zu verstehen. Es geht um das fachdidaktische Verstehen, wie Lernende und Lehrende in sozialer Interaktion Wissen konstituieren. Die Wissensdidaktische Hermeneutik hat mehrere Auswertungsschritte (Torrau 2020b: 235 ff.) und legt den Schwerpunkt auf eine didaktische Spezifizierung von Wissen, indem sie das Modell der Wissensformen in den Mittelpunkt ihrer Sequenzanalyse stellt (Grammes 2017).

Mit dem Modell der Wissensformen kann fachdidaktisch unterschieden werden, in welchem Kontext ein Unterrichtsthema thematisiert wird. Ein Beispiel illustriert das fachdidaktische Analysepotenzial der Wissensformen: Rassismen können erstens als *lebensweltliche Situationen* thematisiert werden, mit denen Schüler*innen in ihrem Alltag konfrontiert sind. Mit einer lebensweltlichen Perspektive können Lernende nach Handlungsmöglichkeiten suchen, um ihren eigenen Alltag zu bewältigen. Rassismen können zweitens aus der *Fallperspektive* kontextualisiert werden, um z. B. beim Fall von George Floyd politische und juristische Entscheidungen in Institutionen zu fokussieren. Außerdem kann drittens eine *sozialwissenschaftliche* Perspektive einge-

nommen werden, mit welcher Rassismus als globales und strukturelles Problem aufgeklärt, dekonstruiert und kritisiert werden soll.

4.1 DAS GLOBALE PROBLEM RASSISMUS IN EINER SCHÜLER*INNENPRÄSENTATION

Die folgenden Unterrichtsauszüge wurden im November 2015 erhoben. Nachdem Laura den Fall Michael Brown ausführlich präsentiert hat, zeigt sie ihren 22 Mitschüler*innen die Reaktionen in Ferguson. Diese folgten auf die Gerichtsentscheidung, dass sich der Polizist strafrechtlich nicht verantworten muss. Laura ruft dazu eine Folie auf, mit der sie die Gerichtsentscheidung kurz vorstellt. Sie führt aus, dass sie die Entscheidung, den Polizisten lediglich zu suspendieren, bedauert. Anschließend präsentiert sie die darauffolgenden Reaktionen:



Laura: Und darauf reagierte natürlich die Masse und ganz viele Dunkelhäutigen, die in Ferguson lebten. Also haben auch gesagt, dass sie es unfair finden. Deswegen kamen da aber auch ganz viele Proteste. [Nächste Folie] Insgesamt gab es drei Proteste, also das erste Mal war's wegen, also dass Michael Brown erschossen wurde [...]. Und die letzte war an seinem, [...] war im August, den Neunten 2015,

also [...] den Jahrestag. Und die Gründe waren, also zur ersten Welle waren, dass Michael Brown erschossen wurde. Und das zweite Mal die Gerichtsentscheidung. Und das dritte Mal den Jahrestag.

Die Schülerin stellt ihrer Klasse „Proteste“ vor, die als Folge auf Michael Browns Tod, der „Gerichtsentscheidung“ und dem „Jahrestag“ seiner Tötung in Ferguson stattfanden. Laura präsentiert die Proteste als „Wellen“ und als Reaktion einer „Masse“, an denen „ganz viele Dunkelhäutige“ teilgenommen haben. Sie wählt ein Hintergrundbild, auf dem sich zwei Polizist*innen oder Nationalgardist*innen Demonstrierenden nähern, die in wahrscheinlich durch Tränengas verursachten Nebelschwaden stehen.

Laura fokussiert in ihrer Präsentation die Fallperspektive, indem sie den Ablauf zum Todesfall Michael Browns detailliert darstellt, die Gerichtsentscheidung kritisiert und auf die daran anschließenden Proteste eingeht. Es geht nicht um lebensweltliche Situationen – beispielsweise eigene Erfahrungswerte aus einer sozialen Bewegung – oder um eine sozialwissenschaftliche Perspektive, indem das BLM-Netzwerk z. B. mit der Bürgerrechtsbewegung kontrastiert wird. Die von Laura gestaltete Präsentation und bildliche Darstellung macht die thematische Relevanz für die Mitschüler*innen nachvollziehbar. Sichtbar werden die Folgen der rassistischen Handlungen und der Entscheidung des Gerichts. Sie zeigt die große Unzufriedenheit vieler Demonstranten, die sich in Protesten äußert: „Also haben auch gesagt, dass sie es unfair finden.“

Die Schülerin zeichnet mit dem Fall exemplarisch die Genese der antirassistischen sozialen Bewegung nach. Es geht um strukturelle Probleme, die die „Masse“ mobilisieren, sie in Bewegung bringen, wodurch die Transformation gesellschaftlicher Machtstrukturen angestoßen werden kann. Die als „Ferguson Unrest“ oder als „Ferguson Uprising“ (Ransby 2018: 47) bezeichneten Protestaktionen sind ein zentraler Moment von BLM, der hervorgehoben wird: „It is the powerful and far-reaching slogan ‚Black Lives Matter‘ that finally took hold as the rubric under which a larger movement would ultimately rally.“ (ebd.: 49) Mit dem Begriff „Welle“ und den wiederholten Protestaktionen wird angedeutet, dass BLM als eine soziale Bewegung und nicht als ein „moment“ (Dixson 2018: 241) einzuordnen ist (Harris/Leonardo 2018).

Laura zeigt auf den Zusammenhang zwischen strukturellem Rassismus und dem Fall Ferguson in ihrer Leitfrage. Sie schließt mit ihrer Kritik an der Gerichtsentscheidung die stellenweise angeführte Argumentation aus, dass diese Fälle „although tragic and unfortunate are the results of a police officer ‚just doing his job‘ maintaining ‚law and order‘“ (King/Chandler 2016: 5). Die präsentierte Genese des Falls verweist auf gesellschaftliche Strukturen und die fallübergreifende Bedeutsamkeit, die die Lesart einer individuellen rassistischen Handlung gegenüber einem Jugendlichen, ohne

rassistische Strukturen zu berücksichtigen, unwahrscheinlich macht. Diese Vorgehensweise, die die „hegemonic structure, powered by race, against the collective interests of people of color“ (ebd.: 5) in den USA erkenntlich machen will, ist ein wichtiger Aspekt in der Entstehungsgeschichte der BLM-Bewegung. BLM wird als kollektives politisches Projekt eingeführt, das in einzelnen Protestaktionen zwar mediale Sichtbarkeit entfaltet, insgesamt aber die Verbindungslinien zwischen vermeintlichen Einzelfällen zieht und so eine rassistische *Problemstruktur* offenlegt.

Im weiteren Verlauf verbleibt Laura dementsprechend nicht in der Fallperspektive. Sie kontextualisiert die Fälle Michael Brown und Trayvon Martin mit Diagrammen zu racial profiling und zur Masseninhaftierung von Black People of Color. Fachdidaktisch betrachtet wechselt sie von der Fallperspektive zur sozialwissenschaftlichen Perspektive, da nun Strukturen analysiert und kritisiert werden, mit welchen sie ihre Leitfrage nicht nur fallbezogen, sondern universell zu beantworten versucht. Der herausgearbeitete Zusammenhang zwischen Polizeigewalt und Rassismen wurde vom US-amerikanischen Justizministerium ebenfalls festgestellt: „We have found substantial evidence of racial bias among police and court staff in Ferguson.“ (US Department of Justice 2015: 5)

Die von Laura repräsentierten Schlüsselstellen der BLM-Genese entfalten eine Lerndynamik, die menschenrechtsbildnerisch relevant ist. Das gewählte Thema führt in der Klasse dazu, die Einzelfälle nicht als weit entfernte US-amerikanische Besonderheiten zu deuten. Vielmehr werden die dargestellten Rassismen als globales Problem gerahmt, das die universelle Frage aufwirft, wie Menschen in pluralen Gesellschaften zusammenleben können, ohne auf herabwürdigende binär konstruierte Unterscheidungen zurückzugreifen.

Initiiert wird dies durch eine Schülerin, die eine antirassistische Botschaft an ihre Mitschüler*innen richten will und auf Zusammenhänge zeigt. Zum Abschluss ihrer Präsentation unterstreicht sie ihre Botschaft mit einem weiteren Bild, das die Dringlichkeit der sozialen Bewegung, gesellschaftliche Veränderungen anzustoßen, verdeutlicht: Im Klassenzimmer ist ein Foto zu sehen, auf dem ein Demonstrant vor brennenden Barrikaden sitzt und ein Schild mit der Aufschrift „Black Lives Matter“ hält:

Lehrer: Schönes Bild hier, [*liest vor*]: „Black Lives Matter.“ Was heißt das?

Duhan: Ich weiß nicht was matter bedeutet.

Lehrer: Ja, Laura [*Laura meldet sich*], dass du es weißt, weiß ich. [...] Clara weiß das auch. [*Zuruf*: „Schwarzen Leben ist auch wichtig.“] Ja, richtig. Schwarzes Leben...

Laura: ...bedeutet. [*Zuruf*: „Ja.“]

Am Ende der Präsentation steht der Name der sozialen Bewegung, über den Laura als

Hashtag aufmerksam geworden ist. Der Lehrer geht auf das Foto ein und hebt durch den Übersetzungsversuch die Botschaft Lauras hervor, die sich in nuce in der Bezeichnung der Bewegung widerspiegelt: „We are determined to take public this basic concept: That our lives mean something. That Black Lives Matter.“ (Khan-Cullors/Bandeles 2018: 180)

Nachdem Laura die Relevanz ihres Themas mit dem Übersetzungsversuch unterstrichen hat („bedeutet“), beginnt eine Diskussion in der Klasse. Laura konfrontiert ihre Mitschüler*innen mit Rassismen, welche die in den vermeintlich entfernten US-Fällen sichtbar werdenden Strukturen auf die eigene Lebenswelt beziehen. Sie sagt: „Jeder ist ja irgendwie rassistisch.“

4.2 „GERADE IN DEUTSCHLAND.“ – LEBENSWELTLICHE KONTEXTUALISIERUNG

Nach Rückfrage des Lehrers, was Laura mit dieser Aussage meine, sagt Laura:

Laura: Ja, rassistisch mein ich jetzt nicht so richtig schlimm, also ich mein jetzt allgemein so, wir sind ja alle nicht ohne. [...]

Lara: Warum hast du gerade das Thema gewählt?

Laura: Hmm, ist ne gute Frage. Weil mich das momentan irgendwie sehr interessiert, weil es, weil ich bin ja, okay ich bin nicht so oft im Internet, aber ich bekomme das halt oft mit und ich will halt wissen, was da so losgeht, weil es hört halt nicht mehr auf. Weil ich hab einfach gemerkt, erstmal [...] dieser Trayvon Martin mit den Skittles [*Kaudragees, S.T.*], also er hatte, das war ja so, dass er so Skittles in seiner Packung hatte und dann ist er nach Hause gegangen. Dann dachte so nen Typ, dass das ne Waffe wär, und dann hat er ihn erschossen. Weil, also nur weil er halt dunkelhäutig war und so ne Kapuze hatte, weißt du? Ja.

Laura relativiert ihre Formulierung in sprachlicher Hinsicht („mein ich jetzt nicht so richtig schlimm“), bleibt allerdings bei ihrer inhaltlichen Aussage: „Wir sind ja alle nicht ohne.“ Lara fragt daraufhin nach Lauras Motivation, sich mit diesem Thema auseinanderzusetzen. Für Laura ist „gerade das Thema“ mit ihrem Alltag verbunden: Sie ist inhaltlich „sehr interessiert“ und stößt „im Internet“ auf Fälle, die sie betreffen: Sie möchte „wissen, was da so losgeht“ und verweist auf ein strukturelles Problem („hört halt nicht mehr auf.“). Dies expliziert sie mit Trayvon Martin, der erschossen wurde, „nur weil er dunkelhäutig war und so ne Kapuze hatte“.

Laura kontextualisiert die US-amerikanischen Fälle mit den eigenen alltäglichen Lebenswelten, indem sie einerseits ihre Mitschüler*innen mit dem Problem konfrontiert („wir sind ja alle nicht ohne“) und andererseits auf Rassismen in ihren Strukturen

zeigt. Es lässt sich eine Suchbewegung der Schülerin rekonstruieren, die ausgehend von einem eigenen Interesse an internationalen Fällen über selbst herausgearbeitete Strukturen zu einer lebensweltlichen, konfrontativen Kontextualisierung in der Klasse führt. Es geht um ein „commitment to counter injustice wherever in the world it may take place“ (Bajaj 2011: 490), da Laura Rassismen als globales Problem bestimmt, das in Fällen exemplarisch sichtbar wird und aufgrund der Verletzung universeller Normen jeden betrifft – auch in Hamburg.

Interessant ist, dass der Fall Trayvon Martin sowohl für BLM als auch für die Schülerin ein entscheidender Auslöser ist, strukturelle Rassismen direkt zu kritisieren. Laura trägt durch die Schilderung ihres thematischen Interesses implizit dazu bei, die Genese der politischen Ziele von BLM für ihre Mitschüler*innen nachvollziehbar zu machen. Das Interesse und die Wut darüber, dass „es halt nicht mehr aufhört“, dass jugendliche Black People of Color mit Kapuzenpullovern erschossen werden, weil sie „halt dunkelhäutig“ sind, ist ein Konstitutionselement der sozialen Bewegung (Khan-Cullors/Bandeles 2018). Dieses erreicht Laura „im Internet“ und löst eine politische Suchbewegung aus – mit der Absicht, ihrer Klasse das strukturelle Problem aufzuzeigen und Veränderungen anzustoßen. Die soziale Bewegung, die globale Reichweite entfalten möchte, löst einen Lernprozess einer Schülerin in Hamburg aus.

Luras Präsentation wiederum wirkt auf einige Mitschüler*innen. Lara, die die Frage nach der Themenauswahl gestellt hat, reagiert in der Unterrichtsstunde interessiert und konfrontiert ihre Mitschüler*innen erneut und direkt mit Luras Aussage, dass jeder „irgendwie rassistisch“ sei. Damit verstärkt sie die intensive Auseinandersetzung in der Klasse: Die Schüler*innen diskutieren offen über rassistische Handlungen und überlegen, wie Rassismen bestimmt werden können. Zum Ende der Stunde adressiert der Fachlehrer Laura, um einen „Kernpunkt“ zu bestimmen:

Lehrer: Haben wir irgendein Kernpunkt daraus, den wir nochmal aufgreifen wollen? [...]

Laura: Hm, [...] was Lara noch angesprochen hat mit, mit der vielfältigen, also mit dem vielfältigen Rassismus. Ich finde auch, dass manche rassistischen Bemerkungen irgendwie verharmlost werden, weil ich meine Zigeuner, das, das ist einfach, sowas sollte man einfach gar nicht mehr sagen oder Schlitzauge, das ist genau so schlimm wie [Lehrer: „Total.“] sonst solche Schimpfwörter, die als schlimm bezeichnet werden. Ich finde das gar nicht witzig, echt nicht [Lehrer: „Für mich auch nicht.“]. Viele Leute, die irgendwie asiatisch sind oder irgendwie Sinti oder Roma, den verletzt das einfach richtig, weil ich meine früher wurden sie genau so beleidigt wie Zigeuner. Gerade in Deutschland.

Laura bezieht sich auf Laras Aussage und bezeichnet dies als „vielfältigen Rassismus“. Sie hebt die Bedeutung eines bewussten Umgangs hervor, indem sie auf die Verharmlosung von einigen „rassistischen Bemerkungen“ hinweist und dazu auffordert, diese nicht mehr zu verwenden: „Ich finde das gar nicht witzig, echt nicht.“ Die Reichweite des globalen Problems wird verdeutlicht, indem die Schülerin mit dem Begriff „vielfältiger Rassismus“ weitere Rassismen expliziert (Gadje- und anti-asiatische Rassismen) und den Kontext von Menschenrechtsverletzungen andeutet: „Viele Menschen [...] verletzt das einfach richtig.“ Dies wird auch mit einer historischen kollektiven Schuld kontextualisiert: „Gerade in Deutschland.“

Laura fordert dazu auf, dass auch ihre Mitschüler*innen ein Bewusstsein für Rassismen entwickeln. Dies versucht sie vor allem durch die Konfrontation mit eigenen lebensweltlichen Ausdrucksweisen und der Universalisierung des strukturellen Problems, indem unterschiedliche Rassismen benannt werden. Der Schülerin wird eine phasenweise besondere Stellung zugeschrieben, indem sie als Präsentierende den „Kernpunkt“ herausarbeiten soll. Dieser kann als eine Balance gelesen werden, die menschenrechtsbildnerisch zentral ist: Zwischen (i) dem Anerkennen von gesellschaftlichen Differenzen und (ii) „der Anerkennung kulturübergreifender Gemeinsamkeiten“, die „gleiche Würde und gleiche Rechte“ (Fritzsche et al. 2017: 106) sicherstellen sollen. Die Benennung unterschiedlicher Rassismen zeigt sowohl die gesellschaftliche Diversität als auch die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes. In dieser wechselseitigen Relation von Differenzkompetenz und Ambiguitätstoleranz werden Menschenrechte implizit „an die Rechtsträger und an die Verantwortungsträger“ (Fritzsche 2018: 51) adressiert. Ersteres durch die Kernbotschaft der sozialen Bewegung: Black Lives Matter; letzteres durch die Aufforderung Handlungsweisen hinsichtlich der Reproduktion struktureller Rassismen kritisch zu überprüfen, sowohl lebensweltlich als auch in politischen Institutionen. Diese Balance wird dadurch angebahnt, dass lokale Fälle mit einem globalen Problem kontextualisiert werden, um ein Bewusstsein für Rassismen zu entfalten.

5. BLM als Inhalt von Global Citizenship Education

Eine Schülerin bringt Rassismus als globales Problem im Unterricht ein, da sie über eine soziale Bewegung davon erfährt. Laura wechselt in ihrer Präsentation und der darauffolgenden Diskussion zwischen lebensweltlicher („Wir sind ja alle nicht ohne“), fallbezogener (Michael Brown) und sozialwissenschaftlich-struktureller Perspektive (Rassismen als globales Problem). Sie fokussiert rassistische Handlungen als Men-

schenrechtsverletzungen und thematisiert gesellschaftliche Bewältigungs- und Transformationsprozesse. Dazu hebt sie die Proteste in Ferguson hervor, um gesellschaftliche Entwicklungen andeuten zu können.

Menschenrechtsbildnerisch betrachtet werden nicht nur persönliche Interventionen gegen Menschenrechtsverletzungen fokussiert (z. B. Was kann ich im Alltag tun?), sondern institutionelle und strukturelle Perspektiven entwickelt. Sichtbar wird die Notwendigkeit, dass politische Entscheidungen notwendig sind, um Lösungsprozesse zu initiieren (Barton 2020: 189). Black Lives Matter zielt auf grundlegende gesellschaftliche Transformationen, um sukzessive alternative, rassismuskritische Deutungsrahmen zu institutionalisieren: „The struggle for Black liberation as seen through #BLM is bound up with the project of collective liberation and social transformation, and requires all of us to actively work toward solidarity.“ (Mayorga/Picower 2018: 213 f.)

Bewegungen erzeugen „Gegenwissen“, was in dieser Fallstudie von Schüler*innen in formelle schulische Lernprozesse übersetzt wird. Schüler*innen nehmen die Genese der Bewegung auf, womit sich ein Lernprozess entwickelt, in dem wichtige Schlüsselmomente von BLM repräsentiert werden, u. a. der Fall Trayvon Martin oder das grundlegende, namensgebende Ziel: Black Lives Matter. Dies wiederum korrespondiert mit dem BLM-Netzwerk, das durch dezentrale Organisation subversive Transformationen im Kleinen – global – entfalten möchte: Laura führt einen für die Mitschüler*innen scheinbar fremden, lokalen Fall aus den USA ein, um auf lokale Rassismen in Hamburg und Deutschland aufmerksam zu machen, die Laura lebensweltlich betreffen. Sie bezieht sich demnach auf das Globale – Menschenrechte als verallgemeinerungsfähige, kosmopolitische Ideale: „The common ground is that the same standards apply to all“ (Starkey 2017: 46). Erkennbar wird eine durch Laura initiierte Kontextualisierung, womit eine Beziehung zwischen lokalen, scheinbar unverbundenen Ereignissen im transnationalen Zusammenhang hergestellt wird.

Rassismen sind ein zentraler Inhalt, mit dem über, durch und für Menschenrechte gelernt werden kann, da Menschenrechte universelle Reaktionen „auf historische Unrechtserfahrungen“ (Zimmer 2011: 202) sind. Mit Fällen, die das Problem Rassismus als globales bestimmen, können universelle Herausforderungen fokussiert werden, um eine Wechselbewegung von lokal und global anzustoßen. Die BLM-Bewegung kann in Global Citizenship Education demnach als reflexives Moment thematisiert werden, mit dem Schüler*innen globale Zusammenhänge lokaler Fälle erkennen können: „Framing the BLMM/M4BL campaigns in global and historical context is another critical ingredient for transformative change.“ (Ransby 2018: 159)

Im Unterricht sind Menschenrechte jedoch nicht als immer schon festgesetzte Werte affirmativ zu bestätigen. Rassismen tragen als Unterrichtsgegenstand dazu bei, den politischen und diskussionsbedürftigen Charakter der Menschenrechte kontrovers erfahrbar zu machen, weil das globale Problem es offenkundig werden lässt, dass Menschenrechte trotz ihrer normativen Festsetzung in vielen realen Situationen weltweit verletzt werden – auch im eigenen sozialen Nahraum. In diesem Sinne wird der soziale Entstehungscharakter der Menschenrechte erkennbar, da sie in Interaktionen ausgehandelt und festgesetzt wurden, um den Schutz grundlegender Bedürfnisse *zwischen* Menschen sicherzustellen. Menschenrechte sind keine bedingungslos wirksamen Entitäten, sondern können erst innerhalb der sozialen Interaktion, in politischer Auseinandersetzung gewahrt, gefördert und auch verletzt werden. Dies betrifft auch das Verhältnis zwischen Individuen und staatlichem Handeln: Menschenrechte adressieren den Staat einerseits als Garanten und andererseits in seiner Eigenschaft als Verletzter (Krennerich 2014).

Was kann bei der Gestaltung von Lehr- und Lernprozessen an der Schnittstelle von antirassistischer Bildungsarbeit und Menschenrechtsbildung aus dieser Fallstudie geschlussfolgert werden?

Soziale Bewegungen haben – erstens – durch ihre Transformationsabsichten gesellschaftlichen Einfluss. Sich in diesen Zusammenhängen entwickelndes Wissen kann kontinuierlich curricular einbezogen werden, um in der Institution Schule gesellschaftliche, sich institutionalisierende Veränderungen zu repräsentieren. Offizielles Wissen, das in der Schule vermittelt werden soll, wird in dieser Fallstudie durch Schüler*innen herausgefordert bzw. zumindest ergänzt, da weder BLM noch Rassismen curricular expliziert werden.

Auch wenn Schüler*innen wichtige Impulse setzen können und an der inhaltlichen Gestaltung partizipieren müssen, können sie nicht die Verantwortung tragen, curricular marginalisierte Themen wie Rassismen zu thematisieren. Dies ist eine curriculumtheoretische Aufgabe für Menschenrechtsbildung. Einerseits müssen dazu Bildungspläne im Fach Gesellschaft ausreichend flexibel auf gesellschaftliche Prozesse reagieren und plurale soziale Wirklichkeiten auch curricular widerspiegeln. Andererseits können bereits fest etablierte Inhalte wie Menschenrechte auf soziale Bewegungen bezogen werden. In der Fallstudie könnte z. B. das Explizieren der Menschenrechte ein wichtiger nächster Schritt sein, um von exemplarischen Fällen zu universellen Normen zu gelangen.

Daran anschließend können – zweitens – soziale Bewegungen Schüler*innen Blickwinkel eröffnen, wie Menschenrechte institutionell geschützt werden und welche

politischen Akteure dafür zuständig sind (Barton 2020: 205 f.). Somit würden Lernprozesse nicht bei der Thematisierung von Menschenrechtsverletzungen enden, sondern „intergovernmental, nongovernmental, or grassroots organizations“ (ebd.: 206) berücksichtigt werden. Insbesondere die auf den Schutz von Menschenrechten ausgerichteten politischen Projekte wie BLM, die Gesellschaften verändern wollen, können ein Verständnis für Institutionalisierungen sozialer Interaktionen und möglicher Transformationen fördern.

Aufgrund dessen ist es – drittens – fachdidaktisch wichtig, sozialwissenschaftliche Lernprozesse, die Menschenrechte thematisieren sollen, in ihrer kontroversen gesellschaftlichen Aushandlung zu gestalten. Die offenen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen müssen auch im Unterricht repräsentiert werden. Dabei kann das Modell der Wissensformen als wichtiges fachdidaktisches Tool genutzt werden, da so verschiedene Kontexte differenziert werden können, um Rassismen auch im Klassenzimmer offen zu diskutieren.

Außerdem können Lehrer*innen Schüler*innen – viertens – systematisch unterstützen, selbst in diesem Themenfeld eigene Schwerpunkte zu setzen. Präsentationen bieten eine Gelegenheit, Schüler*innen beim Entwickeln eigener bedeutsamer Themen zu fördern. Es geht bei der Thematisierung von Menschenrechten auch um Empowerment der Schüler*innen, um eine lebensweltliche Kontextualisierung bei gleichzeitigem Einbezug rechtlicher und politischer Dimensionen: „Human rights education needs to be child-centred education, respecting the child’s role as constructor of knowledge rather than treating her as a passive recipient of information.“ (Bajaj 2011: 501) Soziale Bewegungen sind dazu besonders geeignet, da Schüler*innen so gesellschaftliche Transformationsprozesse direkt in den Unterricht tragen können – und die Institution Schule sich wie Gesellschaften insgesamt mit alternativen Deutungsrahmen auseinandersetzen muss.

Literatur

- Ahmed, A. Kayum/Martin, J. Paul/Uddin, Sameera (2020): Human Rights Education 1995–2017: Wrestling with Ideology, Universality, and Agency. In: *Human Rights Quarterly*, Vol. 42, No. 1, 195-216.
- Bajaj, Monisha (2011): Human Rights Education: Ideology, Location, and Approaches. In: *Human Rights Quarterly*, Vol. 33, No. 2, 481-508.
- Barton, Keith C. (2020): Students’ Understanding of Institutional Practices: The Missing Dimension in Human Rights Education. In: *American Educational Research Journal*, Vol. 57, No. 1, 188-217.

- Bashir, Bashir (2017): Beyond the State Inclusion: On the Normalizing and Integrating Forces of Deterritorialized Citizenship and Civic Education. In: Banks, James A. (eds.): *Citizenship Education and Global Migration*. Washington: AERA, 23-39.
- Black Lives Matter (2020): [Website] Online: <https://blacklivesmatter.com/> [10.09.2020].
- Dixson, Adrienne D. (2018): ‚What’s Going On?‘: A Critical Race Theory Perspective on Black Lives Matter and Activism in Education. In: *Urban Education*, Vol. 53, No. 2, 231-247.
- Faust, Vera/Roth, Silke/Miethe, Ingrid (2016): Bildung und soziale Bewegungen. Editorial. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, Jg. 29, Nr. 4, 3-5.
- Fritzsche, Karl-Peter (2018): Menschenrechtskultur und Menschenrechtsbildung in Zeiten großer Flüchtlingsbewegungen. In: Förster, Mario/Beutel, Wolfgang/Fauser, Peter (Hg.): *Angegriffene Demokratie? Zeidiagnosen und Einblicke*. Frankfurt/M.: Wochenschau Verlag, 45-60.
- Fritzsche, Karl-Peter/Kirchschläger, Peter/Kirchschläger, Thomas (2017): *Grundlagen der Menschenrechtsbildung*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Grammes, Tilman (2017): Kommunikative Fachdidaktik. In: *Unterricht Wirtschaft + Politik*, Nr. 3, 50-53.
- Häntzschel, Jörg (2020): Wie soll man sagen? In: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 170, 15.
- Harris, Angela/Leonardo, Zeus (2018): Intersectionality, Race-Gender Subordination, and Education. In: *Review of Research in Education*, Vol. 42, No. 1, 1-27.
- Herbrink, Regine (2018): Hermeneutische Wissenssoziologie. In: Akremi, Leila u. a. (Hg.): *Handbuch Interpretativ forschen*. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, 659-680.
- Janssen, Bernd (2019): Nein zum Rechtsextremismus in Vergangenheit und Gegenwart! In: *Pädagogik*, Jg. 71, Nr. 6, 38-41.
- Khan-Cullors, Patrisse/asha bandele (2018): *When they call you a terrorist. A Black Lives Matter Memoir*. Conongate.
- King, LaGarret J./Chandler, Prentice T. (2016): From Non-racism to Anti-racism in Social Studies Teacher Education. In: Crowe, Alicia R./Cuenca, Alexander (eds.): *Rethinking Social Studies Teacher Education in the Twenty-First Century*. Switzerland: Springer International, 3-21.
- Krennerich, Michael (2014): Menschenrechte. Unveräußerlich – universell – unteilbar. In: *Politik & Unterricht*, Jg. 40, Nr. 3-4, 2-9.
- Luckmann, Thomas (2017): Der kommunikative Aufbau der sozialen Welt und die Sozialwissenschaften. In: Knoblauch, Hubert/Raab, Jürgen/Schnettler, Bernt (Hg.): *Thomas Luckmann. Wissen und Gesellschaft*. Köln: Halem, 157-181.
- Mayorga, Edwin/Picower, Bree (2018): Active Solidarity: Centering the Demands and Vision of the Black Lives Matter Movement in Teacher Education. In: *Urban Education*, Vol. 53, No. 2, 212-230.
- Miethe, Ingrid/Roth, Silke (2016): Bildung und soziale Bewegungen – eine konzeptionelle Einführung. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, Jg. 29, Nr. 4, 20-29.
- Peters, Anne/Askin, Elif (2020): Internationaler Menschenrechtsschutz. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 20, 4-10.
- Pfister, Jannik (2019): Institutionalisierung als soziale Bewegung. Zum Verhältnis von sozialen Bewegungen und Institutionen jenseits des politischen outcome. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, Jg. 32, Nr. 2, 178-191.
- Ransby, Barbara (2018): *Making All Black Lives Matter. Reimagining Freedom in the 21st Century*. Oakland: University of California Press.

- Reinhardt, Sibylle (2019): *Politikdidaktik*. Berlin: Cornelsen.
- Seitz, Klaus (2019): Demokratie und Zivilgesellschaft unter Druck. In: *Zeitschrift für Bildungsforschung und Entwicklungspädagogik*, Jg. 42, Nr. 1, 4-10.
- Starkey, Hugh (2017): Globalization and Education for Cosmopolitan Citizenship. In: Banks, James A. (ed.): *Citizenship Education and Global Migration*. Washington: AERA, 43-62.
- Torrau, Sören (2020a): Exploring teaching and learning about the Corona crisis in social studies webinars – a case study. In: *Journal of Social Science Education*, Vol.19, Special Issue, 15-29.
- Torrau, Sören (2020b): *Wie Präsentationen Wissen formen. Zur Entwicklung von Lernerdidaktiken im Fach Gesellschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- UNESCO (2014): *Global Citizenship Education*. Paris. Online: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000227729> [01.09.2020].
- United States Department of Justice (2015): *Investigation of the Ferguson Police Department*. Online: https://www.justice.gov/sites/default/files/opa/press-releases/attachments/2015/03/04/ferguson_police_department_report.pdf [03.09.2020].
- Zimmer, Hasko (2011): Menschenrechtsbildung im internationalen und deutschen Kontext. In: Steffens, Gerd/Weiß, Edgar (Hg.): *Jahrbuch für Pädagogik. Menschenrechte und Bildung*. Frankfurt/M. [u. a.]: Peter Lang, 195-212.

AUS ALLER WELT

Christof Heyns

Commissions of inquiry: Accountability for right to life violations in Africa?¹

Abstract

Commissions of inquiry are used worldwide in the wake of potential right to life violations. In some cases, they serve as smokescreens to block accountability. This contribution, based on case studies in six African countries, asks the question whether special considerations apply in respect of their use where there is a strong emphasis on social solidarity. Assuming that it can be said there is often a strong emphasis on social solidarity in Africa, does this point towards particular scepticism about their use on the continent? It is concluded that while commissions of inquiry can be abused in any society, there are also good reasons for their judicious use especially where there is a premium of social cohesion. This is because they may make the process of accountability more inclusive, and because the notion of accountability may in such societies, in exceptional cases, have to be understood to prioritise the restoration of social cohesion over the restoration of the norm through prosecution.

1. Introduction

One often hears generalisations related to the local characteristics of particular regions and cultural groupings of the world. These generalisations are then regarded as having an impact on how human rights in that context are approached, or should be approached. One such statement is that there is widespread resistance to abortion in countries in Latin America on religious grounds, compared to say the Nordic countries. The same applies to the statement that expressions of dissent are under particular pressure in countries with a long history of authoritarian rule, such as the former Soviet republics.

What is to be made of the contention that the concept of human rights on the African continent should be understood against the background of relatively widely held regional norms that foreground social solidarity, or social cohesion?² Does – and should – this affect the way in which human rights are approached on the continent?

¹ This article is a condensed version of a chapter in: Probert/Heyns 2020.

² On 'solidarity' as the subjective element of community life, see Wilde 2007.

One aspect of this question – the one that will be dealt with in this article – is if there is such a focus on the continent, what are the potential implications for commissions of inquiry into human rights violations.

Commissions of inquiry are often viewed with skepticism, as facilitators of impunity. The question raised here is whether a special emphasis on social solidarity in the African context, if it exists, might exacerbate this danger and give rise to the need for special caution about the role of commissions of inquiry as tools of accountability in this context. Given the centrality of the right to life in the human rights canon, the focus will be on the role of commissions of inquiry that deal with right to life violations. To limit the scope of the inquiry, it will be confined to domestic commissions of inquiry, as opposed to international ones.

But before addressing this question, it is worth asking whether such generalisations about common traits have a role to play at all. Are they not best ignored, especially in the human rights context?

There is obviously a danger that putting weight on generalisations, however benign the intentions might be, could amount to a failure to appreciate the full complexities of an evolving situation. This may be playing into unwarranted stereotypes. Such essentialist thinking goes against the grain of human rights thinking because it could put people into boxes from which they cannot escape. At the same time, completely ignoring local and regional cultural differences, where they do exist, could result in a misunderstanding of some of the important dynamics affecting the protection of human rights, and as a result lead to sub-optimal protection. And there may be some paternalism inherent in the starting point that there is necessarily something wrong with the ‘boxes’ wherein people find themselves.

There is also a further and perhaps more fundamental issue that is raised by giving credence to generalisations about the values prevailing in a specific local context. How can giving a role to such localised specificities be squared with full recognition of the universalistic aspirations of human rights?

The extent to which this should be recognized as a problem depends on what one understands universality to mean.³ One approach is to understand the universality of human rights to amount to the uniform application of a single set of rules to all human beings, all seven billion plus of us, regardless of where we are. Because of their uniform application, these standards can be relied upon not to reflect the desire of one party to impose its will on another; they represent some greater notion of right and wrong,

³ Some of the ideas expressed here were also contained in Heyns/Killander 2013.

which is viewed as natural and self-evident. Hence their validity. To the extent that the universality of human rights is seen in this light, an emphasis on regional specificities can indeed be seen as a threat.

However, before coming to such conclusion, it has to be asked whose norms are to be regarded as generally applicable? Invariably, in any given social setting, there is the danger that the norms of those who hold the balance of power will be imposed with scant regard for the wishes of others. If this is true of international human rights, its moral authority will be undermined. Moreover, even if it were possible to disconnect human rights from the interests of those applying them, such a notion of human rights, located outside history and culture, is prone to be regarded as a view from nowhere, which is unlikely to elicit deep adherence anywhere.

Universality, if it is to serve as a foundation for a moral order that truly spans the globe and elicit loyalty, must also have a second element. To be truly universal, every human being, and every society, not only the powerful, must have a meaningful role in determining what the relevant human rights norms are in the first place, and how they are applied. To be universal, human rights must thus be universal not only in terms of their eventual application, but also in terms of participation in framing those rules. Universality, as seen from this perspective, in addition to having a top-down element, also works bottom-up, and is rooted not only in abstract ideas, but also in concrete histories and cultures, which are often regional or culturally specific. The claim to universality therefore can grant legitimising power to human rights only if it incorporates an element of local specificity, in addition to generality. As a result, at least to some extent, value pluralism has to be accepted.⁴

The above points towards some incorporation of regional and cultural specificities and participation in universal human rights standards and practices. This assertion in the abstract should provoke little controversy. The more difficult question, of course, is how and where exactly to strike the balance between the generality and the specificity of human rights. How much of the second element of universality can be present before the first element is placed in danger, and the other way around?

For our current purposes, namely to assess the potential role of commissions of inquiry as accountability mechanisms for right to life violations in Africa, it may be useful to break down the notion of human rights into its constitutive parts, and to ask whether the balance between setting global standards and leaving room for local choice needs to be struck differently in respect of each part.

⁴ On the concept of 'value pluralism', see the *Stanford Encyclopaedia of Philosophy*, available at <https://plato.stanford.edu/entries/value-pluralism/>

Human rights in general, it is contended, have two distinct components. In the first place, they pose *substantive* obligations for the state, as set out when the scope of the right is defined and the extent to which the right may be restricted determined. In the second place, they pose *procedural* requirements, and in particular require the state to ensure accountability for violations of the substantive obligations. Without the procedural element, human rights are mere aspirations. The presence of the substantive element on its own represents merely what has been called a ‘weak right’, while the presence of both elements allows for the existence of a ‘strong right’ (see Probert/Heyns 2020: 1). The absence of accountability for the violation of the substantive element of a right as a result amounts to a violation of the right as such.

The question thus arises, if local value systems are to be allowed to play a role in respect of human rights, should they play different roles in respect of the substantive or the procedural elements of rights, or should they affect both in the same way?

It seems hard to make the case for regional variations as far as substantive element of human rights in general is concerned. It represents the minimum standards that define a dignified human existence. Regional or other variations in these standards present a direct challenge to concept of human rights, which is premised on the equal entitlement to the minimum conditions for a life in dignity of every human being.

The same argument applies to regional variations as far as *whether* accountability for violations of human rights are required. If such regional variations on this front are required, human rights in some parts of the world will merely be aspirations. However, different considerations may apply to the question *how* the contents of accountability in a particular situation is to be understood.

Accountability, or the procedural element of human rights, is not a goal in itself, but has a derivative nature, in that the goal is the restoration of what has been broken. The aim is to repair the substantive norm (the pursuit of justice) and the consequences of its breach, namely the damage this has done to social relations (the pursuit of peace). There may be some flexibility as to how accountability is achieved in different societies.

Given the instrumental role of accountability, the question should be, in the particular society, how can the goals of accountability (and thus the pursuit of justice and peace) best be achieved. Given the prevailing dynamics, what are the tools best suited to achieve these goals in the specific context?

To explore this line of thinking further, let us consider how it plays out in the context of the right to life. The right to life appears to be a particularly unyielding right as far as accommodation of local specificity is concerned, both as far as the substantive and the procedural elements of the right is concerned. This is arguably

because of the foundational role that this right plays in the human right project, and the wide recognition that the value of life enjoys in the contemporary world.⁵ If there is some flexibility in respect of the right to life, the implications for other rights is significant.

To focus on the substantive component of the right to life first: The right against the ‘arbitrary deprivation of life’, in the language of the International Covenant on Civil and Political Rights (Art. 6), has been described as the ‘supreme right’.⁶ The African Commission on Human and Peoples’ Rights has called it ‘the fulcrum of all other rights’.⁷ The human rights project as such is premised on the idea of the equal value of all human lives on the planet. The right to life is not an absolute right, but the circumstances under which a life may be intentionally taken are very narrowly circumscribed. The applicable international norms – including that any deprivation of life must comply with the standards of legality, necessity and proportionality – are relatively well developed over the years and their application should not differ depending on the region of the world that is at stake. To hold otherwise would be to embrace the very arbitrariness which the right is aimed against.

The argument for a high level of generality as far as the substantive norm is concerned is even stronger if the right to life is considered to protect not only life as continued physical existence, but in the words of the United Nations Human Rights Committee, the object of protection is ‘life with dignity’.⁸ The African Commission likewise has stated that the right to life protects ‘dignified life’.⁹ The idea that different levels of dignified life in various parts of the world can be contemplated is incompatible with the very notion of human rights.

The right to life is equally unyielding as far as allowing cultural differences as far as the requirement of accountability is concerned. There is broad acceptance that a lack of accountability for an unlawful killing, and thus a failure to comply with the procedural element of the right to life, wherever it occurs as a general rule, in itself constitutes a violation of the right to life.¹⁰ Not requiring accountability for violations of the right to life in some societies, but requiring it in others, would, as is the case in respect of

5 For a discussion of the complexities, see Yorke 2010.

6 United Nations Human Rights Committee General Comment 36: The Right to Life (Article 6), 3 September 2019, CCPR/C/GC/36, para. 2.

7 See African Commission on Human and Peoples’ Rights General Comment 3 on the right to life para. 1.

8 Human Rights Committee General Comment 36, para. 3.

9 African Commission, General Comment 3, para. 3.

10 African Commission, General Comment 3, para. 15.

the substantive component of the right, undercut one of the foundational pillars of the human rights, and render the right to life a right a weak right.

Yet, while the equal importance of accountability in all situations is beyond dispute, the question remains exactly what are the contents of accountability, and whether the same elements have to be present in all instances. Can the exact form that accountability takes be influenced by the specific context?

What are the elements of accountability? As with the substantive norm against arbitrary deprivations of life, there is a fair amount of agreement on what the procedural part of the right requires. The elements of accountability under international law can be seen as (i) *investigations* – asking what has happened establishing the facts to reveal the truth; as well as (ii) *remedies* – asking how to correct what has happened. Correcting what has happened has two main elements: restoring the norm (the value of life) and healing the damaged social relations. There are two tools that can be used to achieve these twin goals, namely prosecutions (aimed primarily but not exclusively at what is often referred to as ‘justice’) and reparations (aiming primarily at ensuring ‘peace’). As will be indicated below, in exceptional cases there is disagreement on the application of these two tools. In the last place, where appropriate, there is also the element of *reform* (also known as guarantees of non-recurrence) – aiming at ensuring, in a more systematic way, that similar situations do not arise again (see Probert 2020).

Investigations and remedies are always required where there has been a potential violation of the substantive norms of the right to life, but the question has to be asked whether there is some latitude for local differentiation as to the specific tools to be used to achieve this objective. Are there any situations where a weaker focus on either prosecutions or reparations is required, while the requirement of ensuring a remedy is still met?

The question whether prosecution is always required is of special importance here. Prosecutions are by their very nature confrontational and may, at least in the short term, be seen as the antithesis of social solidarity. While commissions of inquiry may have a special resonance in societies where there is a strong emphasis on social solidarity, using them may come at the cost of undermining prosecutions, and they may thus serve as tools of impunity, the very opposite of accountability.

To get to a better understanding of the role of commissions of inquiry in this context, let us address the following questions in turn:

- To what extent is there evidence that social solidarity plays a special role in how human rights are viewed in Africa?

- Assuming that social solidarity plays such a role, can commissions of inquiry be expected to have a special resonance on the continent? Can they, for example, help to make the investigation process more inclusive, or help to get closer to the truth?
- May the use of commissions of inquiry in this environment be expected to undermine the role of prosecutions as part of the accountability process?
- That will bring us to the last question: To what extent are prosecutions for right to life violations in fact always central to accountability?

2. Social solidarity in Africa

First, then, what evidence is there of a special emphasis on social solidarity in Africa, affecting how human rights standards are applied?

Clearly, no general answer can be given covering the continent as a whole, that will provide a guide on how all situations will be approached by all members of a particular society. In all parts of the world, individualism and social cohesion are both powerful orientations that co-exist. However, one society may lean more in one direction than another.

This is not a sociological study, and no generalisations about social aptitudes can be made here. However, the question can be asked to what extent is there evidence of a general orientation towards social solidarity in the primary human rights sources of Africa. Such an orientation does not necessarily have to prevail at all times, or even mostly, though given the fundamental nature of the values at stake, such an orientation may in some rare cases explain highly significant choices.

One starting point is to look at the African Charter on Human and Peoples' Rights (African Charter) of 1981. The African Charter is the main human rights instrument adopted under the auspices of the Organisation of African Unity (OAU), now the African Union. There can be little doubt that the drafters of the African Charter set out to make the point that social solidarity plays a central role in their conceptualisation of human rights in Africa. For example, the Preamble states that in adopting the Charter the state parties take into consideration 'the virtues of their historical tradition and the values of African civilisation', and in its substantive part espouses duties on those whose rights are protected by the Charter to promote 'social solidarity' (Art. 29(4)).

While the African Charter also recognises the largely individualistic elements one encounters in the typical international human rights instruments, such as civil and political rights, the Charter is unique in the extent to which it embraces a range of notions that are closely linked to an emphasis on the group.

This includes the notion of ‘peoples’ rights’, which can belong to the national population, but also to sub-groups. The concept of ‘duties’ that rest on the obligations that individuals owe towards their families, society, the state, other legally-recognised communities and the international community, is also aligned with the importance of group formation (see Art. 29 (7) African Charter). The Charter, moreover, recognises socio-economic rights, implying a minimum duty of care that people have for each other.¹¹ A singular feature of the Charter is also its inclusion of the right to development (Art. 22), and the right to peace (Art. 23).

These concepts do not speak of rights as tools to ward off other people, the society or the state, or carve out a zone of isolation for the individual, but rather emphasise the ties between people and the fact that they are embedded in a social context. The rights that are recognised are presented not as weak rights or mere aspirations, but as strong or enforceable rights, thus requiring accountability.

A review of African constitutions reveals a similar emphasis on social solidarity at the national level. Upon independence, around half a century ago, the constitutions of many African countries – at least those of the former British colonies – were given bills of rights modelled on the European Convention of Human Rights (see Heyns 1995). As such, the emphasis was on civil and political rights and on individualism, while notions of duties, peoples’ rights or socio-economic rights hardly featured.

Today, the picture is very different. In a 2006 study (currently being updated) of all the constitutions of Africa a colleague and I explored the extent to which the direct or indirect recognition of the value of social solidarity has gained ground: we found that the concept of duties, for example, was recognised in 40 African constitutions. As far as socio-economic rights are concerned, rights related to work were recognised in 46 African constitutions; the right to education in 45; a right to culture in 41; the right to health in 39; and the right to social security and related rights in 29. Meanwhile, 24 African constitutions recognised the right to development or related rights (Heyns/Kaguongo 2006).

There is thus an emphasis on social solidarity present in some of the key documents defining human rights on the continent. To what extent is this also reflected in cultural practice, an area in which it is more difficult to make firm statements?

Let us consider briefly, in this context, the notion of *ubuntu*, since it has had some demonstrable consequences for how human rights are seen in some contexts on the continent.¹² This moral resource has different versions in many African societies. There

11 For a discussion, see Viljoen 2012: 219-228.

12 ‘*Ubuntu*... implies an interactive ethic, or an ontic orientation, in which who and how we can be as human beings is always being shaped in our interaction with each other’; Cornell/Van Marle 2005: 205.

is no consensus about the exact meaning and role of *ubuntu*, or its level of acceptance, but it remains the African indigenous concept that has made the most inroads into the jurisprudence of at least one African country, South Africa. As such, it warrants some attention when questions are asked about the possible impact of notions of social solidarity on accountability and human rights in Africa.

A frequently used translation of *ubuntu*, a Nguni term prevalent in Southern Africa, is ‘I am because you are’.¹³ It is also understood to mean ‘humaneness’, ‘humanity’ or ‘personhood’. Other words are used in different parts of Africa, and indeed in other parts of the world, to convey a similar idea. *Ubuntu* to some extent can be contrasted with René Descartes’s adage *cogito ergo sum* (‘I think therefore I am’), which places a special premium on individual rationality, associated in particular with the European Enlightenment, as the foundation of human existence, although apt warnings against using *ubuntu* for the ‘essentialisation’ of both sides have been given (Ogude 2018: 3).

The term *ubuntu* has long been in everyday usage in communities in the southern parts of Africa, but it has only recently been given currency in broader and, indeed, national debates. Its heyday was probably during the process directly after the transition to a democratic South Africa.

Ubuntu could be understood in different ways, for example, as a description of personal attributes, a standard for social and political structures, or as a philosophy on its own. For our current purposes it will have to suffice to emphasise the premium which *ubuntu* places on social cohesion, without reducing it to that meaning.

Clearly, no society in the world is driven exclusively by impulses towards either individualism or social solidarity – it is always a mixture, but the relative role of the different dispositions differs. The above overview of some legal provisions of the continental human rights system and the reference to *ubuntu* suggests that there may in some contexts in Africa be a stronger emphasis on the interests of the group versus the individual than one would for example find in many countries of the North.

An emphasis on social solidarity may, like human rights, also have a substantive as well as a procedural component. The substantive component refers to notions such as socio-economic rights and duties as outlined above. Notions of privacy, and private property, and the importance of the restoration of the norm (mostly a backward-looking process) as opposed to enhancing social solidarity (a more forward-looking approach), may not be as strongly embraced as in many other societies.

¹³ For a discussion, see for example Himonga/Taylor/Pope 2013.

The procedural component refers to the question how disputes are resolved. In its recent *Transitional Justice Policy*, the African Union, under the heading of ‘African shared values,’ emphasises the role of ‘inclusive consultative processes’¹⁴ in Africa, after having already recognised the role of ‘traditional or non-formal’ mechanisms in the resolution of disputes on the continent.¹⁵

Jared Diamond has described some general characteristics in respect of the resolution of conflict in societies where there is a strong focus on social cohesion (see Diamond 2012). There is an inclination to include members of the community and to act collectively in resolving a dispute and in seeking the truth. In some such societies *ad hoc* dispute resolution takes place by members of the community assembled for that purpose. The assembled members aim at restoring social relations, among other things, through being open to evidence from a wide range of sources, and by not choosing winners and losers. Where possible, the aim is typically to restore social relations, avoid confrontation and preserve the peace, in a forward-looking way.

While prosecutions are not necessarily excluded, there is often resistance against prosecutions and the role of courts, which are seen as inherently confrontational. Apologies often play a role in restoring relationships (see Tutu 1999).

3. Social solidarity and commissions of inquiry

This brings us to the next question: Does an emphasis on social solidarity in some settings in Africa suggest that the use of commissions of inquiry as a vehicle for accountability for human rights violations may have a particular resonance on the continent?

Are there elements of how commissions of inquiry work which may make them specifically attractive to be used, somewhere along the line, in the process of pursuing the accountability in a situation where social cohesion – in particular its procedural element – is a premium?

If that is the case, it may be a strong argument in favour of using them in appropriate cases on the continent. Accountability mechanisms, as all other state institutions, depend to a significant degree for their effectiveness on their legitimacy or spontaneous acceptance. Some resonance with widely-shared communal values can give legal processes legitimacy and traction and make them more effective and likely to achieve their

14 African Union *Transitional Justice Policy* (adopted February 2019), para. 34 (ii); available at: https://au.int/sites/default/files/documents/36541-doc-au_tj_policy_eng_web.pdf

15 *Ibid.*, para. 19.

purpose (see Beetham 2013). What is important is not merely the outcome of accountability measures, but the process itself (Duff 2014).

For the book *National commissions of inquiry in Africa*, on which this article is based, we had the opportunity to work with researchers who studied such commissions in six African countries: Chad; Burkina Faso; Kenya; Malawi; South Africa and Nigeria. The interviewed a wide range of people who had been involved in those bodies, ranging from witnesses, victims, commissioners, to lawyers.

Some of commissions studied have been particularly inclusive in the composition of their members and in their processes of gathering information. Members of commissions, unlike courts, need not be lawyers and in the cases studied they often represented members from different parts of society in the process. In the commission of inquiry in Burkina Faso, for example, civil society representatives outnumbered government officials. In the Malawian commission, a Catholic Bishop chaired the commission of inquiry under discussion, while, as is well known, an Anglican priest chaired the South African Truth and Reconciliation Commission. In Burkina Faso a 'Council of Wisemen' was appointed to take further the work of the commission.

Commissions can in fact include members from opposing sides of the conflict, as was the case with the South African Truth and Reconciliation Commission. The mere fact that people who carry the respect of the different interest groups are seen to participate in a joint effort to resolve a conflict by serving on a commission of inquiry may already in a vicarious way help to restore relationships, and where relationships did not exist before, offer an example that such relationships are possible.

Commissions generally can travel and come close to the community. One of the reasons why the Khayelitsha Commission in South Africa achieved some success in a difficult environment, was its openness to the public. It was known as the 'peoples' commission' and met in the community. In some cases such commissions work closely with civil society.

Commissions of inquiry can also potentially engage in more wide-ranging processes of fact-finding than courts to receive evidence. They can hear and receive evidence which is not only narrowly related to a particular incident, but which deals with the underlying situation in general. The Chad commission, for example, heard more than 1,700 witnesses. The Waki commission in Kenya was overwhelmed by public participation.

One of the positive features of the commission in Malawi was that it had traversed the country to gather evidence and hear witnesses. It was 'open to all parties' and also served as a 'catalyst for dialogue'. The Waki commission is also reported to have served

as a vehicle for local dialogue. The opportunity for narrative and truth-telling reportedly had a ‘cathartic effect.’

The evidence heard by commissions does not have to meet the high thresholds of the judicial system. They are not, as courts, aimed at identifying winners and losers, and are thus less confrontational. They can be more *ad hoc* than courts and do not – in systems where this plays a role – create legal precedents. Commissions, moreover, in some instances have the ability to be forward-looking and make recommendations.

In two of the cases studied, public apologies were made – in the case of Burkina Faso by the President, and in the case of the Khayelitsha commission by a Provincial police chief – and had some impact.

The above suggest that commissions of inquiry can often serve to facilitate a collective pursuit of a solution, as opposed to imposing an abstract set of norms upon a community. They have a special ability to be inclusive as far as the gathering and assessment of evidence is concerned, and as such they may strengthen the investigative element of accountability and ensure that the information gathered is as comprehensive and reliable as possible. The same applies to the reform element – given the breadth and the depth of the engagement that they can have with the community, such committees may be well placed to perform this function.

Based on the above, it seems that commissions of inquiry as a mechanism should in general have resonance in societies where social solidarity plays a strong role.

This suggests that commissions of inquiry have much to offer as part of the broader accountability package, not the least of which is that they allow for local participation in conflict resolution. They may for example have a positive effect as far as the investigation and reform elements of accountability are concerned. While these dynamics apply to a greater or lesser extent in all societies, they seem to have particular salience in Africa and in many countries of the South. Including commissions of inquiry in appropriate cases in the mix when accountability is pursued, can be a positive way of recognising local dynamics.

However, it should be kept in mind that commissions do not engage in prosecutions themselves, and there is a wide perception that they can serve to undermine prosecution. An emphasis on social solidarity may strengthen such tendencies. This element has to be dealt with in more detail if the full implications of involving commissions in accountability processes are to be considered.

4. Social solidarity and prosecutions

One of the points made above is that a strong emphasis on social cohesion may weigh against prosecutions, on the basis that they are viewed as confrontational. While the way in which commissions of inquiry function may on the one hand give them a welcome resonance with populations where social cohesion is cherished, these benefits may be worth little on a balance if they invariably become tools of impunity. What does this study show about the track record of commissions of inquiry in Africa as far as prosecutions are concerned?

It should be noted that while commissions in themselves do not conduct prosecutions, they can make it more likely that prosecutions will take place. They can do this for example through the way in which they present evidence and by recommending prosecutions. They can also make it less likely that there will be prosecutions, likewise by the way in which they present the evidence, by not recommending prosecutions, dragging out the process, or botching it. They can also allow public pressure to dissipate. Their actions may result in *de facto* impunity, and in some cases, commissions are granted the power *de jure* to grant amnesty.

Because commissions do not have the power to conduct prosecutions themselves, their track record should not be judged by whether prosecutions eventually ensued. Whether prosecutions take place, and succeed, depends on a myriad of considerations outside their control. In some cases, there is simply not enough evidence to initiate prosecution or to secure a conviction. The question should rather be asked whether they served as steppingstones towards prosecutions or as obstacles, assuming there is a factual basis.

What is at stake, however, should also not simply be to what extent they contributed towards *any* prosecutions, but were they willing to point fingers not only at opponents but also at agents of the state, and to make their prosecutions more likely, if that is what the facts dictated? Did the commissions speak truth to power?

There is not a shortage of anecdotal evidence that commissions of inquiry have facilitated impunity in Africa. As a result they are often treated with suspicion as vehicles for accountability. At the same time, the cases on the basis of which this judgement is made have in many cases not been studied in depth, and it is thus difficult to come to firm conclusions. The six cases that we studied, limited as they are, present a more complicated, less negative, picture.

In the case of Chad, the Commission's work contributed significantly towards eventual (successful) prosecution of a former President, though it happened only

decades later, and the mandate of the Commission did not allow it to explore evidence that implicated the sitting President who had appointed the Commission. In Burkina Faso, the Commission identified members of the Presidential Guard as serious suspects in a high profile killing, and one of them was – also much later – charged. It is also possible that, as in Chad, its report will likely play a role in the forthcoming proceeding against the former-President's brother.

The fact that some of these prosecutions took place only after very long delays suggests that the binary classification of commissions of inquiry as either stepping stones towards prosecutions or obstacles in its way represents an oversimplification. While they may initially act as obstacles, they may in fact in the long run serve an important role in allowing prosecution to take place. This may happen where prosecutions were not a realistic alternative in the immediate aftermath of violations, and the appointment of a commission of inquiry may be the only politically feasible accountability mechanism available under the circumstances.

In Kenya, the material collected by the Commission was sufficiently robust to be the basis of a prosecution in the International Criminal Court, in this case of a sitting President, but through no fault of the commission the prosecution eventually failed. The Commission in Malawi did not focus especially on individual responsibility, and while it made a recommendation that further investigation should be conducted and that those police officers found to have acted unlawfully should be prosecuted.

The Khayelitsha Commission in South Africa was not aimed at producing evidence for potential prosecutions, but its report has since served as grounds for several criminal prosecutions of police officers.

The Zaria Commission of Inquiry in Nigeria seems to be the closest among the case studies to have been a smokescreen. The political pressure was high and the scope of the investigation narrow. However, even in this case there have been prosecutions, though none aimed at achieving accountability for violations of the right to life by members of the Nigerian army, who were deeply implicated.

There are a number of potential reasons why the commissions studied were able to steer at least to some extent towards prosecutions, in spite of political pressure to the contrary.

In a number of the case studies, the inquiries acquired what may be called 'a life of its own', meaning that the members of the commission, once they had an – at least nominally – independent role to play in respect of something as serious as the loss of life, lived up to that role, through conscience or peer pressure, or that the inquiry otherwise went further than expected in pursuing prosecutions.

This happened for example in Chad where the original mandate of the commission did not include the making of recommendations, let alone recommending prosecutions. However, the Commission simply assumed those powers. Likewise, the relatively conservative members of the Council of Wisemen in Burkina Faso surprisingly made hard-hitting recommendations. In the case of the Waki Commission in Kenya, the strong leadership role of the chairperson in reaching the ultimate conclusion has been noted.

Not all of the impetus to take a more oppositional approach has come from within the various bodies themselves. In the case of the Burkina Faso Commission, the work of the Commission was given external life by country-wide demonstrations. In the case of the inquiry in Chad, the work of the Commission came to life many years and indeed decades after the Commission had finished its work, due *inter alia* to the role of international NGOs.

At the same time, in some cases the commissions failed to achieve their full objectives, or the implementation of their recommendation was frustrated, or the recommendations were skewed, or they were otherwise held back because of political interference, resulting for example in not being able to push prosecutions against government agents.

For example, in the case of Chad, the Commission was not constrained by its mandate from also investigating atrocities committed by President Déby, who had appointed him, but there seems to have been a clear understanding in the Commission that this was not politically possible, and they focussed exclusively on President Habré and those who remained close to him. In the case of Burkina Faso, two of the three government members of the Commission refused to sign the report, clearly under government pressure. The prosecutions of the President and his deputy in the ICC that followed in the wake of the Waki Commission in Kenya were derailed by the lack of cooperation of the government with the ICC. In the case of the Malawi Commission, there was a change of government and the public largely lost interest in the work of the commission.

The Khayelitsha Commission in South Africa, appointed on the provincial level by the opposition party, faced considerable pressure in terms of its mandate from the central government. The Commission in Nigeria was largely independent but criticised as not being impartial. As a result, important players did not participate.

The above does not suggest that the commissions of inquiry studied generally reflect an aversion to prosecutions as such. There could, however, be a problem that in some instances prosecutions were not instituted against those in power. The main problems relate to governmental interference which affected their impartiality and independence

and, more saliently, a failure of executive and judicial (prosecutorial) authorities to follow through on recommendations. As in other parts of the world, this is a difficult problem that has to be addressed, because commissions are creations of the dominant political power in society.

The major example on the continent of a case where the aim was explicitly to grant immunity remains the Truth and Reconciliation Commission in South Africa, which dealt with the violence and killings of apartheid South Africa, but which granted amnesties in exchange for the truth and resulted in very few prosecutions. The approach followed was expressly based on the notion of *ubuntu*. A very different approach may have been followed in countries with a different cultural disposition.

5. Prosecutions and accountability

The somewhat mixed record of commissions of inquiry in terms of prosecutions for right to life violations presented above brings us back to the question to what extent prosecutions should be seen as an indispensable element of accountability.

As was stated earlier, accountability is required for all right to life violations, if the right to life is to be seen as a right in the strong sense of the word.

But are all the elements of accountability always required to be present? Generally, it may be said that *investigations* are always required where there is reason to believe that a violation of the right to life may have taken place.¹⁶ A commission of inquiry which cannot or does not do proper investigations cannot be seen as an appropriate accountability mechanism. It was argued above the some of the commission studied appeared to play a strong role on this front.

Reform, on the other hand, is not always required – if there is a fully functional judicial system, an isolated case of murder may not require reform. While commissions of inquiry can be very appropriate tools to pursue this objective, this is not in all instances a minimum requirement for accountability.

Some form of *remedy* is required to ensure accountability, but since remedies may take different forms, does this mean that there must always be prosecution?¹⁷

16 See Human Rights Committee General Comment 36, para. 27, and the Minnesota Protocol on the Investigation of Potentially Unlawful Death (2016), para. 15.

17 Cf. *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* (2005), adopted and proclaimed by General Assembly resolution 60/147 of 16 December 2005.

Accountability serves, in the first place, to restore the substantive norm that has been violated, in the case of unlawful killing the norm against the arbitrary deprivation of life. The focus is on ensuring justice in one form or another. In doing so, prosecutions play an important role. One of the strongest ways in which a substantive norm can be reasserted is if the person who has breached the norm is punished as a result of a public process, and for example sent to prison for a long time. Impunity, on the other hand, may result in the norm not being re-asserted.

Accountability may, however, also in some cases have a further restorative function. It may be aimed at the restoration of human relations. This is typically the case where there is a major social transition. The need for accountability to be aimed at restoring relations in such a situation is bound to be particularly pronounced in societies where there is a strong emphasis on social solidarity. The restoration of relations is also grounded in investigations, and may be pursued through remedies and, if needed, through reforms. But, how is this goal affected by prosecutions?

While both the restoration of the substantive norm and the restoration of relationships are integral and often complementary parts of accountability, these two objectives may, in some cases, also hold the potential for conflict as far as the question of prosecutions is concerned. This is evidenced by the justice versus peace debates.¹⁸

Impunity, one argument runs, can sometimes be the price for peace. In other words, where both goals cannot be achieved, the restoration of social relationships may be more important than the restoration of the substantive norm. In such an extreme case, where there is genuinely an irreconcilable clash, prosecutions are not necessarily required. An emphasis on social solidarity implies that if such a rare case arises, and a choice cannot be avoided, social relations should prevail over prosecutions.

A different argument holds that justice is an overriding value, and, in any event, long-term peace can only be based on justice, in the pursuit of which prosecutions play an essential role. Prosecutions are always required. International law places a high premium on prosecutions for potential right to life violations, where substantiated by the facts, and requires it as an almost absolute rule.¹⁹

Principle 18 of the 1989 *UN Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions* for example stipulates in categorical terms that:

18 For a discussion on the peace versus justice debate, see Baker/Obradovic-Wochnik 2016.

19 For an overview see Anja Seibert-Fohr: 'Amnesties', in: *Max Planck Encyclopedias*, available at <https://opil-ouplaw-com.uplib.idm.oclc.org/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e750?rskey=PGKxuC&result=2&prd=MPIL>.

Governments shall ensure that persons identified by the investigation as having participated in extra-legal, arbitrary or summary executions in any territory under their jurisdiction are brought to justice. Governments shall either bring such persons to justice or cooperate to extradite any such persons to other countries wishing to exercise jurisdiction. This principle shall apply irrespective of who and where the perpetrators or the victims are, their nationalities or where the offence was committed.

The *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* (2005) follows a categorical approach concerning international crimes:

In cases of gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law constituting crimes under international law, States have the duty to investigate and, if there is sufficient evidence, the duty to submit to prosecution the person allegedly responsible for the violations and, if found guilty, the duty to punish her or him.

Other international instruments appear to be somewhat less categorical. In the *Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity* (2005) the right to criminal justice and the right to remedy and repair are presented as interconnected though distinct rights. They all have to be realised, so if the different obligations come into conflict, arguably, a choice may be required.²⁰

The African Commission, in its 2015 General Comment 3 on the right to life, put it as follows (para. 17):

Accountability ... requires investigation and, where appropriate criminal prosecution. In certain circumstances, independent, impartial and properly constituted commissions of inquiry or truth commissions can play a role, as long as they do not grant or result in impunity for international crimes.

The *Minnesota Protocol on the Investigation of Potentially Unlawful Death* (2016) provides as follows (para. 8c):

Where an investigation reveals evidence that a death was caused unlawfully, the State must ensure that identified perpetrators are prosecuted and, where appropriate, punished through a judicial process. Impunity stemming from, for example, unreasonably short statutes of limitations or blanket amnesties (de jure impunity), or from prosecutorial inaction or political interference (de facto impunity), is incompatible with this duty.

²⁰ For a full discussion of these principles, see Haldeman/Unger 2018.

In the 2018 General Comment of the UN Human Rights Committee on the right to life, the Committee described the prohibition of amnesties as follows:²¹

Immunities and amnesties provided to perpetrators of intentional killings and to their superiors, and comparable measures leading to de facto or de jure impunity, are, as a rule, incompatible with the duty to respect and ensure the right to life, and to provide victims with an effective remedy.

In its afore-mentioned 2019 *Transitional Justice Policy* document, the African Union said that it did not envisage²²

a one-size-fits-all approach to [transitional justice] at the national level. The choice of [transitional justice] should be context-specific, drawing on society's conceptions and needs of justice and reconciliation ... A society in transition may choose, through inclusive consultative processes, to put more or less emphasis on the reconciliation...

Moreover,²³

Cooperation with alleged perpetrators through provision of amnesties has to be for the purpose of preventing further violence and the facilitation of accountability and reconciliation, including the rights of victims to truth and reparations. ... Where amnesties are used in transitional processes, they should be formulated with the participation and consent of affected communities, including victim groups, and have regard to the necessity of the right of victims to remedy, particularly in the form of getting the truth and reparations. ... Transitional processes should not allow „blanket“ or unconditional amnesties that prevent investigations (particularly of the most serious crimes referred to in Article 4(h) of the AU Constitutive Act), facilitate impunity for persons responsible for serious crimes or perpetuate negative institutional cultures.

It is clear that, in the vast majority of cases, there is no room for choice: amnesties may not be granted and prosecution must take place. Amnesties may for example not be granted for grave breaches of the Geneva Conventions (1949) during armed conflict and for some serious violations of human rights, such as genocide²⁴ and torture.²⁵

21 See Human Rights Committee, General Comment 36, para. 27.

22 African Union, *Transitional Justice Framework*, paras. 35-37.

23 Ibid. paras. 89-91.

24 Art 1 of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide.

25 *Prosecutor v Furundžija (Anto)*, Trial judgment, Case No IT-95-17/1-T, ICL 17 (ICTY 1998), [1998] ICTY 3.

Is there any room, however, in the most exceptional cases, where prosecutions may not be required for right to life violations, provided that criteria such as that the amnesties are not blanket but tied to individual assessment are met? Where different elements of accountability come into irreconcilable conflict, it may be necessary to make a choice (Freeman 2009: 59).

It could be argued that there may be truly exceptional, 'once in a life time' kind of situations where a massive and historical social transformation of an entire society is at stake, where the question could be asked whether such a case is at hand. One of the considerations to determine whether this is appropriate will be to what extent the other elements of accountability are strengthened by such amnesties – for example, where the investigations are helped significantly through disclosure of the truth in exchange for amnesty. Of further relevance may be questions such as the extent to which such an outcome was endorsed by the electorate, or at least, as in South Africa, not widely opposed. Also: Is there a realistic prospect that such an arrangement may contribute towards establishing a new society in which the reform recommendations of the commission will in fact be implemented?

Even then, the arguments in favour of granting immunity and prosecution may still be evenly balanced. Such a context may conceivably constitute the rare, significant kind of event where a broadly-based cultural disposition in which social solidarity is a core value, could tip the scales away from prosecution. This may be what happened in South Africa during the transition.²⁶

To the extent that this is the case, two points should be noted. In the first place, this can occur only on the most exceptional cases. But secondly, and tied to the first point, if such an occasion arises, it is of great significance. It signifies that even in respect of that most unyielding on rights, the right to life, (some interpretation of) local values may at some point away from the general ones. This is bound to remain controversial.

In such an exceptional case, the resulting accountability will on the one hand be narrower than the traditional conception of accountability, because of the absence of prosecutions. On the other hand, it may offer the prospect of a broader and fuller conception of accountability, because the other elements of the accountability are enhanced and the second goal of accountability, the restoration of relationships, is pursued.

²⁶ Regarding South Africa, see Boraine 2006.

6. Conclusion

I made the point at the outset that local specificity must play some role alongside normative uniformity to ensure the full universality of human rights. A strong emphasis on social solidarity may be viewed as such a local specificity in many contexts in Africa.

There is, however, little room for local specificity to play a role as far as the substantive content of the right to life is concerned. That said, there may be more room for variation and moral plurality as far as the procedural element of the right is concerned.

All right to life violations require accountability, of which the elements are investigations, remedies and, where applicable, reform. Yet the exact form that the accountability can take may vary to some extent according to the environment. Where there are genuine conflicts between tools to be used in achieve the elements of accountability and indeed the goals of accountability – for example, restoration of the norm through criminal justice and restoration of social relations – then there is a normative gap that has to be filled, and local values may play a role.

There is in particular room for variation as far as the mechanisms of accountability are concerned. It was argued that commissions of inquiry as mechanisms for the pursuit of accountability may resonate with many aspects of the way in which societies with a strong emphasis on social cohesion deal with conflict resolution, for example, by including a range of community members in a common endeavour to resolve a communal problem. This may enhance the legitimacy of the entire process. In once in a lifetime kinds of situations this emphasis on solidarity may result in impunity, without implying that there has not been accountability. In such cases there may be different, more culturally appropriate form of accountability.

Commissions of inquiry are often viewed with scepticism as far as prosecutions are concerned. In Africa and other regions of the world where social solidarity often plays a strong role, this concern may be enhanced. Are they inherently to be regarded as unreliable as far as broader accountability is concerned and in general to be avoided?

I caution against such an approach. At least from the limited sample of commissions we have studied in detail, it appears that such bodies can strengthen the investigative and recommendatory elements of accountability, and afford broader participation and thus legitimacy to the process, especially where there is a strong emphasis on social cohesion.

Accountability for right to life violations is an absolute rule, and it is a general rule that this must include prosecutions. Only in the most exceptional, ‘once in a lifetime’

kind of situation can it be conceived that – provided a number of conditions are met – amnesties may be considered, and in such a case commissions of inquiry present themselves as suitable tools. That may occur where there is an irreconcilable clash between the imperative of criminal prosecutions and social relations.

One of the considerations that may play a role in resolving such a conflict is a deference to a widely-held propensity towards social cohesion in the society in question, pointing away from prosecution and in the direction of the restoration of social bonds. This may constitute a very narrow, but significant example of an instance where even a right as unyielding as the right to life may have to give way to some degree of local determination.

Literature

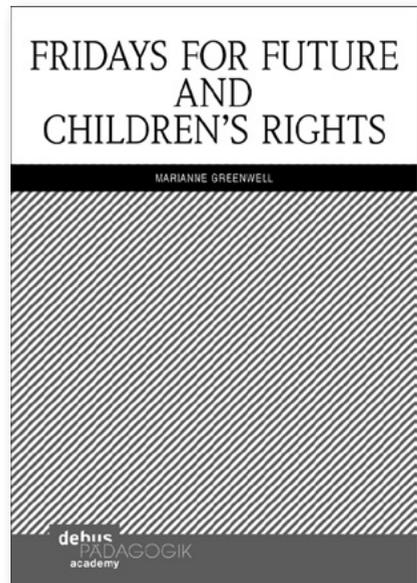
- Baker, Catherine/Obradovic-Wochnik, Jelena (2016): Mapping the nexus of the transitional justice and peacebuilding. In: *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 10, Issue 3, 281-301.
- Beetham, David (2013): *The Legitimation of Power*, 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Boraine, Alex (2006): Transitional Justice: A Holistic Interpretation. In: *Journal of International Affairs*, Vol. 60, No. 1, 17-27.
- Cornell, Drucilla/Van Marle, Karin (2005): Exploring Ubuntu: Tentative Reflections. In: *African Human Rights Journal*, Vol. 5, Issue 2, 195-220.
- Diamond, Jareds (2012): *The World Until Yesterday: What Can We Learn from Traditional Societies?* New York: Penguin.
- Duff, Robin Antony (2014): Process, Not Punishment: The Importance of Criminal Trials for Transitional and Transnational Justice. In: *Minnesota Legal Studies Research Paper*, No. 14-03 (29 January); <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2387601>.
- Freeman, Mark (2009): *Necessary Evils*. Cambridge: CUP.
- Haldeman, Frank/Unger, Thomas (eds.) (2018): *The United Nations Principles to Combat Impunity: A Commentary*. Oxford: OUP.
- Heyns, Christof (1995): African Human Rights Law and the European Convention. In: *South African Journal on Human Rights*, Vol. 11, Issue 2, 252-263.
- Heyns, Christof/Kaguongo, Waruguru (2006): Constitutional Human Rights Law in Africa. In: *South African Journal on Human Rights*, 22(4), 673-717
- Heyns, Christof/Killander, Magnus (2013): Universality and the growth of regional human rights systems. In: Shelton, Diane (ed.): *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Oxford: OUP.
- Himonga, Chuma/Taylor, Max/Pope, Anne (2013): Reflection on judicial views of Ubuntu. In: *Potchefstroom Electronic Law Journal*, Vol. 16, No. 5, 371-429.
- Ogude, James Ogude (ed.) (2018): *Ubuntu and Personhood*. Trenton, NJ: Africa World Press.
- Probert, Thomas 2020: The concept of accountability and its importance for the protection of the right to life. In: Probert, Thomas/Heyns, Christof (eds.): *National commissions of inquiry in Africa: Vehicles to pursue accountability for right to life violations?* Pretoria: Pretoria University Law Press, 18-44.

- Probert, Thomas/Heyns, Christof (eds.) (2020): *National commissions of inquiry in Africa: Vehicles to pursue accountability for right to life violations?* Pretoria: Pretoria University Law Press.
- Tutu, Desmond (1999): *No Future Without Forgiveness*. Random House.
- Viljoen, Frans (2012): *International Human Rights Law in Africa*, 2nd ed. Oxford: OUP.
- Wilde, Lawrence (2007): *The Concept of Solidarity: Emerging from the Theoretical Shadows?* (2007); <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-856X.2007.00275.x>
- Yorke, Jon (ed.) (2010): *The Right to Life and the Value of Life*. Ashgate: Routledge.

Marianne Greenwell

Fridays for Future and Children's Rights

Since its emergence in 2018, the Fridays for Future movement has grappled with issues of climate justice for current and future generations. This study connects FFF with discourses around the rights of children and young people, aiming to place young people's views at the centre of the research and shed light on this as-yet widely unresearched topic. Through qualitative research with young people involved in FFF, the study broaches topics such as inter-generational justice, civil disobedience and political participation rights. The results highlight the necessity of collective responsibility for the future of FFF, along with participants' wishes to be more included in the political debate.



ISBN 978-3-95414-142-5, 78 S., € 16,90
E-Book ISBN 978-3-95414-143-2 (PDF), € 13,99

Book Series

Childhood Studies and Children's Rights

This series has the aim to bring forth current children's rights and childhood themes, that have been researched from different perspectives by students of the international and interdisciplinary advanced MA Childhood Studies and Children's Rights, University of Applied Sciences Potsdam. The students come from different countries, contexts and professional backgrounds and have globalized biographies. This is reflected in the wealth of themes presented. The present book is the first in the series.

AUSSER DER REIHE

Monika Mayrhofer

The challenges of the concept of vulnerability in the human rights context from a discourse-analytical perspective¹

Abstract

Vulnerability is a widely used concept in the human rights context. The article discusses the implications of the concept of vulnerability using a frame-theoretical approach. It is argued that the concept of vulnerability is problematic in the human rights context. It is often associated with specific „social groups“ and is associated with the reproduction of a racial, sexual and in any other form stereotypically marked „Other“. It is a deficit-oriented concept and produces different forms of exclusions.

Zusammenfassung

Das Konzept der Vulnerabilität wird im Menschenrechtsdiskurs sehr häufig verwendet. Der Beitrag diskutiert die Implikationen des Konzeptes aus einer frame-theoretischen Perspektive und macht problematische Dimensionen und Ausschlussmechanismen sichtbar.

1. Introduction

Vulnerability has become a buzzword in academic, political and wider public debates. It has been deployed in a diversity of thematic fields such as development cooperation, climate change, humanitarian aid, asylum and migration, equality and non-discrimination or in the context of the health system. The concept of vulnerability has not only been used in policy fields and legal instruments closely related with human rights issues, it has also been deployed in an explicit human rights context such as human rights policy documents and reports, and jurisprudence. Turner points out that the term vulnerability originates from the Latin word “wound”, therefore recognising the

¹ This paper is based on research conducted in the context of the project ‘The concept of vulnerability in the context of human rights’ (P32130-G31) funded by the Austrian Science Fund (FWF) that is implemented by the Ludwig Boltzmann Institute of Fundamental and Human Rights (Vienna/Austria) from 2019 to 2022.

“obviously corporeal dimension of existence” and the “fact” that human beings are “ontologically vulnerable and insecure” (Turner 2006: 26-28). However, the contemporary usage of the term vulnerability is not restricted to identifying the harm done to the body but also refers to other dimensions of vulnerability, including not only individual but also collective or systemic forms of vulnerability. Furthermore, the notion of vulnerability is not only a concept for grasping certain social and ecological phenomena but has also become a concept for scientific analysis and scrutiny. Adger emphasises that “[t]he concept of vulnerability has been a powerful analytical tool for describing states of susceptibility to harm, powerlessness, and marginality of both physical and social systems, and for guiding normative analysis of action to enhance well-being through reduction of risk” (Adger 2006: 268). Thus, vulnerability is not only used to refer to physical but also to social dimensions and it is not only utilised as an analytical but also as a normative concept.

In the human rights context, the notion of vulnerability has stimulated a wide discussion on the benefits and challenges of the concept for the advancement of human rights. Proponents of the vulnerability approach refer to the potential promises of the concept, such as providing a more substantial concept for equality or taking into consideration the “natural” dimension of human beings in the human rights context. The concept is also commended for universalizing rights entitlements as the vulnerable subject is proposed to be a more universal figure as the liberal subject. In addition, the recognition of vulnerability is perceived as a “condition for the respect of human dignity” (Masferrer/García-Sánchez 2016: 1). The concept is assumed to allow for getting rid of the norm of the liberal subject by replacing it with the “vulnerable” subject. In doing so, it is assumed to overcome the limits of formal equality which is based on the ideal conception of the liberal, independent and rational subject and concentrates on the structures of society (see Fineman 2016: 13-28, 2008: 1-23, Peroni/Timmer 2013: 1056-1085). More sceptical researchers, however, emphasise the “deficit-orientated nature of the term and its link with stigma” (Brown 2011: 319). They criticise the frequent reduction of the concept to specific “vulnerable groups”, which often constitutes not only a stereotypical representation but may also hamper the objectives of human rights, for example, by having negative consequences for groups or individuals excluded from the concept (Scully 2009: 113-124) or by being complicit in essentialism, stigmatization and paternalism (Peroni/Timmer 2013: 1056-1085, see also Brown 2017).

Although the limitations of the concept are widely acknowledged, many authors argue that vulnerability has a potential to enhance human rights: If it was “freed from its limited and negative associations”, it would be a “powerful” tool (Fineman 2008).

I argue, however, that the expectations the concept raises cannot be fulfilled and its shortcomings cannot be mended, as vulnerability is a loaded concept. The problems associated with the concept are not only the results of a misapplication of the concept itself; they are an inherent part of the concept.

In order to grasp the implications of the concept of vulnerability on the human rights discourse, this paper uses a frame-analytical approach. Frame analysis is a ‘variation of discourse analysis’ (O’Brien/St. Clair/Kristoffersen 2011: 6). It aims at scrutinizing different meanings and substances, underlying ‘narratives’ and ‘structures of belief, perception and appreciation’ (Rein/Schön 1996: 85), which are influential in policy and legal processes and documents. Frame-theoretical approaches are used in many disciplines.² Frame analysis identifies different narratives used to discuss specific social issues and scrutinises the impacts of these frames on policy making as well as on academic, political and legal perceptions and interpretations. Thus, vulnerability in this paper is understood as a frame. Frames are concepts, such as specific narratives, metaphors or myths that allow to attach meaning to social and political issues and processes. Frames are assumed to be selective as they highlight “some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communication text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation” (Entman 1993: 52). Frames indicate how a social situation and/or problem is named and defined, they refer to stories and/or assumptions individuals tell about the world and that give meaning to their experience. The theory of frames has two dimensions: on the one hand, frame as a noun refers to the aspect that frames are characterised by some degree of stability, they are “organizing principles that are socially shared and persistent over time, that work symbolically to meaningfully structure the social world” (Reese 2008: 11). On the other hand, frame as a verb refers to the fact that narratives are alterable, that actors in the political and social arena can (re)frame a certain issue when a frame is not adequate any longer or a frame is changed or dismissed in the course of a political and social process. Thus, a frame is not stable or fixed:

“Every policy issue is contested in a symbolic arena. Advocates of one or another persuasion attempt to give their own meaning to the issue and to events that may affect the outcome. Their weapons are metaphors, catchphrases and other condensing symbols that frame the issue in a particular fashion.” (Gamson/Modigliani 1987: 152)

2 See Entman 1993, Lakoff/Johnson 2003, Lindekilde 2014, Reese/Gandy/Grant 2008a, van Hulst/Yanow 2016.

It is important to point out that in order to be successful within a specific social, political or public context, frames have to resonate with the values and experiences of this context (Miller/Parnell Riechert 2008: 111). Thus, they cannot be chosen arbitrarily. They have to be understood and shared by the members of the society.

In the following, I will discuss the implications of the frame, *id est* the narrative and the metaphor, of vulnerability in the human rights context. I argue that vulnerability is a loaded concept that has, in particular, problematic sexist and racist implications. I will, firstly, argue that the concept of vulnerability is based on a natural metaphor, which has not only the effect of depoliticizing social, economic and other political issues, but also resonates well with sexist and racist discourses. I will outline the various implications of the depoliticizing effects of the vulnerability concept including even a narrowing of human rights. Secondly, I will analyse the consequences for groups framed as vulnerable. In a third section I will analyse the political implications of the vulnerability concept and its consequences for the conceptualisation of equality.

2. Bringing nature back in?

It has been repeatedly argued by advocates of the concept of vulnerability that the concept has the potential to overcome the assumed split between mind and body that structures law in general and human rights law in particular. Scholars have pointed out that “there is a fundamental degree of complex conceptual disembodiment operative in the notion of the human at the heart of liberal rights discourse” (Grear 2011: 26). There have also been claims that Western liberal politics, including human rights law, “have produced a fiction of disembodied subjectivity that has imposed itself as the measure for everyone” (Urquiza Haas/Sánchez García 2015: 151). The concerns about the biased foundation of human rights law are not new; they have been raised repeatedly by feminists, postcolonial thinkers, queer and other critical scholars. It is, however, doubtful if the “vulnerable subject” is able to remedy the split between mind and body. On the contrary, I argue that the vulnerable subject does not overturn but rather perpetuates the divide, as it is based on the same conception of the body as an a-priori entity.

As indicated above, the term vulnerability points at the fragility of our body: it is based on the notion of a wound and it refers to the possibility to be wounded. Thus, the concept is assumed to arise “from our embodiment, which carries with it the ever-present possibility of harm, injury, and misfortune from mildly adverse to catastrophically devastating events, whether accidental, intentional, or otherwise” (Fineman 2008: 9). I argue that the fact that the frame of vulnerability is based on a “natural”

metaphor (i.e. wound) is not negligible; rather, it is crucial when it comes to understand the limitations of the concept. Although meanwhile vulnerability is also repeatedly used to refer to social, economic and political phenomena, the concept still carries along “natural” connotations and meanings. Indeed, it is primarily a natural metaphor transferred to a social, political and economic context. The concept of vulnerability is rooted in the notion of an a-priori “natural” body, vulnerability is seen as “natural and inevitable” (Fineman 2016: 17). The vulnerability of the human body, the precariousness of harm and danger has been described as an ontological condition (Turner 2006: 9). We cannot “‘argue against’ these dimensions of human vulnerability”, Judith Butler (2004: 19) has pointed out. This reveals a crucial aspect of the concept: To argue about or against something is a central element of the political realm, and not being able to argue about something means to withdraw it from politics, to depoliticize the issue. Applying vulnerability in the social and political sphere transfers “natural” connotations, such as inevitability and fatefulness, to the social and political sphere and marks them as being beyond the influence of human (political) action.

Racist and sexist practices and discourses have a long record of relying on natural metaphors and on explanations that argue on basis of “natural” differences of the body. It is particularly enlightening for contextualising the meaning of vulnerability in the context of human rights, to have a look at the history of human rights, and the sexist and racist use of the notions of nature and the body. The French Revolution, which marked the proclamation of the *Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen*, is generally seen as a crucial point with regard to the history of human rights. However, the rights laid down in the declaration were, as a matter of fact, restricted to men, although women had contributed to and fought in and for the causes of the revolution (Maihofer 2009). Soon after the revolution, a phase of repression of women and the degradation of “the feminine” started, which profoundly contradicted the principles of freedom and equality laid down in the *Déclaration*.

The unequal treatment of men and women was justified by a propagated “natural” difference between the sexes, and “scientifically” substantiated by academic research. Whereas political and social inequalities between men were seen as discriminating and, thus, had to be abolished, the idea of a “natural” difference between men and women was seen to be beyond political influence and unalterable. Nature was used to differentiate between those forms of oppression, which had to be abolished, and those which should be sustained (Klinger 1996: 106). These natural perceived differences, produced by scientists and politicians during the age of the so-called enlightenment, still have an impact today. It took tremendous political effort by feminists to point out the

various forms of oppression, violence and discrimination produced by these stereotypes including sexism, gender-based violence or marginalisation.³

A similar development of becoming “naturally” different can be observed with regard to the category of race. On this basis, some were constructed as being distinguished by an ontological and “natural” difference, which had and still has its impact in various forms of racism as well as in other forms of oppression.⁴ This naturalisation of bodily differences has been mainly carried out by white, middle-class, “Western” scientists and philosophers (Maihofer 2009: 39). It has been very difficult for persons belonging to “groups” that have been constructed as being essentially different to be acknowledged as political subjects and to be included in the notion of equality. Natural attributions have been key features of sexist and racist discourses, and it is quite problematic to reintroduce them as a key concept in the field of human rights – in particular in relation to issues such as inequality and various forms and dimensions of in- and exclusions. In a society that is still profoundly structured along sexist and racist lines, these metaphors and concepts, as will be explained later on, are very much in danger of being employed in a racist and sexist way.

Using nature or natural metaphors such as “vulnerable” or the “body” in a political debate or in research very often had and still has a specific political agenda: “Appeals to nature have often been used to justify social norms, to the detriment of women, nature, queers, and persons of color” (Gaard 2004: 36). Thus, when Adger writes that the concept of vulnerability is a “powerful [...] tool” it has to be emphasised that it is a powerful tool in producing and reinforcing the narrative of vulnerability and attaching the notion of the wound to specific persons, with all the associations of susceptibility to harm, suffering, powerlessness, etc. that are related to the concept, and, by doing so, very often reproducing gendered, racist and other metaphors and stereotypes.⁵ The invocation of nature often has an implicit political agenda and, at the same time, disguising this political agenda by taking reference to nature and marking these issues as “inevitable” and something we cannot “argue against”. It is, thus, a strategy of de-politicizing certain issues:

3 See Charlesworth 1994, Hernández-Truyol 1996, Ishay 2004/2008, Kapur 2002, Maihofer 2009.

4 Queer ecofeminists have emphasised that the appeal to nature plays a crucial role not only concerning sexism and racism, but also concerning heterosexism, classism and ageism; Gaard 2004: 22.

5 See Brown 2011, 2017, Fulu 2012, Munro/Scoular 2012, Peroni/Timmer 2013, Scully 2009, Turner 2016, Yaghmaian 2017.

“Whenever the deployment of vulnerability is only applied to ‘marginal’ subjectivities and exceptional situations, ideologies about the body as a naturally-given are reified, effacing the deeply political, exclusionary, and gendered and cultural affiliations.” (Urquiza Haas/Sánchez García 2015: 152)

The de-politicizing effect of the vulnerability concept resonates well with the de-politicizing claim and effect of the human rights framework (see also Douzinas 2019: 101-103). The invocation of nature and the body is an essential part of this operation:

“Liberal rights and limits on governmental power are derived from an a priori idea of the nature of the human being which underplays the extent to which social and political institutions shape individual preferences, attitudes, and dispositions.” (Lacey 2004: 21)

The employment of the vulnerability of persons with the conceptualisation of the body as an a-priori entity as a reference point is a continuation of this depoliticising operation. In addition, the claim of universality, which is raised in the context of human rights as well as concerning the concept of vulnerability (see Fineman 2008: 11, Munro/Scoular 2012: 196), is also a very powerful operation of depoliticization: it shows the tendency to hegemonize the norms rights are based on and, at the same time, to delegitimize approaches that challenge and (re)politicise these norms. As critical legal scholars have pointed out, “abstraction and apoliticization obscure the political character of the norms that it seeks to universalize” (Mutua 2004: 52-53). Or as Cole has argued with regard to the field of vulnerability studies:

“[T]he field as a whole seems more invested in presenting vulnerability as being foremost universal, always ambivalent and ambiguous, at a distance from questions of power and politics.” (Cole 2016: 266)

Thus, natural metaphors such as vulnerability do not have the potential to challenge but rather confirm and reproduce hegemonic norms. It is not a coincidence that vulnerability is mainly used for women, disadvantaged ethnic groups, migrants and *others*, it is part of the reproduction of gendered, racist and other hegemonic orders.

Depoliticization by recourse to an a-priori assumed nature, body or human is quite problematic in another sense: It does not necessarily lead to a better guarantee of the rights of individuals, it may in the contrary lead to a loss of rights. The vulnerable subject as such is in this respect not much different from the notion of “human” in the conception of human rights. The history of human rights shows quite clearly that anchoring the protection of people who are in a precarious situation in the human

condition (such as the human being) has had a poor record, in particular for people who are not acknowledged as being an (equal) member of a community. Hannah Arendt demonstrated this very vividly in her book “The Origins of Totalitarianism”, when she analyses how stateless persons and minorities immediately lost every right when they had nothing to refer to except their human nature as such:

“The conception of human rights, based upon the assumed existence of a human being as such, broke down at the very moment when those who professed to believe in it were for the first time confronted with people who had indeed lost all other qualities and specific relationships – except that they were still human.” (Arendt 1951: 299)

The conception of human rights based on the vulnerable subject shows no potential to remedy these shortcomings. People who have lost all their specific relationships and other qualities except being vulnerable have no guarantee at all that their rights are ensured. The problem is, as Arendt points out, that “[n]ot the loss of specific rights [...] but the loss of a community willing and able to guarantee any rights whatsoever, has been the calamity which has befallen ever-increasing numbers of people” (Arendt 1951: 297). Human rights that are based on a body or on vulnerability as such face similar limitations as human rights based on a human being as such. The recourse to an a-priori entity such as human nature, the body or the vulnerable subject does not comprise the complexity of human beings (plural!) which is necessary for a more appropriate foundation of human rights. Any conception of human rights that does not adequately take into account the aspect of interrelation that is necessary to be granted rights will face similar shortcomings. Jeffrey Isaac voiced this concern as follows:

“[...] what distinguishes human is the capacity for membership and participation that is grounded in their autonomy and intersubjectivity. In both cases, when humans are stripped of such membership and participation, they are naked and shivering creatures, undignified, unfree, vulnerable, less than fully human.” (Isaac 1996: 64)

The anchoring of the protection of rights of people in their vulnerability is a problematic and even dangerous undertaking, especially when it comes to migrants, refugees and other people in need. Basing their rights on their vulnerability puts them in a precarious and powerless position as it is up to others to define their vulnerability, who might classify them as not being “vulnerable enough”.⁶ As Murphy has pointed out, vulnera-

⁶ The problematic consequences of applying the concept of vulnerability to refugees, migrants and displaced persons have been pointed out several times. For example, Yaghmaian (2016) argues: “The lack of a

bility can “inspire care, love, and generosity, but it may equally inspire abuse, intimidation, and violence” (Murphy 2011: 579). This reaction to vulnerability rather refers to an act of mercy and is substantially different from the notion that every person should have a right that their rights are granted. “The vulnerable citizen is in certain respects the antithesis of proper citizenship” (Brown 2017: 670). In order to guarantee the rights of people effectively, there is the need to conceptually put them into a political relation to others that reveals not only the political character of the marginalised position but also grasps mechanisms of oppression, marginalisation and granting privileges. In short, it is necessary to re-politicise human rights language and to base human rights on concepts that are able to grasp the interconnectedness of people.

3. Vulnerability as a metaphor and its impacts on so-called “social groups“

I have discussed above that it is not advisable to rely on vulnerability as a concept as it means employing a natural metaphor to the social and political sphere which has problematic consequences to the guarantee of human rights. I would like to further develop this argument by analysing more in detail the concept of vulnerability as a metaphor⁷ and the social and political consequences of attaching such a metaphor to individual persons or groups. Lakoff and Johnson have argued that human thought processes are largely metaphorical. “The essence of metaphor is understanding and experiencing one kind of thing in terms of another” (Lakoff/Johnson 2003: 9). The metaphor of vulnerability invokes a broad range of associations and meanings. First and foremost, it refers to experiencing pain and suffering as its primary meaning is the possibility to be wounded. To be wounded is not a pleasant experience: a wounded person may not fully be capable of taking part in social interactions, the person may have to withdraw in order to heal. It is connected to being weak and passive. To be wounded can be the result of an illness or disease, an accident or a violent act committed by others. These situations are not only extremely stressful and frightening, they also imply a form of victimhood. There is a “conceptual nexus of vulnerability and victimization” (Gilson 2016: 72). Cole has pointed out that

broader and more inclusive definition of vulnerability and protection needs has resulted in arbitrary and often misleading impressions of displaced populations among various stakeholders.” Concerning the problematic gendered effects of the concept of vulnerability in the context of refugee and migrant protection, see e.g. Mishra et al 2020, Spathopoulou/Carastathis 2020, Turner 2016. For the inadequacy of the use of the vulnerability concept concerning homeless people see the report by Fearn 2015.

7 As mentioned before, metaphors are a specific type of a frame.

“In all these uses, vulnerability denotes a range of negative conditions, disabling qualities and diminished capacities, including underdevelopment, abject poverty, conspiracy, violation, injury, harm, weakness, susceptibility, fragility, deficiency, dependency and helplessness.” (Cole 2016: 264)

These connotations and meanings are not minor issues; they are important for how we frame the issue, how we perceive people and groups who are labelled with this metaphor. They have, as Lakoff and Johnson put it,

“the power to define reality. They do this through a coherent network of entailments that highlight some features of reality and hide others. The acceptance of the metaphor, which forces us to focus only on those aspects of our experience that it highlights, leads us to view the entailments of the metaphor as being true.” (Lakoff/Johnson 2003: 115)

Metaphors not only define or even create realities, they also guide “future action. Such action will, of course, fit the metaphor” (ibid.). The associated implications of the vulnerability metaphor is being in need of special treatment, retreating from public and being private, not being able to contribute fully to the society or being confined in special institutions. It is further associated with being dependent on others, being inactive and in danger, being restricted, powerless and needing help. The vulnerable person is defined as the problem and as being in need of special *protection*.

“[V]ulnerable adults are represented as biologically mature children who require official and professional support. Reading between the lines it is difficult to avoid the conclusion that policy-makers readily apply such infantilizing assumptions to a wider section of a ‘vulnerable society’. The emphasis of this definition is on lack of agency of the vulnerable. [...] The manner in which vulnerability is framed is used to convey the impression that people suffer from vulnerability as a condition of their existence. Their disadvantage is conceptualized as a ‘condition people are in, not something that is done to them’ (Fairclough 2000: 54-5).” (Furedi 2008: 654-655)

It is striking that the label of vulnerability is used primarily on specific “social groups”.⁸ The ECtHR, for example, originally used vulnerability in reference to the Roma minority, but has gradually expanded it to refer to people with mental disabilities, asylum seekers, people living with HIV, children, persons in detention, women in domestic violence or precarious reproductive health situations, members of ethnic minorities, persons who are mentally ill, gay rights activists and journalists “who cover politically

8 For a discussion of the concept of groups see Brubaker 2004.

sensitive topics” (Peroni/Timmer 2013: 1057, Timmer 2016: 152-160). The *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights* has a much longer list of vulnerable groups or people. The ranking according to the number of being mentioned as a vulnerable group or person in *Concluding Observations on Country Performance* is: women, children, the poor, indigenous persons, disabled persons, people belong to ethnic or other minorities, travellers, foreigners/asylum seekers, temporary workers, elderly, single parents, refugees/displaced persons, homeless people, young persons, families, unemployed people, farmers, mothers, domestic workers, prisoners (Chapman/Carbonetti 2011: 704).

Frame theory helps us to understand why the concept of vulnerability is predominantly used to refer to specific groups such as women, people of colour, ethnic minorities and others. As Rein and Schön point out, frames are

“narratives [...] that underlie the particular problem-setting stories one finds in any particular policy controversy. [...] such generic narratives offer an integrated account of a policy issue. Frames try to ‘hitch on’ to norms which resonate broader culture themes in society. This helps to explain the power that some frames exert within a policy arena.” (Rein/Schön 1996: 88-89)

The frame of vulnerability resonates well with the concept of gender, race and other inequality structures that are prevalent in the society and profoundly inscribed in the social, economic and political order and in institutions. For example, the label vulnerable fits well in with binary gendered conceptions. It is, thus, not a coincidence that one of the most prominent vulnerable figures in the international human rights debate is the (third-world) woman who is a victim of (sexual) violence (Kapur 2002, Mohanty 1984).⁹

Important in this context is the fact that whenever we label these groups and individuals as vulnerable, we invoke the broad range of associations and meanings that are attached to this metaphor or frame. So, it is not possible to just “free” vulnerability

9 Scully has, for example, analysed the *UN Security Council resolutions on the experiences of women in wartime and peace* and in particular Resolution 1820. She points out that “Resolution 1820 resuscitates a subject or identity with a very long historical life: the vulnerable woman needing protection” (Scully 2009: 117). Similarly, Ratna Kapur argues that the international women’s rights movement has primarily focused on the topic of violence against women. In doing so, they have reinforced the image of the woman as a victim subject (Kapur 2002: 2). Thus, it is not a coincidence that the vulnerable subject in academia, in law and in politics turns out to be “[t]he victim, the fragile, [...] the queer, the abject, the nomadic, the feminine, the shameful, and the rest...” (Urquiza Haas/Sánchez García 2015: 151) Scully argues, that vulnerability is associated with “with weakness and dependency. Vulnerability is thus a feminized concept, and its other connotations render its association with femininity even more problematic.” (Gilson 2016: 71)

“from its limited and negative associations” (Fineman 2008: 8) as they are intrinsically linked to the very meaning of the word. It is not possible to just switch off these negative associations. The word vulnerability evokes the frame of being powerless, weak, in pain, not fully capable, etc. When a person or a group is labelled as vulnerable, the person or group will be associated with the frame, even though when it is done in a way that rejects the frame, because “evoking a frame reinforces the frame” (Lakoff 2006). This is, for example, done in *CEDAW General recommendation No. 37 (2017) on the gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change*: on the one hand, women are repeatedly described as being vulnerable to various impacts of climate change-related disasters, whereas, on the other hand, the document contains a reference in paragraph 7 saying that the “categorization of women and girls as passive ‘vulnerable groups’ in need of protection from the impacts of disasters is a negative gender stereotype”.

The vulnerable subject is reductionist as it privileges a specific conception of a human being, which is not able to “accommodate a multi-layered experience” (Kapur 2002: 6). The repeated labelling of women as a vulnerable group has many problematic implications. For example, different experiences of women, depending on their specific background and position, are neglected, and men are continuously excluded from this concept:

“Essentializing female vulnerability is a form of objectification in which women are perceived as one massive Othered group, rather than as individual subjects. Men and women really belong to multiple groups from which they form identities. (...) Yet the complexity of subjectivities is often disregarded [...] with a shorthand of gender stereotyping in which women are reduced to nurturers and being female equals vulnerability.” (Kadetz/Mock 2018: 219)

Emma Fulu (2007: 843-864) investigated the gendered impact of the Tsunami hitting the Maldives in December 2004. She concluded that the response by the national and international agencies in the aftermath of the Tsunami was inadequate as it was either gender-blind or concentrated on the universal category of the “vulnerable woman” needing special assistance, while at the same time ignoring the specific concerns and “vulnerabilities” of men. Another example, which was already mentioned above, was brought forth by Pamela Scully in her analysis of the *UN Resolution 1820 on the experiences of women in wartime and peace* that exclusively focuses on the vulnerable subject of women and girls as the victims of (sexual) violence. While not calling into question that women and girls may disproportionately suffer from sexual violence during war, she points out that “the silence on rape as a tactic used against men and boys for par-

ticular reasons limits our ability to theorize sexual violence and has serious implications for the society that is established post-conflict, and for who gets to participate fully in it” (Scully 2009: 118). These examples indicate that the invocation of the vulnerable subject does not challenge but rather confirms and even contributes to the stereotypical and binary conception of gender.

4. The (political) implications of the vulnerability concept

A vulnerability approach has several implications: Firstly, as a starting point for research, vulnerability is a very limited concept for analysing social and political phenomena. It fails to capture power relations on the one hand and social and political structures – such as structures of inequality – on the other hand. Thus, vulnerability analysis is not able to concentrate on the structures of our society, as Fineman claims;¹⁰ on the contrary, the concept of vulnerability disguises these structures. The metaphor of vulnerability that is based on the notion of the body and its natural fragility as a given fact, and that emphasises the naturalness and inevitability of processes and incidents, is not able to grasp dynamics and structures of the social and political sphere. For example, the UN Report on the World Social Situation 2003 defines vulnerability as follows:

“In essence, vulnerability can be seen as a state of high exposure to certain risks and uncertainties, in combination with a reduced ability to protect or defend oneself against those risks and uncertainties and cope with their negative consequences. It exists at all levels and dimensions of society and forms an integral part of the human condition, affecting both individuals and society as whole.” (United Nations 2003: 1)

The definition does neither imply nor refer to any notion or concept of power, structures or interpersonal relationships that are important in order to understand processes of inequality and marginalisation, instead it refers to a vague notion of “exposure to certain risks and uncertainties” and vulnerability being “an integral part of the human condition” combined with “a reduced ability to protect or defend oneself”. The latter again fits neatly in with the associations and meanings of the concept of vulnerability, and it further locates the problem in the subject itself that is said to be vulnerable. For example, the widely used expression of “women who are (particularly)

¹⁰ “[...] vulnerability analysis concentrates on the structures our society has and will establish to manage our common vulnerabilities” (Fineman 2008: 1).

vulnerable to violence” completely leaves out the perpetrator, *id est*, the structure, norms, persons or institutions that are the source of the violence as well as the relationship between the latter and the so-called vulnerable subject or group. Narratives of vulnerability reinforce individual deficit accounts of disadvantage and adversity rather than focussing on structural factors (Brown 2017: 674-675).

The inability to accommodate social and political dynamics and structures is also apparent in the paradox of the vulnerability approach that on the one hand defines vulnerability as “a universal and constant aspect of the human condition” (Fineman 2016: 17), and, on the other hand, refers to groups and individuals that are “particularly” vulnerable (Ibid: 21). This reference to an a-priori universal vulnerability on the one hand and the specific vulnerability of certain persons or groups makes the concept useless as an analytical tool, as it is not clear when it refers to the a-priori notion of vulnerability and when it refers to the “particular” state of vulnerability. The odd phrase of the “particular” vulnerability of certain individuals and groups gives no insight into what are the social, economic and political dynamics that produce this particular vulnerability. It cannot grasp the complicated and contradictory arenas of power subjects are located within. As Mutua has suggested, “we must approach all claims of universality with caution and trepidation. [...] all truths are local – they are contextual, cultural, historical, and time-bound.” (Mutua 2004: 51) The postulated universal concept of vulnerability cannot grasp the contextual, cultural, historical and time-bound processes of marginalisation, exclusions and oppression. It pretends that on a certain level we are all equally in danger of being harmed. This conceptually leaves out those who are privileged and/or complicit in or responsible for repressing others. It is based on the fiction of an a-priori same vulnerability that is not only not able to accommodate but also disguises structures and positions of power, privilege and domination.

Another claim which is very often raised in connection with the vulnerability approach is that it would be beneficial to the advancement of equality. Vulnerability is said “to ensure a richer and more robust guarantee of equality” (Fineman 2008: 9) or that it “addresses and redresses different aspects of inequality in a more substantive manner” (Peroni/Timmer 2013: 1074). However, from my point of view the concept of vulnerability is a quite limited with regard to equality. First of all, equality is an inherently political issue that is dependent on political processes. The proposal that equality should be underpinned by a concept which is associated with ‘natural’ processes such as vulnerability is quite dangerous as it stripes off equality from its political character:

“The vulnerable body pertains to that which is given, to that which is immediate and never to that which is elaborated. [...] Attributed to the body conceived as brute and necessitous matter, vulnerability embodies the absence of all taking form, of all power (puissance); it is an obstacle to freedom; and it prevents equality.” (Ferrarese 2016: 155-156)

Secondly, basing equality in particular but also human rights in general on the notion of the vulnerable subject¹¹ means that we base equality and human rights on a very limited and reductionist understanding of a human being. It is a human being that is characterised by loss, danger, fear, victimhood and powerlessness and, thus, cannot accommodate the richness and complexity of human experience. However, comprehensive concepts of equality and human rights only make sense when they refer to and cover the multiple and diverse aspects, areas, identities, interrelations and experiences of human beings.

In addition, the category of vulnerability is a disempowering concept and similar as the victim subject has serious limitations regarding the translation “into an emancipatory politics” (Kapur 2002: 36).¹² The metaphor of vulnerability has a reactive, disempowering and passive dimension. It does not conceptualise individuals as active subjects that are able to shape their environment and contribute to the community but rather as passive subjects in need of protection. This, as Dunn, Clare and Holland have demonstrated with the example of several judgments in England and Wales in the health care sector, might lead to protective interventions that “might act to disempower the ‘vulnerable adult’ by reducing that person’s life to a series of risk factors that fail, first, to place him/her at the heart of the decision to intervene, and, secondly, to engage adequately with the experiences through which that person ascribes meaning to his/her life” (Dunn et al. 2008: 234).

The implication of the metaphor of vulnerability is the prioritization of *protection*. The emphasis on protection not only “functions as a *mechanism of widening social control*” (Brown 2011: 316). It also neatly fits in with a more and more predominant political discourse that conceives security as the highest premise to which other issues have to be subordinated. Problematic consequences of this approach have been dis-

11 Fineman argues “that the ‘vulnerable subject’ must replace the autonomous and independent subject asserted in the liberal tradition. Far more representative of actual lived experience and the human condition, the vulnerable subject should be at the center of our political and theoretical endeavors” (Fineman 2008: 1).

12 Kapur (2002) demonstrates the limits of such an exclusive focus on the victim subject with the example of the international women’s rights movement and their primary focus on violence against women. Although this movement has achieved considerable successes, the predominant focus on the victim subject has serious limitations concerning the implementation of fully-fledged emancipatory politics.

cussed within several thematic fields. With the example of the UK, FitzGerald (2012: 227-244) has argued how the government constructs and manipulates the notion of the vulnerable female, trafficked migrant in order to limit immigration and protect the UK from unwanted “Others”. Other authors have linked the language of vulnerability with an expansion of criminalisation in the context of neo-liberal governance (see, for example, Munro/Scoular 2012, Ramsey 2008). Others have pointed out a rise of vulnerability-led policy making in the wake of terrorist attacks, which enhances “a climate that intensifies people’s feeling of insecurity and fear” (Furedi 2008: 651) and invokes images of powerlessness and helplessness. Furedi has argued that

“... this perspective encourages the securitization of social policy. The vulnerable need to be not only supported but also protected. Hence the police are assigned a significant role in the management of vulnerability. [...] Prevention, pre-emption and policing are key dimensions of vulnerability-led social policy.” (Ibid: 656-657)

The focus on protection is, thus, in practice often associated with the encroachment of the state on the fundamental rights of its citizens. There is serious concern that a seemingly better *protection* of the rights of the vulnerable subject, group or society paradoxically leads at the same time to restriction of their rights.

5. Conclusions

The propagation and proliferation of the concept of vulnerability was intended to enhance human rights especially for those people who experience discrimination, marginalisation and continuous violation of their basic rights. Nowadays the concept is increasingly and widely used in political and legal practice without a thorough reflection on whether the concept is actually useful and advancing the basic objectives of human rights – such as the right to equality or the prohibition of discrimination. This article aimed at closing this gap by thoroughly reviewing and analysing the concept. In doing so, the concept of vulnerability was understood as a frame, *id est*, as a metaphor and as a narrative. In conclusion, I would like to shortly point out the following problematic implications of the vulnerability frame: Firstly, vulnerability is basically a natural metaphor which is transferred to a political, social and legal context. This is problematic insofar, as racist and sexist practices and discourses have been using natural metaphors for a very long time in order to essentialise and naturalise inequalities. The vulnerability concept is often used in a similar manner. At the same time, the concept depoliticises and disguises legal, economic, political and social processes and structures that are

complicit in producing sexist, racist and other inequalities and disadvantages. Secondly, the concept of vulnerability is primarily used to mark specific “social groups” and, thus, attaches problematic connotations associated with the concept of vulnerability to these groups (e.g., women, disabled persons, ethnic communities, people of colour). In doing so, the concept is involved in producing a racial, sexual and in any other form stereotypically marked “Other”. Thirdly, the vulnerability discourse is not able to capture power relations by conceptually leaving out the interconnectedness of human beings. Thus, the concept not only is a disempowering concept, it is also inadequate as an analytical tool as it cannot capture political and social dynamics. The vulnerable subject, fourthly, is a very limited concept of a human being as it cannot accommodate the variety and complexity of human experience. This means, it is also an inadequate basis for a comprehensive concept of equality. Finally, using the vulnerability concept also carries the risk of not ensuring better *protection* of rights but paradoxically restricting basic human rights. In conclusion it must be stressed that the concept of vulnerability cannot be freed from its limited and negative associations and implications because the concept as such is a loaded and problematic concept.

LITERATURE

- Adger, Neil W. (2006): Vulnerability. In: *Global Environmental Change*, Vol. 16, 268-281.
- Arendt, Hannah (1951): *The Origins of Totalitarianism*. San Diego, New York and London: A Harvest Book.
- Brown, Kate (2011): Vulnerability: Handle with Care. In: *Ethics and Social Welfare*, Vol. 5, 313-332.
- Brown, Kate (2017): The governance of vulnerability: regulation, support and social divisions in action. In: *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 37, No. 11/12, 667-682.
- Brubaker, Rogers (2004): *Ethnicity without groups*. Harvard University Press.
- Butler, Judith (2004): *Precarious Life. The Powers of Mourning and Violence*. London/New York: Verso.
- Chapman, Audrey R./Carbonetti, Benjamin (2011): Human Rights Protections for Vulnerable and Disadvantaged Groups: The Contributions of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. In: *Human Rights Quarterly*, Vol. 33, No. 3, 682-732.
- Charlesworth, Hilary (1994): What are „Women’s International Human Rights”? In: Cook, Rebecca J. (ed.): *Human Rights of Women. National and International Perspectives*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 58-84.
- Cole, Alyson (2016): All of Us Are Vulnerable, But Some Are More Vulnerable than Others: The Political Ambiguity of Vulnerability Studies, an Ambivalent Critique. In: *Critical Horizons*, Vol. 17, No. 2, 260-277.
- Dunn, Michael C./Clare, Isabel C. H./Holland, Anthony J. (2008): To empower or to protect? Constructing the ‘vulnerable adult’ in English law and public policy. In: *Legal Studies*, Vol. 28, No. 2, 234-253.

- Entman, Robert M. (1993): Framing: Toward Clarification of a Fractured paradigm. In: *Journal of Communication*, Vol. 43, No. 4, 51-58.
- Fearn, Hannah (2015): Stopping the scandal of 'sorry, you're just not vulnerable enough. In: *The Guardian*, Vol. 22, May 2015.
- Ferrarese, Estelle (2016): Vulnerability: A Concept with Which to Undo the World As It Is? In: *Critical Horizons*, Vol. 17, No. 2, 149-159.
- Fineman, Martha Albertson (2008): The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition. In: *The Yale Journal of Law and Feminism*, Vol. 20, 1-23.
- Fineman, Martha Albertson (2016): Equality, Autonomy, and the Vulnerable Subject in Law and Politics. In: Fineman, Martha Albertson/Grear, Anna (eds.): *Vulnerability, Reflections on a New Ethical Foundations for Law and Politics*. London and New York: Routledge, 13-28.
- FitzGerald, Sharron A. (2012): Vulnerable Bodies, Vulnerable Borders: Extraterritoriality and Human Trafficking. In: *Feminist Legal Studies*, Vol. 20, No. 3, 227-244.
- Fulu, Emma (2007): Gender, Vulnerability, and the Experts: Responding to the Maldives Tsunami. In: *Development and Change*, Vol. 38, No. 5, 843-864.
- Furedi, Frank (2008): Fear and Security: A Vulnerability-led Policy Response. In: *Social Policy & Administration*, Vol. 42, No. 6, 645-661.
- Gaard, Greta (2004): Toward a Queer Ecofeminism. In: Stein, Rachel (ed.): *New Perspectives on Environmental Justice: Gender, Sexuality, and Activism*. New Brunswick: Rutgers University Press, 21-44.
- Gamson, William A./Modigliani, Andre (1987): The changing culture of affirmative action. In: *Research in Political Sociology*, Vol. 3, 137-177.
- Gilson, Erinn Cuniff (2016): Vulnerability and Victimization: Rethinking Key Concepts in Feminist Discourses on Sexual Violence. In: *Journal of Women in Culture and Society*, Vol. 42, No. 1, 71-98.
- Grear, Anna (2016): Vulnerability, Advanced Global Capitalism and Co-symptomatic Injustice: locating the vulnerable Subject. In: Fineman, Martha Albertson/Grear, Anna (eds.): *Vulnerability, Reflections on a New Ethical Foundations for Law and Politics*. London and New York: Routledge, 41-60.
- Grear, Anna (2011): The vulnerable living order: human rights and the environment in a critical and philosophical perspective. In: *Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 2, No. 1, 23-44.
- Hernández-Truyol, Berta Esperanza (1996): Women's Rights as Human Rights – Rules, Realities and the Role of Culture: A Formula for Reform. In: *Brook. J. Int'l L.*, Vol. XXI, No. 3, 605-667.
- Isaac, Jeffrey C. (1996): A New Guarantee on Earth: Hannah Arendt on Human Dignity and the Politics of Human Rights. In: *The American Political Science Review*, Vol. 90, No. 1, 61-73.
- Jensen, Sune Qvortrup (2011): Othering, identity formation and agency. In: *Qualitative Studies*, Vol. 2, No. 2, 63-78.
- Kadetz, Paul/Mock, Nancy, B. (2018): Problematizing vulnerability. Unpacking gender, intersectionality, and the normative disaster paradigm. In: Zackour, Michael/Mock, Nancy/Kadetz, Paul (eds.): *Creating Katrina, Rebuilding Resilience*. Oxford/Cambridge: Elsevier, 215-230.
- Kapur, Ratna (2002): The Tragedy of Victimization Rhetoric: Resurrecting the „Native“ Subject in International/Post-Colonial Feminist Legal Politics. In: *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 15, No. 1, 1-37.
- Kapur, Ratna (2006): Human Rights in the 21st Century. Take a walk on the Dark Side. In: *Sidney Law Review*, Vol. 28, No. 4, 665-687.
- Klinger, Christa (1996): Der Diskurs der modernen Wissenschaften und die gesellschaftliche Un-

- gleichheit der Geschlechter. In: Barta, Heinz/Grabner-Niel, Elisabeth (Hg.): *Wissenschaft und Verantwortlichkeit 1996: Die Wissenschaft – eine Gefahr für die Welt*. Wien: WUV, 98-120.
- Lacey, Nicola (2004): Feminist Legal Theory and the Rights of Women. In: Knop, Karen (ed.): *Gender and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 13-55.
- Lakoff, Georg (2006): Simple Framing. An introduction to framing and its uses in politics, https://tmiller.faculty.arizona.edu/sites/tmiller.faculty.arizona.edu/files/Simple%20Framing_0.doc, accessed 10 September 2020.
- Lakoff, Georg/Johnson, Mark (2003): *Metaphors We Live By*. London: University of Chicago Press.
- Lindekilde, Lasse (2014). Discourse and Frame Analysis. In-Depth Analysis of Qualitative Data in Social Movement Research. In: Della Porta, Donatella (ed.): *Methodological Practices in Social Movement Research*. Oxford University Press, 195-227.
- Maihofer, Andrea (2009): Dialektik der Aufklärung. Die Entstehung der modernen Gleichheitsidee, des Diskurses der qualitativen Geschlechterdifferenz und der Rassentheorien. In: *Zeitschrift für Menschenrechte*, Jg. 3, Nr. 1, 20-36.
- Masferrer, Aniceto/García-Sánchez, Emilio (2016): Vulnerability and Human Dignity in the Age of Rights. In: Ibid. (eds.) Human Dignity of the Vulnerable in the Age of Rights. Interdisciplinary Perspectives. Switzerland: Springer, 1-28.
- Miller, Mark M./Parnell Riechert, Bonnie (2008): The Spiral of Opportunity and Frame Resonance: Mapping the Issue Cycle in News and Public Discourse. In: Reese, Stephen D./Gandy, Oscar H./Grant, August E. (eds.): *Framing Public Life, Perspectives on Media and Our Understanding of the Social World*. New Jersey, London: LEA, Mahwa, 106-121.
- Mishra, Divya/Spiegel, Paul B./Digidiki, Vasileia Lucero/Winch, Peter J. (2020): Interpretation of vulnerability and cumulative disadvantage among unaccompanied adolescent migrants in Greece: A qualitative study. In: *PLoS Med*, Vol. 17, No. 3, e1003087. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003087>.
- Mohanty, Chandra Talpade (1984): Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourses. In: *boundary 2*, Vol. 12, No. 3, 333-358.
- Mountz, Alison (2009): The Other. In: Gallaher, Carolyn et al. (eds.): *Key Concepts in Political Geography*. Los Angeles et al.: SAGE, 328-338.
- Munro, Vanessa E./Scouler Jane (2012): Abusing Vulnerability? Contemporary Law and Policy Responses to Sex Work in the UK. In: *Feminist Legal Studies*, Vol. 20, 189-206.
- Murphy, Ann V. (2011): Corporeal Vulnerability and the New Humanism. In: *Hypatia*, Vol. 26, 575-590.
- Mutua, Makau (2004): The Complexity of Universalism in Human Rights. In: Sajó, András (ed.): *Human Rights with Modesty: The Problem of Universalism*. Leiden: Brill, 51-64.
- O'Brien, Karen/St. Clair, Asunción Lera/Kristoffersen, Berit (2011): The framing of climate change: why it matters. In: *ibid.* (eds.), *Climate Change, Ethics and Human Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 3-22.
- Peroni, Lourdes/Timmer, Alexandra (2013): Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law. In: *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 11, 1056-1085.
- Ramsey, Peter (2008): The theory of vulnerable autonomy and the legitimacy of the civil preventative order. In: *LSE law, society & economy working paper series*, Vol. 1/2008, available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers2.cfm?abstract_id=1091782, accessed 10 September 2020.

- Reese, Stephen D. (2008): Prologue – Framing Public Life: A Bridging Model for Media Research. In: Reese, Stephen D./Gandy, Oscar H./Grant, August E. (eds.): *Framing Public Life, Perspectives on Media and Our Understanding of the Social World*. New Jersey, London: LEA, Mahwa, 7-31.
- Reese, Stephen D./Gandy, Oscar H./Grant, August E. (eds.) (2008a): *Framing Public Life, Perspectives on Media and Our Understanding of the Social World*. New Jersey, London: LEA, Mahwa.
- Reilly, Niamh (2009): *Women's Human Rights. Seeking Gender Justice in a Globalizing Age*, Polity press. Cambridge: Malden.
- Rein, Martin/Schön, Donald A. (1996): Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. In: *Knowledge and Policy*, Vol. 9, 85-104.
- Scully, Pamela (2009): Vulnerable Women: A Critical Reflection on Human Rights Discourse and Sexual Violence. In: *Emory International Law Review*, Vol. 23, No. 1, 113-124.
- Spathopoulou, Aila/Carastathis, Anna/Tsilimpounidi, Myrto (2020): Vulnerable Refugees and Voluntary Deportations. In: *Performing the Hotspot, Embodying Its Violence, Geopolitics*, DOI: 10.1080/14650045.2020.1772237
- Stark, Barbara (2009): Women's Rights. In: Forsythe David (ed.): *Encyclopedia of Human Rights*, Vol. 5. Oxford: Oxford University Press, 341-351.
- Timmer, Alexandra (2016): A Quiet Revolution: Vulnerability in the European Court of Human Rights. In: Fineman, Martha Albertson/Grear, Aanna (eds.): *Vulnerability, Reflections on a New Ethical Foundations for Law and Politics*. London and New York: Routledge, 145-170.
- Turner, Brian S. (2006): *Vulnerability and Human Rights*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Turner, Lewis (2016): Are Syrian men Vulnerable Too? Gendering The Syria Refugee Response, <http://www.mei.edu/content/map/are-syrian-men-vulnerable-too-gendering-syria-refugee-response>, accessed 10 September 2020.
- United Nations Security Council Resolution 1820, Adopted by the Security Council at its 5916th meeting UNDOC. S/RES/1820 (June 2008).
- United Nations (2003): Report on the World Social Situation, 2003, Social Vulnerability: Sources and Challenges, A/58/153/Rev.1, ST/ESA/284.
- Urquiza Haas, Nayeli/Sánchez García, Arturo (2015): Encounters with Vulnerability: The victim, the fragile, the monster, the queer, the abject, the nomadic, the feminine, the shameful, and the rest. In: *Graduate Journal of Social Science*, Vol. 11, No. 1, 151-161.
- van Hulst, Merlijn/Yanow, Dvora (2016): From Policy „Frames“ to „Framing“: Theorizing a More Dynamic, Political Approach. In: *American Review of Public Administration*, Vol. 46, No. 1, 92-112.
- Yaghmaian, Behzad (2016): We Must Redefine Vulnerability in the 2018 Refugee Compact', *Refugees Deeply*, 14 October 2016, <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2016/10/14/on-the-road-to-2018-we-must-redefine-vulnerability-part-1>, accessed 10 September 2020.

Andrea Frieda Schmelz

„Step it up. Dignity. Rights. Development“¹ –

30 JAHRE UN-WANDERARBEITERKONVENTION UND GLOBALE KÄMPFE FÜR DIE MENSCHENRECHTE VON MIGRANT*INNEN UND IHREN FAMILIEN

Zusammenfassung

*Die Wanderarbeiterkonvention (1990) entwickelte sich im Spannungsfeld eines top-down-Ansatzes der Global Governance von Arbeitsmigration und eines bottom-up-Ansatzes zivilgesellschaftlicher Kämpfe für Migrant*innenrechte. Heute zählt die Wanderarbeiterkonvention (1990) 55 Vertragsstaaten; darunter befindet sich kein einziger EU-Staat. Doch zeigt die COVID-19-Pandemie in besonderem Maße die spezifische Vulnerabilität von Arbeitsmigrant*innen und ihren Familien weltweit auf, für die verbindliche, multilaterale Menschenrechtsinstrumente wie die Wanderarbeiterkonvention erforderlich sind und das soft law des Globalen Migrationspakts (2018) nicht ausreicht.*

Abstract

The Migrant Workers Convention (1990) has developed between the priorities of the top-down approach of global governance regulating labour migration and the bottom-up approach of struggles by civil society organisations for migrant rights. Among the 55 state parties ratifying the Migrant Workers Convention (1990) we do not find any of the EU member states. The COVID-19 pandemic, however, demonstrates the specific vulnerability of migrant workers and their families calling for legally binding, multilateral human rights instruments; hence the ratification of the Migrant Worker Convention is imperative and the Global Compact of Migration (2018) is an insufficient solution.

1. Einleitung

Heute arbeiten geschätzte 164 Millionen offiziell registrierte Migrant*innen nach UN-Angaben außerhalb ihrer Herkunftsländer (ILO 2018). Hinzu kommt eine hohe Zahl von undokumentierten Arbeitsmigrant*innen in informeller Beschäftigung. In der globalisierten Wirtschaft zählen diese oft zu einem billigen Arbeitskräftereservoir besonders in Sektoren, die nicht ins Ausland verlegt werden können. Die COVID-19 Pandemie verschärft dramatisch die prekären transnationalen Lebenslagen vieler

1 Name der Kampagne zum 25. Jahrestag der Wanderarbeiterkonvention im Jahr 2014-15.

Wanderarbeiter*innen² in vulnerablen Situationen rund um den Globus. Unter ausbeuterischen, gesundheitsschädigenden Arbeitsbedingungen, bei überlangen Arbeitszeiten, untergebracht in miserablen und überteuerten Sammelunterkünften, getrennt von ihren Familien – schufteten ausländische Arbeitskräfte u. a. auf Baustellen, als Erntehelfer*innen in der Landwirtschaft, als Hausangestellte und Pflegekräfte in Privathaushalten.

Die Wanderarbeiterkonvention („Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen“) wurde am 18. Dezember 1990 von der UN-Generalversammlung verabschiedet. Obwohl die Schutzlosigkeit vieler Arbeitsmigrant*innen weltweit als Ursache sozialer Probleme anerkannt ist, blieb die Wanderarbeiterkonvention als UN-Schutzinstrument für die Rechte von Arbeitsmigrant*innen weitgehend unbekannt und ist umwoben von hartnäckiger Mythenbildung (vgl. Sookrajowa/Pécoud 2019, Chetail 2019). Als siebte der UN-Kernmensenrechtsverträge trat die Wanderarbeiterkonvention erst im Jahr 2003 nach einer erfolgreichen Ratifizierungskampagne von zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Vereinten Nationen in Kraft, nachdem 20 Staaten beigetreten waren. Bis September 2020 haben lediglich 55 Staaten die Wanderarbeiterkonvention ratifiziert, 13 weitere haben sie zumindest unterzeichnet.

Die Entwicklung der Wanderarbeiterkonvention (1990) vollzog sich im Spannungsfeld eines *top-down*-Ansatzes der Global Governance von Arbeitsmigration und eines *bottom-up*-Ansatzes zivilgesellschaftlicher Kämpfe, um Rechte für alle Migrant*innen auf globaler Ebene durchzusetzen. Mit Dembour (2010: 18) lassen sich vier idealtypische, teilweise überlappende Ansätze eines Grundverständnisses von Menschenrechten unterscheiden: Menschenrechte als moralische Norm jenseits des Nationalstaats, als durch Aushandlung hergestellte positive Rechte, als Form des Protestes und als diskursiv-machtvolle Sprache, um politische Forderungen zum Ausdruck zu bringen. Entlang dieser Dimensionen stellt sich die Frage, in welchem Maße die UN-Wanderarbeiterkonvention als Ressource für Migrant*innenrechte dienen kann? Meine Analyse lässt sich dabei von folgenden Fragen leiten: Welche sind die Besonderheiten des Menschenrechtsschutzes für Migrant*innen durch die Konvention? Warum steht die Wanderarbeiterkonvention im Schatten anderer UN-Kernverträge und wird in einer postkolonialen Weltordnung vornehmlich durch Staaten des Globalen Südens ratifiziert? Welche Rolle spielen zivilgesellschaftliche Gruppen, migrantische Organisationen und soziale Bewegungen in den Kämpfen um Rechte von Arbeitsmigrant*innen? Wo liegen

2 Amtlicher Sprachgebrauch für ausländische Arbeitskräfte bzw. Arbeitsmigrant*innen.

Widerstände und vertane Chancen der Ratifizierung der Wanderarbeiterkonvention in Deutschland? Welche Zukunft gibt es für die Wanderarbeiterkonvention im Schatten des UN-Migrationspakts und der COVID-19-Pandemie? Der Gang der Darstellung verknüpft den normativen mit dem protest- und diskursbasierten Ansatz von Menschenrechten. Im Unterschied zu anderen UN-Konventionen steckt die Forschung zu Herausbildung und Umsetzung der Wanderarbeiterkonvention noch in den Kinderschuhen (Piper 2016: 9) und folgt häufig einen eurozentristischen Bias, welcher die Bedeutung der Wanderarbeiterkonvention an der Ratifikation durch westliche Staaten misst. Fallstudien zur Umsetzung der Konvention in Ratifikationsstaaten des Globalen Südens sind noch selten.³

2. Umfassendstes UN-Schutzinstrument im Kontext der Arbeitsmigration

Wanderarbeiter*innen sind während des gesamten Migrationszyklus im Herkunftsland, in Transitstaaten und in Zielländer in ihren Menschenrechten verletzlich und zahllosen vulnerablen Situationen ausgesetzt. Die Wanderarbeiterkonvention adressiert Migration daher als transnationalen Prozess, den Vertragsstaaten durch internationale Kooperation regeln sollen. Die Wanderarbeiterkonvention ist nicht das einzige, doch bis heute umfassendste UN-Instrument zum Schutz der Rechte von Migrant*innen.⁴ Sie wird auf globaler Ebene ergänzt durch Überkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), insbesondere durch die ILO-Konvention 97 „Übereinkommen über Wanderarbeiter“ (1949) und die ILO-Konvention 143 „Übereinkommen über Mißbräuche bei Wanderungen und die Forderung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer“ (1975). Deutschland ist lediglich der Konvention von 1949 beigetreten. Obwohl die Wanderarbeiterkonvention große inhaltliche Schnittmengen mit den ILO-Konventionen aufweist, zeigt sie hinsichtlich von drei Kerninhalten einen klaren Mehrwert:⁵ der Definition der Wanderarbeiter*innen, der zwischenstaatlichen Kooperation und des Schutzzumfangs der Rechte von Wanderarbeiter*innen.

3 Länderspezifische Fallstudien zu Staatenberichtsverfahren von Ratifikationsstaaten sind mit wenigen Ausnahmen zu einzelnen Aspekten ein Desiderat der Forschung. Vgl. zu Mexiko, Ecuador, Guatemala, Sri Lanka: Desmond 2017a.

4 Hinzu kommen ein breites Spektrum der geltenden Menschenrechtskonventionen sowie eine große Zahl von bilateralen und regionalen Übereinkommen, die sich spezifisch auf Arbeitsmigrant*innen beziehen; vgl. Chetail 2019: 227 f.

5 Hier und im Folgenden: Chetail 2019: 220 f., Cholewinski 2017: 151 ff.

In der Definition Wanderarbeitnehmer richtet sich die Konvention an alle Nicht-Staatsangehörigen, die eine bezahlte Tätigkeit ausüben werden, ausüben oder ausgeübt haben (Art. 2). Neben abhängig Beschäftigten wie in den ILO-Konventionen schließt sie auch selbständig Tätige ein. Im Unterschied zu den ILO-Konventionen bezieht sie neben dokumentierten auch undokumentierte Migrant*innen sowie ihre Familienmitglieder ein, wobei letztere einen geringeren Schutzzumfang genießen. Damit begreift sie alle Wanderarbeiter*innen sowohl als wirtschaftliche als auch soziale Subjekte, die häufig in transnationalen Familien leben, d.h. ein oder beide Elternteile arbeiten im Ausland, während die Kinder im Herkunftsland versorgt werden müssen.

Der Schutzzumfang der Rechte der Wanderarbeitnehmer*innen wird durch einen zweifachen Ansatz geregelt. Teil III der Wanderarbeiterkonvention beinhaltet ein weites Spektrum ziviler, sozialer und kultureller Rechte für alle Wanderarbeiter*innen und ihre Familienangehörigen; Teil IV der Konvention legt zusätzliche Rechte fest, welche nur Wanderarbeiter*innen mit regulärem Aufenthaltsstatus zustehen. Diese Schutzrechte beschneiden die Möglichkeiten der Vertragsstaaten zur Kontrolle der Migration. Art. 16 beispielsweise regelt die Inhaftierung von Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel und sieht u. a. das Recht auf konsularische Vertretung durch den Herkunftsstaat oder die rechtmäßige Prüfung der Inhaftierung durch Gerichte vor. Art. 22 etwa untersagt willkürliche kollektive Ausweisungen und normiert die individuelle Einzelfallprüfung.

Die zwischenstaatliche Regelung der Arbeitsmigration bewegt sich im Spannungsfeld von Kooperation und Kontrolle der Migration: Sie bietet einen flexiblen, zwischenstaatlichen Rahmen zur Regelung regulärer sowie zur Bekämpfung irregulärer Migration und beschneidet zugleich die Möglichkeiten von staatlicher Migrationskontrolle, indem sie Rechte für alle Migrant*innen festlegt. Dabei verfolgt sie drei Kernziele: erstens eine tragfähige, legale und menschenwürdige Migration auf der Grundlage ausgewogener, transparenter Verfahren und geeigneter Maßnahmen (Art. 64-66); zweitens eine geordnete Rückkehr der Migrant*innen und ihrer Familienangehörigen, einschließlich wirtschaftlicher Maßnahmen zur Förderung dauerhafter Reintegration im Herkunftsland (Art. 67); drittens die Prävention und Beseitigung irregulärer Migration, u. a. durch Bekämpfung von Falschinformationen zu Aus- und Einwanderung, effektive Sanktionen gegen Schlepperdienste und Arbeitgeber, die Migrant*innen Gewalt zufügen oder diese einschüchtern (Art. 68). Ausdrücklich betont die Wanderarbeiterkonvention die Souveränität von Vertragsstaaten darüber zu entscheiden, ob sie Migrant*innen aufnehmen. Bis heute diskutieren Fachexpert*innen – und taten dies bereits während des zehnjährigen Verhandlungsprozesses –, in welchem Umfang die

UN-Wanderarbeiterkonvention neues Recht schafft oder lediglich grundlegende Menschenrechte des UN-Zivilpakts und des UN-Sozialpakts bestätigt.

Im Wesentlichen bekräftigt die Konvention die Rechte, welche bereits der Zivil- und der Sozialpakt beinhalten und welche somit auch für Migrant*innen gelten. Daher betont eine im Auftrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte durchgeführte Studie von Katharina Spieß die „klarstellende Funktion“ der Wanderarbeiterkonvention, welche die Rechte für die besondere Situation von Migrant*innen und Migranten konkretisiert (Spieß 2007: 8). Größtenteils werden vorhandene Rechte wiederholt, wenige Rechte sind tatsächlich neu (vgl. Chetail 2019: 235 f.). Im eigentlichen Sinne neu sind der Schutz vor willkürlicher, ungesetzlicher Konfiszierung und vor Vernichtung von Identitätsnachweisen (Art. 21) sowie umfassende Informationsrechte (Art. 33) zu den Rechten aus der Konvention sowie zu den Voraussetzungen von Einreise und Aufenthalt. Teilweise neu ist das Recht auf konsularischen und diplomatischen Schutz und Beistand (Art. 23), das Recht für die kulturelle Identität von Wanderarbeiter*innen (Art. 31) und das Recht, Rücküberweisungen (*remittances*) zu tätigen (Art. 32). Als wesentliche Neuerung hebt Grange die Rechte im Kontext des Schutzes vor willkürlicher Inhaftierung von Migrant*innen hervor, die weder im Zivilpakt noch in anderen Menschenrechtsverträgen spezifisch für Migrant*innen festgelegt sind (Grange 2017: 75). Dies ist besonders bedeutsam, weil im „Zeitalter der Migrationskontrolle“ (Wong 2015) willkürliche Verhaftung und vielfach kriminalisierende, rassifizierende Grenzpraktiken zu alltäglichen Erfahrungen von Migrant*innen gehören. Viele der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte für alle Migrant*innen in Teil III der Konvention haben jedoch einen eingeschränkteren Geltungsbereich als ihre Entsprechungen im Sozialpakt (Chetail 2019: 336, Spieß 2012: 128). Die Wanderarbeiterkonvention sieht für undokumentierte Migrant*innen kein Recht vor auf Arbeit, auf Familienzusammenführung, auf Regularisierung des illegalisierten Aufenthaltes oder auf Gründung einer Gewerkschaft. Das Recht auf Gesundheitsversorgung ist eng gefasst und begrenzt auf dringend notwendige Maßnahmen, um Leben zu erhalten oder irreparable Schäden für die Gesundheit zu vermeiden (Spieß 2007: 13).

Zusammengefasst begründet sich der normative Mehrwert der UN-Wanderarbeiterkonvention für Georgopoulou et al. (2017: 150) auf dem holistischsten, auf jede*n anwendbaren Ansatz, welche/r ihr/sein Herkunftsland verlässt und in einem anderen Land arbeitet. Obwohl die Wanderarbeiterkonvention undokumentierte Migrant*innen als Träger*innen von Rechten definiert, verpflichtet diese Gündogdu (2015: 190) zufolge Staaten keineswegs dazu, diesen einen regulären Aufenthaltsstatus zu verleihen. Vielmehr gestattet die Konvention, undokumentierte Migrant*innen in Bezug auf

bestimmte Rechte ungleich zu behandeln – u. a. der Bewegungsfreiheit, der Teilhabe hinsichtlich öffentlicher Angelegenheiten, der Familienzusammenführung – und erlegt ihnen ausgehend von nationalen Migrationsgesetzen und -politiken in Zielländern Sanktionen auf. Am Beispiel der Kämpfe der *sans papiers* in Frankreich hebt Gündogdu (2015: 191) hervor, dass undokumentierte Migrant*innen Rechte, wie z. B. die Bewegungsfreiheit, einfordern, welche im internationalen Recht noch nicht existieren. Als Ressource für Migrant*innenrechte ohne Aufenthaltstitel kommt der UN-Wanderarbeiterkonvention daher ein umstrittener Mehrwert zu.

3. Unvollendete Ratifizierung

Bislang hat kein westliches Zielland und ebenso kein EU-Mitgliedsstaat die Konvention ratifiziert.⁶ Es gibt lediglich drei europäische Vertragsstaaten – Albanien, Bosnien-Herzegowina und die Türkei. Alle anderen sind außereuropäische Vertragsstaaten, darunter 24 afrikanische, 18 lateinamerikanische, 10 asiatische Staaten. Weltweit aber sind 130 Regierungen untätig geblieben, 13 weitere Staaten haben die Konvention unterzeichnet. Diese zögerliche Ratifizierung der Konvention durch Staaten im globalen Norden hat mit einem eurozentristisch verengten Blick dazu beigetragen, dass sich die Forschung auf die Hindernisse einer Unterzeichnung fokussierte und nicht auf die Erfolge der Ratifizierung in Staaten des Globalen Südens blickte (Chetail 2019: 242 f., Western/Lockard/Money 2019).

In der Forschungsliteratur wird eine Reihe von Gründen in Zusammenhang mit der Auslegung der Konvention angeführt, warum sich Staaten gegen eine Ratifikation aussprechen. Von Expert*innen wurden diese Hindernisse vielfach durch stichhaltige Argumente entkräftet.⁷ Dazu gehören u. a. die verbreitete Fehldeutung der Inhalte der Konvention, die vorgebliche Unvereinbarkeit mit innerstaatlichem Recht, die hohen finanziellen und administrativen Kosten und vor allem der fehlende politische Wille.

- Verbreitete Fehldeutung der Inhalte der Konvention: Ein häufiger Einwand gegen die Wanderarbeiterkonvention lautet, dass diese die Souveränität der Staaten in der Migrationspolitik untergrabe und zu irregulärer Migration ermutige, u. a. durch eine vermeintliche Gleichstellung von regulären und irregulären Migrant*innen. Mit Blick auf bereits angeführte Kernbestimmungen der Konvention ist diese

6 Stand der Ratifikation der Wanderarbeiterkonvention: <https://indicators.ohchr.org/> (Zugriff 17. September 2020)

7 Vgl. u. a. Chetail 2019, Pecoud 2017b, Touzenis/Sironi 2013, Spieß 2012: 131 f.

Argumentation nicht haltbar (z. B. Touzenis/Sironi 2013: 28 f.): Art. 79 der Wanderarbeiterkonvention bewahrt das Souveränitätsrecht der Staaten über die Aufnahmepolitik von Migrant*innen und ihren Familien; Art. 35 sieht vor, dass Migrant*innen mit irregulärem Status keinen geregelten Aufenthaltsstatus erhalten. Ferner unterschreiten die in Part III festgelegten Menschenrechte von irregulären Migrant*innen – wie bereits erwähnt – häufig die Standards anderer Kernverträge, und Part IV beinhaltet eindeutige Pflichten der Vertragsstaaten, irreguläre Migration zu unterbinden.

- Unvereinbarkeit mit innerstaatlichem Recht: Zum einen führen asiatische Staaten (Piper 2009) an, dass bei Ratifikation der Konvention substantielle Änderungen der Gesetze im Lande erforderlich werden; zum anderen behaupten westliche Staaten, dass die Konvention überflüssig sei, weil die nationale Rechtslage bereits mit den Bestimmungen der Konvention übereinstimme.⁸ Solcherlei Argumente sind Pecoud (2017: 30 f.) zufolge wenig überzeugend: Im ersten Fall können Vertragsstaaten bei Unterzeichnung Vorbehalte geltend machen; im zweiten Fall ließe sich im Umkehrschluss argumentieren, dass bei übereinstimmender nationaler Gesetzgebung ohnehin ein Anreiz für die Unterzeichnung bestehe.
- Finanzielle und administrative Kosten: Ein plausibleres Hindernis – zumindest für Länder des Südens – bezieht sich auf die administrativen und finanziellen Kosten, welche die Länge und Komplexität der faktisch umfangreichsten UN-Konvention verursacht. Wenn ein Viertel der Unterzeichnerstaaten zu den ärmsten Ländern der Welt gehören, sollten die notwendigen Ressourcen und die Kostenübernahme auch für Industriestaaten kein unüberwindbares Hindernis darstellen.⁹
- Mangel an politischem Willen und öffentliche Meinung: Viele Expert*innen sehen den eigentlichen Grund für die Nichtratifizierung im fehlenden politischen Willen der Staaten aufgrund von nationalen Interessen (u. a. Pécoud 2017, Touzenis/Sironi 2013) bis hin zu nationalistisch begründeter Programmatik. Für viele Politiker*innen ist die Ratifizierung eines Vertrages, welcher Schutz für Migrant*innen vorsieht, verbunden mit dem Risiko, Wähler*innen im politisch hochsensiblen Kontext von Migrationsabwehr, Xenophobie und Populismus zu verlieren (Chetail 2019: 245, Sookrajowa/Pécoud 2019: 1816). Oft wird in diesem Zusammenhang auch von einem mangelnden Bewusstsein und einem geringen Bekanntheitsgrad der Konvention gesprochen (Chetail 2019: 241). Doch liegen Zweifel nahe, dass die hart-

8 Vgl. Pichè/Depathie-Pelletier/Epale 2009, Oger 2009, Crush et Al. 2009, Hillmann/Koppensfelds 2009.

9 Vgl. u. a. Touzenis/Sironi 2013: 28, Chetail 2019: 242, Pecoud 2017: 36.

näckige Fehldeutung der Konvention als bloßer Vorwand dient, um die Ratifikation abzulehnen. Eine Studie zu den EU-Mitgliedsstaaten bewertet die vorgebrachten Gründe und die ablehnende Haltung gegenüber der Konvention als geradezu fadenscheinig: „... there are no insurmountable barriers to ratification and that the decision on ratification is largely driven by political choice rather than by an objective legal scrutiny“ (Touzenis/Sironi 2013: 1).

In der Perspektive der politischen Ökonomie sind die Interessen von Arbeitgebern und Regierungen im Kontext der neoliberal regulierten globalen Arbeitsmärkte der wesentliche Faktor für die Nichtratifizierung. Die Konvention mit ihrem Schutz für alle Wanderarbeiter*innen steht der wirtschaftsliberalen Logik entgegen, billige, flexible und prekäre Beschäftigung zu ermöglichen. Ausgehend von der „*dual-labour-market*“-Theorie¹⁰ würde eine Ratifikation der Wanderarbeiterkonvention strukturell den Handlungsspielraum für die Rekrutierung von Arbeitskräften im Kontext der 3-D-jobs (*dirty, dangerous and demeaning*) beschränken, weil im Rahmen der Konvention auch Pflichten gegenüber Migrant*innen ohne Aufenthaltstitel einzuhalten sind. Während Staaten irreguläre Migration als „symbolische Politik“ bekämpfen, tolerieren sie auf Druck der Arbeitgeber und im Namen der Wettbewerbsfähigkeit ausbeuterische illegale Beschäftigung in bestimmten Wirtschaftsbereichen „... and turn a blind eye towards illegal migration“ (de Haas et al. 2020: 365). Im Lichte des Kosten-Nutzen-Arguments betont Pécoud (2017: 34) darüber hinaus, dass sich die wirtschaftlichen Folgen der Ratifizierung auf Herkunfts- und Zielstaaten unterschiedlich auswirken: Während die Herkunftsstaaten unter der Wanderarbeiterkonvention weitaus weniger Pflichten zu verantworten haben, tragen die Zielländer die meisten der entstehenden Kosten. Eine jüngste empirische Studie zu wesentlichen Anreizen für die Ratifikation bestätigt, dass Staaten mit großer Wahrscheinlichkeit der Konvention beitreten, wenn der Nutzen der Migration hoch und dagegen die Kosten für Zuwanderung im eigenen Land gering seien (Western/Lockardt/Money 2019: 1276 f.). Wesentliche Indikatoren dabei sind der Umfang der Geldüberweisungen, die Nettomigration und der Anteil an qualifizierten Migrant*innen in einem potenziellen Ratifikationsstaat.

Doch ist der ausschlaggebende Grund für die verweigernde Ratifikation durch westliche Staaten Chetail (2019: 245) nicht nur in Interessen begründet. Die Verweigerung von Rechten beruhe auch darauf, dass Migrant*innen nicht als vulnerable Gruppe mit einem Recht auf eine spezifische Form von Schutz anerkannt würden. Abgesehen von politischen Erwägungen und Ressentiments sei die Wahrnehmung bei Entscheidungs-

10 Piore 1979, zitiert nach de Haas et al. 2020: 53, 362-364.

trägern, in Medien und Öffentlichkeit weit verbreitet, dass Migrant*innen nicht als gleichermaßen vulnerabel einzustufen seien wie andere Personengruppen, z. B. Kinder, Frauen, Menschen mit Beeinträchtigungen, für deren Schutz hingegen spezifische und weithin ratifizierte UN-Menschenrechtverträge selbstverständlich sind. Während die genannten Personengruppen als an sich verletzlich gelten, werden Migrant*innen für ihre Entscheidung der Migration und damit für ihre Lage selbst verantwortlich gemacht. Vor dem Hintergrund des geringen Ratifikationsstandes zweifelt Ruhs (2012: 1293) zu Recht grundlegend an, ob Regierungen überhaupt mehrheitlich gewillt seien, die Rechte von Migrant*innen als tatsächliche Menschenrechte („*real human rights*“) anzuerkennen und sie im internationalen Recht zu garantieren.

Aus einer *top-down*-Perspektive von Menschenrechten für Migrant*innen sind Staaten nur gewillt, Zugeständnisse an Migrant*innenrechte zu machen, wenn diese im Einklang mit ihren jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Interessen stehen. In der *bottom-up*-Perspektive sind es transnationale migrantische Netzwerke, Akteur*innen der Zivilgesellschaft, soziale Bewegungen und Migrant*innen, für welche die Wanderarbeiterkonvention und darüber hinaus gehende Menschenrechte zum Bezugsrahmen von Protesten als ermächtigende Sprache werden, um globale Gerechtigkeit für die Lebenssituation von Migrant*innen und ihren Familien einzufordern.

4. Zivilgesellschaft und Migrant*innenrechte

Im Entstehungs- und Umsetzungsprozess von UN-Menschenrechtsverträgen spielen soziale Bewegungen und NGOs eine gewichtige Rolle, z. B. bei der Antirassismus-, Frauenrechts-, Kinderrechts- oder Behindertenrechtskonvention (Simeone/Piper 2017: 60 f., Benhabib 2018: 120). Doch gestaltet sich die zivilgesellschaftliche Mobilisierung für die Rechte von Migrant*innen schwieriger als jene für die Rechte anderer vulnerablen Gruppen wie Frauen, Kinder, Menschen mit Beeinträchtigung, weil ihnen als Nicht-Staatsbürger*innen der diskriminierungsfreie Zugang nicht zu allen bürgerlichen und sozialen Rechten gewährt wird, und sie kein Wahlrecht genießen. Wenn Migrant*innen dennoch ihre Stimme erheben, protestieren und für ihre Rechte kämpfen, werden sie von Arbeitgebern kurzerhand als Unruhestifter*innen gebrandmarkt, bis hin zur bitteren Erfahrung von Inhaftierung und Abschiebung (Wong 2015). Aktivist*innen der Wanderarbeiterkonvention waren von Anfang an überzeugt, dass deren Ratifizierung und Implementierung nicht denkbar sei ohne die wachsame Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure und migrantischer NGOs (Niessen/Taran

1991: 859). Es lassen sich vier Phasen zivilgesellschaftlicher Mobilisierung für die Ratifizierung der Wanderarbeiterkonvention unterscheiden:

Erste Phase (1979-1990): Die Entwicklung der Wanderarbeiterkonvention war von Beginn an ein von Staaten angeführter Prozess und bezog anfangs lediglich einige religiöse Organisationen mit ein (Simeone/Piper 2017: 61). Die Position der Wanderarbeiter*innen als Träger*innen von Rechten brachte besondere Herausforderungen für die Mobilisierung mit sich: Lokale und nationale NGOs stritten für die Rechte von Migrant*innen als Arbeiter*innen, Frauen, Kinder, *Persons of Color* oder Flüchtlinge, statt sich der spezifischen Probleme zu widmen, welche mit dem Zugang zum und der Positionierung am Arbeitsmarkt sowie mit irregulärer Beschäftigung von Migrant*innen verbunden sind. Während einige Aktivist*innen in den 1970er Jahren für Probleme in Zusammenhang mit Migration kämpften, waren sie politisch marginalisiert und hatten Schwierigkeiten, die Unterstützung durch Gewerkschaften und Bürgerrechtsgruppen zu erhalten. Advocacy für Migrant*innenrechte fand in den USA größtenteils als *community organizing* und in Europa als anwaltschaftlicher Kampf lokal statt. Zur transnationalen Vernetzung fehlte das Geld für Reisen (Grange/D'Auchamp 2009: 71 f.).

Zweite Phase (1990-2003): Die Ratifizierung der Konvention verlief schleppend, weil transnational agierende migrantische Netzwerke zu Beginn der 1990er Jahren fehlten, aber auch weil sich keine zwischenstaatliche Organisation für die Konvention stark machte. Erst mit wachsender Beteiligung von NGOs auf UN-Ebene und mit steigenden Zahlen von Arbeitsmigrant*innen weltweit erlangte die Bewegung für Migrant*innenrechte im Kontext struktureller Vulnerabilität von Nicht-Staatsangehörigen an Gewicht (Piper/Grugel 2015: 261). Der wachsende Aktivismus von Migrant*innen lässt sich am Beispiel Asiens verdeutlichen, wo Advocacy-Aktivitäten die missbräuchlichen transnationalen Rekrutierungspraktiken, schlechte Arbeitsbedingungen, Menschenhandel bis hin zur Sexarbeit im Kontext des Wachstumserfolgs der asiatischen Tigerstaaten skandalisierten (Piper/Rother 2020: 1057 ff.). Ein fehlender regionaler Menschenrechtsmechanismus in Asien ermutigte Aktivist*innen, ihre Anliegen auf die internationale Ebene zu bringen, wo sie ihre Kämpfe mit Verbündeten aus anderen Regionen in einer globalen Ratifizierungskampagne zusammenführten (Piper 2015: 788). NGOs übersetzten die Konvention in verschiedene Sprachen, erstellten Materialien für verschiedene Zielgruppen und etablierten eine Kampagnen-Website. Sie erreichten, dass u. a. ein UN-Sonderberichterstatte für die Menschenrechte von Migrant*innen (1999) eingerichtet und sich ein gemischt zusammengesetztes Steering Committee aus NGOs und intergouvernementalen Organisationen

gründete. Das *Global Steering Comitee* veröffentlichte ein Kampagnenhandbuch und setzte durch, dass die Konvention 2003 mit 20 Unterzeichnerstaaten in Kraft treten konnte.

Dritte Phase (2003-2015): Durch die *Global Commission on International Migration* (2003) und ihre Folgeinitiativen auf UN-Ebene hat der menschenrechtsbasierte Ansatz im Kontext von Migration und Entwicklung beträchtlich an Gewicht gewonnen¹¹ (Simeone/Piper 2017: 63 f.). Auf globaler Ebene schlossen sich Migrant*innenrechtsorganisationen weltweit und regionale Netzwerke zum *Peoples' Global Action on Migration, Development and Human Rights* (PGAM) zusammen. Sie üben Druck auf Regierungen aus, das Recht auf Entwicklung, die Ursachen und Folgen von Migration und den Schutz von Migrant*innen im Rahmen der Wanderarbeiterkonvention weiterzudenken. Diese Agenda sozialer Bewegungen für „neue“ Rechte von Migrant*innen skandalisiert Strukturen globaler Ungleichheit sowie Ausbeutungsmechanismen und fordert globale Gerechtigkeit durch die geteilte Verantwortung zwischen Sende- und Empfängerländern ein (Piper/Grugel 2015: 267 f.). Im zivilgesellschaftlichen Aktivismus werden darüber hinaus „neue“ Rechte artikuliert, wie beispielsweise: das Recht auf Nicht-Migration und das Recht auf Entwicklung; die Rechte der Zurückgelassenen, einschließlich des Rechts auf Familie und der Verantwortung für transnationale Familien; die transnational übertragbaren Rechte für Migrant*innen im Sozial- und Gesundheitsbereich, die nach Rückkehr in das Herkunftsland garantiert werden. Aus dem PGAM ging 2011 die *Global Coalition of Migration (GCM)* hervor, welche im Jahr 2014 die Kampagne „*Step it up!*“¹² – die Ratifikation beschleunigen – initiierte (Piper 2015: 755). Die GCM versteht sich als Bündnis globaler Gewerkschaften, regionaler und nationaler Netzwerke migrantischer Organisationen sowie akademischer Zirkel aus Europa, Asien, Afrika, Latein- und Nordamerika. Doch erfolgten trotz der einjährigen Kampagne zum 25. Jahrestag der Wanderarbeiterkonvention nur acht neue Ratifikationen (2015-2020).

Vierte Phase (seit 2015): Im Dezember 2018 nahm die internationale Gemeinschaft den *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, den Globalen Migrationspakt, an, der aus der sogenannten Migrationskrise in der euro-mediterranen Region (2015) hervorging (vgl. de Haas et al. 2020: 14). Als völkerrechtlich nicht verbindliches, sogenanntes „*soft law*“-Instrument, soll der Migrationspakt Staaten dabei unterstützen, mit den Herausforderungen der Migration kohärent und menschen-

11 Seit 2006 findet jährlich der UN High Level Dialogue on Migration und Development statt.

12 Website: www.cmw25.org (Zugriff 30. Juli 2020)

rechtsfreundlich umzugehen. Die PGAM kritisierte von Anfang an den rechtlich nicht bindenden Globalen Migrationspakt als Versuch, die völkerrechtsverbindliche UN-Wanderarbeiterkonvention zu marginalisieren (zitiert nach Schierup et al. 2019b, Rother 2019: 17). Die Präambel des Migrationspaktes nimmt zwar auf die Wanderarbeiterkonvention Bezug, jedoch ruft der Text nicht zu ihrer Ratifikation auf.

Die Ausblendung der Wanderarbeiterkonvention als dem umfassendsten, rechtlich verbindlichen UN-Schutzinstrument hat vielfach Kritik hervorgerufen. Obwohl der Migrationspakt als Schlüsselinstrument unter der Schirmherrschaft der UN entstanden sei, vernachlässige dieser Sookrajowa/Pécoud (2019: 13) zufolge den Schutz der Rechte von Migrant*innen zugunsten des Ansatzes von Migrationsmanagement. Die Staatengemeinschaft nehme es als Selbstverständlichkeit hin, dass die Wanderarbeiterkonvention unter Staaten unpopulär sei und von den Regierungen der westlichen Zielländer abgelehnt werde (Guild et al. 2019: 43). Augenscheinlich steht die Wanderarbeiterkonvention im Schatten des Globalen Migrationspaktes, welcher die migrationspolitische Agenda auf UN-Ebene bestimmt, wo Rassismus und Populismus der Nationalstaaten multilaterale, völkerrechtlich bindende Ansätze aushöhlen. Eine neuerliche globale Ratifikationskampagne zum 30. Jahrestag der Wanderarbeiterkonvention blieb daher aus.

5. Deutschland und die Wanderarbeiterkonvention

Im Vorfeld des Globalen Migrationspaktes bekräftigt die Bundesregierung auf Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen bezüglich der UN-Wanderarbeiterkonvention, dass die bei der Annahme der Konvention im Rahmen der UN-Generalversammlung (1990) ablehnenden Gründe „unverändert“ fortbestünden. Diese Begründung stützt sich auf die Behauptung der „Mehrfachregelung“ von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten durch die Wanderarbeiterkonvention, die bereits im Sozialpakt festgelegt seien und die mit der Regelung aller EU-Staaten übereingingen.¹³ Als Voraussetzung für die wirksame Umsetzung des Globalen Migrationspaktes setzt sich die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen im Verlauf des Jahres 2019 dennoch für die Annahme der Wanderarbeiterkonvention ein, um eine „Schutzlücke“ für die besonders vulnerable Situation von Migrant*innen zu schließen:¹⁴ Eine „glaubwürdige Implementierung“ des Globalen Migrationspaktes, so die Argumentation, beginne mit der Ratifizierung der völkerrechtlich verbindlichen Wanderarbeiterkonvention.

¹³ BT-Drucksache 19/4734 vom 27.09.2018, 45.

¹⁴ BT-Drucksache 19/7919 vom 20.02.2019.

Zugleich könne Deutschland gegenüber anderen europäischen Ländern eine „Vorreiterrolle“ einnehmen.

Über das Diskriminierungsverbot hinaus hat Deutschland die Pflicht *de facto* und nicht nur *de jure* zu gewährleisten, dass alle Migrant*innen die gesetzlich verankerten Rechte auch wahrnehmen können (Spieß 2012: 123). Obgleich Deutschland durch internationales Recht zum Schutz der Menschenrechte aller in Deutschland lebenden Arbeitsmigrant*innen verpflichtet ist, sind laut eines Berichts des Deutschen Instituts für Menschenrechte Fälle schwerer Arbeitsausbeutung migrantischer Arbeitnehmer*innen keine Seltenheit, welche u. a. zusammenhängen mit fehlenden Kenntnissen der Sprache und Rechte, der großen Abhängigkeit vom Arbeitgeber und dem schwierigen Zugang zu Beratungsdiensten (BT 19/7919: 2). Diese oft prekäre Situation von Arbeitsmigrant*innen weist eine umso größere Schutzlücke im Falle irregulärer Beschäftigung auf.¹⁵ Beträchtliche Schutzdefizite von Beschäftigten und ihren Familien in der Schattenwirtschaft zeigte Spieß (2007, 2012) exemplarisch am Beispiel der Rechte in der Arbeit, des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf Bildung auf. Spieß' Analyse hat nach mehr als einem Jahrzehnt kaum an Aktualität eingebüßt, wengleich zum Beispiel hinsichtlich des Rechts auf Bildung für undokumentierte Kinder inzwischen europaweit rechtliche Verbesserungen eingetreten sind. Angesichts der wachsenden Zahl von Migrant*innen in der Schattenwirtschaft und den Folgen der COVID-19-Pandemie hat sich deutlich gezeigt, dass sich die Exklusion von Arbeitsmigrant*innen beträchtlich verschärft hat. Besonders schutzlos sind Frauen in der Sexindustrie, in privaten Haushalten (Haushaltshilfen, Tagesmütter, Altenpfleger*innen) oder Männer in der Fleischindustrie, im Baugewerbe oder der Landwirtschaft. Zwar haben Migrant*innen nach deutschen Gesetzen ein Recht auf angemessene Bezahlung und menschenwürdige Arbeitsbedingungen, doch setzen sie ihre Rechte – wie auch eine aktuelle Studie der *EU Agency of Fundamental Rights* (FRA) zeigt – im Fall von Ausbeutung oft nicht durch, weil sie diese nicht kennen oder die Ausweisung durch die Ausländerbehörden befürchten müssen (FRA 2019: 65-75). Die Wanderarbeiterkonvention stärkt die Informationspflichten staatlicher und nichtstaatlicher Stellen zu den Rechten von Migrant*innen, die ohne Aufenthaltsstatus leben und arbeiten, insbesondere im Rahmen der Arbeit der Polizei- und Ordnungsbehörden (Spieß 2007: 13).

Die Bundesregierung lehnt auch den jüngsten Vorstoß zur Zeichnung der UN-Wanderarbeiterkonvention im Kontext des Globalen Migrationspakts mit den alt-

¹⁵ Schätzungen irregulärer Migrant*innen in Deutschland belaufen sich auf 180.000 bis 520.000 (2014-2015) – mit stark steigender Tendenz, vgl. Vogel 2016.

bekanntem Einwänden ab.¹⁶ Sie argumentiert mit der bereits erwähnten Mehrfachregelung durch den Zivil- und Sozialpakt, mit der unzureichenden Unterscheidung zwischen Migrant*innen mit und ohne Aufenthaltstitel und mit dem Verweis auf das EU-Recht und die Haltung der EU-Staaten, die eine Zeichnung nicht befürwortet.¹⁷ Eine Anfrage vom April 2020¹⁸ im EU-Parlament möchte erkunden, ob die Kommission jemals EU-Mitgliedsstaaten zur Ratifikation der Wanderarbeiterkonvention ermutigt habe. Dieses Anliegen wird mit der Argumentation zurückgewiesen, dass der Schutz der Wanderarbeiter*innen bereits durch Primär- und Sekundärrecht geregelt sei, die EU nicht Vertragspartei der Konvention werden könne und nicht befugt sei, stellvertretend für die Mitgliedsstaaten zu antworten. Heute scheint vergessen zu sein bzw. bewusst ignoriert zu werden, dass das EU-Parlament im Jahr 1998 die Mitgliedsstaaten ausdrücklich zur Zeichnung der Konvention aufgefordert hatte (Chetail 2019: 243).

6. Potenziale und Reichweite der Wanderarbeiterkonvention im Kontext des globalen Migrationspakts und der Covid-19-Pandemie

Angesichts der wachsenden Zahl von Arbeitsmigrant*innen weltweit ist die Wanderarbeiterkonvention als „potentiell relevante Strategie“ (Desmond 2017b: 21) zu begreifen. Zugleich erweist dieses umfassendste UN-Instrument für Arbeitsmigration als durchaus streitbare Ressource für Migrant*innenrechte, insbesondere dann, wenn Migrant*innen keine Aufenthaltsrechte besitzen. Ranciere (2004: 1277 f.) etwa kritisiert internationale Menschenrechtsverträge dafür, dass diese Menschen als Objekte definieren, welchen Rechte *top-down* zuerkannt werden: Menschenrechtsverträge begriffen Migrant*innen nicht als handelnde, machtvolle Subjekte, welche ihre Rechte selbst definieren. Inhalte und Reichweite des Rechts würden vielmehr von Staaten bestimmt, welche internationale Menschenrechtsverträge vereinbaren, und von Rechtsexpert*innen, welche Vertragsinhalte im Namen von „Opfern“ interpretieren. Doch unterschätzt Ranciere dabei das emanzipatorische Potenzial gesetzten Rechts (Kesby 2012: 134), und überbewertet die *Agency* von undokumentierten

¹⁶ BT-Drucksache 19/13172 vom 12.09.2020.

¹⁷ Question for written answer 25.01.2020 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-000430_EN.html (Zugriff 7. Juli 2020).

¹⁸ Reply parliamentary question 16.04.2020. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-000428-ASW_EN.html (Zugriff 7. Juli 2020).

Migrant*innen, wenn er das Einfordern des „Rechts der Entrechteten“ ihnen selbst überantwortet.

Normativ betrachtet kommt der Wanderarbeiterkonvention eine begrenzte Reichweite durch die geringe, schleppend bis stockend verlaufende Ratifikation zu. Die Nicht-Ratifizierung der Konvention durch EU-Staaten, durch traditionelle Einwanderungsländer wie USA, Kanada und Australien sowie durch größere Empfängerländer wie die Republik Südafrika im Globalen Süden, stellt eine unübersehbare Einschränkung der Wanderarbeiterkonvention dar. Auch in Ländern, welche die Konvention ratifiziert haben, treten im Rahmen ihrer Implementierung Unzulänglichkeiten auf, wie vier jüngste Länderfallstudien zu Ecuador, Guatemala, Mexiko und Sri Lanka aufzeigen (Desmond 2017). Außerdem werden im Rahmen des Überwachungsausschusses der Wanderarbeiterkonvention grundsätzliche Herausforderungen deutlich (Cholewinski 2017: 160 f.): Zum einen reichen die Vertragsstaaten häufig entweder gar nicht oder verspätet ihre Berichte ein, und es fehlen oft die Schattenberichte aus der Zivilgesellschaft. Zum zweiten handelt es sich bei den Mitgliedern des Ausschusses, die von den Vertragsstaaten ernannt werden, tatsächlich nicht immer um unabhängige Expert*innen, weil sie beispielsweise aus regierungsnahen Positionen stammen.

Im Schatten des Migrationspaktes ist die Zukunft der Wanderarbeiterkonvention als Ressource für Migrant*innenrechte höchst ungewiss. Doch zeigt ihre Existenz, dass alternative politische Ansätze für Migration erforderlich sind, die sich auf Multilateralismus, Kooperation und Menschenrechte gründen. Mehr als je zuvor führt heute das Versagen nationalstaatlicher Politiken bei einer wachsenden Zahl von *people on the move* zu großen politischen und humanitären Verwerfungen, deren Ausmaße durch die Pandemie COVID-19 besonders deutlich zu Tage getreten sind. Für die Post-Pandemie-Zeit sind erneut alternative Politikentwürfe gefragt, sodass die Wanderarbeiterkonvention auf mittlere bis lange Sicht als richtungsweisendes UN-Instrument eine stärkere Rolle erlangen könnte. Als Reaktion auf die katastrophalen Arbeitsbedingungen und gesundheitlichen Gefährdung in Zusammenhang mit COVID-19 in der Lebensmittelindustrie hat die Internationale Föderation der Nahrungsmittelgewerkschaften seit Ende Juni 2020 eine gewerkschaftliche Kampagne zur Ratifizierung der Wanderarbeiterkonvention gestartet.¹⁹ Darüber hinaus fordern Migrant*innen *bottom-up* ihre Rechte mithilfe der Solidarität zivilgesellschaftlicher Gruppen ein (Benhabib 2018: 120), welche schon heute über die Wanderar-

¹⁹ <https://www.labournet.de/?p=174714> (Zugriff 30. Juli 2020)



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Standardwerk

Andreas Kost, Peter Massing,
Marion Reiser (Hg.)

Handbuch Demokratie

Dieses neue Handbuch bietet eine umfassende politikwissenschaftliche Einordnung des Begriffs „Demokratie“. Die Autorinnen und Autoren gehen der Frage nach, was die Demokratie als politisches System auszeichnet. Dazu werden theoretische Grundlagen ebenso berücksichtigt wie aktuelle Herausforderungen. Was macht das Demokratiemodell der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu anderen Typen moderner Demokratien aus? Und wie kann Demokratie aussehen – in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft?

- Nachschlagewerk für Multiplikator*innen der politischen Bildung
- Grundlagenwissen für Studium und Lehre
- Fundierung von Entscheidungen in Politik und Verwaltung



ISBN 978-3-7344-0951-6, 368 S., € 39,90

PDF ISBN 978-3-7344-0952-3, € 35,99

EPUB ISBN 978-3-7344-1075-8, € 35,99

Mit Beiträgen von

Frank Decker, Ray Hebestreit, Christoph Held, Everhard Holtmann, Dirk Jörke, Uwe Jun, Ulrike Klinger, Sascha Kneip, Karl-Rudolf Korte, Andreas Kost, Bernd Ladwig, Franziska Martinsen, Peter Massing, Wolfgang Merkel, Sybille Münch, Marion Reiser, Emanuel Richter, Helmar Schöne, Marcel Solar

www.wochenschau-verlag.de



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



@wochenschau-ver

beiterkonvention hinaus weisen, und in der internationalen Migrationsforschung richtungsweisend als „Kämpfe um Staatsbürgerschaft“ konzeptualisiert werden (Scherr/Scherschel 2019: 87-90).

Literatur

- Benhabib, Sheila (2018): *Exile, Statelessness and Migration*. Princeton: University Press.
- Chetail, Vincent (2019): *International Migration Law*. Oxford: University Press.
- Cholewinski, Ryszard (2017): Working together to protect migrant workers: ILO, the UN Convention and its Committee. In: Desmond, Alan (ed.): *Shining new light on the UN migrant workers convention*. Pretoria: University Law Press, 151-175.
- Cholewinski, Ryszard/de Guchteneire, Paul/Pécoud, Antoine (eds.) (2009): *Migration and Human Rights: the United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*. New York: Cambridge University Press.
- Crush, Jonathan/Williams, Vincent/Nicholson Peggy (2009): Migrants' rights after apartheid: South African responses to the ICRMW. In: Cholewinski, Ryszard/de Guchteneire, Paul/Pécoud, Antoine (eds.): *Migration and Human Rights: the United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*. New York: Cambridge University Press, 247-277.
- Dembour, Marie-Bénédicte (2010): What are Human Rights? Four Schools of Thought. In: *Human Rights Quarterly*, Vol. 32, No. 1, 1-20.
- Desmond, Alan (ed.) (2017a): *Shining new light on the UN migrant workers convention*. Pretoria: University Law Press.
- Desmond, Alan (2017b): Introduction: The continuing relevance of the UN ICRMW. In: Desmond, Alan (ed.): *Shining new light on the UN Migrant Workers Convention*. Pretoria: University Law Press, 1-22.
- FRA-EU Agency of Fundamental Rights (2019): *Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives*. Vienna: FRA.
- Georgopoulou, Anastasia/Schrempf, Tessa Antonia/Venturi, Denise (2017): Putting things into perspective: The added value of the substantive provisions of the ICRMW. In: Desmond, Alan (ed.): *Shining new light on the UN Migrant Workers Convention*. Pretoria: University Law Press, 129-150.
- Grange, Mariette (2017): The Migrant Workers Convention: A legal tool to safeguard migrants against arbitrary detention. In: Desmond, Alan (ed.): *Shining new light on the UN Migrant Workers Convention*. Pretoria: University Law Press, 72-100.
- Grange, Mariette/D'Auchamp, Marie (2009): Role of civil society in campaigning for and using the ICRMW. In: Cholewinski, Ryszard/de Guchteneire, Paul/Pécoud, Antoine (eds.): *Migration and Human Rights: the United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*. New York: Cambridge University Press, 70-99.
- Gündogdu, Ayten (2015): *Rightlessness in an age of rights. Hannah Arendt and the contemporary struggles of migrants*. Oxford: Oxford University Press.
- Guild, Elspeth/Basaran, Tugbha/Allinson, Kathryn (2019): From Zero to Hero? An analysis of the human rights protections within the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM). In: *International Migration*, Vol. 57, No. 6, 43-59.

- Haas, de Hein/Castles, Stephen/Miller Mark. J. (2020): *The Age of Migration*, London: Macmillan.
- Hillman, Felicitas/Klekoswki von Koppenfels, Amanda (2009): Migration and human rights in Germany. In: Cholewinski, Ryszard/de Guchteneire, Paul/Pécoud, Antoine (eds.): *Migration and Human Rights: the United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*. New York: Cambridge University Press, 322-342.
- ILO (2018): *Global Estimates on International Migrant Workers*, Geneva: ILO.
- Kesby, Alison (2012): *The Right to Have Rights: Citizenship, Humanity, and International Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Lyon, Beth (2017): The ICRMW and the US: substantive overlap, political gap. In: Desmond, Alan (ed.): *Shining new light on the UN Migrant Workers Convention*. Pretoria: University Law Press, 278-294.
- Niessen, Jan/Taran, Patrick A. (1991): Using the new Migrant Workers' Rights Convention. In: *International Migration Review*, Vol. 25, No. 4, 859-865.
- Oger, Hélène (2009): The French political refusal on Europe's behalf. In: Cholewinski, Ryszard/de Guchteneire, Paul/Pécoud, Antoine (eds.): *Migration and Human Rights: the United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*. New York: Cambridge University Press, 295-321.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (2018): *International convention on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families*. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cmw.aspx> (Zugriff 30 Juli 2020).
- Pécoud Antoine (2017): The politics of the UN Migrant Workers Convention, in: Desmond, Alan (ed.): *Shining new light on the UN Migrant Workers Convention*. Pretoria: University Law Press, 24-44.
- Piché, Victor/Depatie-Pelletier, Eugénie/Epale, Dina (2009): Obstacles to ratification of the ICRMW in Canada. In: Cholewinski, Ryszard/de Guchteneire, Paul/Pécoud, Antoine (eds.): *Migration and Human Rights: the United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*. New York: Cambridge University Press, 150-168.
- Piper, Nicola (2009): *Obstacles to, and opportunities for, ratification of the ICRMW in Asia*. In: Cholewinski, Ryszard/de Guchteneire, Paul/Pécoud, Antoine (eds.): *Migration and Human Rights: the United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*. New York: Cambridge University Press, 171-192.
- Piper, Nicola (2015): Democratizing migration from the bottom up: The rise of the global migrant rights movement. In: *Globalizations*, Vol. 12, No. 5, 788-802.
- Piper, Nicola (2016): *Keeping on the Move. Study of the Genesis of the 1990 Convention on the Rights of All Migrant Workers and Their Families and its Implications Today*, Bonn: German Commission for Justice and Peace.
- Piper, Nicola/Grugel, Jean (2015): Global migration governance, social movements and the difficulties of promoting migrant rights. In: Schierup, Carl-Ulrik/Munck, Rolando/Branka Likić-Brborić/Neergaard, Anders (eds.): *Migration, Precarity, and Global Governance. Challenges and Opportunities for Labour*. Oxford: Oxford University Press, 260-276.
- Piper, Nicola/Rother, Stefan (2020): Political remittances and the diffusion of a rights-based approach to migration governance: the case of the Migrant Forum in Asia (MFA). In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 46, No. 6, 1057-1071.
- Piore, Michael J. (1979): *Birds of passage: Migrant labor and industrial societies*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Ranciere, Jacques (2004): Who is the subject of the Rights of Man. In: *South Atlantic Quarterly*, Vol. 201, No. 2-3, 297-310.
- Rother, Stefan (2019): Postscript: The Global Compact for Migration: what road from Marrakech? In: Schierup, Carl-Ulrik et al. (eds.): *Migration, civil society and global governance*. London: Routledge Taylor & Francis Group, 156-164.
- Ruhs Martin (2012): The human rights of migrant workers: why do so few countries care? In: *American Behavioral Scientist*, Vol. 56, No. 9, 1277-1293.
- Scherr, Albert/Scherschel, Karin (2019): *Wer ist ein Flüchtling? Grundlage einer Soziologie der Zwangsmigration*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Simeone, Lisa/Piper Nicola (2017): *Making rights in times of crisis: Civil Society and the Migrant Workers Convention*. In: Desmond, Alan (ed.): *Shining new light on the UN migrant workers convention*. Pretoria: University Law Press, 45-70.
- Sookrajowa, Sheetal Sheena/Pécoud, Antoine (2019): United Nations Migrant Workers Convention. In: Ratuva, Steven (ed.): *The Palgrave Handbook of Ethnicity*. Singapore: Springer, 1813-1827.
- Spieß, Katharina (2007): *Die Wanderarbeiterkonvention der Vereinten Nationen*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Spieß, Katharina (2012): Der Schutz irregulärer MigrantInnen in ihren Rechten in der Arbeit durch die UN-Wanderarbeiterkonvention – Ein Überblick. In: Fischer-Lescano, Andreas et al. (Hg.): *Arbeit in der Illegalität: die Rechte von Menschen ohne Aufenthaltspapiere*, Frankfurt/M.: Campus Verlag, 114-133.
- Touzenis, Kristina/Sironi Alice (2013): *Current challenges in the implementation of the UN International Convention on the Protection of the Rights of all migrant workers and members of their families*. Directorate-General for External Policies of the Union. European Parliament, Brussels.
- Vogel, Dita (2016): The challenge of irregular migration. In: Triandafyllidou, Anna (ed.): *Routledge Handbook of Immigration and Refugee studies*. London/New York: Routledge, 333-339.
- Western, Shaina D./Lockhart, Sarah P./Money, Jeannette (2019): Does anyone care about migrant rights? An analysis of why countries enter the convention on the rights of migrant workers and their families. In: *The International Journal of Human Rights*, Vol. 23, No. 8, 1276-1299.
- Wong, Tom (2015): *Rights, Deportation, and Detention in the Age of Immigration Control*, Stanford: University Press.

FORUM: Kunstfreiheit

Karsten Schubert

Umkämpfte Kunstfreiheit – ein Differenzierungsvorschlag

Die aktuelle Diskussion über Kunstfreiheit ist Teil der gesellschaftlichen Auseinandersetzung zum Verhältnis von Meinungsfreiheit und emanzipativer Politik. Andere bekannte Schlagworte der Debatte sind „Politische Korrektheit“, „Cancel Culture“ oder „Identitätspolitik“. Wenn die Einschränkung von Kunstfreiheit heute kritisiert wird, dann geschieht das meist eingebettet in eine Kritik an diesen drei Phänomenen. Dabei geht es um eine wahrgenommene Einschränkung der öffentlichen Debatte und Kultur durch einen rigiden linken Moralismus.¹ Es stehen sich also die Forderung nach Meinungs- und Kunstfreiheit² einerseits und Projekte der linken Gesellschaftskritik andererseits gegenüber.³ Im längerfristigen Vergleich ist das bemerkenswert, stand doch die linke Kritik spätestens seit '68 gerade für die Kunstfreiheit, die gegen die konservative gesellschaftliche Hegemonie und staatliche Zensoren durchgesetzt werden musste. Doch dieses Bild hat sich heute gründlich verändert: Kunstfreiheit und Meinungsfreiheit sind zentrale Argumente – oder besser: Waffen – des konservativen politischen Projekts geworden, mit dem emanzipative Änderungen abgewehrt werden (Brown 2018). Um die Kunst und Kunstfreiheit geht es dabei eigentlich gar nicht, sondern sie ist der Austragungsort gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen um Sexismus, Rassismus und Transphobie.

Während in der linkstheoretischen Tradition ein gewisser anarchistischer Antietatismus vorherrschte, bei dem der repressive Staat tendenziell in einem antagonistischen

-
- 1 Der viel beachtete Harper's-Letter (Harper's Magazine 2020) ist ein Beispiel für diese Wahrnehmung.
 - 2 Weil in der Debatte nicht meist nicht zwischen Meinungs- und Kunstfreiheit unterschieden wird, beziehe ich mich in diesem Text auf beide Grundrechte, außer eine Differenzierung ist systematisch notwendig.
 - 3 Ich verstehe als „links“ solche Politik, die dem Abbau von Herrschaft und dem Wert der gleichen Freiheit für alle verpflichtet ist. Linke Politik hat also zum Ziel, das nichteingelöste Versprechen der Moderne und der Aufklärung zu verwirklichen. Als Synonym für ‚links‘ verwende ich auch ‚emanzipativ‘.

Verhältnis zur zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit verstanden wurde, die staatliche Ideologie mit freier Kunst aufzubrechen suchte, ist dieses Bild heute unzutreffender denn je. Vielmehr sollten staatliche Institutionen, Recht und Zivilgesellschaft als Kräfteverhältnisse und Austragungsorte von Kämpfen um politische Hegemonie verstanden werden – dies zeigt die radikale Demokratietheorie (Laclau/Mouffe 2001, Comtesse et al. 2019). Kunst- und Meinungsfreiheit als Waffen der Konservativen in diesem Kampf zu beschreiben, heißt nun nicht, diese Grundrechte abzulehnen und einer rechtlosen Machtpolitik das Wort zu reden. Im Gegenteil sind sie zentraler Bestandteil des radikal-demokratischen Projekts. Gerade deshalb ist es wichtig, ihren machtpolitischen Ge- bzw. Missbrauch klar von ihrer grundrechtlichen Dimension zu trennen. Dafür differenziere ich im Folgenden verschiedene Fälle, in denen von einer Einschränkung der Kunst- und Meinungsfreiheit die Rede ist. Ich argumentiere so, dass die Neuregelungen von Diskurs, Kultur und Kunst durch „Politische Korrektheit“, „Cancel Culture“ oder „Identitätspolitik“ nicht den Zerfall der Demokratie bedeuten, sondern ein Schritt in Richtung ihrer vollständigeren Realisierung sind.

1. Nicht-staatliche Ebene. Der allgemeine Kulturbetrieb

In den meisten Fällen, in denen die Einschränkung der Kunst- und Meinungsfreiheit von konservativer Seite kritisiert wird, gibt es sie gar nicht. Die Kunst- und Meinungsfreiheit sind in erster Linie Abwehrrechte gegen den Staat. Der Staat tritt aber als Akteur bei den meisten aktuellen Auseinandersetzungen um Kunstfreiheit gar nicht auf – ich bezeichne dies deshalb als die nicht-staatliche Ebene. Wenn die Alice Salomon Hochschule ein sexistisches Gedicht an ihrer Fassade übermalt (Spiegel, 23.1.2018), wenn Lisa Eckhard zusätzlich zur ästhetischen Kritik an der Altherren-Plattheit ihres Kabarettis Antisemitismus und Rassismus vorgeworfen wird und sie deshalb von Veranstaltungen ausgeladen wird (Cammann, 12.8.2020), oder wenn J.K. Rowlings neues Buch aus Protest gegen ihre Transfeindlichkeit boykottiert wird (Maurice, 16.9.2020) – dann hat das alles nichts mit Kunstfreiheit zu tun. Es gibt in all diesen Fällen keine staatliche Intervention und Kontrolle.

Was es allerdings gibt, ist Regulierung und Normierung, und damit: Macht. Die genannten Phänomene sind Teil von emanzipativen Neuregelungen der herrschenden Normen mit dem Ziel einer weniger sexistischen, rassistischen und heteronormativen Gesellschaft. Regeln und Macht, die „Ordnung des Diskurses“ (Foucault 1991) sind für die kritische Sozial- und Rechtstheorie nichts Neues. Ihr Kerngeschäft besteht

darin, Macht und Ideologie, Herrschaft und Repression dort nachzuweisen, wo sie nicht auf den ersten Blick sichtbar ist. Diese Unsichtbarkeit der Macht ist wiederum nicht einfach darin bedingt, dass meist zu wenig hingeschaut wird, sondern Macht auszublenden ist ein zentrales Element ihrer Funktionsweise. Dies zeigt sich auch im Kampf um Kunstfreiheit. Das Argument der Kunstfreiheit fordert, dass Macht bei der Regulation von Kunst keine Rolle spielen soll. Dabei wird ausgeblendet, dass die Kunst immer schon von Macht durchzogen ist, weil in ihr gesellschaftliche Normen reproduziert und verhandelt werden. Gerade die von Konservativen in den drei angeführten Fällen verteidigte Kunst ist nicht frei, sondern durchzogen von sexistischen, rassistischen oder transfeindlichen Normen. Diese Normen versperren vielen Menschen von vornherein den Zugang zum Kunstbetrieb und verhindern, dass sie in der Kunst repräsentiert werden – so ist das deutsche Kabarett aktuell immer noch von Dieter Nuhr und Co. bestimmt, deren konservative Ressentiments in der Mehrheitsgesellschaft gut ankommen. Die Größen des postmigrantischen Kabarets wie Idil Baydar haben dagegen kaum Primetime.

Wenn nun emanzipative Bewegungen versuchen, die Normen der Kunst politisch zu ändern, dann verändert sich damit nicht die Regelungsintensität und Machtdurchzogenheit der Kunst. Es gibt nur, Erfolg vorausgesetzt, eine Verschiebung der Machtverhältnisse. Schädliche Normen werden kritisiert und durch emanzipative ersetzt – und dabei gibt es heute schon erhebliche Fortschritte, trotz der anhaltenden gesellschaftlichen Hegemonien. Dass die Veränderung der Normen über die Regulierung des Zugangs zu Veranstaltungen, Institutionen und Sprechpositionen geschieht, ist gar nichts Neues. Diese Regulierung fand schon immer statt, aber eben in der Vergangenheit noch stärker durch konservative Normen, die Privilegien aufrechterhalten und repressive Machtverhältnisse zementieren. Nur aus Sicht derjenigen, die von konservativen Normen profitierten, konnte es so erscheinen, als sei die Kunst frei in dem Sinne, dass sie nicht durch gesellschaftliche Macht geprägt ist. Sie leiden an einem strukturellen epistemischen Defizit aufgrund ihrer privilegierten Position.⁴ Genau das kommt in dem Begriff der „Cancel Culture“ zum Ausdruck. Gecancelt kann man sich fühlen, wenn sich die Normen der (Kunst-)Welt ändern, und man sich nicht mehr in Übereinstimmung mit der Hegemonie befindet. Früher eckte man mit sexistischen

4 Nach der feministischen Standpunkttheorie bzw. der Standpunkt-Epistemologie haben der soziale Standpunkt und die damit verbundenen Erfahrungen großen Einfluss darauf, was Menschen wissen können (Harding 2004). Der Begriff „epistemisches Defizit“ drückt aus, dass es aufgrund der sozialen Position unwahrscheinlich ist, dass Menschen bestimmtes Wissen erlangen. Wer beispielsweise keine Rassismuserfahrung machen musste, kann Rassismus oft nicht gut erkennen, vgl. auch Celiakates 2019: 408 f.

Gedichten nicht an – das ist Freiheit, aber eben nur aus dieser Perspektive. Vom Kunstbetrieb und seiner Öffentlichkeit „gecancelt“ waren viele Menschen, die nicht von alten Privilegienstrukturen profitierten, von vornherein (Schutzbach 2020).

Die Perspektive der Macht zeigt also drei Dinge: Erstens sind diese Machtkämpfe kein Problem der Kunstfreiheit, weil Regulierung, Normierung und Programmgestaltung zum ganz normalen Geschäft der Kunst und öffentlicher Debatte gehören. Zweitens wird so klar, wieso es aus der Perspektive von Menschen mit Privilegien tatsächlich so aussehen kann, als würde Freiheit im Allgemeinen eingeschränkt, denn *deren* Freiheit wird auch eingeschränkt. Aber das ist kein Problem der Kunstfreiheit, mehr noch: Es ist gar kein Problem, sondern Teil des gesellschaftlichen Fortschritts. Denn der Abbau von Privilegien ist ein zentrales Mittel in der Weiterentwicklung der demokratischen Normen. Dies oft nicht zu sehen ist das epistemische Defizit aufgrund von gesellschaftlichen Privilegien. Drittens erlaubt diese Interpretation die scharfe Zurückweisung derjenigen Stimmen, die sich fälschlicherweise auf die universelle Kunst- und Meinungsfreiheit berufen, damit aber nur ihre Privilegien verteidigen wollen (Schubert 2020). Hier kann dann nicht mehr die Rede von einem epistemischen Defizit sein, sondern das Argument der Kunstfreiheit wird systematisch missbraucht. Für die Bewertung des Arguments der Kunstfreiheit ist die Intentionalität allerdings gar nicht entscheidend, vielmehr lässt sich völlig unabhängig von den Absichten der beteiligten Akteure diese Diskursstruktur feststellen – die (falsche) Universalisierung einer partikularen Perspektive der Privilegienverteidigung – und so kritisieren.

„Political Correctness“, „Identitätspolitik“ und „Cancel Culture“ sind also Ausdruck des konservativen Beklagens eines gesellschaftlichen Machtverlustes. Nun kann es so aussehen, als laufe diese Interpretation auf die Affirmation reiner Machtpolitik ohne universalistische Geltungsgründe hinaus. Um diesen Einwand zu entkräften, ist es nötig, genauer zu erläutern, was es heißt, dass die emanzipativen Normänderungen auf die Erweiterung des demokratischen Projekts abzielen. Hierbei helfen radikaldemokratische Theorien, die zeigen, dass demokratische Deliberation nicht nach dem Ideal der Herrschaftsfreiheit abläuft, sondern von Hegemonien durchzogen ist, die viele Menschen ausschließen (Nonhoff 2007, Mouffe 2008). Das demokratische Projekt ist deshalb unvollendet. Ähnlich wie Individuen, die von Machtstrukturen profitieren, leidet auch die demokratische Deliberation und das Recht an einem epistemischen Defizit, das es schwer macht, die Unterdrückungserfahrungen von Marginalisierten zu artikulieren (Rancière 2002, Gebhardt 2020): Die Perspektive von Ausgeschlossenen – am deutlichsten ist dies bei geflüchteten Menschen (Schwartz 2019, Martinsen 2019) – kann in der heutigen Demokratie nur schwer artikuliert werden. Die Demokratie ist

deshalb für ihre stückweise Weiterentwicklung und Verbesserung auf die Neuverhandlung und Kritik der von ihr produzierten Ausschlüsse angewiesen (Celikates 2019, Schwiert 2019: 47-96). Sie kann das aber nicht aus sich heraus, sondern braucht dafür radikale Kritik, beispielsweise an Sexismus, Rassismus und Transphobie. „Politische Korrektheit“, „Identitätspolitik“ und „Cancel Culture“, also die konservativen Ausdrücke für diese radikale Kritik, sind deshalb nicht die Einschränkung der demokratischen Pluralität und Inklusivität, sondern ihre weitere Verwirklichung. Nur über die partikular formulierten Kritiken am Universalismus kann dieser stückweise realisiert werden.

Dieses Argument beruht auf Prämissen, die umstritten sind: Erstens, dass es gesellschaftliche Hegemonien und Privilegienstrukturen gibt, die sich objektiv beschreiben lassen und die sich auch auf Kunst auswirken. Obwohl im zeitgenössischen Kunstbetrieb emanzipative Inhalte eine immer größere Rolle spielen, sind die Zugänge und Machtpositionen nach wie vor ungleich verteilt. Die kritische Theorie, die aktivistischen Stimmen und die Zahlen zu sexistischer Ungleichheit, zu Rassismus und Transphobie sprechen dafür (Hark/Villa 2018, Hassler 2017). Zweitens, und daraus folgend, dass keine der emanzipativen Normsetzungen selbst hegemonial ist. Zwar gibt es Fortschritte und Machtgewinne der feministischen, antirassistischen und queeren Projekte, aber sie sind weit von gesellschaftlicher Hegemonie entfernt. Nur wenn es eine solche Hegemonie gäbe, würde sich das Problem einer daraus eventuell erwachsenden Einschränkung der Kunstfreiheit stellen. Drittens müsste dann aber tatsächlich genauer hingeschaut werden: Die enorme Diskursivität der gesellschaftskritischen Projekte deutet darauf hin, dass es trotz der in innerlinken Debatten manchmal beobachtbaren Dogmatismen dort insgesamt eine höhere (Selbst-)Kritikfähigkeit gibt als in konservativen. Dogmatischen und regressiven Schließungen wird dort üblicherweise sofort mit einer weiteren Runde der Kritik begegnet – darin besteht ihr Freiheitspotential (Schubert 2018). So wurde die kürzlich an Netflix lancierte Cancelling-Petition bezüglich des Films „Mignonnes“ (engl. „Cuties“) wegen einer angeblich pornographischen Darstellung von Kindern, die von einer Querfront zwischen Rechtskatholiken und linksliberalen Feminist_innen unterstützt wurde, schnell als völlig uninformativer Ausdruck einer regressiven Sex-Panic identifiziert (Jones 2020, Rubin 2011).

2. Parastaatliche Ebene. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und staatliche Kulturförderung

Die Kunstfreiheit wird auch in Bezug auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und die staatliche Kulturförderung diskutiert und hier liegt die Sache komplizierter. Zwar

trifft auch auf diesen Bereich die Feststellung zu, dass es sich bei der Frage nach der Kunstfreiheit heute in erster Linie um den Kampf zwischen konservativer Privilegienverteidigung und emanzipativer Neuregelung handelt. Genauso trifft zu, dass es sich um notwendigerweise vermachtete Strukturen handelt: Es muss entschieden werden, wer Sendezeit und Förderung bekommt. Machtfreie Neutralität gibt es nicht, sondern nur umstrittene Interpretationen des Gebots der Neutralität. Die schon angesprochene starke Präsenz der regressiven Schenkelklopfer à la Dieter Nuhr und Lisa Eckhard im öffentlich-rechtlichen Kabarett zeigt dies (Rabe, 14.8.2020). Auch in diesem parastaatlichen Bereich hat es also einen demokratisierenden Effekt, politisch neu zu regeln und kritischere Stimmen zu inkludieren, was natürlich mit einem Bedeutungs- und Ressourcenverlust für konservative Künstler_innen einhergeht.

Der zentrale Unterschied zum nichtstaatlichen Bereich ist, dass es in den öffentlich-rechtlichen Medien und der staatlichen Kulturförderung ein Neutralitäts- und Pluralismusgebot gibt. Dieses Gebot ist einerseits demokratietheoretisch sinnvoll, weil so der freie Diskurs und die freie Entfaltung der Kunst gesichert werden können. Wenn hier systematisch nur bestimmte Positionen Gehör und Unterstützung fänden, könnte wegen der enormen Wichtigkeit des parastaatlichen Bereichs für Öffentlichkeit und Kultur dann auch materiell von einer Einschränkung der Kunst- und Meinungsfreiheit gesprochen werden. In diesem Zusammenhang wurde beispielsweise die Intensität und Art kritisiert, mit der die öffentlich-rechtlichen Anstalten auf das Thema Flucht und Migration eingegangen sind und damit zu einer Verschiebung des gesellschaftlichen Diskurses nach rechts beigetragen haben (Gäbler 2017, MIDEM 2018). Problematisch ist dabei insbesondere die neue Mobilisierung durch rechte Stimmen, die es immer wieder schaffen, in die parastaatlichen Programmgestaltungen einzugreifen, wie beispielsweise bei „Oma-Gate“ des WDR. Gerade wenn die institutionelle Unterstützung in solchen Fällen versagt, kann dies zu höherer Vorsicht von Journalist_innen und Künstler_innen kommen, die zu einer Einschränkung der Presse- und Kunstfreiheit führen können. Aber auch davon ist man in Deutschland heute noch weit entfernt.

Nun tritt andererseits die emanzipative Gesellschaftskritik mit der Forderung nach neuen Normen auch im Bereich des öffentlichen Rundfunks und der Kunstförderung auf. Die zielen zwar darauf ab, das Verständnis der Neutralität und Pluralität so umzugestalten, dass es inklusiver und pluraler wird. Dennoch sieht es auf den ersten Blick so aus, als müsste eine solche Politisierung des parastaatlichen Bereichs mit Verweis auf das Neutralitätsgebot und die Kunstfreiheit abgelehnt werden. Staatlich orchestrierte „Political Correctness“ ist wohl nicht nur für Konservative eine schreckliche Vorstellung, die an Stalinismus erinnert.

Doch für eine solche Politisierung der parastaatlichen Institutionen kann auch demokratietheoretisch argumentiert werden. Dass die aktuelle Realisierung der Demokratie unvollendet ist und dass das mit der demokratischen Revolution verbundene Versprechen gleicher Freiheit für alle nicht eingelöst ist, darüber herrscht in der Demokratietheorie weitgehend Konsens (Heil/Hetzel 2006). Entsprechend gibt es viele Überlegungen dazu, wie die politischen und rechtlichen Institutionen so reformiert werden können, dass sie systematisch Privilegienstrukturen aufbrechen (Herrmann/Flatscher 2020). Der demokratische Fortschritt würde so auch intern, durch die Institutionen, und nicht nur durch äußeren gesellschaftlichen Druck forciert. Dies wirft natürlich die Frage auf, wie man demokratischen Fortschritt überhaupt allgemein festlegen kann – ist doch offenbar politisch umstritten, was damit gemeint ist. Die Antwort auf diese Frage ist zweifach: Erstens gibt es in der politischen Philosophie umfangreiche Ressourcen zur plausiblen Begründung, beispielsweise im posthegelianischen Verfahren der immanenten Kritik, das von den demokratischen Grundwerten wie Freiheit, Gleichheit und Solidarität ausgeht und deren Realisierungsbedingungen in der Gegenwart analysiert (Stahl 2013, Jaeggi 2009). Zweitens zielen solche institutionellen Reformen auch nicht auf die Festlegung einer politischen Wahrheit, sondern auf die Öffnung des gesellschaftlichen Diskurses. Es geht bei den demokratietheoretischen Überlegungen also nicht um inhaltliche Setzungen, beispielsweise dass alle geförderte Kunst den Rassismus gegenüber Muslimen in der postmigrantischen Gesellschaft thematisieren soll. Sondern es geht um prozeduralistische Vorkehrungen, die inhaltlich offen sind und lokal unterschiedlich umgesetzt werden können. Beispielsweise durch die Einführung eines abstrakten Kriteriums, dass die Kunstförderung zum Abbau von arbiträrer Macht und Privilegien eingesetzt werden soll, oder dass Repräsentant_innen von marginalisierten Gruppen eine Stimme bei Mittelallokation und Programmgestaltungen haben. Während die Kunstfreiheit also ein zentrales Gut der freien Demokratie ist, folgt daraus nicht, dass Neutralität und Pluralität des Staates gegenüber der Kunst formalistisch interpretiert werden sollten, sondern als Auftrag ihrer tatsächlichen materiellen Realisierung durch geeignete Verfahren.

3. Staatliche Ebene. Rechtliche und politische Beschränkungen der Kunst- und Meinungsfreiheit

Normverschiebungen auf der nicht-staatlichen Ebene und die Demokratisierung von Neutralitätsvorstellungen auf der parastaatlichen Ebene sind also keine Einschränkungen der Kunst- und Meinungsfreiheit, sondern Änderungen des Feldes des Sagbaren,

die längerfristig mit darüber entscheiden, welche Positionen und Künste Gehör finden und welche nicht. Davon sind tatsächliche und unmittelbare Einschränkungen der Kunst- und Meinungsfreiheit durch Recht und Politik zu unterscheiden. Hierbei geht es einerseits um allgemeine Gesetze, wie das Verbot der Volksverhetzung und anderen Regulierungen von Hassrede, andererseits in Deutschland auch um Sonderrechte bezüglich der Leugnung des Holocaust, die strafbewährt ist (Hong 2018a), und die Verwendung von Nazi-Symbolik in der Kunst, bei der die Kunstfreiheit umstritten ist.

Bei der staatlichen Regulierung von Hassrede sind die Ambivalenzen der politischen Bewertung und die Gefahr eines potentiellen Umschlagens von emanzipativen Regulierungen in eine schädliche Einschränkung der Kunst- und Meinungsfreiheit besonders virulent, weil Regelungen gesellschaftsweit mit staatlicher Macht durchgesetzt werden. So gibt es zurzeit eine kritische Debatte zur potentiellen Einschränkung der Meinungsfreiheit durch das Netzwerkdurchsuchungsgesetz, das Internetfirmen verpflichtet, Inhalte mit Hassrede zu löschen und, ohne richterliche Prüfung, mitsamt Nutzerdaten ans BKA zu schicken (Hong 2018b).

Beim Versuch der Politik, gegen Hassrede vorzugehen, kann es auch zu einer mittelbaren Einschränkung der Kunst- und Meinungsfreiheit kommen. So hat der Deutsche Bundestag beschlossen und die Bundesregierung dazu aufgefordert, die BDS-Bewegung und ihre Unterstützer_innen zu verurteilen und von Kooperationen auszuschließen, weil er sie für antisemitisch hält (Deutscher Bundestag 2019).⁵ Unabhängig von einer konkreten Bewertung der BDS-Bewegung lässt sich festhalten, dass diese Frage höchst umstritten ist. Die Kontroverse um Felix Klein und Achille Mbembe im Frühjahr 2020 zeigt dies. Der Bundestagsbeschluss kann weitreichende Folgen haben, weil BDS in der internationalen Kunst, Wissenschaft und Politik breite Unterstützung findet und einer großen Anzahl von Kooperationspartner_innen und Künstler_innen so ein deutscher Gesinnungstest auferlegt wird. Im Unterschied zur vorgeschlagenen prozeduralen Demokratisierung auf der parastaatlichen Ebene handelt es sich bei diesem Beschluss um eine konkrete inhaltliche Entscheidung, mit der in eine laufende politische Debatte mit staatlicher Macht eingegriffen wird. Das ist zwar keine Einschränkung der Meinungs- und Kunstfreiheit im formalistischen juristischen Sinn,⁶ aber doch im materiellen, weil der Staat so erhebliche

5 Dass der Bundestag für dieses Vorgehen gegen BDS das Instrument des Beschlusses wählt und kein Gesetz verabschiedet, ist konsequent, denn ein Gesetz in diesem Geiste wäre als Sonderrecht gegen eine bestimmte Meinung verfassungswidrig.

6 Im formalistischen Sinn hat der EGMR die Meinungsfreiheit von BDS-Aktivist_innen kürzlich gegenüber dem französischen Staat verteidigt, der die Aktivist_innen wegen einer Aktion strafrechtlich verfolgt hatte, vgl. Ambos (2020).

Ressourcen zur Beteiligung an gesellschaftlichen Debatten einseitig verteilt bzw. entzieht.

Die Analyse der drei Ebenen hat gezeigt, dass die emanzipative Gesellschaftskritik keine Gefahr für die Kunst- und Meinungsfreiheit darstellt. Vielmehr sind die Kunst- und Meinungsfreiheit heute in erster Linie argumentative Waffen in politischen Auseinandersetzungen, die von Konservativen angeführt werden, um Privilegien zu verteidigen. „Political Correctness“, „Identitätspolitik“ und „Cancel Culture“ werden deshalb fälschlicherweise als Einschränkung der Kunst- und Meinungsfreiheit kritisiert. Tatsächlich tragen sie zur inklusiveren Verwirklichung der Demokratie bei.

Literatur

- Ambos, Kai (2020): Freiheit im politischen Meinungskampf. <https://verfassungsblog.de/freiheit-im-politischen-meinungskampf/>, Zugriff am 2020-10-03T10:45:27.459Z.
- Brown, Wendy (2018): Neoliberalism's Frankenstein: Authoritarian Freedom in Twenty-First Century "Democracies". In: *Critical Times*, Vol. 1, H. 1, 60-79.
- Cammann, Alexander (2020): Politisches Kabarett. Das Debakel. In: *Die Zeit*, 12.08.2020.
- Celikates, Robin (2019): Moralischer Fortschritt, soziale Kämpfe und Emanzipationsblockaden: Elemente einer Kritischen Theorie der Politik. In: Bohmann, Ulf/Sörensen, Paul (Hg.): *Kritische Theorie der Politik*. Berlin: Suhrkamp, 397-425.
- Comtesse, Dagmar/Flügel-Martinsen, Oliver/Martinsen, Franziska/Nonhoff, Martin (Hg.) (2019): *Radikale Demokratietheorie. Ein Handbuch*. Berlin: Suhrkamp.
- Deutscher Bundestag (2019): Bundestag verurteilt Boykottaufrufe gegen Israel. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw20-de-bds-642892>, Zugriff am 2020-10-03T10:40:49.059Z.
- Foucault, Michel (1991): *Die Ordnung des Diskurses*. Frankfurt/M.: Fischer (9. Aufl.).
- Gäbler, Bernd (2017): AfD und Medien, Analyse und Handreichungen. OBS-Arbeitsheft 92. <https://www.otto-brenner-stiftung.de/wissenschaftsportal/informationsseiten-zu-studien/studien-2017/afd-und-medien/>, Zugriff am 2020-11-24.
- Gebhardt, Mareike (Hg.) (2020): Staatskritik und Radikaldemokratie. Das Denken Jacques Rancières. Baden-Baden: Nomos.
- Harding, Sandra G. (Hg.) (2004): *The feminist standpoint theory reader. Intellectual and political controversies*. New York, NY: Routledge.
- Hark, Sabine/Villa, Paula-Irene (2018): *Unterscheiden und herrschen. Ein Essay zu den ambivalenten Verflechtungen von Rassismus, Sexismus und Feminismus in der Gegenwart*. Bielefeld: transcript (2. Aufl.).
- Harper's Magazine (2020): A Letter on Justice and Open Debate | Harper's Magazine. <https://harpers.org/a-letter-on-justice-and-open-debate/>, Zugriff am 2020-10-02T10:26:09.764Z.
- Hassler, Katrin (2017): *Kunst und Gender. Zur Bedeutung von Geschlecht für die Einnahme von Spitzenpositionen im Kunstfeld*. Bielefeld: transcript.

- Heil, Reinhard/Hetzel, Andreas (Hg.) (2006): *Die unendliche Aufgabe. Kritik und Perspektiven der Demokratietheorie*. Bielefeld: transcript.
- Herrmann, Steffen K./Flatscher, Matthias (Hg.) (2020): *Institutionen des Politischen*. Baden-Baden: Nomos.
- Hong, Matthias (2018a): Holocaust, Meinungsfreiheit und Sonderrechtsverbot – BVerfG erklärt 130 III StGB für verfassungsgemäß. <https://verfassungsblog.de/holocaust-meinungsfreiheit-und-sonderrechtsverbot-bverfg-erklaert-%C2%A7-130-iii-stgb-fuer-verfassungsgemaess/>, Zugriff am 2020-10-03T10:31:25.673Z.
- Hong, Matthias (2018b): Das NetzDG und die Vermutung für die Freiheit der Rede. <https://verfassungsblog.de/das-netzdg-und-die-vermutung-fuer-die-freiheit-der-rede/>, Zugriff am 14.10.2020.
- Jaeggi, Rahel (2009): Was ist Ideologiekritik? In: Jaeggi, Rahel/Wesche, Tilo (Hg.): *Was ist Kritik?* Frankfurt/M.: Suhrkamp. S. 266-295.
- Jones, Eileen (2020): The Only Thing You Need to Read About the Inane Cuties Controversy. <https://jacobinmag.com/2020/09/cuties-scandal-netflix-controversy-french-movie>, Zugriff am 2020-10-02T17:13:01.114Z.
- Laclau, Ernesto/Mouffe, Chantal (2001): *Hegemonie und radikale Demokratie. Zur Dekonstruktion des Marxismus*. Wien: Passagen (2. Aufl.).
- Martinsen, Franziska (2019): Grenzen der Menschenrechte. Staatsbürgerschaft, Zugehörigkeit, Partizipation. Bielefeld: transcript.
- Maurice, Emma Powys (2020): JK Rowling banned from bookshelves to create a 'safe space for the trans community'. In: *PinkNews*, 16.09.2020.
- MIDEM (2018): Migration und Populismus. Jahresbericht 2018. Jahresbericht 2018. Dresden.
- Mouffe, Chantal (2008): *Das demokratische Paradox*. Wien: Turia + Kant.
- Nonhoff, Martin (Hg.) (2007): *Diskurs – radikale Demokratie – Hegemonie. Zum politischen Denken von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe*. Bielefeld: transcript.
- Rabe, Jens-Christian (2020): Debatte um Eckhart und Nuhr. Worum es wirklich geht. In: *Süddeutsche Zeitung*, 14.08.2020.
- Rancière, Jacques (2002): *Das Unvernehmen. Politik und Philosophie*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Rubin, Gayle S. (2011): *Thinking Sex*. In: Rubin Gayle S.: *Deviations: A Gayle Rubin Reader*. Durham, London: Duke Univ. Press.
- Schubert, Karsten (2018): Freiheit als Kritik. Sozialphilosophie nach Foucault. Bielefeld: transcript.
- Schubert, Karsten (2020): »Political Correctness« als Sklavenmoral? Zur politischen Theorie der Privilegienkritik. In: *Leviathan*, Vol. 48, H. 1, 29-51.
- Schutzbach, Franziska (2020): Bis die Blasen platzen. <https://www.republik.ch/2020/08/14/was-steckt-hinter-der-pranger-kultur>, Zugriff am 14.08.2020.
- Schwartz, Helge (2019): *Migration und radikale Demokratie. Politische Selbstorganisation von migrantischen Jugendlichen in Deutschland und den USA*. Bielefeld: transcript.
- Spiegel (2018): Hochschule in Berlin. Angeblich sexistisches Gedicht wird doch übermalt. In: *DER SPIEGEL*, 23.01.2018.
- Stahl, Titus (2013): *Immanente Kritik. Elemente einer Theorie sozialer Praktiken*. Frankfurt, New York: Campus Verlag.

Isolde Charim

Cancel Culture¹

Was in letzter Zeit mit wechselnden Akteuren, Themen, Gelegenheiten in immer schnelleren Rhythmen ständig wiederkehrt – das ist das Phänomen der so genannten „Cancel Culture“. Das meint das Verbannen von Personen mit inkriminierten Haltungen aus dem öffentlichen Raum. Wobei dies immer im Doppelpack auftritt: Überall, wo etwas gecancelt, abgesagt, boykottiert wird – wird dieses Cancellen auch kritisiert. „Cancel Culture“ und deren Kritik treten zuverlässig zusammen auf. Wenn etwas ständig wiederkehrt, immer wieder aufpopt, sich nicht abweisen lässt – dann ist es ein Symptom. In diesem Fall ist es Symptom für die Auseinandersetzung zwischen zwei Formen von Liberalismus: zwischen altem und neuem Liberalismus.

Beide verstehen sich als Kritik. Aber diese wird auf unterschiedliche Art vollzogen, ausgelebt. Die alte Kritik beruht ihrem Selbstverständnis nach auf rationalen Argumenten. Sie will überzeugen. Ihr Medium ist die Debatte bis hin zum Streit.

Die neue Kritik hingegen, die „Cancel Culture“, funktioniert ganz anders. Geradezu gegenteilig. Statt zu überzeugen will sie den Gegner strafen. Statt mit ihm zu debattieren, will sie ihn isolieren, stigmatisieren. Statt um Auseinandersetzung geht es ums Stummstellen, um den Ausschluss aus dem öffentlichen Raum. Statt auf Vernunft setzt sie auf Moral und Empörung. Das ist ein anderer Antrieb. Kurzum: Während es dem alten Liberalismus um Streit geht – geht es der „Cancel Culture“ um Streitvermeidung. Deshalb eben: canceln. Ausladen. Absagen.

Wobei man festhalten muss: Das Medium der Demokratie ist Kritik, ist Streit – und nicht Eintracht. Ihr Konsens ist kein gegebener, sondern ein erkämpfter, errungener. Deshalb ist Dissens eine Produktivkraft der Demokratie, während eine – imaginierte – Idylle deren Stillstellung ist.

Aus dieser Perspektive zeigt sich, dass beide Liberalismen ihre Ambivalenzen haben. So steht hinter dem hehren Anspruch des alten Liberalismus auf vernünftige Debatte der Anspruch auf Meinungshoheit. Die rationale Auseinandersetzung ist immer auch ein Machtkampf.

Diesem alten Liberalismus der bürgerlichen Freiheiten steht der neue Liberalismus der Freiheitsgrenzen gegenüber. Da wird die Reinheit der Gesinnung dem Austragen von Dissens vorgezogen. Unnachgiebig. Ambivalent ist das dennoch, denn: Grenzen

1 Ursprünglicher Erscheinungsort: Falter 34/20, Seite 9

braucht es ja wirklich. Gegen Nazis. Gegen Rassismus. Gegen Diskriminierung. Das Problem dabei ist die Art der Grenzziehung. Denn diese Grenze verläuft nicht nur gegen solche eindeutigen Fälle. Sie hat sich zu einer Grenze gegen Zweideutiges, gegen Gerüchte, gegen den Verdacht verfestigt. Alter und neuer Liberalismus nähren sich aus derselben Quelle, aber letzterer ist überschießend. Er kehrt als Fratze wieder.

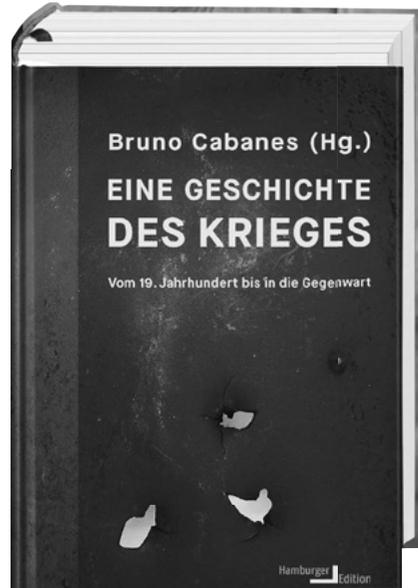
Diese Fratze zeigt sich am deutlichsten an ihrem Standardargument: Man wolle dem Inkriminierten keine Bühne bieten. Das Argument aber hat sich längst verkehrt. Die Keine-Bühne ist längst zur großen Bühne geworden. Die nicht gehaltene Rede, der nicht getätigte Auftritt, die nicht erfolgte Lesung schicken dennoch ihre Wellen, ihre Erschütterungen, ihre emotionalen Beben aus. Sie sind der Wirkung des Vollzugs völlig überlegen. Welcher Hahn hätte nach der Eröffnungsrede von XY gekräht? Die Absage aber eröffnet eine große Bühne. Anderswo. Das heißt: Die wahre Bühne, das wahre Spektakel ist nicht das gecancelte, abgewehrte, verhinderte. Verdrängung und Wiederkehr des Verdrängten haben heute Hochkonjunktur. Nur muss man sie neu denken. Nicht klassisch als Unterdrückung eines verbotenen Wunsches, der in veränderter Form, als Symptom, wiederkehrt. Heute ist das Nicht-Zulassen des Zweideutigen, der Abweichung, des vermutet Falschen nur die Verdrängung von der ersten Bühne. Dann aber kehrt es hundert Mal verstärkt auf allen medialen Bühnen wieder. Das ist die Dialektik der „Cancel Culture“.

»Angesichts der enormen Komplexität im Wandlungsprozess des Krieges wählt der Band einen multi-methodischen Ansatz, der den Krieg als gesamtgesellschaftliches Ereignis und als kulturellen Akt begreift.«

Stig Förster, *Süddeutsche Zeitung*

Geb., 904 S., € 39,- | 978-3-86854-346-9

Auch als [e-Book](#)



Ausgezeichnet mit dem André-Corvisier-Preis für die international beste militärhistorische Dissertation 2020

»Somit ist Bernis Werk nicht nur ein kritischer Kommentar zur gegenwärtigen amerikanischen Politik – es fragt außerdem, ob es einen kulturell verwurzelten, spezifisch amerikanischen Umgang mit Gefangenen in asymmetrischen Konflikten gibt.« Aus der Begründung der Jury

Geb., 440 S., 36 Abb., 5 Karten, € 28,-

978-3-86854-348-3 | Auch als [e-Book](#)

Hanno Rauterberg

Kunst und Freiheit

Die Kulturwelt ist nicht mehr die, die sie eben noch war. Es gibt ein erstarktes Bedürfnis nach Einhegung, nach Kontrolle, und die Grenzen des Darstellbaren, die Grenzen der Kunstfreiheit sollen neu justiert werden. Aber war denn die Kunstfreiheit nicht immer schon bedroht? Weil zum Beispiel die katholische Kirche sich dagegen wehrte, dass wieder einmal irgendein Theaterregisseur die schönsten Blasphemien auf die Bühne brachte? Oder weil sich der Spießbürger über allzu nackte, derbe, pornografische Bilder und Szenen erregte und irgendein Staatsanwalt meinte, nun dringend im Namen der Sittlichkeit eingreifen zu müssen?

Ähnliche Entwicklungen gibt es auch heute wieder: Eine Neue Rechte, mal mehr, mal weniger völkisch gesinnt, will jede Art von Diversität, Multikulturalität, Multiperspektivität, letztlich jede Art von kritischem Denken von den Bühnen und aus den Museen verbannen: zugunsten einer Kunst, die möglichst schön sein soll, bestärkend, patriotisch gesinnt.

Im Osten Deutschlands, um nur ein Beispiel zu nennen, erleben es Theatermacher derzeit oft, wie gefährdet die Kultur ist: Sie werden bedroht, gegängelt, es gibt Störungen, durch die AfD, durch Identitäre. Der übliche Vorwurf: Die Szene sei „links-versifft“, das müsse sich ändern. Die Kultur müsse entpolitisiert werden, was nichts Anderes heißen soll als: Sie soll den politischen Vorstellungen der Neuen Rechten gehorchen.

Es sind überaus vertraute, antimoderne Muster, es ist der eingübte Kampf der Reaktionären gegen die Aufklärung – und völlig zu Recht versucht sich der Kulturbetrieb auf vielfache Weise dagegen zu wehren, beispielsweise durch Aktionen wie „Wir sind viele“.

Überraschender allerdings – und in gewisser Weise auch bedrohlicher – sind die neuen Grenzen, die nicht vom rechten, dafür aber von einem links orientierten Milieu ausgehen. Menschen, die sich selbst als aufgeklärt und fortschrittlich begreifen, verlangen, dass bestimmte Gemälde, Filme, Autoren nicht mehr gezeigt, nicht mehr gedruckt werden sollten. Verlangen, dass man die Freiheit der Kunst einschränkt.

Viele Künstler sind daher hoch beunruhigt, die Schriftstellerin Eva Menasse zum Beispiel. Sie sagte in einem Vortrag: „Ich bin davon überzeugt, dass die Freiheit der Kunst heute kleiner ist als noch vor wenigen Jahren. Das ist eine Entwicklung, die mich bestürzt und alarmiert.“

Bestürzt und alarmiert, das mag ein wenig aufgescheucht klingen. Doch gibt untermessen zahlreiche Streitfälle, es kommen wöchentlich neue hinzu und sie haben durchaus Konsequenzen, wenn etwa die *New York Times* beschließt, künftig keine Karikaturen mehr zu drucken, weil sich gleich mehrfach Menschen in ihrer Würde verletzt gezeigt und protestiert hatten.

Oder nehmen wir den Fall Scarlett Johansson: Sie zog viel Kritik auf sich wegen der Rollen, die sie spielen sollte: die Rolle eines Transmanns etwa, obwohl sie heterosexuell ist, oder die Rolle eines japanischen Cyborgs, obwohl sie bekanntlich keine Japanerin ist und keine Maschine. Dann erdreistete sie sich auch noch, eine Selbstverständlichkeit zu äußern und wurde darauf mit einem Shitstorm globalen Ausmaßes überzogen: Sie sagte: „Ich bin der Meinung, dass in einer idealen Welt jeder Schauspieler in der Lage sein sollte, jeden zu spielen, und dass Kunst in jeder Form immun gegen politische Korrektheit sein sollte.“

Oder der Fall der Band „Feine Sahne Fischfilet“. Am Bauhaus in Dessau durfte sie nicht auftreten, weil man Angst hatte, es könnte zu Nazi-Protesten kommen. Und ein Konzert der Band in Bielefeld wurde unterbrochen, im dortigen Jugendzentrum, weil eines der Bandmitglieder sein T-Shirt ausgezogen hatte. Sexuell Traumatisierte könnten dadurch erneut traumatisiert werden können, das war der Vorwurf. Außerdem sei es Frauen in der Regel nicht gestattet, die Brustwarzen zu zeigen, deshalb sollten auch Männer es nicht tun. „Auf Privilegien zu verzichten, solange sie nicht allen zuteilwerden, ist ein solidarischer – und antisexistischer – Akt“, hieß es in einem feministischen Blog.

Von ähnlichen Erfahrungen berichtet auch der Zeichner Ralf König, bekannt für seine teils drastischen Comics über die und aus der Schwulenszene. Einst, in den Neunzigern, wollte das Bayerische Landesjugendamt Königs Buch »Bullenklöten!« auf den Index setzen, der Vorwurf: sozialetische Desorientierung von Kindern und Jugendlichen. Jetzt, gute 20 Jahre später, bekommt König ganz andere Bedenken zu spüren, sie kommen aus der Szene selbst und gelten beispielsweise einem Wandbild in Brüssel aus dem Jahr 2015, das öffentlich attackiert und mit Kommentaren beschmiert wurde:

Hier würden „transphobe und rassistische Vorurteile“ verbreitet, urteilte etwa Rachael Moore, Koordinatorin des Rainbow House Brüssel. »Diese Darstellung hat ihren Ursprung in rassistischen und kolonialistischen Bildern, in denen die Körpermerkmale schwarzer Menschen oft auf wenige oberflächliche Merkmale reduziert wurden. Zudem wirkt ihr gesamter Gesichtsausdruck unintelligent und abwesend.«

Auf Facebook kommentierte König die Attacke: »Ich kapiere die Verbitterung und Humorlosigkeit der politisch allzu Korrekten ja schon eine Weile nicht mehr, vor

allem ihre hemmungslose Selbstgerechtigkeit, aber nun: Mein Wandbild in Brüssel wurde Opfer von Kunstvandalismus. Denn wenn's nach denen ginge, wäre jede Ironie, jede satirische Übertreibung, jeder selbstironische Blick auf die Szene ein Angriff auf wen auch immer. Mich schaudert bei dem Gedanken, in so einer Gesellschaft zu leben: verbissen, aggressiv, immer einen Grund suchend, sich selbst und sein Weltbild zum Alleingültigen zu erklären. Ich zuckte mit den Schultern und mache weiter wie bisher.«

Wie ging die Sache aus? Die Brüsseler baten König, die beiden Figuren »so bald als möglich« zu überarbeiten und »in einer würdevollen und stolzen Art und Weise« darzustellen. Andernfalls »haben wir keine andere Wahl, als einen anderen Künstler zu bitten, ein Ersatzbild zu entwerfen«. Schließlich teilten die Brüsseler dann mit, das Bild dürfe doch an der Wand bleiben, allerdings blieben dort auch die Protestaufschriften »Transphobia« und »Racism«. Ein Schild sollte zusätzlich erklären, warum das Bild problematisch sei.

All diese Fälle, wenn man sie sich genau anschaut, sind sehr unterschiedlich gelagert: Mal gibt es gute, mal weniger gute Gründe dafür, einem Künstler den Galerieraum, die Bühne, die Möglichkeit der öffentlichen Wahrnehmung zu entziehen. Mal ist es die Kunst selbst, sind es ihre Motive, die so verletzend und unbehaglich zu sein scheinen, dass man sie besser nicht zeigt. Mal sind es die Urheber dieser Kunst, die durch ihr Verhalten das eigene Werk in Misskredit bringen, weshalb die Kunst büßen muss und boykottiert wird.

Doch viel interessanter als die Frage, ob es in dem einen oder anderen Fall gerechtfertigt war, die Kunstwerke verschwinden zu lassen, sind die Motive hinter diesen Kulturkämpfen. Warum steht das Kerngeschäft moderner Kunst, das immer aus Verfremdung und Befremdung bestand, nun so oft unter Verdacht? Darauf gibt es natürlich keine schlichten Antworten. Man darf aber aus guten Gründen vermuten, dass es weniger an der Kunst liegt und mehr an der Gesellschaft, die sich verändert und ihre Erwartungen neu justiert. Die Kunstwerke selbst sind ja in der Regel keine grundsätzlich anderen als noch vor zehn oder fünfzehn Jahren; nur der Blick auf sie hat sich gewandelt.

Die Kulturkämpfe sind ein Indiz dafür, dass sich allgemeine Wertvorstellungen verändern. Und das hat sehr wohl sein Gutes: dass sich die gesellschaftliche Enge geweitet hat, dass die Lebensstile bunter, die Interessen vielfältiger, dass Abweichungen in sozialer, habitueller, geschlechtlicher Hinsicht meist nicht nur toleriert werden, sondern sogar erwünscht sind: gelten sie doch als Ausdruck gesteigerter Individualität.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Politisches Sachbuch

Michael Krennerich

Freie und faire Wahlen?

Standards, Kurioses, Manipulationen

Weltweit wird gewählt. Doch nicht jede Wahl ist demokratisch. Auf anschauliche und leicht verständliche Weise zeigt die Studie auf, wie nationale Wahlen in Demokratien und Autokratien durchgeführt werden. Zu diesem Zweck werden Wahlrecht, Wahlorganisation und Wahlsysteme beleuchtet. Über einführende wahltheoretische Überlegungen hinaus finden sich in der Schrift jede Menge rechtliche und praktische Überblicke und Länderbeispiele, einschließlich so mancher Kuriosität und Wahlmanipulation. Auch die Wahlregelungen in Deutschland bleiben nicht unerwähnt. Ein Buch voller interessanter Wahldetails, gut lesbar aufbereitet, mit einem Nachtrag zu Wahlen in Zeiten von Corona.



2., aktualisierte Auflage

ISBN 978-3-7344-1193-9, 296 S., € 24,90

E-Book ISBN 978-3-7344-1194-6 (PDF),

ISBN 978-3-7344-1195-3 (E-PUB), je € 21,99



ISBN 978-3-7344-1126-7,

160 S., € 18,00

E-Book 978-3-7344-1127-4

(PDF), € 15,99



ISBN 978-3-7344-0961-5,

200 S., € 16,90

E-Book 978-3-7344-0962-2

(PDF), € 13,99



ISBN 978-3-7344-0732-1,

184 S., € 14,90

E-Book 978-3-7344-0733-8

(PDF), 978-3-7344-0734-5
(EPUB), je € 11,99



ISBN 978-3-7344-0701-7,

168 S., € 14,90

E-Book

978-3-7344-0702-4
(PDF), € 11,99

www.wochenschau-verlag.de



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



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

Die Kultur war ein wesentlicher Motor, um diese Pluralisierung voranzutreiben, man könnte sogar sagen, dass die Künstler zu den Leitfiguren im kreativen Kapitalismus, wie Gernot Böhme das nennt, geworden sind.

Das heißt aber auch, dass die Ansprüche der Gesellschaft an die Kultur heute andere sind als noch vor 30 Jahren. Die Kultur, das kann man konstatieren, hat etwas ausgelöst, das ihr jetzt selbst zu schaffen macht. Pluralisierung trifft – etwa im Museum – auf einen Kanon, der aus einer anderen Zeit stammt, einer Zeit, in der die Gesellschaft wesentlich formierter, einheitlicher war: eurozentriert, männerzentriert, heterozentriert. Auch für das Kino, fürs Theater, für die Oper gilt das natürlich: die Wertebilder, die dort zum Gegenstand der Reflexion werden, stammen nicht selten aus einer anderen Zeit. Das muss man nicht prinzipiell schlimm finden, schließlich können wir uns auch für Stücke und Bilder begeistern, die aus Zeiten des Absolutismus stammen, obwohl wir in einer Demokratie leben. Man könnte sogar sagen, dass der Reiz historischer Stoffe gerade darin besteht, dass sie uns die Relativität unserer eigenen Gegenwart vor Augen führen. Doch just diese Relativität macht vielen zu schaffen. Der Islamwissenschaftler Thomas Bauer spricht deshalb von einem Mangel an Ambiguitätstoleranz, von dem Versuch, die uneindeutig gewordene Welt wieder eindeutig zu machen. Dort, wo Entgrenzung ist, sollen neue Grenzen gezogen werden.

Nun ist die Kunst das Feld, auf dem die Entgrenzung besonders stark vorangetrieben wurde. Entsprechend trifft sie das neue Eingrenzungsverlangen besonders hart. Zumal das Grenzbegehren oft von jenen ausgeht, die im Prinzip von der Pluralisierung profitieren, wie man jedenfalls zunächst denken könnte. In vielen Streitfällen sind es marginalisierte Gruppen, sind es schwarze Menschen, queere Menschen, Mitglieder ethnischer Minderheiten, die sich gegen die Mehrheitsgesellschaft auflehnen – und verlangen, dass sie in den Arenen der kulturellen Repräsentation endlich vorkommen oder anders vorkommen als bislang.

Die Pluralisierung der Gesellschaft hat also dazu geführt, dass sich das kulturelle Feld enorm weitet – und die Institutionen sich neu befragen lassen müssen. Das kann man Fortschritt nennen. Es sind Emanzipationsprozesse, die noch dadurch beschleunigt werden, dass es die neuen Foren des Internets gibt: die Möglichkeit, über Petitionen oder auch nur einzelne Tweets binnen weniger Stunden eine große, globale Welle der Empörung auszulösen.

Die Pluralisierung führt seit einigen Jahren in eine Atomisierung und nicht selten hält ein jeder sich selbst für den wichtigsten Maßstab. Entsprechend groß ist die Unduldsamkeit, manche sprechen von einer „Cancel Culture“, weil vieles weichen soll, was nicht ins eigene Welt- und Moralbild passt. Es gibt eine verschärfte Bereit-

schaft, den oder die anderen missverstehen zu wollen, einen Furor, der auf Verbannung zielt.

So kann man auf der einen Seite froh sein über die Emanzipationsbewegung, die sich abzeichnet, und muss doch feststellen, dass sie keineswegs in jeder Hinsicht auf Liberalisierung oder Befreiung abzielt. Anders jedenfalls als eine Künstlerin wie Anita Steckel, die in den 1970er Jahren mit ihrer Fight Censorship Group gegen die „Feigenblatt-Tradition“ und die „sexistischen Puritanismen in den Museen“ protestierte – und nicht weniger Nacktheit, sondern mehr forderte, vor allem mehr nackte Männer.

In den Konflikten der Gegenwart geht es nicht um Weitung, sondern um Einingung: Es geht darum, wer was über wen sagen darf und welche Gefühle, Leiderfahrungen oder auch Attribute von wem aufgegriffen, thematisiert, problematisiert werden dürfen. Hier lauten die Stichworte „Kulturelle Aneignung“ oder auch „Cultural Appropriation“. Und sie prägen selbst die Popkultur, bekannt für ihr postmodernes Zeichenspiel, auch ihr werden neuerdings scharfe Grenzen gezogen. Ähnlich in der Mode, wo weiße Models keine Rastalocken tragen sollen.

Es zeigt sich, dass in vielen der Streitfälle, die wir gerade erleben, es vor allem um Fragen der Unantastbarkeit geht: Es geht um den Eindruck, dass sich andere etwas aneignen, dass ihnen nicht gehört. Es geht darum, neue Grenzen einzufordern, um die eigene Identität zu schützen oder um sie überhaupt erst erkennbar zu machen.

Und das, dieses Ringen um Identität, ist ja keineswegs etwas, das nur marginalisierte Gruppe beschäftigen würde. Es ist etwas, das heute die allermeisten Menschen umtreibt: die Frage, was macht mich aus, mich als Individuum, mich als Teil der Gemeinschaft und darüber hinaus, was prägt die Identität der Gesellschaft, in der ich lebe. In den Heimatdebatten spielen diese Aspekte die zentrale Rolle, auch in den Debatten über Migration. Wenn ich mich nicht täusche, ist Identität das zentrale Thema der Gegenwart.

Damit ist aber noch nicht erklärt, was dahintersteht. Warum die Pluralisierung als Bedrohung der eigenen Identität empfunden wird. Meine Vermutung: dahinter steht ein Freiheitsproblem. Viele Menschen fühlen sich von der eigenen Freiheit überfordert oder fühlen sich um ihre Freiheit betrogen. Sie leben in dem Gefühl auf freie Weise unfrei zu sein.

Man könnte es auch das Margarine-Paradox nennen, frei nach dem Motto der Diätmittelfirma, deren Namen ein Freiheitsversprechen ist: Du darfst. Der dazu gehörige Slogan lautet: Ich darf so bleiben, wie ich bin. Doch darf ich das natürlich nur, wenn ich mein Leben ändere, wenn ich mich viel bewege, vor allem aber, wenn ich

immerzu die entsprechende Margarine esse. Du darfst, das heißt also in Wahrheit: Du musst. Ich darf so bleiben wie ich bin, wenn ich nicht so bleibe, wie ich bin. Die Internetseite der Firma formuliert es so: „Du darfst sagt: Frauen müssen gar nichts, außer sich wohl zu fühlen und das Leben zu genießen!“

Das Margarine-Paradox ist das Freiheitsparadox, das einen enthemmten Liberalismus durchzieht und gerade jetzt, in der Digitalmoderne, besonders stark greift und unter dem die Kunstfreiheit leidet.

Da ist einerseits ein großartiges Du Darfst: Quasi kostenlos können sich mehr Menschen denn je mit aller Welt austauschen und für die eigenen Ansichten ein großes Publikum erreichen. Sie sind nicht länger darauf angewiesen, von einer Zeitung, einem Kunstwerk oder einer Partei repräsentiert zu werden. Sie formen nicht zuletzt im Netz ihre Interessen, ihren Lebensstil – und die Art und Weise, wie man dort erscheint und sich präsentiert, wie man bei der bei Twitter, Facebook, Instagram erscheint, wird zu einem Teil der eigenen – Identität.

Zugleich wird diese ungeheure Freiheit von vielen – gerade von jüngeren Menschen – als Zwang empfunden, eben als unfreie Freiheit. Viele mögen, viele können sich dem Netz nicht entziehen, schon weil die eigenen Freunde alle dabei sind, die Kollegen, weil man sich andernfalls von der Welt abgeschnitten fühlt. Es gibt soziale und ökonomische Abhängigkeit. Deutlich verschärft wird das Freiheitsparadox noch dadurch, dass die Digitalmoderne erstens die Kontrolle und zweitens die Ungewissheit verstärkt. Erstens die Kontrolle: Also das Gefühl der Einengung, dadurch etwa, dass seit den NSA-Skandalen allen klar sein muss, dass ihre Datenspuren permanent gespeichert und kommerziell ausgewertet werden: ein Akt der unsichtbaren Enteignung, könnte man sagen, der zudem von Algorithmen und der sogenannten Künstlichen Intelligenz noch einmal beschleunigt wird, vermitteln diese doch einem jeden Bürger, sie kennen ihn viel besser, als er sich selbst kennt und alle Entscheidungen seien längst getroffen, bevor er sie überhaupt als solche begreift.

Also: Einerseits wollen immer mehr Menschen der Digitalmoderne über immer mehr Aspekte in ihrem Leben bestimmen. Zugleich stehen sie unter dem nicht völlig falschen Eindruck, dieses, ihr Bestimmen, sei vorherbestimmt – von unsichtbaren Mächten, in irgendwelchen Serverfarmen ausgebrütet.

Zweitens die Ungewissheit: Denn die Kontrolle ist nicht um den Preis der Sicherheit erkaufte, wie es in Disziplingesellschaften der Fall ist, sondern im Gegenteil: Das Symbol der Digitalmoderne ist die Wolke, sie vernebelt auf unsichtbare Weise die Fragen der Macht, jede klare Front, jeden benennbaren Feind. Niemand kann sagen, ob sich nicht der Finanzcrash von 2008 schon morgen wiederholt, ob nicht das Irre-

ale der Netzwelt nicht längst auf die Realien des Lebens übergreift und toxische Wirkung zeitigt.

Auch im Politischen zeigt sich diese Ungewissheit, wenn man etwa daran denkt, wie stark die Souveränität der Nationen geschmälert wird durch internationale Konzerne der Datenwirtschaft. Was ist schon die Macht der Kanzlerin gegen die Macht eines Marc Zuckerberg. Auch hier haben wir es mit einer Spielform des Kontrollverlusts zu tun.

Das Epochengefühl heißt Allverfügbarkeit, was eine Verheißung ist, wenn Sie daran denken, was Wikipedia, Netflix, Amazon ermöglichen, von Navis ganz abgesehen. Was aber zugleich – Stichwort: Ungewissheit – als Bedrohung verstanden werden kann, wenn man selbst derjenige ist, über den verfügt wird – und das schleichend, ohne dass man es recht mitbekäme.

Die enorme Bedeutung der Identität in vielen Debatten gründet vor allem in diesem doppelten Gefühl der Verfügbarkeit: Der Einzelne ist in der Digitalmoderne aufgerufen, eine ganz eigene Persönlichkeit auszubilden und diese öffentlich darzustellen. Diese Eigenheit aber besitzt er nicht selbst, sie wird enteignet, könnte man sagen, durch jene unsichtbaren Mächte, die sich im Netz aller Daten und Eigenheiten bedienen, ob aus ökonomischen oder sicherheitspolitischen Motiven, ist dann erst einmal gleichgültig.

Entfremdung war ein Leitmotiv im 20. Jahrhundert, Enteignung wird, das wäre meine Prognose, zum Leitmotiv des 21. Jahrhunderts werden. Im kognitiven Kapitalismus wird die eigene Existenz immer stärker an Austauschprozesse im Internet gebunden, sie ist nicht mehr zu greifen, sie wird mir in dem Maße genommen, in dem sie in Erscheinung tritt und öffentlich wird. Auch das eine Paradoxie.

Was aber folgt aus dieser Enteignungserfahrung, was folgt aus den widerstreitenden Empfindungen: Erstens aus dem Gefühl des Individuums, einer schier endlosen Pluralität, wie sie sich im Netz auftut, einen eigenen Lebensstil abgewinnen zu dürfen – Du darfst –, zweitens diese Superoptionalität zugleich leben zu müssen, weil es ein Zurück zur alten Überschaubarkeit nicht gibt – und bei alledem drittens doch zu ahnen, dass es sich bei dieser anstrengenden, viele Menschen überfordernden Form der Hyperindividualisierung nur um eine Schein- und Teilfreiheit handelt? Um eine enteignete Freiheit?

Bei vielen folgt daraus vor allem: Verunsicherung. Und aus der Verunsicherung folgt das Bedürfnis nach Klarheit: einer Klarheit der Verhältnisse, einer Klarheit der eigenen Identität. Einer Klarheit auch in der Kunst. Deshalb die mangelnde Ambiguitätstoleranz, deshalb der dringende Wunsch, zumindest im kulturellen Feld, im Raum

der Symbole, eine Eindeutigkeit und Souveränität einzufordern, auf die in den turbulenten Welten des Virtuellen eh niemand mehr zu hoffen wagt.

Dieses Unbehagen an der Freiheit lässt sich schlecht fassen. Es lässt sich von jenen, die es empfinden, schwer formulieren, eben weil das Margarine-Paradox stark widerstreitende Gefühle in sich trägt. Deshalb aber ist der Streit, der Kulturkampf einer, der nicht mit Argumenten betrieben wird. Affekte übernehmen die Herrschaft. Die sogenannten unguuten Gefühle, das Unbehagen und die Angst werden zum Argumentationsersatz, um die eigene Weltsicht zu beglaubigen. Und weil man Gefühle nicht bestreiten, sie niemandem abstreiten kann, sind die Kulturkämpfe oft ebenso emotionsgeladen wie unerquicklich.

Und wo bleibt das Positive? Die Zeiten der postmodernen Beliebbarkeit, zumindest das kann man sagen, liegen hinter uns – und das hat ja durchaus sein Gutes. Die Kunst mag nicht länger so frei sein, wie sie es vor zehn oder 20 Jahren war. Doch kann man darin auch eine Chance sehen: nämlich die, dass sich in den kulturellen Konflikten, die wie dargelegt immer Stellvertreter-Konflikte sind, wieder klärt und verdeutlicht, wie wichtig die Kunst, wie bedeutsam die Freiheit ist. Erst im Moment der Bedrohtheit wird ihr Wert wieder spürbar.

Daniel Martin Feige

Warum es keine Grenzen einer richtig verstandenen Kunstfreiheit geben kann

Die im Grundgesetz verbürgte Kunstfreiheit verteidigt angesichts der zahlreichen Irritationen, die die Kunstgeschichte des 20. Jahrhunderts auszeichnet, mit der Kunst eine Praxis, die sich in kalkulierter Weise an den Grenzen des Verständlichen und dessen, was gesagt werden darf, bewegt. Ob die heftigen Reaktionen bei der Uraufführung von Strawinskys *La Sacre du Printemps*, der ästhetisch wie ontologisch unklare Status von Duchamps *Fontaine* oder die Irritation, die Zuschauer*innen angesichts von Chris Burdens Performance *Shoot* befallen haben mag: Der grenzüberschreitende Charakter der Kunst ist keine äußerliche Eigenart eines Gegenstandes, der nur kulinarisch konsumiert werden soll.

Die drei genannten Arbeiten sind natürlich nicht allein in ihren Materialien und der historischen Situation, in der sie stehen, unterschiedlich gelagert. Auch das, was an ihnen jeweils als unangemessen oder gar die Grenzen der Kunstfreiheit überstrapazierend geltend mag, ist bzw. war etwas Anderes. Mag Strawinskys Musik unter anderem aufgrund ihrer markanten rhythmischen Organisation für das damalige Publikum irritierend gewesen sein, so ist der Grund dafür, dass sich Philosophen viele Dekaden lang den Kopf über die genaueren Eigenarten von Duchamps Arbeit zerbrochen haben, unter anderem darin zu suchen, dass die Arbeit faktisch nie in der Ausstellung, in der sie Duchamp unter Pseudonym eingereicht hatte und zu deren Kuratoren er selbst gehörte, ausgestellt worden ist; sie ist sicher kein skulpturales Objekt, sondern der institutionelle Kontext wie die Dokumentation werden hier Teil der Arbeit. Angesichts von Chris Burdens *Shoot* schließlich hat der für die gesamte Gattung der Performance charakteristische Einzug der Differenz zwischen Darstellung und Dargestelltem (eine Verletzung wird nicht von einem Schauspieler dargestellt, sondern der Performer wird hier tatsächlich verletzt) derart an Brisanz gewonnen, dass es hier wirklich um Leben und Tod hätte gehen können

Von den drei genannten Arbeiten unterscheiden sich jüngste Diskussionen etwa über die Verleihung des Literaturnobelpreises an Peter Handke darin, dass es hier um die Grenze von Kunst und Nicht-Kunst nicht primär ausgehend von der Frage von (in ihrem Material, ontologischen Status wie ästhetischen Eigenarten) irritierenden Gegenstände geht, sondern vielmehr um die Frage des Verhältnisses von ästhetischen

und moralischen Beurteilungen. Hinsichtlich der Preisverleihung an Handke ist nicht allein und prinzipiell zu Recht gefragt worden, ob er angesichts seiner öffentlichen Verteidigung von Milosevic wie auch aufgrund der Skandale der Nobelkommission im Kontext von Vorwürfen sexueller Belästigung im Jahr zuvor der richtige Kandidat sei für einen solchen Preis, der klarerweise über eine ästhetische Wertschätzung seiner Arbeiten hinausgeht. Es ist mitunter in einigen Kommentaren auch suggeriert worden, dass sein Werk selbst Ausdruck seiner problematischen politischen Haltung sei und sich mit einer Kritik seiner Person erledigt habe.

Auch wenn es mir nicht um eine Verteidigung von Handkes Werk gehen wird (das ist eine offene Frage, die sich nur im Streit um eine angemessene Interpretation seiner literarischen Texte ausloten lässt)¹, geht es mir doch darum geltend zu machen, dass der Gedanke, dass literarische Texte, Bilder oder Filme bruchloser Ausdruck einer bestimmten moralischen Perspektive sind, problematisch ist. Wenn es so wäre, würde man bei einer Symptomatologie des Kunstwerks enden, die darauf hinausläuft, den Eigensinn des Werks abzuschaffen; ob man einen literarischen Text, einen Zeitungsartikel oder eine öffentliche politische Debatte betrachten würde (ohne zu bestreiten, dass literarische Texte mereologisch auch Zeitungsartikel oder solche Debatten integrieren können), wäre dann letztlich irrelevant. Man kann unter dieser Perspektive alles, was Menschen tun, als Ausdruck einer bestimmten moralischen Perspektive beschreiben (so wie man alles ohnehin auf alle möglichen Arten und Weisen beschreiben kann)². Demgegenüber gilt es den Eigensinn des Kunstwerks zu verteidigen. Daraus nun aber den Schluss zu ziehen, dass literarische Texte, Bilder, Filme usw. aufgrund ihres Status als Kunstwerke prinzipiell jeder Form moralischer, politischer oder anderweitiger, nicht auf das Kunstwerk qua Kunstwerk bezogener Kritik entzogen sind, wäre wiederum ein falscher Schluss. Das ist nicht allein deshalb so, weil man darin eine Immunisierung möglicherweise berechtigter Kritik sehen könnte – möglicherweise ist Handkes Buch *Eine winterliche Reise zu den Flüssen Donau, Save, Morawa und Drina oder Gerechtigkeit für Serbien* schlichtweg nichts Anderes als proserbische

1 Das Interpretationen nicht im herkömmlichen Sinne begründbar sind, heißt nicht, dass sie außerhalb vernünftiger Aushandlungsprozesse stehen würden; schon Kant hat in diesem Sinne gezeigt, dass wir den Fall, dass wir einen ästhetischen Gegenstand relativ auf unsere Präferenzen beurteilen und den Fall, dass wir einen solchen Gegenstand in seiner Eigenlogik beurteilen, klar unterscheiden müssen. Gründe in der Kunstkritik haben aber eine andere Form als etwa im Streit um die Wahrheit von Beschreibungen der Wirklichkeit; Frank Sibley hat davon gesprochen, dass Interpretationen andere das Werk unter einer bestimmten Perspektive sehen lassen, wobei eine zentrale Frage ist, inwieweit verschiedene Beschreibungen eines Werks es in lohnender Weise erfahrbar machen. Vgl. das Ende von Frank Sibley 1959 und weitergehend zum epistemischen Status ästhetischer Urteile mit Blick auf Kunst auch Feige 2015.

2 Vgl. in diesem Sinne Putnam 1990: 94.

Propaganda und eine Verharmlosung des Völkermordes. Nicht alles, was sich faktisch mit dem Etikett der Kunstfreiheit schmückt, fällt berechtigterweise unter diesen Begriff (wobei das weder per Deklaration entschieden werden kann, noch vor einer Auseinandersetzung mit dem Werk). Es ist vielmehr und vor allem auch deshalb nicht so, weil viele Kunstwerke klarerweise moralische wie auch politische Fragen verhandeln; wer die Romane B. Travens nur für Abenteuergeschichten hält, ohne die präzise Beschreibung von Ausbeutung und sozialer Ungleichheit zu sehen, verpasst hier genau so eine zentrale Dimension der Werke wie in dem kontrafaktischen Fall, dass man den ästhetischen Witz von Alan Parkers *Mississippi Burning* in einer pittoreske Darstellung der Landschaft Mississippis sehen würde.

Wie lassen sich die scheinbar widersprüchlichen Einsichten, dass Kunstwerke autonom sind und dennoch auf moralische Fragen bezogen sind, vereinbaren? Sie lassen sich so vereinbaren, dass selbst solche Kunstwerke, die moralische Gesichtspunkte verhandeln, das niemals nach dem Vorbild von Aussagen zu moralischen Fragen tun. Selbst wenn ein Kunstwerk vornehmlich im Medium der Sprache operiert, lässt sich das, was es sagt, doch niemals im Sinne einer These oder Aussage erläutern. Mit Adorno kann man sagen,³ dass Kunstwerke gemessen an einem herkömmlichen Begriff des Inhalts schlichtweg keinen Inhalt haben, sondern vielmehr eine Form. Unter Form ist dabei die je spezifische Organisation von Elementen in einem Werk zu verstehen. Kunstwerke bestehen nicht aus vorgängig in ihrem Sinn feststehenden Elementen, sondern was ein Element ist, muss im Rahmen der Organisation des jeweiligen Werks nachvollzogen werden.⁴ Genau deshalb und nicht aus dem Grund, dass Kunstwerke per se eher unsere sinnlichen Vermögen denn unsere kognitiven Vermögen ansprechen würden, kann man nur dann über ein Werk urteilen, insofern man die von ihm etablierte Konstellation nachvollzieht – wobei ein solcher Nachvollzug weder ein passives Registrieren der Elemente ist, noch ein bloßes Hineinlesen von etwas in das Werk. Operieren Romane im Medium der Sprache, so sind die Worte in ihren semantischen, gestischen, phonetischen und (selten) graphischen Eigenarten auch hier keine gegebenen Elemente, sondern werden in und durch den Roman erst konstituiert. Auch wenn die Materialien aller Künste Analoga außerhalb der Künste haben, auf die sie explizit oder implizit rekurren, so werden sie doch erst in und durch das jeweilige Kunstwerk in ihrer Spezifität hervorgebracht. Handkes *Die Angst des Tormanns vorm Elfmeter* ist entsprechend selbst dann nicht bruchlos in die Artikulation einer Weltansicht zu übersetzen, wenn es in seiner Gestaltung der

3 Vgl. Adorno 1973: 214 ff.

4 Vgl. dazu weitergehend auch Kapitel 4 in Feige 2015b.

Sprache zugleich einen eigentümlichen und wie seltsam entrückten Weltbezug seines Protagonisten Josef Bloch artikuliert: Das Werk selbst hat keine Sichtweise, sondern ist die sprachliche Form der Artikulation einer Sichtweise. Kein Roman erzählt einfach und hat dazu noch eine bestimmte Art und Weise, auf die er etwas erzählt, sondern ein Roman ist genau die spezifische Art und Weise, *auf die* er etwas erzählt (wenn es denn etwas gibt, was er erzählt).⁵

Wie ist vor diesem Hintergrund verständlich zu machen, dass einige Kunstwerke auch moralische oder politische Fragen thematisieren? Wenn der Inhalt des Kunstwerks seine Form ist, so darf diese Form nicht fälschlicherweise in einem formalistischen Sinne erläutert werden – so, als hätte die Sprache in der Literatur nicht auch eine semantische Dimension. Mit Adornos zu Beginn der *Ästhetischen Theorie* formulierten Einsicht, dass Kunstwerke gleichermaßen „autonom und fait social“ sind,⁶ lässt sich deshalb präzisieren, dass der Inhalt des Kunstwerks seine Form in ihrer Spannung zur historisch-gesellschaftlichen Realität ist; vermittelt und in gebrochener Weise haltt gewissermaßen unsere gegenwärtige Praxis und unsere Lebensform im Werk wieder. Auf dieser Grundlage werden auch die kategorialen Umbrüche in der Kunstwelt verständlich:⁷ Wenn heute in den Künsten vermehrt digitale Praktiken und postkoloniale Diskurse aufgegriffen werden (siehe z. B. die letzte Documenta), so ist das Ausdruck der Tatsache, dass gesellschaftliche Fragen und Probleme im Medium der Kunst in verwandelter Weise aufgegriffen werden, ohne dass dadurch die Kunst einfach zu einem Reflex gesellschaftlicher Verhältnisse würde. Anstatt eines bloßen *Reflexes* gesellschaftlicher Verhältnisse (was bei einer Symptomatologie der Kunst enden würde) ist die Kunst vielmehr ein Medium der gesellschaftlichen *Reflexion*.

Die im Grundgesetz verbürgte Freiheit der Kunst kann damit als Verteidigung einer Praxis gesehen werden, die gegenüber praktischen wie theoretischen Zwecken Eigensinn hat, ohne deshalb in ihrer Nutzlosigkeit nicht dennoch eine bestimmte Kraft zu entfalten. Ein Kunstwerk zu erfahren, heißt im Lichte der jeweiligen Organisation des jeweiligen Werks sich selbst in seinen Orientierungen und Wahrnehmungspraktiken herauszufordern, sodass derjenige, der das Werk erfährt, nicht allein als Subjekt in anderer Weise konstituiert wird, sondern zugleich etwas erfährt, was in seinem Wollen und Wünschen nicht aufgeht. Kurz gesagt: In Kunsterfahrungen wird

5 Arthur C. Danto (1981) hat deshalb davon gesprochen, dass alle Kunstwerke wie Metaphern sind; sie zeigen nicht bloß etwas, sondern sie zeigen, indem sie etwas zeigen, immer auch sich selbst und die Art und Weise ihres Zeigens; vgl. Kapitel 7.

6 Adorno 1973: 16.

7 Vgl. zu jüngeren Entwicklungen in diesem Sinne: Rebentisch 2015.

der nicht selbstbewusste Untergrund unseres Selbstbewusstseins thematisch. In überkommenen Begriffen lassen sie sich damit als besondere Art eines Bildungsprozesses verstehen, der gegenüber theoretischen wie praktischen Anforderungen frei ist und in seiner Ungesicherheit gerade deshalb verteidigt werden muss.

Was lässt sich vor dem Hintergrund einer solchen Perspektive abschließend zur Frage der Kunstfreiheit und ihren möglichen Grenzen sagen? Ich schließe mit zwei Bemerkungen. Erstens (i) darf der Streit um Handke und verwandte Fälle (wie etwa die möglicherweise sexualisierten Darstellungen Minderjähriger auf den Bildern von Balthus oder der Streit um das möglicherweise sexistische Gedicht Gomringers) nicht so verstanden werden, dass es ein Streit ist, der bloß Elemente oder Teile eines Werkes betrifft, die politisch problematisch sind. Vielmehr geht es damit um die Frage, ob und inwieweit es sich hier *überhaupt* um Kunstwerke handelt. Ist man nämlich gewillt zu sagen, Handkes Erzählung sei letztlich eine Apologie des Völkermordes und drücke ein revisionistisches Geschichtsbild aus, so hat man ihr schlichtweg den Status als Kunstwerk aberkannt; das ist so, weil für Kunstwerke charakteristisch ist, dass sie *keine* unverblümete These, Position oder Aussage vertreten. Es kann deshalb auch keine faschistische Kunst geben (bzw. der Begriff wird hier in einem privaten Sinne gebraucht), weil Kunst eben nicht einfach eine äußerliche, etwa sinnliche Aufhöhung eines gegebenen Inhalts meint, sondern sich wesentlich jeder eindeutigen inhaltlichen Zuschreibung qua ihrer Form sperrt (das gilt noch für die Dialektik jüngerer Kunstpraktiken, die angesichts zeitgenössischer gesellschaftlicher wie politischer Entwicklungen verstanden haben, dass die Kunst ihre Komfortzone verlassen muss, was sie doch paradoxerweise niemals wirklich kann, ohne eine politische Praxis zu werden). Wenn Handkes Text eine solche Dynamik nicht entwickelt, spricht durchaus viel dafür ihn weniger im Kontext der Kunstkritik, als vielmehr einer unverblühten politischen Kritik zu diskutieren.

Zweitens (ii) folgt aus meinen hier vorgestellten Überlegungen, dass es keine Grenzen der Kunstfreiheit geben kann. Denn entweder wir haben es mit einem Gegenstand zu tun, der in Wahrheit weniger dem Bereich der Kunst als dem Bereich politischer Interventionen o. Ä. zuzuordnen ist – wobei diese Grenze zwar eine kategoriale ist, aber natürlich in jüngeren Kunstentwicklungen immer wieder neu ausgehandelt und in der Form bestimmter künstlerischer Aktionen selbst thematisiert wird (ich denke hier z. B. an die umstrittenen Aktionen des Zentrums für politischen Schönheit). Zur herrschenden Sitte, zu moralischen Befindlichkeiten hat die Kunst tatsächlich ein rein negatives Verhältnis; wenn sie in dieser Weise nicht immer schon per se anstößig wäre, würde sie sich um alles, was an ihr kraftvoll sein kann, gebracht haben.

Literatur

- Adorno, Theodor W. (1973): *Ästhetische Theorie*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Danto, Arthur C. (1981): *Die Verklärung des Gewöhnlichen. Eine Philosophie der Kunst*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Feige, Daniel M. (2015): Ästhetische Objektivität. Eine hermeneutische Analyse. In: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie* 63, 1048-1071.
- Feige, Daniel M. (2015b): *Computerspiele. Eine Ästhetik*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Putnam, Hilary (1990): *Vernunft, Wahrheit und Geschichte*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Rebentisch, Juliane (2015): *Theorien der Gegenwartskunst zur Einführung*. Hamburg: Junius.
- Sibley, Frank Sibley (1959): Aesthetic Concepts. In: *The Philosophical Review* 68, 421-450.

PROFILE

Frank Haldemann and Thomas Unger

The Anti-Impunity Framework: A Critical Appraisal¹

In the 21st century, the UN Principles to combat impunity have become an integral part of the human rights landscape. Even before their being taken ‘note of’ by the UN Commission on Human Rights in 2005, the Principles shaped – but were also shaped by – human rights politics and activism around the world; especially so in societies, such as Argentina, undergoing ‘third-wave’ transitions from dictatorship to democracy.² As Diane Orentlicher suggested in her independent expert Report, the Principles in the original version drafted by Louis Joinet played ‘a singularly influential role’ in paving the ground for ‘remarkable advances in national and international efforts to combat impunity’ (Report Orentlicher 2005: 2). Ever since, the Principles have become a reference point for global debates on accountability for human rights violations.³ Recent years have seen, however, a decline in their usage (see ICTJ Brief 2011: 4). The practice of amnesty granting seems particularly revealing in this regard. As recent empirical work (Mallinder 2012, Olsen et al. 2020: 103-104) has suggested, amnesties have not dramatically decreased in number since the late 1980s and continue to be used in countries facing political crisis – a development rather difficult to reconcile with an anti-amnesty stance as reflected in the Principles, especially in their updated version. In this respect, as in others, political decision-making ‘on the ground’ – especially in situations of mass atrocity and political transitions – may be more ‘messy’ and prone to political ‘trade-offs’ than any ‘tidy’, strictly duty-based normative framework would allow. That might also explain why the principles have never been formally adopted by the multilateral human rights fora (see ICTJ Brief 2011).

That the Principles are now firmly established in human rights discourse is not intended to mean that they are uncontroversial, however. While an important reference

1 The thoughts expressed in this article appeared first in Haldemann/Unger 2018.

2 On the origins of the campaign against impunity, see Joinet Report 1997: paras 1-6. See also Huntington 1991.

3 For references to relevant policy-making instruments and reports by governmental and non-governmental organizations, see Roht-Arriaza 2018.

point for theory and practice, the anti-impunity framework set up by the Principles is also potentially fraught with disagreement and controversy. Each Principle, in its own way, raises complex theoretical and practical problems, and diversity of views is to be expected when it comes to the question of how best to address them. But beyond a merely punctual criticism of the Principles, a more fundamental criticism may be leveled against the normative project as such, or at least essential parts of it. In what follows, we identify various strands of criticism that may be directed at the anti-impunity project as envisaged by the UN Principles to combat impunity. In doing so, our purpose is not exhaustiveness but, more modestly, to open a few avenues for critically thinking about the meaning and possible shortcomings of the Principles as a global human rights agenda.

Before pursuing the discussion further, it is worth mentioning that so far – to our knowledge – the Principles have not been subjected to any systematic critique. However, while often not explicitly engaging with the Principles themselves, scholars have increasingly called into question a number of ‘core’ assumptions on which the contemporary anti-impunity discourse – as reflected in the Principles – supposedly rests. The recent discussion in the burgeoning field of transitional justice is illustrative in this respect. The demand for a stronger inclusion of ‘justice from below’ perspectives in transitional justice can, for instance, be read more broadly as a critique of (what is perceived to be) a ‘legalistic’, ‘top-down’ perspective on fighting impunity which supposedly offers ‘off the shelf’ models rather than bespoke solutions to transitions and focuses merely on the consequences and not on the root-causes of violations (see McEvoy/McGregor 2008, Sharp 2014). Moreover, we should mention a recent collection that critically engages with what is referred to as the new ‘laser focus on anti-impunity’ in human rights (see Engle/Miller/Davis 2016: 2). This focus, it is argued, ‘has created blindspots in practice and scholarship that result in a constricted response to human rights violations, a narrowed conception of justice, and an impoverished approach to peace’ (Ibid.). This collection, however, tends to define ‘anti-impunity’ narrowly as ‘criminalization’. We adopt here a broader understanding of ‘anti-impunity’. On such an understanding, combating impunity revolves around four distinct yet complementary set of state obligations – to investigate, prosecute and punish, repair and prevent human rights violations. The critical reflection that follows applies, however, not solely to criminal justice but also to the broader anti-impunity framework as developed by the Principles.

In what follows, we focus on five sorts of critiques that may be leveled against the Principles’ anti-impunity framework. We shall refer to them, respectively, as ‘Rigidity

Critique', 'Disconnectedness Critique', 'Legalism Critique', 'ESCR Neglect Critique' and 'Beneficiaries Critique'.

1. *Rigidity Critique*: One critique that may be levelled at the Principles is that they provide an excessively rigid framework for dealing with human rights violations, and especially so with respect to societies 'in transition' from dictatorship or armed conflict to a more just and stable order. The Principles, after all, seem to leave little, if any, space for the sort of bargaining and trade-offs that may be required in such contexts to end or constrain violence and enable peaceful adjustment. This issue is often discussed in relation to amnesty. A number of scholars have taken the view that amnesty, even for serious human rights violations, does not 'automatically' amount to a breach of international law.⁴ Moreover, it has been argued that taking amnesty simply 'off the table' may be counterproductive because 'sometimes, peace will only be attainable if justice is sacrificed' (Schabas 2012: 198). The current discussions in Colombia that move away from amnesties for serious crimes towards a system of reducing the punishment for such crimes might show an alternative model that better squares the demands for justice and peace. It is, however, premature at this stage to make any definite statement in this respect.
2. *Disconnectedness Critique*: Framed in abstractly universal terms, the Principles invite the criticism that they deliver a form of 'justice from above' – remote from and inaccessible to the local communities most effected by violence and conflict (see McEvoy/McGregor 2008). Far from insensitive to this issue, UN expert Diane Orentlicher stressed in her Report 'the importance of public consultation in shaping anti-impunity measures' and took pains to strengthen this dimension in the updated version of the Principles (Report Orentlicher 2015: 6). Critics, however, may object that the issue of local ownership remains nonetheless largely side-lined by the effort to articulate a unified, universally applicable scheme for combating impunity that is based on a best practice 'tool box' of pre-determined mechanisms and strategies.
3. *Legalism Critique*: Legalism, as famously defined by Judith Shklar, refers to 'the ethical attitude that holds moral conduct to be a matter of rule following, and moral relationships to consist of duties and rights determined by rules' (Shklar 1964: 1). One central feature of legalism, so understood, is 'the attendant belief that law is not only separate from political life but that it is a mode of action superior to mere politics' (Ibid.: 8) To some extent, the Principles can be read along

⁴ See Freeman/Pensky 2012, Mallinder 2008, Schabas 2012: 173-198.

these lines – as an institutionalized effort to legally tame political power and prevent arbitrary compromising at the expense of victims of human rights abuse. Legalism has always had its critics, however. It has been criticized, among other things, for exaggerating the power of law to solve complex problems; propagating an unduly abstract idea about people; over-concentrating on the ‘state’ at the expense of other actors and sites; obscuring the quintessentially political nature of legal decision-making; failing to engage with patterns of socio-economic injustice and maldistribution; excessively relying on an ‘absolutist’ vocabulary that rules out compromise.⁵

4. *ESCR Neglect Critique*: The Principles clearly place their focus on civil and political rights (CPR), at the expense of economic, social and cultural rights (ESCR). This focus can be explained by the Principles’ drafting history. As explained earlier, the UN’s work on impunity resulted in the elaboration of two separate reports: one focused on ESCR and the other on CPR. Advocates of ESCR, however, will take issue with this division between two groups of human rights. In their view, the common claim that CPR and ESCR are fundamentally different is exaggerated and does not stand up to scrutiny (see Arbour 2007: 1-27, Mantouvalou 2011). ESCR, so the argument goes, are as essential for the freedom and wellbeing of the individual as long-established CPR and should therefore be given equal weight. On this account, then, the Principles’ focus on CPR risks misconstruing the anti-impunity project as a human rights agenda by separating, rather than linking, what should be complementary elements of the global struggle against impunity.
5. *Beneficiaries Critique*: A fifth, somewhat related critique than may be addressed to the Principles is that they focus so exclusively on the ‘visible’ side of human rights abuse as to lose sight of its ‘invisible’ side. Part of this latter side is the role of beneficiaries – those who eventually benefit materially or socially from large scale injustice. As Mahmood Mamdani has argued with respect to South Africa’s Truth and Reconciliation Commission, a narrow focus on violations of CPR allows those who benefitted from a grossly unjust system to go away thinking that they had little if anything to do with these injustices (see Mamdani 2015, Meister 2002).

The critiques just outlined vary in emphasis and kind. Some of these critiques are perhaps best described – borrowing from international relations theorist Robert W. Cox – as ‘problem solving’ (Cox 1981: 128-130). We may, indeed, think of some of these strands of criticism as aimed at solving problems *within* the Principles’ anti-impunity framework, while generally accepting the parameters of this framework. Take

⁵ For this line of criticism, see Kennedy 2005 and also McEvoy 2008.

the ‘ESCR Neglect Critique’. It makes sense for the contemporary interpreter to read the Principles as dealing with violations of *both* CPR and ESCR, despite their initial division into two separate tracks. Take, too, a variant of the ‘Legalism Critique’ – the claim that the Principles’ ‘state-centric’ perspective does not sufficiently take into account the role of non-state actors. There is good ground for arguing that the Principles are best interpreted as applying not only when States commit human rights violations, either directly or indirectly, but also when they fail to protect individuals within their jurisdiction from human rights abuse by *non-state actors*. These are some examples of how critique can serve as a guide to address particular problems or shortcomings of the Principles, without however calling into question the very framework into which they are organized.

Other critiques – following Cox we may refer to them as ‘critical theories’ – challenge more fundamentally the prevailing anti-impunity framework. The ‘Beneficiaries Critique’, for instance, may be understood along these lines. Rather than taking the current anti-impunity framework for granted, the perspective here is ‘critical’ – directed towards a fundamental reappraisal of the very concepts and categories around which the current anti-impunity discourse is organized (see Cox 1981: 129-130). By focusing on the question of ‘structural beneficiaries’, this critique asks us to radically re-think the question of responsibility for past injustices by moving beyond the victim-perpetrator dichotomy. Something similar may be said about the ‘Legalism’ and ‘Disconnectedness’ critiques, both of which aim at moving debates beyond what is perceived as a narrowly ‘legalistic’, ‘from above’ perspective on impunity. A more radical critique of the Principles may also fundamentally question their ‘state-centric’ outlook and call for a shift in perspective towards the recognition of obligations for non-state actors, such as multinational corporations, to provide remedies for their own human rights abuses.⁶

Such wide-ranging critiques need not be rejectionist, however. Even staunch critics may be reluctant to abandon altogether the demand for legal accountability as formulated in the Principles. Instead, they may prefer a reformist strategy, one that builds upon and offers correctives to the existing anti-impunity framework.⁷

A separate issue, however, is whether this or that critique has a point. This is not the place to pursue this discussion in any detail. For the present purpose, we shall focus on one possible counter-argument – the claim that some of the criticisms impli-

6 See Roht-Arriaza 2018 and also UN Principles on Business and Human Rights, Annexed to resolution of the Human Rights Council, A/HRC/17/31, 21 March 2011 (‘Ruggie Principles’).

7 For such an approach, see McEvoy 2008: 29.

citly or explicitly directed at the Principles fundamentally misunderstand, misconstrue or misrepresent that which they criticize. Do, we may ask, the various critiques outlined above accurately reflect the Principles as a normative project? To address this question, it is useful to turn to the following statement by Louis Joinet the author of the UN principles to combat impunity:

To those who might be tempted to regard the set of principles proposed here as an obstacle to national reconciliation, I would answer this: these principles are not legal standards in the strict sense, but guiding principles intended not to thwart reconciliation but to avoid distortions in certain reconciliation policies so that, once beyond the first stage, which is more concerned with ‘conciliation’ than reconciliation, the foundations of a ‘just and lasting reconciliation’ may be laid.

Before a new leaf can be turned, the old leaf must be read! But the campaign against impunity is not just a legal and political issue: its ethical dimension is all too often forgotten. (Joinet Report 1997: paras 49-50)

The statement can be read as a defence of the Principles against some of the critiques sketched above – particularly the so-called ‘Rigidity Critique’. There is an understanding here that the Principles are best viewed, precisely not as strict legal rules, but rather as ‘guiding principles’ flexible and open-ended enough to allow for accommodation and ‘conciliation’ in times of political transition.⁸ Diane Orentlicher, who worked on the updated version of the UN Principles takes a somewhat similar stance. She explains that in updating the Principles her aspiration was to provide ‘practical guidance for contemporary challenges, while leaving ample space to accommodate further evolution in our understanding of „best practices in combating impunity”’ (Orentlicher 2018: 1). Moreover, Orentlicher takes pains to stress ‘the quintessentially local project of communal reckoning’ and the importance of honoring ‘the unique experience and agency of each society’ (Ibid.). All this may suggest that the critique of the Principles is, to some extent at least, based on a misunderstanding of their very nature and purpose. In the political reality the principles in any case play a backseat role, being regularly trumped by ‘higher’ political interests and considerations.

There is another side to the matter, however. The Principles refer essentially to a normative cosmopolitan project that defines anti-impunity in terms of global norms,

8 Such a reading may also be supported by the now commonplace distinction between rules and principles. Rules are considered to operate in an ‘all-or-nothing affair’ – either they apply or not, and if they do, they automatically prescribe the legal consequences that follow from a particular set of facts. Principles, by contrast, give reasons for deciding a case in some way, but those reasons are not conclusive and may be outweighed by other principles.

obligations and rights. At the heart of this project, clearly, is the belief that anti-impunity is too serious a matter to be left to the discretionary disposal of policymakers. The underlying assumption, indeed, is that fighting impunity is not only an option: it is a necessary precondition for creating what Joinet refers to above as ‘just and lasting reconciliation’. And if this is so, then governments are not only permitted to take anti-impunity measures in response to serious human rights abuse: they bear an obligation to do so. Orentlicher aptly puts this point so eloquently:

[W]hile the Updated Principles seek to honor local agency, reflecting in particular the perspectives of victims, they also recognize the elemental importance of clarifying where local discretion ends and legal obligation begins. If these dual commitments exist in some tension, they are hardly irreconcilable; after all, the law the Principles reflect emerged from wide-ranging experience over an extended period. Even as survivors demand remedies responsive to their unique experience of harm, time and again, across disparate regions and cultures, they have derived incalculable benefit from their ability to frame their calls for justice in the language of universal law. (Orentlicher 2018: 1)

As Orentlicher suggests, the Principles can be seen as an attempt to reconcile ‘local agency’ with ‘global norms’ (see Orentlicher 2007). Mapping the space ‘where local discretion ends and legal obligation begins’ is, it seems, a concern very much at heart of the Principles as a cosmopolitan anti-impunity project. It requires, as Orentlicher insists, striking a delicate balance between ‘the local’ and ‘the universal’. How to strike that balance is one of the central challenges facing the human rights movement.⁹

It is a matter of debate, of course, whether or not the Principles strike the ‘right’ balance. One thing seems sure, however. If the Principles are to be a ‘living instrument’ rather than a dogmatic tool,¹⁰ critical reflections about why anti-impunity matters and how it matters cannot be ignored. More *fora* are needed to creatively think about what ‘fighting impunity’ may mean, and what it may involve, in the so-called ‘age of accountability’. Such *fora* should have the purpose of clarifying the precise nature of the legal and conceptual issues at stake and setting out relevant practice. It is hoped that such *fora* could create space of diversity, where intellectuals, scholars, activists and experts holding a variety of views meet, discuss, disagree and find common grounds.

9 For contributions to this debate, see Alston 2017: 8, Lenzerini 2014, de Sousa Santos 2002.

10 One may refer here to the so-called ‘living instrument’ doctrine of the ECtHR. For a classic statement, see ECtHR, *Tyler v. the United Kingdom*, Application No. 5856/72, 25 April 1978, at para 31 (holding that the Convention is a ‘living instrument’ that ‘must be interpreted in the light of present-day conditions’).

It is our hope that our thoughts expressed here will provide a valuable resource that informs, stimulates and challenges those interested in social debates about why and how the global fight against impunity matters.

Literature

- Alston, Philip (2017): Populist Challenge to Human Rights. In: *Journal of Human Rights Practice*, Vol. 9, Issue 1, 1-15.
- Arbour, Louise (2007): Economic and Social Justice for Societies in Transition. In: *International Law and Politics*, Vol. 40, 1-27.
- Cox, Robert W. (1981): Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. In: *Millennium*, Vol.10, No. 2, 126-152.
- Engle, Karen/Miller, Zinaida/Davis, Dennis M. (2016): Introduction. In: Engle, Karen/Miller, Zinaida/Davis, Dennis M. (eds.): *Anti-Impunity and the Human Rights Agenda*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-12.
- Freeman, Mark/Pensky, Max (2012): The Amnesty Controversy in International Law. In: Lessa, Francesca/Payne, Leigh A. (eds.): *Amnesty in the Age of Accountability: Comparative and International Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 42-65
- Haldemann, Frank/Unger, Thomas (eds.) (2018): *The United Nations Principles to Combat Impunity: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave: democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: Oklahoma University Press.
- International Center for Transitional Justice (ICTJ) Brief (2011): Transitional Justice in the United Nations Human Rights Council.
- Joint Report (1997): Question of the impunity of perpetrators of human rights violation (civil and political).
- Kennedy, David (2005): *The Dark Sides of Virtue: Reassessing International Humanitarianism*. Princeton: Princeton University Press.
- Lenzerini, Federico (2014): *The Culturalization of Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Mallinder, Louise (2008): *Amnesty, Human Rights and Political Transitions: Bridging the Peace Justice Divide*. Oxford: Hart.
- Mallinder, Louise (2012): 'Amnesties' Challenges to the Global Accountability Norm? Interpreting Regional and International Trends in Amnesty Enactment. In: Lessa, Francesca/Payne, Leigh A. (eds.): *Amnesty in the Age of Accountability: Comparative and International Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, 69-96.
- Mamdani, Mahmood. (2015): Beyond Nuremberg: The Historical Significance of the Post-Apartheid Transition in South Africa. In: *Politics & Society*, Vol. 43; No. 1, 61-88.
- Mantouvalou, Virginia (2011): In Support of Legalisation. In: Gearty, Conor/Mantouvalou, Virginia: *Debating Social Rights*. Oxford: Hart, 85-171.
- McEvoy, Kieran (2008): Letting Go of Legalism: Developing a „Thicker“ Version of Transitional Justice. In: McEvoy, Kieran/McGregor, Lorna (eds.): *Transitional Justice from Below*. Oxford: Hart, 15-45.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

**Politisches
Fachbuch**

Gert Krell

Klimadiskurs kontrovers

Zwischen Alarmstimmung und Verharmlosung

Die weltweite Zunahme von extremen Wetterereignissen und die globale *Fridays for Future*-Bewegung haben Klimawandel und Klimaschutz zu einem beherrschenden politischen Thema gemacht. Doch wie kann man sich im Streit um den naturwissenschaftlichen Sachstand und um die politischen und praktischen Perspektiven orientieren?

Gert Krell analysiert und differenziert pessimistische sowie verhalten optimistische Argumente, Deutungen und datenbasierte Interpretationen und gibt im Schlusskapitel eine persönliche Einschätzung der Klimakrise. Aus seiner Sicht gibt es keinen Anlass, pessimistische Positionen als alarmistisch oder gar hysterisch abzuwerten.



ISBN 978-3-7344-1067-3, 136 S.,
€ 12,90

E-Book ISBN 978-3-7344-1068-0 (PDF),
€ 9,99



ISBN 978-3-7344-0899-1,
176 S., € 12,90
E-Book 978-3-7344-0900-4
(PDF), € 9,99



ISBN 978-3-7344-0989-9,
176 S., € 14,90
E-Book 978-3-7344-0990-5
(PDF), € 11,99



ISBN 978-3-7344-0914-1,
256 S., € 14,90
E-Book 978-3-7344-0915-8
(PDF), 978-3-7344-0916-5
(EPUB), je € 11,99



ISBN 978-3-7344-0794-9,
224 S., € 14,90
E-Book
978-3-7344-0795-6
(PDF), € 11,99

www.wochenschau-verlag.de



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



@wochenschau-ver

- McEvoy, Kieran/McGregor, Lorna (eds.) (2008): *Transitional Justice from Below: Grassroot Activism and the Struggle for Change*. Oxford: Hart.
- Meister, Robert (2002): Human Rights and the Politics of Victimhood. In: *Ethics & International Affairs*, Vol. 16, Issue 2, 91-108.
- Olsen, Tricia D./Payne, Leigh A. Payne/Reiter, Andrew G. (2010): *Transitional Justice in Balance: Comparing Processes, Weighing Efficacy*. Washington: United States Institute of Peace.
- Orentlicher Report (2005): Report of the independent expert to update the Set of Principles to combat impunity, Diane Orentlicher. UN Doc E/CN.4/2005/102, 18 February.
- Orentlicher, Diane F. (2007): Settling Accounts Revisited: Reconciling Global Norms with Local Agency'. In: *The International Journal of Transitional Justice*, 1 (1), 10-22.
- Orentlicher, Diane F. (2018): Prologue. In: Haldemann, Frank/Unger, Thomas (eds.): *The United Nations Principles to Combat Impunity: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 1-3.
- Roht-Arriaza, Naomi (2018): Principle 1. General Obligations of States to Take Effective Action to Combat Impunity. In: Haldemann, Frank/Unger, Thomas (eds.): *The United Nations Principles to Combat Impunity: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 47-55.
- Schabas, William (2012): *Unimaginable Atrocities: Justice, Politics, and Rights at the War Crimes Tribunals*. Oxford : Oxford University Press.
- Sharp, Dustin (2014): Addressing Dilemmas of the Local and Global in Transitional Justice. In: *Emory International Law Review*, 29, 71-117.
- Sklar, Judith N. (1964): *Legalism. Law, Morals and Political Trial*. Harvard University Press.
- de Sousa Santos, Boaventura 2002: Towards a Multicultural Conception of Human Rights. In: Hernández-Truyol, Berta Esperanza (ed.): *Moral Imperialism: A Critical Anthology*. New York: New York University Press, 39-60.

BUCHBESPRECHUNGEN

Dieter Gosewinkel und Annette Weinke (Hg.) (2019): Menschenrechte und ihre Kritiker. Ideologien, Argumente, Wirkungen, Göttingen: Wallstein Verlag (Band 3 der Schriftenreihe Menschenrechte im 20. Jahrhundert)



Wie die Entwicklung der Demokratie von Anfang an von Grundsatzkritik begleitet war, so gilt analog für die Menschenrechte, dass auch sie stets kritische Rückfragen auf den Plan gerufen haben. Die Menschenrechtskritik ist so alt wie die Menschenrechtsidee selbst. Eine erste gleichsam klassische Gestalt gewann sie in Edmund Burkes Abrechnung mit der Französischen Revolution und ihrer Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Während Burke den Beginn konservativer Menschenrechtskritik repräsentiert, steht Karl Marx' Frühschrift zur Judenfrage für eine linke Variante der Dekonstruktion, die die Menschenrechte als Verschleierung eines partikularen Klassenstandpunkts ablehnt. Bis in die Gegenwart sind immer wieder neue Fa-

cetten von Kritik entstanden. Dazu zählen die religiös-traditionalistische Abwehr einer Rebellion der Menschen gegen die gottgewollte Ordnung, die feministische und von Gender-Studien informierte Kritik an einseitig androzentrischen und heteronormativen Vorannahmen bei der Ausgestaltung der Rechte, die Zurückweisung neuer Formen westlicher Arroganz durch Vertreter*innen des Postkolonialismus, die Beschwörung kommunitärer „Asian Values“ gegen den Individualismus der Menschenrechte, Bedenken gegen eine einseitige Moralisierung und Juridifizierung der Politik, Einwände innerhalb der Ökologiebewegung gegenüber der anthropozentrischen Rechte-Matrix und viele weitere Formen. Menschenrechtskritik kommt aus ganz unterschiedlichen politischen Richtungen, von rechts, von links und aus der Mitte. Es gibt sie in religiösen Varianten – als katholische, orthodoxe oder islamische Kritik – genauso wie in säkularer Gestalt, zum Beispiel unter Berufung auf neuere Einsichten der Evolutionsbiologie. Auch mit Blick auf die Tonalität der Kritik zeigen sich erhebliche Unterschiede:

Manche aggressiven Varianten erinnern in ihrem Demaskierungsgestus an die ätzend-verächtliche Polemik Carl Schmitts. Andere Projekte zielen mit Hinweis auf Halbherzigkeiten und Ungereimtheiten in den etablierten Standards auf eine kritische Weiterentwicklung der Menschenrechte ab.

Der von Dieter Gosewinkel und Annette Weinke herausgegebene Sammelband bietet einen hilfreichen Einblick in die Vielgestaltigkeit der Menschenrechtskritik. Obwohl das Buch im Kontext der von Norbert Frei herausgegebenen Reihe „Menschenrechte im 20. Jahrhundert“ steht, greifen die Beiträge aus guten Gründen historisch teils bis in die Zeit der Formierung der modernen Menschenrechtsidee im ausgehenden 18. Jahrhundert zurück. Der Band vermittelt nicht nur einen Eindruck vom Facettenreichtum der Menschenrechtskritik; er enthält auch Angebote zu einer typologischen Ordnung, etwa nach unterschiedlichen Graden der Radikalität. Die beiden einführenden Beiträge von Annette Weinke und Dieter Gosewinkel geben zunächst einen Überblick über Menschenrechtsdebatte, die sie u. a. in unterschiedliche historische Phasen einteilen. Eine vergleichsweise große Rolle spielt im Band die Polemik von Carl Schmitt. Maik Tändler stellt sie in den historischen Kontext anderer Varianten eines rechten Antiliberalismus zur Zeit der Weimarer Republik. Jens Meierhen-

rich verweist demgegenüber auf die erstaunliche Popularität Schmitts auch innerhalb der intellektuellen Linken; er sieht sogar manche Parallelen zu zeitgenössischen Positionen innerhalb der *post-colonial studies*. Anschließend kommen mit Marco Duranti und Christopher N.J. Roberts zwei Autoren zu Wort, die auf europäische bzw. US-amerikanische Instrumentalisierungen der Menschenrechte aufmerksam machen. Duranti bezieht sich dabei auf Vorbehalte auch liberaler Intellektueller wie Raymond Aron und Bertrand Russel, die in der europäischen Kodifizierung Gefahren der Partikularisierung der Menschenrechtsidee – zumal unter Vorzeichen des kalten Krieges – sahen. Roland Burke verbindet seine Fallstudie zu Südafrika mit Warnungen vor kollektiv-identitätspolitischen Aufladungen der Menschenrechtssemantik, die womöglich neuen Varianten von Apartheid Rückendeckung geben könnten. Ned Richardson-Little skizziert die Tradition orthodox marxistischer Menschenrechtskritik von ihren Ursprüngen im 19. Jahrhundert über ihre Ausgestaltung in der DDR bis in die Gegenwart hinein. Es folgt ein Beitrag zur Menschenrechtskritik seitens der christlichen Kirchen, verfasst von Katharina Kunter. Während sich die meisten diesbezüglichen Darstellungen auf die Katholische Kirche und diverse päpstliche Verurteilungen aus dem 19. Jahrhundert konzentrieren, legt Kunter

einen Akzent auf in der Öffentlichkeit weit weniger bekannte Menschenrechtskrisen innerhalb des Protestantismus. Der Band endet mit einem kurzen Disput zwischen Nikita Dhawan, Kritikerin der Menschenrechte aus feministischer und postkolonialer Perspektive, und José Brunner, der den menschenrechtlichen Universalismus kritisch verteidigt.

Im Rahmen einer knappen Rezension ist es unmöglich, auf die einzelnen Aufsätze angemessen einzugehen. Insgesamt überzeugt der Band durch solide historische Recherche und gut lesbare Darstellungen. So entsteht ein komplexer Gesamteindruck einer gut zweihundert Jahre währenden Menschenrechtskritik und ihrer vielfältigen Motive. Neben viel diskutierten Manifestationen, etwa dem scharfen Antiliberalismus und Anti-Universalismus Carl Schmitts, thematisiert der Band auch weit weniger bekannte kritische Positionen, etwa die Vorbehalte liberaler Intellektueller gegen die Schaffung der Europäischen Menschenrechtskonvention. Während die meisten Beiträge eher historisch-rekonstruierend verfasst sind, verbinden einige Autor*innen historische Darstellungen mit systematischen Überlegungen, etwa zu den Fallstricken kommunitärer Identitätspolitik innerhalb der Menschenrechtsdiskussion. Der abschließende Disput zwischen Brunner und Dhawan zeigt, dass Menschenrechtskritik auch zur selbstkritischen Klärung men-

schenrechtlichen Engagements beitragen kann.

Es versteht sich von selbst, dass eine historische Überblicksdarstellung innerhalb eines Bandes von 200 Seiten nicht vollständig sein kann. So fehlt etwa die im Rahmen der Ökologiebewegung gelegentlich geäußerte Kritik am Anthropozentrismus der Menschenrechte, deren Vorformen sich bis zu den Gründervätern des Utilitarismus zurückverfolgen lassen. Auch die fundamentalen Anfragen, die neuerdings von den Perspektiven von Transhumanismus und Posthumanismus her formuliert werden, kommen nicht zu Wort. In der politischen Praxis etwa der Vereinten Nationen stößt man außerdem immer wieder auf Formen versteckter Menschenrechtskritik, die vordergründig an der menschenrechtlichen Semantik festhalten, die konzeptionellen und infrastrukturellen Konturen der Menschenrechte aber gezielt schwächen. So hat Russland wiederholt Resolutionen gefördert, die den Anspruch der Menschenrechte durch die Vermischung mit undefinierten „*traditional values*“ vernebeln. Andere kreieren abstrakte normative Hierarchien und spielen beispielsweise die Religionsfreiheit gegen Gender-Rechte aus (so Brasilien unter Bolsonaro und die US-Administration unter Trump) oder postulieren wie etwa die Volksrepublik China einen absoluten Primat des Rechts auf Entwicklung zu Lasten von Meinungs- und Versamm-

lungsfreiheit. Auch solche Manöver könnte man unter „Menschenrechtskritik“ verbuchen. Ihre Analyse würde allerdings einen ganz anderen Band erfordern.

Was der Band kaum leistet (aber auch nicht zu leisten beansprucht), ist eine Gegenkritik zur Menschenrechtskritik. Allenfalls im abschließenden kurzen Gespräch zwischen Brunner und Dhawan klingt so etwas knapp an. Bestimmte Motive wie etwa der Vorwurf der Abstraktheit des menschenrechtlichen Universalismus haben, so scheint es, längst eine Art Eigenleben gewonnen; sie werden oft ohne genaue Prüfung der tatsächlichen Menschenrechtspraxis und ihrer institutionellen Weiterentwicklung ständig wiederholt. Auf diese Weise droht die Menschenrechtskritik aber ihrerseits abstrakt zu werden oder gar in Klischees abzugleiten. Der Band ist von solchen Tendenzen nicht ganz frei. So würde man gern wissen, wieso ausgerechnet Carl Schmitt einen produktiven Beitrag zum Bewusstsein der „*dark sides of virtue*“ leisten soll, wie Meierhenrich meint (S. 95). Unter einem Schmittianismus „*handled with care*“ kann ich mir jedenfalls nicht viel Sinnvolles vorstellen. Unter Berufung auf den postkolonialen Menschenrechtskritiker Makau Mutua behauptet Dhawan, Menschenrechte

setzen stets die Konfiguration von „Opfern“, „Rettern“ und „Wilden“ voraus. Man wird sicherlich manche Beispiele für eine solche Konstellation finden. Dass aber die Menschenrechte genau daran hängen und „nur dann“ funktionieren können (S. 176), bleibt eine Unterstellung, die zahlreiche Gegenbeispiele ignoriert. Wenn Gosewinkel den Menschenrechten einen „tendenziell unbegrenzte[n] und vorrangige[n] Geltungsanspruch“ zuschreibt (S. 27), blendet er umfangreiche Debattenkontexten zur kritischen Klärung des Menschenrechtsanspruchs und zur Zurückweisung problematischer Sakralisierungen von vornherein aus.

Menschenrechte „sind“ nicht schlicht universell, sondern repräsentieren ein höchst vorläufiges „historisches Konstrukt des Universellen“, wie Brunner betont (S. 174). Genau deshalb bleiben sie auf permanente kritische Begleitung von außen sowie auf die Bereitschaft zur Selbstkritik von innen her angewiesen. Um noch einmal Brunner zu zitieren: „(...) das Prinzip der Menschenrechte schließt die Kritik der Menschenrechte, ihrer Partikularitäten und ihrer Blindstellen immer mit ein.“ (S. 175)
Prof. Dr. Dr. h.c. Heiner Bielefeldt
Universität Erlangen-Nürnberg

WISSENSCHAFT
FÜR DIE PRAXIS

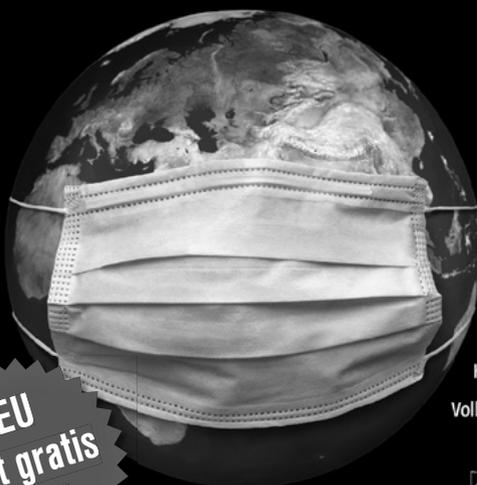
STRESSTEST FÜR UNSERE
DEMOKRATIE – WELCHE
AUSWIRKUNGEN HAT DIE
CORONA-KRISE AUF
DIE STAATLICHE
SOVERÄNITÄT?

POLITIKUM

ANALYSEN | KONTROVERSEN | BILDUNG

Heft 4 | 2020

SOVERÄNITÄTSKRISE



11 € 12,00, Österreich: € 13,00, Schweiz: 17,10

Souveränität,
Weltordnung
und Corona

Rückkehr zum
starken Staat?

Was heißt
europäische
Souveränität?

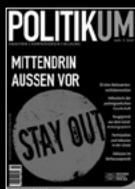
Schwächen
der deutschen
Krisenvorsorge

Vollksouveränität
in der Krise?

 **WOCHENSCHAU
VERLAG**

NEU
Jetzt gratis
testen

Schrift 16. Jahrgang | Winter 2020



Pk1_19



Pk2_19



Pk3_19



Pk4_19



Pk1_20



Pk2_20



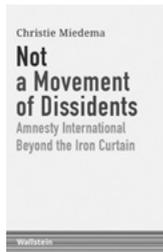
Pk3_20

JETZT GRATIS-HEFT ANFORDERN UNTER
WWW.POLITIKUM.ORG



**WOCHENSCHAU
VERLAG**

Christie Miedema (2019): Not a Movement of Dissidents. Amnesty International Beyond the Iron Curtain, Göttingen: Wallstein Verlag, 279 Seiten



Die Geschichtsschreibung zum Humanitarismus und zu den Menschenrechten hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten erheblich intensiviert. Dabei haben vor allem Stephen Hopgood und Tom Buchanan auch Publikationen zu *Amnesty International* (AI) vorgelegt. Allerdings sind die Aktivitäten von AI in den kommunistischen Diktaturen Osteuropas im Kalten Krieg bislang kaum untersucht worden. Zwar haben Historiker wie Ned Richardson-Little und Robert Brier gezeigt, dass das Engagement westlicher Aktivisten hier auf die beharrliche Indienstnahme von Menschenrechten durch die kommunistischen Regimes traf; die Folgen für die Grundsätze, Organisationsstruktur und Praxis der Arbeit der hier tätigen Nichtregierungsorganisationen sind aber weitgehend unbekannt. Diese Lücke schließt Christie Miedema mit ihrem Buch, das auf einer 2015 von ihr abgeschlossenen Dissertation basiert.

AI wurde 1961 in London vom Rechtsanwalt Peter Benenson mit dem Ziel gegründet, die Freilassung politischer Gefangener zu erreichen und dabei die Trennlinie des Kalten Krieges zu überwinden. Diesem Zweck sollte der Grundsatz der Neutralität ebenso dienen wie die Forderung, sich gleichermaßen in westlichen, östlichen und neutralen Staaten für Menschenrechte zu engagieren. Zudem wurde festgelegt, dass sich keine Gruppe für Gefangene in ihrem eigenen Land (*Work on Own Country*, WOOC) einsetzen sollte, um Distanz zwischen den Opfern politischer Unterdrückung und ihren Helfern zu gewährleisten. Zudem vertrat das Londoner Internationale Sekretariat (IS) einen universellen Repräsentationsanspruch, obgleich sich die Aktivitäten der Organisation in den ersten Jahren tatsächlich weitgehend auf den anglo-amerikanischen Raum und die westliche Welt konzentrierten. Wie Christie Miedema darlegt, rückte Osteuropa demgegenüber erst mit der Entspannungspolitik seit den frühen 1970er Jahren in das Blickfeld des IS. Die Ost-West-Annäherung, die am 1. August 1975 in der Unterzeichnung der Schlussakte der „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE) gipfelte, erwies sich für die Arbeit zugunsten politischer

Gefangener und Dissidenten in Osteuropa aber als ambivalent: Die Entspannung erweiterte hier zwar den Spielraum für Proteste gegen die Repressionspolitik der kommunistischen Machthaber, die aber ihrerseits die Einwände westlicher Kritiker als Einmischung in innere Angelegenheiten (und damit als Verletzung der staatlichen Souveränität) zurückwies und auch als Störung des Ost-West-Dialogs stigmatisierten.

Unter diesen Bedingungen war der Einsatz von AI für Gefangene und verfolgte Dissidenten in den staatssozialistischen Diktaturen in Osteuropa schwierig, wie die Verfasserin in ihrer überzeugenden Darstellung klar belegt. So war das IS in den siebziger und achtziger Jahren weitestgehend auf die Informationen der osteuropäischen Menschenrechtsaktivist*innen selber angewiesen, da die kommunistischen Regimes die Einreise von AI-Vertreter*innen untersagten. Damit konnte das WOOC-Verbot aber nicht aufrechterhalten werden, sodass im IS und im Exekutivrat grundsätzliche Konflikte über den Neutralitäts- und Universalitätsanspruch unvermeidlich wurden. Zugleich traf AI in Osteuropa auf unterschiedliche oppositionelle Milieus und Traditionen, die sich in differenten Einstellungen gegenüber der Arbeit der Organisation niederschlugen. Während die vom Regime hart verfolgten Dissidenten in der Sowjetunion auf Distanz und Ausgewogenheit setzten, kennzeichnete der Grundsatz der

Eigenständigkeit das Vorgehen der polnischen Oppositionellen (mit der *Soldarność* als Kern) nur in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre. Demgegenüber hatten Gruppen wie das *Komitet Obrony Robotników* (Komitee zur Verteidigung der Arbeiter) zuvor die Herrschaft des kommunistischen Regimes im vorangegangenen Jahrzehnt deutlich offensiver und grundsätzlich kritisiert.

AI schreckte aber vor einer direkten politischen Indienstnahme der Verpflichtung zur humanitären Zusammenarbeit nach dem dritten „Korb“ der Helsinki-Schlussakte zurück. Vielmehr rechtfertigte es seinen Einsatz für Menschenrechte mit dem siebten Prinzip des Abkommens, nach dem die Teilnehmerstaaten allgemein „die universelle Bedeutung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ anerkannten. Mit diesem zurückhaltenden Vorgehen trug AI zur Gründung von *Helsinki Watch* 1978 bei. Diese Organisation kritisierte die Verhaftung von Menschenrechtsaktivisten in Osteuropa – so in der Sowjetunion 1977 – weitaus schärfer als dies *Amnesty International* tat, ergriff im Kalten Krieg eindeutig für den Westen Partei und nahm auch direkt den Protest der Oppositionellen in den einzelnen Staaten auf. Während AI letztlich eine humanitäre Nichtregierungsorganisation blieb, repräsentierte *Helsinki Watch* (nach Samuel Moyns Taxonomie) den neuen Menschenrechtsaktivismus, der 1988 im Zusammenschluss verschiedener

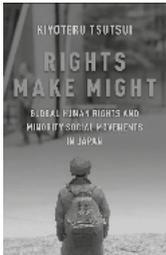
Gruppen zum Verband *Human Rights Watch* münden sollte.

Insgesamt gelingt es Christie Miedema, grundsätzliche Widersprüche in der Programmatik und im Engagement von AI zu konturieren: Die Organisation strebte an, mit dem Einsatz für politische Gefangene und Oppositionelle den Kalten Krieg zu überwinden, war aber zugleich tief in ihm verstrickt. Überdies verhinderten die Grundsätze der Ausgewogenheit und der Distanz zu den Verfolgten oft schnelles und entschiedenes Handeln auf der Basis präziser Informationen, deren Gewinnung das WOOC-Prinzip ebenso erschwerte wie die grenzüberschreitende Rekrutierung einer breiten Mitgliedschaft in Osteuropa. Insgesamt war der Einfluss der Arbeit von AI sowohl auf die Politik der Machthaber als auch auf die Mobilisierung der Menschenrechtsaktivist*innen unter den Bedingungen der kommunistischen Diktaturen in Osteuropa begrenzt. Die Organisation reagierte in den siebziger und achtziger Jahren auch kaum auf diese Probleme, denn sie blieb trotz der universalistischen Programmatik ihrem westlichen Gründungskontext verhaftet, dessen Menschenrechtsdiskurs sie lange vermied, aber letztlich doch aufgriff. Ebenso behinderten die Priorität eines pragmati-

schen Vorgehens und eine paternalistische Attitüde gegenüber den osteuropäischen Oppositionellen, die vor Repressalien geschützt werden sollten, das Wachstum von AI.

Diesem Befund und den zahlreichen Hinweisen auf die Widersprüche in der Organisation steht aber die Feststellung der Verfasserin entgegen, dass gerade die späten siebziger Jahre trotz der dargelegten Probleme „*a period of unprecedented growth in membership and influence*“ (S. 94) waren. Der Widerspruch wird letztlich nicht überzeugend aufgelöst. Zudem wäre zumindest eine vergleichende Perspektive zu anderen osteuropäischen Ländern hilfreich gewesen, um die besonderen Merkmale des Engagements gegenüber und in Polen und der UdSSR deutlicher zu identifizieren. Nicht zuletzt kann der Inhalt des in nur vier umfangreiche Kapitel gegliederten und eng gedruckten Buches, das lediglich ein Personenverzeichnis enthält, nur schwer erschlossen werden. Die Mühe wird aber reich belohnt, denn die Lektüre der instruktiven und multiperspektivischen Studie vermittelt viele neue Erkenntnisse und Befunde, die den Forschungsstand besonders zu Polen erheblich erweitern.
Prof. Dr. Arnd Bauerkämper
(Freie Universität Berlin)

Kiyoteru Tsutsui (2018): Rights Make Might. Global Human Rights and Minority Social Movements in Japan, Oxford: Oxford University Press, 315 Seiten, Hardcover



In „Rights Make Might: Global Human Rights and Minority Social Movements in Japan“ untersucht Kiyoteru Tsutsui mit einem historisch-qualitativen Ansatz den Effekt der Etablierung der allgemeinen Menschenrechte auf globaler Ebene („global human rights“) auf drei Minderheitenbewegungen in Japan: den Ainu (ein indigenes Volk im Norden Japans), den Zainichi (in Japan lebende koreanische Minderheit) und den Burakumin (historisch entstandene marginalisierte Gruppe von Menschen, deren Vorfahren einer Kaste von ‚Unreinen‘ angehörten). Dabei lässt sich Tsutsui von der Frage leiten, warum diese drei Minderheitenbewegungen ihren Aktivismus seit den 1970er Jahren, trotz eines japanischen Selbstverständnisses als homogene Nation und einer durch die Jahrzehnte stabilen liberal-konservativen Regierung, erfolgreich ausbauen konnten. Der Autor sieht den Grund dafür in der Verankerung der Menschenrechte in Japan

(als „key independent variable“ der Studie) (S. 6-7), die mit der Ratifizierung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (*International Covenant on Civil and Political Rights*) und des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (*International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*) durch Japan im Jahr 1979 eingeleitet wurde.

Tsutsui zeigt in dieser sehr angenehmen, klar formulierten und gut strukturierten Studie auf, wie die Konsolidierung der allgemeinen Menschenrechte in Japan den drei ausgewählten Minderheitenbewegungen ein neues Verständnis ihrer Rechte ermöglichte, neue politische Gelegenheiten zu Veränderung eröffnete, Zugang zu neuen Ressourcen schuf und vor allem, wie sie den Gruppen erlaubte, ihre Anliegen auf erfolgreiche Art neu zu framen. Dabei schlussfolgert er, dass die allgemeinen Menschenrechte auch innerhalb ein und der derselben Nation je nach Kontext und Geschichte der betroffenen Gruppen unterschiedlich zum Tragen kommen und dass Minderheitenbewegungen nicht nur lokal von der Durchsetzung der Menschenrechte profitieren, sondern sie auch auf der globalen Ebene weiterführend ausgestalten („local-global feedback loop“).

Auf der Basis von 116 zwischen 2002 und 2015 geführten qualitativen Interviews mit Minderheiten- und Menschenrechtsaktivist*innen, Rechtsanwält*innen und anderen Spezialist*innen (vollständige Liste im Appendix A, S. 229-234) und Archivdaten, liegt der Fokus der Studie auf der Entwicklung der drei Bewegungen insbesondere seit den späten 1970er Jahren, als Japan die Menschenrechte institutionalisierte. Die drei Hauptkapitel zu den ausgewählten Minderheitenbewegungen bestehen deshalb jeweils aus einer kurzen, aber fundierten Einführung in die historische Evolution der Bewegungen vor 1970 und wenden sich dann dem Schwerpunkt der Studie, der Entwicklung der Bewegungen in der „Era of Global Human Rights“ in großer Detailliertheit und mit anschaulicher empirischer Unterfütterung zu.

Das Kapitel 2 zum Volk der Ainu überschreibt Tsutsui mit dem Titel „Dying Race to Indigenous People“ (S. 26-81). Dieser Titel fasst die Aussage des Kapitels gut zusammen: Vor den 1970ern waren die Ainu – durch ein Leben unter schwierigsten ökonomischen Bedingungen – nur wenig organisiert und so vor allem auf den Erhalt der spärlichen Wohlfahrtszuwendungen des Staates und auf Assimilierung konzentriert. Mit dem wachsenden Kontakt und Austausch zu anderen indigenen Völkern jedoch, entwickelten die Ainu ein neues Verständnis ihrer Rechte und transformierten ihr

„movement actorhood“, d.h. ihr Selbstverständnis und damit ihren Aktionsradius (vgl. S. 216). In der Folge sagten sie sich von der Angewiesenheit auf Wohlfahrtszuwendungen los und forderten mit der Unterstützung ihrer transnationalen Netzwerke und Beziehungen zu den Vereinten Nationen ihre Rechte ein. Nach einigen Jahrzehnten erreichten sie 2008 schließlich die Anerkennung als indigenes Volk durch das japanische Parlament, dessen Kultur nun als schützenswert gilt. Im Fall der Ainu hat die Konsolidierung der Menschenrechte in Japan, so Tsutsui, somit zu einer „movement initiation“ beigetragen (vgl. S. 216, S. 18).

Im Falle der Zainichi (Kapitel 3: „From Citizenship Rights to Universal Human Rights“), spricht Tsutsui hingegen von einer „movement facilitation“ durch die globalen Menschenrechte. Die nach dem zweiten Weltkrieg in Japan verbliebenen Koreaner*innen und ihre Nachkommen waren vor den 1970ern zwar organisiert, aber weitgehend zersplittert (vor allem in nord- und südkoreanische Organisationen), obwohl sie ähnliche Anliegen teilten. Waren sie vor dem Weltkrieg noch japanische Bürger, wurden ihnen danach die Bürgerrechte entzogen. So ging es ihnen vor den 1970ern vor allem um den Erhalt der wenigen Rechte, die sie besaßen. Das Aufkommen der Idee der universellen Menschenrechte jedoch, ermöglichte diesen Gruppen, zusammenzufinden und ihre Anliegen als „rights that all

humans deserve, regardless of nationality“ zu framen (S. 84). So setzten sie in den Folgejahren über UN-Institutionen die japanische Regierung unter Druck und erreichten 1993 unter anderem die Abschaffung des Fingerabdrucks bei der Erneuerung der Aufenthaltsgenehmigung (S. 101). Durch ihre Arbeit mit UN-Institutionen trug die Zainichi-Bewegung auch zur Aufnahme der Rechte von Nicht-Bürgern in die UN-Charta bei (S. 227).

Die Bewegung der Burakumin (Kapitel 4: „From a Japanese Minority Group to an International Human Rights Organization“), als größte der drei Minderheitengruppen in Japan, war bereits vor 1970 gut organisiert. Als eine Gruppe von Nachfahren einer ‚unreinen‘ Kaste, erleben sie Diskriminierung vor allem auf dem Arbeits- und Heiratsmarkt. Neben der Gleichbehandlung forderten sie auch Entschädigung für vergangene Leiden und eine Verbesserung der Infrastrukturen der Gemeinden, in denen sie leben. Verbesserungen der Infrastruktur wurden auch schon vor 1970 von der japanischen Regierung zugesprochen; die Wahrnehmung innerhalb der japanischen Gesellschaft als Art ‚zweite Klasse‘ blieb davon aber weitgehend unberührt. Die ‚Ankunft‘ der Menschenrechte in Japan bewirkte im Fall der Burakumin-Bewegung eine Neuorientierung („movement reorientation“). Diese bestand vor allem darin, basierend auf der von ihnen oft erfahrenen Alltagsdiskriminierung, ein

Menschenrecht zum Schutz vor Diskriminierung im privaten Bereich einzufordern. In der Folge ihrer Arbeit mit UN-Institutionen gründeten Burakumin-Aktivist*innen 1988 die Organisation IMA-DR (*International Movement against All Forms of Discrimination and Racism*), die 1993 UN-konsultativen Status erhielt (S. 198).

Im Schlussteil der Studie (S. 215-228) fasst Tsutsui seine Ergebnisse zusammen und bettet sie in den Kontext der Literatur zu Menschenrechten („actorhood“), sozialen Bewegungen („policy reform“), Globalisierung („global isomorphism and local diversity“), Minderheitenpolitik („global institutions shaping minority groups“), und Japanstudien („Minority Politics in Japan“) ein.

Dieses exzellente Buch, das nicht umsonst laut Verlagshomepage im Jahr 2019 gleich drei Preise¹ verliehen bekommen hat, trägt somit zu einer ganzen Reihe von Forschungsfeldern bei. Hierbei sticht insbesondere die Typologie zum Effekt der globalen Menschenrechte auf verschiedene Arten sozialer Bewegungen hervor, die in einer Grafik auf S. 18 veranschaulicht ist (s.o. „movement initiation, facilitation, reorientation“).

1 Gordon Hirabayashi Human Rights Book Award; Distinguished Contribution to Scholarship Book Award from the American Sociological Association section on Political Sociology; Most Outstanding Asia/Transnational Book Award from the American Sociological Association section on Asia and Asian America.

Dass das Framing von Anliegen lokaler sozialer Bewegungen mit Begrifflichkeiten der Menschenrechte in Japan eine wichtige Rolle spielt, wird zunehmend in der Literatur reflektiert. Auch in der Feldarbeit zu meiner Forschung zu sozialen Bewegungen in Japan nach Fukushima² wurde deutlich, dass das ‚Menschenrechtsframing‘ von Akteuren vieler Bewegungen in Japan als machtvoll Instrument betrachtet wird. Ganz besonders deutlich wird dies allerdings bei der Betrachtung der Bewegungen in Okinawa,³ der südlichsten Präfektur Japans, die nicht nur in einem machtpolitischen Ungleichgewicht zur Zentralregierung in Tokyo steht, sondern deren Bewohner zu einem großen Teil eine weitere ethnische Minderheit in Japan repräsentieren. So wundert es ein wenig, dass Tsutsui kaum Gründe für die Auswahl seiner drei Fallstudien angibt und sie wenig von anderen Fällen abgrenzt, beispielsweise den Ryūkyūanern in Okinawa oder den Nikkeijin (Menschen japanischer Abstammung, die vor Generationen aus Japan auswanderten und nun zurückkehren).

2 Wiemann, Anna (2018): *Networks and Mobilization Processes: The Case of the Japanese Anti-Nuclear Movement after Fukushima*. München: Iudicium.

3 Siehe z. B. Vogt, Gabriele (2018): *Political Protest from the Periphery: Social Movements and Global Citizenship in Okinawa*. In: Chia-vacci, David; Obinger, Julia (eds.): *Social Movements and Political Activism in Contemporary Japan: Re-emerging from Invisibility*. London: Routledge. S. 71–92.

So bleibt das Gesamtbild von Minderheiten in Japan und ihren Bewegungsstrategien in Teilen unvollständig.

Eine weitere Frage, die sich zum Ende des Buches stellt, jedoch weit über das Ziel der Studie hinaus geht ist, dass das ‚Menschenrechtsframing‘ von Minderheitenbewegungen in Japan in den 1970ern bis 90ern oder sogar bis in die 2000er hinein sehr erfolgreich war. Heute erscheint das Framing zwar noch weite Resonanz als Bewegungsstrategie zu erfahren, die großen Erfolge bleiben aber aus. Sind die Erfolge der beschriebenen Bewegungen doch eher der politischen Gelegenheitstruktur durch die Ratifizierung der o.g. Pakte 1979 zu verdanken als dem ‚Menschenrechtsframing‘? Oder ist das Momentum der Menschenrechte als Bewegungsstrategie mit dem vor allem seit der zweiten Hälfte der 2000er erstarkenden Nationalismus in Japan geschwunden?

Diese und andere verbleibende Fragen belegen die intellektuell anregende Lektüre des Buches und es bleibt mir nur, sie in weiten Kreisen zu empfehlen. Tsutsuis „Rights Make Might“ ist ein beeindruckender Beleg der globalen Vernetztheit unserer Welt, in der lokale Bewegungsakteure transnational aktiv sind und Ideen an keiner Grenze halt machen – und das nicht erst seit dem Aufkommen von Smartphones und sozialen Medien.

Dr. Anna Wiemann

(Ludwig-Maximilians-Universität München)

AUTORINNEN UND AUTOREN

Isolde Charim arbeitet als freie Publizistin und ist ständige Kolumnistin der taz und des FALTER.

Daniel Martin Feige ist Professor für Philosophie und Ästhetik an der Staatlichen Akademie der Bildenden Künste Stuttgart.

Marion Guerrero ist externe Lektorin an der Universität Wien und arbeitet als Rechtsanwaltsanwältin in Wien. Sie hat ihre Doktorarbeit am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz, Italien, zu Strategischer Prozessführung geschrieben.

Benno Hafeneeger ist Professor (em.) für Erziehungswissenschaften/außerschulische Jugendbildung an der Universität Marburg.

Frank Haldemann ist Ko-Direktor des „Master in Transitional Justice, Human Rights and the Rule of Law“ der Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Genf.

Christof Heyns ist Rechtsprofessor an der University of Pretoria (Südafrika), Mitglied des UN-Menschenrechtsausschusses und der „Working Group on the Death Penalty and Extrajudicial, Summary or Arbitrary Killings and Enforced Disappearances in Africa“ der Afrikanischen Menschenrechtskommission.

Katrin Kinzelbach ist Professorin für Internationale Politik der Menschenrechte und Ko-Direktorin des MA Human Rights an der Universität Erlangen-Nürnberg.

Monika Mayrhofer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Ludwig Boltzmann Institut für Grund- und Menschenrechte in Wien. Die promovierte Politikwissenschaftlerin leitet ein vom Österreichischen Wissenschaftsfonds (FWF) geförderten Projekt zum Thema „Das Konzept der Vulnerabilität im Menschenrechtskontext“ (2019-2022).

Kolja Möller ist promovierter Politikwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaften der TU Dresden.

Hanno Rauterberg ist Kunsthistoriker und Redakteur im Feuilleton der Wochenzeitung DIE ZEIT.

Andrea Frieda Schmelz ist Professorin für Internationale Soziale Arbeit und globale Entwicklung an der Hochschule Coburg.

Karsten Schubert ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Wissenschaftliche Politik, Professur für Politische Theorie, Philosophie und Ideengeschichte an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

Marianne Schulze, Dr.in iur, LL.M., humanrightsconsultant.at, ist Menschenrechtsexpertin mit Schwerpunkt Psychiatrie und Menschenrechte und Vorstandsmitglied der Global Initiative on Psychiatry.

Sören Torrau ist Juniorprofessor für Didaktik der Sozialkunde/Politik und Gesellschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Thomas Unger ist Ko-Direktor des „Master in Transitional Justice, Human Rights and the Rule of Law“ der Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Genf.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Wochenschau Wissenschaft

Andrea Keller, Andreas Büsch,
Sandra Bischoff, Gunter Geiger (Hg.)

Die Attraktion des Extremen

Radikalisierungsprävention im Netz

Die Schnellste, der Weiteste, das Beste: Das Extreme kann eine starke Anziehungskraft ausüben. Dies gilt auch für das politisch Extreme. In einer Gesellschaft, in der Aufmerksamkeit ein knappes Gut ist, kann man auch durch extreme politische Ansichten auffallen. Die Verbreitung von extremistischer Propaganda ist durch die sozialen Medien viel einfacher geworden, denn im Internet gibt es bislang kaum wirksame Kontrollmechanismen. Dies ist eine Herausforderung nicht nur für die politische Bildung, sondern auch für Jugendhilfe, Polizei, Schule, Sozialarbeit und Medienpädagogik.



ISBN 978-3-7344-1162-5,
96 S., € 14,90

E-Book ISBN 978-3-7344-1163-2 (PDF),
€ 13,99



ISBN 978-3-7344-0978-3,
280 S., € 32,90



ISBN 978-3-7344-0923-3,
240 S., € 29,90



ISBN 978-3-7344-1178-6,
496 S., € 49,90

www.wochenschau-verlag.de



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



@wochenschau-ver



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Schwerpunkt Rassismus

Britta Schellenberg

Training Antidiskriminierung

Den Menschen im Blick

Dieses Training macht fit für das Leben und Arbeiten im pluralen Deutschland. Die Übungen stärken sowohl sozial als auch emotional und kognitiv. Sie sensibilisieren, regen zur (Selbst-) Reflexion an und sind handlungsorientiert. Besondere Schwerpunkte liegen auf der Thematik rassistischer Diskriminierung sowie auf institutionellen Problemen und Bearbeitungsmöglichkeiten. Die Trainings können zielgruppenspezifisch zusammengestellt werden. Unter ihnen finden sich Einstiegs- und Grundlagenübungen, Follow-ups sowie Vertiefungs- und abschließende Übungen. Methodische, didaktische und fachliche Schlaglichter markieren Herausforderungen und stellen Hintergrundinformationen bereit.



ISBN 978-3-7344-0890-8, 224 S.,
€ 24,90

PDF: ISBN 978-3-7344-0891-5,

E-PUB: 978-3-7344-0892-2, je € 19,99

Die Autorin

Dr. Britta Schellenberg hat das Framing-Konzept entwickelt. Sie lehrt am Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaften an der LMU München und arbeitet an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft, Bildungspraxis und Politik. Sie ist Autorin und Herausgeberin verschiedener Fachbücher, zahlreicher wissenschaftlicher und publizistischer Artikel sowie diverser Bildungsmodule und von Schulungsmaterial zu den Themenfeldern: Vorurteile, Rassismus, Antisemitismus, Diskriminierung, Radikalisierung, Demokratie und Menschenrechte.





WOCHEN
SCHAU
VERLAG



Daniel Lambach (Hg.)

Bausteine digitaler Hochschullehre in der Politikwissenschaft

Wie prüft man digital? Welche Lernplattformen gibt es? Wie lässt sich Flipped Classroom sinnvoll anwenden? Der neue Band fasst die Vorteile und Probleme digitaler Lehre zusammen, seine einzelnen Bausteine ergeben zusammengefügt ein Bild der digitalen Lehre für die Politik- und Sozialwissenschaften. Die ideale Grundlage für alle, die als Dozent*innen Hochschulseminare abhalten.

ISBN 978-3-7344-1186-1, 112 S., € 14,90

E-Book ISBN 978-3-7344-1187-8 (PDF), € 13,99

© Wochenschau Verlag, Frankfurt/M.

NEUERSCHEINUNG