

# zeitschrift für menschenrechte

JOURNAL FOR HUMAN RIGHTS

## Menschenrechte digital

Jahrgang 10 2016 Nr. 1

### Thema

Thorsten Thiel: Anonymität und der digitale Strukturwandel der Öffentlichkeit

Matthias C. Kettmann: Menschenrechte im Multistakeholder-Zeitalter:  
Mehr Demokratie für das Internet?

Ben Wagner: Kommunikation konstituiert Gesellschaft: Warum es Zeit ist,  
den Zugang zum freien Internet als Menschenrecht anzuerkennen

Anja Mihr: Ein Cyber-Gesellschaftsvertrag für die Menschenrechte

### Hintergrund

### Forum

### Tour d'Horizon

zfmr



WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG

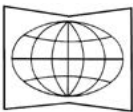
---

zeitschrift für  
menschenrechte  
journal for  
human rights

# Menschenrechte digital

Mit Beiträgen von  
Elisabeth Holzeithner  
Matthias C. Kettemann  
Frédéric Krumbein  
Anna Lübke  
Anja Mihr  
Thorsten Thiel  
Ben Wagner

zfmr herausgegeben von  
Tessa Debus, Elisabeth Holzeithner,  
Regina Kreide, Michael Krennerich,  
Karsten Malowitz, Arnd Pollmann und  
Susanne Zwingel



---

WOCHENSCHAU VERLAG

# IMPRESSUM

## zeitschrift für menschenrechte journal for human rights

**Herausgeber:** Tessa Debus (*Wochenschau Verlag*)  
Elisabeth Holzleithner (*Universität Wien*)  
Regina Kreide (*Justus-Liebig-Universität Gießen*)  
Michael Krennerich (*Nürnberger Menschenrechtszentrum sowie  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg*)  
Karsten Malowitz (*Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg*)  
Arnd Pollmann (*Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg*)  
Susanne Zwingel (*Florida International University, Miami, FL*)

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

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

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

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

**Bezugsbedingungen:** Es erscheinen zwei Hefte pro Jahr. Preise: Einzelheft € 21,90; Jahresabopreis € 35,-; Sonderpreis für Referendare/Studierende (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung): Jahresabo: € 17,50; alle Preise zzgl. Versandkosten. Kündigung: Acht Wochen (bis 31.10.) vor Jahresschluss. Bankverbindung: Volksbank Weinheim, IBAN DE59 6709 2300 0001 2709 07, BIC GENODE61WNM. Zahlungsweise: Lieferung gegen Rechnung oder Lastschrift; gewünschte Zahlungsweise angeben.

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

© Wochenschau Verlag, Dr. Kurt Debus GmbH

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

ISSN 1864-6492  
Digitale Ausgabe: ISBN 978-3-7344-0395-8

[www.zeitschriftfuermenschenrechte.de](http://www.zeitschriftfuermenschenrechte.de)  
The journal is available at EBSCO.



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

Wochenschau Verlag • Adolf-Damaschke-  
Straße 10 • 65824 Schwalbach/Ts.  
Tel: 06196/86065 • Fax: 06196/86060  
[info@wochenschau-verlag.de](mailto:info@wochenschau-verlag.de)  
[www.wochenschau-verlag.de](http://www.wochenschau-verlag.de)

# INHALT

Editorial ..... 5

## **Menschenrechte digital**

Thorsten Thiel: Anonymität und der digitale Strukturwandel der Öffentlichkeit ..... 7

Matthias C. Kettemann: Menschenrechte im Multistakeholder-Zeitalter:  
Mehr Demokratie für das Internet?..... 24

Ben Wagner: Kommunikation konstituiert Gesellschaft:  
Warum es Zeit ist, den Zugang zum freien Internet als Menschenrecht  
anzuerkennen..... 38

Anja Mihr: Ein Cyber-Gesellschaftsvertrag für die Menschenrechte ..... 44

## **Hintergrund**

Frédéric Krumbain: Chinas Beitrag zur Allgemeinen Erklärung  
der Menschenrechte..... 60

Anna Lübke: Menschenrechtliche Grenzen des Europäischen  
Asylsystems: Zur Rolle von EuGH und EGMR..... 78

## **Forum**

Das größte Problem ist die territoriale Begrenztheit des Rechts bei gleichzeitig  
zunehmender weltweiter Vernetzung ..... 90

Was kann eine Menschenrechtsbeauftragte tun?  
Interview mit Dr. Bärbel Kofler ..... 100

## **Tour d’Horizon**

Elisabeth Holzleithner: Feministische Menschenrechtskritik..... 110

**Buchbesprechungen**

Theresia Degener, Elke Diehl (2015) (Hrsg.): Handbuch Behindertenrechtskonvention.  
Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe (von Marianne Hirschberg,  
Christian Papadopoulos) ..... 122  
Hans Joas (2015): Sind die Menschenrechte westlich? (von Christoph Sebastian Widdau) ..... 125  
Ingeborg Maus: Menschenrechte, Demokratie und Frieden. Perspektiven globaler Organisation  
(von Daniel Jacob) ..... 128  
Thomas Risse, Stephen C. Ropp, Kathryn Sikkink (eds.):  
The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance (von Andrea Schapper) ..... 132

**Abstracts** ..... 136

**Autorinnen und Autoren** ..... 142

# EDITORIAL

---

## Menschenrechte digital

Was verbirgt sich hinter „Menschenrechte digital“, dem Titel dieser Ausgabe? Als wir uns entschieden haben, das Thema als Schwerpunkt auszuwählen, ist uns schnell klargeworden, dass die Digitalisierung der Lebenswelt sich stark auf die Menschenrechte auswirkt – im Positiven wie im Negativen. Es eröffnen sich viele Fragen, und ein erster Befund fällt ambivalent aus:

So schafft Digitalisierung bspw. über Blogs, Twitter oder Facebook für unterdrückte Individuen und Gruppen Möglichkeiten, sich zu informieren, nicht zuletzt über die ihnen zustehenden (Menschen-)Rechte, eine Meinung zu formulieren und öffentlichkeitswirksam zu kommunizieren. Das Internet schafft eine Stimme. Und nicht nur das: Über das Internet können sich Gleichgesinnte finden, versammeln und aktiv handeln, wie es der „Arabische Frühling“ gezeigt hat. Das Internet kann das Durchsetzen von Menschenrechten unterstützen. Dafür ist es allerdings notwendig, einen Zugang zum freien Internet zu haben. Ist ein solcher Zugang ein Menschenrecht? Diese Frage diskutiert *Ben Wagner* in seinem Beitrag.

Gleichzeitig bietet das Internet jedoch für repressive Systeme vielfältige Möglichkeiten, Menschenrechte einzuschränken oder sogar zu verletzen. Aber auch bei demokratischen Staaten ist das Begehren nach Daten längst erwacht. Angestoßen durch das Vorgehen der Geheimdienste in den vergangenen Jahren (NSA-Affäre) haben die Vereinten Nationen eine Resolution zum Datenschutz verabschiedet. Klar ist, dass das Sammeln und Vernetzen von Daten zu einer großen Gefahr werden kann. Neben den Staaten werden so auch Konzerne wie Google oder Facebook zu Akteuren, deren Handeln Auswirkungen auf die Menschenrechte hat. *Anja Mibr* reflektiert in ihrem Beitrag über die Idee eines Cyber-Gesellschaftsvertrages und darüber, wie man das Verhältnis der Akteure im Internet menschenrechtlich gestalten kann. Für einen Multistakeholder-Ansatz setzt sich auch *Matthias C. Kettemann* ein. Er plädiert dafür, sich erst mal die Grundfragen legitimer Ordnung vor Augen zu führen. So ist seiner Meinung nach das Recht auf Privatleben eine Vorbedingung für eine echte Teilhabe im Internet. Folgt man seiner Argumentation, so liegt im Multistakeholder-Ansatz das Potential, um Internet-Normen zu entwickeln.

Nicht zuletzt entsteht mit der digitalen auch eine Welt neben der physischen (oder Offline-) Welt, in der z.B. sog. Avatare (künstliche Personen) handeln und leben. Dies kann eine Welt sein, in der Menschenrechte einen schweren Stand haben: Sexting und Cybermobbing sind hier nur zwei Stichworte. Auch die Problematik von Hassrede im Zusammenhang mit häufig gewordenen „Shitstorms“ erlangt im Netz eine ganz spezifische Qualität. Dieser Aspekt wird in diesem Heft nicht in ausführlicher Form erörtert, im Beitrag von *Thorsten Thiel* aber dennoch aufgegriffen: Thiel skizziert den Wandel von Anonymität und Anonymitätsdiskursen.

Die vorliegende Ausgabe der *zfmr* zeigt, welche erheblichen Auswirkungen die Digitalisierung der Lebenswelt auf die Verfasstheit der Menschenrechte und hier insbesondere auf deren Durchsetzung hat. Die Autoren plädieren mehrheitlich für den Multistakeholder-Ansatz, um das Internet zu zügeln, Normen zu entwickeln und Teilhabe möglich zu machen. Das Heft spiegelt die Bandbreite der Themen, mit denen sich derzeit die wissenschaftliche Community beschäftigt. Darüber hinausgehende Fragestellungen, die auch im Editorial angeklungen sind, sind freilich ebenso virulent. Insofern kann das Heft als ein Auftakt gelesen werden für ein Thema, das uns als Fachzeitschrift für Menschenrechte weiterhin beschäftigen wird.

Wir wünschen Ihnen eine angenehme Lektüre.

*Ihr Herausgeber- und Redaktionsteam der zfmr*

**Thorsten Thiel**

## **Anonymität und der digitale Strukturwandel der Öffentlichkeit**

Im Mai 2015 übermittelte David Kaye, Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für die Förderung und den Schutz des Rechts auf Freiheit der Meinung und des Ausdrucks, seinen ersten Jahresbericht an den Menschenrechtsrat der UN. In diesem fokussierte er die Themen Verschlüsselung und Anonymität, stellte deren Bedeutung für Privatheit und das Recht auf freie Meinungsäußerung heraus und problematisierte die durch staatliche und kommerzielle Interessen vorangetriebene Einschränkung der Möglichkeiten anonymer und verschlüsselter Kommunikation. Bereits die Existenz dieses Berichts und das relativ große Interesse, das dessen Veröffentlichung ausgelöst hat, zeigt, wie bedeutsam das Thema der Anonymität geworden ist. Obwohl Anonymität nichts Neues ist und mit Blick auf bestimmte Bereiche (z.B. medizinische Daten oder investigativen Journalismus) schon lange als Problem bzw. als Lösung bekannt ist, fällt gerade durch die Vehemenz der gegenwärtigen Diskussion auf, wie wenig wir über Anonymität wissen – und zwar sowohl über Anonymität als normatives Konzept wie als gelebte Praxis. Erst im und durch den digitalen Wandel ist Anonymität politisiert, d.h. von einer weitgehend ungesteuerten Randbedingung gesellschaftlicher Kommunikation in eine politische Frage transformiert worden.

Der Beitrag skizziert diesen Wandel von Anonymität und Anonymitätsdiskursen in der Gegenwart und gibt eine Antwort auf die Frage, ob die Politisierung des Themas in eine Verrechtlichung von Anonymität münden kann oder gar sollte. Ich argumentiere, dass Anonymität ein zwar ambivalentes, aber dennoch wichtiges Strukturmerkmal demokratischer Öffentlichkeit ist. Sie droht im digitalen Strukturwandel durch technische, soziale und politische Entwicklungen in mehrerlei Hinsicht und nachhaltig eingeschränkt zu werden. Eine Verlangsamung oder gar Umkehr dieses Prozesses ist durch die einsetzende Politisierung, nicht aber durch die oft geforderte Verrechtlichung oder gar eine menschenrechtliche Weihung möglich. Wie mit Blick auf andere Bereiche der Regulierung unserer digitalen Lebenswelt auch, verspricht die Gründung von transnationalen und reflexiven Regulierungsinstanzen eher Erfolge als ein auf individuelle Rechte und staatliche Durchsetzungsinstanzen fokussierter Ansatz.

Aus dieser These ergibt sich eine dreiteilige Gliederung. Zunächst werde ich einige konzeptionelle Überlegungen zu Anonymität vorstellen. Hierbei wird eine Heuristik



vorbereitet, die im zweiten Teil des Textes zu differenzieren hilft, inwiefern und in welchem Maße es zu Veränderungen der Möglichkeit anonymer Kommunikation im und durch den digitalen Strukturwandel gekommen ist. Dies führt abschließend zu einer Diskussion über die Politisierung von Anonymität und den Grenzen, menschenrechtlicher Argumentationen mit Blick auf die Entwicklungen.

## 1. Anonymität: Eine konzeptuelle Annäherung

Die wörtliche Bedeutung von Anonymität ist *Nichtgenanntsein* oder *Namenlosigkeit*. Der Begriff erschöpft sich aber nicht in dieser Bestimmung, da der Name einer Person nur ein mögliches, zumal nicht einmal immer eindeutiges identifizierendes Merkmal ist (die Diskussion um den Begriff wird geführt bei: Marx 1999, Nissenbaum 1999, Wallace 1999, Rössler 2003, Matthews 2010, Ponesse 2014, Zingales 2014).

Besser zu fassen ist das Konzept ‚Anonymität‘, wenn man es in einen weiteren Kontext gesellschaftlicher Kommunikation stellt. Anonymität ist dann eine Zustandsbeschreibung in einer intersubjektiven Handlungssituation, in der es unmöglich ist, eine Handlung oder Kommunikation einem Individuum oder Subjekt korrekt zuzuordnen und es über den Kontext hinaus erreichbar/verantwortlich zu machen.<sup>1</sup> Diese allgemeine Umschreibung lässt sich durch vier eng miteinander zusammenhängende Überlegungen weiter spezifizieren:

Erstens bezieht sich Anonymität immer auf die Frage nach dem ‚Wer‘. Sie verweist also auf die Konjunktion von Handlung/Kommunikation und AkteurIn. ‚Was‘ Gegenstand oder Inhalt der Handlung/Kommunikation ist, kann bekannt sein, wenn es nicht selbst wieder identifizierend wirkt. Anonymität betrifft die Ebene der Meta-Information, nicht die der Information selbst.<sup>2</sup>

Zweitens ist Anonymität etwas Situatives. Anonymität ist keine Eigenschaft einer Person, sondern sie ist Resultat einer intersubjektiven Konstellation und der Möglichkeit/Unmöglichkeit, in dieser einen Handelnden über den Kontext hinaus

1 Anonymität ist eng verwandt mit Pseudonymität, und für die Zwecke dieses Aufsatzes werden die beiden Konzepte nicht scharf geschieden. Ein Unterschied besteht aber etwa darin, dass bei Pseudonymität Folgekommunikation leichter realisierbar bleibt. Auch Pseudonymität wahrt aber das Kriterium der Nicht-Erreichbarkeit (im Sinne von überkontextueller Identifizierung).

2 Dies ist im Kontext der Diskussion des digitalen Strukturwandels wichtig, da die Diskussion um Anonymität unmittelbar verschwägert ist mit der Diskussion um Verschlüsselung, die womöglich noch mehr Aufmerksamkeit gefunden hat. Häufig fallen die beiden Diskussionen zusammen, da Inhalte auch Aufschluss über SprecherInnen geben können und vice versa. Analytisch soll die Unterscheidung von ‚Wer‘ und ‚Was‘ bzw. Information und Metainformation aber hier aufrechterhalten werden und allein die Diskussion um Anonymität ins Zentrum gerückt werden.

zu identifizieren. Sie ist insofern auch kein andauernder Zustand, sondern bleibt stets bezogen auf spezifische und abgrenzbare Handlungen, die selbst wiederum als Handlungen sichtbar sind und Wirkung entfalten (Anonymität unterscheidet sich daher auch von Unsichtbarkeit).

Drittens kann Anonymität zwar intentional zu produzieren versucht werden (etwa in dem man sich vermommt oder ein Pseudonym benutzt), sie kann aber auch das faktische Resultat einer Situation sein (etwa, wenn man sich in einer Masse bewegt). Anonymität liegt in Ununterscheidbarkeit begründet und sie gelingt daher nur, wenn in Situationen viele in Frage kommen, eine Handlung durchgeführt zu haben. Anonymität hängt daher auch immer zumindest indirekt davon ab, dass andere sie akzeptieren und Zurückhaltung üben, z. B. indem sie nicht auf Identifizierung bestehen oder Handelnde zu isolieren suchen. Anonymität ist insofern immer unsicher und graduell. Kein Individuum kann für sich garantieren, dass seine Handlung/Kommunikation wirklich anonym erfolgt. Dies zumal, da die Möglichkeit der Identifizierung auch nach der Handlung/Kommunikation besteht und die Möglichkeit der Identifizierung häufig sogar durch die Handlung/Kommunikation gegeben ist. Anonymität bleibt somit immer un abgeschlossen. Sie zu stärken, bedeutet Maßnahmen zu treffen, die Identifizierung erschweren, etwa indem sie Informationen aus einer Situation entfernen.

Dies führt viertens dazu, dass Anonymität sich am besten von ihrem Gegenteil her verstehen und untersuchen lässt: der Identifikation. Wenn eine Handlung oder Kommunikation zu einem über den Kontext hinaus identifizierbaren Subjekt zurückgeführt werden kann, ist der Zustand der Anonymität aufgehoben. Wer also einschätzen will, ob und in welchem Grade Anonymität in einer Situation existiert, muss prüfen, inwiefern und durch wen Identifikation möglich ist.<sup>3</sup>

Aus dieser allgemeinen Spezifikation von Anonymität lassen sich zwei Unterscheidungen gewinnen, die dabei helfen, differenziert nachzuvollziehen, wie sich die gesellschaftliche Möglichkeit anonymer Kommunikation verändert.

Die erste dieser Unterscheidungen bezieht sich auf die Frage, gegenüber welchem Typ von AkteurIn anonymes Handeln möglich ist. Hier lässt sich zwischen horizontaler und vertikaler Anonymität unterscheiden. Horizontale Anonymität verweist

---

3 Anonymität ist dabei eng verwandt mit Privatheit, aber lässt sich weder darauf reduzieren, noch ist sie einfach nur ein untergeordneter Aspekt von dieser. So lässt sich Privatheit bewahren, auch wenn eine Identifikation möglich ist. Privatheit ist in vielerlei Hinsicht eher mit Fragen des Zugangs und der Kontrolle von Information verbunden, Anonymität zielt auf die Dimension der Identifikation und Verknüpfung. Anonymität kann ein wichtiger Schutz von Privatheit – und gerade informationeller Privatheit im digitalen Raum – sein, sie muss aber differenziert von Privatheit verstanden und erörtert werden (Ponessa 2014).

auf das Verhältnis zu anderen Personen, insbesondere zu jenen, die eine Handlung/Kommunikation direkt zu beobachten in der Lage sind (z.B. weil sie im selben Raum anwesend sind). Hiervon zu unterscheiden ist vertikale Anonymität: Anonymität gegenüber Institutionen oder AkteurInnen, die über größere Ressourcen und Macht verfügen. Der Staat ist in dieser Hinsicht der wichtigste Akteur, da ihm eine breite Palette von Möglichkeiten offen steht, Identifikation zu erzwingen oder Identifizierung zu leisten. Aber auch private AkteurInnen können Möglichkeit haben, angesichts einer asymmetrischen Macht- und Ressourcenausstattung Anonymität aufzuheben.

Die zweite Unterscheidung ist jene von Identifikation (in einer Situation) und Identifizierbarkeit (nach einer Situation). Identifikation hebt die Anonymität einer Handlung auf und muss im Allgemeinen ‚öffentlich‘ durchgeführt werden. Sie ist den Handelnden daher im Normalfall präsent (etwa wenn bei einem Grenzübertritt nach dem Ausweis gefragt wird oder man sich in einem Gespräch namentlich vorstellt). Das Verlassen des Zustands der Anonymität ist insofern klar markiert. Identifizierbarkeit ist spekulativer, und es bedarf der Einschätzung agierender Personen in einer Situation, inwiefern Identifizierung nach der Handlung für möglich oder gar wahrscheinlich gehalten wird und insofern Anonymität als Kontext einer Handlung angenommen wird. Auch Anonymisierungsprozeduren zielen häufig auf Identifizierbarkeit ab, etwa wenn man sich beim Akt der Wahl zunächst identifiziert, um anschließend anonym eine Stimme abgeben zu können.

Mithilfe dieser beiden Unterscheidungen lässt sich bereits differenziert nachzeichnen, wie sich die Möglichkeit von Anonymität in unserer Gegenwart verändert. Zuvor muss jedoch noch kurz die Frage nach der normativen Beurteilung von Anonymität aufgeworfen werden. Diese ist in der obigen Beschreibung von Anonymität als Zustand gesellschaftlicher Kommunikation ja gerade ausgespart. Die normative Aufladung der Diskussion allerdings lässt sich nur erklären, wenn man annimmt, dass Anonymität unmittelbar positive oder negative Wirkungen hat. Da die Fassung des Konzepts ‚Anonymität‘ als Handlungskontext eine so unmittelbare normative Beurteilung aber ausschließt, muss, um zu einer solchen zu kommen, mit Folgeannahmen gearbeitet werden. So muss über die Wirkung von Anonymität auf Handlungen spekuliert werden, welche dann wieder moralisch bewertbare Effekte nach sich ziehen. Die Diskussion über die normative Dimension von Anonymität ist insofern selbst nicht abstrakt-normativ, sondern eine empirische, mit häufig stark psychologisierendem Einschlag (Beispiele für solche Abwägungen mit starken, jedoch sehr unterschiedlichen normativen Schlussfolgerungen sind etwa: Akdeniz 2002, Baumann 2013, Brodnig 2013, Doyle/Veranas 2014, Pettit 2008, Gardner 2011, de Lagasnerie 2016).

Zwei Thesen und drei Ebenen lassen sich mit Blick auf normative Beurteilungen von Anonymität dabei auf Anhub unterscheiden: Die eine These ist die ‚Enthemmungsthese‘, der zufolge eine durch Anonymität erzeugte Verantwortungslosigkeit einen Vertrauens- und Rationalitätsverlust mit sich bringt; dem entgegengestellt ist die ‚Aufrichtigkeitsthese‘, nach der davon auszugehen ist, dass die Entbundenheit von Zuschreibungs- und damit Machtrelationen Authentizität und Unparteilichkeit produziert. Diese Thesen lassen sich mit Blick auf (mindestens) drei Ebenen formulieren: Eine Ebene der privaten Kommunikation, wo Anonymität entweder als Schutz authentischer Lebensentfaltung oder als Ursache für Willkür und Grausamkeit angesehen werden kann; eine Ebene der gesellschaftlichen Entwicklung, wo Anonymität sich mit der Idee von Selbstbestimmung verbindet oder als den Zerfall von Solidarität vorantreibend begriffen wird; und eine politische Ebene, wo Anonymität entweder als Bedingung für Demokratie und demokratischen Konflikt oder als Unterlaufen von Publizität gedeutet wird.

Für beide Thesen werden auf allen drei Ebenen eine Vielzahl von Beispielen gegeben – von der Aggressivität anonymer Internetkommentare bis zum Mut, sich politisch zu organisieren oder abweichende Lebensstile zu verwirklichen. Die Thesen schließen sich auch nicht unbedingt aus, da Situationen unterschiedlich qualifiziert sein können. Als Schlussfolgerung kann daher allerdings auch nur gezogen werden, dass Anonymität sich gerade nicht einfach abstrakt als Wert interpretieren lässt. Anonymität an sich kommt keine Bedeutung zu, vielmehr muss sie als gesellschaftliche Kontextbedingung in Hinblick auf konkrete Zusammenhänge – wie etwa dem komplexen Funktionieren der liberalen Demokratie – erörtert werden. Das Ergebnis kann dann nicht die Deduktion eines Rechts oder eines Verbotes sein, sondern es muss eine funktional-pragmatische Betrachtung erfolgen, inwiefern und in welchen Kontexten die Möglichkeit anonymer Kommunikation aus politischem Interesse zu sichern ist. Um dies zu spezifizieren, müssen wir nun aber zunächst einen Blick auf die Entwicklung der Möglichkeit anonymer Kommunikation in liberalen Gesellschaften seit der Mitte des 20. Jahrhunderts werfen.

## **2. Bug or Feature: Eine kurze Geschichte der Entwicklung von anonymer Kommunikation im digitalen Strukturwandel**

Die Moderne ist häufig als Zeitalter der Anonymität beschrieben worden. Die Beschleunigung des Lebens im Ausgang der Industriellen Revolution und die Ausweitung

unpersönlicher Produktions- und Marktbeziehungen hat demnach den Übergang von Gemeinschaft zu Gesellschaft und damit die Durchdringung des Lebens mit anonymen Kommunikationen bewirkt. Die vielfältigen Folgen dieser Entwicklung – von Bürokratie bis Urbanisierung – sind schon von den soziologischen Klassikern (etwa Weber, Durkheim und Simmel) in all ihren Facetten und ihrer ganzen Ambivalenz beschrieben worden. Anonymität gilt dabei oftmals als unausweichlich, als ein notwendiges Nebenprodukt von Rationalisierung, Bevölkerungswachstum, Globalisierung oder anderen Megaprozessen der Moderne. Zugleich haben moderne Gesellschaften funktionale Äquivalente entwickelt, welche die Kosten unpersönlicher Kommunikationsarrangements senken sollen und dazu geführt haben, dass Anonymität auf individueller Ebene auch als Chance zu Freiheit und Autonomie begriffen werden kann. Jenseits dieser zeitdiagnostisch-allgemeinen Deutung aber stellt sich die Frage, wie Anonymität eigentlich ausgestaltet und realisiert ist.

Dies nachzuvollziehen gelingt durch die beiden oben erarbeiteten Unterscheidungen, also die Gegenüberstellung von horizontaler und vertikaler Anonymität sowie von Identifikation und Identifizierbarkeit. Mittels dieser lässt sich eine Einschätzung formulieren, wie Anonymität vor dem digitalen Strukturwandel – also in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts – ausgestaltet war und inwiefern die Digitalisierung der Kommunikation den Status von Anonymität im 21. Jahrhundert verändert hat.<sup>4</sup>

Die zeitdiagnostische Beschreibung der Moderne als Zeitalter zunehmender Anonymität bezieht sich zunächst auf die Veränderungen horizontaler Kommunikation. Das Unpersönlichwerden von Nahbeziehungen und die Vielzahl von öffentlichen Räumen, die funktional sind und anonym bleiben, werden in ihr zum Thema. Tatsächlich ist es in liberalen Gesellschaften verhältnismäßig leicht, anonym zu bleiben, da in einer Vielzahl von Kommunikationssituationen die faktische Möglichkeit besteht, sich Identifikation zu entziehen. Begrenzt wird horizontale Anonymität hauptsächlich durch zwei Dinge: Zum einen erfordert Kommunikation an eine weitere Öffentlichkeit eine Identifizierung durch starke *Gatekeeper*, die über die Möglichkeit der *one-to-many*-Kommunikation wachen; zum anderen existieren in der alltäglichen Kommunika-

---

<sup>4</sup> Der Begriff des digitalen Strukturwandels bezieht sich auf die Durchsetzung digitaler Möglichkeiten der Informationsspeicherung und -verarbeitung. Die tiefgreifende Transformation von analoger zu digitaler Kommunikation erfolgte in den 1990er Jahren. War am Anfang der Dekade noch der bei weitem überwiegende Teil aller Information analog gespeichert, hat sich das Verhältnis rasant verkehrt und wächst das digitale Universum heute mit exponentieller Geschwindigkeit. Auf Grundlage der Digitalisierung von Information hat zudem Kommunikation einen nachhaltigen Wandel erlebt, symbolisiert in der Konzeption und im Ubiquitärwerden des Internets (eine hervorragende und vielgestaltige Geschichte dieser Entwicklung bietet: Floridi 2014).

tionspraxis starke soziale Normen, die anonymer Kommunikation Grenzen setzen und Identifikation erwartbar machen. In Bezug auf horizontale Kommunikation besteht dabei nur selten die Möglichkeit der nachträglichen Identifizierung. Gerade im Vergleich zu kleinräumigen Gemeinschaften wird Anonymität gegenüber anderen daher als hoch empfunden.

Aber auch vertikale Anonymität ist verhältnismäßig stark ausgeprägt. Zwar gibt es bestimmte Kontexte und Situationen, die Identifikation verlangen oder Identifizierbarkeit sicherstellen (etwa ein Grenzübertritt). Jenseits dieser Kontexte üben aber auch ressourcenstarke Spieler relative Zurückhaltung, da die Kosten von Identifikation hoch und der Nutzen vergleichsweise gering erscheinen. So spielen private Akteure nur eine marginale Rolle, da Identifizierung nicht zentral für Geschäftsinteressen ist, und bei den Staaten ist es tendenziell ein Kennzeichen autoritärer Regime, dass sie Identifizierungsprozeduren anlasslos und möglichst umfassend zu realisieren suchen.

Tabelle 1 stellt diese Einschätzungen gebündelt dar und zeigt, dass man in liberalen Gesellschaften der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts von einer hohen *de-facto-Anonymität* ausgehen kann. Private, öffentliche und politische Kontexte sind größtenteils anonymitätsschonend gestaltet. Obwohl diese Aussage mit Blick auf bestimmte Gruppen und Personen zu qualifizieren ist (etwa Prominente oder Politiker) und es in Bezug auf öffentliche Beteiligung kaum Möglichkeiten der reichweitenstarken anonymen Kommunikation gibt, lässt sich insgesamt sagen, dass Maßnahmen zur Ausweitung von Identifikation trotz des schlechten Leumunds von Anonymität schon an den sozialen und ökonomischen Kosten scheitern. Soziale und rechtliche Normen dienen daher nicht dazu, Anonymität abzuschaffen oder offensiv abzusichern, sondern sie bestimmen nur jene Kontexte, in denen die allgemeine Möglichkeit anonymer Kommunikation eingeschränkt, qualifiziert oder garantiert werden muss.

	Identifikation	Identifizierbarkeit
Horizontale Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulierung durch soziale Normen</li> <li>• Starke <i>Gatekeeper</i> bei massenwirksamer Kommunikation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gering</li> <li>• Hauptsächlich im Nahbereich direkter Interaktion</li> </ul>
Vertikale Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auf wenige Kontexte beschränkt</li> <li>• Hauptsächlich durch Staaten</li> <li>• Explizit und offen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mittel bis gering</li> <li>• Kostenintensiv</li> <li>• Auf Staaten beschränkt</li> </ul>

Tabelle 1: Möglichkeiten anonymer Kommunikation vor dem digitalen Strukturwandel

Wie hat nun der digitale Strukturwandel auf die Möglichkeit anonymer Kommunikation gewirkt? Eine berühmte, von Peter Steiner bereits 1993 im New Yorker veröffentlichte Karikatur, zeigt zwei Hunde, die vor einem Computer sitzen und wo der eine Hund zum anderen sagt: „On the internet, nobody knows you're a dog“. Das Bild bringt die bis heute sehr lebendige Vorstellung auf den Punkt, dass das Internet eine Instanz ist, die soziale Kommunikation immer weiter anonymisiert.

Dieses Verständnis hat zunächst einmal einen guten technischen Grund. Da alle digitale Kommunikation in Bits und Bytes übersetzt und mittels numerischer Adressen durch ein dezentrales Kommunikationsnetzwerk transferiert wird, ist digitale Kommunikation in einer gewissen Hinsicht immer pseudonym. Die Ungebundenheit digital vernetzter Kommunikation an Zeit und Raum trägt weiter dazu bei, dass sie als anonym erfahren wird und findet etwa Ausdruck in der Unterscheidung von ‚Cyberspace‘ und realer Welt, wo der Cyberspace als unverbindlicher Ort beschrieben wird, in dem etwa multiple Identitäten gelebt werden können. Verknüpft hiermit ist häufig eine Variation der oben erwähnten Enthemmungsthese, die etwa die Verrohung von Kommunikation in digitalen Kontexten, *Hate Speech* und *Trolling* als Beispiele, beklagt und mit der Anonymität des Digitalen in Bezug bringt.

Dass das Internet darüber hinaus *Many-to-Many*-Kommunikation ermöglicht (Shirky 2008), bringt eine deutlich sichtbare Veränderung in Bezug auf die Erreichbarkeit großer Öffentlichkeiten durch die Entwertung klassischer Gatekeeper. Eine anonyme Adressierung auch eines großen Publikums ist, durch Blogs und Twitter etwa, heute in einer ganz anderen Weise möglich und normal geworden. Diese Entwicklung – wie auch die Veränderungen in Bezug auf die Organisation von Protest (Entwertung intermediärer Organisationen, Aufschwung stark individualisierter *Personal Action Frames*; Bennett/Seegerberg 2013, Earl/Kimport 2011) – sind vielleicht am dramatischsten zugespitzt in der Protestbewegung „Anonymous“. Diese proklamiert Anonymität durch das Symbol der Guy-Fawkes-Maske offen als Ausdruck und Wert und hat damit nachhaltig zur Diskussion um Anonymität beigetragen und den Eindruck der Ausweitung von Anonymität verstärkt.

Und trotzdem will ich im Folgenden argumentieren, dass die Annahme eines Anstiegs der Möglichkeit anonymer Kommunikation eine Wahrnehmungstäuschung ist und die sich ergebenden Veränderungen zu einseitig beschreibt. Diese Annahme mag in der frühen Phase des digitalen Strukturwandels eine gewisse Berechtigung gehabt haben, sie ist jedoch durch andere Entwicklungen konterkariert worden und dies bis hin zu dem Punkt, dass anonyme Kommunikation heute – online wie offline – sehr viel schwieriger zu realisieren ist als zu irgendeinem Punkt zuvor.

Drei Entwicklungstendenzen sind diesbezüglich zentral: Die erste ist technologischer Natur und verweist auf die allgemeine Evolution digitaler Kommunikation. Diese baut zwar nach wie vor auf den Internetprotokollen und der Logik des *end-to-end*-Netzwerkes auf, doch damit lange verknüpfte Annahmen wie die Unmöglichkeit, Datenverkehr vollständig zu überwachen oder Lokalisierungen vorzunehmen, sind nicht länger adäquat – man denke nur an die Snowden-Enthüllungen und Programme wie Tempora des britischen Geheimdiensts GCHQ. Die technischen Eigenschaften digitaler Kommunikation oder die enorme Komplexität des Datenverkehrs stellen gerade für ressourcenstarke SpielerInnen kein Hindernis dar (die verschiedenen Facetten dieser Entwicklung werden etwa hervorragend beschrieben bei: Goldsmith/Wu 2006, Bendrath/Mueller 2011, DeNardis 2012, Deibert 2013). Mehr noch hat aber die Entstehung und Durchsetzung des mobilen Internets, das noch einmal andere Möglichkeiten der Identifikation und Überwachung bietet, zu einer Verschiebung beigetragen, die wohl anhaltend sein wird (Benkler 2016). Und nicht nur die Möglichkeiten, Daten zu generieren und zu sammeln haben sich verändert, ebenso wichtig ist, dass die Auswertung und Analyse von Daten sich dramatisch gewandelt hat: *Big Data* etwa erlaubt auch, bewusst eingesetzte Techniken der Anonymisierung außer Kraft zu setzen. Bereits wenige und scheinbar abstrakte Daten oder Beobachtungen reichen, um Personen auch ohne jede Angabe von Namen oder ähnlich eindeutigen Faktoren zu identifizieren (Barocas/Nissenbaum 2014, Ohm 2010).

Die technische Entwicklung ist, zweitens, eng verbunden mit der Entwicklung des Netzes zu einer bedeutsamen ökonomischen Sphäre. Kommerzialisierung und Kommodifizierung des Netzes sind direkt verknüpft mit der Herausbildung von Geschäftsmodellen, die auf Erfassung und Identifikation ausgelegt sind und in denen die Generierung und Erfassung von Daten zu einer, wenn nicht der wichtigsten Ware wird. Netzwerkeffekte machen dabei Monopolisierungstendenzen attraktiv. Vertikale Anonymität schwindet und neue identifizierende Akteure entstehen und wissen sich durchzusetzen (vgl. etwa: Kurz/Rieger 2011, Lanier 2010, Schneier 2015, Dean 2015, Lanier 2013). Eine veränderte Formen der Nutzung von Computern wie etwa cloudbasierte Anwendungen, *Software as a Service*, Streamingdienste oder Apps, die jeweils Registrierung und permanente Identifikation voraussetzen, sind weitere Beschleuniger der Entwicklung und bewirken, dass frühe Vorstellungen der Wirkungen von Computern auf soziale und ökonomische Beziehungen, etwa die „Utopie der Kopie“ (Bunz 2004), die das Immaterielle hervorhoben und die Hoffnung auf ein nicht-kapitalistisches Wirtschaftsmodell unterstrichen, heute weniger plausibel sind (Thiel 2014).



Technologische und ökonomische Entwicklungen werden dabei schließlich, drittens, durch veränderte soziale Praktiken abgesichert und vorangetrieben. Sinnbild hierfür ist die Entstehung und Durchsetzung ‚sozialer Netzwerke‘, die wiederum veränderte Arten der Selbstdarstellung erzeugen (Lovink 2011). Auch politische Entwicklungen, das Netz als unsicheren Ort zu beschreiben und es etwa durch Identifizierungsmechanismen sicherer zu machen, zählen zu diesen sozialen Faktoren – so haben z. B. viele Länder Ausweispflichten in Internetcafés eingeführt und besonders im asiatischen Raum gibt es eine Vielzahl von Anstrengungen, digitale Anonymität einzuschränken oder abzuschaffen (Farrall 2012).

Diese drei großen Entwicklungstendenzen, die man selbstverständlich auch noch in größerer Detailliertheit ausarbeiten könnte, machen zusammengenommen deutlich, dass anonyme Kommunikation heute gerade nicht mehr die *default*-Option ist und wenn überhaupt bewusst zu erzeugen versucht werden muss. Aktualisiert man die oben erstellte Tabelle, so zeigt sich, dass nur in der Dimension horizontaler Anonymität ein Zuwachs anonymer Kommunikationsmöglichkeiten plausibel anzunehmen ist. Hier nämlich ist die ‚erfahrene‘ Anonymität digitaler Kommunikation (von Internetkommentaren bis „Anonymous“) weitgehend angesiedelt und hier ist das Wegbrechen von *Gatekeepern* relevant. Schon beim Aspekt der Identifizierbarkeit stellt aber die öffentliche Datenspur im Internet etwas dar, was auch auf der horizontalen Ebene eine Verbergung von Identifizierungsmerkmalen schwieriger macht. Auch lassen viele Orte im Netz gerade keine Anonymisierung mehr zu, sondern verlangen Identifikation – das bekannteste Beispiel ist der Klarnamenszwang im sozialen Netzwerk *Facebook*.

Wesentlich weitreichender ist aber noch die Veränderung in Bezug auf vertikale Anonymität. Hier muss zum einen konstatiert werden, dass Identifikationspflichten sich massiv ausgeweitet haben. Nicht länger ist nur der Staat in der Lage und interessiert, eine eindeutige Identifikation durchzuführen, sondern dies ist gerade auch für private, kommerzielle AkteurInnen bedeutsam geworden. Identifikationsmechanismen wurden dabei immer weiter entwickelt, automatisiert und haben sich so sehr normalisiert, dass sie ohne Einwände hingenommen werden (gesellschaftliche Debatten wie derzeit um die Abschaffung des Bargelds zugunsten personalisierter elektronischer Zahlweisen zeigen, wie weit dies noch gehen kann). Da die digitale Öffentlichkeit auf einer nahezu vollständig privaten Infrastruktur aufsetzt, steht nicht zu erwarten, dass diese Tendenz sich noch einmal umkehren wird, zumal staatliche Akteure die Datensammlungen privater Akteure als Mittel entdeckt haben, um effizient zu steuern und zu kontrollieren. Zugleich hat die algorithmische Verarbeitung großer Datenmengen das Problem der Komplexität so weitgehend reduziert, dass das Argument, die pure

Masse von Daten würde ‚anonymisierend‘ wirken, nicht länger Gültigkeit hat (und ebenso naiv ist, wie die Aussage „I’ve got nothing to hide“, welche die Problematik umfassender Datenerfassung missversteht und verharmlost; Solove 2007). In der vertikalen Dimension müssen wir daher von einer nachhaltigen, tiefgreifenden und qualitativen Einschränkung von Anonymität ausgehen.

	Identifikation	Identifizierbarkeit
Horizontale Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gleichbleibend oder abnehmend</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mittel, aber zunehmend</li> </ul>
Vertikale Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eine Vielzahl von Kontexten bedarf der Identifikation</li> <li>• Steigende Zahl von Akteuren, die Identifikation verlangen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mittel bis hoch</li> <li>• Geringe Kosten</li> <li>• Verdeckt möglich</li> </ul>

Tabelle 2: Möglichkeiten anonymer Kommunikation nach dem digitalen Strukturwandel

Zusammengefasst zeigt sich also, dass, obwohl die Entwicklung komplex und teilweise widerläufig ist, die *de-Facto-Anonymität*, die für liberale Gesellschaften der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts kennzeichnend war, im Verschwinden begriffen ist (Froomkin 2015). Diese Entwicklung ist zudem nicht beschränkt auf autoritäre Regime, sondern tritt gerade auch in liberalen und demokratischen Staaten auf. Sie ist auch nicht beschränkt auf den Bereich ‚virtueller‘ Kommunikation. Vielmehr werden auch ‚reale‘ Umgebungen zunehmend von digitalen Erfassungsgeräten erobert (CCTV, Smartphone-Kameras oder die Entwicklung des *Internets der Dinge* sind plastische Beispiele). Daher reicht es auch nicht, sich dem Smartphone zu verweigern oder auf *Facebook* zu verzichten (Enzensberger 2015). Die gesellschaftspolitischen Fragen, die durch die Verdrängung von Anonymität entstehen, sind vielmehr politisch zu stellen und zu beantworten. Diesem Aspekt will ich mich nun im letzten Schritt der Ausarbeitung noch zuwenden – und dabei einen besonderen Fokus auf die Frage legen, inwiefern eine Verrechtlichung von Anonymität angesichts der Entwicklung geboten erscheint.

### 3. Die Politisierung von Anonymität und die Frage der (Menschen-)Rechte

Wie eingangs dargestellt, hat das Thema der Anonymität eine ungeahnte und tiefe Politisierung erfahren. Die skizzierte Entwicklung wird auch jenseits von Politik und Wissenschaft als bedeutsam wahrgenommen. Insbesondere in Verbindung mit der Diskussion um Privatheit und die Zivilität digitaler Kommunikation ist ‚Anonymität‘ zum Schlagwort geworden. Die bisherigen Überlegungen zeigen, dass dies zurecht so ist,

da zum einen tatsächlich eine tiefgreifende Veränderung einer Hintergrundbedingung moderner Kommunikation vorliegt, zum anderen Anonymität zwar nicht als Wert an sich bedeutsam ist, sich aber sehr wohl argumentieren lässt, dass die Möglichkeit anonymer Kommunikation in Prozessen der demokratischen Meinungsbildung bedeutsam ist. Gerade das Verschwinden vertikaler Anonymität birgt große Risiken, da es Asymmetrien verstärkt, hohes Missbrauchspotential in sich trägt und eine antizipierende Anpassung an identifikationsoffene Räume angenommen werden kann. Alleine das Schwinden von Anonymität zu thematisieren (oder umgekehrt, wenn auch verkürzt zu glauben, dass Anonymität sich ausweitet und eine Gefahr darstellt), bedeutet jedoch noch nicht, eine Antwort darauf zu haben, wie die entstehenden Herausforderungen zu bewältigen sind.

Die Politisierung der Debatte um Anonymität befördert jedoch das Denken in Lösungsansprüchen. So wird sowohl ein Anspruch auf anonyme Kommunikation durchzusetzen versucht (etwa in einer technischen Variante durch die Betreiber des TOR-Netzwerks, [www.torproject.org](http://www.torproject.org), vgl. auch die Überlegungen von Brunton/Nissenbaum (2015) zu *Data Obfuscation* (Datenverschleierung)) als auch umgekehrt immer wieder die Forderung erhoben, Anonymität nur als eine hoheitlich gewährte, jederzeit zu widerrufende und für Kontrolle daher notwendig zugängliche Praxis zu denken (De Maizere 2014).

In die Rubrik starker Lösungsansprüche gehört auch die Idee, Anonymität als ein Recht oder gar ein Menschenrecht zu institutionalisieren (ein guter Überblick über rechtliche Institutionalierungsweisen und Diskurse lässt sich gewinnen mittels: Froomkin 1999, Kerr et al. 2009). Wenn dies nicht nur meint, dass die Verarbeitung von unter bestimmten Bedingungen erhobenen personenbezogenen Daten strikter Regulierung bedarf, sondern als ein abstraktes Anrecht auf Anonymität gemeint ist, scheint mir dieser Anspruch aber notwendig scheitern zu müssen. Im Folgenden möchte ich diesbezüglich drei etwas zugespitzte Argumente benennen, wieso eine (allein) rechtliche Lösung gerade keine ist.

Erstens nimmt die rechtliche Fixierung den Prozess des Schwindens von Anonymität in seiner Vielschichtigkeit nicht ernst genug. Wie die obige Skizze gezeigt hat, ist das Schwinden von Anonymität nicht allein auf intentionale Handlungen, z. B. die Kontrollgelüste bestimmter AkteurInnen, zurückführbar. Die *De-Facto-Anonymität* früherer Gesellschaften war vielmehr Ergebnis anders gelagerter Rahmenbedingungen, welche die Kosten von Identifikationsmechanismen erhöhten und deren Nutzen begrenzten. Entwicklungen in technologischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht haben aber völlig andere Anreize und Möglichkeiten entstehen lassen, die wiederum – ohne hier

einen Determinismus vertreten zu wollen – der einfachen rechtlichen Regulierung entzogen sind. Der rechtliche Schutz anonymer Kommunikationsmöglichkeiten ist in bestimmten Kontexten (etwa Patientenbefragungen) selbstverständlich zu befürworten und durchzusetzen, aber dies sind gerade keine Antworten in Bezug auf die allgemeinen Räume und Bedingungen öffentlicher Kommunikation. Fragen des Datenschutzes und der informationellen Selbstbestimmung überlappen teilweise mit Anonymität, und an diesen Stellen können rechtliche Regeln – und insbesondere Pflichten für Intermediäre – erfolgsversprechende und zudem erprobte Mittel sein. Demgegenüber müsste der Versuch, ein umfassendes und abstraktes Recht auf anonyme Kommunikation zu formulieren, wohl immer ein symbolisches und sich wahrscheinlich dabei selbst diskreditierendes Unterfangen bleiben.

Zweitens steht der rechtliche Ansatz nach meiner Einschätzung im Verdacht, eine problematische Individualisierung zu befördern. Wie im konzeptionellen Teil des Papiers argumentiert wurde, lässt sich Anonymität nicht als eine individuelle Kapazität oder Anrecht fassen, sondern muss als auf einen intersubjektiven Kontext bezogen gedacht werden. Die in dieser Hinsicht erwachsenen Herausforderungen lassen sich dann aber nur schwerlich einheitlich und mittels von Gesetzestexten oder rechtlichen Institutionen lösen. Rechtliche Entscheidungsverfahren müssten zudem stärker von den Handlungen her denken, die etwa unter der Annahme von Anonymität begangen wurden, als dass sie der abstrakten Frage des Kontexts über den Fall hinaus erläutern könnten. Anonymität durch Rechtsansprüche zu individualisieren birgt daher die Gefahr, dass Anonymität als eine Art Privileg gewährt werden könnte, welches nur bei Vorliegen bestimmter Vorbedingungen gewährt wird und welches die Akteure, welche die Schutzräume kontrollieren und einrichten, weiter ermächtigte.

Drittens schließlich überzeugt an einer Lösung, die Anonymität durch Rechtsansprüche gewährt, nicht, dass sie wahrscheinlich nur in einem nationalstaatlichen Rahmen platziert werden könnte. Schließlich bedarf es hinreichend starker Institutionen, um eine effiziente Durchsetzung und Überwachung überhaupt möglich zu machen. Nationalstaatliche Lösungen in Fragen der Regulierung digitaler Kommunikation haben aber ganz grundsätzlich ein Reichweitenproblem. Sie sind oftmals nur schwierig zu implementieren und setzen gerade wieder die Erzeugung und (algorithmische) Kontrolle von Datenflüssen voraus. So drohen sie, die Möglichkeiten und Chancen der Kommunikation in Netzwerken zu beschneiden. Fragmentierungstendenzen globaler Kommunikationsnetzwerke sind ohnehin stark; Regulierung unter dem Banner des Schutzes von Anonymität und Privatheit kann durchaus paradoxerweise dazu beitragen, dass Netzwerke sich parzellieren und Kontrollinstanzen gestärkt werden.

Wie Lawrence Lessig in seinem bahnbrechenden *Code is Law* (Lessig 2006) anmerkte, sind in Fragen der Regulierung digitaler Kommunikation immer mindestens vier regulierende Instanzen zu bedenken: Recht, aber auch der Markt, soziale Normen und die (Code-) Architektur. In Bezug auf die Regulierung von Anonymität scheint mir eine ausgewogene Berücksichtigung dieser Dimensionen unerlässlich und ein Primat rechtlicher Regulierung, wie er in menschenrechtlichen Diskursen oft impliziert wird, gerade nicht zu begründen. Im Bereich der Regulierung digitaler Kommunikation ist die Politisierung nur der erste Schritt. Worum es in der nahen Zukunft gehen muss, ist, einen institutionellen Fluchtpunkt für netzpolitische Diskurse zu schaffen. Derzeit fehlt es an entscheidungsfähigen, zugleich aber der Pluralität von Akteuren und Interessen gerecht werdenden Instanzen, die reflexiv auf die Politisierung netzpolitischer Themen eingehen könnten und die in der Lage wären, jene Fakten, die durch technische Entwicklungen und ökonomische bzw. staatliche Akteure geschaffen werden, gesellschaftlich einzufangen. Die Tiefe und Bedeutsamkeit des digitalen Strukturwandels macht die Schaffung reflexiver und handlungsfähiger Instanzen, die gesellschaftliche Diskurse in demokratische Entscheidungsfindung überführen können, nicht nur wichtig, sondern dringend.

## Literatur

- Akdeniz, Yaman 2002: Anonymity, Democracy, and Cyberspace, in: *Social Research*, Vol. 69, No. 1, 223-237.
- Barocas, Solon/Nissenbaum, Helen 2014: Big Data's End Run around Anonymity and Consent, in: Lane, Julia, et al. (eds.): *Privacy, Big Data, and the Public Good*, Cambridge: Cambridge University Press, 44-75.
- Baumann, Zygmunt 2013: Das Ende der Anonymität. Was Drohnen und Facebook verbindet, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 58, Nr. 10, 51-62.
- Bendrath, Ralf/Mueller, Milton 2011: The end of the net as we know it? Deep packet inspection and internet governance, in: *New Media & Society*, Vol. 13, No. 7, 1142-1160.
- Benkler, Yochai 2016: Degrees of Freedom, Dimensions of Power, in: *Daedalus*, Vol. 145, No. 1, 18-32.
- Bennett, Lance W./Seegerberg, Alexandra 2013: *The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brodnig, Ingrid 2013: *Der unsichtbare Mensch. Wie die Anonymität im Internet unsere Gesellschaft verändert*, Wien: Czernin Verlag.
- Brunton, Finn/Nissenbaum, Helen 2015: *Obfuscation. A User's Guide for Privacy and Protest*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Bunz, Mercedes 2004: Die Utopie der Kopie, in: Maresch, Rudolf/Rötzer, Florian (Hrsg.): *Renaissance der Utopie. Zukunftsfiguren des 21. Jahrhunderts*, Frankfurt/M.: Suhrkamp, 156-171.
- de Lagasnerie, Geoffroy 2016: *Die Kunst der Revolte. Snowden, Assange, Manning*, Berlin: Suhrkamp.

- De Maizere, Thomas 2014: „Nacktbilder gehören nicht ins Netz“. Interview mit Bundesinnenminister de Maizière, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung.
- Dean, Jodi 2015: Technology: The Promises of Communicative Capitalism, in: Azmanova, Albenă/Mihai, Mihaela (eds.): Reclaiming Democracy. Judgment, Responsibility and the Right to Politics, London: Routledge, 50-76.
- Deibert, Ronald J. 2013: Black Code. Surveillance, Privacy and the Dark Side of the Internet, Toronto: Signal/ McClelland & Stewart.
- DeNardis, Laura 2012: Hidden Levers of Internet Control. An infrastructure-based theory of Internet governance, in: Information, Communication & Society, Vol. 15, No. 5, 720-738.
- Doyle, Tony/Veranas, Judy 2014: Public anonymity and the connected world, in: Ethics and Information Technology, Vol. 16, No. 3, 207-218.
- Earl, Jennifer/Kimport, Katrina 2011: Digitally Enabled Social Change. Activism in the Internet Age, Boston: MIT Press.
- Enzensberger, Hans Magnus 2015: Wehrt Euch!, in: Schirmmacher, Frank (Hrsg.): Technologischer Totalitarismus, Berlin: Suhrkamp, 70-75.
- Farrall, Kenneth 2012: Online Collectivism, Individualism and Anonymity in East Asia, in: Surveillance & Society, Vol. 9, No. 4, 424-440.
- Floridi, Luciano 2014: The 4th Revolution. How the Infosphere is Reshaping Human Reality, Oxford: Oxford University Press.
- Froomkin, Michael A. 1999: Legal Issues in Anonymity and Pseudonymity, in: The Information Society, Vol. 15, No. 2, 113-127.
- Froomkin, Michael A. 2015: From Anonymity to Identification, in: Journal of Self-Regulation and Regulation, Vol. 1, No. 1, 121-138.
- Gardner, James A. 2011: Anonymity and Democratic Citizenship, in: William & Mary Bill of Rights Journal, Vol. 19, No. 4, 927-957.
- Goldsmith, Jack/Wu, Tim 2006: Who Controls the Internet? Illusions of a Borderless World, Oxford: Oxford University Press.
- Kerr, Ian/Steeves, Valerie/Lucock, Carole (eds.) 2009: Lessons from the Identity Trail. Anonymity, Privacy and Identity in a Networked Society, Oxford: Oxford University Press.
- Kurz, Constanze/Rieger, Frank 2011: Die Datenfresser, Frankfurt/M.: Fischer.
- Lanier, Jaron 2010: You are not a gadget, New York: Knopf.
- Lanier, Jaron 2013: Who Owns The Future?, New York: Simon & Schuster.
- Lessig, Lawrence 2006: Code and other laws of cyberspace: version 2.0, New York: Basic Books.
- Lovink, Geert 2011: Anonymität und die Krise des multiplen Selbst, in: Leistert, Oliver/Röhl, Theo (Hrsg.): Generation Facebook. Über das Leben im Social Net, Bielefeld: Transcript, 183-198.
- Marx, Gary T. 1999: What's in a Name? Some Reflections on the Sociology of Anonymity, in: The Information Society, Vol. 15, No. 2, 99-112.
- Matthews, Steve 2010: Anonymity and the Social Self, in: American Philosophy Quarterly, Vol. 47, No. 4, 351-363.
- Nissenbaum, Helen 1999: The Meaning of Anonymity in an Information Age, in: The Information Society, Vol. 15, No. 2, 141-144.
- Ohm, Paul 2010: Broken Promises of Privacy: Responding to the Surprising Failure of Anonymization, in: UCLA Law Review Vol. 57, 1701-1777.
- Pettit, Philip 2008: Trust, Reliance, and the Internet, in: Van den Hoven, Jeroen/Weckert, John (eds.):

- Information Technology and Moral Philosophy, Cambridge: Cambridge University Press, 161-174.
- Ponessa, Julie 2014: The Ties That Bind: Conceptualizing Anonymity, in: Journal of Social Philosophy Vol. 45, No. 3, 304-322.
- Rössler, Beate 2003: Anonymität und Privatheit, in: Bäuml, Helmut/von Mutius, Albert (Hrsg.): Anonymität im Internet. Grundlagen, Methoden und Tools zur Realisierung eines Grundrechts, Wiesbaden, 27-40.
- Schneier, Bruce 2015: Data and Goliath: The Hidden Battles to Collect Your Data and Control Your World, New York: W. W. Norton & Company.
- Shirky, Clay 2008: Here Comes Everybody. The power of organizing without organizations, London: Penguin Press.
- Solove, Daniel J. 2007: 'I've Got Nothing to Hide' and Other Misunderstandings of Privacy, in: San Diego Law Review, Vol. 44, 745-772.
- Thiel, Thorsten 2014: Die Schönheit der Chance: Utopien und das Internet, in: Juridikum. zeitschrift für kritik | recht | gesellschaft Jg. 15, Nr. 4, 459-471.
- Wallace, Kathleen A. 1999: Anonymity, in: Ethics and Information Technology, Vol. 1, No. 1, 23-35.
- Zingales, Nicolo 2014: Virtues and Perils of Anonymity: Should Intermediaries Bear the Burden?, in: JIPITEC, Vol. 5, No. 3.



Neu:  
im Testabo  
ein ganzes Jahr  
zum halben  
Preis

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

Mehr zum Konzept erfahren und Testabo anfordern

[www.demokratie-gegen-menschenfeindlichkeit.de](http://www.demokratie-gegen-menschenfeindlichkeit.de)



**Matthias C. Kettemann**

# Menschenrechte im Multistakeholder-Zeitalter: Mehr Demokratie für das Internet?

## 1. Einführung<sup>1</sup>

Das Konzept der „digitalen Welt“ suggeriert eine neue Lebensrealität jenseits des staatlichen Territoriums, in der Recht bzw. Menschenrechte nicht gälten – beides ist falsch. Der „Cyberspace“ ist keine rechtliche *terra nullius* (Hobe 2013: §231). Recht (und Völkerrecht) gelten online wie offline. Menschenrechte gelten online wie offline. Dennoch stellen sich in der Entwicklung der Informationsgesellschaft besondere Herausforderungen für das Recht angesichts neuer Akteurskonstellationen und sich wandelnder Normenvokabularien. Im Folgenden werde ich in drei Schritten skizzieren, wie auf menschenrechtlicher Grundlage die Entwicklung von sich auf das Internet beziehenden Normen legitimer ausgestaltet werden kann. Zunächst stelle ich heraus, dass Internetzugang eine wichtige Vorbedingung zur Ausübung vieler Menschenrechte darstellt (Abschnitt 2.). Zugang alleine reicht indes nicht aus: Abschnitt 3 zeigt, warum die Sicherung des Rechts auf Privatleben eine wichtige Bedingung für eine echte Teilhabe am Internet ist. Abschnitt 4 weist schließlich nach, wie Multistakeholderprozesse zur Hebung der Legitimität von internetbezogenen Normen beitragen können.

## 2. Internetzugang als Voraussetzung der Realisierung aller Menschenrechte

Ohne Zugang zum Internet (Infrastrukturdimension) und Zugang zu Internet-Inhalten (Inhaltsdimension) können Menschen nicht am Möglichkeitsraum des Internets teilnehmen. Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen hat zuletzt 2012 und 2014 Staaten aufgerufen, „to promote and facilitate access to the Internet“.<sup>2</sup> Er berief sich

---

1 Dieser Beitrag beruht auf einem Gutachten des Verfassers zum Völkerrecht des Netzes: Kettemann, Matthias C., Völkerrecht in Zeiten des Netzes: Perspektiven auf den effektiven Schutz von Grund- und Menschenrechten in der Informationsgesellschaft zwischen Völkerrecht, Europarecht und Staatsrecht (Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015), <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/12068.pdf>.

2 Menschenrechtsrat, Resolution 26/13, The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet, 20.6.2014, [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/26/L.24](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/26/L.24); Menschenrechtsrat, Resolution 20/8, The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet, 16.7.2012, [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/20/8](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/20/8).

dabei unter anderem auf einen bedeutenden Bericht des UN-Sonderberichterstatters für Meinungsäußerungsfreiheit, Frank La Rue, von 2011,<sup>3</sup> der Internetzugang als Grundbedingung zur Ausübung der Kommunikationsfreiheiten anerkannte: „the Internet has become a key means by which individuals can exercise their right to freedom of opinion and expression“.<sup>4</sup> Gleichzeitig ist die Meinungsäußerungsfreiheit aber auch ein „enabler“ anderer Rechte, darunter wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, wie das Recht auf Bildung, und bürgerlicher und politischer Rechte, wie die Versammlungsfreiheit (Rundle/Birdling 2008: 73-103).

Voraussetzung für die Ausübung der Menschenrechte im Internet sind also der Zugang zum Internet (der durch Infrastrukturmaßnahmen sicherzustellen ist) und der Zugang zu Internet-Inhalten (der vor Zensur zu schützen ist). Völkerrecht schützt beide Zugangsdimensionen. Artikel 19 Abs. 2 des Zivilpaktes garantiert die Verbindungstechnologien mit seinem Verweis auf den Schutz von Meinungsäußerung durch „any [...] media of [one’s] choice“ (Land 2013: 393-458). Die Menschenrechtskommission bestätigt dies in ihrem General Comment No. 34 zu Artikel 19.<sup>5</sup>

Während in manchen Staaten bereits ein Recht auf Internetzugang gesetzlich festgeschrieben ist oder sich aus dem Recht dogmatisch ableiten lässt,<sup>6</sup> ist eine explizite Kodifizierung weder national noch international Voraussetzung für das Bestehen des Rechts. Die völkerrechtlichen Verpflichtungen stecken den Rahmen ab, innerhalb dessen Deutschland die Sicherung des Internetzugangs garantieren muss.<sup>7</sup> Ein Recht auf Zugang lässt sich dogmatisch (für den deutschen Rechtsraum) als objektiv-rechtliche Grundrechtswirkung sowohl als eigenständiges Recht, umfasst vom Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 iVm Art. 20 Abs. 1 GG), aber auch als rechtlich geschützte Vorbedingung der Ausübung anderer Rechte konstruieren.<sup>8</sup> Angesichts der zentralen Rolle,

3 Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue, A/HRC/17/27 vom 16.5.2011, [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf).

4 Ibid., Abs. 20

5 Menschenrechtskommission, Allgemeiner Kommentar zu Art. 19 IPbPr, CCPR/C/GC/34 vom 12.9.2011, Abs. 15: „States parties should take all necessary steps to foster the independence of these new media and to ensure access of individuals thereto.“

6 Vgl. EGMR, *Yildirim v. Türkei* (18.12.2012), No. 3111/10, Abs. 31: „in theory“ bestehe ein derartiges Recht in mehr als zehn Mitgliedstaaten des Europarates.

7 BVerfG, 1 BvL 10/10; 1 BvL 2/11 vom 18.7.2012, Rn. 94; BVerfG, 1 BvL 10/12 vom 23.7.2014, Rn. 74 („Dem Gesetzgeber steht ein Gestaltungsspielraum zu [...]; [dabei] ist er auch durch völkerrechtliche Verpflichtungen gebunden.“)

8 Neben dem Recht auf Internetzugang ist nach dieser Sicht übrigens auch die Sicherheit und Integrität der Kommunikationssysteme als objektiv-rechtliche Vorbedingung der Ausübung kommunikativer

die das Internet inzwischen einnimmt,<sup>9</sup> entspricht diese Grundrechtswirkung einer positiven Leistungspflicht des Staates: ein unmittelbar verfassungsrechtlicher Leistungsanspruch<sup>10</sup> auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, die auch die „Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst.“<sup>11</sup> Zwischenmenschliche Beziehungen werden angesichts der Kommunikationsmöglichkeiten der Informationsgesellschaft maßgeblich über das Internet gepflegt. Es liegt am Gesetzgeber, die „jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten“ zu beachten und „die soziale Wirklichkeit zeit- und realitätsgerecht im Hinblick auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums zu erfassen, die sich etwa in einer technisierten Informationsgesellschaft anders als früher darstellt.“<sup>12</sup>

Das Recht auf Internetzugang in der Praxis zu verwirklichen ist auch wichtig für die menschliche Entwicklung. Mehr als die Hälfte der Menschheit hat noch immer keinen Zugang zum Internet. Einem aktuellen Bericht von ITU und UNESCO zufolge sind 3,2 Milliarden Menschen online. Das bedeutet aber auch, dass 4 Milliarden Menschen noch nicht ins Internet kommen. Breitband-Internet ist aber, so die ITU/UNESCO-Studie, eine „foundation for sustainable development“<sup>13</sup>. Folgerichtig bekannten sich die Staaten der Vereinten Nationen in der *Agenda for Sustainable Development* für 2030 auch dazu, bis 2020 universellen und leistbaren Internetzugang in Entwicklungsländern zu sichern.<sup>14</sup> Hier müssen auch Staaten im Rahmen ihrer Verpflichtung zur Umsetzung des Rechts auf Entwicklung tätig werden.

---

Rechte geschützt (dazu sehr instruktiv Wolfgang Hoffmann-Riem, Freiheitsschutz in den globalen Kommunikationsinfrastrukturen, 69 JZ 2/2014, 53-63 (53).

9 So etwa Bundesgerichtshof, Urteil des III. Zivilsenats vom 24.1.2013, III ZR 98/12.

10 BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Rn. 136: „Die verfassungsrechtliche Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums muss durch ein Parlamentsgesetz erfolgen, das einen konkreten Leistungsanspruch des Bürgers gegenüber dem zuständigen Leistungsträger enthält.“

11 Ibid., Rn. 135.

12 Ibid., Rn. 138. Dieser Ansatz wird bestätigt in Hinblick auf Leistungen für Asylwerber durch BVerfG, 1 BvL 10/10; 1 BvL 2/11 vom 18.7.2012, Rn. 92 (Leistungsanspruch aus Art. 1 Abs. 1 GG [...] hängt von [...] den jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten [ab]); ebenso BVerfG, 1 BvL 10/12 vom 23.7.2014, Rn. 74 („Grundrecht [...] bedarf [...] der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber [ausgerichtet] an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen im Hinblick auf die konkreten Bedarfe der Betroffenen“).

13 Broadband Commission for Digital Development (ITU/UNESCO), State of Broadband 2015, <http://www.broadbandcommission.org/Documents/reports/bb-annualreport2015.pdf>

14 Vereinte Nationen, Transforming Our World. The 2030 Agenda for Sustainable Development, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7891Transforming%20Our%20World.pdf>, Ziel 9.c.: „Significantly increase access to information and communications technology and strive to provide universal and affordable access to the Internet in least developed countries by 2020.“

Internetzugang als „Universaldienst“ zu definieren wäre ein erster Schritt. Ein Bericht des Broadband Opportunity Council von 2015 im Auftrag von US-Präsident Obama kommt zu dem Schluss, der Zugang zu Breitband-Internet habe sich inzwischen zu einer „core utility“ entwickelt und sei gleich zu bewerten wie Wasser, Abwasser-versorgung und Elektrizität als „essential infrastructure for communities“<sup>15</sup> Auch die deutsche Regierung hat sich in der Digitalen Agenda zum Breitbandausbau bekannt: 2,7 Milliarden Euro stehen dafür bereit.<sup>16</sup> Bis 2018 sollen in ganz Deutschland Zugangsdaten von mindestens 50 Mbit pro Sekunde erreicht sein.<sup>17</sup> Dieser Prozess ist zu überwachen und zu fördern.

Die Sicherstellung von schnellem Internetzugang, gekoppelt mit einem möglichst flächendeckenden frei zugänglichen WLAN-Netz, ist Voraussetzung für eine verstärkte Teilhabe am Internet und trägt damit zur demokratischen Legitimation internetbezogener Normierungsprozesse bei. Es ist Aufgabe des Staates, sowie abgestuft der internationalen Gemeinschaft, in der Umsetzung des Rechts auf Entwicklung und der Verpflichtung auf nachhaltige Entwicklungsziele Internetzugang für alle zu schaffen. Zugang alleine reicht indes nicht; der Staat muss auch die Privatheit und Sicherheit der Kommunikation im Internet respektieren und gewährleisten – auch gegen Private und Drittstaaten. Das geht unter anderem durch den effektiven Schutz der Privatsphäre (dazu gleich 3.) und die Förderung von Verschlüsselungstechnologien (Gerhards 2010; Fischer-Lescano 2014: 974).

### 3. Schutz des Privatlebens als Vorbedingung für die Teilhabe am Internet

Das Recht auf Privatsphäre ist auf Ebene der Menschenrechte geschützt durch Artikel 12 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die inzwischen großteils als Völkergewohnheitsrecht angesehen wird, sowie Artikel 17 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).<sup>18</sup> Das Recht auf Datenschutz ist internatio-

15 Broadband Opportunity Council, Report and Recommendation, 20.8.2015, [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/broadband\\_opportunity\\_council\\_report\\_final.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/broadband_opportunity_council_report_final.pdf).

16 Digitale Agenda, Fortschrittsbericht im Kabinett: Digitale Agenda kommt voran, <http://www.digitale-agenda-da.de/Content/DE/Artikel/2015/09/2015-09-15-digitale-agenda-fortschrittsbericht.html;jsessionid=3009D8E76F601E311790AF2F08A4B7E1.s1t2>.

17 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Dobrindt fördert Kommunen mit Milliarden-Programm für den Breitbandausbau, <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/eckpunktedes-milliarden-foerderprogramms-breitbandausbau.html>

18 Zum grundrechtlichen Schutz der Privatsphäre im europäischen Recht, siehe sogleich.

nal – außer durch eine entsprechende Konvention des Europarates – nicht explizit verankert, wird aber als spezifisch ausgestalteter Teilbereich des Rechts auf Achtung der Privatsphäre angesehen.

Artikel 8 EMRK schützt den Freiheitsraum des Einzelnen, der notwendig ist, um die Persönlichkeit frei zu entfalten und hat sowohl eine abwehrrechtliche als auch eine gewährleistungsrechtliche Dimension (Schutzpflichtwirkung) (Grabenwarter/Papel 2012: 226). Staaten müssen also nicht nur von Eingriffen in die Privatsphäre Abstand nehmen, sondern auch gewährleisten, dass andere soziale Akteure (und andere Staaten) die Privatsphäre Einzelner nicht verletzen.<sup>19</sup>

Artikel 17 IPbPR in seiner Auslegung durch den Menschenrechtsausschuss hat eine ähnliche Wirkung. Dem im Koalitionsvertrag geäußerten Wunsch – „Das Recht auf Privatsphäre, das im Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte garantiert ist, ist an die Bedürfnisse des digitalen Zeitalters anzupassen“<sup>20</sup> – ist der Ausschuss, dem Grunde nach, schon 1988 nachgekommen, als er festgehalten hat (Menschenrechtskomitee 1994 Abs. 21), dass Überwachungsmaßnahmen („whether electronic or otherwise“) von allen Arten von Kommunikationen mit den üblichen Ausnahmen verboten seien (ebd. Abs. 8). Staaten müssten einen Rechtsrahmen schaffen, um Eingriffe „by natural or legal persons“ zu verbieten (ebd. Abs. 9). Es geht bei der Bewertung der Massenüberwachung durch die NSA auch weniger um die Frage der Auslegung von Artikel 17 (höchstens der Frage seiner extraterritorialen Wirkung, die von den USA – im Gegensatz zur Mehrheitsmeinung – zurückgewiesen wird<sup>21</sup>), sondern vielmehr um die Umsetzung dieser Verpflichtungen in der Praxis (Milanovic 2015: 81-146). Nicht das Völkerrecht des Netzes ist hier (notwendigerweise) lückenhaft; es sind die völkerrechtswidrigen Handlungen durch die

19 Siehe die exzellente Zusammenfassung bei Helmut Philipp Aust, Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung am 5. Juni 2014, 1. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, [https://www.bundestag.de/blob/282870/fc52462f2ffd254849bce19d25f72fa2/mat\\_a\\_sv-4-1\\_aust-pdf-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/282870/fc52462f2ffd254849bce19d25f72fa2/mat_a_sv-4-1_aust-pdf-data.pdf).

20 Koalitionsvertrag (2013), 104.

21 Siehe die Antwort der USA auf die Empfehlungen im Rahmen des Universal Periodic Review, Addendum of the United States of America to the Report of the Working Group on its Universal Periodic Review (16.9.2015), <https://geneva.usmission.gov/2015/09/01/addendum-of-the-united-states-of-america-to-the-report-of-the-working-group-on-its-universal-periodic-review>: Auf einen besseren Schutz des Privatlebens zielende Empfehlungen werden insoweit unterstützt, „as they recommend respect for ICCPR Article 17, which applies to individuals within a state’s territory and subject to its jurisdiction. Our Constitution and laws contain appropriate protections for privacy of communications, consistent with our international human rights obligations, and we publicize our policies to the extent possible, consistent with national security needs. We frequently update and draft new laws, regulations, and policies to further protect individuals’ privacy.“ Eine extraterritoriale Anwendung wird ausgeschlossen.

Geheimdienste der USA und ihrer Verbündeten, darunter europäische Staaten, die das Recht auf Privatsphäre im Internetzeitalter und den Charakter des Internets als Vertrauensraum gefährden.<sup>22</sup>

Auch der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen zeigte sich in seiner aktuellsten Resolution zum Recht auf Privatleben im digitalen Zeitalter „ernsthaft in Sorge“ im Lichte des

*„negative impact that surveillance and/or interception of communications, including extra-territorial surveillance and/or interception of communications, as well as the collection of personal data, in particular when carried out on a mass scale, may have on the exercise and enjoyment of human rights.“<sup>23</sup>*

Auf Ebene der Vereinten Nationen initiierten Deutschland und Brasilien 2013 unter dem Eindruck der Enthüllungen über die Überwachung deutscher und brasilianischer Regierungsmitglieder und -ämter eine Resolution der Generalversammlung über das Recht auf Privatsphäre im digitalen Zeitalter, in der mit klaren Worten die Sorge der Staatengemeinschaft über den negativen Einfluss von widerrechtlicher und willkürlicher Überwachung auf die Menschenrechte Ausdruck findet und die an die Rechtfertigungspflicht für Eingriffe in Menschenrechte – auch und gerade im Internet – erinnert.<sup>24</sup>

Das Urteil des EuGH im Fall *Schrems* reiht sich nahtlos ein. Luxemburg hob damit die „Safe Harbour“-Entscheidung der Kommission auf<sup>25</sup> und entzog dem millionenhaften Transfer von Daten europäischer Nutzer in die USA die rechtliche Grundlage. Mit Entscheidung vom 6.10.2015<sup>26</sup> rügte der EuGH die Kommission, weil sie es verabsäumt hatte zu garantieren, dass die USA – durch nationales Recht oder internationale Verpflichtungen – ein angemessenes grundrechtliches Schutzniveau gewährleisteten.<sup>27</sup>

22 Vgl. Europarat, Parlamentarische Versammlung, Komitee für Rechtsangelegenheiten und Menschenrechte, Bericht – Mass surveillance, Rapporteur Mr. Pieter Omtzigt, Doc. 13734 vom 18.3.2015, <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Conf-FoE-2015/Report%20on%20Mass%20Surveillance%20of%20Mr%20Pieter%20Omtzigt.pdf>

23 Menschenrechtsrat, Resolution 28/16, The Right to Privacy in the Digital Age, A/HRC/RES/28/16 vom 1.4.2015.

24 Generalversammlung, The Right to Privacy in the Digital Age, Resolution 68/167, A/RES/68/167 vom 21.1.2014.

25 Entscheidung 2000/520/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 gemäß der Richtlinie 95/46 über die Angemessenheit der Grundsätze des „sicheren Hafens“.

26 EuGH, Rs. C-362/14, Schrems v. Data Protection Commissioner, Urteil vom 6.10.2015.

27 ebd., Rn 97-98.

Der EuGH unterstrich, dass jeder Eingriff in die Charta-Grundrechte nach Artikel 7 (Privatleben) und 8 (Datenschutz) klar und präzise umrissen sein müsse, sich auf das absolut Notwendige beschränken müsse<sup>28</sup> und gleichzeitig wirksame Rechtsschutzmöglichkeiten für die Betroffenen zur Verfügung stehen müssten, zumal es sich um personenbezogene Daten handelt, die automatisch verarbeitet werden. Eingriffe in das Privatleben und den Schutz personenbezogener Daten – hier führt der EuGH seine Judikatur von *Digital Rights Ireland*<sup>29</sup> fort – müssten sich auf das „absolut Notwendige“ beschränken.

Die Rechtslage in den USA entspräche diesen Anforderungen nicht. Überschießend sei eine Regelung, „die generell die Speicherung aller personenbezogenen Daten sämtlicher Personen [...] ohne irgendeine Differenzierung, Einschränkung oder Ausnahme“ ermöglicht.<sup>30</sup> Gerade Regelungen, die Behörden gestatteten, „generell auf den Inhalt elektronischer Kommunikation zuzugreifen“, verstießen gegen den Wesensgehalt des durch Artikel 7 der Charta garantierten Grundrechts auf Achtung des Privatlebens.<sup>31</sup> Deshalb war auch keine Verhältnismäßigkeitsprüfung (wie noch in *Digital Rights Ireland*) nötig. Es ist auch beachtenswert, dass schon der abstrakt normierte Zugriff („access“) behördenseitig ausreicht, um eine Wesensgehaltsverletzung festzustellen, und nicht erst das tatsächliche Prozessieren der Daten. Auch verletzt sei, so der EuGH, Art. 47 der Grundrechtecharta, der ein Grundrecht auf wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz festschreibt, da für EU-BürgerInnen keine Möglichkeit bestehe, bei US-Behörden Zugang zu (oder Löschung von) den sie betreffenden personenbezogenen Daten zu erlangen. Eine wirksame gerichtliche Kontrolle zur „Gewährleistung der Einhaltung des Unionsrechts“ sei „dem Wesen eines Rechtsstaats inhärent“.<sup>32</sup>

Dennoch sind bestimmte Rechte von besonderer Bedeutung. Der Schutz des Privatlebens – auch im Internet – ist ein „gateway“ für die Meinungsäußerungsfreiheit.<sup>33</sup> Nur wer sich sicher fühlt, kann frei kommunizieren, sich eine Meinung bilden und diese äußern. Beide Rechte sind daher eng miteinander verquickt und bekräftigen einander. In dieser Sicht spielen auch Verschlüsselungstechnik und Anonymität eine kritische Rolle für die Realisierung der Menschenrechte online.<sup>34</sup>

28 ebd., Rn. 92.

29 EuGH, Rs C-293/12 and C-594/12, *Digital Rights Ireland* und *Seitlinger* u. a., Urteil vom 8.4.2014.

30 EuGH, *Schrems* (2015), Rn. 93.

31 ebd., Rn. 94.

32 ebd., Rn. 95.

33 Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, David Kaye, A/HRC/29/32 vom 22.5.2015, [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Documents/A.HRC.29.32\\_AEV.doc](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Documents/A.HRC.29.32_AEV.doc).

34 ebd., Abs. 17.

## 4. Partizipation im Multistakeholder-Modell als Realisierung demokratischer Ansprüche

Demokratie ist ein völkerrechtlich höchst umstrittener Begriff. Politisch oszilliert der Begriff zwischen „Lebensform“ (Hook 1939: 31-46) und leerer Bekenntnisformel.<sup>35</sup> Völkerrechtlich ist inzwischen<sup>36</sup> allerdings weitgehend anerkannt, dass sie als „teleologisches Prinzip“<sup>37</sup> des Völkerrechts gelten kann, das flankiert wird von einem Menschenrecht auf demokratische Governance und besonders auf periodische, geheime, faire und freie Wahlen, das aus dem Recht auf Selbstbestimmung in den gemeinsamen Artikel 1 Zivil- und Sozialpakt, Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie Artikel 25 des Zivilpaktes in seiner Auslegung und nachfolgender Praxis<sup>38</sup> und den regionalen Verbriefungen (Artikel 10 Abs. 2 EMRK; Artikel 13, 15, 16 AMRK, Artikel 10, 11 AfrMRK) abgeleitet werden kann.<sup>39</sup>

Die Realisierung demokratischer Partizipationsansprüche im Rahmen von transnationalen Steuerungsprozessen ist indes schwierig. Demokratische Teilhabe am Internet kann grundsätzlich dadurch gefördert werden, dass Einzelne verstärkt an globalen Prozessen der Internet Governance teilnehmen – selbst oder durch Repräsentanten. Verfahren der Internetpolitik sind komplex und laufen parallel auf diversen Ebenen mit weit divergierenden Normierungszielen ab. Das kann zu kognitiver Überforderung und in Folge Interessensverlust und Partizipationsverweigerung führen. Das grundsätzliche Bekenntnis der internationalen Gemeinschaft zur Integration aller Stakeholder ist aber unbestritten.

Da Demokratie im Kontext des Internets vor großen begrifflichen Herausforderungen steht, nimmt die Multistakeholderstruktur als Institutionalisierung qua Verfahren von demokratischen Ansprüchen der Stakeholdergruppen an Governance-Entscheidungen mit Internetbezug eine zentrale Rolle in der normativen Ordnung des Internets ein. Alle Menschen haben ein demokratisches Teilhabeinteresse am Internet und dessen Regulierung, ein „Stake“, ein wertunterlegtes Interesse am Regulierungsergebnis und in

35 Wendy Brown, *We Are All Democrats Now*, *The Kettering Review* (2011) 29, 44-52.

36 Noch 1996 hieß es seitens der Vereinten Nationen – und das in der Agenda for Democratization: „it is not for the United Nations to offer a model of democratization or democracy or to promote democracy in a specific case.“ (UN, *Agenda for Democratization*, A/51/761 vom 20.12.1996, Abs. 10).

37 Niels Petersen, *Demokratie als teleologisches Prinzip: Zur Legitimität von Staatsgewalt im Völkerrecht* (Frankfurt/M.: Springer, 2009).

38 Eine ausführliche Übersicht findet sich bei OHCHR, *Compilation of documents or texts adopted and used by various intergovernmental, international, regional and sub-regional organizations aimed at promoting democracy*, [http://www.ohchr.org/english/law/compilation\\_democracy/index.htm](http://www.ohchr.org/english/law/compilation_democracy/index.htm).

39 Thomas Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, *AJIL* 1992, 46-91.



Hinblick auf den Regelungsprozess, dessen Respektierung – prinzipiell – eine Integration aller Stakeholder in allen Phasen des normativen Prozesses voraussetzt. Dieses Interesse wird dann auch im Multistakeholder-Ansatz durchgesetzt, der seine Verwirklichung findet in der Entwicklung und Anwendung durch Regierungen (Staaten), den Privatsektor (Unternehmen) und die Zivilgesellschaft (Individuen) in ihren jeweiligen Rollen von Instrumenten und Prozessen zur Regelung des Internets.<sup>40</sup>

Der Multistakeholderprozess als inklusiver Ansatz der Internet Governance-Gestaltung ist mit wenigen Ausnahmen (in Gestalt ordnungspolitischer Initiativen souveränitätsbewusster Regierungen) unumstritten. Durch die derart erzielte Bündelung der legitimationsstiftenden Wirkung der Beteiligung von Staaten, dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft (Input-Legitimität) und Verfahren, die eine gleichberechtigte Interaktion in Regelungsprozessen ermöglichen (Throughput-Legitimität), sind auch die Regelungsergebnisse besonders legitim (Output-Legitimität).<sup>41</sup> Die Regelungsergebnisse von Internet Governance-Prozessen sind aufgrund ihrer Legitimität auch im Großen und Ganzen effektiv, was wiederum ihre Legitimität befördert.

Die Verwendung von Multistakeholder-Prozessen und von Mehrebenendiplomatie (oder ‚mehrdimensionaler Diplomatie‘) ist auch aus anderen Rechtsregimen bekannt.<sup>42</sup> Die Integration der Zivilgesellschaft in den Prozess der Ausarbeitung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs hat hier Beispielcharakter, wie auch die Entstehung umweltvölkerrechtlicher Regularien mit expliziten Beteiligungsrechten nichtstaatlicher Akteure. Es ist aber das Völkerrecht des Netzes, das den Multistakeholderismus als normativen Ansatz ins allgemeine Völkerrecht kraftvoll einführt und eine Desintermediatisierung des Einzelmenschen bewirkt. Internetbezogene Regeln, die ohne Beteiligung aller Stakeholder entwickelt werden, werden – häufig – als illegitim wahrgenommen. Dies hat das Beispiel des Anti-Produktpiraterie-Abkommens

40 Im Kontext der Internet Governance wird Multistakeholderismus verstanden als „the study and practice of forms of participatory democracy that allow for all those who have a stake and who have the inclination to participate on equal footing in the deliberation of issues and the design of policy. While they may assign implementation to a single stakeholder group, implementers are accountable to the decision making stakeholders.“ (Internet Governance Forum (IGF) 2014, Best Practice Forum on Developing Meaningful Multistakeholder Mechanisms, <http://www.intgovforum.org/cms/documents/best-practice-forums/developing-meaningful-multistakeholder-participation-mechnisms/410-bpf-2014-outcome-document-developing-meaningful-multistakeholder-mechanisms>).

41 Vgl. die gute Übersicht über die Prozeduralisierung von Legitimation in transnationalen Konstellationen bei Michael Zürn, Martin Binder, Matthias Ecker-Ehrhardt, Katrin Radtke, Politische Ordnungsbildung wider Willen, Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14 (2007) 1, 129-164 (154ff, 157).

42 Wolfgang Benedek, The Relevance of Multi-Stakeholder Approach and Multi-Track Diplomacy for Human Rights Diplomacy, in Michael O’Flaherty et al. (Hrsg.), Human Rights Diplomacy: Contemporary Perspectives (London: Stroud, 2011), 251-261 (253).

(ACTA) gezeigt; dies illustriert auch die zivilgesellschaftliche Opposition gegenüber TTIP und TISA.

Die Debatte um das optimale Design von Multistakeholder-Strukturen wird heftig geführt. Zentrale Verbesserungspotenziale für internetbezogene Multistakeholder-Prozesse liegen im Abbau von Informationsdisparitäten zwischen Akteuren und Akteursgruppen (wobei staatliche Informationsmonopole durch Informationsfreiheitsgesetze aufgeweicht werden), im Aufbau von Vertrauen zwischen den Stakeholdergruppen als Voraussetzung für einen konstruktiven Diskurs<sup>43</sup> und in der Identifizierung und Marginalisierung von ‚bad actors‘, die sich zwar am Diskursprozess beteiligen, diesen aber inhaltlich oder durch Verfahrenstricks obstruieren.<sup>44</sup>

Auf lokaler und regionaler Ebene sind „Governance Groups“, die sich aus verschiedenen Stakeholdern zusammensetzen, inzwischen zu einem effektiven und legitimen Modell der Regulierung geworden.<sup>45</sup> Empirische Studien legen nahe, dass die Repräsentativität der Gruppe und eine starke Leadership des Diskussionsprozesses entscheidende Faktoren auf dem Weg zu erfolgreichen normativen Outcomes darstellen.<sup>46</sup> Wie diese Erkenntnisse für die Internet Governance übersetzt werden können, steht zurzeit zur Debatte.

43 Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung (Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1992), 138. Die Bedingungen zur Herstellung eines idealen Diskurses klingen ähnlich den Anforderungen an Multistakeholder-Diskurse: Potentielle Teilnehmer sollen die gleichen Chancen haben, sich im Diskurs einzubringen, sie können alle ihnen relevanten Themen ansprechen, sie müssen in der Lage sein, ihre Einstellungen zum Ausdruck zu bringen, und sie müssen in der Lage sein, sich zu widersetzen. Schon 2003 bezog Michael Froomkin Habermas auf das Internet: Michael A. Froomkin, Habermas@discourse.net: Toward a Critical Theory of Cyberspace, Harvard Law Review 116 (2003), 749 873.

44 IGF, Best Practice Forum on Developing Meaningful Multistakeholder Mechanisms (2014) (supra). Gerade die Frage der ‚bad actors‘ ist kontrovers. Nur schwerlich lässt sich zwischen der (auch) emotionalen Äußerung valider Gegenargumente und inhaltlicher Obstruktion unterscheiden. Auch die Diskussion der Legitimität der Beteiligung von GONGOs – governmental non-governmental organizations – fällt hier hinein. Viele sind, recht betrachtet, staatliche Akteure. Bekannte Beispiele sind die Myanmar Women’s Affairs Federation, die harsche Kritik an Nobelpreisgewinnerin Aung San Suu Kyi übte und aus den Frauen der Generäle von Myanmar’s Ex-Militärjunta bestand; die kirgisische Association of Non-commercial and Nongovernmental Organizations; Bolivarian Circles, die Hugo Chavez unterstützten; und Chongryon, ein Netzwerk nordkoreanischer ‚zivilgesellschaftlicher‘ Organisationen in Japan, das von der Regierung Nordkoreas kontrolliert wird (vgl. Moisés Naím, Democracy’s Dangerous Impostors, Washington Post, 21.4.2007, A17; siehe auch Moisés Naím What Is a GONGO? How government-sponsored groups masquerade as civil society, Foreign Policy, 13.10.2009, <http://foreign-policy.com/2009/10/13/what-is-a-gongo>).

45 Ryan Budish, Sarah Myers West, Urs Gasser, Designing Successful Governance Groups: Lessons for Leaders from Real-World Examples, August 2015, Berkman Center Research Publication No. 2015-11, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2638006](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2638006).

46 Ryan Budish, Sarah Myers West, Urs Gasser, Multistakeholder as Governance Groups: Observations from Case Studies, January 14, 2015, Berkman Center Research Publication No. 2015-1, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2549270](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2549270).

Globale zivilgesellschaftliche Bewegungen haben in historischer Sicht schon vieles bewegt: vom Verbot des interkontinentalen Sklavenhandels bis zum Frauenwahlrecht sind wichtige soziale Fortschritte – zunächst – durch nichtstaatliches Engagement initiiert worden. In Bezug auf das Internet kommt als ergänzendes Element die Bedeutung der nichtstaatlichen Standardsetzung hinzu. Es kann durchaus sein, dass sich langfristig aus den nun präsenten ersten globalen Initiativen um Aspekte der Internet Governance eine Weltzivilgesellschaft entwickelt und WeltbürgerInnen entstehen lässt, die sich in den Diskursräumen des Internets bewegen und dort ihre demokratischen Teilhaberechte einfordern und realisieren.<sup>47</sup>

## 5. Fazit

Die Staaten der Welt haben sich darauf geeinigt, eine menschenzentrierte, einschließende, entwicklungsorientierte Informationsgesellschaft anzustreben – gestützt auf die Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen, des Völkerrechts und der Menschenrechte.

Das setzt allerdings voraus, dass der Zugang zum Internet (der durch Infrastrukturmaßnahmen sicherzustellen ist) und der Zugang zu Internet-Inhalten (der vor Zensur zu schützen ist) garantiert sind. Nur dann kann das wichtige Prinzip, dass nämlich alle Menschenrechte, die offline gelten, auch online gelten, umfassend und ganzheitlich umgesetzt werden. Zwar sind alle Menschenrechte im Internet zu schützen (und geschützt), bedingen sich wechselseitig und bekräftigen einander; doch kann dem Schutz des Privatlebens als *Gateway* für die Meinungsäußerungsfreiheit eine besondere Funktion zugeschrieben werden. Die Meinungsäußerungsfreiheit wiederum kann als katalysierendes Recht für alle anderen Rechte gelten.

Das Internet dynamisiert demokratische Teilhabeprozesse. Individuell kann die demokratische Legitimation der normativen Ordnung des Internets inkrementell dadurch gefördert werden, dass Einzelne verstärkt an globalen Prozessen der Internet Governance teilnehmen. Systemisch wird dies durch den Multistakeholder-Ansatz durchgesetzt, der seine Verwirklichung findet in der Entwicklung und Anwendung durch Regierungen (Staaten), den Privatsektor (Unternehmen) und die Zivilgesellschaft (Individuen) in ihren jeweiligen Rollen von Instrumenten und Prozessen zur Regelung des Internets.

---

<sup>47</sup> Julian Nida-Rümelin, *Das Internet als Chance, die Konturen einer Weltzivilgesellschaft zu entwickeln*, Multistakeholder Internet Dialog (MIND), Volume 5 (Berlin, Juni 2013), [http://www.collaboratory.de/w/Das\\_Internet\\_als\\_Chance,\\_die\\_Konturen\\_einer\\_Weltzivilgesellschaft\\_zu\\_entwickeln](http://www.collaboratory.de/w/Das_Internet_als_Chance,_die_Konturen_einer_Weltzivilgesellschaft_zu_entwickeln).

Die demokratische Legitimation von Internetpolitik-Prozessen ist unvollständig. Prinzipien wie Rechtsstaatlichkeit sind nur schwer in internationale Kontexte mit unsteten Regelungsgeographien und changierenden Akteurskonstellationen zu übersetzen. *Checks and Balances* sind mangels akkordierter Regeln für die „Checks“ und konkurrierender Gewalten für die „Balances“ nur in Ansätzen implementierbar. Aber Rule of Law – nicht im Sinne von Rechtsstaatlichkeit, sondern eher einer Institutionalisierung eines Rechtfertigungszwangs für Entscheidungsstrukturen wie Entscheidungen durch deren Legitimierung unter Beteiligung aller Stakeholder – bleibt ein wichtiges Prinzip für jede Formation, die international-öffentliche Gewalt im weitesten Sinne ausübt. Accountability oder Rechenschaftspflicht ist auszugestalten als das Recht aller Stakeholder der normativen Ordnung, andere Akteure und Prozesse auf die Rechtfertigung ihres Bestehens, Handelns und ihrer Normenproduktion zu befragen.

Multistakeholderansätzen wohnt das Versprechen inne, mehr Demokratie für das Internet zu erreichen. Der Weg zu legitimeren Normen kann nur über den Schutz aller Menschenrechte führen, zunächst des Rechts auf Internetzugang für alle und sodann des Rechts auf Privatleben und der Meinungsäußerungsfreiheit. Zusammen ermöglichen diese erst eine effektive Teilhabe an Normenbildungsprozessen.

## Literatur

- Benedek, Wolfgang 2011: The Relevance of Multi-Stakeholder Approach and Multi-Track Diplomacy for Human Rights Diplomacy, in: Michael O’Flaherty et al. (Hrsg.), Human Rights Diplomacy: Contemporary Perspectives, London, S. 251-261.
- Fischer-Lescano, Andreas 2014: Der Kampf um die Internetverfassung, in: JZ 20, S. 965-974 (974).
- Franck, Thomas 1992: The Emerging Right to Democratic Governance, in: AJIL, S. 46-91.
- Gerhards, Julia 2010: (Grund-)Recht auf Verschlüsselung? Baden-Baden.
- Grabenwarter, Christoph/Pabel, Katharina 2012: Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Aufl., München.
- Habermas, Jürgen 1992: Faktizität und Geltung, Frankfurt/M.
- Hobe, Stephan 2013: Cyberspace – der virtuelle Raum, in: Josef Isensee, Paul Kirchhof et al. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band XI: Internationale Bezüge, 3. Aufl., § 231.
- Hook, Sidney 1939: Democracy as a Way of Life, in: John N. Andrews u. Carl A. Marsden (Hrsg.), Tomorrow in the Making, New York, p. 31-46.
- Land, Molly K. 2013: Toward an International Law of the Internet, in: Harvard International Law Journal, Vol. 54, S. 393-458.
- Milanovic, Marko 2015: Human Rights Treaties and Foreign Surveillance: Privacy in the Digital Age, in: Harvard International Law Journal, Vol. 56, No. 1, p. 81-146, <http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/561Milanovic.pdf>.

- Menschenrechtskomitee (1094): Allgemeiner Kommentar No. 16, Abs. 21.
- Petersen, Niels 2009: Demokratie als teleologisches Prinzip: Zur Legitimität von Staatsgewalt im Völkerrecht, Frankfurt/M.
- Rundle, Mary/Birdling, Malcolm 2008: Filtering and the International System: A Question of Commitment, in: Ronald Deibert et al. (Hrsg.), Access Denied: The Practice and Policy of Global Internet Filtering, Cambridge, 73-102.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias/Radtke, Katrin 2007: Politische Ordnungsbildung wider Willen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Vol. 14, Nr. 1, S. 129-164.

## Kinderrechte in die Schule

In einer kindgerechten Schule können sich Kinder sicher und geborgen fühlen, ohne Mobbing und Gewalt lernen, ihre Potenziale entwickeln, sich beteiligen und Verantwortung übernehmen. Die UN-Kinderrechtskonvention bietet eine hervorragende Grundlage für die Entwicklung von Schule als wertgestütztem und demokratischem Lern- und Lebensraum. Mit diesem Praxisbuch stellen die Autorinnen und Autoren eine Vielzahl guter Beispiele vor, wie Kinderrechte an der Schule gelernt und gelebt werden können – als gemeinsame Aufgabe für Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler, Eltern und pädagogische Fachkräfte. Das Buch ist für die Grundschule und die Sek. I geeignet.



ISBN 978-3-95414-067-1,  
208 Seiten, € 22,80

hrsg. von Wolfgang Edelstein,  
Lothar Krappmann und Sonja Student

### Praxismaterialien für die Sekundarstufe I

Wie können Schüler/-innen Kinderrechte nicht nur kennenlernen, sondern sie vor allem als übergreifendes Prinzip ihres Zusammenlebens und -lernens erfahren? Die Praxismaterialien bieten Hilfestellungen: Die umfangreiche Sammlung gibt vielfältige Informationen, Reflexions- und Handlungsanregungen für die Jugendlichen, methodische Anregungen für Lehr- und Fachkräfte und Beispiele gelungener Praxis.

CD: ISBN 978-3-95414-035-0, € 12,80

Buch + CD: ISBN 978-3-95414-038-1, € 28,40



### Praxismaterialien für die Grundschule

Die Materialien bieten Lehrkräften Hilfestellungen zur Umsetzung der Kinderrechte im Schulalltag. Eine umfangreiche Sammlung von Arbeitsblättern zu zehn wichtigen Kinderrechten für Unterricht und Projektarbeit mit Kindern (differenziert nach den Altersstufen 5–7 und 8–12 Jahre) wird durch eine kindgerechte Einführung zur UN-Kinderrechtskonvention, einen Methodenpool sowie eine Liste mit weiterführender Literatur und Links ergänzt.

CD: ISBN 978-3-95414-034-3, € 12,80

Buch + CD: ISBN 978-3-95414-037-4,  
€ 28,40

**Ben Wagner**

## **Kommunikation konstituiert Gesellschaft: Warum es Zeit ist, den Zugang zum freien Internet als Menschenrecht anzuerkennen**

### **1. Internationaler Überblick<sup>1</sup>**

Vor einigen Jahren hat es eine langwierige, öffentliche Debatte darüber gegeben, ob das Internet oder der Zugang dazu ein Menschenrecht sei. Für und wider eines Rechts auf Zugang wurden debattiert und vor allem der sogenannte ‚Vater des Internets‘ Vint Cerf tat sich mit einer besonders ablehnenden Position hervor (Cerf 2012). Angesichts aktueller Entwicklungen scheint diese Debatte längst von der Realität überholt:

Denn es gibt viele internationale Fälle, in denen Kommunikation nicht nur fehlt, sondern von der Regierung über Tage hinweg komplett abgeschaltet wird. Andere Beispiele wie Syrien zeigen: hier wird das Internet als Kriegswaffe eingesetzt – wobei laut der Wissenschaftlerin Anita Gohdes (2015) der Abschaltung von Kommunikation eine zentrale Rolle in diesem Konflikt beigemessen werden muss. Ihre Forschung belegt die Rolle von Kommunikationsabschaltungen als Strategie in militärischen Konflikten, vor allem um die Kommunikation von Oppositionsgruppen zu stören.

In der Demokratischen Republik Kongo werden Internet und Telekommunikation als Antwort auf Massendemonstrationen gegen die Regierung ausgeschaltet. Auch wenn die Kongolesische Regierung zunächst behauptet hat, es handle sich nur um einen technischen Defekt, musste sie später zugeben, dass sie selbst für das Abschalten vom Mobilfunk und anderen Kommunikationsnetzen verantwortlich war (da Silva 2015). Und in Indien unterbindet der Bundesstaat Gujarat als Reaktion auf Massendemonstrationen sechs Tage lang alle Internet- und Telefonverbindungen für 63 Millionen Menschen (Wagner/Powles 2015).

Insgesamt gab es 2015 in 18 Ländern glaubwürdige Berichte über Kommunikationsabschaltungen, darunter Indien, Bangladesch, die Demokratische Republik

---

1 Eine ältere Version dieses Artikels erschien am 15.9.2015 im Feuilleton der Süddeutschen Zeitung: <https://cihr.eu/sz-gastbeitrag-in-german-warum-zugang-zum-internet-ein-menschenrecht-werden-muss/>

Kongo, Burundi, die Zentralafrikanische Republik, die Türkei, der Libanon, Brasilien, Ecuador, Niger, Togo, Nauru, Yemen, Algerien, der Irak, Nordkorea, Malaysia und Pakistan (Purdon/Ashraf/Wagner 2015). Die Vielzahl von betroffenen Staaten macht deutlich, dass dieses Phänomen weder auf eine bestimmte Region noch auf eine Staatsform beschränkt ist. Vielmehr handelt es sich um ein globales Phänomen, dass auch in diesem Kontext untersucht werden muss.

Dabei sollte daran erinnert werden, dass auch in Deutschland, den Vereinigten Staaten und Österreich die Abschaltung von Kommunikation in ‚Notfällen‘ diskutiert wurde. So enthält das Polizei- und Ordnungsbehördengesetz in Rheinland-Pfalz den Paragraphen 31d, der die Abschaltung von Kommunikation als Notfallmaßnahme erlaubt. In Großbritannien hat die britische Regierung ausführlich während der ‚Riots‘ 2011 über die Abschaltung von verschiedenen Kommunikationskanälen diskutiert. Menschen, die mit diesen Debatten vertraut waren, berichten, man hätte sich nur deswegen zurückgehalten, weil man ‚sonst so aussehen würde wie China‘.

## 2. Pakistan: Vorreiter im Abschalten von Kommunikation

Trauriger Vorreiter bei dem globalen Phänomen der Kommunikationsabschaltung ist Pakistan, ein Land, das wie kaum ein anderes vom globalen Anti-Terror-Kampf geprägt ist (Wagner 2015). In einem Land, in dem selbst höchste Regierungsbeamte über das übermächtige Militär klagen, spielen Fragen der nationalen Sicherheit eine herausragende Rolle. Seit 2012 sind in Pakistan mindestens 24 großflächige Abschaltungen von Internet und Mobilfunk dokumentiert, die aus Sicherheitsgründen absichtlich von der pakistanischen Regierung herbeigeführt wurden. In kaum einem anderen Land lässt sich so gut beobachten, welche Konsequenzen die regelmäßige Abschaltung von Kommunikation auf die Gesellschaft hat (Purdon et al. 2015).

Über 80 % der Menschen in Pakistan haben Zugang zu einem Mobiltelefon, davon benutzt fast ein Drittel Smartphones. Weite Teile der Gesellschaft sind von digitaler Kommunikation durchdrungen, was bei der Abschaltung von Kommunikation zu einem weitgehenden Stillstand führt. Die Wirtschaft verliert täglich horrenden Summen, die Mobilität von Menschen wird massiv eingeschränkt sowie ihre sozialen Beziehungen zu anderen Menschen. Da der Notruf oft nicht erreichbar ist, können weder Krankenwagen noch Feuerwehr helfen. Trotz der beeindruckenden Resilienz der pakistanischen Bevölkerung gegenüber diesem Phänomen sind die gesellschaftlichen Folgen nicht zu übersehen.



Bezeichnenderweise sind wir bei unserer Feldforschung in Pakistan immer wieder auf die gleichen Exklusionsmuster gestoßen, die in der Auswahl der abzuschaltenden Gruppen und Regionen deutlich werden. So sind bestimmte politische Gruppen wie die Bewegung von Imran Khan oder Regionen wie Balochistan, die als Taliban-nahe Region gesehen werden, besonders häufig und stark von Abschaltungen betroffen. Mit der Abschaltung von Kommunikation wird nicht nur festgelegt, wer Zugang zur Kommunikation hat und diese nutzen kann, sondern auch wer Teil der Gesellschaft ist. So ist es nur konsequent, dass Regionen die als Taliban-nah gesehen werden, aber auch große politische Kundgebungen besonders häufig von Abschaltungen betroffen sind.

Umgekehrt ist das Abschalten von Kommunikationsmitteln eine extrem repressive Maßnahme. Da sich Gesellschaften durch Kommunikation konstituieren, ist die Verhinderung von Kommunikation quasi auch ein Ausschluss aus der Gesellschaft. Dadurch wird erkennbar, wer nicht zur Gesellschaft dazugehören soll, und die konkrete Kommunikation innerhalb unerwünschter gesellschaftlicher Gruppen oder Landesteile wird gestört. Damit hat die Abschaltung von Kommunikation in Pakistan sowohl eine symbolisch-organisierende als auch eine gesellschaftlich-störende Funktion.

### 3. Globale Kommunikation

In der modernen, globalisierten Welt kann man sich eine Gesellschaft ohne digitale Kommunikationsformen gar nicht mehr vorstellen. Wir sind umgeben von Artefakten, die überhaupt nur in Verbindung mit Kommunikation sinnvoll genutzt werden können, sogenannte ‚coded objects‘ (Kitchin/Dodge 2011). Diese Artefakte machen überhaupt nur Sinn, wenn sie in Beziehung zu anderen Artefakten gesetzt werden und kommunizieren können. Kreditkarten, Geldautomaten und der öffentliche Nahverkehr genauso wie Bibliotheken, Warenlager und Supermärkte. In fast allen Gesellschaften der Erde sind diese ‚coded objects‘ eng mit allen gesellschaftlichen Bereichen verwoben. Eine moderne Gesellschaft ist von ständiger Kommunikation durchdrungen (Castells 2001).

Die Enthüllungen über die Totalüberwachung, mit denen die Welt seit 2013 konfrontiert ist, sind zwar eine wichtige und auch notwendige Zäsur in der Debatte über die Digitalisierung, sie werden aber kaum in der Lage sein, die Digitalisierung aufzuhalten (Bauman et al. 2014). Auch wenn man darüber diskutieren kann, dass einige höchst sensible Bereiche der Gesellschaft gar nicht digitalisiert werden sollten, werden diese Bereiche jedoch eine zunehmend kleine Ausnahme darstellen. So werden im internationalen diplomatischen Geschäft teilweise wieder Schreibmaschinen ein-

gesetzt, um die Sicherheit von Schriftstücken sicherzustellen. Solche Entwicklungen sind allerdings nur für sehr kleine ressourcenstarke Gruppen eine Alternative, für die Allgemeinheit stellen sie keine Lösung des Problems dar. Anstatt die Digitalisierung zu verteufeln oder zu versuchen ins analoge Zeitalter zurückzukehren, wird es Zeit die Digitalisierung menschlicher und menschenrechtlich abgesicherter zu gestalten.

„All the Internet. All the people. All the time“ (Nwakanma 2015). Dieser Satz stammt von Nnenna Nwakanma, einer Aktivistin für Freie Software aus Nigeria, die als Repräsentantin der globalen Zivilgesellschaft regelmäßig auf hochrangigen internationalen Podien anzutreffen ist. So einfach klingt dieser Satz – und doch ist die Forderung so schwierig zu bewerkstelligen. Denn ein globaler Zugang zu Kommunikation (oder Internet) ohne örtliche, zeitlich oder inhaltliche Diskriminierung ist in dem aktuellen digitalen Markt nur sehr schwer vorstellbar (Nwakanma 2015; Wagner/Powles 2015).

Die großen Internetfirmen stehen hier im Fokus der Kritik: Am bekanntesten und auch am meisten kritisiert ist Facebook mit seinem Dienst Internet.org, mit dem man kostenlosen Zugang zu Facebook und einer kleinen auserwählten Gruppe von Internetseiten erhalten kann. Auch wenn Facebook und seine Partnerunternehmen sich mit diesem Projekt rühmen, ihr Angebot hat nichts mit dem ‚Zugang zum Internet‘, sondern allenfalls mit dem Zugang zu Facebook selbst zu tun. Dies ist wohl mehr eine geschickte Werbekampagne für die eigenen Dienste in den Märkten der Zukunft als ein ernsthafter Beitrag dazu, alle Menschen ans Internet anzuschließen.

Die Debatte über Menschenrechte und die Bereitstellung von Infrastruktur ist natürlich viel breiter; es müssen natürlich auch Zugang zu sauberem Trinkwasser und Sanitäreinrichtungen gewährleistet werden. Es wäre aber falsch so zu tun, als ob dies ausreichen würde und es mit Trinkwasser allein getan wäre. Weiterhin hält sich hartnäckig der Glaube, Kommunikation wäre ein „Luxusgut“, ein trivialer, aber unwesentlicher Bestandteil menschlichen Daseins. Wir dürfen uns daher nicht wundern, wenn die indische Regierung zwar vor hohen verfassungsrechtlichen Schranken für die Abschaltung von Strom oder Wasser zurückschreckt, aber einen ähnlichen Grundversorgungsauftrag für Kommunikation nicht anerkennt. Es wird Zeit die Debatte über *Zugang zum Internet als Menschenrecht* zu beenden und stattdessen anzuerkennen, dass Menschen kommunikative Wesen sind. Ohne Kommunikation – auch digitale Kommunikation – kann Gesellschaft weder entstehen noch bestehen.

## Literatur

- Bauman, Zygmunt et al. 2014: „After Snowden: Rethinking the Impact of Surveillance.“ *International Political Sociology* 8(2): 121-44.
- Castells, Manuel 2001: *The Rise of the Network Society*. Malden, Mass. [u. a.]: Blackwell.
- Cerf, Vint 2012: „Internet Access Is Not a Human Right – NYTimes.com.“ *New York Times*, January.
- Gohdes, Anita R. 2015: „Pulling the Plug: Network Disruptions and Violence in Civil Conflict.“ *Journal of Peace Research*.
- Kitchin, R./Dodge, M. 2011: *Code/space Software and Everyday Life*.
- Nwakanma, Nnenna 2015: „All of the People, All of the Internet, All of the Time.“ – World Wide Web Foundation.“ *The Web Foundation*. Retrieved April 28, 2016 (<http://webfoundation.org/2015/04/all-of-the-people-all-of-the-internet-all-of-the-time/>).
- Purdon, Lucy/Ashraf, Arsalan/Wagner, Ben 2015: *Security v Access: The Impact of Mobile Network Shutdowns*. London.
- da Silva, Issa Sikiti 2015: „DRC Govt Cuts Internet, SMS to Quell Deadly Protests.“ *BiztechAfrica*. Retrieved October 13, 2015 (<http://www.biztechafrika.com/article/drc-govt-cuts-internet-sms-quell-deadly-protests/9574/#.VhZgaxPzquV>).
- Wagner, Ben/Powles, Julia 2015: „Internet Access Matters – Will Facebook or India Provide It?“ *The Guardian*. Retrieved November 16, 2015 (<http://www.theguardian.com/technology/2015/sep/29/internet-access-facebook-india-provide-online-services>).
- Wagner, Ben 2015: „Digitale Debatte – Könnt Ihr Mich Hören?“ *Süddeutsche Zeitung*, September 15, 11.

MIT POLITIKUM  
EINFACH BESSER  
INFORMIERT

*Komplexe politische  
Themen im einfachen  
Zugriff: Renommierete  
Experten aus  
Wissenschaft und Politik  
präsentieren fundierte  
und hochaktuelle  
Analysen auf prägnante  
und verständliche Weise.*



Algorithmen: Warum Kontrolle notwendig ist | Gegenwelt: Wird 4.0 die Arbeitswelt verändern?  
| Wie politisch ist die Großdatenforschung? | Vorratsdatenspeicherung contra Datenschutz  
| Das Ende der Privatheit – Facebook, Twitter & Co. | Pro und Contra Iran-Atomabkommen

FORDERN SIE JETZT IHR GRATIS-PROBEHEFT AN  
[WWW.POLITIKUM.ORG](http://WWW.POLITIKUM.ORG)



Anja Mihr

## Ein Cyber-Gesellschaftsvertrag für die Menschenrechte

### 1. Einführung

Bislang gibt es keinen ‚Cyber-Gesellschaftsvertrag‘ zwischen Service-Anbietern, Internetkonzernen und Internetnutzern im Cyberraum. Fakt ist indes, dass Internetfirmen wie Google, Amazon oder Facebook jeden Tag Daten sammeln, und zwar insbesondere persönliche Daten, die im übertragenen Sinn eine Bezahlung für Internetleistungen sind. Die Internetnutzer haben für diese Dienstleistungen in der Regel keinen Vertrag abgeschlossen, denn im Allgemeinen wird das Internet genutzt, um sich zu informieren, um private Kontakt zu halten, sich beruflich zu vernetzen oder persönlich weiterzuentwickeln. Es existiert eine stille Übereinkunft darüber, dass die Anbieter ohne Einverständnis der Internetnutzer Daten nutzen, die diese im Zuge ihrer Nutzung preisgeben.

Dabei stellt sich die Frage, inwiefern dieser Vorgang des Datenaustauschs Menschenrechte einschränkt. Ein Beispiel ist der von den Nutzern nicht autorisierte Verkauf oder die Weiterverwertung von Daten, die Aufschluss über das Konsumverhalten, die finanzielle Situation, die Gesundheit oder den sozialen Status der Nutzer geben. Bestelldaten eines Gesundheitsratgebers werden z. B. an Pharmaunternehmen oder zukünftige Arbeitgeber weiterverkauft.<sup>1</sup> Mit dem Verkauf der personenbezogenen Daten werden in diesem Fall die Privatsphäre – das „Recht auf Privatheit“ – verletzt oder die Möglichkeiten der beruflichen Fortentwicklung eingeschränkt. Reflektiert man die Beziehung zwischen Internetkonzernen und Internetnutzern unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten, zeigt sich deutlich ein asymmetrisches Verhältnis, welches es zu regeln gilt. Ein Machtmissbrauch könnte durch einen menschenrechtsbasierten Gesellschaftsvertrag verhindert werden.

Die Forderung nach einem menschenrechtsbasierten Gesellschaftsvertrag zwischen den heute ca. vier Mrd. Internetnutzern<sup>2</sup> und den global agierenden Informations-

---

1 ‚Healthkit: IBM will Gesundheitsdaten von Apple-Nutzern auswerten‘, Spiegel Online Wirtschaft, 14.4.2015.

2 Die aktualisierte Anzahl der Internetnutzer ist einzusehen unter Internetlivestats: <http://www.internet-livestats.com/internet-users/>

Kommunikations- oder Logistikanbietern im world wide web ist bereits keine Utopie mehr, sondern wird Stück für Stück im Rahmen internationaler Richtlinien verhandelt.<sup>3</sup> Bei diesen Verhandlungen geht es weniger darum, wer die Menschenrechte im Cyberraum verletzt, als vielmehr darum, wer bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte die Hauptakteure der Zukunft sein werden und wie der Menschenrechtsschutz im Internet aussehen soll.

Die Idee eines Vertrages, der den Cyberraum regulieren, aber nicht kontrollieren soll, ist nicht neu, aber sie ist auch nicht im Rahmen der klassischen Vertragstheorien nach Descartes, Hobbes u. a. durchzuführen. Denn in diesen wird staatliche Herrschaft durch den Bürger legitimiert und sie bezieht sich vorrangig auf Nationalstaaten. In der globalisierten Internetwelt jedoch treten verschiedenste Akteure auf, sodass Gewährleistungs- und Schutzpflichten weit über den Einflussbereich staatlicher Akteure hinausgehen. Die Vertragsverhandlungen zum digitalen Gesellschaftsvertrag sollten daher auf globaler und transnationaler Ebene stattfinden. Dies impliziert ein Verhandlungskonzept, bei dem die privaten Akteure, wie etwa Unternehmen und Internetnutzer, allen anderen – staatlichen – Verhandlungspartnern gleichgestellt werden.

Bislang beruhen solche Verhandlungen auf best-practice, Präzedenzfällen und kleinen nationalstaatlichen Schritten in Richtung globaler Vertrag. Damit wird die Descartische oder Hobbesianische Sicht auf das Ziel eines für jede Generation neu auszuhandelnden Gesellschaftsvertrages nicht verworfen, sondern sie wird im Gegenteil ergänzt durch neue und mehr Akteure, die für die Einhaltung der Menschenrechte zur Verantwortung gezogen werden können. Neu ist, dass Dienstleister oder Suchmaschinenanbieter wie Google, Soziale Medien und Netzwerke wie Facebook oder Informations- und Lieferdienste wie eBay oder Amazon als Akteure Teil der Verhandlungen sein sollen. Diese Internetanbieter sind vorrangig Unternehmen, die als Global Player auftreten und deren Ziel es ist, einen Profit zu erwirtschaften. Das internationale Agieren der Konzerne macht es nationalen Regierungen schwer, sie durch national geltende Regelungen dazu zu bewegen, ihren Teil am Gemeinwohl zu erbringen und als nicht demokratisch legitimer Akteur mit zu verhandeln. Allein das Beispiel Amazon in Deutschland zeigt, wie schwer es fällt, den Konzern in ein lang etabliertes Tarifsystem zu integrieren. Das Problem des marktwirtschaftlichen globalisierten Systems, in dem der Staat nur noch bedingt Einfluss hat, ist bekannt. Ein weiteres und schwerwiegenderes Problem ist jedoch, dass sich aufgrund der durch

3 Beispielsweise: ‚Vergüten statt Verfolgen – Gesellschaftsvertrag für das 21. Jahrhundert‘, ZEIT online, 12. Juni 2012 und; Kenneth Wayne Sayles, „The Internet as a social contract“, 2010. ETD Collection for University of Texas, El Paso. <http://digitalcommons.utep.edu/dissertations/AAI1483835>

Konzerne erhobenen Daten ganze Gesellschafts- und Regierungssysteme bewerten und beeinflussen lassen. Dadurch wird Staatlichkeit in Frage gestellt, nationalstaatliche Rechtsstaatlichkeit gelangt an ihre Grenzen oder verflüssigt sich. In diesem Zusammenhang ist der Multistakeholder-Ansatz hilfreich, um die gerade stattfindenden Prozesse besser zu verstehen (vgl. dazu auch den Beitrag von Kettemann in diesem Heft).

Es geht also bei einem Gesellschaftsvertrag nicht nur um Schutz und Gewährleistung, sondern darum, wer die gesammelten Daten auswerten und verwerten darf und wie das geschehen soll. Die Herausforderung liegt darin, dass es nur Verträge zwischen Suchmaschinenanbietern und ihren Nutzern gibt, diese Verträge allerdings nicht die Weiterverwertung durch Algorithmen umfassen (Lipton, 2015: 143). Algorithmen aber sind nicht wertfrei, sie selektieren, z. B. im Kontext weiblicher oder männlicher Vorlieben für Schuhe oder Elektrotechnik, und schaffen etnspredende Datensätze. Sie treffen vermeintlich objektive Aussagen darüber, in welchem gesellschaftlichen System Menschen leben wollen.<sup>4</sup> Solche Fragen werden heute von Algorithmen ausgewertet, die weder historische Kontexte, gesellschaftliche Entwicklungen noch moralische Normen einbeziehen. Falls diese doch programmatisch eingespeist werden, geschieht dies durch Personen, deren Qualifikation nicht geprüft wurde. Ein Beispiel dafür ist der Börsenspitzenreiter Alphabet-Holding, hinter dem sich der Gigant Google, die Nummer Eins in der Datenverwertung verbirgt. Die Holding gibt sich den Anschein, der Menschheit und ihren Rechten zu dienen. Alphabet und seine Dienstleister geben vor, grundlegende Freiheits-, wirtschaftliche-, soziale- und kulturelle Rechte zu fördern, indem sie Innovation und Chancen für alle fördern – ungeachtet ihrer Herkunft. Informationsaustausch, Bildung, Geschäftsgründung, Gesundheitsvorsorge, politische Partizipation, Warenverkehr und dergleichen mehr: Nichts geht mehr ohne die Produkte und Geschäftsmodelle von Alphabet. Weil dieser Konzern ohne gesellschaftspolitisches Interesse ein Monopolist ist, wird er vom Lobbyisten zum politischen Akteur. Das geschieht dadurch, dass er, ohne demokratisch legitimiert zu

---

4 Folgt man den Ausführungen von Johannes Boie in seinem Artikel in der Süddeutschen Zeitung (2016: 45), so sind es Facebook und Google, die derzeit mit ihren Algorithmen-Instrumenten die Interpretationshoheit über viele Milliarden privater Daten haben. Damit ‚erpressen‘ sie sich beinahe das Mitspracherecht bei der globalen Entscheidung, wie es mit der Regulierung weitergeht. Denn mit rein staatlicher Regulierung wird man dieser real existierenden Internetwelt nicht gerecht. Welche globalen, unabhängigen, transparenten und rotierenden Mechanismen braucht es, um allen Akteuren gerecht zu werden? Und wer wird als kritisches Gegengewicht für Google und Facebook am Tisch sitzen? Können Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International, Human Rights Watch oder die vielen Digital-Rights Gruppen dies allein bewältigen? Auch hier versucht die UN-Generalversammlung seit dem Jahr 2013, eine Multistakeholder-basierte Lösung zu finden.

sein, beim Aushandeln eines neuen Gesellschaftsvertrags mit Google und anderen Internetkonzernen am Tisch sitzt. Sein Interesse als Unternehmen aber ist es, Gewinn zu erzielen.

Ein Schlüssel für die Frage, wie in der globalisierten Welt ein Internetrecht aufgebaut werden kann, das einen Menschenrechtsschutz gewährleistet, ist die Internet-Governance oder Internet-Public-Policy. Das veränderte Ordnungssystem, das sich hinter diesen Begriffen verbirgt, ist weder staatlich noch anarchisch, sondern global und gleichzeitig lokal. Ordnungssystem und Gesellschaftsmodell sind zusammengenommen ‚cyberal‘. Denn ein zentraler Aspekt ist, dass die Umsetzung grundlegender Freiheitsrechte, sozialer und wirtschaftlicher Menschenrechte und der Ziele für nachhaltige Entwicklung, wie sie etwa in den UN Sustainable Development Goals (SDGs) von 2015 verankert sind, ohne das Internet heute nicht mehr denkbar wäre. Die Menschenrechte brauchen also für ihre Durchsetzung das Internet und das Wissen darüber.

Regierungen suggerieren durch Gesetzesnovellen und „Internet-Eingreiftruppen“, dass die Sicherheitsrisiken im Internet kontrollierbar sind.<sup>5</sup> Obwohl man sich regional – etwa auf europäischer Ebene – oder global – wie beim Internet Governance Forum (IGF) der UNO – zusammensetzt, sind die konkreten Maßnahmen jedoch nach wie vor national und auf die jeweiligen staatlichen Grenzen beschränkt (mit den wenigen Ausnahmen der Urteile des Europäischen Gerichtshofes in den Jahren 2014 und 2015<sup>6</sup>). Das Umsetzen und Überführen der Richtlinien der EU in nationales Recht obliegt den Mitgliedstaaten. So will die Bundesregierung beispielsweise ein weiteres Gesetz „zur Stärkung der Sicherheit informationstechnischer Systeme“, das IT-Sicherheitsgesetz 2016, verabschieden. Das Gesetz ist ein weiterer Versuch einer staatlichen Behörde, die Symptome von Datenmissbrauch und Menschenrechtsverletzungen im Internet zu bekämpfen. Was diese Behörde jedoch nicht kann, ist, deren Ursachen zu beheben oder wenigstens eine globale Regelung mit möglichen Sanktionen zu schaffen, die das ‚zivilisierte Benehmen‘ (Ethikkodex) im Internet festschreibt. Letzteres wird in der Tat nur durch einen globalen und ‚cyberalen‘ Gesellschaftsvertrag gelingen, und dieser wird – das ist auch von der UNO erkannt – nur durch einen Multistakeholder-Prozess zustande kommen. Jedoch werden ohne Beteiligung von Google, Facebook, Amazon oder YouTube am Gesellschaftsvertrag weder internationale Organisationen noch internationale Gerichte oder nationale Regierungen, ge-

5 ‚Innere Sicherheit Bericht: Innenministerium plant drei Internet-Eingreiftruppen‘ N-TV 7. Juli 2016.

6 Urteile des EuGH, C-131/12, 13.5.2014 sowie; Urteil des EuGH, ECLI:EU:C:2015:650, 6.10.2015; S. auch: Declaration by the Committee of Ministers on Internet Governance Principles, Adopted by the Committee of Ministers on 21 September 2011.



schweige denn der einzelne ‚Cyber-Bürger‘ und Internetnutzer über unserer Daten und unsere persönliche Entwicklung frei entscheiden können.

Wenn die Hälfte der erwachsenen Menschheit im Internet, im ‚staatenlosen‘, anarchischen Cyberraum, miteinander verbunden ist, sei es über mobile Geräte oder Computer, dann bedarf es keiner staatenzentrierten Lösung.

## 2. Cyberdemocracy, Cyberwar, Cybermobbing

Wenn staatliche Behörden und die nationale Rechtsprechung es nicht schaffen, Internetkriminalität oder Cyberkriege zu verhindern, appellieren staatliche Stellen an die individuelle Verantwortung des Nutzers, aber ohne globale und transnationale Strukturen wird jeder Appell wirkungslos bleiben. Derartige Strukturen, wie etwa internationale Kommissionen, sollten jeder Nutzerin und jedem Nutzer den freien Zugang zu Informationen, den Schutz der Privatsphäre, Chancen der persönlichen, beruflichen und privaten Entwicklung, das Recht auf Meinungsfreiheit sowie auf Arbeit und Gesundheit gewährleisten und auf ihre Umsetzung hinwirken. Im Umkehrschluss müssen Nutzerinnen und Nutzer mit dem Internet verantwortungsbewusst umgehen. Dienstleister wie Google und Amazon sollten nach dem Wunsch vieler Regierungen ihre Datenverwertung öffentlich machen, so steht es auch im IT-Sicherheitsgesetz von 2015.<sup>7</sup>

Doch es tummeln sind nicht nur private Nutzer, private Unternehmen, staatliche Dienstleister, Versicherungen oder Banken im Cyberraum, sondern auch kriminelle Organisationen, Menschenhändler oder Terrororganisationen. Die Cyberkriminalität existiert derzeit ganz ohne globale Regelungen und Sanktionsmöglichkeiten. Eine für alle Internetnutzer geltende Verfassung, Gerichte, Polizei oder eine Regierungsform, die von einer Mehrheit legitimiert wäre, gibt es nicht. Geht es aber nach dem Wunsch des IGF – die bislang globalste Instanz im Wirrwarr von Cyber- oder Internet-Governance –, sollte dies bald möglich sein. Gemeinsam mit den wichtigsten zivilgesellschaftlichen Organisationen, den Internetgiganten und Staaten sollen Regeln für Frieden, Freiheit und Sicherheit des Internets ausgehandelt und damit für einen allen gleichermaßen zugänglichen Internetzugang im Cyberraum Sorge getragen werden.

Zu den Prioritäten der gesellschaftspolitischen Debatte zählen die Sicherheitsrisiken und die Verletzung der grundlegenden Freiheitsrechte in Internet und Cyberraum.

7 Vgl. Gesetz zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme (IT-Sicherheitsgesetz), Juli 2015. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzestexte/it-sicherheitsgesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzestexte/it-sicherheitsgesetz.pdf?__blob=publicationFile)

Die Aktivitäten der UNO, z. B. die Gründung des IGF 2005, tragen dem Rechnung (Kleinwächter 2006: 38-44). Trotz wiederholter Appelle und Resolutionen von internationalen Organisationen in den letzten Jahren und der wiederholten Beteuerung aller staatlichen und nichtstaatlichen Akteure, dass Menschenrechte sowohl offline als auch online gültig seien, gelang es der Staatengemeinschaft bislang nicht, das Menschenrecht auf Privatsphäre, auf Freiheit oder Sicherheit zu harmonisieren.

Auch die im Jahr 2013 verabschiedete internationale Charta der Menschenrechte und Prinzipien für das Internet im Auftrag des IGF änderte daran zunächst nichts.<sup>8</sup> Die Charta betonte zwar die Gültigkeit der ausgehandelten Menschenrechte der letzten Jahrzehnte und Dekaden im Offline- und Onlinebereich, löste aber das eigentliche Dilemma nicht: wie nämlich diese Rechte online umzusetzen, einzufordern und einzuhalten seien. Die Mitglieder der internationalen Information Society, des IGF und der UN Generalversammlung setzen nun weitere wichtige Schritte in einer neuen Resolution um. Diese soll nicht nur die Menschenrechte benennen, sondern auch Anweisungen zu ihrer Umsetzung enthalten.

### 3. Die Rolle von UNO und EU

Aus Anlass einer Evaluierung des IGF durch die Gruppe der UNO für die Informationsgesellschaft (United Nations Group on the Information Society – UNGIS) verabschiedete die UN-Generalversammlung im Dezember 2015 die umfassende Resolution 70/125 zu Multistakeholder-Ansätzen und Teilhabe im Internet.<sup>9</sup> Entsprechend dieser Resolution soll eine Informationsgesellschaft aufgebaut werden, welche die nachhaltige Entwicklung und die Lebensqualität jedes Einzelnen fördert. Das Internet, so die Staatenvertreter, spiele dabei mehr denn je eine wesentliche Rolle und die Informations- und Kommunikationstechnologie leiste einen bereichsübergreifenden Beitrag dazu, schnellere Fortschritte bei den Zielen für nachhaltige Entwicklung zu erwirken. Nur wenn private Nutzerinnen und Nutzer, Unternehmen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Regierungen zusammenarbeiten, gelingt die Umsetzung der Sustainable Development Goals (SDGs). Betrachtet man die Tragweite und den Ehrgeiz dieser Ziele, so hängen letztlich auch die Zukunft und das Weiterbestehen der UN von ihrer Verwirklichung ab.

8 Vgl. dazu Internet Rights & Principles Coalition, Die Charta der Menschenrechte und Prinzipien für das Internet, United Nations, 2013, [www.internetrightsandprinciples.org/site/wp-content/uploads/2014/06/IRPC\\_booklet\\_29May2014\\_German.pdf](http://www.internetrightsandprinciples.org/site/wp-content/uploads/2014/06/IRPC_booklet_29May2014_German.pdf)

9 Vgl. UN-Dok. A/RES/70/125 v. 16.12.2015.

Die UN-Resolution 70/125 sieht eine Neuverteilung der Verantwortlichkeiten, Entscheidungsbefugnisse, des Einflusses und der Systemordnung vor. Ziel ist es, das Internet neutral<sup>10</sup>, für alle zugänglich und sicher zu machen. Darunter fällt auch, Cyberkriminalität und Cyberterror zu verhindern. Gleichzeitig soll ein Zugang zum Internet die persönliche Entwicklung aller Menschen ermöglichen. Das sieht auch der erweiterte Gesetzentwurf der Bundesregierung zum IT-Sicherheitsgesetz 2016 vor. Damit setzen die Staaten das um, was bereits auf UN- oder EU-Ebene beschlossen wurde. Leider versäumen sie es dabei häufig, die verschiedenen Stakeholder bei der Konkretisierung der Maßnahmen mit einzubeziehen.

Derzeit liegt die EU an der Spitze, wenn es um internationale (bzw. supranationale) Bemühungen um Datenschutz, Bekämpfung von Cyberkriminalität oder Schutz der Privatsphäre geht. Keine andere Organisation hat so viele Richtlinien oder Maßnahmen zum Schutz des Internets erlassen wie die EU. Dies geschieht häufig in Kooperation mit dem Europarat und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, aber auch in Absprache mit der Medienbeauftragten der OSZE und anderen Organisationen, wie etwa der NATO. So wurde im Dezember 2015 die EU-Richtlinie zur Cybersicherheit erlassen, die 28 vorangegangene Richtlinien zusammenfassen soll.<sup>11</sup> Ziel der europäischen Staaten ist es, vor allem Unternehmen wie Google, eBay und Amazon in die Pflicht zu nehmen, ihre Verbraucherdaten zu schützen und nicht ohne Rücksicht auf die Menschenrechte dem freien Markt zur Verfügung zu stellen. In Deutschland wird dieser Richtlinie mit dem erweiterten IT-Sicherheitsgesetz<sup>12</sup> Nachdruck verliehen. Im Rahmen dieses Gesetzes wird ein Großteil der Verantwortung für die Einhaltung des Datenschutzes auf die Unternehmen und Verbraucher übertragen. Der Staat zieht sich aus der Verantwortung zurück, unter anderem weil es Regierungen schwer haben, die Einhaltung und Kontrolle des Datenschutzes zu gewährleisten. Fakt ist, dass bis dato weder lokale, regionale, internationale noch globale Umsetzungs- und Einhaltungsmechanismen existieren. Darunter könnten eine globale Cyberpolizei oder ein globales Cybergericht fallen, in das auch private Akteure, Nutzer und Anbieter als gleichberechtigte Teilhaber einbezogen werden, unabhängig davon, wo sich diese auf der Welt befinden (Deibert/Crete-Nishihara 2012: 339-361).

Mittlerweile gestehen sich auch Staaten wie China, Russland, Singapur, die Türkei oder die USA ein, dass sie das Internet nicht allein kontrollieren können. Auch die

10 Der Begriff „neutral“ bedeutet in diesem Zusammenhang auch, dass jeder Mensch den gleichen und freien Zugang zu Informationen, Anbietern und Kommunikation erhält.

11 Vgl. EU Richtlinien zur Cybersicherheit vom Dezember 2015: [http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20151207IPR06449/20151207IPR06449\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20151207IPR06449/20151207IPR06449_en.pdf)

12 Vgl. <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/04/kabinett-kritis-vo.html>

Bundesregierung stützt sich in ihrer ‚Cyber-Außenpolitik‘ des Auswärtigen Amtes auf die UN, die OSZE, den Europarat, die OECD und die NATO, um die Sicherheit und die Menschenrechte im Netz zu garantieren, allerdings ohne Erwähnung der Nutzer und privaten Anbieter.<sup>13</sup> Auch das *NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* in Tallin, das sich zuvor ausschließlich mit Sicherheitsfragen befasst hat, beschäftigt sich seit letztem Jahr in diesem Zusammenhang mit dem Thema „Menschenrechte“.<sup>14</sup>

Dabei wird deutlich, dass Internet-Governance der verantwortungsbewusste Umgang aller Akteure und Anbieter im Internet ist, wenn es darum geht, gemeinsame Regeln und Sanktionen bei Nichteinhaltung durchzusetzen. Dadurch, dass Internet-Governance durch diverse Akteure (Staaten, Internetnutzer, Internetfirmen etc.) ausgefüllt wird, ist sie letztlich Multistakeholder-Governance: Jeder Akteur darf bei der Norm- und Regelsetzung mitmischen und übernimmt Verantwortung für die Einhaltung oder Nichteinhaltung dieser Regeln. Nicht umsonst ist beim jährlich tagenden IGF im Jahr 2015 zum ersten Mal das Thema Menschenrechte und Verantwortung auf die Agenda gekommen.

Die UN-Resolution von 2015 hat die Internet-Governance in dem Sinne gestärkt, dass sie zum Schutz und zur Einhaltung aller Menschenrechte im Cyberraum entsprechend dem Vorschlag der UNGIS den Multistakeholder-Ansatz anerkennt und verfolgt. Sie sorgt damit erstens für mehr Verantwortlichkeit aller Akteure, zweitens für mehr Transparenz im Sinne der Freiheitsrechte für alle Nutzerinnen und Nutzer und drittens für mehr Teilhabe von Akteuren durch Cybertools wie Internet, Smartphones und andere mobile Geräte.

#### 4. Von der Internet-Governance zum Gesellschaftsvertrag

Internet-Governance oder auch Internet Public-Policy könnte ein erster Schritt in Richtung eines Gesellschaftsvertrages sein. Offen bleibt, wer dessen Umsetzung einfordern, einhalten oder überwachen soll. Gerade in Bezug auf die Menschenrechte im Cyberraum ist dies eine noch zu beantwortende Frage. Wer hat die Interpretationshoheit, wer darf an dem Prozess teilhaben und wer setzt die Ergebnisse im Anschluss um? Oben ist bereits die Forderung, dass die Internetkonzerne als Akteure in den politischen Prozess integriert werden müssen, problematisiert worden. An diese knüpft nun die Frage an,

<sup>13</sup> „Cyber-Außenpolitik“ und globale Fragen, vgl. [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de) (April 2016).

<sup>14</sup> Vgl. Dokumentation zum Workshop on ‚Human Rights in Cyberspace‘ des NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence unter [www.ccdcoe.org/workshop-human-rights-cyberspace.html](http://www.ccdcoe.org/workshop-human-rights-cyberspace.html)

ob Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International, Human Rights Watch oder die vielen Digital-Rights-Gruppen ein Gegengewicht im politischen Diskurse um einen Internet-Gesellschaftsvertrag spielen können.

Bereits in UN-Resolution 68/167 zu Sicherheitsfragen und der Privatsphäre im Internet aus dem Jahr 2013 forderte die Generalversammlung die Regierungen auf, Maßnahmen zu ergreifen und die Menschenrechte auf der ‚Datenautobahn‘ zu schützen (vgl. UN-Dok. A/RES/68/167 v. 18.12.2013). Damals sollten Regeln für die Nutzung des virtuellen Raums eingeführt werden. Unter Bezugnahme auf die großen internationalen Menschenrechtsverträge sollte das Sammeln und die Weiterverarbeitung von persönlichen Daten unter gleichen und für alle nachvollziehbaren Kriterien offengelegt werden. Was sich damals noch wie Wunschdenken anhörte, hat in den letzten zwei Jahren durch die schon erwähnten nationalen und vor allem einige internationale Gerichtsentscheidungen an Format gewonnen, Präzedenzfälle, die den Weg zu einem internationalen ‚Cyber- oder Internetgerichtshof‘ bereiten könnten.

Denn die Möglichkeiten nationaler Gerichtsbarkeit sind im Fall von Internetkriminalität schon lange ausgeschöpft. Das neue globale Rechts- oder Leitungssystem ist jedoch noch nicht etabliert und legitimiert, geschweige denn souverän. Internationale Rechtssysteme wie die des Seerechts, der Raumfahrt oder der extraterritorialen Verpflichtungen sind noch staatenzentriert, werden jedoch oft als Beispiele für die zukünftige Entwicklung einer ‚Cyberjustiz‘ zu Rate gezogen. Nationale Grenzen, Staatszugehörigkeiten oder ein Eintrag in ein Handels- und Vereinsregister in einem bestimmten Land spielen dann keine Rolle mehr, sondern allein die Tat und die Verantwortlichkeit – so der Wunsch der Visionäre: eine Forderung nach ‚geteilter Verantwortlichkeit‘, wie sie bereits seit Langem im Klima- und Menschenrechtsregime Thema ist (Lipton 2015).

Die Pflicht, die Menschenrechte im Cyberraum zu schützen, wird aus dem Prinzip der territorialen Souveränität abgeleitet. Der Internationale Gerichtshof (IGH) in Den Haag hat argumentiert, dass aufgrund der (bisherigen) territorialen Souveränität Menschenrechte im Cyberraum zu schützen seien, sofern Unternehmen ihre Server innerhalb der eigenen Staatsgrenzen betreiben. Da diese Server stets auch physisch lokalisiert sind, müssen Regierungen aktiv werden – auch wenn sie damit nur beschränkt Rechte schützen (vgl. Heintschel von Heinegg 2012: 7-13). Während Unternehmen wie Google, Twitter, YouTube, eBay oder Facebook die Verantwortung für ihre Angebote tragen müssen – egal in welchem Land, auf See oder im Cyberraum –, sollten Staaten die Betreiber von Servern zur Verantwortung ziehen, auch wenn deren Dienstleistungsangebot nicht von der eigenen Bevölkerung wahrgenommen wird.

Als Reaktion auf die Debatte, ob die sich rasant entwickelnde neue Internetsouveränität staatliche Institutionen schwächt oder stärkt, hat der damalige UN-Sonderberichterstatter für die Meinungsfreiheit und das Recht der freien Meinungsäußerung, Frank William La Rue, bereits im Jahr 2013 empfohlen, die Kommunikations-, Daten- und Informationsflüsse global zu überprüfen. Es solle untersucht werden, inwiefern diese nicht nur Freiheit einschränken, sondern auch die Grundwerte einer demokratischen Gesellschaft angreifen. Allerdings sollten nur unabhängige, durch die UN initiierte Überprüfungsmechanismen darüber befinden (UN Doc. A/HRC/23/40 v. 17.4.2013).

## 5. Internet-Governance und Gesellschaftsvertrag durch Menschenrechte

Am Ende überrascht es wenig, dass die UN-Generalversammlung das Internet kurz nach der Verabschiedung der 17 Sustainable Development Goals im September 2015 als Wegbereiter für deren Verwirklichung benannt hat. Ob Bildung, Armutsbekämpfung, Gesundheit, Frieden und Gerechtigkeit, Bekämpfung des Klimawandels oder der Geschlechterungleichheit: Ohne Zugang zum Internet sind diese Ziele nicht zu verwirklichen. In UN-Resolution 70/125 vom Dezember 2015 wird deshalb der Multistakeholder-Prozess als Chance für einen holistischen, auf Menschenrechten basierenden Weg zur Umsetzung der SDGs gesehen. Der Entscheidungs- und Umsetzungsprozess soll ermöglichen, dass sowohl Frauen als auch Männer gleichen und neutralen Zugang zum Internet haben. Laut Resolution 70/125 sind nur knapp 40 Prozent aller Internetnutzer Frauen und nur ca. 40 Prozent der Weltbevölkerung ist überhaupt online.<sup>15</sup> Zu wenig, nach Auffassung der UN, daher sollen in den nächsten Jahren mindestens zwei Milliarden Menschen erstmalig Zugang erhalten. Dies gilt vor allem für die Entwicklungsländer. Diese Zahlen beruhen auf einer Empfehlung des Konzerns Google, der schon lange mit am Tisch sitzt. Erst dann hätten die SDGs – so die Befürworter – eine reelle Chance, ansatzweise bis zum Jahr 2030 realisiert zu werden.<sup>16</sup> Damit sind die SDGs wohl die global und gesellschaftlich umfassendsten und ehrgeizigsten Ziele für die kommenden Jahre. Dass das Internet eine so bedeutende Rolle zu ihrer Umsetzung spielt, zeugt von der Notwendigkeit eines neuen Gesellschaftsvertrags, in den eben jenes Kommunikationsnetz integriert ist.

<sup>15</sup> Vgl. auch aktuelle Daten auf Internetlivestats: <http://www.internetlivestats.com/internet-users/>

<sup>16</sup> UN Doc A/RES/70/1 v 21.10.2015, 'Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development'.

Dies ist jedoch nur in Zusammenarbeit mit internationalen, nationalen, lokalen und privaten, zivilgesellschaftlichen Akteuren über das Internet möglich. Nur im ‚cyberalen‘ Raum können alle ihr Menschenrecht auf Informationszugang, freie Meinungsäußerung und Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen als Schlüssel für ihre berufliche Entwicklung, zur Teilhabe an wissenschaftlichem Fortschritt, zur Bildung, zur Gesundheit und Zuarbeit zu einer gesunden Umwelt, zum Ausleben ihrer Kultur oder zur Gleichheit aller Geschlechter nutzen. Das Völkergewohnheitsrecht kann die Grundlage sein, diese globalen Werte und Normen auch in jene Länder und an jene Orte und Gesellschaften zu übermitteln, die internationale Menschenrechtsverträge nicht ratifiziert haben. Ein neutrales Internet, wie es die Teilnehmenden des IGF im November 2015 in Brasilien gefordert haben, ist dabei nur die technische Voraussetzung, die jedoch von staatlichen Behörden allein nicht gewährleistet werden kann.<sup>17</sup>

Alle Akteure sind laut UN-Generalversammlung verpflichtet, nicht nur in ihren eigenen Ländern, sondern auch in den von Krieg, Gewalt, Armut und Naturkatastrophen betroffenen Ländern in ein neutrales Internet zu investieren. So wie einst Infrastrukturmaßnahmen wie Straßen-, Hafen- oder Schienenbau der Schlüssel zur Entwicklung einer Gesellschaft waren, ist es heute das freie, neutrale und allen zugängliche Internet. Unternehmen wie Microsoft oder Google können sich nicht mehr frei entscheiden, ob sie in ein Land investieren oder ihre Dienstleistung anbieten wollen, sondern sind quasi dazu verpflichtet zu investieren und am Gemeinwohl orientiert zu handeln, ginge es nach der Resolution. Im letzten Abschnitt der UN-Resolution 70/125 wird zum Thema Internet-Governance festgestellt, dass sich selbst autokratische Regime dem Multistakeholder-Ansatz öffnen und damit zumindest minimale Good-Governance-Standards umsetzen müssen. Denn um Datenfreiheit und Datenschutz in Zukunft zu garantieren, braucht es ein Mindestmaß an Transparenz, Rechenschaftslegung und Partizipation durch und mit privaten und staatlichen Akteuren.

Dazu gilt es, ein effizientes Internet-Governance-Regime aufzubauen. Dabei einigen sich private, öffentliche oder internationale Akteure gemeinsam auf Kriterien, denen entsprechend sie einen Teil des Cyberraums ‚besiedeln‘ und ihre Rollen und Verantwortlichkeiten festlegen. Bei Nichteinhaltung drohen selbst auferlegte Sanktionen – erst dann kann der Multistakeholder-Ansatz funktionieren. Bislang ist jedoch offen, wer festlegt, welche Akteure sich in welcher Weise an diesem Aushandlungsprozess beteiligen.

---

17 Vgl. dazu das Internet Governance Forum „The 10th Internet Governance Forum (IGF)“, Chair’s Summary, 10.-13. November 2015, João Pessoa, Brasilien, [www.intgovforum.org/cms/10th%20IGF%20Chairs%20Summary\\_Finalv2.pdf](http://www.intgovforum.org/cms/10th%20IGF%20Chairs%20Summary_Finalv2.pdf)

## 6. Neutrales Internet als Garant für Menschenrechte

Unternehmen wie Microsoft und SAP, Anbieter wie Google und Yandex sowie soziale Netzwerke wie Facebook, Renren in China oder d1g.com in den arabischen Ländern sollten überall verfügbar beziehungsweise frei zugänglich sein. Erst Zusatzangebote sollen über das Mindestangebot hinaus den Unternehmen ihren Profit garantieren. Der ungehinderte Zugang in Landes- und Minderheitensprachen sowie ein ortsunabhängiger Zugang mit allen Endgeräten gehören ebenfalls dazu.<sup>18</sup>

Das Recht auf ein frei verfügbares Internet ist für die Gewährleistung einer Vielzahl von Menschenrechten Voraussetzung: ob beim Recht auf Gesundheit, wie der Bekämpfung von und der Aufklärung über Ebola in Westafrika oder das Zika-Virus in Lateinamerika, oder dem Recht auf Bildung, das junge Menschen über das Internet realisieren. Das Internet ermöglicht viele Chancen. Dabei setzen Anbieter nicht mehr auf Computer als Zugangstechnik, sondern auch auf mobile Endgeräte mit Satelliten oder gar auf einen drohnengesteuerten Zugang zum Internet.

Eine Dialektik entsteht durch das Nutzen des Internets: Einerseits kann der Austausch zwischen Kulturen zu mehr Frieden beitragen. Andererseits erhalten jedoch auch autoritäre Regierungen und radikale Akteure wie z. B. der so genannte Islamische Staat Zugang zu den Nutzern und können diese beeinflussen. Das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit besteht auch im Internet. Der Diskurs, der insbesondere zum Thema Terrorismus immer wieder geführt wird, ist auch im Cyberraum ein intensiver Diskurs, u. a. weil es hier (noch) keine Steuerungs- und Sanktionsmechanismen gibt. Innerhalb dieser Debatte wird z. B. die anonyme Kommunikation im Internet diskutiert. Sie kann vielbeschriebene Risiken umfassen, aber auch eine Chance sein. Für die gesellschaftlich-politische Beteiligung von Frauen, Mädchen oder Angehörigen marginalisierter Gruppen kann das Internet Möglichkeiten eröffnen.

Insgesamt bietet das freie Internet denjenigen Zugang, die sich aufgrund gesellschaftlicher Zwänge und Diskriminierung bislang nicht trauten, sich am politischen Prozess zu beteiligen. Die Frauenbewegungen in Saudi-Arabien, die Blogger-Bewegung in Bangladesch oder die Aktivist:innen des ‚Arabischen Frühlings‘ und die Indio-Bewegung ‚Amazonas Watch‘ sind ohne den freien Zugang zum Internet nicht denkbar. Menschen

18 Der Zugang zum Internet soll letztlich auch einen freien und kostenlosen Zugang zu bspw. den neusten Anbaumethoden von Getreide in Afrika südlich der Sahara in lokalen Dialekten gewährleisten, wie gleichermaßen den freien Zugang für Jugendliche zu Informations- und Bildungsangeboten, ohne dass diese dabei permanenter Werbung und Manipulation ausgesetzt sind. Gerade beim Kampf gegen die rasante Klimaveränderung und ihre dramatischen Folgen kann ein neutrales, politik-, religions- und kommerziell unabhängiges Internet viel bewirken.



mit Behinderung erhalten Zugang zur beruflichen und politischen Teilhabe, ohne dass dabei alltägliche Hemmnisse ein Hindernis darstellen. Angehörige von ethnischen oder religiösen Minderheiten mischen sich in politische Debatten ein, um ihr Land, ihre Kultur und ihre Ressourcen zu schützen, und sie profitieren von der internationalen Solidarität. Gleichzeitig können aber potentiell alle Nutzer – insbesondere in Ländern, in denen es keine oder nur eine schwache Rechtsstaatlichkeit gibt – von Verfolgung, Diskriminierung und Cybermobbing im Internet betroffen sein. Es gibt also auch immer eine Kehrseite.

## **7. Negative Auswirkungen des Internets auf die Menschenrechte**

Der Schutz der Privatsphäre und privater Daten ist ein Kernanliegen von Internet-Governance. Der Missbrauch oder Diebstahl privater Gesundheits- und Kreditkartendaten oder Cybermobbing führten bereits in vielen Fällen zum existenziellen Ruin einzelner Nutzer und nicht selten zu Todesfällen, ohne dass die Täter erkannt oder verurteilt werden konnten. Privatsphäre ist jener Raum, in dem wir unsere Persönlichkeit selbstbewusst und frei entwickeln und unsere Fähigkeiten und Möglichkeiten ausschöpfen, unsere Gesundheit erhalten sowie soziale Beziehungen mit Familie und Freunden ohne Einfluss von außen unterhalten können (Mihir 2014). Entsprechend bedeutet Privatsphäre im Cyberraum, das Internet als Werkzeug für private Zwecke zu verwenden, ohne zu fürchten, dass Dritte ohne Zustimmung auf unsere Daten zugreifen, sie verkaufen oder öffentlich machen. Hier wird deutlich, warum die UN-Generalversammlung den Multistakeholder-Ansatz so hoch bewertet: Private Unternehmen sind häufig die einzigen Akteure, die Daten potenzieller Täter zugänglich machen können. Gleichzeitig haben Regierungen Sorge, ihren Einfluss auf Unternehmen zu verlieren, da diese sich im Cyberraum zunehmend staatlicher Kontrolle entziehen.

Freiheits- und Persönlichkeitsrechte im Internet sind im Zusammenhang mit Datenschutz, mit Cybersicherheit, Cyberüberwachung oder Cyberkrieg durch Cyberkriminellen besonders zu schützen. Staatliche und nichtstaatliche Akteure sind an derartiger Kriminalität im Internet gleichermaßen beteiligt. Gesetzesvorhaben wie der amerikanische ‚Stop Online Piracy Act‘ (SOPA) beziehungsweise der PROTECT IP Act, das amerikanische Überwachungsprojekt PRISM oder das multilaterale Handelsabkommen zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie (Anti-Counterfeiting Trade Agreement – ACTA) gehören zu den unzähligen verzweifelten Versuchen, die

staatliche Kontrolle über den grenzenlosen Datenfluss wiederzuerlangen, ein Wettlauf gegen die Zeit, den staatliche Stellen allein nicht gewinnen können.

Andere Grundfreiheiten und Menschenrechte, die in diesem Zusammenhang diskutiert werden, betreffen den freien Ausdruck des Glaubens und der politischen Meinung, Forschungsdaten, geistiges Eigentum und den freien und gleichberechtigten Zugang zu Informationen. Darüber hinaus geht es um den Schutz und die Sicherheit, frei von Belästigung und Verfolgung im Internet zu agieren. Geistiges Eigentum und Kreativität müssen geschützt, gleichzeitig jedoch der Gemeinschaft im Sinne ihrer Entwicklung in angemessener Weise zugeführt werden (Kran/Fraser-Moleketi 2012). Oberstes Prinzip dabei ist, dass die veröffentlichten Mitteilungen und Informationen die Menschenrechte anderer nicht verletzen. Dies ist Abwägungssache und bis dato lag die Entscheidung darüber allein in der Hand nationaler oder internationaler Gerichte.

Das oft proklamierte ‚Recht auf Internet‘, das Privatpersonen jederzeit den Zugang zum Internet ermöglichen soll, und das ‚Recht auf Vergessen‘, das sicherstellt, dass private Daten privat bleiben und jederzeit gelöscht werden können, sind inzwischen Bestandteil von Internet-Governance und den Diskussionen um den Cyber-Gesellschaftsvertrag geworden, ohne dass es einer eigenen Internet-Charta oder Ähnlichem bedurfte. Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat im Mai 2014 eine Grundsatzentscheidung getroffen, die diesen Ansatz untermauert (vgl. Urteil des EuGH, C-131/12, 13.5.2014) Allerdings gilt die Entscheidung nur für die EU und eine globale Lösung steht noch aus. Dies gilt auch für die Entscheidung des EuGH aus dem Jahr 2015 zum Thema ‚sicherer Hafen‘ für Datenübermittlung in die USA (vgl. Urteil des EuGH, ECLI:EU:C:2015:650, 6.10.2015). Dies sind Präzedenzfälle, auf die sich zukünftige Rechtsprechungen berufen werden. Grundsätzlich geht es bei all diesen Entscheidungen um die anteilige Verantwortung verschiedener Akteure, d.h. staatlicher Stellen, von Unternehmen sowie Nutzerinnen und Nutzern beim Schutz der Daten im Internet.

Bereits im Jahr 2011 hat die Forschungsabteilung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte eine klare Richtung vorgegeben, indem sie dem Datenschutz eine prinzipielle Vorrangstellung einräumte.<sup>19</sup> Viel hängt davon ab, wer über die Grenzen der Informationsfreiheit entscheidet. Je mehr die verschiedenen Akteure im Sinne des Multistakeholder-Ansatzes in Zukunft am Aushandeln dieser Rechtsgrundsätze beteiligt sind, desto wahrscheinlicher wird das Ergebnis von den Nutzern angenommen.

Nach Bekanntwerden vieler Fälle von Cyberspionage und Internetkriminalität im

<sup>19</sup> Vgl. Declaration by the Committee of Ministers on Internet Governance Principles, Adopted by the Committee of Ministers on 21 September 2011.

Jahr 2013 betonte der damalige UN-Sonderberichterstatter für die Meinungsfreiheit und das Recht der freien Meinungsäußerung, dass Datenschutz und Meinungsfreiheit miteinander verknüpft seien. Ohne ausreichende Gesetzgebung und Rechtsnormen zur Gewährleistung der Privatsphäre, können Sicherheit und Anonymität der Kommunikation für Journalisten, Menschenrechtsaktivisten und Whistleblower nicht gewährleistet werden (vgl. Heintschel von Heinegg 2012). Dass Regierungen Verfahren gegen den Whistleblower Edward Snowden, den Wikileaks-Gründer Julian Assange oder gegen die Plattform netzpolitik.org eingeleitet haben, war eine Bankrotterklärung der nationalen Sicherheitsapparate und Rechtssysteme, die allesamt mit ihrer neuen Rolle im Multistakeholder-System überfordert sind.

## 8. Ein Cyber-Gesellschaftsvertrag

Es ist gerade einmal 20 Jahre her, dass der Internetpionier John Perry Barlow die erste ‚Unabhängigkeitserklärung des Cyberspace‘ veröffentlichte (Barlow 1996). In dieser Erklärung wies er bereits auf die Gefahren hin, über die wir uns heute weltweit Sorgen machen. Barlow war sich sicher, dass die Internetgemeinde ihren eigenen Gesellschaftsvertrag entwickeln werde, um zu bestimmen, wie sie mit den Problemen umgehen solle. Für ihn stand dabei allerdings stets fest, dass die Problemlösung auf Grundlage der Menschenrechte gefunden werden müsse. Er sollte Recht behalten. Denn rund vier Milliarden Nutzerinnen und Nutzer des Cyberraums machen die Hälfte der jungen und erwachsenen Weltbevölkerung aus. Sie alle bewegen sich, ohne Rücksicht auf Herkunft, Bildungsstand und Fähigkeiten, in einem grenzenlosen öffentlichen Cyberraum ohne Regierung und Regulierungsmechanismen, in dem Menschen, unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft, ethnischen Herkunft, politischen Orientierung, Geschlecht oder sonstigem Hintergrund, kommunizieren und interagieren. Dies erinnert fast schon an ein ‚Failed state‘-Szenario. Gleichzeitig ist die ‚Internetgemeinde‘ die am schnellsten wachsende Bevölkerungsgruppe in der Geschichte der Menschheit in einem fast ‚anarchischen Cyberraum‘. Internet-Governance ist daher zu Recht als Weg aus dem Dilemma erkannt worden, jedoch steckt sie noch in den Kinderschuhen.

Die Internetnutzer, von denen zwei Drittel in sogenannten entwickelten Ländern leben, die zwei Mrd. zukünftigen Nutzer aber im globalen Süden, erledigen im Cyberraum ihre täglichen Geschäfte, tauschen Wissen, organisieren Kampagnen und ihr Privatleben. Dies alles ohne gemeinsame grenzüberschreitende Regeln, Gesetze, eine Regierung, Durchsetzungs- oder Kontrollmechanismen, Gerichte oder Polizei, die die Aktivitäten der Menschen in diesem Bereich schützen könnten.

Allen Bemühungen zum Trotz, die *terra incognita* Cyberraum mit herkömmlichen staatlichen Konzepten nach dem westfälischen Nationalstaatsmodell zu zivilisieren oder zu ‚besiedeln‘ und diesem Raum einheitliche Regeln und Vorschriften zu geben, steht der Gesellschaftsvertrag noch am Anfang. Die SDGs und die Entscheidungen auf UN- und EU-Ebenen der letzten Jahre geben allerdings Grund zur Annahme, dass auf politischer Ebene die Zeichen der Zeit erkannt worden sind. Sollte es jemals dazu kommen, so ist aus den Begründungen der staatlichen Äußerungen zu lesen, dann werden die Menschenrechte, und damit die Grund- und Freiheitsrechte, die Grundlage eines solchen Vertrages bilden müssen, da sie die einzig global geltenden Werte sind, die von allen Nutzern anerkannt werden.

*Dieser Beitrag basiert auf einem ähnlichen Artikel, der in der Zeitschrift für die Vereinten Nationen, Nr. 2, 2016 erschienen ist.*

## Literatur

- Barlow, John Perry 1996: A Declaration of the Independence of Cyberspace, Davos, [www.eff.org/cyberspace-independence](http://www.eff.org/cyberspace-independence)
- Deibert, Ronald J./Crete-Nishihata, Masashi 2012: Global Governance and the Spread of Cyberspace Controls, in: Global Governance, No. 18/2012, S. 339-361.
- Heintschel von Heinegg, Wolff 2012: Legal Implications of Territorial Sovereignty in Cyberspace, in: Christian Czosseck/Rain Otis/Katharina Ziolkowski (Eds.), 4th International Conference on Cyber Conflict, Tallinn 2012, S. 7-13, [https://ccdcoc.org/publications/2012proceedings/Cy-Con\\_2012\\_Proceedings.pdf](https://ccdcoc.org/publications/2012proceedings/Cy-Con_2012_Proceedings.pdf)
- Kleinwächter, Wolfgang 2006: Globalisierung und Cyberspace. Der Weltgipfel über die Informationsgesellschaft weist den Weg, in: Zeitschrift Vereinte Nationen, 1-2, S. 38-44
- Kran, Marcia V.J./Fraser-Moleketi, Geraldine 2012: Global Consultation on Governance and the Post-2015 Framework: Concept Note, 7.10.2012, [www.worldwewant2015.org/node/277876](http://www.worldwewant2015.org/node/277876)
- Lipton, Jaqueline 2015: Rethinking Cyberlaw, A New Version for Internet Law, Elgar Publisher, S. 143.
- Maurer, Tim 2011: Cyber Norm Emergence at the United Nations – An Analysis of the UN’s Activities Regarding Cybersecurity, Discussion Paper #2011-11, Belfer Center for Science and International Affairs Harvard Kennedy School, [www.belfercenter.ksg.harvard.edu/files/maurer-cyber-norm-dp-2011-11-final.pdf](http://www.belfercenter.ksg.harvard.edu/files/maurer-cyber-norm-dp-2011-11-final.pdf)
- Mihr, Anja 2014: Good Cyber Governance. The Human Rights and Multi-Stakeholder Approach, in: Georgetown Journal of International Affairs, 20.10.2014, S. 24-34.

# HINTERGRUND

---

**Frédéric Krumbein**

## **Chinas Beitrag zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte**

### **1. Einführung**

Im Folgenden werden der chinesische Beitrag und die (damalige) chinesische Perspektive auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte dargestellt. Beim Thema Menschenrechte und China wird meist an Menschenrechtsverletzungen in der Volksrepublik China gedacht, selten an einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der internationalen Menschenrechtsnormen. Dabei ist der chinesische Beitrag zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte einer der bedeutendsten. Er wurde bereits von verschiedenen Autoren erforscht, die aber nicht alle Protokolle der verschiedenen UN-Gremien, die mit dem Verfassen der AEMR befasst waren, gesichtet und/oder nicht die Interventionen aller chinesischen Repräsentanten untersucht haben (vgl. Krumbein 2015; Lu et al. 2003; Morsink 1999; Twiss 2010; Will 2007).

In einem ersten Teil werden die chinesischen Akteure in und um die UN-Menschenrechtskommission dargestellt, die einen Beitrag zur AEMR geleistet haben. Im zweiten Teil werden Chinas Beitrag und die Sichtweise der chinesischen Akteure anhand von fünf Dimensionen des (Menschen-)Rechtsbegriffs dargestellt: warum verfügt jemand über ein bestimmtes Recht (Begründung), wer verfügt über ein Recht (Träger), wie und von wem werden Rechte umgesetzt (Garant/Umsetzung), wodurch können Rechte eingeschränkt oder begrenzt werden (Begrenzung) und was ist der Inhalt des Rechts (Gegenstand) (Alexy 1998: 244 f.; Wenar 2015: Kapitel 1)?

### **2. Die chinesischen Akteure in und um die Menschenrechtskommission**

#### **a) Die Entstehung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte**

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wurde in einem über zweijährigen Prozess von 1946 bis 1948 in 175 Sitzungen verschiedener Gremien der Vereinten

Nationen verfasst und diskutiert: zuerst in der 18-köpfigen UN-Menschenrechtskommission (MRK) und einem achtköpfigen *Drafting Committee* der Menschenrechtskommission, anschließend im Dritten Ausschuss der UN-Generalversammlung und schließlich in der UN-Generalversammlung selbst. Am 10. Dezember 1948 wurde die AEMR von der UN-Generalversammlung ohne Gegenstimmen und mit Zustimmung Chinas verabschiedet (vgl. Morsink 1999 für eine ausführliche Beschreibung).

Chinas Beitrag verbindet sich vor allem mit der Person von P.C. Chang (Zhang Pengchun), dem damaligen Vizevorsitzenden der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen. Chang nahm an 142 der 175 Sitzungen der verschiedenen Gremien teil. P.C. Chang wird gemeinhin als eine der einflussreichsten Personen beim Erstellen der AEMR bezeichnet (Glendon 2001; Morsink 1999).

Neben P.C. Chang gab es weitere Chinesen, die sich an den Debatten in und um die Erstellung der AEMR beteiligten. Vor der Gründung der Menschenrechtskommission nahm der chinesische Delegierte Xia Jinlin (C.L. Hsia) an den Sitzungen der Vorbereitungscommission (*Nuclear Commission on Human Rights*) teil, die aber nicht mit der Aufgabe des Verfassens der Allgemeinen Erklärung betraut wurde. Die Vorbereitungscommission traf sich im April und Mai 1946 insgesamt 19-mal und leistete eine wichtige Vorarbeit, indem sie die Arbeitsweise und Zusammensetzung der Menschenrechtskommission mit 18 Mitgliedern maßgeblich bestimmte. Xia Jinlin schlug als Delegierter in der ersten Sitzung Eleanore Roosevelt als Vorsitzende der UN-Menschenrechtskommission vor, die dann auch per Akklamation gewählt wurde (UNCHR 1946: 3).

Darüber hinaus nahmen Wu Jingxiong (John C.H. Wu) und T.Y. Wu an 33 der 175 Sitzungen der UN-Gremien teil, an denen P.C. Chang verhindert war. Wu Jingxiong vertrat Chang bei der zweiten Sitzung der UN-Menschenrechtskommission in Genf und T.Y. Wu vertrat Chang bei der zweiten Sitzung des *Drafting Committee* in New York. Wu Jingxiong meldete sich rund 20-mal zu Wort, T.Y. Wu sogar rund 50-mal. Chang bringt es auf über 350 Wortmeldungen in den Sitzungen der verschiedenen Gremien.

Zudem machte der chinesische Philosoph Luo Zhongshu (Chung-shu Lo) eine Eingabe über die Bedeutung von Menschenrechten in der chinesischen Kultur. Die UNESCO hatte im Rahmen der Diskussion um eine internationale Erklärung der Menschenrechte Philosophen aus der ganzen Welt um ihre Anregungen und Ideen zu dem Thema gebeten.

## b) Die Repräsentanten Chinas

Der einflussreichste Repräsentant Chinas, P.C. Chang, war ein Hochschullehrer, Schriftsteller und Philosoph sowie Diplomat. Er wurde 1892 in Tianjin geboren und studierte in den USA. 1924 machte Chang an der Columbia University in New York seinen Doktor bei John Dewey. Er verfügte über eine umfassende Bildung sowohl in westlicher als auch in chinesischer Philosophie. In China setzte er sich für die Modernisierung des Landes, vor allem für ein modernes Bildungswesen, ein und war als Professor an der Nankai-Universität in Tianjin und an der Qinghua-Universität in Peking tätig (Cheng und Cheng 1995: 8; Twiss 2010: 103). In mehreren englischsprachigen Publikationen brachte er zudem die chinesische Geschichte, Kultur und Politik einem westlichen Publikum näher (Chang 1923; Chang 1936; Chang 1939). Chang interessierte sich sehr für modernes chinesisches Theater (*xinju*, 新剧), schrieb selbst mehrere Werke und übersetzte Theaterstücke ins Chinesische (Chang und Chang 1995: 4; Twiss 2010: 103). Als seine Heimatstadt Tianjin im Jahr 1937 von den japanischen Streitkräften besetzt wurde, flüchtete er aus der Stadt. Er wurde im selben Jahr von der chinesischen Regierung beauftragt international Unterstützung für den Krieg zu gewinnen und tat dies unter anderem, indem er sich in den USA erfolgreich für Sanktionen gegen Japan einsetzte. Später war er Botschafter in der Türkei (1940 bis 1942) und in Chile (1942 bis 1945). Nach dem Krieg wurde er chinesischer Delegierter im Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) und in der UN-Menschenrechtskommission und blieb bis zum Jahr 1952 in beiden Funktionen, bevor er sich aus gesundheitlichen Gründen zurückzog. 1957 starb er in New York (Chang und Chang 1995: 8, 36).

Wu Jingxiong (1899-1986) war ein bekannter Jurist, der neben seiner Ausbildung in China an der Universität von Michigan sowie in Paris und Berlin studiert hat. Er war in den 1930er Jahren Mitglied des chinesischen Parlaments und leistete einen wichtigen Beitrag zum Verfassungsentwurf von 1936, der aber aufgrund des Chinesisch-Japanischen Krieges nicht mehr verabschiedet werden konnte. In dem Entwurf finden sich unter anderem die Menschenrechte der Freiheit der Person, der Unverletzlichkeit der Wohnung, der Freiheit des Gewissens und der Meinung, des Rechts auf Eigentum, der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie des Wahl- und Petitionsrechts, die auch in der 1947 verabschiedeten Verfassung der Republik China verankert sind (Will 2007: 310-312).

Luo Zhongshu hat in den 1930er Jahren in Oxford studiert und unterrichtete in den Jahren 1940 bis 1946 Philosophie an einer Universität in Chengdu. Er

setzte sich sehr für den intellektuellen Austausch zwischen Ost und West ein. So organisierte er Konferenzen, um den Austausch zwischen westlichen und chinesischen Wissenschaftlern zu befördern und gründete einen Kulturverein in Chengdu, in dem europäische Gäste mit chinesischen Intellektuellen debattierten (Will 2007: 313-317). Über T.Y. Wu finden sich keine näheren Informationen (Will 2007: 330).

### c) Das Verhältnis zwischen der chinesischen Delegation und ihrer Regierung

P.C. Chang und die anderen chinesischen Delegierten befanden sich zum einen in einer schwierigen Situation, weil China sich in der Zeit des Entstehungsprozesses der AEMR im Bürgerkrieg zwischen den Nationalisten (*Guomindang*) um Chiang Kai-shek und den Kommunisten um Mao Zedong befand. Chang selbst war zwar Diplomat der im Jahr 1911 gegründeten Republik China, die im Bürgerkrieg den Kommunisten unterlag und sich seit 1949 auf der Insel Taiwan befindet, aber er war kein Politiker, kein Vertrauter Chiang Kai-sheks und vermutlich auch kein Mitglied der *Guomindang* (Glendon 2011: 133).

Zum anderen gab diese Situation der chinesischen Delegation einen großen Spielraum in der UN-Menschenrechtskommission. Die Regierung der Republik China benötigte ihre Ressourcen für den Bürgerkrieg und entsprechend konnten P.C. Chang und die anderen Delegierten relativ unabhängig handeln und erhielten im Gegensatz zu den meisten anderen Vertreterinnen und Vertretern in der UNO kaum Vorgaben oder Empfehlungen aus der Heimat (Will 2007).

Eine Ausnahme ist ein Telegramm des chinesischen Außenministeriums vom 8. Oktober 1947, welches an Wu Jingxiong gerichtet ist, der zu der Zeit P.C. Chang in Genf vertritt. In dem Telegramm weist das Außenministerium auf fünf Punkte hin, die Wu bei den Arbeiten an der AEMR vertreten und hervorheben soll: (1) die Menschenrechtsnormen der chinesischen Verfassung, (2) die Bedeutung des Naturrechts in Chinas Moralphilosophie, (3) das Ideal der Brüderlichkeit aus der chinesischen politischen Philosophie, (4) das chinesische System der Beamtenprüfungen, um Chancengleichheit herzustellen, sowie (5) das chinesische Ideal der „Mitte“ und des „Ausgleichs“ (*zhongyong*, 中庸), um beispielsweise ein Gleichgewicht zwischen den politischen Extremen von Links und Rechts in der damaligen Welt zu bewahren. Wu antwortete in einem Telegramm, dass er die Prinzipien der Brüderlichkeit und der „Mitte“/des „Ausgleichs“ in den Sitzungen vertreten habe (Will 2007: 324f.).



### 3. Der Einfluss der chinesischen Delegation

#### a) Die Begründung der Menschenrechte

Die Präambel der AEMR sowie die Artikel 1, 2, 3 und 22 enthalten die der Erklärung zugrundeliegenden Werte und Ideale. Die Formulierung dieser Werte und Ideale waren für P.C. Chang, der an dem Verfassen dieser Passagen maßgeblichen Anteil hatte, von größter Bedeutung. Allein etwa ein Drittel von P.C. Changs Kommentaren und Anmerkungen zielten auf die Präambel und die genannten vier Artikel.

Die Präambel war für ihn wichtig, da sie die Absicht und die Gründe für die AEMR erläutert (UNCHR 1948x: 9). Er setzte sich unter anderem erfolgreich dafür ein, dass in der Präambel das aus der UN-Charta stammende Ziel des sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts verankert wird und entsprechend findet sich dort der Abschnitt: „den sozialen Fortschritt und bessere Lebensbedingungen in größerer Freiheit zu fördern“ (UN 1948; UNCHR 1948z: 15; UNCHR 1948y: 5f.). Darüber hinaus wünschte Chang sich eine Referenz auf die Freiheit von Not als Ziel von Menschenrechten. Letztlich wurden alle vier Freiheiten, die US-Präsident Franklin D. Roosevelt in seiner Rede zur Lage der Nation im Jahr 1941 erwähnt hatte, in der Präambel aufgeführt: „dass einer Welt, in der die Menschen Rede- und Glaubensfreiheit und Freiheit von Furcht und Not genießen, das höchste Streben des Menschen gilt“ (UNCHR 1947b: 6; UN 1948).

Nach der Präambel legt der erste Artikel das Fundament für die weitere Erklärung: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.“ (UN 1948) Der Artikel hat durch seine Stellung am Anfang und durch das darin enthaltene Menschenbild eine zentrale Bedeutung für die gesamte Erklärung. P.C. Chang setzte sich unter anderem für die Ergänzung der Formulierung um das Wort „Gewissen“ (*conscience*) ein. Mit dem Wort verband er Empathie und das Bewusstsein für die Wünsche und Interessen anderer Menschen (UNCHR 1947e: 2). Chang sprach von *two-man-mindedness* und bezog sich damit höchstwahrscheinlich auf das chinesische Konzept von 仁 (*ren*), eine Kombination der Charaktere für Mensch (人, *ren*) und zwei (二, *er*). Das Konzept kann als Mitmenschlichkeit übersetzt werden und stellt ein zentrales Konzept in der konfuzianischen Ethik dar. *Ren* bezeichnet die Grundidee, die Perspektive des Anderen einzunehmen, seine Wünsche und Interessen ernst zu nehmen und ihm oder ihr mit Respekt und Mitgefühl zu begegnen. Eine konkrete Manifestation von *ren* findet sich in seinem Pendant *li* (礼). *Li* bezeichnet die ethischen Verhaltensregeln, die jede(r) gegenüber Anderen befolgen soll, wie bei-

spielsweise Höflichkeit und Respekt gegenüber älteren Menschen. Beide Konzepte ergänzen und stärken sich gegenseitig. Die Befolgung von *li* führt im Idealfall zu einer inneren Einstellung von Mitgefühl und Respekt, und aus echtem und tiefverwurzeltem Mitgefühl entstehen ethische Verhaltensregeln im Umgang mit Anderen (Fan 2010: 181-188; Roetz 1992: 73).

Pierre-Étienne Will verweist auf eine weitere Perspektive auf das Wort „Gewissen“, welches Chang vermutlich in einer anderen Äußerung gemeint hat: das chinesische Wort *liangxin* (良心). Das Wort findet sich auch in der chinesischen Endfassung der AEMR für „Gewissen“. *Liangxin* ist eng mit dem chinesischen Philosophen Menzius verbunden, der durch das Wort den, seiner Ansicht nach, von Natur aus guten Charakter des Menschen ausgedrückt sieht. *Liang* bedeutet gut, *xin* Herz oder Geist (Will 2007: 342 f.).

Bezogen auf Artikel 1 der AEMR sah P.C. Chang zudem ein Gleichgewicht zwischen der Betonung der Rechte und des Status des Individuums im ersten Satz und der Betonung seiner Verantwortung gegenüber seinen Mitmenschen durch die Konzepte des Gewissens und der Brüderlichkeit im Umgang miteinander im zweiten Satz. Die Konzepte von *ren* und *li* finden sich somit im zweiten Satz (Third Committee 1948b: 98 f.).

Zu den Verweisen auf *ren*, *li* und *liangxin* passt auch Changs Vorstellung, dass das menschliche Leben mehr als bloße physische Existenz sei und dies auch in der AEMR zum Ausdruck kommen solle: „He felt that the draft somehow should stress the goodness of life itself.“ (UNCHR 1947c: 13) und „Dr. Chang (China) thought it important to take note of the cultural development of man, to include ‘the better development of life itself,’ inasmuch as mere physical existence was not sufficient.“ (UNCHR 1947g: 7 f.)

Luo Zhongshu betonte gleichfalls das konfuzianische Prinzip der gegenseitigen Verpflichtungen und der grundlegenden Empathie für die Wünsche und Bedürfnisse anderer Menschen, das wichtiger als Rechte sei. Würde dieses Prinzip befolgt, dann käme es zu keinen Verletzungen individueller Rechte: „By the fulfilment of mutual obligations the infringement of the rights of the individual should be prevented.“ (Luo 1948: 187)

Darüber hinaus setzte sich Chang für eine Erklärung ein, die frei von religiösen und naturrechtlichen Bezügen ist und damit auf eine metaphysische Begründung von Menschenrechten verzichtet, um ihren universalen Charakter zu bewahren. Chang argumentierte erfolgreich für eine Streichung der Worte „von Natur aus“ (*by nature*), die in einem früheren Entwurf der AEMR im zweiten Satz des ersten Artikels

enthalten waren: „Sie sind *von Natur aus* mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen“ (Third Committee 1948a). Er hätte auch das Wort „geboren“ im ersten Satz gerne gestrichen, da dies ebenfalls auf eine naturrechtliche Begründung von Menschenrechten verweist, scheiterte aber mit diesem Vorschlag (Third Committee 1948b: 98). P.C. Chang sprach sich zudem gegen jede Erwähnung von Gott in der AEMR aus, unter anderem unter Verweis auf die chinesische Kultur und Philosophie, die andere metaphysische Fundamente aufweise und auf deren Inklusion in die AEMR er ebenfalls verzichte, um den universalen Charakter zu erhalten. Zusammen mit anderen Delegierten konnte er einen Verweis auf Gott verhindern (Morsink 1999: 284-290; Third Committee 1948b: 98).

Nach Changs Ansicht liegen insgesamt vier Werte der AEMR zugrunde: Würde, Gleichheit, Freiheit und soziale Sicherheit, die sich in den Artikeln 1 bis 3 sowie 22 wiederfinden. Ursprünglich hätte er eine Fusion des Artikels 3 („Jeder hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.“) mit dem Artikel 22 („Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit ...“) begrüßt. In Artikel 3 fänden sich mit Leben, Freiheit und Sicherheit die Prinzipien für die nachfolgenden Artikel, welche die bürgerlichen und politischen Rechte darlegen, und in Artikel 22 fände sich mit der sozialen Sicherheit das den anschließend dargestellten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten (WSK-Rechte) zugrundeliegende Prinzip (Third Committee 1948c: 153 f.).

P.C. Chang betrachtete soziale Sicherheit als ein zentrales Ziel von Menschenrechten und damit der AEMR, wie er in einer Erklärung im Wirtschafts- und Sozialrat verdeutlichte: „[T]he Declaration was a great document, particularly in view of its comprehensiveness and the recognition of social security. In his view, social security was the greatest benefit to be derived from such a declaration, and, for that reason, he was glad that the concept had been so fully brought out“ (UN ECOSOC 1948: 696).

Damit zeigt sich ein breites Fundament, auf dem für Chang Menschenrechte ruhen: die Verbesserung der materiellen Lebensbedingungen, die freie und gleichberechtigte Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und Würde, die Förderung des Guten im Menschen sowie das Ziel eines brüderlichen und respektvollen Umgangs der Menschen miteinander.

## b) Träger der Menschenrechte

Die chinesische Delegation setzte sich für eine „dreifache“ Universalität der AEMR ein: für eine Erklärung ohne eindeutige kulturelle Bezüge (wie oben bereits dargestellt), für

eine Erklärung mit Rechten, die allen Menschen zustehen, sowie für eine Erklärung, die für alle Menschen verständlich ist.

P.C. Chang selbst war sehr aktiv beim Verfassen des zweiten Artikels der AEMR, der das Verbot von Diskriminierung umfasst. Unter anderem setzte er sich erfolgreich dafür ein, diesen Artikel als eigenständigen Artikel zu erhalten und nicht mit Artikel 7 zusammen zu fassen. Artikel 2 sei bewusst an den Anfang der AEMR gestellt worden und verankere Nichtdiskriminierung und die Gleichheit aller Menschen als Grundprinzip der AEMR. Artikel 7 schreibe die Gleichheit vor dem Gesetz fest und verpflichte den Staat, seine Bürgerinnen und Bürger aktiv vor Diskriminierung zu schützen. Artikel 2 garantiere, dass die Rechte der AEMR für alle Menschen gelten, während Artikel 7 den Schutz vor Diskriminierung in die rechtliche Praxis umsetze (Third Committee 1948b: 128-130).

Ein weiterer Schwerpunkt seiner Interventionen war das Bemühen um eine verständliche, klar strukturierte und kurze Erklärung. Chang wollte, dass die AEMR für alle Menschen verständlich und damit allen Trägern von Menschenrechten zugänglich ist: „Mr. Chang once more stressed the fact that the Declaration which the Commission was drafting was intended to be read and understood by large masses of people, and should therefore be as brief and intelligible as possible.“ (UNCHR 1948j: 17) Bei zahlreichen Gelegenheiten machte er Vorschläge für kürzere oder verständlichere Formulierungen von Artikeln und von Passagen der Präambel.

Sein Vertreter T.Y. Wu agierte ebenso, z. B. stimmte er einem klar formulierten und weitreichenden Vorschlag für das Recht auf Asyl zu, welches der libanesische Delegierte vorschlug („Every one has the right to seek and to be granted asylum during persecution“). Er begründete dies mit der deutlichen Formulierung: „The Declaration must not contain any implementing articles and the whole of it should be so worded as to be understood by the greatest possible number of people, more particularly by those not versed in the law.“ (UNCHR 1948g: 9). Die chinesische Delegation schlug in der dritten Sitzung der MRK erneut die obige Formulierung für ein umfassendes Recht auf Asyl vor (UNCHR 1948f). Das finale Asylrecht in Artikel 14 Absatz 1 der AEMR ist letztlich schwächer formuliert, da Staaten nicht so eindeutig verpflichtet werden, verfolgten Personen Asyl zu gewähren: „Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.“ (UN 1948)

In einer anderen Debatte sprach T.Y. Wu sich, ebenfalls den Positionen Changs folgend, für eine eher abstrakte und allgemeine Beschränkungsklausel für Menschenrechte (Artikel 29) aus und für keine detaillierte Auflistung möglicher Gründe (UNCHR 1948b: 4) Bei anderer Gelegenheit schlug er Kürzungen von Artikeln oder

die Klarstellung des Begriffs *habeas corpus* vor, der für Angehörige nichtwestlicher Kulturen nicht unbedingt verständlich sei. Der Begriff schaffte es auch nicht in die Endfassung der AEMR (UNCHR 1948a: 8)

Luo Zhongshu sprach sich ebenfalls für eine kurze und verständliche Menschenrechtserklärung aus: „A declaration ... should be brief yet clear, broad yet concise, fundamental yet elastic, so that it may be interpreted to suit the needs of peoples in different circumstances.“ (Luo 1948: 187).

Die chinesische Delegation machte selbst auch einen Vorschlag für eine kurze Menschenrechtserklärung, die nur aus zehn Artikeln bestand und auf die sie mehrfach verwies (UNCHR 1948f).

### c) Umsetzung von Menschenrechten

Die chinesischen Beiträge zur Umsetzung der Menschenrechte zielten auf die Art der zu erstellenden Menschenrechtsdokumente selbst, auf Bildung sowie auf Demokratie zur Realisierung von Menschenrechten.

Für die Umsetzung der Menschenrechte der AEMR und um eine kurze und übersichtliche Erklärung zu erhalten, wollte Chang ursprünglich gerne drei Dokumente verabschiedet wissen: eine Erklärung, einen Kommentar mit Erläuterungen zu jedem Artikel sowie Vorschläge zur Umsetzung der Menschenrechte. In einem anderen Vorschlag sprach er sich für eine Konvention aus statt für die Vorschläge zur Umsetzung (UNCHR 1947d: 11; UNCHR 1947e: 6). Ursprünglich hatte die UN-Menschenrechtskommission den Auftrag, eine Menschenrechtserklärung und eine Menschenrechtskonvention zu verfassen, aber aufgrund der zunehmenden politischen Konfrontation zwischen den USA und der Sowjetunion und aufgrund von Zeitknappheit wurde dieses Vorhaben aufgegeben und ab der dritten Sitzung der Menschenrechtskommission konzentrierten sich alle Anstrengungen auf die Erklärung (UNCHR 1948h).

In der Umsetzung von Menschenrechten betonte P.C. Chang vor allem die Rolle von Bildung und Erziehung, insbesondere von moralischer Erziehung. Er setzte sich entsprechend aktiv für das Recht auf Bildung in Artikel 26 ein und formulierte unter anderem die endgültige Fassung des ersten Absatzes (Third Committee 1948g).

Chang wollte den Zweck von Bildung in der AEMR erwähnt wissen und zeichnete verantwortlich für den ersten Satz des zweiten Absatzes von Artikel 26: „Die Bildung muss auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und auf die Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten gerichtet sein.“ (UNCHR 1948v: 9). Der Satz drückt Changs Ideal aus (und entspricht auch den Konzepten von *li* und *ren*), dass die Aufgabe von Bildung und Erziehung darin läge, Respekt vor

seinen Mitmenschen und ihren Rechten zu lernen: „Emphasis should be placed not on restraining people, but on educating them. The purpose of all social and political education was the voluntary recognition of the rights of others. The Commission’s ideal should not be the imposition of restrictions but rather the voluntary recognition by all of the rights of others. That was the ideal which the Declaration should express“ (UNCHR 1948n: 5f.). Entsprechend vertrat er auch ein weitgefasstes Rechtsverständnis: „Rights must be protected by law, but laws are necessary also to promote the best in men. They should emphasize the promotion of the extension and refinement of human rights through education and moral means. Implementation does not only mean punishment, but also measures for the full development of man.“ (UNCHR 1947f: 11).

Die Bedeutung, die Chang universaler Bildung beimisst, zeigt sich weiterhin in seiner energischen Unterstützung für den Vorschlag der UNESCO, das Wort „grundlegend“ (*fundamental*) in den zweiten Satz des Artikels 26 einzufügen: „Die Bildung ist unentgeltlich, zum mindesten der Grundschulunterricht und die grundlegende Bildung.“ Das Wort „grundlegend“ zielt auch auf die Erwachsenenbildung und nicht nur auf die Grundschulbildung von Kindern und schreibt fest, dass ein Mindestmaß an kostenloser Bildung für jeden Menschen, unabhängig vom Lebensalter, ein Menschenrecht darstellt (UNCHR 1948o: 4-7).

Schließlich war Chang aktiv am Verfassen von Artikel 21, dem Menschenrecht auf eine demokratische Regierung. Er setzte sich insbesondere für den zweiten Paragraphen des Artikels ein, z. B. zeichnete er verantwortlich für das Wort „gleich“: „Jeder hat das Recht auf *gleichen* Zugang zu öffentlichen Ämtern in seinem Lande.“ (Third Committee 1948d) Gemäß der chinesischen Tradition, öffentliche Ämter durch für alle zugängliche Prüfungen und damit unabhängig von der Herkunft nach Qualifikation zu besetzen, wünschte er sich eine entsprechende Formulierung in der AEMR. Beamtenprüfungen waren für ihn eine Form von Demokratie, da sie Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit eröffneten, an der Politik durch die Übernahme öffentlicher Ämter teilzunehmen. Sie stellten darüber hinaus ein positives Beispiel aus der Geschichte des chinesischen Kaiserreiches dar: „The competitive examinations were open to all prepared candidates. It was not impossible for the son of a peasant to become the ruler of a province. Talent from any source had an opportunity of showing itself and of receiving recognition. The governmental structure was thus democratized to a certain extent.“ (Chang 1936: 66)

Luo hat ebenfalls hervorgehoben, dass in der klassischen chinesischen Philosophie der Wille und das Wohl des Volkes durch den Herrscher respektiert werden müssten und das Volk ein Recht auf Rebellion gegen tyrannische Herrscher besitze (Luo 1948:

187). Darüber hinaus war er ein Gegner von Nationalismus als einer Wurzel von Krieg und setzte sich für ein Bildungs- und Erziehungssystem ein, welches von nationaler Glorifizierung Abstand nimmt (Will 2007: 316).

#### d) Begrenzung von Menschenrechten

Die wichtigste Einschränkung für die Menschenrechte der Allgemeinen Erklärung ergibt sich aus Artikel 29. Im ersten Paragraph wird erwähnt, dass jedes Individuum Pflichten gegenüber der Gemeinschaft hat. P.C. Chang befürwortete die Erwähnung von Pflichten, wobei dieser Punkt insgesamt unstrittig war. Die Kontroversen drehten sich vor allem um die Frage, ob ein Katalog von Pflichten aufgeführt werden, wer der Adressat der Pflichten sein und wo der Artikel platziert werden sollte (Morsink 1999: 241-246). Einzelne Pflichten wurden letztlich nicht aufgeführt und als Adressat die Gemeinschaft, nicht der Staat, genannt. P.C. Chang war Mitglied eines Unterkomitees, welches den finalen Artikel verfasst hat.

Einige Delegierte hätten den Artikel 29 gerne am Anfang der AEMR als Artikel 2 gesehen, um die Bedeutung von Pflichten zu stärken. Chang hingegen schlug vor, den Artikel am Ende der AEMR zu platzieren, da es logisch sei, zuerst alle Menschenrechte und danach erst ihre Grenzen aufzuführen. In einer knappen Abstimmung folgte ihm die UN-Menschenrechtskommission (UNCHR 1948j: 17; UNCHR 1948y: 2 f.). Die Reihenfolge entspräche auch der Logik von Artikel 1 und seinen beiden Sätzen, in denen zuerst die Rechte (erster Satz) und dann die Pflicht des Individuums, seinen Mitmenschen im Geist der Brüderlichkeit zu begegnen (zweiter Satz), erwähnt werden (UNCHR 1948z: 3). Als weiterer Grund, um Menschenrechte begrenzen zu können, stammt von ihm die Formulierung des „allgemeinen Wohls“ (*welfare*) in Artikel 29 (UNCHR 1948n: 5 f.).

Chang hätte auch in Artikel 28 gerne Pflichten eingefügt. In dem Artikel wird das Recht auf eine soziale und internationale Ordnung proklamiert, in welcher die Menschenrechte der AEMR verwirklicht werden können. Hier hätte er festschreiben wollen, dass eine solche Ordnung von dem Beitrag jedes Individuums abhängt und dies entsprechend eine Verpflichtung für jede und jeden sein sollte, zur Realisierung solch einer Ordnung beizutragen. Letztlich konnte er sich mit dem Vorschlag nicht durchsetzen (UNCHR 1948t: 3 f.).

#### e) Gegenstand von Menschenrechten

Neben den bereits dargestellten Beiträgen gab es zahlreiche weitere Vorschläge und Interventionen der chinesischen Delegation.

Der chinesische Delegierte Wu Jingxiong hatte insgesamt wenig Einfluss auf die AEMR, aber er zeichnete immerhin mitverantwortlich für den endgültigen Namen der AEMR und der späteren beiden UN-Pakte sowie des „Gesamtensembles“. Zusammen mit dem libanesischen Delegierten Charles Malik schlug er vor, die AEMR *declaration*, den geplanten rechtlich verbindlichen Vertrag *covenant* sowie die Dokumente insgesamt *bill* zu nennen. Diese Namen wurden dann auch verwendet für die AEMR, die beiden UN-Pakte sowie für alle drei Dokumente zusammen (*International Bill of Human Rights*) (UNCHR 1947i: 11 f.). Die Namen selbst kamen aber nicht von Wu, so verwendete unter anderem Chang den Namen *International Bill of Rights* bereits früher, aber ohne eindeutige Zuordnung zu einem Dokument (UNCHR 1947a: 3 f.).

Da nach P.C. Chang ein zentrales Ziel von Menschenrechten die Förderung von sozialer Sicherheit war, befürwortete er die Verankerung von sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechten in der AEMR. Chang wirkte auch aktiv an der Formulierung einzelner WSK-Rechte mit. So zeichnet er verantwortlich für die ausführliche Definition des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard in Artikel 25 durch die von ihm vorgeschlagene Einfügung die Art des angemessenen Lebensstandards betreffend: „einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung“ (UNCHR 1948w: 9, 13 f.). Er ist zudem verantwortlich für die Endfassung des Artikels 27 (Partizipation am kulturellen Leben) (Third Committee 1948e).

T.Y. Wu war zurückhaltender bezüglich der Einbeziehung von sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechten in die AEMR. Allerdings nicht aus inhaltlichen Erwägungen, sondern weil er – der Linie P.C. Changs folgend – eine kurze und präzise Erklärung wünschte und dafür plädierte, sich mehr Zeit zu nehmen, um die WSK-Rechte sorgfältig zu formulieren (UNCHR 1948e: 6).

P.C. Chang unterstützte weitgehende Freiheiten der Meinung, Religion und Versammlung und Vereinigung. So setzte er sich bei der Religionsfreiheit für das unstrittene Recht ein, seine eigene Religion nach Belieben zu ändern (UNCHR 1948: 13). Bei der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit in Artikel 20 argumentierte er für eine einfache und klare Formulierung und sprach sich zum Beispiel erfolgreich gegen jede Auflistung von Organisationen aus, zu denen ein Mensch das Recht haben solle, sich diesen anzuschließen. Jede Auflistung sei gefährlich, da sie eine mögliche Einschränkung dieses Rechts nach sich ziehen könne, sobald eine Organisation in der Auflistung fehle (UNCHR 1948s: 8-11).

Bei der Meinungsfreiheit setzte sich Wu Jingxiong allerdings für eine Beschränkung ein, um das Schüren von Hass zu verhindern: „Any advocacy of national, racial or religious hostility, designed to provoke violence, shall be forbidden under the law of



the State.“ Dieser Zusatz wurde in der zweiten Sitzung der MRK zwar akzeptiert, fand aber seinen Weg nicht bis in die finale Fassung (UNCHR 1947h: 11). Die Verfasser der AEMR entschieden sich stattdessen für die schrankenlose Gewährung von Meinungsfreiheit in Artikel 19 bei gleichzeitiger Garantie des Schutzes vor Diskriminierung und vor dem Aufruf zu Diskriminierung in Artikel 7 (Morsink 1999: 65-72). Ein Verbot des Aufrufes zu Hass findet sich erst in Artikel 20 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

P.C. Chang war zudem Mitglied in mehreren Arbeitsgruppen, die Formulierungen für den vierten und fünften Absatz der Präambel (UNCHR 1948p), Artikel 2 (Nicht-diskriminierung) (UNCHR 1948l), Artikel 11 (Unschuldsvermutung) (UNCHR 1948i), Artikel 14 (Asylrecht) (UNCHR 1948k: 12), Artikel 19 (Meinungsfreiheit) (UNCHR 1948q: 14) sowie Artikel 29 (Begrenzung der Rechte) (UNCHR 1948m) erarbeiteten. T. Y. Wu beteiligte sich ebenfalls an Arbeitsgruppen zu Artikel 14 sowie zu den späteren Artikeln 5 bis 11 (Folterverbot und Justizgrundrechte) (UNCHR 1948c; UNCHR 1948d). China machte außerdem zusammen mit den USA und Großbritannien einen Vorschlag für die ersten beiden Paragraphen des Artikels 16 für das Recht auf freie Eheschließung, der mit nur geringen Änderungen übernommen wurde (Third Committee 1948f).

Zudem sponserte P.C. Chang in der ersten Sitzung des *Drafting Committee* die Rechte auf Bildung, auf Asyl, auf gleichen Zugang zum öffentlichen Dienst sowie das Petitionsrecht und setzte sich damit für deren Einfügung in die AEMR ein (UNCHR 1947d: 7-9). Einzig das Petitionsrecht schaffte es nicht in die Endfassung.

Luo Zhongshu hatte in seinem Beitrag für die UNESCO drei zentrale Menschenrechte aus der Perspektive der chinesischen Philosophie benannt: die Rechte auf Leben, auf Selbstverwirklichung (*self-expression*) und auf Freude (*enjoyment*). Das Recht auf Leben umfasst die Bereitstellung aller notwendigen Güter für die physische Existenz. Das Recht auf Selbstverwirklichung beinhaltet die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft, wie die Freiheit, seine Meinung zu äußern oder das Recht von Völkern, sich selbst zu regieren. Das Recht auf Freude meint vor allem den geistigen Teil des Lebens, das heißt das Recht auf ausreichende Freizeit, um in dieser das Leben zu genießen und sich in dieser beispielsweise seinem inneren Selbst und dessen Entfaltung zu widmen. Die Freiheit der Religionsausübung fasst Luo ebenfalls hierunter (Luo 1948: 187-189).

Zum einen wird deutlich, dass sich unter diese drei Rechte viele der Rechte der AEMR fassen lassen. Zum anderen zeigt sich in Luos Beitrag die gleiche Idee von Menschenrechten als Voraussetzung und Ideal für ein erfülltes Leben und eine fried-

liche und harmonische Gemeinschaft wie bei P.C. Chang: „When man can enjoy the rights at all levels, he attains a full life. It is time for all the nations and each individual in the world to be conscious of the following conditions, namely (1) that the world is an organic whole, so we should work in co-operation to improve the individual lives of people as a whole; (2) that each individual is an end in himself, and all social institutions are the means to develop each individual as fully as possible; (3) that each individual or national group should respect the rights of others to the same degree as we treasure our own; and (4) that each, by making the most of himself, can at the same time contribute best to the world at large.“ (Luo 1948: 189)

## 4. Fazit

Die Interventionen von P.C. Chang und der anderen chinesischen Delegierten sowie Luos Beitrag waren kohärent, präzise und konstruktiv. Das übergreifende Ziel war es, die bestmögliche Menschenrechtserklärung zu schaffen. Sofern Vorstellungen und Konzepte aus der chinesischen Philosophie diesem Ziel dienen, wurden sie genutzt und eingebracht, aber nicht als Selbstzweck vertreten.

Die chinesische Delegation hat vor allem dazu beigetragen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zu einem universellen Dokument zu formen: eine Erklärung, in der sich unterschiedliche Kulturen, Philosophien und Sichtweisen wiederfinden und das für alle Menschen gilt. Zum einen haben sie darauf hin gewirkt, dass die AEMR selbst frei von eindeutig metaphysischen und religiösen Bezügen ist und damit offen für unterschiedliche Kulturen und Religionen bleibt. Zum zweiten hat sich China für eine Erklärung eingesetzt, die für alle Menschen gilt und vor jeder Form von Diskriminierung schützt. Zum dritten legten Chang und seine Mitstreiter großen Wert auf eine logische, kurze und allgemein verständliche Erklärung. Zum vierten setzten sie sich für einen Ausgleich zwischen verschiedenen Prinzipien und Rechten in der AEMR ein: zwischen individuellen Rechten und der Würde des Einzelnen sowie einer menschlichen Gemeinschaft, die auf Mitgefühl und Brüderlichkeit beruht; einer Balance zwischen Rechten und Pflichten; sowie der gleichberechtigten Berücksichtigung von bürgerlichen und politischen Menschenrechten und von sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen.

Die aktive Beteiligung der chinesischen Delegation am Verfassen der AEMR knüpft direkt an lebendige und fruchtbare Menschenrechtsdiskurse innerhalb Chinas an. Seit Ende des 19. Jahrhunderts gab es in China eine intensive Auseinandersetzung mit dem Menschenrechtsbegriff, die erst mit Gründung der Volksrepublik China im Jahr

1949 ein (vorläufiges) Ende fand (Mühlhahn 2006: 10). Der chinesische Diskurs über Menschenrechte in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts betonte bereits zentrale Punkte, die auch von der chinesischen Delegation in der MRK vertreten wurden: die Synchronität von politischen und bürgerlichen sowie sozialen und wirtschaftlichen Rechten, die Rolle der Gemeinschaft für die Verwirklichung von Menschenrechten sowie, dass Menschenrechte nicht nur juristisch durchzusetzen seien, sondern auch ethische und moralische Pflichten beinhalteten (Mühlhahn 2006: 17).

Die konstruktive und engagierte Mitarbeit der chinesischen Delegierten an der AEMR spiegelte aber nicht die Realität der chinesischen Menschenrechtssituation wider. Chiang Kai-shek, der Regent Chinas zu dieser Zeit, herrschte mit eiserner Hand über sein Land: Etliche Regimegegner und -kritiker wurden ermordet oder verschwanden für immer in Gefängnissen und Arbeitslagern (Mühlhahn 2006: 17). Zudem tobte ein blutiger Bürgerkrieg seiner Partei *Guomindang* gegen die Kommunisten um Mao Zedong. Die Lebenswirklichkeit der chinesischen Bevölkerung hatte wenig mit den menschenrechtlichen Idealen zu tun, für die sich P.C Chang und seine Mitstreiter so eloquent und engagiert einsetzten. Mit dem Sieg der Kommunisten im chinesischen Bürgerkrieg im Jahr 1949 und der Gründung der Volksrepublik China endeten schließlich die Debatten über Menschenrechte auf dem Festland. Die Volksrepublik wurde Schauplatz von einigen der größten Menschenrechtsverletzungen in der Geschichte der Menschheit: Millionen Menschen wurden als „Konterrevolutionäre“ verurteilt und viele von ihnen hingerichtet; Millionen weitere starben als Folge der großen Hungersnot nach dem „großen Sprung nach vorn“ und während der Kulturrevolution in den 1960er und 1970er Jahren. Erst nach dem Tod von Mao 1976 und seit dem Beginn der Reform- und Öffnungspolitik Ende der 1970er Jahre begannen wieder erste Diskussionen über Menschenrechte in der Volksrepublik (Mühlhahn 2006: 26-29).

Die Reform- und Öffnungspolitik führte zwar zu einer wirtschaftlichen Öffnung und Liberalisierung, nicht aber zu mehr politischer Freiheit. Bis heute bestehen in der Volksrepublik massive Einschränkungen im Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte. So steht die Volksrepublik weltweit auf Platz 176 von 180 Staaten beim Index der Pressefreiheit der Nichtregierungsorganisation Reporter ohne Grenzen (Reporter ohne Grenzen 2016). Die Nichtregierungsorganisation Freedom House ordnet China den Wert sieben bei den politischen Rechten und den Wert sechs bei den bürgerlichen Freiheitsrechten zu. Sieben ist der schlechteste Wert auf einer Skala von eins bis sieben (Freedom House 2016). Zudem richtet die Volksrepublik jedes Jahr mit Abstand am meisten Menschen hin: Schätzungen gehen von 2.400 Personen für das Jahr 2015 aus (Dui Hua Foundation 2016). Die großen Menschenrechtsorganisati-

onen Amnesty International und Human Rights Watch kommen in ihren Berichten zu ähnlich negativen Einschätzungen über die Lage der bürgerlichen und politischen Menschenrechte in der Volksrepublik.

Die chinesische Menschenrechtstradition entfaltet sich gegenwärtig in der Republik China auf Taiwan. Der Sohn von Chiang Kai-shek, Chiang Ching-kuo, begann als Präsident Taiwans mit ersten politischen Reformen in den 1980er Jahren. Sein Nachfolger Lee Teng-hui leitete eine vollständige Demokratisierung ein, die in den ersten freien und direkten Präsidentschaftswahlen 1996 mündete. Bei den letzten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen am 16. Januar 2016 wurde mit Tsai Ing-wen zum ersten Mal eine Frau in das höchste Amt gewählt und ebenfalls zum ersten Mal seit der Flucht von Chiang Kai-shek nach Taiwan im Jahr 1949 verlor seine Partei *Guomindang* ihre Mehrheit im Parlament (Krumbein/Wacker 2016). Im Gegensatz zur Volksrepublik erhält Taiwan von Freedom House ein positives Ranking von eins bei den politischen Rechten und zwei bei den bürgerlichen Freiheitsrechten und wird von Reporter ohne Grenzen auf Platz 51 bei der Pressefreiheit eingeordnet (Reporter ohne Grenzen 2016).

Der bedeutende Beitrag Changs und der anderen Delegierten zur AEMR fügt sich in das seit Ende des 19. Jahrhunderts in China bestehende Narrativ, welches Menschenrechte und Demokratie für das eigene Land sowie weltweit befürwortet. Chinas Beitrag zur AEMR ist damit nicht nur ein Glücksfall für das Dokument und die internationale Menschenrechtsbewegung selbst, sondern negiert auch eindrucksvoll alle kulturell relativistischen Argumente, die eine Unvereinbarkeit von chinesischer Kultur und Menschenrechten propagieren. Die Menschenrechtsphilosophie der chinesischen Delegation in der MRK kann schließlich auch als Inspiration für die weitere Entwicklung der Volksrepublik China dienen.

## Literatur

- Alexy, Robert 1998: Die Institutionalisierung der Menschenrechte im demokratischen Verfassungsstaat, in: Gosepath, Stefan/Lohmann, Georg (Hrsg.): *Philosophie der Menschenrechte*, Frankfurt/M.: Suhrkamp, 244-264.
- Chang, Peng-chun 1923: *Education for Modernization in China – Contributions to Education No. 137*, New York: Teachers College, Columbia University.
- Chang, Peng-chun 1936: *China at the Crossroads: The Chinese Situation in Perspective*, London: Evans Brothers Ltd.
- Chang, Peng-chun 1939: The „Second Phase“ of China's Struggle, in: *International Affairs*, Vol. 18, No. 2, 211-226.
- Cheng, Ruth H. C./Cheng, Sze-Chuh (eds.) 1995: *Peng Chun Chang: Biography and Collected Works 1892–1957*.

- Dui Hua Foundation 2016: *Criminal Justice – Death Penalty Reform*, abgerufen unter: <http://duihua-hrjournal.org/search/label/death%20penalty> (letzter Zugriff am: 17.2.2016);
- Fan Ruiping 2010: *Reconstructionist Confucianism – Rethinking Morality After the West*, New York: Springer.
- Freedom House 2016: *Freedom in the World 2016*, abgerufen unter: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016> (letzter Zugriff am 17.2.2016).
- Glendon, Mary Ann: 2001: *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, New York: Random House.
- Krumbein, Frédéric 2015: P.C. Chang – The Chinese Father of Human Rights, in: *Journal of Human Rights*, Vol. 14, No. 3, 332-352.
- Krumbein, Frédéric/Wacker, Gudrun 2016: Politischer Umbruch in Taiwan – Sieg der Opposition, neue Spannungen mit China?, SWP Aktuell 04, Februar, abgerufen unter: [http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/politischer\\_umbruch\\_in\\_taiwan.html](http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/politischer_umbruch_in_taiwan.html) (letzter Zugriff: 17.2.2016)
- Lu Jianping (卢建平)/Wang Jian (王坚)/Zhao Jun (赵骏) 2003: 中国代表张彭春与《世界人权宣言》(Der chinesische Delegierte Zhang Pengchun und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte), in: *人权 (Menschenrechte)*, No. 6, 18-24.
- Luo Zhongshu 1948: Human Rights in the Chinese Tradition, in: UNESCO (ed.), *Human Rights – Comments and Interpretations*, Paris, 25 July 1948, UNESCO/PHS/3(rev.), 185-190.
- Mühlhahn, Klaus 2006: Zwischen Ablehnung und Akzeptanz – Menschenrechte und Geschichte im modernen China, in: *China aktuell – Journal of Current Chinese Affairs*, No. 1, 8-40.
- Morsink, Johannes 1999: *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting and Intent*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Reporter ohne Grenzen 2016: *Rangliste der Pressefreiheit 2015*, abgerufen unter: <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/rangliste/2016/> (letzter Zugriff am 28.7.2016).
- Roetz, Heiner 1992: *Die chinesische Ethik der Achsenzeit – Eine Rekonstruktion unter dem Aspekt des Durchbruchs zu postkonventionellem Denken*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Third Committee of the UN General Assembly 1948a: 91<sup>st</sup> Meeting, 2 October.
- Third Committee 1948b: 96<sup>th</sup> Meeting, 7 October.
- Third Committee 1948c: 100<sup>th</sup> Meeting, 12 October.
- Third Committee 1948d: China: Compromise suggestion for Article 19 of the Draft Declaration, 12 November.
- Third Committee 1948e: China: Compromise Text for Article 25 of the Draft Declaration, 22 November.
- Third Committee 1948f: Text proposed by China, the United Kingdom and the United States of America for article 14, 2 December.
- Third Committee 1948g: Suggested Rearrangement of the Last Three Sentences in Paragraph 1 of Article 23, 3 December.
- Twiss, Sumner B. 2010: Confucian contributions to the Universal Declaration of Human Rights – A historical and philosophical perspective, in: Arvind Sharma (ed.), *The World's Religions: A Contemporary Reader*, Minneapolis: Fortress Press, 102-114.
- UN 1948: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, A/RES/217A (III)
- UN Commission on Human Rights (UNCHR) 1946: 1<sup>st</sup> Meeting, 29 April.
- UNCHR 1947a: 1<sup>st</sup> Session, 7<sup>th</sup> Meeting, 31 January.

- UNCHR 1947b: 1<sup>st</sup> Session, 14<sup>th</sup> Meeting, 5 February.
- UNCHR 1947c: Drafting Committee, 1<sup>st</sup> Session, 3<sup>rd</sup> Meeting, 13 June.
- UNCHR 1947d: Drafting Committee, 1<sup>st</sup> Session, 4<sup>th</sup> Meeting, 13 June.
- UNCHR 1947e: Drafting Committee, 1<sup>st</sup> Session, 8<sup>th</sup> Meeting, 20 June.
- UNCHR 1947f: Drafting Committee, 1<sup>st</sup> Session, 11<sup>th</sup> Meeting, 3 July.
- UNCHR 1947g: Drafting Committee, 1<sup>st</sup> Session, 12<sup>th</sup> Meeting, 3 July.
- UNCHR 1947h: 2<sup>nd</sup> Session, 35<sup>th</sup> Meeting, 12 December.
- UNCHR 1947i: 2<sup>nd</sup> Session, 42<sup>nd</sup> Meeting, 16 December.
- UNCHR 1948a: Drafting Committee, 2<sup>nd</sup> Session, 33<sup>rd</sup> Meeting, 10 May.
- UNCHR 1948b: Drafting Committee, 2<sup>nd</sup> Session, 32<sup>nd</sup> Meeting, 11 May.
- UNCHR 1948c: Drafting Committee, 2<sup>nd</sup> Session, Report of the Drafting Sub-Committee on Article 11, 18 May.
- UNCHR 1948d: Drafting Committee, 2<sup>nd</sup> Session, Report of the Drafting Sub-Committee on Articles 5, 6, 7, 19 May.
- UNCHR 1948e: Drafting Committee, 2<sup>nd</sup> Session, 39<sup>th</sup> Meeting, 20 May.
- UNCHR 1948f: 3<sup>rd</sup> Session, China: Amendments to the Draft International Declaration on Human Rights, 27 May.
- UNCHR 1948g: Drafting Committee, 2<sup>nd</sup> Session, 37<sup>th</sup> Meeting, 28 May.
- UNCHR 1948h: 3<sup>rd</sup> Session, 47<sup>th</sup> Meeting, 1 June.
- UNCHR 1948i: 3<sup>rd</sup> Session, First and Second Report of the Sub-Committee on Article 8, 2 and 3 June.
- UNCHR 1948j: 3<sup>rd</sup> Session, 50<sup>th</sup> Meeting, 4 June.
- UNCHR 1948k: 3<sup>rd</sup> Session, 56<sup>th</sup> Meeting, 4 June.
- UNCHR 1948l: 3<sup>rd</sup> Session, Report of the Sub-Committee on the Second Paragraph of Article 3, 7 June.
- UNCHR 1948m: 3<sup>rd</sup> Session, Report of the Sub-Committee on Article 2, 7 June.
- UNCHR 1948n: 3<sup>rd</sup> Session, 51<sup>st</sup> Meeting, 9 June.
- UNCHR 1948o: 3<sup>rd</sup> Session, 68<sup>th</sup> Meeting, 14 June.
- UNCHR 1948p: 3<sup>rd</sup> Session, Report and Second Report of the Sub-Committee on Paragraphs 4 and 5 of the Preamble, 16 and 17 June.
- UNCHR 1948q: 3<sup>rd</sup> Session, 63<sup>rd</sup> Meeting, 22 June.
- UNCHR 1948r: 3<sup>rd</sup> Session, 60<sup>th</sup> Meeting, 23 June.
- UNCHR 1948s: 3<sup>rd</sup> Session, 61<sup>st</sup> Meeting, 23 June.
- UNCHR 1948t: 3<sup>rd</sup> Session, 67<sup>th</sup> Meeting, 25 June.
- UNCHR 1948v: 3<sup>rd</sup> Session, 69<sup>th</sup> Meeting, 25 June.
- UNCHR 1948w: 3<sup>rd</sup> Session, 71<sup>st</sup> Meeting, 28 June.
- UNCHR 1948x: 3<sup>rd</sup> Session, 74<sup>th</sup> Meeting, 28 June.
- UNCHR 1948y: 3<sup>rd</sup> Session, 77<sup>th</sup> Meeting, 28 June.
- UNCHR 1948z: 3<sup>rd</sup> Session, 75<sup>th</sup> Meeting, 30 June.
- UN ECOSOC 1948: 218<sup>th</sup> Meeting, 26 August.
- Wenar, Leif 2015: Rights, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* <http://plato.stanford.edu/archives/fall2015/entries/rights/>.
- Will, Pierre-Étienne 2007: La contribution chinoise à la Déclaration universelle des droits de l'homme, in: Mireille Delmas-Marty/Pierre-Étienne Will (eds.), *La Chine et la démocratie*, Paris: Fayard, 297-366.

**Anna Lübbe**

## **Menschenrechtliche Grenzen des Europäischen Asylsystems: Zur Rolle von EuGH und EGMR<sup>1</sup>**

### **1. Konzept und Realität des Europäischen Asylsystems**

Die europäische Asylzuständigkeitskoordination ist von ihrem Ursprung im Schengen-Recht<sup>2</sup> her kein humanitäres Projekt, sondern dient primär Staateninteressen. Jeder Flüchtling soll innerhalb des Kooperationsraumes nur noch ein Asylverfahren erhalten. Die Zuordnung richtet sich nicht danach, wo die Schutzsuchenden ihren Antrag gestellt haben, sondern nach den Kriterien der Dublin-III-Verordnung.<sup>3</sup> Zentrales Zuständigkeitskriterium ist der Ersteintritt nach Europa.<sup>4</sup> Aufnahmebedingungen, Verfahren, Anerkennung und Rechte nach Anerkennung sollen in allen Mitgliedsstaaten vergleichbar sein, entsprechende Standards sind durch EU-Richtlinien<sup>5</sup> vorgegeben. Abgelehnte Asylbewerber\_innen sind rasch abzuschieben.<sup>6</sup> Gegen irreguläres Betreten soll der Kooperationsraum effizient abgesichert werden, ein Anspruch Schutzsuchender auf reguläres Betreten ist nicht vorgesehen. Das ganze Konzept beruht auf der Vorstellung, man könne die Frage der Zuordnung von Schutzsuchenden zu Staaten als ein Problem zwischenstaatlicher Natur behandeln, das die beteiligten Staaten rasch unter sich klären können.

Das Konzept hat sich bekanntlich nicht realisieren lassen.<sup>7</sup> Ungeachtet der europäischen Abgrenzungsbemühungen kommen Schutzsuchende in hoher Zahl irregulär

1 Der Beitrag geht zurück auf einen Vortrag der Autorin auf der Tagung „Europäisches Asylrecht – Europäische Varianz“ des Zentralinstituts für Regionenforschung der Universität Erlangen und der Politischen Akademie Tutzing am 27. Juli 2015.

2 Vgl. Art. 30 Abs. 1 SDÜ a.F., <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/302572/publication-File/13177/UmbenennungBGS.pdf>, Stand: 20. Oktober 2015, S. 16.

3 VO (EU) Nr. 604/2013 v. 26.06.2013, ABl. EU Nr. L 180, 31 – VO Dublin III.

4 Art. 12 – 15 VO Dublin III, im häufigsten Fall der irregulären Einreise Art. 13.

5 RL 2013/33/EU v. 26.6.2013, ABl. EU Nr. L 180, 96 (Aufnahmerichtlinie); RL 2013/32/EU v. 26.6.2013, ABl. EU Nr. L 180, 60 (Asylverfahrensrichtlinie); RL 2011/95/EU v. 13.12.2011, ABl. EU Nr. L 337, 9 (Qualifikationsrichtlinie – QRL).

6 RL 2008/115/EG v. 16.12.2008, ABl. EU Nr. L 348, 98 (Rückführungsrichtlinie).

7 Zur Realität des Dublin-Systems ECRE u. a. 2013; ECRE 2008; Pro Asyl 2013; UNHCR 2006.

und auf lebensgefährlichen Wegen in Europa an. Dort folgen sie vielfach nicht den humanitären Interessen weitgehend ignorierenden Zwangszuordnungen des Dublin-Systems, sondern ihren Verbindungsinteressen und Lebenschancen. Zunehmend boykottieren nicht nur die Schutzsuchenden, sondern auch die vom Konzept her unangemessen belasteten Ersteintrittsstaaten<sup>8</sup> das System, indem sie die Schutzsuchenden nicht konsequent registrieren, sondern irregulär weiterwandern lassen. Zahlreiche Rechtsstreitigkeiten gegen Dublin-Überstellungen, untertauchende Schutzsuchende und aufwendige behördliche und gerichtliche Mehrfachbefassungen sind die Folge. Die Klärung der Zuordnungsfrage ist, soweit sie nicht ohnehin einem Vollzugsdefizit anheimfällt, zum bürokratischen Wasserkopf des Asylverfahrens geworden.

Das liegt auch an den Menschenrechten der Schutzsuchenden. Sie setzen Dublin-Überstellungen einklagbare Grenzen und haben das System komplizierter gemacht. Die Realisierung dieser Rechte im Europäischen Asylsystem (EAS) ist keine Selbstverständlichkeit, sie stellt sich eher als mühsamer Prozess dar. Die Fortschritte in diesem Prozess gehen vor allem auf den EGMR zurück, nicht auf den EuGH. Der EuGH als höchstes Gericht der EU ist auslegungszuständig für das Unionsrecht einschließlich der Richtlinien und Verordnungen des EAS und der EU-Grundrechtecharta. Der EGMR hat mit dem EAS eigentlich nichts zu tun, er ist eine Europaratseinstitution und auslegungszuständig für die EMRK. Dennoch kamen in den letzten Jahren die Urteile, die das EAS am tiefgreifendsten beeinflusst haben, sozusagen die judikativen Pauenschläge des europäischen Asylrechts, vom EGMR. Im Folgenden sollen die wichtigsten Entscheidungen vorgestellt und die unterschiedliche Rolle der beiden Gerichte für die Entwicklung des Menschenrechtsschutzes im EAS analysiert werden. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick angesichts der seit dem Herbst 2015 eskalierten Krise des Europäischen Asylsystems.

## 2. Urteile des EGMR und des EuGH zum Menschenrechtsschutz im EAS

Bei der Auswahl der Entscheidungen gehe ich von dem Befund aus, dass die Hauptprobleme im Flüchtlingsschutz heute nicht in erster Linie beim Flüchtlingsbegriff liegen. Gemessen an der bis dahin restriktiven deutschen Asylrechtsprechung hat die Europäisierung des Flüchtlingsrechts den Schutz im Hinblick auf den Flüchtlingsbegriff eher gestärkt. Das betrifft etwa die Anerkennung nicht-staatlicher Verfolgung

<sup>8</sup> Zur Solidaritätsdiskussion Groenendijk 2012, Angenendt u. a. 2013, Bendel 2014, Bast 2014, Lübbe 2015c.



und damit insbesondere frauenspezifische Verfolgungstatbestände (Pelzer 2008a), aber auch Homosexualität (Markard 2013) oder Religion (Lübbe 2013) als Fluchtgrund. Hierzu hat der EuGH klargestellt, dass es Betroffenen grundsätzlich nicht zuzumuten ist, ihre sexuelle bzw. religiöse Identität im Heimatstaat zu verbergen, um der dortigen Verfolgung zu entgehen.<sup>9</sup> Mit der Europäisierung des Asylrechts ging ferner die Erweiterung des klassischen Flüchtlingsschutzes um den subsidiären Schutzstatus<sup>10</sup> einher, und damit die Einbeziehung insbesondere von Bürgerkriegsflüchtlingen, sowie eine zunehmende Verbesserung der Rechtsstellung subsidiär Schutzberechtigter. Fluchtgründe wie allgemein schlechte Existenzbedingungen, Hungersnot, Armut oder Umweltzerstörung sind vom Schutzkonzept des EAS weiterhin nicht erfasst.

Menschenrechtlich problematisch wirken sich vor allem die mit der Europäisierung des Asylrechts verbundenen *non arrival* und *protection elsewhere policies* aus, also die Unzugänglichkeit des europäischen Schutzraumes und die das Dublin-System kennzeichnenden Verweisungen von Asylantragstellern auf andere Schutzstaaten. In Bezug auf beide Strategien kamen die entscheidenden Grenzsetzungen vom EGMR, und in der Folge hat sich zwischen den beiden Gerichten eine Konfliktlage aufgebaut.

## 2.1 NON ARRIVAL: HIRSI

Die innereuropäische Asylkooperation ging mit einer verstärkten Abgrenzung nach außen einher (Pelzer 2008b, Fischer-Lescano/Löhr/Tohidipur 2009, Buckel 2011, Baxewanos 2015). Die Absicherung des Kooperationsraumes gegen irreguläres Betreten obliegt in erster Linie den Randstaaten Europas, unterstützt werden sie von der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX (Lehnert 2014, Fischer-Lescano/Tohidipur 2007, Seehase 2013). Die Randstaaten sind insofern unter Druck gesetzt, den Kooperationsraum gut abzudichten, als sie nach dem Ersteintrittsprinzip für fast alle Asylsuchenden zuständig werden, die Europa über ihre Grenzen hinweg betreten. Da es dem *refoulement*-Verbot widerspräche, Schutzsuchende an der Grenze zurückzuweisen, kam die Strategie der *push back*-Operationen auf: Man griff die Flüchtlingsboote bereits auf hoher See auf und brachte sie nach Nordafrika zurück. Dabei ging man davon aus, keine Menschenrechte zu verletzen, weil die nur auf dem eigenen Hoheitsgebiet gälten.

In dieser Situation hat der EGMR im Jahr 2012 mit dem Hirsi-Urteil<sup>11</sup> klargestellt, dass *push backs* menschenrechtswidrig sind. Wenn Italien im Mittelmeer aufgegriffene Menschen ohne individuelle Prüfung eventueller Schutzanliegen nach Libyen

9 EuGH, ZAR 2014, 433 (Religion), EuGH, ZAR 2015, 156 (Homosexualität).

10 Art. 15, 18 QRL.

11 EGMR, NVwZ 2012, 809.

an Land bringe, so verstoße das gegen das Verbot, Menschen einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung zu unterwerfen, Art. 3 EMRK, gegen das Verbot der Kollektivausweisung, Art. 4 4. ZP, und gegen das Recht auf wirksame Beschwerde, Art. 13 EMRK. Das gelte auch auf hoher See, die Anwendbarkeit der EMRK folge der effektiven Ausübung von Herrschaftsgewalt, auch wenn diese vor die Grenze verlagert werde. Eine zentrale europäische Flüchtlingsabwehrstrategie war damit für menschenrechtswidrig erklärt. Seither müssen europäische Staaten aufgegriffene Flüchtlingsboote zwecks Prüfung von Schutzgesuchen in Europa ausschiffen.

Umso mehr soll jetzt die Strategie forciert werden, die Ankunft Schutzsuchender durch noch weiter nach außen verlagerte Maßnahmen zu verhindern, nämlich durch Kooperationen mit Drittstaaten.<sup>12</sup> Das kann unter Umständen als Beihilfehandlung zu dortigen Rückhaltemaßnahmen hinsichtlich des Menschenrechts auf Ausreise problematisch werden (Markard 2014: 469 f.).

## 2.2 PROTECTION ELSEWHERE: M.S.S., N.S., ABDULLAHI, TARAKHEL

Bis zur M.S.S.-Entscheidung des EGMR herrschte in Europa die Vorstellung eines auf hohem menschenrechtlichen Niveau harmonisierten, europäischen Schutzraumes, in dem man meinte, Schutzsuchende nach den Zuständigkeitsregeln des Dublin-Systems ohne effektiven Rechtsschutz von Staat zu Staat verschieben zu können. Dass gleiche Richtlinien noch nicht gleiche Realitäten mit sich bringen, nahm man erst zur Kenntnis, als sich die gravierend menschenrechtsverletzenden Verhältnisse insbesondere im griechischen Asylsystem nicht länger ignorieren ließen.

Die fällige menschenrechtliche Konsequenz daraus hat wiederum der EGMR gezogen. In der M.S.S.-Entscheidung<sup>13</sup> stellte er Anfang 2011 klar, dass man bei Wegverweisungen Schutzsuchender vor den realen Verhältnissen im Zielstaat nicht die Augen verschließen darf. Auch innerhalb Europas gelte, dass Schutzsuchende nicht in Staaten überstellt werden dürfen, in denen ihnen eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung drohe, Art. 3 EMRK, und es müsse die Möglichkeit geben, dies mit einer Beschwerde überprüfen zu lassen, bevor die Überstellung vollzogen wird, Art. 13 EMRK. Die Fiktion des hinreichend harmonisierten europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hatte damit ein Ende. Neben Griechenland, wohin seit der M.S.S.-Entscheidung nicht mehr überstellt wird, stehen seither

<sup>12</sup> Vgl. <http://www.euractiv.de/sections/eu-aussenpolitik/eu-vereinbart-staerkere-kooperation-mit-nachbarlaendern-syriens-318370>, Stand: 20. Oktober 2015.

<sup>13</sup> EGMR, NVwZ 2011, 413.

auch die Verhältnisse in mehreren anderen Dublin-Staaten in Frage, z. B. in Italien, Bulgarien und Ungarn. Dublin-Verfahren sind seit der M.S.S.-Entscheidung deutlich komplizierter und aufwändiger geworden.

Der EuGH ist Ende 2011 mit der ebenfalls Griechenland betreffenden N.S.-Entscheidung<sup>14</sup> sozusagen hinterhergehinkt. Hinterher, weil der EGMR den entscheidenden, systemverändernden Schritt bereits getan hatte, gehinkt, weil der EuGH die vom EGMR vorgenommene Begrenzung der Zulässigkeit von Dublin-Überstellungen mit einer Einschränkung versehen hat, über deren genaue Bedeutung seither gestritten wird: Die Überstellung an einen anderen Dublin-Staat sei unzulässig, wenn Schutzsuchenden aufgrund von „systemischen Mängeln“ im dortigen Asylsystem eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung drohe. Teilweise wird die Entscheidung so verstanden, als setze das Überstellungshindernis nach dem EuGH größere Funktionsstörungen im Zielstaat voraus (Hailbronner/Thym 2012: 408; Thym 2013: 332 f.) – sozusagen griechische Verhältnisse –, während nach dem EGMR auch eine nur im Einzelfall drohende, schwere Menschenrechtsverletzung genügt.<sup>15</sup> Ob es sich hier tatsächlich um einen Dissens zwischen den beiden Gerichten handelt oder ob sich die N.S.-Entscheidung auch so verstehen lässt, dass sie im Ergebnis nicht von der EGMR-Rechtsprechung abweicht (Lübbe 2015a: 107 ff., 2015b), ist derzeit noch ungeklärt.<sup>16</sup> Deutlich wird an dieser Stelle jedenfalls bereits: Der EuGH bemüht sich um die Effizienz des Dublin-Systems, der EGMR um die Überprüfbarkeit der EMRK bei jeder Aufenthaltsbeendigung, auch innerhalb des Dublin-Systems.

Ende 2013 hat der EuGH in der Abdullahi-Entscheidung<sup>17</sup> festgestellt, die Rechtsschutzmöglichkeiten Betroffener gegen Dublin-Überstellungen seien auf N.S.-Konstellationen – also die Gefahr schwerer Rechtsverletzungen aufgrund systemischer Mängel im zielstaatlichen Asylsystem – beschränkt. Die genaue Reichweite dieser Entscheidung, die allein von ihrem kategorischen Wortlaut her z. B. auch die Einklagbarkeit von Dublin-Zuständigkeiten ausschließen würde, die dem Minderjährigenschutz oder der Familieneinheit dienen<sup>18</sup>, ist umstritten (Lübbe 2015d: 125 f., 128 ff.). Der EuGH hat sich bereits inhaltlich auf Dublin-Fälle eingelassen, in denen Überstellungshindernisse aus Gründen des Minderjährigenschutzes<sup>19</sup> und der Verbindung zu Familienangehö-

14 EuGH, NVwZ 2012, 417.

15 EGMR, NVwZ 2001, 300 (T.I.) u. st. Rspr.

16 Uneindeutig BVerwG, NVwZ 2014, 1039 (1040).

17 EuGH, NVwZ 2014, 208.

18 Art. 8-11, 16 VO Dublin III.

19 EuGH, NVwZ-RR 2013, 735 (M.A.).

rigen<sup>20</sup> geltend gemacht worden waren. Zur Reichweite des Individualrechtsschutzes im Dublin-System liegen derzeit weitere Vorabentscheidungsanfragen beim EuGH.<sup>21</sup>

Der EGMR hat 2014 in der Tarakhel-Entscheidung<sup>22</sup> nochmals klargestellt, dass auch eine nur im Einzelfall drohende unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Zielstaat ein Überstellungsverbot auslöst, unabhängig von deren Ursache. Es war zudem die erste Entscheidung, in der eine Überstellung in einen anderen Staat als Griechenland für unzulässig gehalten wurde: Italien. Der überstellende Staat müsse, so der EGMR, erst eine konkrete Zusage der dortigen Behörden einholen, dass für die betroffene Familie mit Kindern der erforderliche Mindeststandard bei den Aufnahmebedingungen gewahrt werde. Diese Entscheidung hat Überstellungen im Dublin-System weiter kompliziert (Hocks 2015: 10f.).

### 3. EGMR versus EuGH

Wie erklärt sich, dass die für das EAS folgenreichsten Entscheidungen vom EGMR kommen und nicht vom EuGH, obwohl der EGMR zu den Richtlinien und Verordnungen des EAS nichts zu sagen hat? Alle Mitglieder des EAS sind zugleich Europaratsmitglieder und haben die EMRK ratifiziert. Die EMRK nebst Zusatzprotokollen enthält vor allem mit dem Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung, Art. 3 EMRK, dem Verbot der Kollektivweisung, Art. 4 4. ZP, und dem Recht auf wirksame Beschwerde, Art. 13 EMRK, Bestimmungen, die angesichts der beschriebenen Strategien der Fluchtzielstaaten relevant werden. Entsprechende Verbote bzw. Gebote gibt es allerdings auch in der EU-Grundrechtecharta<sup>23</sup>, und auch noch andere Grundrechte<sup>24</sup>, die man bezogen auf das EAS zur Entfaltung bringen könnte. Dass der EGMR die EMRK für den europäischen Umgang mit Flüchtlingen fruchtbar macht, der EuGH hingegen die teils inhaltsgleiche Grundrechtecharta vergleichsweise wenig, möchte ich hauptsächlich auf die folgenden Gründe zurückführen.

20 EuGH, InfAuslR 2013, 40 (K).

21 Rechtssache C-155/15, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=164540&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=525041>, Stand: 20. Oktober 2015; Rechtssache C-63/15, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=163563&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=525643>, Stand: 20. Oktober 2015.

22 EGMR, NVwZ 2015, 127.

23 Art. 4, Art. 19 Abs. 1 und Art. 47 GRCh.

24 z. B. Art. 7 (Familien- und Privatleben), Art. 21 (Nicht-Diskriminierung), Art. 24 (Rechte des Kindes) GRCh.

### 3.1 MENSCHENRECHTS- VERSUS EFFIZIENZORIENTIERUNG

Die Aufgabe des EGMR, seine Existenzberechtigung, ist der Menschenrechtsschutz nach Maßgabe der EMRK. Aufgabe des EuGH ist die Auslegung des Unionsrechts insgesamt, nicht nur der Grundrechtecharta. Er ist insofern, anders als Gerichte, deren Zuständigkeit davon abhängt, dass ein Fall eine Menschenrechtsfrage aufwirft, nicht darauf angewiesen, seine Entscheidungen menschenrechtlich herzuleiten, er kann sie auch aus dem Sekundärrecht entwickeln. Es kommt hinzu, dass die EU in ihrem Ursprung kein humanitäres, sondern ein wirtschaftliches Projekt war. Eine Tradition des Argumentierens mit Menschenrechten als vorrangigem Auslegungsmaßstab hat sie nicht, das zentrale Auslegungsargument ist seit jeher der *effet utile*, die praktische Wirksamkeit des Unionsrechts.<sup>25</sup> Ein kodifiziertes EU-Menschenrechtsinstrument, die Grundrechtecharta, gibt es erst seit 2009. Seither stellt der EuGH teilweise recht großzügig die Anwendbarkeit der Grundrechtecharta auf den jeweiligen Sachverhalt fest,<sup>26</sup> man kann aber bisher nicht sagen, dass er die Grundrechte wirklich zur Blüte bringt, d.h. sie konsequent prüft und die sich daraus ergebenden Maßstäbe argumentativ entfaltet (Bergmann 2014: 235 ff.).

Für das europäische Asylrecht kommt – wie einleitend bereits festgestellt – hinzu, dass auch das Dublin-System von seinem Ursprung her kein humanitäres Projekt ist. Jede schutzsuchende Person, die es nach Europa geschafft hat, soll nur noch ein Asylverfahren erhalten, wobei die Verteilung auf die Mitgliedsstaaten humanitäre Zuordnungsinteressen der Betroffenen nur sehr begrenzt berücksichtigt (Lübbe 2015c: 357 ff.; Maiani/Hruschka 2014: 69 ff.). Das stattdessen herrschende Ersteintrittsprinzip dient dem staatlichen Abgrenzungsinteresse. Die menschenrechtlich radizierten Zuordnungsinteressen der Schutzsuchenden werden erst nach und nach verstärkt in das Zuordnungssystem eingearbeitet, und zumeist muss das mühsam gerichtlich erkämpft werden.

Der EuGH agiert dabei stärker effizienzorientiert, er sieht als EU-Institution entsprechend der Idee des harmonischen, menschenrechtsgerechten Binnenraums die innereuropäische Zuständigkeitsfrage eher als eine Frage zwischenstaatlicher Natur an, die unter den beteiligten Staaten in gegenseitigem Vertrauen rasch geklärt und möglichst nicht durch Individualrechtsstreitigkeiten kompliziert werden sollte – so erklärt sich insbesondere die enge Diktion der Abdullahi-Entscheidung. Der EGMR hingegen agiert menschenrechtsorientiert, er hält daran fest, dass Aufenthaltsbeendigungen in jedem Einzelfall nachprüfbar menschenrechtsgerecht sein müssen, unabhängig davon,

25 EuGH Rs. 41/74 (van Duyn), Slg. 1974, 1337, u. st. Rspr.

26 EuGH Rs. 41/74 (van Duyn), Slg. 1974, 1337, u. st. Rspr.

ob sie innerhalb des Dublin-Raumes stattfinden oder nicht, und auch unabhängig davon, ob das Dublin-System dadurch ineffizienter wird oder nicht – so erklären sich die M.S.S.- und die Tarakhel-Entscheidung.

### 3.2 INDIVIDUALBESCHWERDE VERSUS VORABENTSCHEIDUNGSVERFAHREN

Den EGMR kann man als von Menschenrechtsverletzungen betroffener Flüchtling nach Erschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsschutzmöglichkeiten im Wege der Individualbeschwerde aus eigener Initiative erreichen. Dem EuGH gehen die hier interessierenden Fälle als Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV zu, also auf Initiative mitgliedstaatlicher Gerichte, bei denen einschlägige Streitigkeiten anliegen. Eine EuGH-Vorlage macht man an den vielfach überlasteten Gerichten nicht ohne weiteres, eine Individualbeschwerde hingegen legen Betroffene auch ein, wenn sie sich nur entfernte Hoffnungen machen, und auch die damit befassten Anwälte\_innen haben wenig zu verlieren, vielmehr die Chance, einen Präzedenzfall auf ihr Konto zu buchen.

Aus Sicht der Gerichte tritt hinzu, dass die EGMR-RichterInnen wissen, dass sie die letzte Chance der Beschwerdeführer\_innen sind, während die EuGH-Richter\_innen den Vorlagefall anschließend ins nationale Verfahren zurückgeben, wo es noch weitere Chancen und Schutzmöglichkeiten aus nationalem Recht gibt. Am folgenden Beispiel lässt sich illustrieren, zu welchen Strategien diese unterschiedliche Ausgangslage führen kann.

### 3.3 KONFLIKT UM DIE REICHWEITE DES REFOULEMENT-VERBOTS

Im Jahr 1997 entschied der EGMR den Fall D.<sup>27</sup> Der Beschwerdeführer war AIDS-krank in fortgeschrittenem Stadium, Angehöriger des karibischen Kleinstaates St. Kitts, und sollte vom Vereinigten Königreich aus dorthin abgeschoben werden. Aufgrund der allgemeinen Lebensumstände in seinem armen Heimatstaat hätte ihn dort keinerlei Versorgung und deshalb ein baldiger, qualvoller und einsamer Tod erwartet. Der EGMR entschied, dass die Abschiebung gegen Art. 3 EMRK verstoßen würde. Der EGMR hatte Art. 3 EMRK erstmals in der Soering-Entscheidung<sup>28</sup> als *refoulement*-Verbot interpretiert. Über Art. 3 EMRK sorgt er seither für Abschiebeschutz, wenn Beschwerdeführer\_innen im Zielstaat schwere Nachteile durch

<sup>27</sup> EGMR, NVwZ 1998, 161.

<sup>28</sup> EGMR, NJW 1990, 2183.

staatliche Akteure drohen, auch durch private Akteure, wenn staatlicher Schutz nicht erreichbar ist, oder auch dann, wenn im Zielstaat massive Bürgerkriegsgefahren herrschen. In all diesen Fällen kann man noch von zielstaatlichen Akteuren reden, die „unmenschlich behandeln“, im Fall D aber kaum, weshalb die Entscheidung auch als Überschreitung der Grenzen zulässiger Auslegung kritisiert wurde (Maaßen 1998: 108 ff.).

Hinter der Kritik steht die Sorge, wo man denn hinkäme, wenn man allen Armen und Bedürftigen, durch Hungersnöte, Naturkatastrophen, Viren, Umweltschäden usw. in Bedrängnis Geratenen dieser Welt Abschiebeschutz gewähren müsste, nicht mehr nur denen, die den engen Flüchtlingsbegriff der GFK bzw. des europäischen subsidiären Schutzes erfüllen. Wenn die Richter\_innen des EGMR im Fall D dennoch zugunsten des Beschwerdeführers entschieden haben, beruht das letztlich darauf, dass sie eine solche Abschiebung nicht verantworten wollten. Sie wollten selbst human handeln, und eine andere Rettung gab es für den Betroffenen nicht mehr. Insofern lässt sich absehen: In dem Maße, wie die Unterzeichnerstaaten der EMRK derartige Fälle zum EGMR treiben, statt sie innerstaatlich – über den sogenannten komplementären Schutz – zu bewältigen, wird sich Art. 3 EMRK tendenziell zur humanitären Auffangnorm für Aufenthaltsbeendigungen entwickeln.

Der EuGH ist im Vorabentscheidungsverfahren in einer anderen Situation. Er muss sich für das Schicksal der Betroffenen letztlich nicht verantwortlich fühlen und kann darauf vertrauen, dass unabdingbare humanitäre Erfordernisse bei Aufenthaltsbeendigungen notfalls über komplementäre Schutztatbestände – einschließlich derjenigen, mit denen die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen aus der EMRK nachkommen – bewältigt werden. Im Konflikt um den Schutz vor „unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung“ in Fällen allgemein schlechter, zielstaatlicher Lebensverhältnisse hat der EuGH das genutzt, um den Einfluss des EGMR auf das EAS zu begrenzen.

Dem Verbot des Art. 3 EMRK entspricht in der EU-Grundrechtecharta Art. 4, und um den europäischen Menschenrechtsschutz insgesamt harmonisch zu gestalten, ist in Art. 52 III GRCh festgelegt, dass Grundrechte, die im Wortlaut mit Rechten der EMRK übereinstimmen, auch so auszulegen sind. Demnach darf Art. 4 GRCh nicht enger verstanden werden als Art. 3 EMRK. Derselbe Wortlaut, „unmenschliche oder erniedrigende Behandlung“, findet sich im EAS. Nach Art. 15 lit. b, 18 QRL hat Anspruch auf den subsidiären Schutzstatus, wem im Fall der Abschiebung eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht. Man sollte annehmen, dass sich das auf Art. 4 GRCh bezieht und folglich in Art. 15 lit. b QRL dasselbe gemeint

ist wie in Art. 4 GRCh und Art. 3 EMRK. Der EuGH hat aber in der Entscheidung *M'Bodj*<sup>29</sup> von 2014 die Auslegung des Art. 15 lit. b QRL von der des Art. 4 GRCh abgekoppelt: Wenn es um allgemein schlechte, und seien es auch extrem schlechte Lebensverhältnisse im Zielstaat gehe, könne das keinen Schutzstatus im Sinne des EAS begründen. Die Qualifikationsrichtlinie bezwecke so etwas nicht, sie verlange einen zielstaatlichen Akteur. In Art. 15 lit. b QRL hätten dieselben Worte folglich nicht dieselbe Bedeutung wie in Art. 4 GRCh. Damit hat der EuGH das EAS an dieser Stelle dem Einfluss des EGMR entzogen.

Dass dem EuGH der Einfluss des EGMR auf das EAS zu weit geht, hat er unverhohlen in seinem Rechtsgutachten zum Übereinkommens-Entwurf zum EMRK-Beitritt der EU ausgedrückt.<sup>30</sup> Explizit auch im Hinblick auf die aus der EMRK sich ergebenden Prüfungspflichten der Mitgliedstaaten in ihren durch Unionsrecht geregelten Beziehungen – wie im Dublin-Recht – und den Auswirkungen auf den europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der doch ein Raum des gegenseitigen Vertrauens sein sollte, hält der EuGH den Beitritts-Entwurf im Ergebnis für unvereinbar mit EU-Primärrecht. Der Beitrittsprozess ist damit vorerst blockiert.

#### 4. Ausblick

Für das Jahr 2016 steht eine Reform des Dublin-Systems an, angesichts der stark gestiegenen Zugangszahlen wird mit Hochdruck verhandelt. Ob es im Wesentlichen bei dem bisherigen System bleibt, ob die europäische Asylkooperation zerfällt oder ob es gelingt, einen permanenten Lastenteilungsmechanismus einzubauen, ist derzeit offen. Offen ist auch, inwieweit, unter welchen Zugeständnissen und mit welchen Folgen für die Menschenrechte der Schutzsuchenden die Türkei sich als Kooperationspartner in die europäische Asylpolitik wird einbinden lassen.<sup>31</sup>

Dass die Zuordnung von Schutzsuchenden zu Staaten nicht nur eine Frage zwischenstaatlicher Verständigung ist, sondern – gerade auch im Interesse der Effizienz des Systems – so weit wie möglich mit den Zuordnungsinteressen der Betroffenen erfolgen sollte, nicht gegen sie, scheint angesichts der gegenwärtigen Dominanz der Lastenteilungsfrage aus dem Blick zu geraten. Stattdessen werden Forderungen nach der Setzung nationaler Obergrenzen lauter, womit der Lastenteilungskonflikt vollends

<sup>29</sup> EuGH, NVwZ-RR 2015, 158.

<sup>30</sup> EuGH, Gutachten 2/13 v. 18.12.2014, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160882&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>, Stand: 20. Oktober 2015, Rn. 191-194.

<sup>31</sup> Kritisch zu den Kooperationsplänen Lübbe 2016.



auf dem Rücken der Schutzsuchenden ausgetragen würde. Bei aller Kritikwürdigkeit ist die europäische Asylkoordination in einem Punkt wirklich bewahrenswert: Jedem Asylsuchenden ist der Zugang zu einem Asylverfahren garantiert.<sup>32</sup> „Hier ist das Boot voll“ als Antwort auf einen Asylantrag, ohne Antwort auf die Frage, wo der Betroffene denn einen übernahmebereiten und -tauglichen Schutzstaat finden kann, das lässt das Europarecht nicht zu.<sup>33</sup> In diesem Punkt würden EGMR und EuGH dann wieder an einem Strang ziehen.

## Literatur

- Angenendt, Steffen/Engler, Marcus/Schneider, Jan 2013: Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung, SWP-Aktuell 65, Berlin.
- Bast, Jürgen 2014: Solidarität im europäischen Einwanderungs- und Asylrecht, in: Kadelbach, Stefan (Hrsg.): Solidarität als europäisches Rechtsprinzip?, Baden-Baden: Nomos, 19-32.
- Baxewanos, Fabiane 2015: Defending Refugee Rights. International Law and Europe's Offshored Immigration Control. Studienreihe des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte, Bd. 33, Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- Bendel, Petra 2014: Und sie bewegt sich doch? Die Debatte um Verteilungssysteme in Europa, Asylmagazin, 364-369.
- Bergmann, Jan 2014: Die Bedeutung der EU-Grundrechtecharta für den Flüchtlingsschutz, in: Calliess, Christian (Hrsg.), Liber Amicorum für Torsten Stein zum 70. Geburtstag, Baden-Baden: Nomos, 227-245.
- Britz, Gabriele 2015: Grundrechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht und den Europäischen Gerichtshof, Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 275-281.
- Buckel, Sonja 2011: Das spanische Grenzregime: Outsourcing und Offshoring, Kritische Justiz, 253-261.
- ECRE u. a. 2013: Dublin II Regulation. Lives on hold, <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/701.html> – Stand: 20. Oktober 2015.
- ECRE 2008: Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered, <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/105.html> – Stand: 20. Oktober 2015.
- Fischer-Lescano, Andreas/Tohidipur, Timo 2007: Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX, Beilage zum Asylmagazin, Nr. 5, 19-28.
- Fischer-Lescano, Andreas/Löhr, Tillmann/Tohidipur, Timo 2009: Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law, International Journal of Refugee Law, 256-296.
- Groenendijk, Kees 2013: Solidarität im europäischen Einwanderungs- und Asylrecht, in: Barwig, Klaus (Hrsg.): Solidarität. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2012, Baden-Baden: Nomos, 41-52.
- Hailbronner, Kai/Thym, Daniel 2012: Vertrauen im europäischen Asylsystem, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 406-409.

32 Art. 3 Abs. 1 S. 1 VO Dublin III.

33 Vgl. das Gutachten des Fachbereichs Europa des Deutschen Bundestages vom 16.12.2015 ([https://www.tagesschau.de/obergrenze-103-\\_origin-86dc1e11-e84d-42f7-8777-7dc78cfa51bb.pdf](https://www.tagesschau.de/obergrenze-103-_origin-86dc1e11-e84d-42f7-8777-7dc78cfa51bb.pdf)).

- Hocks, Stephan 2015: Dublin-Überstellungen nach Italien in neuem Licht, *Asylmagazin*, 5-11.
- Lehnert, Matthias 2014: *Frontex und operative Maßnahmen an den europäischen Außengrenzen*, Baden-Baden: Nomos.
- Lehnert, Matthias/Markard, Nora 2012: Mittelmeerroulette. Das Hirsi-Urteil des EGMR und die europäische Grenzschutzpolitik auf See, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 194-199.
- Lübbe, Anna 2013: Flüchtlingsanerkennung in Verhaltenslenkungsfällen nach den Ahmadi-Entscheidungen des BVerwG, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 272-278
- Lübbe, Anna 2015a: ‚Systemische Mängel‘ in Dublin-Verfahren, in: Barwig, Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert (Hrsg.): *Steht das Europäische Migrationsrecht unter Druck?*, Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2014, 196-206.
- Lübbe, Anna 2015b: ‚Systemic flaws‘ and Dublin transfers: Incompatible tests before the CJEU and the ECHR?, *International Journal of Refugee Law*, 135-140.
- Lübbe, Anna 2015c: Prinzipien der Zuordnung von Flüchtlingsverantwortung und Individualrechtsschutz im Dublin-System, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 125-132.
- Lübbe, Anna 2015d: Das Verbindungsprinzip im fragmentierten europäischen Asylraum, *Europarecht*, 329-344.
- Lübbe, Anna 2016: Keine Asylanerkennung für Flüchtlinge aus türkischen Lagern?, *Verfassungsblog* 2016/1/21, <http://verfassungsblog.de/keine-asylanerkennung-fuer-fluechtlinge-aus-tuerkischen-lagern/> – Stand: 10. Februar 2016.
- Maaßen, Georg 1998: Abschiebungsschutz aus Art. 3 EMRK, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 107-115.
- Maiani, Francesco/Hruschka, Constantin 2014: Der Schutz der Familieneinheit in Dublin-Verfahren, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 69-75.
- Markard, Nora 2013: EuGH zur sexuellen Orientierung als Fluchtgrund – Zur Entscheidung „X, Y und Z gegen Minister voor Immigratie en Asiel“ vom 7.11.2013, *Asylmagazin*, 402-408.
- Markard, Nora 2014: Das Recht auf Ausreise zur See, *Archiv des Völkerrechts*, 449-494.
- Pelzer, Marei 2008a: Frauenrechte sind Menschenrechte – auch für Flüchtlingsfrauen? Asyl aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung, *Femina Politica, Zeitschrift für Feministische Politikwissenschaft*, 93-104.
- Pelzer, Marei 2008b: Die Strategien der EU zur Auslagerung des Flüchtlingsschutzes und Vorverlagerung der Grenzabschottung in die östlichen Nachbarstaaten, in: Benz, Wolfgang/Curio, Claudio/Kauffmann, Heiko (Hrsg.): *Von Evian nach Brüssel – Menschenrechte und Flüchtlingsschutz 70 Jahre nach der Konferenz von Evian*, Karlsruhe: Loeper Literaturverlag, 177-183.
- Pro Asyl u. a. (Hrsg.) 2013: *Memorandum Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union*, [http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/STARTSEITE/Memorandum\\_Dublin\\_deutsch.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/STARTSEITE/Memorandum_Dublin_deutsch.pdf) – Stand: 20. Oktober. 2015.
- Seehase, Juliane 2013: *Die Grenzschutzagentur FRONTEX*, Baden-Baden: Nomos.
- Thym, Daniel 2013: Zulässigkeit von Dublin-Überstellungen nach Italien, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 313-343.
- UNHCR, *The Dublin II Regulation. A UNHCR Discussion Paper*, <http://www.refworld.org/pdfid/4445fe344.pdf> – Stand: 20. Oktober 2015.

## FORUM

---

# Das größte Problem ist die territoriale Begrenztheit des Rechts bei gleichzeitig zunehmender weltweiter Vernetzung

## Interview mit Peter Schaar

*Peter Schaar*, studierter Volkswirt, war von 2003 bis 2013 Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI). Seit 2013 leitet er die Europäische Akademie für Informationssicherheit und Datenschutz (EAID) in Berlin; er ist Vorsitzender der Schlichtungsstelle der Gesellschaft für die Telematikanwendungen der Gesundheitskarte (gematik). Für sein Buch „Das Ende der Privatsphäre – Der Weg in die Überwachungsgesellschaft“ erhielt er 2008 den Preis der Friedrich-Ebert Stiftung „Das politische Buch“.

*zfmr: Im Dezember 2015 hat Heiko Maas eine Grundrechte-Charta für das Internet in die Diskussion eingebracht. Reichen unsere Grundrechte nicht mehr aus? Was ist das größte Problem, das wir im Internet in puncto Datenschutz, persönliche Rechte und Grundrechte aus Ihrer Sicht haben?*

*Schaar:* Die Idee einer Grundrechte- oder Bürgerrechtscharta für die digitale Welt ist ja an sich nicht neu. Entwürfe dafür kursieren schon seit Jahren in der Datenschutz-Community und auch US-Präsident Obama hat sich wiederholt in diesem Sinne geäußert. So haben sich Datenschutzbehörden auf internationaler Ebene 2010 zur „Granada Charta“ des Datenschutzes in einer digitalen Welt bekannt, die sich an die Anbieter, Nutzer und an staatliche Stellen wendet. Sie enthält konkrete Empfehlungen für eine datenschutzgerechte Gestaltung und Inanspruchnahme des Internets.

Die zentrale Frage ist: Was soll eine Grundrechte-Charta für das Internet bewirken und welchen Mehrwert bringt sie gegenüber den bereits kodifizierten Grundrechten? Schon die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 enthält ein Menschenrecht auf Wahrung der Privatsphäre. Datenschutz und Privatsphäre werden durch den Grundrechte-Katalog der Europäischen Union und vieler nationaler Verfassungen garantiert. In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Volkszählungs-urteil von 1983 aus der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes und dem ebenfalls

verfassungsrechtlich garantierten Anspruch auf freie Entfaltung der Persönlichkeit ein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung abgeleitet. Vor diesem Hintergrund wäre es natürlich sinnvoll, den Datenschutz in das Grundgesetz auch als eigenes Grundrecht hineinzuschreiben. Entsprechende Bestrebungen hat es – insbesondere in der Verfassungsdiskussion nach der deutschen Wiedervereinigung Anfang der 1990er Jahre – auch gegeben. Allerdings haben die Vorschläge nicht die erforderlichen verfassungsändernden Mehrheiten gefunden.

Ein zweiter Punkt, bei dem eine Ergänzung des Grundrechtekanons aus heutiger Sicht sinnvoll erscheint, ist der freie und voraussetzungslose Informationszugang bei staatlichen Stellen. Zwar haben wir auf Bundesebene seit 2006 ein Informationsfreiheitsgesetz, das einen Jedermann-Anspruch auf Zugang zu denjenigen Informationen enthält, die bei öffentlichen Stellen des Bundes vorhanden sind. Entsprechende Regelungen gibt es auch in den meisten Bundesländern. Allerdings ist dieser Informationszugangsanspruch – sieht man von der brandenburgischen Landesverfassung ab – nicht verfassungsrechtlich abgesichert. Dies hat praktische Konsequenzen: Der einfachgesetzliche Anspruch auf Informationszugang muss stets dann zurückstehen, wenn andere, verfassungsrechtlich abgesicherte Rechtsgüter betroffen sind. Dies gilt zum Beispiel für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die aus der Eigentumsgarantie in Art. 10 GG abgeleitet werden.

Schließlich haben die Snowden-Enthüllungen und die daran anschließenden Recherchen der Medien und parlamentarischer Untersuchungsausschüsse gezeigt, dass die Geheimdienste in aller Welt es mit der Privatsphäre, dem Datenschutz und dem Fernmeldegeheimnis nicht allzu genau nehmen. Sie verwenden viel Gehirnschmalz auf die Entwicklung fragwürdigster Rechtskonstruktionen, mit denen sie begründen, weshalb sie sich an diese verfassungs- und menschenrechtlichen Vorgaben nicht halten müssen. Auch deshalb erscheint es mir vordringlich, darüber zu diskutieren, wie wir den verbrieften Grund- und Menschenrechten im Internetzeitalter Rechnung tragen und ihre Einhaltung erzwingen können.

*zfmr: Sind die herkömmlichen Methoden, die Rechte auch im Internet zu sichern, gescheitert? Und wie könnte ein Rechte-Pflichten-Grundrechte-Katalog aussehen?*

*Schaar:* Ich fände es voreilig, den Kampf verloren zu geben. So gewaltig die technologischen Fortschritte in den letzten Jahren auch waren, dürfen wir doch nicht vergessen, dass wir erst am Anfang der digitalen Durchdringung unseres Lebens stehen. Und wir dürfen nicht den Fehler begehen, „digitale Grundrechte“ zu formulieren, die angesichts der weiterhin rasanten technologischen Entwicklung schnell zu Makulatur werden. Deshalb geht es hier auch immer um Technikneutralität, also darum, Regeln

und Rechte so zu formulieren, dass sie auch bei sich verändernden technischen Bedingungen ihren Wert behalten.

Wegen der zunehmenden Globalität der Informationsverarbeitung ist die transnationale Geltung und Durchsetzung rechtsstaatlicher und grundrechtlicher Garantien entscheidend. Die territoriale Begrenztheit des Rechts bei gleichzeitig zunehmender weltweiter Vernetzung erscheint mir als das größte Problem, dem wir uns widmen müssen. Ich sehe hier keine Alternative zu international akzeptierten Standards insbesondere beim Datenschutz, von denen wir allerdings noch sehr weit entfernt sind.

*zfmr: Ein Kritikpunkt an der Charta von Heiko Maas bezieht sich auf Artikel 4, der besagt, Menschen dürfen nicht zu einem Algorithmus werden und durch das Anwenden von auf Algorithmus basierenden Regeln diskriminiert werden. Kann man Ihrer Meinung nach Firmen im Internet tatsächlich vorschreiben, wie die Daten von ihnen beurteilt werden? Schließlich liegt ein Unterschied darin, ob der Staat dafür ein Recht schafft, dass Bürger Auskunft darüber erhalten, welche Daten über sie gespeichert werden oder auch auf eine Löschung bestehen können, gegenüber einem Verbot für Konzerne und/oder Firmen, Daten in einer bestimmten Weise zu beurteilen, wie es durch Algorithmen geschieht. Im analogen Leben existieren ähnliche Regeln. Hier werden gleichermaßen Daten ausgewertet, man denke beispielsweise an die Schufa etc.*

*Schaar:* Eine zentrale Aufgabe des Rechts besteht darin, Macht zu begrenzen. Auch wenn die Grundrechte zunächst als Abwehrrechte gegen den autoritären Staat erkämpft wurden, bedeutet dies nicht, dass sich der Gesetzgeber aus privaten Rechtsbeziehungen herauszuhalten hätte. Wenn dem so wäre, hätten wir weder das Bürgerliche Gesetzbuch noch das Strafrecht. Schon das derzeitige deutsche und europäische Datenschutzrecht beschränkt sich nicht auf das Verhältnis Bürger-Staat. Es enthält vielmehr auch klare Vorgaben zum Umgang von Unternehmen mit personenbezogenen Daten. Dass nun darüber diskutiert wird, ob diese Regeln, die im Kern mehr als dreißig Jahre alt sind, an die Anforderungen der digitalen, durch das Internet geprägten Welt angepasst werden müssen, halte ich für selbstverständlich.

Die rasant zunehmenden Möglichkeiten zur Sammlung und Auswertung von Daten führen zu einem sich verstärkenden Machtungleichgewicht, das begrenzt und korrigiert werden muss. Die Informationsmacht staatlicher und privatwirtschaftlicher Informationssammler nimmt weitaus schneller zu als die Möglichkeiten des normalen Internetnutzers, über die ihn betreffenden Daten zu bestimmen. Während der Internetnutzer in seinem Verhalten, seinen persönlichen Eigenschaften und Vorlieben immer durchsichtiger wird, bleiben die Informationszentralen in Konzernen und staatlichen Behörden opak. Wie sie mit den Daten umgehen, welche Informationen

sie daraus generieren und welche Schlüsse sie daraus ziehen, ist für die Betroffenen weitgehend undurchschaubar. Big Data-Algorithmen führen regelmäßig zur Klassifizierung von Informationen. Soweit sie auf persönliches Verhalten angewandt werden, ist damit stets ein erhebliches Diskriminierungsrisiko verbunden, wenn der Einzelne nicht wegen seines tatsächlichen Verhaltens, sondern allein auf Grund von statistischen Wahrscheinlichkeitswerten beurteilt wird.

Der datenschutzrechtliche Auskunftsanspruch hilft hier nicht allzu viel. Er ist im Wesentlichen auf die zur eigenen Person gespeicherten Daten beschränkt. Der Auskunftsanspruch läuft leer, wenn – wie zunehmend der Fall – wenn Profile nur temporär zusammengeführt und ausgewertet werden, wie das bei Scoring-Verfahren zunehmend stattfindet. Wenn der Betroffene Auskunft verlangt, lässt sich nicht mehr feststellen, welche Daten verwendet wurden, wie die entsprechenden Profile aussahen und welche Schlussfolgerungen aus ihnen gezogen wurden. In Bezug auf die verwendeten Verfahren und Algorithmen gibt es kaum Transparenz. Deshalb ist es von großer Bedeutung, die Betroffenen mit Informationen genau darüber zu versorgen, ob eine automatische Bewertung stattfindet, welche Daten dabei verwendet werden und welche Faktoren mit welcher Gewichtung darin eingehen. Dies gilt für private wie für staatliche Datensammler gleichermaßen. Selbstbestimmung im digitalen Zeitalter setzt mehr Transparenz jenseits der langfristigen Speicherung von Daten voraus und muss sich auf die verwendeten Algorithmen erstrecken. Insbesondere dort, wo die automatischen Entscheidungen diskriminierende Wirkung entfalten können, sind rechtliche Begrenzungen nicht nur vertretbar sondern geboten.

*zfmr: Heiko Maas führt in seiner Grundrechte-Charta an, es müsse das „Recht auf Vergessen“ geben. Dabei ist es ihm gleichwohl wichtig, dass es möglich ist, auch mit Pseudonymen im Internet Profile anzulegen, frei nach dem Motto „Jugendsünden sollen Jugendsünden bleiben“. Nachvollziehbar einerseits, andererseits ermöglichen anonyme Profile auch Cybermobbing oder beispielsweise rechtsextreme Hetze. Außerdem kommen Verleumdungen im Internet gerade über Plattformen wie Facebook u. a. vor. Die Gerichte sind oft träge oder sogar machtlos. Wie handlungsfähig ist hier aus Ihrer Sicht unser Rechtsstaat? Wie schätzen Sie in dem Zusammenhang das „Recht auf Vergessen“ ein? Ist das „Recht auf Vergessen“ ein Menschenrecht?*

*Schaar:* Das Recht auf Vergessenwerden und der Kampf gegen das Cybermobbing sind zwei paar Schuhe. Beim Recht auf Vergessenwerden geht es darum, dass falsche, nicht mehr aktuelle oder irrelevante Informationen nicht ewig gespeichert und für jedermann aus dem Internet abrufbar bleiben. Ein solches Recht muss nicht erst eingeführt werden. Das Recht auf Vergessenwerden ist bereits durch das derzeitige

EU-Datenschutzrecht vorgegeben, wie der Europäische Gerichtshof im letzten Jahr in einer Entscheidung gegen die Speicherungspraxis der Suchmaschine Google festgestellt hat. Schon vor Jahrzehnten hatte im Übrigen das deutsche Bundesverfassungsgericht entschieden, dass selbst Personen, die schwerste Straftaten begangen haben, einen Anspruch besitzen, nicht namentlich in der Medienberichterstattung genannt zu werden, nachdem sie ihre Strafe verbüßt haben. Andernfalls wäre keine Resozialisierung möglich. Ich sehe deshalb das zentrale Problem hier nicht so sehr bei einem nur vermeintlich neuen Recht, vergessen zu werden, sondern vielmehr in seiner Umsetzung. Niemand kann technisch garantieren, dass eine Information, die einmal im Internet veröffentlicht worden ist, wirksam und umfassend gelöscht wird. Trotzdem macht es einen Sinn, von Internetplattformen zu verlangen, dass die Vorkehrungen zur Begrenzung von Persönlichkeitsrechtsverletzungen treffen.

Im Zusammenhang mit dem Cybermobbing und mit unerträglichen Hasskommentaren wird darüber diskutiert, wie man die Verantwortlichen zur Rechenschaft ziehen kann. Ich warne allerdings davor, das Kind mit dem Bade auszuschütten, etwa indem man die anonyme beziehungsweise pseudonyme Nutzung des Internets verbietet. Die meisten Hasskommentare finden sich derzeit auf Facebook, wo es seit eh und je eine so genannte Realnamenspflicht gibt. Bei vielen Autorinnen und Autoren derartiger Kommentare ist die Identität bekannt. Wenn trotzdem keine effektive Sanktionierung stattfindet, soweit die Äußerungen strafbaren Charakter haben, hat das offenbar andere Gründe. Eine generelle Identifikationspflicht bei der aktiven Nutzung des Internets würde hier wenig helfen.

Für problematisch halte ich es, dass sich die Betreiber von Social-Media-Plattformen offenbar jeder Verantwortung für die darauf kommunizierten Inhalte entziehen wollen. Wenn sich Facebook weigert, beanstandete Hassbotschaften und Drohungen aus dem Netz zu nehmen und sich andererseits vorbehält, Nutzer-Inhalte nach eigenen Kriterien zu löschen, dann passt das einfach nicht zusammen.

*zfmr: Mit dem Prinzip des „Rechts auf Vergessen“ ist das Eigentum an den eigenen Daten untrennbar verknüpft. Die Entwicklung der Eigentumsrechte ist historisch zentral für die Entwicklung der Grund- und schließlich der Menschenrechte. Das Recht am eigenen Bild z. B. ist letztlich auch ein Menschenrecht. Das Recht an den eigenen Daten gehört in die gleiche Kategorie. Was bedeutet es für die „Eigentumsrechte im Internet“, wenn die Politik diese nicht zu regeln vermag? Brauchen wir ein Eigentumsinternetrecht?*

*Schaar:* Ich denke nicht, dass man mit dem klassischen Eigentumsbegriff in Bezug auf digitale Daten viel weiter kommt. In dem Recht auf Vergessenwerden sehe ich einen Ausdruck des informationellen Selbstbestimmungsrechts und nicht eine Aus-

prägung eines Eigentumsanspruchs. Die Vorstellung eines Dateneigentums entspricht eher dem amerikanischen Rechtsdenken. Danach gibt der Einzelne seinen Anspruch auf die ihn betreffenden Daten ab, wenn ein Dritter – sei es eine staatliche Stelle oder ein Unternehmen – die Verfügungsgewalt über die Daten bekommt. Konsequenterweise gibt es in den USA grundsätzlich keinen generellen Anspruch auf Auskunft des Betroffenen oder auf Datenlöschung, denn die Daten werden als Eigentum der verarbeitenden Stelle angesehen. Das deutsche und europäische Datenschutzrecht folgt im Unterschied dazu dem grundrechtsorientierten Ansatz. Das Recht des Einzelnen an den ihn betreffenden Informationen erlischt nicht, wenn ein Dritter darüber verfügt. Die datenschutzrechtlichen Ansprüche auf Auskunft und Löschung gelten auch und gerade dann, wenn sich die Daten in der Sphäre eines Unternehmens oder einer Behörde befinden.

*zfmr: Ein Großteil der Rechtedebatte konzentriert sich auf die (internationalen) Konzerne wie Google, Facebook oder Apple. Das ist sicherlich unter freiheitlichen Aspekten durchweg notwendig, zumal die Konzerne umfassende technische Möglichkeiten haben. Allerdings sind auch die Staaten an Überwachung interessiert, in erster Linie, um den Staat z. B. vor terroristischen Übergriffen zu schützen. Die Staaten sammeln gleichermaßen Daten wie die Privatwirtschaft und verletzen gleichermaßen Grundrechte oder können Grundrechte verletzen. Wie schätzen Sie die Gefahr für die Bürger durch den Staat ein? Wie kann man die Erhebung von Daten bis zur Nutzung kontrollieren? Wird die neue EU-Datenschutzverordnung die Einhaltung der Privatsphäre sichern?*

*Schaar:* Ich halte die Frage, ob die größere Gefahr eher von staatlichen oder von privaten Datensammlern ausgeht, letztlich für wenig fruchtbar. Unternehmen sammeln heute sehr viel mehr personenbezogene Daten als staatliche Behörden. Andererseits profitieren insbesondere Sicherheitsbehörden von den riesigen privatwirtschaftlich angelegten Datensammlungen und sie zögern nicht, sich – nicht nur mit legalen Mitteln – Zugang zu diesen Datenbeständen zu verschaffen. Dies ist für mich eine der wichtigsten Erkenntnisse, die seit Edward Snowdens Enthüllungen niemand ernsthaft bestreiten kann. So hat es intensive Kooperationsbeziehungen zwischen amerikanischen Geheimdiensten und Internetunternehmen gegeben. Staatliche Stellen in aller Welt werten bis heute die sozialen Medien systematisch aus. Sie verschaffen sich Zugang zu den in der Cloud gespeicherten Daten und sie überwachen die digitale Kommunikation. Auch deshalb müssen sich digitale Rechte und Pflichten auf beide Bereiche – den staatlichen und die privatwirtschaftlichen – beziehen.

Die Datenschutz-Grundverordnung der Europäischen Union stärkt den Datenschutz im Europäischen Wirtschaftsraum, weil sie für alle Mitgliedstaaten ein weitge-



hend einheitliches Datenschutzrecht vorgibt. Unternehmen wird damit der Anreiz genommen, ihre Datenverarbeitungszentralen in diejenigen Mitgliedstaaten zu verlegen, in denen es die laschesten Datenschutzaufgaben gibt. Gut finde ich auch die Klarstellung, dass sich auch Unternehmen aus Drittstaaten, die Dienstleistungen in der EU anbieten, an das EU-Datenschutzrecht halten müssen.

Allerdings bindet die Grundverordnung nicht alle staatlichen Stellen – ihr hauptsächliches Anwendungsfeld ist die Wirtschaft. Sie gilt ausdrücklich nicht für die Sicherheitsbehörden. Immerhin soll es für Polizei- und Strafverfolgungsbehörden eine Datenschutz-Richtlinie geben, die bestimmte Mindeststandards definiert. Das ist zumindest ein gewisser Fortschritt. Die geheimdienstliche Überwachung wird durch EU-Recht überhaupt nicht eingeschränkt, denn die Nachrichtendienste fallen generell nicht in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union.

Immerhin haben alle Mitgliedstaaten die europäische Menschenrechtskonvention des Europarats unterschrieben. Sie gilt für sämtliche staatlichen Aktivitäten, auch für die Nachrichtendienste. Ich bin gespannt, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg über Beschwerden über die Überwachungspraxis der britische Nachrichtendienste entscheidet, die von Bürgerrechtsgruppen eingebracht worden sind.

*zfnr: Gibt es eine legitime Überwachung durch Geheimdienste, wie es die USA für sich beanspruchen? Ist die Debatte über die Legitimität der Überwachung durch Staaten aus Ihrer Sicht eine neue oder die alte Kontroverse „Freiheit vs. Sicherheit“?*

*Schaar:* So lange es Geheimdienste gibt, überwachen sie Menschen und Institutionen. Allerdings haben sich die dabei eingesetzten Mittel in den letzten Jahrzehnten dramatisch gewandelt. Schon aus Kapazitätsgründen beschränkte sich die klassische nachrichtendienstliche Tätigkeit über lange Zeit auf bestimmte Institutionen und Personen, die für relevant gehalten wurden. Erst die Digitalisierung der Kommunikation und der Datenspeicherung macht eine flächendeckende, ungezielte Registrierung und Datensammlung möglich. Genau diesem Ansatz folgen nicht nur die amerikanische NSA, sondern praktisch alle Geheimdienste, wobei der Umfang der Überwachung in erster Linie durch die technischen und praktischen Möglichkeiten und weniger durch Gesetze begrenzt wird. In der ungezielten, flächendeckenden Registrierung und Überwachung sehe ich als das zentrale Problem, denn sie betrifft ganz überwiegend unverdächtige Personen in ihrem alltäglichen Verhalten, von denen keinerlei Gefahr ausgeht. Das Auffinden der sprichwörtlichen Nadel im Heuhaufen will man dadurch erleichtern, dass man den Heuhaufen vergrößert, wie es ein hoher amerikanischer Geheimdienstler vor einiger Zeit freimütig ausgedrückt hat. Diese

Art von Überwachung, bei der alles und jeder erfasst wird, ist mit einer demokratischen Gesellschaft nicht vereinbar.

Unübersehbar ist auch, dass diese Form geheimdienstlicher Tätigkeit nicht einmal geeignet war, den schweren Bedrohungen, die vom internationalen Terrorismus ausgehen, wirksam zu begegnen. Weder die exzessive französische Vorratsdatenspeicherung noch die umfassenden, immer wieder ausgeweiteten Überwachungsbefugnisse der Sicherheitsbehörden haben die grausamen Anschläge in Paris verhindern können.

*zfmr: Die Argumentation, es ginge um Terrorismusbekämpfung, scheint angesichts der neusten Erkenntnis, dass auch gezielt Behörden oder Unternehmen ausgespäht worden sind, nicht mehr tragfähig zu sein. Wir können wir uns gegen den Staat schützen oder gegen Staaten, gegen die USA?*

*Schaar:* Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Überwachung sich nicht auf Terrorverdächtige oder Kriminelle beschränkt. Wenn Unternehmen oder staatliche Stellen ihre IT-Systeme besser absichern und ihre Kommunikation verschlüsseln, erschwert das sicherlich die Überwachungsaktivitäten ausländischer Dienste.

Von zentraler Bedeutung ist es aber aus meiner Sicht, dass sich die demokratischen Gesellschaften auf ihre wichtigsten Werte besinnen: Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, freie Entfaltung der Persönlichkeit, Grund- und Menschenrechte. Leider haben wir nach jedem schweren Terroranschlag feststellen müssen, dass Eingriffe in diesen zivilisatorischen Grundbestand mehrheitlich akzeptiert wurden. So ist es auf internationaler Ebene zu einem stufenweisen Grundrechtsabbau gekommen, obwohl dadurch kein Sicherheitsgewinn zu erreichen war. Wenn hier keine Umkehr stattfindet, können wir uns die Detaildiskussion über die Abwehr der Überwachung ersparen.

Die Arbeiten des Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestags zur NSA-Affäre, aber auch die Ermittlungen des Europäischen Parlaments haben ans Licht gebracht, dass es nicht nur darum geht, deutsche Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen vor der Überwachung durch ausländische Geheimdienste zu schützen, sondern auch um die Reduzierung der Überwachungsaktivitäten deutscher Sicherheitsbehörden. Bei der parlamentarischen Geheimdienstkontrolle gibt es viel Spielraum nach oben.

*zfmr: Die Datenschutz-Grundverordnung der EU (DSGVO) soll den Umgang mit personenbezogenen Daten neu regeln. Die Verabschiedung der Verordnung wird als Stärkung des Verbraucherschutzes bewertet. Sehen Sie das genauso?*

*Schaar:* Dafür spricht manches. Die Grundverordnung regelt schwerpunktmäßig den Umgang von Unternehmen mit personenbezogenen Daten – die meisten davon

sind Kundendaten. Daten- und Verbraucherschutz weisen viele Überschneidungen auf und deshalb halte ich es für sinnvoll, beide Rechtsmaterien stärker als bisher zu verknüpfen. Aus diesem Grund sehe ich auch die vom BMJV angekündigte Einführung des Verbandsklagerechts bei Datenschutzverstößen positiv.

*zfmr: Nils Leopold, innenpolitischer Referent der Grünen im Bundestag und bis 2006 Leiter der Aufsichtsbehörde Datenschutz in der Privatwirtschaft beim Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein, sagt, dass in der neuen EU-Datenschutzverordnung insbesondere die Zweckbindung geschliffen werden solle. Damit drohe ein schwerer Schaden für die Bürgerrechte in Europa, der durch die Tatsache, dass es sich um eine auf nationaler Ebene praktisch nicht mehr veränderliche Verordnung handele, umso gravierender sei.*

*Schaar:* Bestrebungen zur Schwächung der Zweckbindung in der Grundverordnung konnten zum Glück abgewendet werden. Richtig ist aber, dass der nationale Gesetzgeber zukünftig geringere Spielräume hat. Dies gilt allerdings für beide Richtungen. Auch Abweichungen des nationalen Datenschutzrechts nach unten sind nun deutlichere Grenzen gesetzt.

*zfmr: Neben Problemen wie Datenschutz, Cybermobbing, Privatsphäre gibt es ja auch eine positive Entwicklung für die Menschenrechte durch das Internet. Es ist ein Möglichkeitsraum, der z. B. dazu verhelfen kann, dass Menschen sich versammeln und demonstrieren, um ihre Rechte einzufordern, wie es z. B. beim Arabischen Frühling der Fall war. Hinzu kommt, dass das Internet der 90er Jahre eine verheißungsvolle Zukunft der „sharing culture“ oder der „open source community“ zeichnete und proklamierte, Bildung solle umsonst sein. Wikipedia ist dafür ein Beispiel. In diesem Zusammenhang steht auch die Forderung, jeder Mensch habe das Recht auf Zugang zum Internet. Ist dies aus Ihrer Sicht ein Menschenrecht wie z. B. das Recht auf Bildung? Welchen Stellenwert nimmt es aus Ihrer Sicht in dem Diskurs ein?*

*Schaar:* Ich bin mir nicht sicher, ob wir wirklich ein explizites „Recht auf Zugang zum Internet“ brauchen. Wir wissen doch nicht mal, ob es das Internet, wie wir es heute kennen, in zehn Jahren überhaupt noch gibt. So arbeiten Firmen wie Google und Facebook daran, dass die von ihnen angebotenen Dienste als „das Internet“ wahrgenommen werden, vor allem in Weltregionen, die bisher nicht effektiv mit dem Internet verbunden sind. Und bei den meisten Sharing-Plattformen geht es weniger um die Teilhabe aller, sondern um neue Geschäftsmodelle. Die Vorstellung, allen Menschen ein gleiches Zugangsrecht zu Ressourcen und gesellschaftlicher Teilhabe zu gewährleisten, zieht sich durch die ganze Erklärung der Menschenrechte. Dieser Grundsatz gilt natürlich auch für die digitalen Infor-

mationsnetze und -dienste, auch wenn dies bisher nicht als eigenes Menschenrecht formuliert ist. Dass es mit der Umsetzung hapert, liegt weniger an der Formulierung der Rechtstexte, sondern viel stärker daran, dass es an der Bereitschaft zu ihrer Verwirklichung mangelt. Wikipedia, Open Source und andere nicht-kommerzielle Projekte zeigen, dass auch bürgerschaftliche Initiativen hierbei eine wichtige Rolle spielen können.

*zfm: Herr Schaar, wir danken Ihnen für dieses Interview.*

## Was kann eine Menschenrechtsbeauftragte tun?

### Interview mit Dr. Bärbel Kofler

Seit März 2016 ist die SPD-Bundestagsabgeordnete Dr. Bärbel Kofler die „Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe“ mit Sitz im Auswärtigen Amt. Sie folgte dem SPD-Bundestagsabgeordneten Christoph Strässer<sup>1</sup> nach, der erst im Januar 2014 das Amt übernommen hatte. Seinen Rücktritt begründete Strässer mit persönlicher Überlastung und der Verschärfung des Asylrechts. Tessa Debus und Michael Krennerich sprachen mit der neuen Menschenrechtsbeauftragten über ihr Mandat sowie über menschenrechtspolitische Arbeitsfelder und Herausforderungen.

*zfmr: Frau Kofler, ebenso wie Ihr Vorgänger üben Sie neben Ihrem Amt als Menschenrechtsbeauftragte weiterhin Ihr Bundestagsmandat aus. Was ist der Mehrwert und was sind die Schwierigkeiten, die mit einem doppelten „Mandat“ verbunden sind? Geht beides gleichzeitig?*

*Bärbel Kofler:* Das ist sicherlich häufig ein Spagat, sowohl was die inhaltlichen als auch die terminlichen Verpflichtungen angeht. Meine Aufgaben haben mit konkreten und handfesten Alltagsfragen der Kommunalpolitik in meinem Wahlkreis über Positionierungen und Abstimmungen in meiner Bundestagsfraktion bis hin zu den großen Fragen der Menschenrechtspolitik und der humanitären Hilfe rund um den Globus zu tun. Aber als langjährige Entwicklungspolitikerin bin ich das Bohren dicker Bretter gewohnt, auch zu Zeiten, in denen Fragen der Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte nicht so im Vordergrund standen wie aktuell. Mein Verständnis von Politik ist es, mit langem Atem für eine gerechtere globale Zukunft zu kämpfen und nicht die Hoffnung und Geduld zu verlieren, etwas ändern zu können. Dass wir zukünftig sicherlich auch über eine neue Ausgestaltung der gesamten Menschenrechtsarchitektur in Deutschland reden müssen, haben einige Experten und auch meine Vorgänger im Amt bereits angeregt. Zum jetzigen Zeitpunkt versuche ich, meine Aufgaben nach besten Kräften zu erfüllen.

*zfmr: Das Amt der Menschenrechtsbeauftragten ist im Auswärtigen Amt angesiedelt. Was bedeutet dies für die inhaltliche Ausrichtung des Amtes? Heißt es z. B., dass sie sich ausschließlich mit Menschenrechtsaußenpolitik Deutschlands und der Europäischen Union beschäftigen? Was werden Ihre Schwerpunkte sein?*

<sup>1</sup> 2014 hat die zfmr ein Interview mit Christoph Strässer über sein Mandat mit dem Titel „Kein Problem ist klein genug, dass es nicht in einen Konflikt münden kann!“ geführt. Zum Nachlesen in zfmr 1/2014, S. 168-182.

*Kofler:* In der Tat, der Kern meiner Aufgabe ist es, den Bundesaußenminister bei der deutschen Menschenrechtsaußenpolitik und bei der Humanitären Hilfe, für die das Auswärtige Amt federführend ist, politisch zu beraten. Dazu gehören alle Facetten der Menschenrechte rund um den Globus, aber auch die humanitäre Hilfe vor Ort. Ich möchte mich besonders den vergessenen Krisen dieser Welt widmen, sei es beispielsweise im Jemen, in Südsudan oder Äthiopien. Aber Menschenrechte sind eine Querschnittsaufgabe. Man kann nicht im Ausland über die dortige Menschenrechtssituation diskutieren, ohne sich auch mit Menschenrechtsfragen im Inland zu beschäftigen.

Einer der Schwerpunkte meiner Arbeit ist daher auch der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Bei diesem Thema zeigt sich deutlich, dass wir in einer globalisierten Welt häufig nicht mehr zwischen In- und Ausland differenzieren können. Deutsche Unternehmen müssen die Menschenrechte überall auf der Welt achten, zuhause und in der Ferne. Das ist meine Forderung, aber auch die der Zivilgesellschaft, die sich bei diesem Thema äußerst aktiv einbringt. Ohnehin ist die Rolle der Zivilgesellschaft von großer Bedeutung: Leider schrumpft in mehr und mehr Ländern der Spielraum für die Zivilgesellschaft in einer Weise, die mir zusehends Sorgen bereitet. Es gibt noch viele weitere Einzelthemen, die man hier nennen könnte, aber eines ist diesen Themen gemeinsam: Ohne eine aktive Zivilgesellschaft wird man sie nicht angehen können.

*zfmr: Rassistische Gewalt und Hetze hierzulande und in anderen europäischen Staaten sind beispielsweise ein drängendes menschenrechtliches Problem. Wäre es nicht wichtig, dass sich eine Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung qua Mandat auch für eine innenpolitische Menschenrechtspolitik stark macht und sich explizit zu innenpolitischen wie innereuropäischen Themen äußert?*

*Kofler:* Angesichts der aktuellen Lage beschäftigen uns doch alle Fragen, die nicht einfach zu beantworten sind: Wie werden die Menschenrechte von Flüchtlingen gewahrt? Was kann getan werden, um dem weit verbreiteten Rassismus in den Köpfen und auch der Angst vor dem anderen entgegenzuwirken?

Die neue Studie der Universität Leipzig mit dem Titel „Die enthemmte Mitte“ zeigt erschreckenderweise, dass die politische Einstellung der deutschen Bevölkerung zunehmend polarisiert ist: Glücklicherweise lehnt eine deutliche Mehrheit der Gesellschaft rechtsextremes Denken und Gewalt strikt ab und hat Vertrauen in demokratische Institutionen. Menschen mit rechtsextremen Einstellungen sind jedoch immer noch in allen Teilen der Gesellschaft zu finden und sie sind leider zunehmend bereit, zur Durchsetzung ihrer Interessen Gewalt anzuwenden. Die Studie zeigt auch, dass Ressentiments gegenüber Fremden in den letzten Jahren zugenommen haben. Dies

zeigt sich besonders bei der Einstellung zu bestimmten gesellschaftlichen Gruppen. Die Ablehnung von Muslimen, Sinti und Roma, Asylsuchenden und Homosexuellen ist noch einmal deutlich gestiegen. Insgesamt hat eine Polarisierung und Radikalisierung stattgefunden.

Diesen Tendenzen müssen wir dringend Einhalt gebieten. Bei jungen Menschen und bei Menschen, die noch keine gefestigte rechtsextreme Einstellung haben, sondern aus Angstmotiven handeln, ist es wichtig, durch Bildungsarbeit und eine engagierte Zivilgesellschaft anzusetzen. Oftmals kann einem Spannungsverhältnis, das zwischen aufnehmenden Gesellschaften und den Bedürfnissen von Flüchtlingen entsteht, durch konkrete Maßnahmen, z. B. im Wohnungsbau, in der Bereitstellung von Sprachkursen und Angeboten, die das Miteinander von allen Seiten fördern, am besten entgegengewirkt werden.

Wir brauchen aber auch ein modernes interkulturelles Verständnis, um Deutschland für alle Teile der Bevölkerung lebenswert zu gestalten. Wenn in Zukunft beispielsweise mehr Menschen mit verschiedenen Hintergründen auch in staatlichen Stellen und Behörden arbeiten, kommen wir schneller zu einem stärkeren Miteinander und Verständnis füreinander. Das sind sicherlich nur erste Schritte hin zu einem toleranteren Deutschland. Letztlich brauchen wir langfristige Investitionen in einen größeren Zusammenhalt in der Gesellschaft – mit allen Menschen für alle Menschen.

*zfmr: Das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz verfügt ebenfalls über eine Menschenrechtsbeauftragte. Wie verlaufen hier die Grenzen und Absprachen zwischen den Ämtern?*

*Kofler:* Meine Aufgabe ist es, die internationale Menschenrechtslage im Blick zu behalten. Deshalb bin ich ja auch im Auswärtigen Amt angesiedelt. Frau Dr. Wittling-Vogel, die Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen, die zum Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz gehört, beschäftigt sich mit der Frage, ob Deutschland seine menschenrechtlichen Verpflichtungen im Inland einhält. Das bedeutet, dass sie einerseits die Bundesrepublik Deutschland vor internationalen Gremien vertritt, die mit der Kontrolle der menschenrechtlichen Situation in den verschiedenen Staaten beauftragt sind. Andererseits kommuniziert sie die Anforderungen dieser Gremien an die zuständigen Behörden in Deutschland. Wir beide sehen aber natürlich auch die Zusammenhänge, in denen unsere Arbeit steht. Wenn Sie es so formulieren wollen: Wir schauen beide über den Tellerrand, blicken dabei manchmal auf die gleichen Dinge, aber es sind zwei unterschiedliche Teller.

*zfmr: Menschenrechte in Deutschland, in Europa und in der Welt sind ein weites Feld. Wäre es angesichts der vielen dringenden Themen nicht sinnvoll, dass neben den zwei*

*Menschenrechtsbeauftragten auch andere Ministerien eine\*n Menschenrechtsbeauftragte\*n haben? Menschenrechtspolitik ist schließlich eine Querschnittsaufgabe.*

*Kofler:* Sie werden in jedem Ministerium jemanden finden, um Menschenrechtsfragen zu beantworten. Aber ich gebe Ihnen Recht – es wäre sinnvoll, im Sinne eines Mainstreamings in jedem Ministerium eine Person zu benennen. Aufgabenzuschnitt und Position innerhalb des Apparats können ja durchaus unterschiedlich ausgestaltet sein.

*zfmr:* *Auch in den auswärtigen Beziehungen Deutschlands und der EU gibt es zuhauf menschenrechtliche Kohärenzprobleme. Nehmen wir das Beispiel Außenwirtschaftspolitik. In den vergangenen zwei Jahren wurde an einem Nationalen Aktionsplan (NAP) gearbeitet, mit dem Deutschland die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte umsetzen möchte. Im Juni legte die Bundesregierung den NAP vor. Werden die dort verankerten Maßnahmen dazu beitragen, dass die Außenwirtschaftspolitik Deutschlands konsequent die Menschenrechte achtet? Und dass deutsche Unternehmen die menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer Auslandsgeschäfte gewissenhaft prüfen, etwaigen negativen Folgen entgegenwirken und transparent darüber berichten? Betroffenen ggf. Entschädigungen zahlen? Was ist Ihre Einschätzung? Sie haben sich als Abgeordnete ja für einen starken Aktionsplan eingesetzt.*

*Kofler:* Der Begriff „Kohärenzprobleme“ erweckt den Eindruck, als seien die Einhaltung der Menschenrechte und außenwirtschaftliche Erfolge grundsätzlich zwei einander widersprechende Ziele. Das glaube ich nicht. Es muss darum gehen, diesem Denken entgegenzuwirken. Erfolgreiche Außenwirtschaftspolitik und der Einsatz für Menschenrechte müssen Hand in Hand gehen. Langfristige und nachhaltige außenwirtschaftliche Beziehungen setzen voraus, dass die Menschenrechte mitgedacht und respektiert werden. Der NAP ist nur ein Schritt auf dem Weg dorthin, aber das vielleicht bislang deutlichste Zeichen der Bundesregierung für die Bedeutung, die wir dem Thema zuordnen. Die Vereinten Nationen haben mit ihren Leitlinien für Menschenrechte und Wirtschaft den Rahmen abgesteckt: Menschenrechte schützen – das ist eine Pflicht für Staaten. Unternehmen aber haben eine klare Verantwortung, Menschenrechte zu achten. Dass das unsere Haltung ist, wissen alle. Aber mit dem NAP stellen wir es besonders deutlich fest. Und wir werden Leitplanken definieren, die bei der Entscheidung helfen, ob diese Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen in ausreichendem Maße stattfindet. Ich wünsche mir effektiven Rechtsschutz, faire Verfahren für die, die von Menschenrechtsverletzungen betroffen sind. Das entspricht auch der dritten Säule der UN-Leitlinien, nämlich dem Zugang zu Abhilfe. Das kann dann Entschädigungen zum Ergebnis haben, aber am Anfang steht der Zugang zu



Rechtsschutz. Hier Festlegungen zu treffen, geht allerdings über einen Nationalen Aktionsplan hinaus, der wie der Begriff schon sagt, zunächst ein Plan und noch kein Gesetz ist. Was der Nationale Aktionsplan durchaus kann, ist klar zu formulieren, welche menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten für die gesamte deutsche Wirtschaft gelten sollen. Und natürlich hat die Bundesregierung die Möglichkeit, die Außenwirtschaftsförderung, über die sie schließlich entscheidet, deutlich mit der Einhaltung sozialer, menschenrechtlicher und ökologischer Kriterien – wie es z. B. die OECD bereits vorgibt – zu verbinden. Außerdem nimmt die Bundesregierung selbst aktiv an der Außenwirtschaft teil – über die Unternehmen im Bundeseigentum und über das Beschaffungswesen. Für diese Unternehmen kann und sollte sie verbindliche Vorgaben zur Einhaltung bzw. Überprüfung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten definieren. Entscheidend wird auch sein, dass der Aktionsplan nach zwei Jahren auf seine Wirksamkeit hin überprüft und die Evaluierung nach wissenschaftlichen Standards vorgenommen wird. Sollte sich dann zeigen, dass der Plan noch keine ausreichende Wirkung entfalten konnte, muss nachgesteuert werden, gegebenenfalls mit gesetzlichen Maßnahmen.

*zfmr: Weithin wird kritisiert, dass von Deutschland massenhafte Waffen und Rüstungsgüter ins außereuropäische Ausland geliefert werden, mitunter auch in regelrechte Krisenregionen. Dem eigenen Bekunden nach betreibt die Bundesregierung zwar eine restriktive Rüstungsexportpolitik, doch die Rüstungsexportberichte vermitteln teils einen anderen Eindruck. Was sollen deutsche Panzer etwa in Katar? Was kann hier eine Menschenrechtsbeauftragte tun?*

*Kofler:* Als langjährige Entwicklungs- und Menschenrechtspolitikerin weiß ich natürlich um die Problematik der Rüstungsexporte. Besonders Exporte von Kleinwaffen waren und sind mir ein Dorn im Auge, da diese besonders häufig in Krisenregionen zum Einsatz kommen und teilweise über Generationen weitergegeben werden. Es ist deshalb eine Entwicklung in die richtige Richtung, dass die Richtlinien für Exportgenehmigungen von Kleinwaffen im letzten Jahr deutlich verschärft wurden. Das begrüße ich ebenso wie den damit verbundenen Versuch, die Anzahl der bereits im Umlauf befindlichen Kleinwaffen zu reduzieren.

Ich halte es darüber hinaus für richtig, dass jetzt keine Lieferungen von Kriegspanzern und Sturmgewehren an Saudi Arabien mehr genehmigt werden.

Leider finden derzeit noch Waffenlieferungen in problematische Regionen statt, die auf Genehmigungen und Verträge vorheriger Bundesregierungen zurückgehen. So auch im von Ihnen angesprochenen Beispiel Katar. Gerade diese Lieferungen von Panzern halte ich für absolut kritikwürdig. Die aktuelle Bundesregierung hat diesen

Fall nochmals intensiv geprüft, relevant für die Entscheidung waren hierbei Rechtsansprüche auf Grundlage der bestehenden Verträge aus der Zeit der schwarz-gelben Bundesregierung.

Mir ist es wichtig, auf alle neuen Rüstungsexportgenehmigungen einen besonders kritischen Blick zu werfen. In meiner Arbeit weise ich auf Entwicklungen der Menschenrechtslage weltweit hin, am Entscheidungsprozess zur Genehmigung von Rüstungsexporten selbst bin ich aber nicht beteiligt.

*zfmr: Viele der – etwa afrikanischen – Regierungen, mit denen Deutschland und die EU bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus sowie in der Migrations- und Flüchtlingspolitik zusammenarbeitet oder verhandelt, sind höchst zweifelhafte Partner. Ist es sinnvoll mit Grenzbeamten, Militärs und Polizisten autokratischer Regime zu kooperieren, die oft eher Teil des Problems als seiner Lösung sind? Wie lässt sich etwa sicherstellen, dass Ausbildungs- und Ausrüstungshilfen von Streit- und Sicherheitskräften in diesen Ländern nicht für Menschenrechtsverletzungen genutzt werden?*

*Kofler:* Ich sehe dieses Thema außerordentlich kritisch. Grundsätzlich bin ich immer dafür, mit allen beteiligten Akteuren im Gespräch zu bleiben. Dialog und Zusammenarbeit sind aber nicht das Gleiche. Ein Dialog sollte immer möglich sein, aber eine Zusammenarbeit muss an Bedingungen geknüpft werden. So kann eine Ausbildungshilfe sinnvoll sein, wenn auf diese Weise ein Bewusstsein für Rechtsstaatlichkeit geschaffen wird, etwa bei deeskalierender Polizeiarbeit. Ob und wieweit das in einigen Ländern möglich ist, muss im Einzelfall geprüft werden. Bei der Ausbildungshilfe liegen die Inhalte in unserer Hand. Bei Ausrüstungshilfe sieht das schon anders aus. Eine Ausrüstungshilfe lehne ich dann ab, wenn auch nur geringste Befürchtungen bestehen, dass mit der Ausrüstung Menschenrechte verletzt werden.

*zfmr: In diesem Zusammenhang müssen wir auch über den im März 2016 ausgehandelten „EU-Türkei“-Deal sprechen, der maßgeblich auf die Initiative der deutschen Regierung zurückging. Er wird von Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen scharf kritisiert. Was ist Ihre Sicht als Menschenrechtsbeauftragte dazu?*

*Kofler:* Ich halte es für richtig und wichtig, dass dieses Abkommen verhandelt wurde, damit sich Menschen nicht weiter auf den gefährlichen Weg über das Mittelmeer begeben. Auch die Bewältigung der sehr schwierigen Situation der Bewohner der griechischen Inseln hat es nötig gemacht, sich der Frage der gefährlichen Migration zwischen der türkischen und der griechischen Küste zu widmen.

Allerdings stellen sich auch große menschenrechtliche Fragen. Was mich von Anfang an beschäftigt hat, war die Frage, wie das individuelle Recht auf Asyl gewahrt werden kann. Hier sehe ich in der Praxis große Probleme, sodass dieses Recht, z. B. beim

Zugang zu Asyl in der Türkei, oft nur auf dem Papier besteht. Das haben viele Hilfsorganisationen zurecht sehr deutlich angesprochen.

Auch viele meiner Gespräche in der Türkei, zuletzt Ende Mai am Rande des Ersten Humanitären Weltgipfels, haben diese Erfahrung bestätigt. Zwar ist es grundsätzlich positiv, dass die Türkei ein Asylgesetz verabschiedet hat, die Probleme in der Praxis sind aber zu groß.

In diesem Zusammenhang beschäftigt mich auch die Frage, unter welchen Umständen Flüchtlinge in der Türkei leben. Ich finde es richtig, dass es auch finanzielle Unterstützungen von Seiten der EU in diesem Abkommen gibt, um hier Hilfen bieten zu können. Ein wichtiger Ansatz ist das von Deutschland unterstützte Programm „cash for work“, dessen Ziel es ist, den Flüchtlingen und der lokalen Bevölkerung vor Ort eine finanzielle Unterstützung zu geben und dadurch Arbeit zu schaffen. Allen Kindern von Flüchtlingen soll durch das Programm auch die so wichtige Schulbildung ermöglicht werden. Es wird gewährleistet, dass die örtliche Bevölkerung ebenfalls profitiert, um Spannungen abzubauen.

*zfmr: Und was halten Sie aus menschenrechtspolitischer Sicht von einer Einstufung Marokkos, Algeriens und Tunesiens als „sichere Herkunftsstaaten“?*

*Kofler:* Diese Einstufung lehne ich aus grundsätzlichen Erwägungen ab. Bei der Abstimmung im Parlament Mitte Mai habe ich deshalb als Bundestagsabgeordnete auch mit „Nein“ gestimmt. Zu- und Einwanderungsfragen lassen sich durch das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten meiner Meinung nach nicht lösen.

Grundlage für die Zustimmung der Mehrheit des Deutschen Bundestages war, dass auch Verfolgte aus sicheren Herkunftsstaaten nach wie vor Asyl- und Flüchtlingsschutz in Deutschland erhalten können – unabhängig von der Einstufung ihres Herkunftsstaates als sicher. Auch, wenn der Gesetzgeber vermutet, dass der Staat sicher ist, handelt es sich juristisch um eine Beweislastumkehr. Jeder Antragsteller wird individuell angehört und kann die Vermutung widerlegen, dass es im entsprechenden Herkunftsland keine Menschenrechtsverletzungen gibt.

Die Anzahl der anerkannten Asylberechtigten aus diesen drei Ländern liegt bei wenigen Prozent. Dennoch ist es mir wichtig, dass in jedem einzelnen Fall das individuelle Recht auf Asyl rechtstaatlich geprüft wird. Aus menschenrechtlicher Sicht bewerte ich daher verkürzte Verfahren grundsätzlich als problematisch.

Dazu gehört auch, dass ich die Vereinfachungen bei Asylverfahren und Abschiebung, die eine Einstufung als sicherer Herkunftsstaat auslöst, derzeit nicht für gerechtfertigt halte. Besonders wenn sich wie im Fall von Marokko, Algerien und Tunesien nachgewiesene und dokumentierte Menschenrechtsverletzungen beobachten lassen.

*zfmr: Autoritäre Herrschaftspraktiken sind weltweit auf dem Vormarsch, so stark wie vielleicht seit den 1970er Jahren nicht mehr. Selbst Europa ist davor nicht gefeit, wie die Entwicklungen in Ungarn und Polen zeigen. Dies stellt nicht nur die Menschenrechtsarbeit vor Ort, sondern auch die solidarische Unterstützung aus dem Ausland vor große Herausforderungen. Nicht selten werden Menschenrechtsaktivist/innen als „Vaterlandsverräter“, „ausländische Agenten“ oder gar als „Terroristen“ diffamiert und Regierungen wehren sich rigoros gegen Einmischung von außen. Wie kann deutsche und europäische Menschenrechtspolitik da entgegensteuern?*

*Kofler:* Gerade weil es in einigen unserer Nachbarländer ernstzunehmende und problematische Entwicklungen gibt, bin ich froh, dass wir in der Europäischen Union etablierte Institutionen und Verfahren besitzen, deren Aufgabe es ist, die Menschenrechte zu schützen. So hat die EU-Kommission im Januar zum ersten Mal den sogenannten EU-Rechtsrahmen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit ausgelöst, und zwar gegenüber Polen, aus Anlass der dortigen Gesetzesnovellen zur Stellung des Verfassungsgerichts und zur Medienreform. Die erste Stufe dieses Mechanismus sieht einen vertraulichen Dialog zwischen Kommission und Mitgliedstaat vor. Leider blieb dieser im Falle Polens ohne Ergebnis, sodass inzwischen die zweite Stufe ausgelöst wurde – es wurde öffentlich eine Empfehlung ausgesprochen, bestimmte Missstände zu beheben, inklusive Setzung einer Frist. So sehr ich diese Entwicklung bedauere – ich bewerte es als positiv, dass die EU nicht nur droht, sondern auch handelt. Und auch die Bundesregierung kritisiert durchaus die Menschenrechtsslage in EU-Ländern. So wurden im Mai gegenüber Ungarn im Rahmen des UPR-Verfahrens im Menschenrechtsrat unterschiedliche Punkte kritisiert, etwa die Abtrennung von Roma in Schulen. Außerhalb Europas, insbesondere dort, wo es keine starken Rechtsschutzmechanismen gibt, beobachte ich mit zunehmender Sorge, wie der Spielraum der Zivilgesellschaft immer weiter schrumpft. Nachdem über Jahre Einschränkungen der Menschenrechte dadurch gerechtfertigt wurden, dass Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidiger als angebliche „Terroristen“ stigmatisiert wurden, scheint es inzwischen eine neue Strategie zu geben. Immer häufiger werden Menschenrechtler jetzt als „Risiken für die wirtschaftliche Sicherheit“ diffamiert. Autoritäre Regimes rechtfertigen ihr Herrschen häufig durch wirtschaftlichen Erfolg. Wenn dieser ausbleibt, verhärten sich die Fronten. Das können wir derzeit vor allem in China beobachten. Wichtig ist mir daher, immer wieder zu betonen, dass eine aktive und kritische Zivilgesellschaft Stabilität und wirtschaftlichen Erfolg nicht behindert, sondern im Gegenteil befördert.

Vor Kurzem hatte ich die Gelegenheit, auf einer vom Auswärtigen Amt organisierten Regionaltagung mit Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern aus Süd-

asien zu sprechen. Hier waren sich alle darüber einig, dass bereits die Vernetzung untereinander eine erhebliche Schutzwirkung entfaltet. Wir können dabei helfen, diese Vernetzung zu stärken. Auch die Herstellung von Aufmerksamkeit für Einzelfälle im Ausland wurde als ein wichtiger Schutzmechanismus genannt. Das sehe ich als einen zentralen Teil meiner Aufgabe an. Dadurch möchte ich dazu beizutragen, dass die Spielräume für Menschenrechtsverteidiger langfristig wieder gesichert und vergrößert werden.

*zfmr: Kurz nach Ihrer Ernennung als Menschenrechtsbeauftragte hatten Sie eine Gesprächseinladung beim „Forum Menschenrechte“ angenommen, also dem bundesweiten NGO-Netzwerk für Menschenrechte. Wie stellen Sie sich Ihre zukünftige Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren vor?*

*Kofler:* Der regelmäßige Austausch mit der Zivilgesellschaft war mir schon in meiner bisherigen politischen Arbeit stets sehr wichtig. Daran knüpfe ich natürlich auch in meinem neuen Amt an. Beispielsweise lade ich vor und nach meinen Auslandsreisen NGOs zu Besprechungen ein. Auch den intensiven Kontakt zu Wissenschaft und Gewerkschaften und deren Expertise schätze ich sehr. Neben dem exzellenten Sachverstand des Auswärtigen Amtes ist es immer inspirierend, mehrere Blickwinkel einzunehmen und nicht nur auf eine Sichtweise angewiesen sein.

*zfmr: Frau Kofler, wir danken Ihnen sehr für das Gespräch und wünschen Ihnen für Ihre Menschenrechtsarbeit viel Erfolg!*



Irina Bohn, Tina Adicke

## Wie kann Integration von Flüchtlingen gelingen, damit die Stimmung nicht kippt?

Flüchtlinge gehören derzeit zur täglichen kommunalen Arbeit. Was wir deshalb brauchen, sind Handlungsempfehlungen. Die vorliegende Studie zeigt Maßnahmen, mit denen man ein gesellschaftliches Klima der Offenheit und aktive Partizipation für die Integration von Flüchtlingen aufrechterhalten oder schaffen kann. Sie ist ein Konzept zum Thema „Integration von Flüchtlingen unter der Berücksichtigung lokaler Stimmungslagen“.

Um diese Stimmungen aufzufangen, muss klug über die Schaffung einer primären Willkommenskultur und über die Sicherstellung der mittelfristigen Anerkennung und Integration von Flüchtlingen nachgedacht werden. Folgende Fragestellungen werden dabei in den Blick genommen:

- Wie kann das bürgerschaftliche Engagement und das Interesse für die Belange von Flüchtlingen aufrechterhalten werden?
- Wie können Flüchtlinge aktiv in das Geschehen vor Ort eingebunden werden?
- Wie können Bürger/innen der Mitte in den Prozess integriert werden?
- Wie können die demokratischen Kräfte auf kommunaler Ebene gestärkt werden?
- Welche aktiven Gegenmaßnahmen sind gegen rechte Aktivitäten geboten?

Das Buch bietet auf wenigen Seiten sehr viele Antworten, wie Integration von Flüchtlingen gelingen kann.



ISBN 978-3-7344-0335-4 (Buch),  
96 S., € 9,80

ISBN 978-3-7344-0336-1 (eBook), € 9,80

# TOUR D'HORIZON

---

**Elisabeth Holzleithner**

## Feministische Menschenrechtskritik

Die feministische Menschenrechtskritik ist so alt wie die Menschenrechte selbst. Das prominenteste Beispiel einer einschlägigen Intervention ist die *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne* (1791) von Olympe de Gouges. Diese schien notwendig, weil die aus der Französischen Revolution hervorgehende *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (1789) ausschließlich die Rechte von Männern im Blick hatte. Olympe de Gouges trat aber nicht nur für Frauenrechte ein – sie engagierte sich auch für Sklavenbefreiung, staatliche Fürsorge und Mehrbesteuerung der Reichen. Und sie büßte ihren politischen Aktivismus mit ihrem Leben: Sie landete auf dem Schafott (Hassauer 1988: 263). Auch im Kontext der Amerikanischen Revolution gab es (ebenso erfolgreiche) feministische Interventionen; bekannt geworden sind etwa die Briefe von Amy Adams an ihren Ehemann John Adams, der zweiter Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika wurde. „Remember the Ladies“, forderte sie ihn darin auf. Sie erntete für ihre Argumente zur Entmachtung der Ehemänner und ihre Drohung, andernfalls gebe es eine Rebellion von Seiten der Frauen zu erwarten, freilich vorwiegend Spott und Hohn, zugespitzt in der Bemerkung ihres Mannes, es gelte, einen „Despotism of the Peticoat“ zu vermeiden: „We know better than to repeal our Masculine systems“ (zitiert nach Hoff 1991: 60).

Gegen die Geschlossenheit dieser Systeme revoltierten etwa die „Suffragetten“, die sich für das Wahlrecht von Frauen einsetzten. Mit den Erfolgen der Wahlrechtsbewegung von Anfang bis Mitte des 20. Jahrhunderts erlahmten eine Zeitlang auch die feministischen Bemühungen im rechtlichen Bereich; wenige Frauen waren in den neuen Parlamenten, insbesondere nach dem Ersten Weltkrieg, tatsächlich aktiv; feministische Akzente zumal im Bereich grundlegender Rechte blieben rar. Ein echter Schub des Engagements setzte mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ein. Die im Rahmen der Vereinten Nationen erarbeitete *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* gilt als Antwort auf die Gräueltaten des Zweiten Weltkriegs, insbesondere des Nationalsozialismus. Einer Gruppe von Aktivist\*innen, allen voran Hansa Mehta, gelang es

durchzusetzen, dass in der englischen Version nicht von „all men“ die Rede ist, sondern von „human beings“, dass die Deklaration eine der „Human Rights“ ist und nicht, wie zunächst vorgesehen, der „Rights of Men“, und dass sie – in Artikel 2 – die Gleichberechtigung von Frauen und Männern deklariert (Rensmann 2006: 136). Damit war ein Minimalstandard erreicht, wonach Menschenrechte unabhängig vom Geschlecht zu gewährleisten sind (Rudolf 2014: 28-29).

Beginnend mit den 1970er Jahren erweiterten und spezifizierten sich die feministischen Anliegen. Nun rückte in den Fokus, dass Frauen im Bereich der Menschenrechte aufgrund ihrer Situierung, insbesondere an der Schnittstelle von Öffentlichkeit und Privatheit, spezifische Bedürfnisse haben, die mit dem üblichen Kanon nicht abgedeckt sind. Einen Höhepunkt der einschlägigen Bemühungen um angemessene Berücksichtigung der Belange von Frauen stellt die *Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau* (CEDAW 1979) der Vereinten Nationen dar. Die CEDAW deckt ein breites Spektrum ab und enthält Abwehrrechte gegen den Staat ebenso wie kulturelle, soziale und ökonomische Rechte. Menschenrechte von Frauen verpflichten auch „zum staatlichen Handeln gegen Private“ (Rudolf 2014: 37). Die CEDAW gehört zu den meistunterzeichneten Konventionen überhaupt; dies allerdings um den Preis, dass viele Mitgliedstaaten weitreichende Vorbehalte formuliert haben, die ihnen ermöglichen sollen, Ungleichbehandlungen von Frauen etwa im Ehe- und Familienrecht aus kulturellen oder religiösen Gründen aufrechtzuerhalten (de Pauw 2013).

Ab Ende der 1980er Jahre verstärkte sich die feministische Kritik am herkömmlichen Menschenrechtsdiskurs (Charlesworth/Chinkin/Wright 1991). Ausgangspunkt der Kritik ist die Diagnose, dass die Menschenrechte einen „male bias“ aufweisen. Damit ist gemeint, dass sie auf Verletzungen zugeschnitten sind, die typischerweise Männern widerfahren. Die typischen Erfahrungen von Frauen werden demgegenüber tendenziell ausgeblendet. Denn die konventionellen Menschenrechtskonzeptionen stellen primär auf das Verhältnis zwischen Bürger und Staat ab. Sie wollen dem Bürger Freiräume gegenüber dem Staat sichern und ihn vor Eingriffen staatlicher Organe in seine Rechte schützen. Liberale Abwehrrechte sollen nicht zuletzt den Rückzug in eine Privatsphäre garantieren, die für Männer als sicherer Hafen anmutet: Hier sollen sie vor staatlichen Übergriffen geschützt sein, hier sollen sie für das öffentliche Leben auftanken können. Da sich viele gravierende Verletzungen von Frauen im Privatraum und durch Private abspielen, bleiben sie für gewöhnlich unsichtbar und scheinen auch strukturell dem Zugriff der Menschenrechte gar nicht zugänglich zu sein: darunter häusliche Gewalt, sexuelle Übergriffe, ökonomische Ausbeutung. Dafür kann der Staat



zwar aufgrund der mangelnden Drittwirkung der Menschenrechte nicht direkt verantwortlich gemacht werden – sehr wohl allerdings, wenn er keine angemessene Abhilfe gegen solche „private“ Gewalt schafft (siehe dazu Wehler-Schöck 2006). Schließlich gerät angesichts des Umstands, dass Armut ein statistisch signifikant weibliches Phänomen ist, die relative Zurückhaltung der internationalen Staatengemeinschaft bei der Verbürgung von sozialen, ökonomischen und kulturellen Rechten ebenfalls zum gravierenden Nachteil von Frauen.

Die Ratifizierung der Menschenrechte von Frauen in einer eigenen Konvention, eben der CEDAW, bezweckte eine Konkretisierung der allgemeinen Menschenrechte, bezogen auf die spezifischen Lebenslagen von Frauen (Zwingel 2016). Damit ist einerseits ein Problem verbunden: Es kann sein, dass die Menschenrechte von Frauen als „spezielle“ Rechte gleichsam als Anhang zu den „an sich“ primären, allgemeinen Menschenrechten gesehen werden, deren Verletzung von einer eigenen Kommission behandelt wird und somit nicht im Fokus der „allgemeinen“ Menschenrechtsinstrumente liegt. Diese Wahrnehmung der Menschenrechte von Frauen als Sonderrechte stellt eine Marginalisierung dar und führt auch ganz real zu einem Abdrängen solcher Belange in separate Bereiche (Charlesworth/Chinkin 2000, 218). Andererseits steht aber zu befürchten, dass das Fehlen eigener Konventionen und Kommissionen zu einem fortwährenden Ignorieren der existenziellen Betroffenheiten von Frauen führen würde. Feministische Initiativen müssen daher auf beiden Ebenen ansetzen: im allgemeinen Menschenrechtsdiskurs ebenso wie beim Versuch, speziell auf Frauen zugeschnittene Rechte zu generieren. Frauenrechte, so der Tenor, sollen als Menschenrechte anerkannt werden (Cook 1994 und Peters/Wolper 1995).

Feministischen Aktivistinnen gelang es, das Thema der „Frauenrechte als Menschenrechte“ im Zentrum der *UN-Weltmensenrechtskonferenz* in Wien 1993 zu etablieren. In der Abschlusserklärung wurde der Vorrang von Frauenrechten vor entgegenstehender Tradition und Kultur dekretiert. Bekräftigt wurde dies in der *Aktionsplattform*, welche die *Weltfrauenkonferenz* in Peking 1995 abschloss. Hier findet sich auch die Aufnahme der Strategie des Gender-Mainstreamings, wonach die Belange von Frauen durch die Politik in allen Bereichen zu berücksichtigen sind. Die feministische Bewegung gegen Gewalt konnte im Jahr 1993 einen Durchbruch feiern, als eine *Erklärung zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen* als Resolution der UN-Generalversammlung verabschiedet und eine *Sonderberichterstatte für Gewalt gegen Frauen* eingesetzt wurde. Ein weiterer Meilenstein ist die Resolution des Sicherheitsrats Nr. 1325 (2000) zur Rolle von Frauen in bewaffneten Konflikten. Schließlich ist das

*Statut des Internationalen Strafgerichtshofs* der erste internationale Vertrag, der eine Anzahl von Akten sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt unter jene besonders gravierenden Verbrechen reiht, die vom internationalen Recht geahndet werden sollen. Diverse andere internationale Verträge berücksichtigen die Geschlechtergleichheit bedauerlicherweise nicht in ähnlichem Maße (Ertürk 2007: 14-16). Und die praktische Umsetzung lässt mehr als zu wünschen übrig.

Nun besteht zwar weitgehend Übereinstimmung hinsichtlich der Diagnose, dass Frauenbelangen bzw. Geschlechterfragen im internationalen Menschenrechtsdiskurs (noch immer) nicht genug Aufmerksamkeit gewidmet wird. Oloka-Onyango und Tamale schreiben treffend von der „continual marginalization of women and the ‚ghettoization‘ of gender issues by the dominant structures of race, capitalism, and patriarchy“ (1995: 694) und erweitern damit gleichzeitig die Perspektive hin auf einander verstärkende Systeme der Unterdrückung, wie sie für eine heute unumgebar mehrdimensionale und intersektionale Analyseposition charakteristisch ist (Baer 2010). Bei der Frage, wie dem beizukommen ist und wie die Probleme angesichts dessen, dass die Lebenslagen von Frauen äußerst verschieden sind, genau formuliert werden können, gehen die Vorstellungen in verschiedenen feministischen Strömungen allerdings weit auseinander.

Divergenzen gibt es insbesondere hinsichtlich der Frage, welche Rolle Argumenten zugestanden werden kann, mit denen die Ungleichbehandlung, Diskriminierung oder Verletzung von Frauen kulturell oder religiös legitimiert werden soll. Hier kann sehr vereinfachend zwischen folgenden Positionen unterschieden werden: Erstens, einem liberal-feministischen Menschenrechtsuniversalismus, der jegliche kulturell-religiöse Argumente verwerfen will; zweitens, einer postkolonial-feministischen Menschenrechtskritik, die westlichen Imperialismus im feministischen Gewande kritisiert und schließlich, drittens, einer vermittelnden Position, die versucht, das Anliegen der Bewegung für Frauenrechte als Menschenrechte aufzugreifen, dieses aber sensibel für religiös-kulturelle Unterschiede und ohne westlich-ethnozentrische Arroganz umzusetzen, aufbauend auf unhintergehbaren Erkenntnissen aus der postkolonialen Kritik. Im Folgenden werden die ersten beiden Pole als Extrempositionen herausgeschnitzt, um deutlich zu machen, worin die Vermittlungsleistung liegen sollte.

Liberal-feministische Menschenrechtsuniversalistinnen wie Susan Moller Okin (1998; 1999) und Martha Nussbaum (2000) richten ihren Fokus auf patriarchale Aspekte von Religion und Kultur. Sie würden vor allem in jenen Bereichen zur Geltung gebracht werden, die das Leben vieler Frauen in besonderer und typischer Weise bestimmen und darin ihre Handlungsmöglichkeiten einschränken: Sexualität, Ehe,

Reproduktion, Obsorge über Kinder, Bekleidung. Selbst dann, wenn Frauen auch „öffentlich“ tätig sind, werden sie von den Pflichten des häuslichen Lebens in anderer, intensiver Weise beansprucht als Männer und unterliegen strengeren Vorgaben für ihr Verhalten. Die Unterdrückung und Verletzung von Frauen, sei es durch häusliche und sexuelle Gewalt, Zwangsverheiratung, weibliche Genitalverstümmelung, Polygamie oder andere traditionsbasierte Praktiken, wie erzwungene Verschleierung oder gar die Ermordung im Namen der Ehre, gerät, so der Einwand, in einem multikulturalistischen bzw. kulturrelativistischen Ansatz zu leicht zu Folklore, die mit dem Schutz des Privat- und Familienlebens gerechtfertigt werden soll.

Angesichts des häufigen Einsatzes von Kultur als Legitimationsstrategie meinte daher Okin, dass es vielen Frauen besser gehen könnte, wenn die Kultur, in die sie hineingeboren wurden, entweder verschwindet (*become extinct*) oder, und das vorzugsweise, wenn die Kultur ermutigt wird, sich so zu verändern, dass die Gleichheit von Frauen befördert wird – in westlichen Gesellschaften zumindest so weit wie dieser Wert in der Mehrheitskultur anerkannt wird (Okin 1999: 23). Okin wählte sich mit ihren Interventionen auf sicherem Grund. Nicht zuletzt findet sich in der CEDAW mit Artikel 5 eine Bestimmung, wonach ein „Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau“ bewirkt werden soll, um geschlechtsspezifische Vorurteile zu beseitigen, welche Vorstellungen der Unterlegenheit von Frauen und damit verbundene stereotype Rollenverteilung befördern. Insofern konnte der an patriarchale Kulturen gerichtete Änderungsappell harmlos erscheinen. Er ist es aber nicht, denn er lebt von rassistisch gefärbten Vorurteilen, etwa hinsichtlich der patriarchalen Qualität minorisierter (religiöser) Kulturen, insbesondere von Zugewanderten, wie auch die von Okin in ihrem Text dargebrachten Beispiele zeigen (Okin 1999: 18). In unhinterfragter Weise wendet sie dazu den Standard des liberalen Staats an, der als scheinbar segensreicher Maßstab an Kulturen von Eingewanderten gerichtet wird. Besonders problematisch ist die Zuspitzung im Begriff des „Verschwindens“ oder „Auslöschens“ („*extinct*“), der zumal im Kontext der Geschichte des 20. Jahrhunderts entsetzliche Assoziationen hervorruft.

Postkolonial-feministische Menschenrechtskritik stößt sich an der Art, wie weiße Mittelschichtfeministinnen die Themen des Diskurses um Frauenrechte als Menschenrechte vorgeben, sie inhaltlich definieren und sich häufig arrogant über die tatsächlichen und artikulierten Bedürfnisse betroffener Frauen hinwegsetzen, die sie wortreich zu retten versuchen. Sie hinterfragen darüber hinaus ganz grundsätzlich die Möglichkeit der Existenz von einheitlichen Fraueninteressen. Damit wenden sie sich nicht nur gegen liberale, sondern auch gegen radikalfeministische Ansätze, wie etwa jenen von

Catharine MacKinnon (1989), die davon ausgehen, dass die Klasse der Frauen von jener der Männer unterdrückt wird und auf eine dahingehend einheitliche Erfahrung zurückgreifen kann.

Das Projekt Frauenrechte als Menschenrechte wird insofern als hegemonialer, kolonialisierender Prozess angesehen, bei dem weiße Feministinnen sich selbst bestätigen, wie weit sie in ihren Bemühungen um Gleichberechtigung bereits gekommen sind. Im Zuge dessen wird „die“ Dritte Welt-Frau oder auch „die“ (muslimische) Migrantin zum Inbegriff des weiblichen Opfers erklärt (Kapur 2002), dessen Leben keinen Raum für persönliche Autonomie lässt: aus Mangel an Bildung, Armut, selbstloser Familienorientierung und dem Gefangensein in „barbarischen“ Traditionen. Wenn der Frauenrechtsdiskurs von solchen Vorstellungen ausgeht, kann er gleichsam gar nicht anders, als von oben herab ein Heilsversprechen abzugeben und den Subjekten seiner Mission vorzuschreiben, wie sie sich zu emanzipieren haben. Nicht zu Unrecht ist in diesem Kontext von „Zwangsfreiheiten“ (Sauer/Strasser 2008) die Rede.

Dies widerspricht nicht zuletzt genuin feministischen Prinzipien. Denn Feminismus basiert auf Partizipation: die Erfahrungen von Frauen sollen gehört und einbezogen werden, insbesondere jener Frauen, die am Rande stehen. Wenn der feministische Menschenrechtsdiskurs nun darauf hinausläuft, die Stimmen betroffener Frauen – jener, die „gerettet“ werden sollen – systematisch zum Schweigen zu bringen, dann macht er sich genau jener Verfehlungen schuldig, die feministische Kritik am konventionellen Menschenrechtsdiskurs moniert. Auch die Vernachlässigung sozialer und ökonomischer Rechte wird derart prolongiert. Der Fokus auf kulturbasierte Gewaltpraktiken ermöglicht es, dieser Kritik zufolge, weißen Feministinnen, Menschenrechtsprobleme von Frauen auf die „anderen“ zu verlagern und sich in missionarischen Haltungen zu ergehen. Damit gehe die Tendenz einher, Gewalt gegen Frauen auf ein kulturelles Problem zu reduzieren (Ertürk 2007) und es bestimmten kulturellen Gruppen „umzuhängen“. Und die Antwort darauf verbleibe häufig im Bereich des Repressiven, etwa durch Schaffung oder Verschärfung strafrechtlicher Normen, deren Wirksamkeit im Vorgehen gegen Gewalt durchaus zweifelhaft ist (Kapur 2002: 6). Darüber hinaus würden Frauenrechte zunehmend instrumentalisiert: Sei es, um national-populistische Ressentimentpolitik gegen Immigration zu unterfüttern oder gar militärisches Eingreifen zu legitimieren, wie dies bei der Intervention in Afghanistan gegen Ende des Jahres 2001 der Fall war. Ein starker postkolonial-feministischer Ansatz ist daher von Grund auf skeptisch mit Blick auf menschenrechtliche Interventionen, seien sie im Akademischen oder im Politischen angesiedelt. Zu sehr scheinen diese von kolonialistischen und imperialistischen Bezügen vergiftet. Die universalis-

tische Menschenrechtsrhetorik leidet gewissermaßen unrettbar an ihrer Geschichte und Gegenwart der Exklusion, verzerrenden Wahrnehmung und staatlicher wie internationaler Gewaltausübung.

Vermittelnde ebenso wie differenzierte postkolonial-feministische Positionen sind sich der Gefahren bewusst, die soeben skizziert wurden. Allerdings soll dies ihrer Ansicht nach nicht zu einem Erlahmen feministischer Energien im Ringen um Frauenrechte als Menschenrechte führen. Bei aller Problematik hält Kapur in exemplarischer Weise fest: „We cannot not want‘ human rights. Rights are radical tools for those who have never had them.“ (Kapur 2006: 682) Damit rücken einige Fragen in das Zentrum von theoretischer Analyse und politischer Aktivität: Von welchem Selbstverständnis soll ein angemessener, globaler Feminismus getragen sein? Wie werden Probleme identifiziert und mit welchen Mitteln soll dagegen vorgegangen werden?

Ich beginne mit dem feministischen Selbstverständnis. Es scheint mir im Kontext unserer Fragestellungen zentral zu sein, wenn weiterhin die Erwartung besteht, dass es bei allen Unterschieden möglich sein sollte, in feministischer Solidarität zu kooperieren. Ein einschlägiger Ansatz darf nicht von Orten der Privilegierungen ausgehen (Mohanty 2003: 510). Er muss jedenfalls partizipatorisch sein und darf nicht auf Zuschreibungen beruhen, die aus den Betroffenen dann erst recht wieder Objekte diesfalls feministischer Fürsorge machen. Und ganz grundsätzlich ist für Angehörige bestimmter privilegierter Gruppen von Frauen Obacht angezeigt. Das bedeutet nicht, dass weiße Frauen, auch solche, die an mehreren Privilegien nebst ihrer Hautfarbe teilhaben, sich nicht für Frauen engagieren dürfen, deren Unterdrückung ihre Grundlage in religiös-kulturellen Praktiken haben – aber es bedarf doch einer besonderen Sensibilität für die Komplexität der jeweiligen Problematik jenseits religiös-kultureller Faktoren wie für die eigene Positioniertheit. Und bisweilen sollte es bedeuten, einen Schritt zurückzutreten und ganz buchstäblich Platz zu machen.

Ein adäquater feministischer Ansatz muss immer bemüht sein, die multidimensionale Situierung von Frauen an der Schnittstelle von Machtachsen wie ethnische Herkunft, körperliche und geistige Fähigkeiten, sexuelle Orientierung und geschlechtliche Identität, sozioökonomische Situation etc., angemessen wahrzunehmen und auch die eigene Positioniertheit zu reflektieren. Hernandez-Truyol (1996: 670) schlägt daher vor, nicht nur die Frage danach zu stellen, wie Rechte und Pflichten, Güter und Lasten, Chancen und Gefährdungen entlang der Geschlechterachse verteilt sind. Zusätzlich ist auch zu fragen, wie Frauen je nach Situation in unterschiedlicher Weise von Menschenrechtsaspekten betroffen sind. Die Frauenfrage zielt auf die Pluralisierung des feministischen Subjekts ab, das es auch im Menschenrechtsdiskurs nicht als „eines“ gibt.

Wie werden Probleme an der Schnittstelle von universellen Menschenrechten und kulturellen Besonderheiten identifiziert? Weder darf Kultur als Deckmantel verwendet werden, um die Verletzung von Frauenrechten zu legitimieren, noch darf eine selektive Konstruktion von Kultur zur Herabwürdigung kultureller und religiöser Minderheiten herangezogen werden. „Kultur“ ist eben kein Mosaikstein, sondern ein vielfältiges Geflecht auch widersprüchlicher Wertungen und Haltungen (Holzleithner/Strasser 2010). Darüber hinaus sind soziale und ökonomische Einbettungen zu berücksichtigen, um einen einseitigen Fokus auf Kultur zu vermeiden. Die Evaluation jener kulturbasierten Argumente, die in Anspruch genommen werden, um eine spezifische, potenziell verletzende Behandlung von Frauen zu legitimieren, kann nur in einem Prozess erfolgen, der sowohl der Kultur immanente Kriterien als auch universelle Menschenrechtsprinzipien berücksichtigt. Dies im Wissen, dass jede Bezugnahme auf universelle Menschenrechtsprinzipien Spuren von deren partikularer Wahrnehmung aufweist.

Damit die Konstruktion von „Kultur“ nicht auf selektive Weise einem hegemonisierenden, rassistischen Blick von außen anheimfällt, sind transnationale Aspekte religiös-kultureller Prozesse angemessen zu berücksichtigen. Nationale Geschlechterverhältnisse sind immer auch das im Fluss befindliche Ergebnis von transnationalen Dynamiken; Kategorien wie race, Ethnizität, Sexualität, Religion, Nationalität, verdanken sich einer Dynamik von transnationalen Macht- und Herrschaftsprozessen in Geschichte wie Gegenwart: dem europäischen Imperialismus und Kolonialismus, nationalen und regionalen Gegenbewegungen, der neoliberalen Globalisierung etc. Diese überschneiden sich, konstituieren sich wechselseitig, werden transformiert und tragen so zu den aktuellen internationalen Verwerfungen bei. Insofern ist, analog zu dem immer noch gültigen feministischen Slogan, wonach das Persönliche politisch ist, das Lokale immer auch global (Mohanty 2013).

Von da aus kann auch der Begriff der Universalität der Menschenrechte bestimmt werden, der bei aller berechtigten Kritik an seinen jeweils ausschließenden Formulierungen nicht aufgegeben werden sollte. Universalität ist keine abstrakte, kulturell neutrale Proposition. Vielmehr stellt sie den je überschießenden Anspruch der Menschenrechte gegen real existierende Ausschlüsse dar. Insofern scheint es unproduktiv, den Begriff des Universellen zu verwerfen, weil in seinem Namen Ausschlüsse aufrechterhalten würden. Es geht darum, Universalität gegen Ausschlüsse ins Treffen zu führen – gegen alle Begebenheiten, in denen Menschen hervorgebracht werden, die nicht „zählen“, etwa in der Gestalt von *sans papiers*, „enemy combatants“ oder den unzähligen Menschen auf der Flucht, deren Schicksal auch im Europa der Jahres 2015

und 2016 beweist, dass Menschenrechte bisweilen in der Tat nur auf dem Papier bestehen – und dass den spezifischen Gefahren, denen flüchtende Frauen ausgesetzt sind, inklusive sexueller Gewalt, schon gar nicht angemessen begegnet wird.

Wenn als Antwort auf untragbare Zustände auf die Menschenrechte Bezug genommen wird, dann hat das seine eigene Logik, die im Wechselverhältnis von Begründung und Anwendung der Menschenrechte aufgefunden werden kann. In den Menschenrechten kommt die Unbedingtheit der wechselseitigen Anerkennung der Person als gleichermaßen frei zum Ausdruck; hierin liegt ihre Universalität; geschichtlich konkretisiert werden die Menschenrechte entlang von exemplarischen Erfahrungen der Missachtung menschlicher Würde. Insofern kommt den Menschenrechten Antwortcharakter zu; sie antworten auf immer neue Verletzungen (Bielefeldt 2008, 125ff.). Daher ist die Geschichte der Menschenrechte eine des Leidens und sicher kein Triumphzug eines nachgerade unwiderstehlichen westlichen Drangs nach Fortschritt. Und alle Menschenrechtsakteur\_innen, zumal Staaten und internationale Organisationen, sind immer dazu aufgerufen, die Widersprüche im eigenen menschenrechtlichen Handeln aufzutun und sich den Abgründen des eigenen Versagens zu stellen – ihrer „dark side“ (Kapur 2006). Menschenrechtsarbeit muss immer auch selbstkritische Arbeit sein.

Das gilt umgeleget auch für feministische Menschenrechtsarbeit und Menschenrechtskritik. Sie muss durchgängig die Kategorie „Frau“ wie die Kategorie „Mann“, überhaupt die Kategorie des Geschlechts und der Geschlechter, die ja nicht nur Frauen und Männer sind, als politische Kategorien aufweisen, die zu Zwecken von Macht und Herrschaft eingesetzt werden. Vor diesem Hintergrund richtet sich der Fokus zunehmend auch auf Fragen der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität, die im internationalen Menschenrechtsdiskurs immer noch einen schweren Stand haben. Allerdings gab es im Juli 2016 im UN-Menschenrechtsrat doch eine knappe Mehrheit für eine Resolution zum Schutz vor Gewalt und Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität, mit der auch die Position einer\* Sonderberichterstatterin\* für diese Themen eingerichtet wurde.<sup>1</sup> Die Herausforderung besteht nicht zuletzt darin, herrschende Konstruktionen dessen, was Weiblichkeit in Relation zu Männlichkeit angeblich bedeutet, aufzubrechen und so Räume für die Entfaltung einer Vielfalt von Geschlechterleben zu öffnen. Auf diese Weise könnte ein auf Solidarität beruhender Ansatz gebildet werden, der vor dem Hintergrund intensiver, partizipativer Auseinandersetzungen mit hierarchisierten Differenzen gemeinsame Ziele zu verfolgen erlaubt. Auch und gerade vor dieser

1 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G16/135/00/PDF/G1613500.pdf?OpenElement> (07.07.2016).

Herausforderung steht feministische Menschenrechtskritik, will sie legitime Wirkmächtigkeit entfalten.

*Der Beitrag ist eine Weiterentwicklung des 2012 erschienen Aufsatzes „Feministische Menschenrechtskritik“ erschienen in: Pollmann, A./Lohmann, G. (Hrsg.): Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch. Stuttgart/Weimar, S. 338-343.*

## Literatur

- Baer, Susanne 2010: A closer look at law: human rights as multi-level sites of struggle over multi-dimensional equality, in: *Utrecht Law Review* 6 (2), 56-76.
- Bielefeldt, Heiner 2008: Menschenrechtlicher Universalismus ohne eurozentristische Verkürzung, in: Nooke, Günter/Lohmann, Georg/Wahlers, Gerhard (Hrsg.): *Gelten Menschenrechte universal? Begründungen und Infragestellungen*, Freiburg: Verlag Herder, 98-141.
- Charlesworth, Hilary/Chinkin, Christine/Wright, Shelley 1991: Feminist Approaches to International Law, in: *American Journal of International Law* 85, 613-645.
- Charlesworth, Hilary/Chinkin, Christine 2000: *The Boundaries of International Law. Feminist Analysis*, Manchester University Press.
- Cook, Rebecca J. (Hrsg.) 1994: *Human Rights of Women. National and International Perspectives*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- De Pauw, Marijke 2013: Women's rights: from bad to worse? Assessing the evolution of incompatible reservations to the CEDAW Convention, in: *Merkourios: Utrecht Journal of International and European Law* 29 (77), 51-65.
- Ertürk, Yakın 2007: Intersections between culture and violence against women. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, *A/HRC/4/34*.
- Hassauer, Friederike (1988): Gleichberechtigung und Guillotine: Olympe de Gouges und die feministische Menschenrechtserklärung der Französischen Revolution, in: Becher, Ursula/Rüsen, Jörn (Hrsg.), *Weiblichkeit in geschichtlicher Perspektive. Fallstudien und Reflexionen zu Grundproblemen der historischen Frauenforschung*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 259-291.
- Hernandez-Truyol, Berta Esperanza 1996: Women's Rights as Human Rights – Rules, Realities and the Role of Culture: A Formula for Reform, in: *Brooklyn Journal of International Law*, 21. Jg., 605-677.
- Hoff, Joan 1991: *Law, Gender, and Injustice. A Legal History of U.S. Women. With a New Preface and Two New Appendixes*. New York/London: New York University Press.
- Holzleithner, Elisabeth 2012: Feministische Menschenrechtskritik, in: Pollmann, A./Lohmann, G. (Hrsg.): *Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch*. Stuttgart/Weimar: Verlag J.B. Metzler, 338-343.
- Holzleithner, Elisabeth/Strasser, Sabine (2010): Multikulturalismus im Widerstreit: Debatten über kulturelle Diversität, Geschlechtergleichheit und sexuelle Autonomie, in: Strasser, Sabine/Holzleithner, Elisabeth (Hrsg.), *Multikulturalismus queer gelesen. Zwangsheirat und gleichgeschlechtliche Ehe in pluralen Gesellschaften*, Frankfurt am Main: Campus, 27-46.
- Kapur, Ratna 2002: The Tragedy of Victimization Rhetoric: Resurrecting the “Native” Subject in International/Postcolonial Feminist Legal Politics, in: *Harvard Human Rights Journal* 15, 1-37.



- Kapur, Ratna 2006: Human Rights in the 21st Century: Take a Walk on the Dark Side, in: *Sydney Law Review* 28, 665-687.
- MacKinnon, Catharine M. 1989: *Towards a Feminist Theory of the State*. Cambridge, Massachusetts/London, England: Harvard University Press.
- Mohanty, Chandra Talpede 2003: Under Western Eyes Revisited, in: *Signs* 28 (2), 499-535.
- Mohanty, Chandra Talpede 2013: Transnational Feminist Crossings: On Neoliberalism and Radical Critique, in: *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 38 (4), 967-991.
- Nussbaum, Martha C. 2000: *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Okin, Susan Moller 1998: Feminism, Women's Human Rights, and Cultural Differences, in: *Hypatia* 13. Jg., 2, 32-52.
- Okin, Susan Moller with respondents 1999: *Is Multiculturalism Bad for Women?* Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Oloka-Onyango, J./Tamale, Sylvia 1995: "The Personal is Political," or Why Women's Rights are Indeed Human Rights: An African Perspective on International Feminism, in: *Human Rights Quarterly* 17, 691-731.
- Peters, Julie/Wolper, Andrea (Hrsg.) 1995: *Women's rights, human rights: international feminist perspectives*. New York/London: Routledge.
- Rensmann, Thilo 2006: Der Beitrag Eleanor Roosevelt zur Fortentwicklung des Völkerrechts, in: Rudolf, Beate (Hrsg.): *Frauen und Völkerrecht. Zur Einwirkung von Frauenrechten und Fraueninteressen auf das Völkerrecht*, Baden Baden: Nomos, 129-144.
- Rosenblum, Darren 2011: Unsex CEDAW, Or What's Wrong With Women's Rights, in: *Columbia Journal of Gender and Law* 20 (2), 98-194.
- Ross, Susan Deller 2008: *Women's Human Rights. The International and Comparative Law Casebook*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Rudolf, Beate 2014: Menschenrechte und Geschlecht – eine Diskursgeschichte, in: Lembke, Ulrike (Hrsg.): *Menschenrechte und Geschlecht*. Baden-Baden: Nomos, 24-50.
- Sauer, Birgit/Strasser, Sabine (Hrsg.) 2008: *Zwangsfreiheiten. Multikulturalität und Feminismus*. Wien: Promedia.
- Wehler-Schöck, Anja 2006: Private Gewalt gegen Frauen aus der Perspektive des Völkerrechts, in: Rudolf, Beate (Hrsg.): *Frauen und Völkerrecht. Zur Einwirkung von Frauenrechten und Fraueninteressen auf das Völkerrecht*, Baden Baden: Nomos, 189-214.
- Zwingel, Susanne (2016): *Translating International Women's Rights. The CEDAW Convention in Context*, London: Palgrave MacMillan.



MARTIN STRICKER

## Die Terrorlisten im Strafrecht

XVIII, 281 Seiten | 150 × 230 mm

€ 78,- | Broschiert

ISBN 978-3-7097-0089-1 | LIEFERBAR

Im Zeitraum zwischen 1999 und 2002 erließ der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine Reihe von grundlegenden Resolutionen, um gegen die Drahtzieher der Anschläge vom 11. September 2001 auf internationaler Ebene vorgehen zu können.

Durch diese Resolutionen schuf er ein System von Terrorlisten mit Namen mutmaßlich terroristisch tätiger Personen und Einrichtungen. Über die auf diesen Listen geführten Personen und Einrichtungen werden beträchtliche wirtschaftliche Sanktionen verhängt, die von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen umzusetzen sind, um vorwiegend die Finanzierung des weltweiten Terrorismus bekämpfen zu können. Das vorliegende Werk stellt dieses Instrument der Terrorbekämpfung umfassend vor.



GERHARD HOLLEY

## Das Recht der internationalen Terrorismusbekämpfung

XXI, 256 Seiten | 150 × 230 mm

€ 68,- | Broschiert

ISBN 978-3-902638-21-2 | LIEFERBAR

## BUCHBESPRECHUNGEN

---

**Theresia Degener, Elke Diehl (2015) (Hrsg.): Handbuch Behindertenrechtskonvention.** Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, 504 S., € 4,50

---



Mit dem *Handbuch Behindertenrechtskonvention* bieten die Herausgeberinnen einen Überblick über zwölf relevante Handlungsfelder, die sich aus der UN-Behindertenrechtskonvention ergeben. Hierbei verbinden sie theoretische Erörterungen und praxisbezogene Reflexionen. Das Handbuch ist somit kein Nachschlagewerk zur UN Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), sondern fokussiert auf deren Umsetzung. Es bezieht sich auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte behinderter Menschen, die notwendigen Grundlagen zu deren Umsetzung wie Barrierefreiheit und Selbstbestimmung sowie die wissenschaftliche Auseinandersetzung in den *Disability Studies*. Dies ist auf den An-

spruch der Herausgeberinnen zurückzuführen, mit dem Handbuch die Umsetzung der UN-BRK zu fördern und zu betonen, dass diese mehr ist als eine Antidiskriminierungskonvention, insofern sie sowohl bürgerliche und politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte umfasst.

Das Handbuch besteht aus drei Teilen. Im ersten Teil wird ein historischer Überblick über die Konstruktion behinderter Menschen gegeben, endend mit der Erörterung Selbstbestimmten Lebens und des Menschenrechtsansatzes von Behinderung. Im zweiten Teil steht die strukturelle Verankerung der UN-BRK im Vordergrund: bei der nationalen Anlaufstelle (*Focal Point*), der Koordinierungsstelle und der Monitoring-Stelle. Zudem wird herausgestellt, wie die Zivilgesellschaft am Umsetzungsprozess beteiligt ist. Der dritte Teil widmet sich der konkreten Umsetzung in einzelnen Handlungsfeldern, was fachlich diskutiert und durch Erfahrungsberichte veranschaulicht wird. Das Spektrum umfasst die Bereiche Arbeit und Beschäftigung, Bildung, Barrie-

refreiheit, Selbstbestimmtes Leben, Gesundheit und Rehabilitation, Partizipation am politischen und kulturellen Leben, internationale Zusammenarbeit, mehrdimensionale Diskriminierung und Perspektiven der *Disability Studies*. Die Auswahl der Handlungs- und Themenfelder macht deutlich, dass mit dem Handbuch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte behinderter Menschen in den Vordergrund gerückt werden.

Auf der beiliegenden CD finden sich hilfreiche Ergänzungen: Unterschiedliche Fassungen der UN-BRK, eine Zeittafel einzelner Stationen und Ereignisse in der Menschenrechts- und Behindertenpolitik seit 1948 zur themenübergreifenden Orientierung, weiterführende Literatur- und Linkhinweise, ein Überblick zum Thema Medien und Behinderung sowie eine Zusammenstellung ausgewählter Adressen.

Ausgehend vom Leitbegriff der Inklusion und dem Menschenrechtsansatz von Behinderung beleuchtet das Handbuch die bestehende Partizipation behinderter Menschen in unterschiedlichen Lebenslagen und gesellschaftlichen Feldern. Dabei wird deutlich, in welchen Hinsichten Handlungsbedarf bei der Umsetzung der Konvention besteht.

Das Recht auf Bildung, das in Deutschland im Zusammenhang mit der UN-BRK stark akzentuiert wird (vgl. den Beitrag von Gudrun Wansing, 43-54), ist – wie Annetraud Platte in ihrem Beitrag

„Inklusive Bildung. Leitidee von der Kindertageseinrichtung bis zur Hochschule“ (130-146) deutlich macht – bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert. Die UN-BRK fordert vom Bildungssystem einen grundlegenden Wandel, der die Bildung für alle unabhängig von den individuellen Fähigkeiten und Zugangswegen ermöglicht und sicherstellt.

Peter Trenk-Hinterberger betont in seinem Beitrag „Arbeit, Beschäftigung und Ausbildung“ (105-117) die Bedeutung des Arbeitsmarkts für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und macht deutlich, wie wichtig die Beseitigung bestehender Diskriminierungen und Benachteiligungen behinderter Menschen in diesem Bereich ist. Die Vorgaben der UN-BRK sieht er dabei in drei Leitideen repräsentiert: 1. so wenige Sonderwelten wie möglich, 2. wenn Sonderwelten, dann so normal wie möglich, und 3. die Verwirklichung eines inklusiven Arbeitsmarktes (vgl. 105).

Andreas Bethke, Klemens Kruse, Markus Rebstock und Felix Welti (170-188) heben die Bedeutung von Barrierefreiheit für die Teilhabe behinderter Menschen an allen gesellschaftlichen Bereichen hervor. Barrierefreiheit ist als Grundlage gleichberechtigter Partizipation zu beurteilen. Ähnlich betrachten Albrecht Rohrmann und Erik Weber in ihrem Beitrag „Selbstbestimmt leben“ (226-240) die

Bedeutung geeigneter Unterstützungsmaßnahmen für Menschen mit Assistenzbedarf, um ein selbstbestimmtes Leben zu verwirklichen.

Für die Realisierung von Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen ist neben Barrierefreiheit und selbstbestimmter Lebensführung ein gleichberechtigter Zugang zu Gesundheitsversorgung und Leistungen der Rehabilitation erforderlich, wie Matthias Schmidt-Ohlemann im Beitrag „Gesundheit und Rehabilitation in einem inklusiven Gemeinwesen“ (204-216) betont. Hierauf verpflichtet die UN-BRK die Vertragsstaaten (vgl. Art. 25 und Art. 26 UN-BRK).

Für gleichberechtigte Teilhabe am politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben sind die Vertragsstaaten verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen, um behinderten Menschen einen gleichberechtigten Zugang zu ermöglichen (vgl. Art. 28 und Art. 29 UN-BRK). In diesem Kontext arbeiten Leander Palleit und Gudrun Kellermann (275-288) heraus, wie bedeutsam der Zugang zu politischen Institutionen, Wahlen und kulturellen Einrichtungen sowie die Entwicklung einer eigenen kulturellen Identität ist.

Eine wichtige Rolle in der UN-BRK spielt zudem die Verbesserung der Datenglage über die Lebenslagen behinderter Menschen. Hier können die Disability Studies mit ihrem sozialen Modell von

Behinderung, das auch in der UN-BRK aufgenommen ist, einen wichtigen Beitrag leisten, wie Anne Waldschmidt (334-344), aber auch Petra Flieger und Volker Schönwiese betonen (334-344, 345-351).

Neben der Orientierung an der Umsetzung der UN-BRK innerhalb der Vertragsstaaten enthält die Konvention auch Verpflichtungen für die internationale Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten. Diese kann in zwischenstaatlichen Kooperationen oder auch auf internationaler Ebene geregelt werden. Auch wenn Behinderung als Differenzkategorie, wie auch Ethnie, Alter oder das Geschlecht, zunehmend in Projekten der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt wird, hat sich dies noch nicht im entwicklungspolitischen Mainstream durchgesetzt. Wie Gabriele Weigt herausstellt, muss sich ein grundlegender Wandel ergeben, um den spezifischen Gefährdungen behinderter Menschen im Hinblick auf Armut und humanitären Not-situationen begegnen zu können (356-376).

Gisela Hermes (253-268) konzentriert sich auf die mehrdimensionale Diskriminierung von behinderten Frauen und behinderten Männern und macht deutlich, dass das Zusammentreffen unterschiedlicher Diskriminierungsfaktoren Teilhabechancen mehrfach erschweren kann. Sie hebt hervor, dass die UN-BRK diesem Umstand für behinderte Mäd-

chen und Frauen konkret (z.B. mit Artikel 6) Rechnung trägt. Mit ihrem Geltungsanspruch für alle Menschen verpflichtet die Konvention die Vertragsstaaten auch dazu, die spezifischen Lebenslagen von behinderten Migrantinnen und Migranten zu berücksichtigen und ihnen gleichberechtigte Partizipation zu ermöglichen.

Heinz Bude erörtert Inklusion (388-398) als sozialpolitischen Leitbegriff und hebt hervor, dass das Konzept über Teilhabe/Partizipation behinderter Menschen hinausweist. Durch eine Engführung des Begriffs auf behinderte Menschen werde eine Konkurrenz mit anderen benachteiligten Gruppen provoziert (vgl. 388). Gleichzeitig sieht er die Gefahr, dass diejenigen, die nicht über notwendige Kompetenzen für inklusive Prozesse verfügen, verschärft ausgegrenzt werden (vgl. 394 f.).

Die Vielfalt der Beiträge macht deutlich, wie die Selbstbestimmung behinderter Menschen (als Kern der UN-BRK)

auf höchst unterschiedliche Handlungsfelder bezogen wird, wobei das notwendige Maß an Assistenz gewährleistet werden muss, um die Rechtsausübung zu ermöglichen. Das Handbuch bietet eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten für Fachkreise und die interessierte Öffentlichkeit, den Menschenrechtsansatz der Konvention in die gesellschaftliche Praxis zu tragen. Dabei geht es insbesondere darum, das Bewusstsein für die sozialen, ökonomischen und kulturellen Rechte behinderter Menschen zu schärfen und deren Marginalisierung als Folge der Wechselwirkung zwischen Beeinträchtigungen und physischen, sozialen und einstellungsbezogenen Barrieren zu betrachten. Hierzu kann der Band anregen, ebenso wie zu einer kritischen Auseinandersetzung mit den einzelnen Beiträgen.

Prof. Dr. Marianne Hirschberg  
 marianne.hirschberg@hs-bremen.de,  
 Christian Papadopoulos  
 christian.papadopoulos@hs-bremen.de

**Hans Joas (2015): Sind die Menschenrechte westlich?** München, Kösel, 96 S., € 10,00



Sind die Menschenrechte westlich? Sie sind es nicht, jedenfalls nicht wesentlich und exklusiv: Entweder sind Menschenrechte in zu präzisierendem Sinne universell und somit kulturrauminvariant oder es gibt sie nicht. Bloß westlich können sie nicht sein, wenn ihr Anspruch ernst zu

nehmen ist. Ihr behauptetes Sein kann nicht auf ihre Gegebenheit auf einem bestimmten Kontinent oder gar in einem ausgesuchten Landstrich reduziert werden. Eingedenk dieser Universalitätsannahme wäre es nichts als eine anrühige Unternehmung, Menschenrechte für einen bestimmten Kulturraum oder eine kulturell-politische Himmelsrichtung, wie der so genannte Westen eine sei, vereinnahmen zu wollen – wengleich dieser Kulturraum für die Entdeckung und Beförderung der Menschenrechtsidee eine hervorzuhebende Rolle gespielt hat und spielt. Das schmale Buch von Hans Joas, dessen Titel umstandslos zum Aussprechen eines jeweils zu qualifizierenden *Nicht nur* und somit *Ja auch* verleitet, ist ein soziologisch-historiografisch grundlegender Versuch, eine solche Unternehmung in ihren Konditionen und Konsequenzen zu kritisieren.

Das Bändchen *Sind die Menschenrechte westlich?* ist als unmittelbarer Nachfolger von Joas' Monografie *Die Sakralität der Person* (2011 bei Suhrkamp erschienen) zu verstehen. Es ist dessen politisch-kulturelle Pointierung: Postuliert Joas in seiner umfanglicheren Studie vornehmlich, dass die Menschenrechtsidee und deren konkreter Durchbruch auf der Annahme der Heiligkeit des personalen Individuums beruhen, und zwar insofern, als, wie es im neuen Buch heißt, „jedes einzelne menschliche Wesen mehr und mehr und in immer

stärker motivierender und sensibilisierender Weise als heilig angesehen und dieses Verständnis im Recht institutionalisiert wurde“ (12), bestimmt er nun vornehmlich, dass diese „Sakralisierung der Person“ zu einem „Mittel“ der „Selbtsakralisierung bestimmter Staaten und Staatenbündnisse werden kann“ (14), konkret: zu einer Überhöhung des Westens gegenüber jenen Staaten und Staatenbündnissen, die das Menschenrechtsparadigma nicht so interpretieren und implementieren, wie es die westlichen Staaten tun. Diese Selbstsakralisierung sei problematisch, denn sie verleitet zum einen eifertig zu „kulturelle[n] Überlegenheitsansprüche[n]“ (13) gegenüber jenen, die angeblich den Gedanken der Sakralität der Person nicht internalisiert haben; zum anderen zur Fehlinterpretation und oberflächlichen Durchsicht der eigenen (durchaus von Rückschlägen und Inkonsistenzen gezeichneten) Menschenrechtsgeschichte. Joas sieht so die Gefahr eines „westlichen Triumphalismus“ (9). Ein Blick in die Geschichte belege, dass es mitnichten so sei, dass die Menschenrechte, einmal entdeckt, vom Westen umfassend und systematisch, d.h. konkret politisch-universalisierend, geachtet worden seien. Als Beispiele nennt Joas Sklaverei und Folter. Er ruft ins Gedächtnis, dass es diese „im weiteren europäischen Machtbereich, d.h. in den Kolonien“ noch gab, „nachdem sie in

Europa abgeschafft worden war[en]“ (15) – und zwar befördert durch vermeintliche VertreterInnen der Menschenrechte. Dies zu übersehen, führe leichthin zu einer vorschnellen Selbstheiligsprechung, die nicht im Sinne angemessener sozialhistorischer Erkenntnis sein kann: „Die Aufgabe, die sich der historischen Forschung zu den Menschenrechten stellt, lautet deshalb, ein Bild auch der kulturellen Wurzeln der Menschenrechte zu erzeugen, das von dieser Gefährdung durch Selbstsakralisierung nicht verformt ist“ (14). Zur Erzeugung dieses Bildes einen Beitrag zu leisten, ist das Anliegen des Buches.

Joas stellt mit der titelgebenden Frage letztlich drei Fragen. Erstens: Sind die Menschenrechte im und nur im westlichen Kulturraum entstanden und bloß diesem angehörig? Sie sind es nicht, so Joas. Wenngleich sie nicht überall rechtlich kodifiziert seien, seien sie im weiteren globalen Maßstab angelegt, denn es gebe, „ein Potenzial für die Sakralisierung der Person in den Ethiken aller religiösen und philosophischen Traditionen, die an den achsenzeitlichen Durchbruch zum moralischen Universalismus anknüpfen“ (54). Eingedenk dessen verweist Joas, wie bereits in *Die Sakralität der Person*, darauf, dass die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* (1948) nicht nur von westlichen AutorInnen formuliert worden sei. Exemplarisch nennt er den Libanesen

Charles Malik und den Chinesen Pengchun Chang, die an der Erarbeitung der Erklärung mitgewirkt haben. Wenngleich beide im Westen studiert und promoviert hätten, seien sie im Grunde keine Vertreter eines individualistischen Liberalismus, sondern anderer Wertebindungen, etwa der Ethik des Konfuzianismus. Demzufolge seien die Menschenrechte, wie sie heute bekannt sind, nicht das alleinige Resultat westlichen Denkens, sondern „einer Verständigung zwischen einer Vielfalt von beteiligten Denk- und Kulturtraditionen“ (74).

Zweitens: Sind die Menschenrechte, einmal im Westen entdeckt, umstandslos zu einem moralpolitischen Paradigma geworden, welches das politische Agieren westlicher Staaten systematisch, wesentlich und über eigene kulturelle Grenzen hinweg angeleitet hat? Joas' Antwort: Sie sind es nicht. Die von Joas genannten Beispiele von Folter und Sklaverei zwischen dem 18. und dem 20. Jahrhundert belegen dies. So konstatiert er: „Wir müssen [...] der Tatsache ins Auge sehen, dass die Errungenschaften der europäischen Freiheits- und Rechtsgeschichte in der Regel für die angestammte Bevölkerung der europäischen Kolonien gerade nicht zur Geltung kamen“ (63).

Drittens: Sind die Menschenrechte ein geeignetes Machtmittel im Geiste eines westlichen Triumphalismus, einsetzbar für eine Politik westlicher moralischer Überlegenheit? Sie sind es nicht, wie sich,



so deutet Joas an, aus den Antworten auf die beiden ersten Fragen bereits schlussfolgern lässt.

Joas bietet diverse historische Funde und Gründe an, die Unternehmung, Menschenrechte als westlich zu vereinnahmen, deutlich zurückzuweisen. Darauf zumindest hinzuweisen (denn für eine ausgiebige Studie reicht der Raum des schmalen Bandes offenkundig nicht), ist das Verdienst der lesbaren und lesenswerten Monografie, die zusammen mit dem Vorgänger *Die Sakralität der Person* gelesen werden sollte, um den umfassenden

Belang von Joas' genealogischem Zugriff ermessen zu können. Das Buch *Sind die Menschenrechte westlich?* allein ist allerdings in problemlos nachvollziehbarer Weise kritisch und angesichts der weitenteils unrühmlichen Geschichte des westlichen Kolonialismus und Imperialismus sowie aktueller Fälle westlicher Menschenrechtsbrüche eine notwendige „Herausforderung zur Selbstkritik“ (80).

Dr. des. Christoph Sebastian Widdau  
widdau@uni-potsdam.de

---

**Ingeborg Maus (2015): Menschenrechte, Demokratie und Frieden. Perspektiven globaler Organisation,** Berlin, Suhrkamp, 238 S., € 16,00

---



Menschenrechte, Demokratie und Frieden – Was auf den ersten Blick wie eine bloße Aufzählung erscheinen mag, erweist sich im Laufe der Lektüre als zentrale These des Buches. Die Menschenrechte, so Maus, erlangen nur in der Verbindung mit demokratischen Verfahren ihre eigentliche Bedeutung, und: „Ohne Frieden sind Menschenrechte und Demokratie nicht zu

verwirklichen.“ (14) In vier Kapiteln erläutert Maus diese These und vertieft dabei Diskussionsstränge aus früheren Arbeiten. Den Ausgangspunkt bildet eine Interpretation von Kant, die diesen als fast schon radikalen Demokraten und, weniger kontrovers, als Vordenker einer Weltfriedensordnung versteht. Eine zentrale Stellung nimmt darin der Begriff der Volkssouveränität ein, den Maus wider ethnische Verkürzungen in seinem ursprünglichen demokratischen Gehalt bewahren will: „Volkssouveränität ist mit dem Organisationsprinzip der Willensbildung durch Freie und Gleiche, das der Gesellschaftsvertrag begründet, identisch.“ (36)

Im ersten Kapitel überführt Maus diese Überlegungen in eine Kritik an militä-

rischen Interventionen zum Schutz der Menschenrechte. Das Gebot der Nicht-Intervention gründet für sie im Respekt vor der Souveränität eines demokratischen Volkes, die gerade auch die Bestimmung und institutionelle Ausgestaltung der Menschenrechte umfasst. Diesen Respekt gilt es nach Maus auch jenen Völkern zu zollen, die noch weit vom Ideal einer demokratischen Republik entfernt sind. Mit Kant betont sie in diesem Zusammenhang den Wert der „Autonomie innergesellschaftlicher Lernprozesse“ (60). Wo dieser missachtet wird, drohe eine sich selbst legitimierende Eskalation der Gewalt: „Aus Freiheitsrechten werden so leicht Ermächtigungsnormen für Staatsapparate, und die Individuen stehen in Gefahr, von Subjekten und Interpreten ihrer Rechte zu bloßem ‚Material der Grundrechtsverwirklichung‘ zu degenerieren.“ (20). Einzig im Falle von Völkermord hält sie eine Intervention für rechtfertigbar (55, 197f.).

Das zweite Kapitel erläutert in detaillierter Textexegese „Kants Gründe gegen den Weltstaat“. Den Ausgangspunkt bildet eine „verwirrende Passage“ (63), in der Kant die geeinte Weltrepublik als das eigentliche Gebot der Vernunft beschreibt, den Völkerbund hingegen nur als „das *negative* Surrogat“ (63) zur Abwehr des Krieges. Maus interpretiert diese Ausführungen als instrumentelle Frage nach der „Tauglichkeit der Modelle“ (70) und macht in diesem Sinne bei Kant drei Argumente gegen die Weltrepublik aus: Diese

ist nicht in der Lage, effektiv den Frieden zu sichern, kann zudem nur auf gewaltsame Weise und damit in direkter Verkehrung ihres eigentlichen Zweckes erreicht werden und würde sich schließlich durch ihr globales Ausmaß jeglicher demokratischen Kontrolle entziehen.

Das dritte Kapitel wendet sich der Diskussion über die Konstitutionalisierung des Völkerrechts zu. Weil es auf globaler Ebene keine entsprechenden demokratischen Verfahren gebe, so Maus, könne das hier entstehende, diffus „emergierende“ Recht auch nicht den Rang einer Verfassung beanspruchen. Anstatt mit dem „Gütesiegel der Verfassung“ (120) die begrenzte Legitimationsgrundlage des Völkerrechts zu verdecken, argumentiert sie dafür, das Völkerrecht wieder stärker als freiwilligen Vertrag demokratischer Völker im Sinne des Kantischen Völkerbundes zu begreifen.

Im vierten Kapitel vertieft sie einen Teilaspekt der Debatten um die Konstitutionalisierung des Völkerrechts, nämlich die Debatte zur Emergenz einer globalen Verfassung. Dabei nimmt sie drei Phänomene in den Blick: die Rechtsbildung durch internationale Strafgerichte wie das Jugoslawien-Tribunal, die Verselbständigung des globalen Wirtschaftsrechts etwa im Rahmen der Schiedsgerichte der WTO und schließlich den gezielten Bruch mit geltendem Völkerrecht wie im Falle des Kosovo-Krieges. Die sich hier ausdrückende Infragestellung positiven Rechts bedroht nach Maus eine wesentliche Voraussetzung

demokratischer Volkssouveränität. In einer durchaus überraschenden Wendung räumt sie jedoch die Möglichkeit ein, dass sich wenigstens auf lange Sicht die Völker Europas eine gemeinsame Verfassung geben könnten, die diesen Namen verdient.

Der Band schließt mit einem Anhang, der ein Interview im Deutschlandfunk sowie einen Festvortrag an der Universität Bremen enthält. Hier zeigt Maus gerade in der politischen Zuspitzung die Lust am kontroversen Argument.

Die Überlegungen von Maus lassen sich auf eine eindringliche Warnung verdichten: Wird die Erweiterung von Menschenrechten und Demokratie über den Staat hinaus mit der Aufgabe des normativen Ideals von Volkssouveränität erkaufte, so könnte sich der vermeintliche Fortschritt am Ende als Rückfall in vormoderne Zeiten erweisen. Diese Warnung ist wichtig und doch stellt sich die Frage, ob die Rückkehr zu einer von Kant inspirierten Staatenordnung den heutigen Problemlagen angemessen ist. Dies gilt umso mehr, als Maus nicht einen realen Verfall beschreibt, sondern vielmehr den Verlust des normativen Ideals einer Welt friedlicher und demokratischer Staaten, dessen Verwirklichung erklärtermaßen erst noch aussteht (25).

So verwundert es mit Blick auf die für das Buch zentrale Diskussion um humanitäre Interventionen, wie stark Maus den Wert autonomer Lernprozesse bemisst.

Externes Eingreifen ist für sie nur im Falle von Völkermord gerechtfertigt, was bedeutet, dass alle Gewalt unterhalb dieser Schwelle zu tolerieren ist, wie Maus selbst am Beispiel der jugoslawischen Zerfallskriege ausführte (57 ff.). Doch lässt sich eine solche Zurückweisung basaler moralischer Ansprüche des Individuums mit Verweis auf das weit entfernte Ziel der Volkssouveränität rechtfertigen, zumal im Lichte von Kants Instrumentalisierungsverbot?

Auch die kategorische Zurückweisung transnationaler Demokratie erscheint bei genauerer Betrachtung problematisch. Wenn Maus selbst eine europäische Volkssouveränität in Aussicht stellt, bleibt letztlich nur ein sehr formalistisches Argument, wonach hier nun wirklich die Grenzen demokratischer Erweiterung erreicht seien. Dieses Argument wirkt umso fragwürdiger, wenn man bedenkt, dass auch jene von Maus viel zitierten frühen Verfechter des demokratischen Nationalstaates schon mit ganz ähnlichen Einwänden konfrontiert waren. Sollte es aber möglich sein, die Demokratie über den Staat hinaus zu erweitern, so ließe sich auch über die Menschenrechte in einer Weise nachdenken, die das von Maus zu Recht betonte Wechselverhältnis von Menschenrechten und Demokratie ernst nimmt und doch nicht auf den Staat beschränkt bleibt.

Dr. Daniel Jacob  
daniel.jacob@fu-berlin.de



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

# Gesellschaft

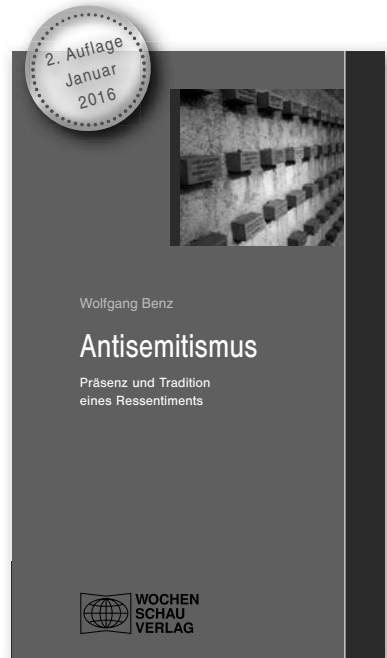
Wolfgang Benz

## Antisemitismus Präsenz und Tradition eines Ressentiments

Judenfeindschaft aus unterschiedlichen Motiven gipfelte unter nationalsozialistischer Ideologie im 20. Jh. im Völkermord. Der Juden Hass lebte fort, daneben entstand nach dem Holocaust ein mit neuen Argumenten operierender Antisemitismus, der Scham- und Schuldgefühlen entspringt. Der oft beschworene „neue Antisemitismus“ ist dagegen nichts anderes als die monotone Judenfeindschaft mit ihren Stereotypen, Legenden, Unterstellungen und Schuldzuweisungen, die sich in Jahrhunderten entwickelt hat. Doch nicht nur Judenhasser bieten Anlass zur Sorge. „Islamkritiker“ denunzieren pauschal alle Muslime als Judenfeinde und Überengagierte versuchen, Antisemitismus auf die Haltung gegenüber Israel zu verengen und beziehen in ihr Verdikt jede kritische Haltung zur israelischen Politik mit ein.

Objektive Kriterien, was Antisemitismus ist, wie er sich historisch entfaltetete, in welchen Formen er vorkommt, wie Judenfeindschaft von Israelkritik abzugrenzen ist, sind für eine differenzierte Betrachtung unentbehrlich. Informationen und Argumente dazu finden Sie in diesem Buch.

ISBN 978-3-7344-0104-6, 256 S., € 14,80 (Buch)  
1. Aufl. Juli 2015; 2. Aufl. Januar 2016  
ISBN 978-3-7344-0105-3, € 11,99 (E-Book)



### Der Autor

Prof. Dr. Wolfgang Benz ist Historiker. Er lehrte bis 2011 an der TU Berlin und leitete dort das Zentrum für Antisemitismusforschung.

Zahlreiche Veröffentlichungen zur deutschen Geschichte im 20. Jh., zum Holocaust und zur Ressentimentforschung

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

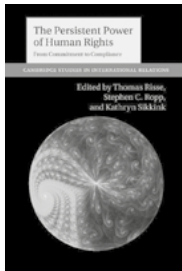


[www.facebook.com/  
wochenschau.verlag](https://www.facebook.com/wochenschau.verlag)



@wochenschau-ver

**Thomas Risse, Stephen C. Ropp, Kathryn Sikkink (2013) (eds.):  
The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to  
Compliance, Cambridge, Cambridge University Press, 374 S., € 30,55**



Mehr als eine Dekade nach der Veröffentlichung des Bandes *The Power of Human Rights* blickt das Herausgebertrio, Thomas Risse, Stephen C. Ropp und Kathryn Sikkink, kritisch auf die eigenen Forschungsergebnisse zurück. Resultat dieser Bestandsaufnahme ist ein neuer Band: *The Persistent Power of Human Rights*. Hier wird vorwiegend das Spiralmodell des Menschenrechtswandels in den Blick genommen: Hat es den empirischen Tests der vergangenen fast fünfzehn Jahre standgehalten? Muss es ergänzt oder sogar revidiert werden?

*The Power of Human Rights* erschien im Jahre 1999 zum 50. Geburtstag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Das Herzstück des Bandes ist das Spiralmodell, das sich aus den Ergebnissen elf verschiedener Länderfallstudien speiste. Das Modell erklärt, mithilfe welcher Mechanismen und Akteurskonstellationen internationale Normen inner-

staatliche Menschenrechtspraktiken verändern können. Die Kernelemente des ursprünglichen Modells beinhalten Erklärungen zum Menschenrechtswandel, die sich in fünf (im Idealfall) aufeinander folgenden Phasen abzeichnen.

In *The Persistent Power of Human Rights* identifizieren die HerausgeberInnen drei wesentliche Schwächen ihres Phasenmodells: Erstens wurden verschiedene Prozesse und Rahmenbedingungen unterspezifiziert, insbesondere der Übergang von der staatlichen Anerkennung von Menschenrechtsnormen (*commitment*) zu deren tatsächlicher Einhaltung (*compliance*). Zweitens gingen die ForscherInnen von funktionierenden Staaten aus und konzentrierten sich mehr auf den mangelnden Willen des Staates als auf fehlende institutionelle Kapazitäten zur Rechtsimplementierung. Die Forschung zu Arenen begrenzter Staatlichkeit und die Erkenntnisse aus der compliance-Forschung können hier Abhilfe schaffen. Drittens lag der Fokus der Analyse ursprünglich nicht auf mächtigen (oder demokratischen) Staaten wie China und den USA. Gerade im Zuge der Bedrohung durch Terrorismus haben aber auch demokratische Staaten sich ambivalent gegenüber Menschenrechten, wie der Anti-Folter-Norm, verhalten (4).

Diese selbst identifizierten Defizite werden in *The Persistent Power of Human Rights* umfassend adressiert, aufgearbeitet und ergänzt. Die Forschungsfrage in diesem Band lautet: Unter welchen Bedingungen und durch welche Mechanismen bewegen sich Akteure, also Staaten, transnationale Unternehmen und andere private Akteure, von der Anerkennung internationaler Menschenrechte zu deren Einhaltung (5)? Damit soll insbesondere der ersten Schwachstelle entgegengewirkt sowie der Diversifizierung der Akteure in der Menschenrechtspolitik Rechnung getragen werden. Die Frage wird im Band in vier Abschnitten beantwortet: Zunächst erfolgt eine Bestandaufnahme der empirischen Forschung, die das Spiralmodell in den vergangenen Jahren getestet hat. Besonders lesenswert ist hier das Kapitel von Anja Jetschke und Andrea Liese (Kapitel 2), das sehr umfassend eine ganze Reihe von qualitativen Forschungsarbeiten synthetisiert und noch weitere Kritikpunkte am Modell herausarbeitet. Des Weiteren ist auch der Beitrag von Beth Simmons (Kapitel 3) bedeutend, welcher aufzeigt, inwiefern die quantitative Forschung die Annahmen des Spiralmodells bestätigen konnte. Im zweiten Teil des Buches werden konzeptuelle und methodologische Fragen aufgegriffen. Hier erweitern Tanja A. Börzel und Risse die Forschungsagenda auf Räume begrenzter Staatlichkeit (Kapitel 4). Der dritte Teil des Bandes dient der Analyse

neuer Fallstudien, wie den USA im Zusammenhang mit Folter durch Sikkink (Kapitel 8) und der Volksrepublik China durch Katrin Kinzelbach (Kapitel 9). Vera van Hüllen betrachtet in diesem Abschnitt die Fälle Tunesien und Marokko, die schon Teil des ersten Bandes waren, hier aber noch einmal vor dem Hintergrund des Arabischen Frühlings in den Blick genommen werden (Kapitel 10). Der vierte und letzte Teil fokussiert auf die Rolle privatwirtschaftlicher Akteure im Zusammenhang mit dem United Nations Global Compact in dem Kapitel von Wagaki Mwangi, Lothar Rieth und Schmitz (Kapitel 11) und in der Funktion als Normunternehmer im Beitrag von Nicole Deitelhoff und Klaus Dieter Wolf (Kapitel 12). Schließlich wird auch die Menschenrechtseinhaltung bewaffneter Rebellengruppen in einem Aufsatz von Hyeran Jo und Katherine Bryant thematisiert (Kapitel 13).

Im Schlusskapitel von Risse und Sikkink wird die aufgeworfene Forschungsfrage noch einmal im Lichte der präsentierten Ergebnisse beantwortet (Kapitel 15). Zunächst müssen vier soziale Mechanismen berücksichtigt werden, um den Schritt von staatlicher Normanerkennung (*commitment*) zur Normeinhaltung (*compliance*) besser zu verstehen. Dazu zählen die Rolle von Zwang, Rechtsdurchsetzung und Sanktionen (*enforcement*), Überzeugung und Diskurs (*persuasion and discourse*) sowie der Aufbau von

Kapazitäten (*capacity-building*) (278-286). Zudem wird Regeleinhaltung durch bestimmte Rahmenbedingungen mehr oder weniger wahrscheinlich. Wichtige Faktoren, die hier berücksichtigt werden müssen, sind der Regimetypp (*regime type*), die Qualität der Staatlichkeit (*degree of statehood*), De(-)zentralisierung der Normimplementierung (*centralization of rule implementation*) und materielle und soziale Vulnerabilität (*material and social vulnerability*) (286). Mit dieser Ergänzung wird, wie die Autoren selbst einräumen, keine allgemeingültige Theorie des Menschenrechtswandels proklamiert, aber die Mechanismen und Bedingungen, unter denen Schritte in Richtung Menschenrechtseinhaltung begünstigt werden, konkretisiert. Damit löst der Sammelband das Versprechen des Untertitels *From Commitment to Compliance* ein.

Trotzdem bleiben einige für die Menschenrechtsforschung in den Internationalen Beziehungen wichtige Aspekte unterbelichtet. So wird nicht ganz deutlich, warum der Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect, R2P*) in dem Band so wenig Aufmerksamkeit zukommt. Diese wird zwar in verschiedenen Kapiteln erwähnt, im Schlussteil auch kurz diskutiert, aber deren Bedeutung für ein verändertes Verständnis von staatlicher Souveränität zugunsten des Menschenrechtsschutzes nicht umfassend reflektiert. Dabei könnte die R2P doch

potentiell zum Erstarren oppositioneller Gruppen im Land und schrittweise zum Menschenrechtswandel führen und damit auch im Zusammenhang mit dem Spiralmodell relevant sein. Auch wenn sie, wie die AutorInnen argumentieren, nur in Ausnahmefällen zum Einsatz kommen wird, lohnt es sich doch, diese – für die Menschenrechtspolitik bedeutende Entwicklung – an neue Erkenntnisse zum Spiralmodell anzukoppeln. Des Weiteren wird auch der Rolle lokaler Akteure (in Abgrenzung zu oppositionellen Akteuren, die auf der nationalen Ebene agieren), insbesondere in Bezug auf die konkretisierten sozialen Mechanismen, kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Aber tragen diese nicht auch zum Aufbau von Kapazitäten gerade in Räumen begrenzter Staatlichkeit bei? Und sind es nicht häufig lokale nichtstaatliche Akteure, die wichtige Überzeugungsprozesse auf der Graswurzelebene einleiten?

Daran schließt sich noch ein weiterer Kritikpunkt an. Obwohl bereits in der Einleitung darauf hingewiesen wird, dass eine Unterscheidung zwischen Normadressaten und Normzielgruppe wichtig sein kann (19), wird diese Differenzierung im Band nicht immer konsistent vorgenommen. Dabei wäre genau das für eine Spezifizierung der Schritte von der Anerkennung zur Einhaltung von Menschenrechten wesentlich. Denn es kann davon ausgegangen werden, dass in bestimmten Fällen andere Mechanismen

die Normsozialisation staatlicher Akteure (der Normadressaten) bestimmen, als für die Normsozialisation gesellschaftlicher Akteure (Normzielgruppe) wichtig sind. Und gerade die gesellschaftliche Sozialisation spielt bei einigen Rechten, wie dem Schutz vor weiblicher Genitalverstümmelung, ökonomischer Ausbeutung oder Religionsfreiheit eine wesentliche Rolle, um überhaupt zur Regeleinhaltung zu gelangen.

Als Resümee bleibt festzuhalten, dass auch *The Persistent Power of Human Rights* eine große Bereicherung für die menschenrechtliche Forschung und Praxis darstellt. Bedeutsam ist insbesondere die kritische Reflektion der eigenen Forschungsergebnisse sowie deren Konkreti-

sierung und Verfeinerung vor dem Hintergrund veränderter weltpolitischer Bedingungen und neuer empirischer Erkenntnisse. Die kritische Würdigung des Spiralmodells, dessen Ergänzung um neue soziale Mechanismen sowie die Anwendung auf eine Reihe nichtstaatlicher Akteure führen dazu, dass es weiterhin in Forschung und Lehre der Internationalen Beziehungen relevant sein wird. *The Persistent Power of Human Rights* gehört also ins Bücherregal von jedem, der sich mit Menschenrechtsforschung und -politik auseinandersetzt.

Dr. Andrea Schapper  
andrea.schapper@stir.ac.uk



# ABSTRACTS

---

## **Thorsten Thiel: Anonymität und der digitale Strukturwandel der Öffentlichkeit**

Der Beitrag skizziert den Wandel von Anonymität und Anonymitätsdiskursen in der Gegenwart und gibt eine Antwort auf die Frage, ob die Politisierung des Themas Anonymität in dessen Verrechtlichung münden kann oder gar münden sollte. Hierfür werden zunächst einige konzeptionelle Überlegungen zu Anonymität und deren Zusammenhang zu demokratischer Öffentlichkeit vorgenommen. Anschließend wird die Veränderung von Anonymität im digitalen Strukturwandel nachvollzogen und beschrieben, wie insbesondere im vertikalen Bereich – dem Verhältnis zu ressourcenstarken Akteuren – die Möglichkeit anonymen Handelns schwindet. Die sich aus der Entwicklung ergebende Politisierung von Anonymität hat zwar zu einer großen Aufmerksamkeit für das Thema geführt, überzeugende Antworten auf die Entwicklung sind jedoch noch nicht formuliert worden.

## **Anonymity and the digital transformation of the public sphere**

The article lays out the development of anonymity and discourses on anonymity in liberal western societies. It shows that we face an enduring decline of the possibilities of anonymous communication and discusses whether the current politicization of the issue is likely to reverse this decline. The article starts by offering some conceptual clarifications on anonymity and its role for democratic publics before it traces the changes that have occurred with regard to anonymous communication in relation to the digital turn. It is explained how 'vertical' anonymity (anonymity against resourceful institutions) have dwindled, which leads to an analysis of the framing of anonymity in public discourse in the final part of the paper. It is argued that politicization alone will not be sufficient to confront the wide-ranging tendencies of de-anon-

ymization and that the solutions currently debated fall short of the developments underway.

## **Matthias C. Kettmann: Menschenrechte im Multistakeholder-Zeitalter: Mehr Demokratie für das Internet?**

Was offline gilt, gilt auch online. Doch gerade die Grundfragen der legitimen Ordnung des Internets stellen Recht und Politik vor neue Herausforderungen. Diffuse Machtverhältnisse, neue Akteurskonstellationen und sich wandelnde Normenvokabularien tragen dazu bei, dass Ansätze, die normative Ordnung des Internets auch nur grundlegend zu skizzieren, herausfordernd bleiben. Dieser Beitrag zeigt exemplarisch auf, wie effektiver Menschenrechtsschutz sowohl Bedingung als auch Resultat einer legitimen Internet Governance sein kann. Der Beitrag zeigt zuerst, dass Internetzugang als Voraussetzung der Realisierung aller Menschenrechte im Internet sowohl völkerrechtlich als auch staatsrechtlich geschützt ist. Zugang allein reicht aber nicht. In Folge arbeitet der Beitrag aus, warum die Sicherung des Rechts auf Privatleben (und der Meinungsäußerungsfreiheit) eine wichtige Vorbedingung für eine echte Teilhabe am Internet ist. Die demokratische Legitimation von Internetpolitik-Prozessen verbleibt unvollständig; doch dem Multistakeholderansatz wohnt großes Potenzial der verstärkten demokratischen Partizipation an der Entwicklung von Internet-Normen inne.

## **Human Rights in Times of Multistakeholderism: More Democracy for the Internet?**

The Internet does not change the law fundamentally. We do not need new human rights for the Internet – we need to apply those we have. But the development of legitimate normative order poses legal and policy challenges. New power relationships, actors and normative vocabularies make the establishment of a normative order challenging. This contribution shows



**WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

**Wörterbuch**

Bente Gießelmann, Robin Heun, Benjamin Kerst,  
Lenard Suermann, Fabian Virchow (Hrsg.)

## Handwörterbuch rechtsextremer Kampfbegriffe

Was meinen Rechtsextreme, wenn sie von Islamisierung, Geschlechtergleichschaltung oder Schuld-Kult sprechen? Dieses Handwörterbuch zeigt, wie die extreme Rechte mit Begriffs(um)deutungen und Wortneuschöpfungen Bausteine ihrer Weltanschauung über die Sprache zu vermitteln und zu verankern versucht. Das Handwörterbuch erschließt das begriffliche Kontinuum der extremen Rechten und bietet insbesondere Multiplikatorinnen und Multiplikatoren aus Schule, Medien, Sozialarbeit und Gewerkschaft eine Grundlage für die fundierte Auseinandersetzung damit.



ISBN 978-3-7344-0155-8 (Buch), 368 S., € 24,80

ISBN 978-3-7344-0156-5 (eBook), € 19,99



U. Mayer, H.-J. Pandel,  
G. Schneider,  
B. Schönemann (Hrsg.)  
**Wörterbuch  
Geschichtsdidaktik**  
ISBN 978-3-89974257-2,  
208 S., € 13,80



Reinhold Hedtke,  
Birgit Weber (Hrsg.)  
**Wörterbuch  
Ökonomische Bildung**  
ISBN 978-3-89974370-8,  
368 S., € 19,80



G. Weißeno, K.-P. Hufer,  
H.-W. Kuhn, P. Massing,  
D. Richter (Hrsg.)  
**Wörterbuch  
Politische Bildung**  
ISBN 978-3-89974248-0,  
466 S., € 19,80



Werner Pfennig  
**Definitionen Moderne  
Politikwissenschaft**  
Die Sammlung Pfennig  
ISBN 978-3-89974660-0,  
224 S., € 7,00

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



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



@wochenschau-ver

how human rights protection is a condition and result of a legitimate normative order of the Internet. First, the contribution demonstrates that Internet access is a fundamental human right. But guaranteeing access, through international and constitutional law, is not enough. The right to privacy must also be effectively protected in order to ensure the possibility of meaningful participation. This participation is realized through multistakeholder approaches to norm creation that have great potential for the development of more legitimate Internet Governance norms.

### **Ben Wagner: Kommunikation konstituiert Gesellschaft: Warum es Zeit ist, den Zugang zum freien Internet als Menschenrecht anzuerkennen**

Kommunikation ist die Grundlage der Gesellschaft. Sowohl für das soziale Zusammenleben von Menschen als auch für das Funktionieren von digitalisierten Objekten ist ungehinderte Kommunikation notwendig. Dennoch ist die Abschaltung von Kommunikationsnetzen ein globales Phänomen. Um die Digitalisierung menschenwürdig zu gestalten, fordert der Beitrag, einen diskriminierungsfreien Zugang zum Internet als Menschenrecht zu verankern.

### **Communication constitutes Society**

Communication is the foundation of society. Both the living together of human beings as well as the functioning of coded objects require free communication. However, network shutdowns are a global phenomenon. In order to design digitization in a humane way, the article calls for equal internet access to become a human right for all.

### **Anja Mihr: Ein Cyber-Gesellschaftsvertrag für die Menschenrechte**

Menschenrechte im Internet und Cyberraum fördern und den Umgang zwischen Service-Anbietern und Internetnutzern regulieren ist Ziel eines Cyber-Gesellschaftsvertrages. Die Umsetzung grundlegender Freiheitsrechte ebenso wie aller sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechte und die Umset-

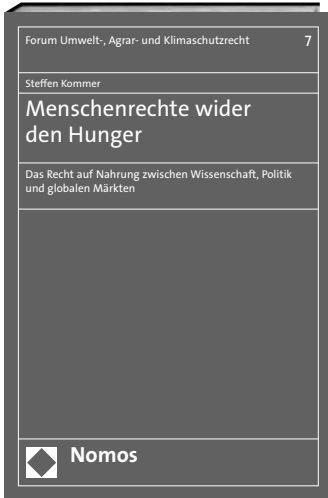
zung der Sustainable Development Goals sind ohne das Internet heute nicht mehr denkbar. Doch bisher gelang es der Staatengemeinschaft nicht, die Menschenrechte ausreichend zu schützen oder zu fördern, weder offline noch online. Trotz aller staatlichen, regionalen oder internationalen Versuche auf UN- oder EU-Ebene unterliegt die steigende Zahl der Nutzer und Anbieter im Internet einer eigenen Dynamik, die mit Markt- oder Selbstregulierung allein nicht in den Griff zu bekommen ist. So verabschiedete im Dezember 2015 die UN-Generalversammlung eine Resolution zum Multistakeholder-Ansatz, die der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte im Internet neuen Auftrieb geben und langfristig zu einer neuen Form eines sozialen Kontrakts zwischen Staat, ‚Cyber-Bürger‘ und privaten Anbietern im Internet führen soll.

### **A Cyber Social Contract for Human Rights**

Human rights in the cyberspace and Internet need a new type of social contract, which allows for all users of the Internet to promote human rights for all, may they be private or governmental service providers or users of these services. At the same time this contract aims to regulate but not to control the interaction among all users. Thus far governmental and state based initiatives, laws and regulations have not let to the anticipated outcome to promote and protect human rights in the Internet at the same time. Therefore it soon became clear to the international state and ‚cyber-community‘ that a different kind of agreement or contract has to be found.

The Internet is a tool for the implementation of fundamental freedom rights as well as social and economic human rights, in particular in the context of the realization of the Sustainable Development Goals. Although human rights norms and standards are valid offline and online in the same manner, the way to implement and enforce them, will be different in the virtual space. In the light of these challenges and the fact that the number of users and providers is dramatically increasing by each day, the UN General Assembly has passed a resolution concerning the multi-stakeholder approach as a mecha-

# Der Kampf gegen den Hunger und für soziale Menschenrechte



## Menschenrechte wider den Hunger

Das Recht auf Nahrung  
zwischen Wissenschaft, Politik  
und globalen Märkten

Von Dr. Steffen Kommer

2016, 379 S., brosch., 99,- €

ISBN 978-3-8487-3007-0

eISBN 978-3-8452-7394-5

(Forum Umwelt-, Agrar- und  
Klimaschutzrecht, Bd. 7)

[nomos-shop.de/27021](http://nomos-shop.de/27021)

Welchen Beitrag kann das Recht auf Nahrung zur Überwindung der globalen Ernährungskrise leisten? Statt das Ziel einer hungerfreien Welt als Utopie abzutun, werden Menschenrechtsklagen als wirksame Instrumente beschrieben, um Diskurse über Ursachen von Nahrungsunsicherheit anzuregen und die Ergreifung notwendiger Anti-Hunger-Programme zu beschleunigen. Aufbauend auf der nationalen und internationalen Rechtsprechung zum „right to food“ werden drei Zugangsrechte entwickelt:

das Recht auf soziale Fürsorge, das Recht auf ein ausreichendes Einkommen und das Recht auf Selbstversorgung.

Angesichts globaler Gefährdungslagen, die sich etwa in abrupt schwankenden Weltagrarpreisen sowie dem Klimawandel offenbaren, wird zudem eine transnationale Schutzdimension begründet. Die Bedeutung grenzüberschreitender Menschenrechtsdiskurse wird exemplarisch anhand von zwei Fallstudien zum Agrardumping und zur Förderung von Biokraftstoffen verdeutlicht.

nism to implement, realize and protect globally agreed human rights norms and standards for the Internet and in the cyberspace. The goal is, that many stakeholder, but overall international-governmental organizations and governments, act jointly in agreeing on global instruments and mechanism to enforce human rights in the Internet, and which in the consequence can be called a new cyber-contract' between state, providers and users in the Internet.

### **Frédéric Krumbein: Chinas Beitrag zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte**

Der Autor analysiert den bedeutenden – aber wenig bekannten – chinesischen Beitrag zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Die chinesische Delegation hat die Formulierung der Ziele in der Präambel und von zentralen Prinzipien der Erklärung in den ersten drei Artikeln sowie in Artikel 22 maßgeblich beeinflusst. Zudem hat sie wichtige Beiträge zu verschiedenen Artikeln geleistet, wie beispielsweise zum Recht auf Bildung. China hat sich besonders um die universelle Geltung der Erklärung verdient gemacht: für ein leicht verständliches Dokument ohne eindeutige religiöse oder kulturelle Bezüge und mit starker Betonung der Gleichheit aller Menschen und des Verbots der Diskriminierung.

### **The Chinese Contribution to the United Nations Universal Declaration of Human Rights**

The author analyzes the prominent – but not well-known – Chinese contribution to the Universal Declaration of Human Rights from 1948. The Chinese delegation exercised considerable influence upon the formulation of the preamble and core principles of the declaration in the first three articles and in article 22. Furthermore, it played a major role in drafting different articles, as for example the right to education. One of China's most crucial influences was to increase the universal appeal of the declaration: for a concise and intelligible document without referring to cultural or religious foundations and emphasizing the equality of all human beings and the prohibition of discrimination.

### **Anna Lübke: Menschenrechtliche Grenzen des Europäischen Asylsystems: Zur Rolle von EuGH und EGMR**

Im Europäischen Asylsystem soll jeder Schutzsuchende ein Asylverfahren bekommen. Gegen irreguläre Einwanderung soll der Kooperationsraum abgesichert werden, ein Anspruch Schutzbedürftiger auf reguläre Einwanderung ist nicht vorgesehen. Für dennoch Ankommende soll die innereuropäische Zuständigkeit effizient geklärt und der Schutzsuchende an den verantwortlichen Staat überstellt werden. Weder die Abgrenzung des europäischen Schutzraumes nach außen noch die innereuropäische Zuordnung der Schutzsuchenden hat sich wie konzipiert realisieren lassen. Unter anderem liegt das an den Menschenrechten der Schutzsuchenden. Es werden Entscheidungen des EuGH und des EGMR vorgestellt, die dem Konzept gesetzt haben. Es zeigt sich, dass die einflussreichsten Entscheidungen vom EGMR kommen. Der Beitrag analysiert die Gründe und beschreibt die Konfliktlage, die sich in der Folge zwischen den beiden Gerichten aufgebaut hat.

### **Human Rights and the Common European Asylum System: The role of the CJEU and the ECtHR**

The European Asylum System grants one and only one asylum procedure to every applicant reaching Europe. Irregular immigration into Europe shall be prevented, a regular entryway for asylum seekers is not provided. For every asylum seeker yet arriving, Member states shall find, in accordance with the Dublin-Convention, a swift agreement on the responsible state. Neither the enclosure of the Dublin area nor the forced allocation of asylum seekers within the area did work out as projected. One reason are the human rights of the asylum seekers. This contribution outlines decisions of the CJEU and the ECtHR that set bounds to the European Asylum System. The most influential decisions come from the ECtHR. The contribution analyzes the reasons and describes the conflict situation that has hence arisen between the two courts.

Lothar Krappmann, Christian Petry (Hrsg.)

# Worauf Kinder und Jugendliche ein Recht haben

## Kinderrechte, Demokratie und Schule: Ein Manifest

Aus der Perspektive der Kinderrechte wird deutlich, dass vieles in der Schule im Argen liegt. Mit dem Blick auf die Praxis vieler für ihre Arbeit gewürdigter Schulen wird vor Augen geführt, wie Schulen aussehen können, die den Kinderrechten gerecht werden: demokratisch, partizipativ, ermutigend, fördernd, inklusiv, im Umfeld gut verankert, offen und zukunftsfest.

*„Wer Kinder zu Mitgliedern der Gesellschaft erziehen will, muss sie als solche behandeln, das ist das Kernanliegen der Autoren.“*

Philipp Nowotny, Süddeutsche Zeitung



ISBN 978-3-95414-054-1, 304 S., € 29,90  
 Subskriptionspreis bis 30.9.2016: € 23,80

### Die Herausgeber

#### Lothar Krappmann

Dr. phil., war bis 2001 am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung in Berlin und als Honorarprofessor an der Freien Universität Berlin tätig und bis 2011 Mitglied des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes.

#### Christian Petry

arbeitete als Lehrer und Sozialwissenschaftler im Internat Birklehof und an der Gesamtschule Weinheim. Bis 1978 Leiter des Regionalen Pädagogischen Zentrums Aurich und bis 2009 Geschäftsführer der Freudenberg Stiftung. Seit her leitet er die Forschungsgruppe Modellprojekte e. V.

## AUTORINNEN UND AUTOREN

---

*Dr. Elisabeth Holzleithner* ist Universitätsprofessorin für Rechtsphilosophie und Legal Gender Studies an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in der Politischen Philosophie mit Schwerpunkt auf Menschenrechten und Theorien der Gerechtigkeit, Legal Gender & Queer Studies, Recht und Literatur, Recht und Populärkultur.

*Mag. Dr. Matthias C. Kettemann*, LL.M (Harvard) ist Post-Doc Fellow am Exzellenzcluster „Normative Ordnungen“ der Goethe-Universität Frankfurt am Main, wo er sich zur normativen Ordnung des Internets habilitiert, und Lektor am Institut für Völkerrecht der Universität Graz.

*Dr. Frédéric Krumbein*, Promotion in Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin, arbeitet in der Forschungsgruppe Asien der Stiftung Wissenschaft und Politik und lehrt an der Freien Universität und der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin.

*Dr. Anna Lübke* ist Professorin für Öffentliches Recht und ADR an der Hochschule Fulda sowie Kodirektorin des Centrums für interkulturelle und europäische Studien (CINTEUS). Ihr Forschungsschwerpunkt liegt im deutschen, europäischen und internationalen Flüchtlingsrecht.

*Dr. Anja Mihr* ist Gründerin und Leiterin des HUMBOLDT-VIADRINA Centers on Governance through Human Rights in Berlin. Sie vertritt zudem den Franz-Haniel Chair of Public Policy an der Willy-Brandt-School of Public Policy der Universität Erfurt.

*Thorsten Thiel* ist Koordinator des Leibniz-Forschungsverbundes „Krisen einer globalisierten Welt“, Mitarbeiter am Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung und assoziiertes Mitglied des Frankfurter Exzellenzcluster „Die Herausbildung normativer Ordnungen“.

*Ben Wagner* ist Direktor des Zentrums für Internet und Menschenrechte (CIHR) an der Europa Universität Viadrina in Frankfurt (Oder). Er erforscht Kommunikationsabbrüche, digitale Menschenrechte und die Rolle des Internets in der Außenpolitik. Er wurde in Politik- und Sozialwissenschaften am European University Institute in Florenz promoviert.



# THERE IS NO ALTERNATIVE ?

2 Monate Probeabo  
für nur 10 Euro:  
[www.blaetter.de](http://www.blaetter.de)



MIT POLITIKUM  
EINFACH BESSER  
INFORMIERT

*Komplexe politische  
Themen im einfachen  
Zugriff: Renommierete  
Experten aus  
Wissenschaft und Politik  
präsentieren fundierte  
und hochaktuelle  
Analysen auf prägnante  
und verständliche Weise.*

# POLITIKUM

Heft 3 | 2016

ANALYSEN | KONTROVERSEN | BILDUNG

## FLUCHT ZIEL D



Hintergründe,  
Muster und Folgen  
von Gewaltmigration

Grenzen schließen  
oder offen lassen?

Keine Kooperation in Sicht:  
Flüchtlingspolitik der EU

Handlungsspielräume  
und Innovationen  
in den Kommunen

Pro & Contra  
Flüchtlingspolitik der  
Bundesregierung



Heft Nr. 4 | 13,90 € | Schweiz 4116,90



Vierteljahrszeitschrift | 2. Jahrgang | Herbst 2016

NEU

Bereits erschienen:



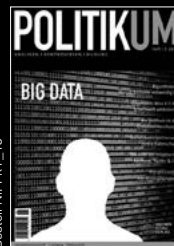
Bestell-Nr. PK2\_15



Bestell-Nr. PK3\_15



Bestell-Nr. PK4\_15



Bestell-Nr. PK1\_16



Bestell-Nr. PK2\_16

FORDERN SIE JETZT IHR GRATIS-PROBEHEFT AN  
[WWW.POLITIKUM.ORG](http://WWW.POLITIKUM.ORG)



WOCHENSCHAU  
VERLAG