
zeitschrift für
menschenrechte
journal for
human rights

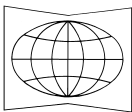
Menschenrechte und Europa

Mit Beiträgen von

Samantha Besson
Hauke Brunkhorst
Sonja Buckel
Carina Fiebich-Dinkel
Nadja Meisterhans
Michael Popović
Marta Sánchez Dionis
Markus Thiel

herausgegeben von

Tessa Debus, 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*)
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*)
- Wissenschaftlicher Beirat:** Susanne Zwingel (*State University of New York, Potsdam*)
Zehra Arat (*Purchase College, New York*)
Heiner Bielefeldt (*Friedrich-Alexander-Univ. Erlangen-Nürnberg*)
Marianne Braig (*Freie Universität Berlin*)
Horst Fischer (*Ruhr-Universität Bochum*)
Rainer Forst (*Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.*)
Karl-Peter Fritzsche (*Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg*)
Brigitte Hamm (*Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg*)
Rainer Huhle (*Nürnberger Menschenrechtszentrum*)
Paul Martin (*Human Rights Center, Columbia University*)
Anja Mihr (*Utrecht University*)
Uta Ruppert (*Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.*)
Rainer Schmalz-Bruns (*Leibniz Universität Hannover*)
Beate Wagner (*Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin*)
Annette Zimmer (*Westfälische Wilhelms-Universität Münster*)
- Redaktions-anschrift:** Redaktion zeitschrift für menschenrechte, c/o Nürnberger Menschenrechtszentrum, Hans-Sachs-Platz 2, 90403 Nürnberg, zfmr@menschenrechte.org
- Reviewverfahren:** Die eingereichten Beiträge durchlaufen ein Reviewverfahren.
- Bezugsbedingungen:** Es erscheinen zwei Hefte pro Jahr. Preise: Einzelheft € 19,80; Jahresabopreis € 34,00; Sonderpreis für Referendare/Studierende (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung): Jahresabo: € 17,00; alle Preise zzgl. Versandkosten. Kündigung: Acht Wochen (bis 31.10.) vor Jahresschluss. Bankverbindung: Postbank Frankfurt, Konto-Nr. Kto. 000 377 0608, BLZ 500 100 60, IBAN DE68 5001 0060 0003 7706 08, BIC PBNKDEFFXXX. Zahlungsweise: Lieferung gegen Rechnung oder Lastschrift; gewünschte Zahlungsweise angeben. Erscheint im Wochenschau Verlag, Dr. Kurt Debus GmbH, Verleger: Bernward Debus, Tessa Debus.
- Anzeigenleitung:** Brigitte Bell, E-Mail: brigitte.bell@wochenschau-verlag.de, Tel. 06201/340279, Fax: 06201/182599

ISSN 1864-6492

ISBN 978-3-89974901-4

www.zeitschriftfuermenschenrechte.de

The journal is available at EBSCO.



**WOCHENSCHAU
VERLAG**

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

INHALT

Editorial 4

Menschenrechte und Europa

Hauke Brunkhorst: Europas Demokratie in der Krise.
Zwischen demokratischem Kapitalismus und kapitalistischer Demokratie 9

Markus Thiel: Caught between solidarity and retrenchment:
Human/social rights attainment in the EU and the role of European
Civil Society 24

Marta Sánchez Dionis: Re-asserting Human Rights in Times of Crisis.
The consequences of the economic crisis in Spain and the demands
of the *Indignados* movement 44

Sonja Buckel: Die Rechte der Illegalisierten.
Konstitutionalisierungskämpfe in Räumen exterritorialer Rechtlosigkeit 62

Carina Fiebich-Dinkel: Der Menschenrechtskommissar des Europarates:
Roma und das Recht auf Wohnen 80

Michael Popović: A Troubled Past, a European Future?
Challenges in the Establishment of a Culture of Human Rights in Croatia 94

Hintergrund

Samantha Besson: The Law in Human Rights Theory 120

Nadja Meisterhans: Kant reloaded: Die Erzählung vom Naturzustand
und ihre Bedeutung für die Menschenrechte 152

Forum

Die Menschenrechtspolitik der Europäischen Union.
Interview mit der Vorsitzenden des Menschenrechtsausschusses des
Europäischen Parlaments, Barbara Lochbihler 164

Buchbesprechungen

Heiko Heinisch/Nina Scholz: Europa, Menschenrechte und Islam – ein Kulturkampf?
(von Eckhard Jesse) 176

Gret Haller: Menschenrechte ohne Demokratie? – Der Weg der Versöhnung von Freiheit
und Gleichheit (von Susan Mentel) 178

Abstracts 186

Autorinnen und Autoren 192

EDITORIAL

Aktuelle Menschenrechtsentwicklungen in einem ganzen Kontinent zu beleuchten birgt immer die Gefahr der unzulässigen Verallgemeinerung oder der Hervorhebung nicht repräsentativer Teilaspekte in sich. Das letzte Heft der *zeitschrift für menschenrechte*, das in seinem Themenschwerpunkt dennoch den Versuch einer solchen Gesamtschau unternahm, beschäftigte sich mit Lateinamerika (2/2011), einem Kontinent voller Widersprüche – auch und gerade mit Blick auf die Entwicklung der Menschenrechte. Das vorliegende Heft richtet den Blick nun auf Europa. Es lädt ein zur Reflektion des eigenen politischen und kulturellen Kontextes und versucht, jenseits gewohnter Perspektiven, Unbekanntes im vermeintlich Bekannten zu erhellen.

In ihrem normativen Selbstverständnis berufen sich die Staaten Europas gern auf die Tradition der Menschenrechte, deren Ursprung sie für sich reklamieren und als deren Sachwalter in der Welt sie sich – zusammen mit den USA – inszenieren. Diese Selbstbeschreibung ist nicht ohne Berechtigung. So ist die Geschichte der Menschenrechte – von ihren philosophischen Ursprüngen in der griechischen und römischen Antike über ihren praktischen Durchbruch in den beiden großen Revolutionen des 18. Jahrhunderts bis zu ihrer internationalen Verrechtlichung nach dem 2. Weltkrieg – untrennbar mit der politischen Geschichte des Kontinents verwoben. Und was die Gegenwart betrifft, so kann Europa für sich beanspruchen, mit der seit 1945 beständig ausgebauten Menschenrechtsarchitektur, wie sie u.a. in den Institutionen der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Europäischen Sozialcharta oder dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zum Ausdruck kommt, über ein besonders umfassendes und effektives regionales System des Menschenrechtsschutzes zu verfügen.

Doch im Schatten dieser europäischen „Erfolgsgeschichte“ der Menschenrechte schrieben und schreiben die europäischen Staaten bis heute auch an einer weniger rühmlichen Geschichte mit, an deren Autorschaft sie sich nur ungerne erinnern lassen. Diese Geschichte, die sich als eine Geschichte von Marginalisierung und Exklusion erzählen lässt und in der angemaßte kulturelle Überlegenheit und wirtschaftliche Ausbeutung eine maßgebliche Rolle spielen, reicht von den Sklavenhaltergesellschaften der Antike über die Religionskriege und den Kolonialismus der Neuzeit bis hin zu den ethnischen Säuberungen der Moderne und dem beispiellosen Verbrechen des Holocaust. Sie bildet gewissermaßen die dunkle Parallelerzählung der Menschenrechte, die daran erinnert, dass der praktische „Fortschritt im Bewusstsein der Freiheit“ (Hegel)

nur selten auf vernünftiger Einsicht beruht, sondern in der Mehrzahl der Fälle aus der Reaktion auf Unrechtserfahrungen resultiert und in politischen Anerkennungskämpfen erstritten werden muss.

An Beispielen für Marginalisierung und Exklusion herrscht auch im heutigen Europa kein Mangel. Die Formen ihrer Ausübung mögen subtiler geworden sein, aber verschwunden sind sie nicht. Die repressive Abschottungs- und Abschiebestrategie, mit der die Europäische Union und insbesondere die sogenannten „Schengen-Staaten“ auf den wachsenden Zustrom von Flüchtlingen reagieren, ist hierfür ebenso ein Beleg wie die Fischereiabkommen der EU mit einer Reihe afrikanischer Staaten, die den Europäern weit mehr nützen als ihren afrikanischen „Partnern“ und deren wirtschaftliche Auswirkungen mit dazu beitragen, weitere Elendsflüchtlinge zu produzieren. Doch Ausgrenzung findet längst nicht nur an den Rändern Europas statt. Auch innerhalb der „Festung Europa“ werden – nicht zuletzt verschärft durch die Auswirkungen der Finanzkrise – neue (und bisweilen auch alte) Gräben ausgehoben und mehr oder weniger unsichtbare Mauern errichtet. Damit hält nicht nur die für gewöhnlich an der Peripherie angesiedelte Problematik von Zugehörigkeit und Ausschließung in veränderter Form Einzug ins Zentrum Europas, sondern damit gewinnen auch die alten Fragen, was Europa ist und wer dazugehört, neuerlich an Aktualität.

Ist Europa mehr als ein gemeinsam verwalteter Binnenmarkt, dem ohnehin nur ein Teil der zum Kontinent Europa zählenden Staaten angehören? Gibt es die vielbeschworene Wertegemeinschaft der Europäer? Und, wenn ja, worauf gründet sie sich und wie belastbar ist sie? Wie ist es um die Einheit Europas und die Solidarität der Europäer bestellt, wenn Europa keine wirtschaftliche Zugewinnsgemeinschaft mehr ist, bei der am Ende alle profitieren, sondern es auf einmal Gewinner und Verlierer gibt? Und wie wirken sich die wirtschaftlichen Probleme und Spannungen auf soziokultureller Ebene aus? Wie weit reicht die Toleranz der ethnisch und religiös fragmentierten pluralistischen Gesellschaften Europas, wenn sie unter Druck geraten und die soziale Schere zwischen ihren Angehörigen immer weiter auseinandergeht? Und welche Rolle spielen in diesem Zusammenhang die Menschenrechte? Sind sie ein normativer Kompass, der auch in Zeiten der Krise Orientierung bietet? Oder sind sie moralisches Tafelsilber, das im Zweifelsfall dem Diktat der Märkte und Rating-Agenturen geopfert werden muss?

Die im Themenschwerpunkt dieses Heftes versammelten Beiträge gehen diesen und anderen Fragen nach. Sie wenden sich dabei bewusst Themen und Regionen zu, die zumeist unterhalb der Aufmerksamkeitsschwelle der massenmedial vermittelten Öffentlichkeit liegen, die aber verdeutlichen, dass – wie so oft – auch in Fragen des praktischen Menschenrechtsschutzes der Teufel im Detail steckt.

Eröffnet wird der Themenschwerpunkt mit einem Beitrag von *Hauke Brunkhorst*, der aus der Perspektive einer normativ dem Ideal demokratischer Beteiligung verpflichteten politischen Theorie nach den Verschiebungen und Erschütterungen fragt, welche die gegenwärtige Finanzkrise in der Architektur des politischen Institutionen- und Kräftegefüges Europas hinterlassen hat. Seiner Diagnose zufolge sehen sich die in ihrer politischen Entscheidungs- und Steuerungsfähigkeit zunehmend eingeschränkten Staaten Europas im Angesicht der Krise zugleich mit den Folgen ihrer eigenen verfehlten Politik konfrontiert, welche die Integration Europas jahrzehntelang mit den Mitteln einer die Bürger entmündigenden, allein auf Rechtsstaatlichkeit und Marktfreiheit vertrauenden liberalen Machttechnik zu managen suchte. Um den im System des weltweit entgrenzten Kapitalismus verloren gegangenen Primat der Politik vor der Ökonomie wiederherzustellen, plädiert Brunkhorst am Ende seines Beitrags für einen energischen Ausbau demokratisch legitimierter Entscheidungs- und Kontrollinstanzen auf supranationaler Ebene.

Im Anschluss daran blickt *Markus Thiel* auf den „janusgesichtigen Charakter“ der Europäischen Union und geht der Frage nach, wie es um die Balance zwischen Wettbewerbsfähigkeit und transnationaler Solidarität in Europa bestellt ist. Seiner Diagnose zufolge hat die Finanzkrise, in deren Sog in den vergangenen Jahren immer häufiger soziale Rechte zur Disposition gestellt werden und die Maximen der Marktlogik den Rang von alternativlosen Imperativen anzunehmen drohen, diese Balance nachhaltig erschüttert. Ausgehend von der Überzeugung, dass die in Kraft gesetzte Ausgrenzungsdynamik letzten Endes nicht „nur“ multipel ausgegrenzte Minderheiten und periphere Staaten, sondern die Mehrheit der Europäer erfassen wird, geht Thiel der Frage nach, inwieweit die verstärkte Mobilisierung transnationaler Solidaritätsbewegungen ein geeignetes Mittel sein kann, um der Zersetzung des sozialen Wertefundaments der EU entgegenzutreten.

Ein Beispiel für den Versuch der Etablierung einer Solidaritätsbewegung auf nationaler Ebene, die international kodifizierte wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte zur Mobilisierung gegen soziale Deklassierung und Entrechtung nutzt, steht im Mittelpunkt des Beitrags von *Marta Sánchez Dionis*. Anhand der *Indignados*-Bewegung, die sich in Reaktion auf den im Zuge der Sparmaßnahmen beschlossenen radikalen Abbau der sozialen Sicherungssysteme in Spanien herausbildete, sucht die Autorin zu zeigen, wie die kollektive Erfahrung von Entbehrung zu neuen Formen von Kooperation und Zusammenhalt führen und politisches Engagement statt Entsolidarisierung zur Folge haben kann.

Auch der Beitrag von *Sonja Buckel* richtet den Fokus auf Spanien, wobei ihr

Hauptaugenmerk dem dortigen Grenzregime gilt. Buckel zufolge ist das Beispiel Spaniens in besonderer Weise geeignet, die hegemonialen Strategien der räumlichen und rechtlichen Ausgrenzung zu beschreiben, derer sich die EU und ihre Mitgliedstaaten im komplexen Geflecht des politischen Mehrebenensystems bedienen, um unerwünschte Zuwanderung von Flüchtlingen zu verhindern. Im Anschluss an ihre Analyse der konkreten Wirkmechanismen dieser Abschottungspolitik zeigt sie anhand verschiedener Fälle, wie AktivistInnen und zivilgesellschaftliche Gruppen in Spanien unter Rekurs auf internationale Abkommen zum Menschenrechtsschutz juristisch darum kämpfen, die prekäre Rechtsstellung von Flüchtlingen durch eine konstitutionelle Einhegung des Grenzregimes wirksam zu verbessern.

Carina Fiebig-Dinkel wendet sich in ihrem Beitrag der in Europa seit Jahrhunderten beheimateten und ebenso lang verfolgten und marginalisierten Gruppe der Roma zu. Im Rahmen einer detaillierten Fallstudie geht sie der Frage nach, mit welchen Mitteln die wechselnden Menschenrechtskommissare des Europarates sich in den vergangenen Jahren um eine Verbesserung der Wohnsituation der Roma in Italien bemüht und welche Erfolge sie dabei erzielt haben. In diesem Zusammenhang hebt sie einerseits die fundamentale Rolle hervor, die der Gewährleistung des Rechts auf Wohnen bei der Vermeidung multipler Exklusionsprozesse zukommt, beleuchtet aber andererseits auch die engen Grenzen, die dem Amt des Menschenrechtskommissars des Europarates hinsichtlich seiner rechtlichen und politischen Einflussmöglichkeiten gesetzt sind.

Im letzten Beitrag des Themenschwerpunktes wirft *Michael Popović* einen Blick auf Kroatien, das nach bewegter – erst sozialistischer, dann nationalistischer – Vergangenheit trotz erheblicher politischer Reformen in den vergangenen Jahren immer noch als in menschenrechtlicher Hinsicht prekärer Kontext gelten muss. Obwohl Kroatien gegenwärtig große Anstrengungen unternimmt, um die formalen Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft der EU zu erfüllen, lässt die Praxis des Menschenrechtsschutzes in vielerlei Hinsicht zu wünschen übrig. Popovic arbeitet in seinem Beitrag insbesondere die Defizite heraus, die in Kroatien im Bereich des Minderheitenschutzes und bezüglich der Menschenrechte von Frauen und Personen mit homo-, bi- oder transsexueller Orientierung bestehen. Seine Analyse hat insofern exemplarischen Charakter, als Kroatien nicht das einzige Land auf der Liste der Beitrittskandidaten ist, in dem sich als Folge von Systemwechsel und Bürgerkrieg nationalistisch verengte Ideologien verfestigt haben, die einem umfassenden Menschenrechtsverständnis entgegenstehen.

Während im Themenschwerpunkt diesmal Fallstudien und Praxisbeispiele überwiegen, haben die Beiträge in der Rubrik „Hintergrund“ eine stärker theoretische Ausrichtung. Der erste Beitrag ist aus der ersten von der *Zeitschrift für Menschenrechte* initiierten

Human Rights Lecture hervorgegangen, die 2012 in Tübingen gehalten wurde und zukünftig alle zwei Jahre stattfinden wird. Die Redaktion freut sich sehr, dafür als erste Rednerin *Samantha Besson* von der Universität de Fribourg gewonnen zu haben. Von einem metatheoretischen Standpunkt aus unternimmt sie den Versuch, die normative Funktion der positivierten Menschenrechte für die moralische Theorie der Menschenrechte herauszuarbeiten. Ihrer Auffassung nach sollte die moralische Theorie der Menschenrechte ihren Ausgang nicht von abstrakten philosophischen Prinzipien, sondern von konkreten Problemen der Rechtspraxis nehmen, da sich nur so das für den sich wandelnden Bedeutungsgehalt der Menschenrechte konstitutive Wechselspiel zwischen positiver Verrechtlichung und moralischer Geltung erfassen lasse.

Im zweiten Beitrag wirft *Nadja Meisterhans* einen philosophisch informierten Blick auf das Problem der Legitimation universaler Menschenrechte. Im Anschluss an die politische Philosophie Immanuel Kants und ihrer Erneuerung durch John Rawls unterbreitet sie einen innovativen Vorschlag, wie sich die Konzeption des Naturzustands als Narrativ zur Artikulation von Unrechtserfahrungen und Verrechtlichungsforderungen durch zivilgesellschaftliche Gruppen und andere Betroffene nutzen lässt.

Das „Forum“ schließlich steht noch einmal ganz im Zeichen des Titelthemas der vorliegenden Ausgabe. *Barbara Lochbihler*, seit 2009 Europaabgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen und Vorsitzende des Menschenrechts(unter)ausschusses des Europäischen Parlaments, nimmt in einem Interview ausführlich zu aktuellen und grundsätzlichen Fragen der europäischen Menschenrechtspolitik Stellung.

Wie immer wünschen wir unseren Leserinnen und Lesern eine anregende Lektüre!

Ihr Herausgeber- und Redaktionsteam der *zeitschrift für menschenrechte*

Hauke Brunkhorst

Europas Demokratie in der Krise

Zwischen demokratischem Kapitalismus und kapitalistischer Demokratie

Am Anfang war nicht der *Frieden*, für dessen Sicherung die Europäische Union im letzten Jahr mit dem Nobelpreis ausgezeichnet wurde – während sie bzw. ihre Staaten überall in der Welt Krieg führen, Waffenhandel treiben und die EU den globalen Norden vom globalen Süden durch ein Grenzregime trennt, das, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in *Hirsi vs. Italy* ausdrücklich festgestellt hat, jeder menschenrechtlichen Beschreibung spottet (vgl. Buckel 2012: 165 ff.). Am Anfang war nicht die „Produktion des Reichtums und der friedliche Kampf der Konkurrenz“ (Marx 1985: 97). Am Anfang war der antifaschistische Konsens: die *Emanzipation* Europas von faschistischer Herrschaft.

Am Anfang stand auch nicht der *managerial mindset* der Herrschaft des Gesetzes, das von Hobbes bis Hayek den berechenbaren Grund individueller Freiheit darstellen soll. Am Anfang stand die *Emanzipation von allen Gesetzen, die wir uns nicht selbst gegeben haben*.¹ Letztere nennt Martti Koskeniemi den *Kantian mindset*. Für Kant bestand der Skandal des Absolutismus keineswegs im fehlenden Rechtsstaat, denn er hatte keinen Zweifel an der rechtsstaatlichen Verfassung der zeitgenössischen Monarchie und am hoch entwickelten *managerial mindset* seiner juristischen Kollegen. Der Skandal des Absolutismus war für Kant vielmehr die „fehlende politische Repräsentation“, die fehlende öffentliche Selbstbestimmung und „Selbstgesetzgebung“ (Koskeniemi 2007).²

Es war denn auch, in einer Formulierung von Marx, die in einem Satz die ganze Epoche auf den Begriff bringt, „die gesetzgebende Gewalt“, die „die Französische Revolution gemacht“ hat (Marx 1972: 260). Sie hat nicht nur die Französische Revolution gemacht, sondern auch noch die revolutionären Transformationen des Völkerrechts, der sozialen Verfassung und der Massendemokratie des 20. Jahrhunderts hervorgebracht. Sie hat schließlich die Befreiung der Völker Europas vom Faschismus

- 1 Daran erinnert zu Recht Alexander Somek (2012). Noch der jetzige Kommissionspräsident Barroso, man glaubt es kaum, verdankt seinen Posten einem nachholenden Effekt jener gewaltigen Emanzipationsbewegung.
- 2 Zur Korrektur des weit verbreiteten Vorurteils, Kant wäre es vor allem um den Rechtsstaat und nicht um die Volkssouveränität gegangen, vgl. Ingeborg Maus (1992).

besiegelt, indem sie die *Gewalt der Gewehrläufe* in die *öffentliche Gewalt* nationalen und transnationalen Rechts verwandelt hat.

In den großen revolutionären Transformationen der Geschichte wird der *Kantian constitutional mindset* zum *existierenden Begriff* (Hegel 1969: 481).³ Evolutionstheoretisch gesprochen wird er zur rechtlich wirksamen, *normativen Schranke* („constraint“) erblindeter Selbsterhaltung. Letztere wird vom normativ neutralisierten *managerial mindset* inkrementalistischer Politik und evolutionärer Anpassung bestimmt. Wenn es gilt, die Anpassungskapazität der Gesellschaft zu steigern, experimentiert die normativ neutralisierte Logik evolutionärer Anpassung und der ihr hörige *managerial mindset* im Verbund der jeweils mächtigsten Interessen auch mit Sklaverei und Konzentrationslagern. Denn alles ist Evolution, und die Evolution ist als Prozess massenhafter (und deshalb) unkontrollierbarer kommunikativer Variation und sozialer Selektion moralisch taub. Gegen solche Taubheit errichtet der *Kantian mindset* normative Schranken, die *als* Evolution *in* der Evolution wirksam werden. *Normative* Schranken erkennt man negativ daran, dass sie verletzt werden können und ihre Verletzung als solche bemerkt wird. Im heutigen Weltrecht sind Autonomie und Selbstgesetzgebung, Demokratie und Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und transnationales *ius cogens* solche Schranken (*constraints*) erblindeter Selbsterhaltung. Sie sind als solche immer unbestimmt und bedürfen der legislativen Gewalt politischer Entscheidungen, um zu jeweils bestimmten Normen zu werden (Koskeniemi 2007: 29). Sie haben (wie alle Rechts- und Verfassungsnormen) keinen überpositivrechtlichen Gehalt und können im Prozess fortlaufend gradueller Evolution ausnahmslos geändert werden, und wenn sie nicht geändert werden, dann wandeln sie sich mit ihrer gesetzlichen, administrativen und juristischen Ausgestaltung und Interpretation so oder so (vgl. Madsen 2012: 55 ff.).⁴ Sie können, weil sie bestimmungsbedürftig sind, mit Marx zur Ideologie (vgl. Marx 1966), mit Habermas zur Fassadendemokratie (vgl. Habermas 2011) oder, wie Koskeniemi sagen würde, zu Klischee und Verfassungskitsch verkommen (vgl. Koskeniemi 2005). Aber *als* unbestimmte, interpretations- und konkretisierungsbedürftige Prinzipien und Normen legen sie die richtungslose, inkrementell graduelle Evolution des Rechts und den ihr entsprechenden *managerial mindset*, der sie immer wieder neu bestimmen muss, auf eine *bestimmte Bahn des politischen und rechtlichen Fortschritts im Bewusstsein der Freiheit* fest (vgl. Koskeniemi 2012). Zumindest in den revolutionär erzeugten Rechts- und Verfassungstexten bringt sich der *Kantian consti-*

³ Zum Problem vgl. Georg Lohmann (1980).

⁴ Zum Begriff des Verfassungswandels vgl. Georg Jellinek 1906.

tutional mindset als moralisch enthusiastisierendes „Geschichtszeichen“ (Kant 1977: 361) auch dann noch zur Geltung, wenn man eine Wiederholung des gewaltsamen revolutionären Experiments, das zu solchem Zeichen geworden ist, niemandem guten Gewissens empfehlen kann.

I

Mit der Befreiung zur politischen Selbstgesetzgebung begann 1944/45 die Vereinigung Europas. Alle Erstunterzeichner von 1951 und 1957 – die Niederlande, Belgien, Luxemburg, Italien, Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland –, sind zwischen 1944 und 1948 durch ihre verfassungsgebende Legislativgewalt *neu begründet* worden.⁵ Die neuen (oder grundlegend geänderten) Verfassungen waren *demokratischer als je zuvor*, und in Deutschland entstand sogar ein neuer Staat.⁶ Programmatisch waren alle direkt oder indirekt auf den *egalitären Sozialstaat* eingeschworen (vgl. Marshall 1992: 33 ff.). Schließlich haben sich alle nationalen Verfassungen ausdrücklich zur *politischen Vereinigung Europas* bekannt. Nur Luxemburgs Verfassung fehlte eine explizite Formulierung, aber das Verfassungsgericht entschied, dass sie der Verfassung implizit sei. Fossum und Menendez sprechen treffend von einem „synthetic constitutional moment“ (Fossum/Menendez 2011). Dadurch wuchs den Verträgen von Anfang an eine weit über das Völkervertragsrecht hinausreichende, verfassungsrechtliche Verbindlichkeit zu.

Der *Kantian mindset* der Gründungsphase von 1944 bis 1957 ist schon früh durch den *managerial mindset* der politisch-ökonomischen Machteliten und wissenschaftlichen Experten abgelöst, *aber auch Schritt für Schritt verwirklicht worden* (Tuori 2010).⁷ Mittlerweile bildet das nationale mit dem europäischen Verfassungsrecht eine in sich differenzierte und gestufte Einheit, die, wie jedes Recht, Brüche, Fragmentierungen und Widersprüche kennt, aber keinen völkerrechtlichen Dualismus nationalen und europäischen Rechts mehr zulässt (wie ihn das hegemoniale BVerfG in seinen Europa-urteilen regelmäßig unterstellt).⁸ Unspektakuläre Alltagsroutinen, juristischer und

5 Dazu und zum folgenden vgl. John Erik Fossum und Agustín José Menéndez (2011).

6 Auch wenn die deutsche Staatsrechtslehre das nach dem stalinistischen Motto "Die Hitlers kommen und gehen, der deutsche Staat bleibt bestehen" immer verleugnet hat. Von Anfang an anders wie so oft: Hans Kelsen. Da Deutschland 1945 „disappeared“ als „a sovereign state“ (Kelsen 1945: 524), konstituiert das Deutsche Grundgesetz einen neuen Staat.

7 Zwischen dem *Kantian* und dem *managerial mindset* klafft kein Abgrund wie in Koskenniemi von Wittgensteins *gestalt switch* geprägter Darstellung, sondern ein dialektisches Kontinuum, das durch den Widerspruch zwischen *Kantian* und *managerial mindset* angetrieben und in wechselnde Richtungen progressiver, regressiver und stets ambivalenter Natur fortgetrieben wird.

8 Die Dualismuskritik geht im Staatsrecht auf Kelsen zurück, auch wenn das meist nicht gesehen und

politischer Inkrementalismus haben in wenigen Jahrzehnten ein komplexes System gesamteuropäischer Gewaltenteilung geschaffen, das die nationalen Staatsgewalten zu einem einzigen, großen Organismus integriert. Dieser Organismus stellt heute schon, so das gegenhegemoniale tschechische Verfassungsgericht in seinem bahnbrechenden Urteil zum Lissabonner Vertrag, ein einheitliches System demokratischer Legitimation dar (Ley 2010: 170).

Das Problem ist nur, dass das niemand weiß. Das Problem ist nicht die inkrementalistische Berufspolitik als solche, der Lobbyist im Hinterzimmer, die (vorgeblich) riesige Bürokratie, die technische Apparatur, der öffentlich zugängliche, aber unlesbare Gesetzestext – 500-seitige Verfassungsverträge voller juristischer Tücken und Fallstricke, die nur noch Spezialisten mit Sonderausrüstung erkennbar sind. Das Problem ist die Reduktion von Politik auf Technik unter Umgehung, Ausschaltung und Manipulation des öffentlichen Meinungskampfes und der öffentlichen Willensbildung. Letztere sind, in der unübertroffen lakonischen Formulierung Angela Merkels, „nicht hilfreich“. Das Problem ist, dass der *Kantian mindset* der Rechts- und Verfassungstexte noch im Augenblick seiner rechtstechnischen Verwirklichung durch die Allianz der Rechtstechnik mit den jeweils mächtigsten Interessen gleich wieder verdrängt wurde.

II

Wenn wir einem einleuchtenden Vorschlag des finnischen Juristen Kaarlo Tuori folgen, dann lässt sich die Evolution europäischen Verfassungsrechts als mehrstufiger Prozess darstellen (Tuori 2010).

Auf *Stufe I* der *Wirtschaftsverfassung* von 1957 wurden zunächst Recht und Wirtschaft zu einer Funktionsverfassung verkoppelt. Gegen den Widerstand Frankreichs wurde 1957 die freie Marktwirtschaft im Art. 2 EEC zur „Grundentscheidung“ (Carl Schmitt) der europäischen Verfassungsgeschichte (Wegmann 2010: 94). Ihre Funktion bestand darin, die (Kantische) politische Verfassung dauerhaft auf den Nationalstaat zu beschränken und sie der technisch neutralisierten Wirtschaftsverfassung der späteren Union zu unterwerfen.⁹ *Law and economics*, der letzte boomende Fachbereich der verödeten Universitäten, hatte seinen ersten Sieg über *law and democracy* errungen.¹⁰ Der liberale Traum einer Verfassung, die sich, als ruhender Pol inmitten

Kelsen als Neukantianer ad acta gelegt wurde. Zur Revision des Missverständnisses vgl. Hauke Brunkhorst (2011).

9 Früh erkannt durch Heinhard Steiger (1966).

10 „Diese Asymmetrie ist bereits in den Gründungsverträgen angelegt, was sich daran zeigt, dass im Gegensatz zu den meisten Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten die Wettbewerbspolitik der Union

einer unkontrollierbar komplexen Wirtschaft, ohne das störende Rauschen des ebenso unkontrollierbar komplexen öffentlichen Diskurses *technisch berechnen und beherrschen lässt*, sollte endlich wirklich werden.

Das war die Leistung des deutschen Ordoliberalismus (Wegmann 2010: 94, 99 f., 102 f.).¹¹ Der Ordoliberalismus hat seit den späten 1920er Jahren das Programm einer Wirtschaftsverfassung der Linken buchstäblich entwendet.¹² Am Ende des Ersten Weltkriegs war die Idee von Hugo Sinzheimer in Umlauf gebracht und zumindest teilweise in der Weimarer Verfassung verwirklicht worden. Sinzheimer und sein Schüler Franz Neumann waren aber immer vom *Primat der politischen Verfassung* und des *parlamentarischen Gesetzgebers* ausgegangen. Die Wirtschaftsverfassung sollte vor allem dem sozialistischen Zweck dienen, die parlamentarisch erkämpften Rechte der Arbeiter zu stärken und die Stellung der Gewerkschaften im Betrieb zu verbessern. Sie war als Teil des demokratischen Projekts konzipiert, die sozial desaströsen Effekte freier Geld-, Arbeits- und Immobilienmärkte durch egalitäre Willensbildung demokratisch zu korrigieren (Neumann 1978: 70-74, 79-99).

Der Ordoliberalismus hat die Sache einfach umgedreht. Statt die Märkte der Herrschaft des demokratischen Gesetzgebers zu unterwerfen, wurde der demokratische Gesetzgeber den Märkten unterworfen (Müller-Armack 1960: 11 f., 15). Nach dem Krieg wurde die Idee, die Märkte gegen demokratische Korrekturen zu immunisieren, transnationalisiert und zur zweiten, „substantiellen“ Verfassung Europas promoviert. Als „konkrete Ordnung“ stand sie nun (ganz im Sinne Carl Schmitts) hinter der formellen Verfassung der Verträge. Zusammen mit dem europäischen Normstaat konnte sich auf diese Weise ein europäischer Maßnahmestaat bilden, um im Zweifelsfall als Hüter der Marktordnung einzuspringen und die Hegemonie der Wirtschaftsverfassung über den *Kantian mindset* zu gewährleisten (Fraenkel 1999; vgl. Joerges 2012: 360 f., 366 f., 377-381): *Funktionales Ordnungsrecht bricht normatives Verfassungsrecht*, exemplarisch in der gegenwärtigen Krise (Rödl 2012).¹³

verfassungsrechtlich abgesichert ist, während die Bewältigung der sozialen Folgen den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Auf diese Weise fallen Deregulierung und Regulierung institutionell auseinander. Legitimationstheoretisch lässt sich das nicht begründen. Die Aufspaltung in eine bloß formelle Legitimation des gemeinsamen Marktes und eine materielle, über die Mitgliedstaaten vermittelte Legitimation der Marktkorrektur macht angesichts der vielfältigen wechselseitigen Abhängigkeiten heute keinen rechten Sinn mehr. Will man Freiheiten über Grenzen hinweg ausdehnen, müssen auf Ebene der Union politisch hinreichend verantwortete Kompetenzen für eine Umverteilung geschaffen werden“ (Franzius/Preuß 2012: 101).

11 Zur aktuellen Bedeutung im Streit der Zentralbanken siehe auch Charlotte Gaitanides (2005: 553 f.).

12 Tuori (2010: 16) spricht treffend von „hi-jacking“.

13 Siehe auch Gerd Grözing, „Alternative Solutions to the Euro-Crisis“, MS 2012. Grözing nennt die

Mit der hegemonialen Wirtschaftsverfassung hat der Ordoliberalismus, der immer den feinen Unterschied zum Neoliberalismus betont hat, diesem frühzeitig den Weg bereitet. Von den drei Grundgedanken des Ordoliberalismus stimmen denn auch zwei mit dem Neoliberalismus überein:

Der *erste Gedanke* besteht darin, die wichtigsten wirtschaftlichen Entscheidungen den freien Märkten und dem Privatkapital zu überlassen. Es gilt, das Gespenst des Kommunismus zu bannen, das in jeder makroökonomischen Staatsintervention umgeht. Schon Ernst Forsthoff hatte in den 1950er Jahren der Marktwirtschaft eine Art Ewigkeitsgarantie nach Art. 79 (III) GG angedichtet (Forsthoff 1968). Heute bezichtigen deutsche Ordoliberale wie der Bundesbankpräsident Jens Weidmann oder der ehemalige Verfassungsrichter Udo Di Fabio sogar den Chef der EZB, der in der kommunistischen Kadenschmiede Goldman & Sachs sein Handwerk gelernt hat, der Verbrechen „schleichender Sozialisierung“ und „planwirtschaftlicher Zentralität“ (Weidmann 2012a; Weidmann 2012b; Di Fabio 2012).

Der *zweite ordoliberalen Gedanke* gilt der komplementären Gefahr kapitalistischer Monopolbildung (Monopolkapitalismus). Damit verbunden ist die Idee der Marktgerechtigkeit. Wettbewerbsrecht soll die gleichen Chancen *aller* Marktteilnehmer *dauerhaft* gewährleisten. Das war und ist weitgehend Ideologie. Weil sie Solidarität auf die vermeintliche Stärkung der fetischisierten Wettbewerbsfähigkeit allein reduziert, wirkt die Marktgerechtigkeit auch bei strenger Beachtung des Wettbewerbsrechts zugunsten der *haves* und zuungunsten der *have-nots*, wie schon Kelsen in seiner vernichtenden Kritik an Hayek gezeigt hat (vgl. Kelsen 1967; Tugendhat 1992; Streeck 2012). An diesem Punkt trennt sich der Neoliberalismus, der dem großen Kapital der Globalisierung verbündet ist, von der Mittelstandsideologie der Ordoliberalen. Indem der Neoliberalismus Marktgerechtigkeit kurzerhand mit *shareholder-value* identifiziert, opfert er den Wettbewerb der vielen den wenigen, global operierenden Investoren, die den Weltmarkt der *shopping malls* unter sich aufgeteilt haben.¹⁴

Der verfassungsrechtlich entscheidende, *dritte Gedanke* besteht in den kategorischen Imperativen: Gib den Richtern, was du der Volkslegislative und der parlamentarisch gebundenen Regierung nimmst! Mach die Gerichte zum Hüter des funktionalen Ordnungsrechts! Hier sprechen Ordo- und Neoliberalismus wieder mit einer Stimme: „Die wichtigsten Aufgaben obliegen nicht der Legislative oder der Regierung, sondern der Rechtsprechung“ (Mestmäcker 2010: 9).¹⁵ Mit der Enthauptung des Gesetzgebers

„financial markets“ treffend „a second constituency“.

14 Kritisch dazu Colin Crouch (2011).

15 Vgl. dazu auch Peter Behrens: „Der spezifische Beitrag des Konzepts der Wirtschaftsverfassung zur

endet die Epoche Kants und der Französischen Revolution, war es doch „die gesetzgebende Gewalt“, die – einem Geistesblitz des jungen Marx zufolge – „die französische Revolution“ „gemacht“ „hat“ (Marx 1972: 260). Mit dem wirtschafts- und finanzpolitisch neutralisierten Euro, der auf Jahrzehnte festgelegten Austeritätspolitik und den Schuldenbremsen hat sich die Marktökonomie aus allen politischen Bindungen „emanzipiert“ und eine politische Ökonomie „ohne Parlament und Regierung“ geschaffen (Streeck 2012: 8).

Die hegemoniale Wirtschaftsverfassung Europas war der erste Schritt auf dem Weg der großen Transformation der Weltgesellschaft. Sie hat aus der europäisch begrenzten, ordoliberalen eine neoliberale Weltwirtschaftsverfassung gemacht. In der Hayek so vertrauten Sprache Carl Schmitts könnte man sagen, dass aus der „konkreten Ordnung“ von *state-embedded markets* am Ende eine „konkrete Ordnung“ von *market-embedded states* wurde, die erst in Europa ausprobiert und nun als normative Ordnungsvorgabe in den Rang einer prärogativen Weltverfassung aufgerückt ist (Streeck 2005).¹⁶ Das macht es der nationalen *und* der transnationalen Politik gleichermaßen unmöglich, sich dem Druck der *Marktkonformität* zu entziehen, auf die klassischen Instrumente makroökonomischer Steuerung zurückzugreifen und das Unrecht ungleicher Verteilung von Lebenschancen *zwischen den Nationen* durch das Instrument der Abwertung und *zwischen den sozialen Klassen* durch hohe Steuern für hohe Vermögen und Einkommen wenigstens um ein Weniges zu korrigieren (vgl. Streeck 2012: 6; s.a. Scharpf 2011, 2012).¹⁷

III

Aber so einfach lässt sich der *normative Widerstand* des einmal mitkonstitutionalisierten *Kantian mindset* nicht brechen. Mit dem rasant gewachsenen Normbedarf meldete sich schon früh, seit den 1960er Jahren, die bürgerschaftliche Autonomie in Gestalt klagender Privatrechtssubjekte zurück. Der Europäische Gerichtshof und vor allem die nationalen Gerichte haben aus den vielen individuellen Klagen, gestützt auf das anfangs bedeutungslose *Vorlageverfahren* und die teleologische Interpretation der Ver-

Lösung dieses Problems [der staatlichen Gewaltenteilung, H.B.] besteht darin, dass das Verhältnis von Staat und Wirtschaft nach dem Prinzip der funktionalen Differenzierung gelöst und als Rechtsfrage formuliert wird“ (Behrens 2000: 8, s.a. 9).

16 Zur Weltwirtschaftsverfassung vgl. Stefan Langer (1995); Peter Behrens (2000).

17 Zur „konkreten Ordnung“ einer substantiellen Verfassung hinter der Verfassung vgl. Carl Schmitt (1989: 20-36). Die „Funktion“ des Ordnungsrechts „besteht in der Begrenzung der Interventionsmöglichkeiten der Staaten“ (Behrens 2000: 9). Vgl. dazu auch Claus Offe 2003; 2012.

träge durch den EUGH, die europäische *Rechtsstaatsverfassung*, die in der strukturellen Kopplung von einfachem Recht und subjektiven Rechten besteht, hervorgebracht (*Stufe II*) (vgl. Alter 1996; Alter 1998; Alter/Meunier-Aitsahalia 1994; Hitzel-Cassagnes 2011). In den Präzedenzfällen wie *van Gent & Loos* blitzte der *emanzipatorische* Gehalt des Europarechts auf, auch wenn er zunächst auf Experten und individuelle Kläger beschränkt blieb. Um Europäisches Recht gegen nationales Recht individuell einzuklagen, mussten die Richter *europäische Bürgerrechte* und eine autonome *europäische Bürgerschaft* konstruieren, die aber öffentlich unsichtbar blieben, da sie sich nur auf dem Weg privater Klagen verwirklichen ließen. Der *Kantian mindset* wurde auf *Stufe II* zwar privat verrechtlicht, aber öffentlich verdrängt (Buckel/Oberndorfer 2009).

IV

Bald danach wird der Interessenkonflikt zwischen den *immer enger vereinigten Exekutivgewalten* und den *nationalen und transnationalen Parlamenten* offenbar. Gleichzeitig aktivierte und radikalisierte sich die *managerial* Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der sich seit Mitte der 1970er Jahre auf die Konstitutionalisierung des Europarechts durch den EUGH stützen konnte (*European Law Supremacy and Uniform Application*) (Madsen 2012). Anders als das Zivilrecht, das der eindrucksvollen Verrechtsstaatlichung der Europäischen Gemeinschaften zugrunde lag, lassen sich die Menschenrechte aber nicht von Demokratie und politischer Autonomie abtrennen. So entstand ein, der fortlaufenden Evolution des Europarechts selbst entwachsener, schwacher, aber doppelter normativer Druck, der von EU-Parlament und Gerichten gebündelt wurde. Die technisch neutralisierte Konstitutionalisierung stieß in den späten 1970er Jahren erneut auf die normativen Schranken des *Kantian mindset*, den sie zwar erfolgreich verdrängen, beschädigen und demütigen, aber, wenn er erst einmal konstitutionalisiert ist, nicht mehr so mir nichts, dir nichts vernichten kann.¹⁸

Das immer offensichtlicher werdende Demokratieproblem wurde durch die Evolution der *politischen Verfassung* seit den ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament 1979 wiederum eindrucksvoll gelöst (*Stufe III*). Die technisch, auch machttechnisch höchst erfolgreiche Arbeit des Parlaments ist schließlich mit der Einführung des *ordentlichen parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens* im Lissabon-Vertrag gekrönt worden (Dann 2002; Bast 2010). Aber auch diesmal hat der *managerial mindset* die Nase vorn. Die Wahllokale und Marktplätze der Europawahlen bleiben leer. Die po-

¹⁸ Der *Kantian mindset* der Emanzipation „can be halted or inhibited. But it cannot be eliminated“ (Somek 2012: 8).

litische Verwirklichung des *Kantian mindset* nimmt die paradoxe Gestalt *öffentlicher Gesetzgebung ohne öffentliches Leben* an.

V

Jetzt aber kehrt das Verdrängte zurück. Der *Kantian mindset* hat sich auf den Straßen und Plätzen Athens und Madrids versammelt. Statt *law and economics* verlangen die Stimmen der vom Diskurs ausgeschlossenen Vielen *law and democracy*. Die missachteten Rechtstexte schlagen zurück (Müller 1997: 56). Die auf Integration, Solidarität und Demokratie ausgestellten, aber nur durch *Output-Legitimation* gedeckten Schecks der europäischen Machteliten platzen, sobald sie in der demokratischen Münze der *Input-Legitimation* eingefordert werden. So gesehen waren die jüngsten Wahlen in Italien eine Sternstunde der Demokratie. Freilich war es nur eine partikulare Stunde. Wäre nämlich die Partei der Totalverweigerung (Grillo) an die Macht gekommen, wäre die Katastrophe, die Angela Merkel beschworen hat („Fällt der Euro, fällt Europa“), absehbar gewesen: Zusammenbruch der Finanzmärkte – Fall des Euro – Weltwirtschaftskrise ungeahnten Ausmaßes.

Die Krise, der große Vereinfacher, hat den Staat noch einmal als starken Retter erscheinen lassen, um ihm schon im nächsten Augenblick den Totenschein auszustellen: „Noch so ein Sieg, und wir sind verloren“ (Streeck 2010). Der mächtige, reiche Wohlfahrtsstaat der westlichen Hemisphäre *hatte* immer nur zwei Möglichkeiten, um mit der marktwirtschaftlich (und offensichtlich auch planwirtschaftlich) unaufhebbaren Krisentendenz des Kapitals fertig zu werden. Er konnte Milliarden in die Wirtschaft pumpen, und davon hatte er bis vor kurzem mehr als jeder andere *global economic player*. Oder er konnte, statt mit dem Zuckerbrot seiner fast endlosen Kreditwürdigkeit zu winken, zur Peitsche des Gesetzes greifen und kostenfrei in die Wirtschaft intervenieren. Er konnte die Geldströme regulieren, abschöpfen, umlenken. Er konnte Banken zerstückeln, verstaatlichen, an eine enge Kette aus Gesetz und Verordnung legen. Er konnte das Regime des Kapitals dem Regime der Staatsmacht unterwerfen. Er konnte dem, um den Preis seiner Produktivität, selbstsüchtigen Kapital das allgemeine Interesse von außen aufnötigen und es in diesem Sinn vergesellschaften. Aber nur, solange er die Wahl hatte, zu zahlen oder zu zerstückeln.

Genau diese Wahl aber hat er als nationaler Staat *nicht mehr* und als transnationale politische Vereinigung *noch nicht*. Regulieren, Zerstückeln, Verstaatlichen, Anreizen, Anketten, Abschöpfen, Vergesellschaften geht nur, solange Staaten noch makroökonomisch steuern können. Die Peitsche des Gesetzes trifft das globalisierte Kapital nicht

mehr, sondern nur noch den Wind, der durch es hindurchgeht – so wie einst Xerxes in einer ähnlichen Zwangslage das Meer auspeitschen ließ, um es zu besänftigen.

Warum ist der Neoliberalismus nicht tot? – Obwohl er doch seit spätestens 2008 so eindrucksvoll falsifiziert wurde wie selten eine Theorie, hatten er und das ihm folgende Kapital doch eine Krise wie die von 2008 nur alle 50 000 Jahre eingeplant. Vielleicht tatsächlich, wie Colin Crouch meint, weil er – und das war das historische Wahrheitsmoment in den Theorien Milton Friedmans und der Chicago School – die Gunst der Stunde genutzt hat, um eine so gewaltige, globale Konzern- und Bankenmacht aufzubauen, wie es sie in der Geschichte noch nie gegeben hat, während die Linke weder in Gestalt des sozialdemokratischen Keynesianismus noch gar in der des abgewirtschafteten bürokratischen Sozialismus imstande war, *kontinentale oder gar globale Alternativen zu nationalstaatlicher Steuerungs-, Sozial- und Verteilungspolitik* zu entwickeln. Und nun, nach dreißig Jahren Neoliberalismus, hat der Staat es verlernt, ohne die Krücken der *Private Public Partnerships* und des *New Public Management*, ohne den Rat und das Geld der Deutschen Bank, der City of London, der Wall-Street-Giganten, ohne die Unsummen an Beratungsgeldern, die aus den Gewinnen der Versicherungsgesellschaften in die Taschen der Abgeordneten fließen, ohne die kleinen, schäbigen Kreditgeschenke und Upgradings, ohne die dauernde Finanzierung der Nachfrage durch die private Überschuldung verarmter Mittelschichten – Colin Crouch spricht treffend von „privatisiertem Keynesianismus“ –, ohne die Überschwemmung des Landes mit faulen Immobilienkrediten überhaupt noch gehen und handeln zu können (Crouch 2011: 170). Das Ei des nationalen Wohlfahrtsstaats zu zerschlagen war einfach, es wieder zusammenzusetzen, unmöglich.¹⁹

Was man verlernt hat, ist weg. Und jetzt ist das Geld auch noch weg.

Wenn der Staat nicht mehr die Wahl hat zwischen Zuckerbrot und Peitsche, hat er keine mehr und muss zahlen. Er ist erpressbar geworden. Die *self-fulfilling prophecy* von Margaret Thatcher ist eingetreten: *There is no alternative*. Die mächtigsten und reichsten Staaten der Geschichte, denen es für kurze Zeit gelungen ist, den modernen Kapitalismus unter demokratische Kontrolle zu zwingen, haben sich, so Wolfgang Streeck, „into debt-collecting agencies on behalf of a global oligarchy of investors“ verwandelt, „compared to which C. Wright Mills’s ‚power elite‘ appears a shining example of liberal pluralism“ (Streeck 2011: 28 f.).

Der einzige Ausweg, der das Tor für grundlegende politische Alternativen endlich öffnen könnte, wäre die *transnationale Erneuerung des nach 30 Jahren neoliberaler*

¹⁹ Gut beobachtet von Tony Judt 2010.

Transformation niedergekämpft, demokratischen Klassenkampfes (vgl. Korpi 1983). Die Chancen sind gar nicht so schlecht, zumal die große Krise ihren Höhepunkt noch nicht erreicht haben dürfte. Wenn die armen Länder Europas nicht mehr über die einzige Waffe verfügen, das soziale Unrecht, das in der rapide wachsenden Ungleichverteilung zwischen Nord und Süd spätestens seit Einführung des Euro besteht, zu mildern, nämlich die eigene Währung abzuwerten, bleibt den am härtesten betroffenen unteren sozialen Klassen dieser Länder nur noch die Möglichkeit des transnationalen Klassenkampfes. Wohl erstmals in der Geschichte unternehmen denn auch Gewerkschaften in Südeuropa den noch zögerlichen Versuch, transnationale Streiks und politische Aktionen zu organisieren. Zusammen mit dem schubweise sichtbarer werdenden Europäischen Parlament (Boni-Entscheidung, Haushaltsveto etc.) könnte das zum europäischen Kampf um profane, aber systemrelevante sozialpolitische Ziele wie z.B. eine europäische Arbeitslosenunterstützung führen, die dem moralischen Skandal, dass die Krise im Namen des Wettbewerbsfetichs und der hegemonial erzwungenen Austerität dem ökonomisch schwachen Süden die größte Arbeitslosigkeit seiner Geschichte und dem Norden Vollbeschäftigung beschert hat, entgegenwirken würde (vgl. Offe 2013). Da wir heute, nach dem Ende des nationalstaatlich organisierten, *demokratischen Kapitalismus* weltweit wieder die alte, vorsozialstaatliche und vorsozialistische Konstellation von Kapitalismus und Demokratie, nämlich *kapitalistische Demokratie*, die keine mehr ist, haben, lassen sich vielleicht die beiden, bislang einzig wirksamen Verallgemeinerungsmechanismen demokratischer Verfassungsstaaten, die *sozialpolitische Verallgemeinerung durch Gewerkschaften* und die *legislative Verallgemeinerung durch Parlamente*, auf dem transnationalen Niveau des globalisierten und von staatlicher Kontrolle losgerissenen Kapitalismus erneuern. Die Chancen sind gewiss gering, aber es gibt kaum andere, um die Demokratie vor ihrem absehbaren Untergang zu bewahren.

Literatur

- Alter, Karen J. 1996: The European Court's political power, in: *West European Politics* 19 (3), 458-487.
- Alter, Karen J. 1998: Who Are the „Masters of the Treaty“? European Governments and the European Court of Justice, in: *International Organization* 52 (1), 121-147.
- Alter, Karen J./Meunier-Aitsahalia, Sophie 1994: Judicial Politics in the European Community: European Integration and the Pathbreaking Cassis de Dijon Decision, in: *Comparative Political Studies* 26 (4), 535-561.
- Bast, Jürgen 2010: Europäische Gesetzgebung – Fünf Stationen in der Verfassungsentwicklung der EU, in: Franzius, Claudio/Meyer, Franz C. /Neyer, Jürgen (Hrsg.): *Strukturfragen der Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos, 173-180.

- Behrens, Peter 2000: Weltwirtschaftsverfassung, in: Schenk, Karl-Ernst/Schmidtchen, Dieter/Streit, Manfred E./Vanberg, Viktor (Hrsg.): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie: Bd. 19, Globalisierung und Weltwirtschaft. Konferenz: Jahrestagung für Neue Politische Ökonomie ‚Globalisierung und Weltwirtschaft‘, 1999. Tübingen: Mohr Siebeck, 5-27.
- Brunkhorst, Hauke 2011: Critique of Dualism: Hans Kelsen and the Twentieth Century Revolution of International Law, in: Constellations 15 (4), 496-512.
- Buckel, Sonja/Oberndorfer, Lukas 2009: Die lange Inkubationszeit des Wettbewerbs der Rechtsordnungen – Eine Genealogie der Rechtsfälle Viking/Laval/Rüffert/Luxemburg aus der Perspektive einer materialistischen Europarechtstheorie, in: Fischer-Lescano, Andreas (Hrsg.): Europäische Gesellschaftsverfassung. Zur Konstitutionalisierung sozialer Demokratie in Europa, Baden-Baden: Nomos (Zentrum für Europäische Rechtspolitik, 57), 277-296.
- Buckel, Sonja 2012: ‚Welcome to Europe‘ – Juridische Auseinandersetzungen um das Staatsprojekt Europa, Habilitationsschrift Frankfurt/M.
- Crouch, Colin 2011: The strange non-death of neoliberalism, Cambridge [u.a.]: Polity Press.
- Dann, Phillip 2002: Looking through the federal lens: the Semi-parliamentary Democracy of the EU (Jean-Monnet working paper, 5).
- Di Fabio, Udo 2012: Das europäische Schuldendilemma als Mentalitätskrise, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung 143 v. 22. Juni 2012, 9.
- Forstthoff, Ernst 1968: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in: Ernst Forstthoff (Hrsg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt: Wiss. Buchges.
- Fossum, John Erik/Menéndez, Agustín José 2011: The Constitution’s gift. A constitutional theory for a democratic European Union, Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers.
- Fraenkel, Ernst 1999: Der Doppelstaat, in: Ernst Fraenkel: Recht und Politik in der Weimarer Republik. Hrsg. v. Hubertus Buchstein, Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Gesammelte Schriften, 1), 33-266.
- Fraenkel, Ernst 1999: Recht und Politik in der Weimarer Republik. Hrsg. v. Hubertus Buchstein. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Gesammelte Schriften, 1).
- Franzius, Claudio/Preuß, Ulrich K. 2012: Die Zukunft der Europäischen Demokratie. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung (Schriften zu Europa, 7). http://www.boell.de/downloads/Zukunft_Europaeische_Demokratie.pdf.
- Gaitanides, Charlotte 2005: Die Verfassung für Europa und das Europäische System der Zentralbanken, in: Gaitanides, Charlotte/Kadelbach, Stefan/Rodriguez Iglesias, Gil Carlos (Hrsg.): Europa und seine Verfassung. Festschrift für Manfred Zuleeg zum siebzigsten Geburtstag, Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., 550-558.
- Habermas, Jürgen 2011: Zur Verfassung Europas, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 1969: Wissenschaft der Logik II. Werke Bd. 6, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Hitzel-Cassagnes, Tanja 2011: Die Entgrenzung des Verfassungsbegriffs. Eine institutionentheoretische Rekonstruktion. Habilitationsschrift, Leibniz Universität Hannover.
- Honneth, Axel/Jaeggi, Urs (Hrsg.) 1980: Arbeit, Handlung, Normativität, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Jellinek, Georg 1906: Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Eine staatsrechtlich-politische Abhandlung, Berlin.
- Joerges, Christian 2012: Europas Wirtschaftsverfassung in der Krise, in: Der Staat 51 (3), 357-385.
- Judt, Tony 2010: Ill Fares the Land, New York: Penguin.
- Kant, Immanuel 1977: Der Streit der Fakultäten, in: Werke XI. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 261-393.

- Kelsen, Hans 1945: The Legal Status of Germany According to the Declaration of Berlin, in: *The American Journal of International Law* 39 (3), 518-526.
- Kelsen, Hans 1967: Demokratie und Sozialismus. (1954), in: Leser, Norbert (Hrsg.): *Demokratie und Sozialismus. Ausgewählte Aufsätze*, Wien: Verlag der Wiener Volksbuchhandlung, 170-210.
- Korpi, Walter 1983: *The Democratic Class Struggle*, London: Routledge.
- Koskenniemi, Martti 2005: International Law in Europe: Between Tradition and Renewal, in: *European Journal of International Law* 16, 113 ff.
- Koskenniemi, Martti 2007: Constitutionalism as Mindset: Reflections on Kantian Themes About International Law and Globalization, in: *Theoretical Inquiries in Law* 8 (1), 9-36.
- Koskenniemi, Martti 2012: Law, Teleology and International Relations: An Essay in Counterdisciplinarity, in: *International Relations* 26 (3), 3-34, <http://ire.sagepub.com/content/26/1/3> (4.12.2012).
- Langer, Stefan 1995: *Grundlagen einer internationalen Wirtschaftsverfassung. Strukturprinzipien Typik und Perspektiven anhand von Europäischer Union und Welthandelsorganisation*, München: Beck (Universität München, 109).
- Ley, Isabelle 2010: Brünn betreibt die Parlamentarisierung des Primärrechts. Anmerkungen zum zweiten Urteil des tschechischen Verfassungsgerichtshofs zum Vertrag von Lissabon vom 3.11.2009, in: *Juristen-Zeitung* 65 (5), 165-173.
- Lohmann, Georg 1980: Gesellschaftskritik und normativer Maßstab. Überlegungen zu Marx, in: Honneth, Axel/Jaeggi, Urs (Hrsg.): *Arbeit, Handlung, Normativität*, Frankfurt/M.: Suhrkamp 1980, 234-299.
- Madsen, Mikael R. 2012: The Protracted Institutionalization of the Strasbourg Court: From Legal Diplomacy to Integrationist Jurisprudence, Ms. 2012 (im Erscheinen).
- Marshall, Thomas H. 1992: Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/M. [u.a.]: Campus-Verl. (Theorie und Gesellschaft, 22).
- Marx, Karl 1966: Zur Judenfrage, in: *Marx-Engels Studienausgabe Bd. I*, Frankfurt/M.: Fischer, 31-60.
- Marx, Karl 1972: Kritik des Hegelschen Staatsrechts (§§ 261-313), in: *Marx, Karl/Engels, Friedrich: MEW Bd. 1*, Berlin (Ost): Dietz, 203-333.
- Marx, Karl/Engels, Friedrich 1972: *MEW Bd. 1*, Berlin (Ost): Dietz.
- Marx, Karl 1885: Der 18. Brumaire des Louis Bonaparte, in: *MEGA I Abt., Bd. 2*, Berlin (Ost): Dietz, 96-189.
- Marx, Karl/Engels, Friedrich 1985: *MEGA I. Abt., Bd. 2*. Berlin (Ost): Dietz.
- Maus, Ingeborg 1992: Zur Aufklärung der Demokratietheorie. Rechts- und demokratietheoretische Überlegungen im Anschluss an Kant, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim 2010: Einführung, in: Böhm, Franz (Hrsg.): *Wettbewerb und Monopolkampf. Eine Untersuchung zur Frage des wirtschaftlichen Kampfrechts und zur Frage der rechtlichen Struktur der geltenden Wirtschaftsordnung*. Neuausgabe, Baden-Baden: Nomos, 5-14.
- Müller, Friedrich 1997: *Wer ist das Volk? Die Grundfrage der Demokratie*, Berlin: Duncker & Humblot (Elemente einer Verfassungstheorie, 6).
- Müller-Armack, Alfred 1960: *Studien zur Sozialen Marktwirtschaft*. Universität Köln, Institut für Wirtschaftspolitik.
- Neumann, Franz; Söllner, Alfons 1978: *Wirtschaft, Staat, Demokratie. Aufsätze 1930-1954*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Offe, Claus 2003: The European Model of 'Social' Capitalism: Can it Survive European Integration? in: *The Journal of Political Philosophy* 11 (4), 437-469.

- Offe, Claus 2012: Unpublished Interview. E-man.
- Offe, Claus 2013: Europe Entrapped – Does the EU have the political capacity to overcome its current crisis? (im Erscheinen).
- Rödl, Florian 2012: EU im Notstandsmodus, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (5), 5-8.
- Scharpf, Fritz 2011: Integration versus Legitimation: Der Euro. Thesen. E-man., presented at DFG-Rundgespräch „Grenzen der europäischen Integration?“, 25.11.2011. Berlin.
- Scharpf, Fritz 2012: Rettet Europa vor dem Euro! In: Berliner Republik. <http://www.b-republik.de/aktuelle-ausgabe/rettet-europa-vor-dem-euro> (08.05.2012).
- Schmitt, Carl 1989: Verfassungslehre, Berlin: Duncker & Humblot.
- Somek, Alexander 2012: Europe: From emancipation to empowerment. Unpublished e-man. University of Iowa. Utah.
- Steiger, Heinhart 1966: Staatlichkeit und Überstaatlichkeit. Eine Untersuchung zur rechtlichen und politischen Stellung der Europäischen Gemeinschaften, Berlin: Duncker & Humblot (Schriften zum öffentlichen Recht, 31).
- Streeck, Wolfgang 2005: Sectoral Specialization: Politics and the Nation State in a Global Economy. Paper presented at the 37th World Congress of the International Institute of Sociology. Stockholm.
- Streeck, Wolfgang 2010: Noch so ein Sieg, und wir sind verloren. Der Nationalstaat nach der Finanzkrise, in: Leviathan 38 (2), 159-173.
- Streeck, Wolfgang 2011: The Crises of Democratic Capitalism, in: New Left Review (71, September-October 2011), 5-29.
- Streeck, Wolfgang 2012: Zum Verhältnis von sozialer Gerechtigkeit und Marktgerechtigkeit. Unpublished e-man. of a Lecture at Verona, Sept. 20, 2012.
- Tugendhat, Ernst 1992: Liberalism, Liberty and the Issue of Economic Human Rights, in: Tugendhat, Ernst (Hrsg.): Philosophische Aufsätze. 1. Aufl., Frankfurt/M.: Suhrkamp, 352-370.
- Tuori, Kaarlo 2010: The Many Constitutions of Europe, in: Tuori, Kaarlo/Sankari, Suvi (Hrsg.): The many constitutions of Europe, Farnham [u.a.]: Ashgate Pub (The Edinburgh Centre for Law and Society), 3-30.
- Tuori, Kaarlo/Sankari, Suvi (Hrsg.) 2010: The many constitutions of Europe, Farnham [u.a.]: Ashgate Pub. (The Edinburgh Centre for Law and Society).
- Weidmann, Jens 2012a: Der Euro verlangt eine Stabilitätsunion, in: Süddeutsche Zeitung 146 v. 27. Juni 2012, 28.
- Weidmann, Jens 2012b: Die Stabilitätsunion sichern, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung 27 v. 8. Juli 2012, 33.
- Wegmann, Milène 2010: European competition law: catalyst of integration and convergence, in: Tuori, Kaarlo/Sankari, Suvi (Hrsg.): The many constitutions of Europe, Farnham [u.a.]: Ashgate Pub (The Edinburgh Centre for Law and Society), 91-107.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

STANDARDWERK

Michael Krennerich

Soziale Menschenrechte

Zwischen Recht und Politik

Die „vergessenen“ sozialen Menschenrechte erlebten im vergangenen Jahrzehnt einen bemerkenswerten Aufschwung, doch noch immer sind sie uns wenig vertraut. Wo sind die sozialen Menschenrechte rechtlich verankert? Wie lassen sich die einzelnen Rechte näher bestimmen und wen verpflichten sie auf welche Weise? Auf welche Weise lassen sie sich einfordern und umsetzen? Welche Rolle spielen dabei die Staaten, die Staatengemeinschaft und die Zivilgesellschaft? Diese und weitere

Fragen rund um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (kurz: soziale Menschenrechte) behandelt die Studie. Sie nimmt das Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit ebenso in den Blick wie die Rechte auf Arbeit, auf gerechte Arbeitsbedingungen, auf soziale Sicherheit, auf Gesundheit, angemessene Unterkunft, Nahrung, auf Trinkwasser und Sanitärversorgung sowie das Recht auf kulturelle Teilhabe.



ISBN 978-3-89974855-0, 528 S., € 29,80

Noch niemand vorher hat die einzelnen sozialen Menschenrechte nach einem so überzeugenden Prüfungsraster abgearbeitet und dabei sehr differenziert die sich bei jedem Recht stellenden Fragen, immer im Rückgriff auf die Vertragspraxis und vor allem die Praxis des Sozialpaktausschusses, so präzise erörtert und überaus anschaulich dargeboten.“

(Prof. Dr. Eibe Riedel, bis Ende 2012 Mitglied des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)

INFOSERVICE: Neuheiten für Ihr Fachgebiet unter www.wochenschau-verlag.de | Jetzt anmelden !

Adolf-Damaschke-Str. 10, 65824 Schwalbach/Ts., Tel.: 06196/86065, Fax: 06196/86060, info@wochenschau-verlag.de

Markus Thiel

Caught between solidarity and retrenchment: Human/social rights attainment in the EU and the role of European Civil Society

1. Introduction

The European Social Model, instituted originally in the 1880s in Bismarck-Germany and subsequently expanded and diffused across Europe, has experienced some erosion over the past two decades. The loss of its necessity after the post-war rebuilding together with the spread of neoliberal norms pushed by British Prime Minister Thatcher in tandem with US President Reagan in the 1980s, followed by the Washington consensus in the 1990s, has certainly a lot to do with the dismantling of European welfare states that is often termed “retrenchment”. Moreover, the EU-internal budgetary discipline (first imposed across Euro-hopefuls in the late 1990s, and now reinforced with the arrival of the Euro-debt crises), is causing a significant remodeling of the long-cherished welfare systems and associated social rights. A high level of contention about the disappearance of social rights is present in major national newspapers, where then-ECB chief Draghi pronounced dramatically the “death of the European Social Model” (*La Tribune*, February 27, 2012). It can also be found in the proclamations of the minority left in the EU who deplore the de-facto neoliberal moment (as expressed in the transnational leftist *Social Europe* journal). But social rights are an essential part of the catalogue of human rights that ultimately aim at the pursuit of human dignity, and have become more difficult to achieve as the crises on the continent continue. This article asks to what extent the provision of social, civil and fundamental rights in the EU has been influenced by the structural processes of liberalization in the single market and the economic crises affecting large parts of the Union. Following a basic overview of the main concepts and issues regarding human/social rights attainment, the article attempts to investigate the root causes of the much-touted loss of social rights in the Eurozone/EU, and analyzes the implications of such rights loss on member state publics, particularly for transnational civil society groups combating social exclusion. In its conclusion, it offers a potentially helpful avenue in the pursuit of stronger solidaric action by civil society across the EU, in order to decrease inequality and increase social cohesion.

2. Human/social rights and the European Social Model: concepts and empirical data

The 'European social model' encompasses a normative view, but also a policy consensus in EU-governance that aims at the upholding of social rights and the maintenance of a social market model, defined by social protection, social dialogue between labor and employers, and a common core of values around the common good (European Council 2000). Hence the Euro-debt crisis has introduced a tension between these prescriptions and the current reality – which finds expression in world economists at Davos being unable to predict the future global economic performance, drastic changes of governments in over a handful of European countries, and EU citizens who feel that their countries' achievements are sacrificed on the difficult-to-love Euro-altar. The latter sentiment can be found among the citizens of the countries in crisis, who experience a reduction in welfare privileges under austerity, as well as among the public of the bailout-financing countries, who view these financial transfers as an unduly EU compromise endangering domestic socio-economic sustainability. Aside from the difficult policy choices that need to be made, larger questions of the sustainability of the European social model and its associated rights provisions, democratic practices within the EU multilevel governance system, and transnational social justice activism emerge. It appears that the crowning achievement of European state development, the redistributive state with generous welfare provisions to its citizens, finds itself now in the defense, which is not only problematic from a normative point of view, but also has repercussions for the long-term viability of European social policies, budget deficits etc. How then do social rights play into the European Social Model? And what are the (potentially adverse) effects of the insertion of multi-level governance actors, such as found in the EU, on them? Are citizens and residents, the young and old, equally affected by diminished welfare provisions? How should the EU as neoliberal promoter "with a human face" be conceived of – as part of the political European governance structure that, based on national governmental interests, acquiesces to the retreat of the welfare state, or as semi-independent agent which actively advances the rights tradeoff included in the attainment of global competition and EU-wide crisis resolution? Lastly, how can social rights and cohesion, based on solidaric action by civil society actors, provide an alternative for the protection of this now strongly embattled model?

The policy imperatives of regional integration have led to a harmonization and subsequent erosion of social transfers, based on augmented competitive pressures in

the single market and the impossibility of domestic protectionist measures as (de) regulated by EU laws and regulations (Scharpf 2002). Here, it becomes obvious that the advancement of such neoliberal policies accompanied the creation of the EU single market, and the subordination of social protection in the name of regional competitiveness. Hence a reconceptualization by Esping-Andersen views the “Welfare State of the 21st Century” as one in which no expansion of benefits can be allowed because of the “resource dilemma”, but which aims at an activation of the non-working population and a refashioning of social rights not understood as continuous welfare provision, but the guarantee of (second) life-chances (Esping-Andersen 2006: 4). Such predictions do not bode well for the peripheral economies of Ireland, Spain, Portugal, Italy and Greece, all of which have already relatively low labor participation rates despite possessing a high level of part-time workers, which in turn do not allow for the accumulation of contributions-based social security payouts. At the same time, demographic pressures through an aging population and generous retirement provisions put additional strains on these countries, with Greece, Spain, Italy and Germany experiencing dramatic cost increases in the provisions of those benefits – except that the latter can better afford it because of its economic performance and the preventive structural-neoliberal reforms since the early 2000s, exemplified by the government’s Agenda 2010 reform. Already in pre-crisis times, it appears that the focus had moved from expansion to the question of affordability and reform. I would add that the neoliberal paradigm of market primacy and competitiveness has been accepted by the EU and its member states, and thus, a more critical and balanced analysis of the commodification of employment, education, and welfare policies is needed, coupled with an attempt to present viable alternatives and solutions (particular as beneficial marketized efficiency gains are often associated with zero-sum conceptions of welfare provision by the left, and the highly-touted European social policy exceptionalism pragmatically dismissed by the neoliberal right).

As for the social rights that are so often invoked as part of a European Social Model, they are distinct from, yet related to the basic civil and political rights that are fundamental to democratic governance – but this also opens their existence and promotion to contention as they may be viewed as supplemental, or ideological. Social rights “guarantee individuals socially provided goods and services (such as food, health care, social insurance and education) and certain protections against the state”, and are interlinked with civil and political rights as without them, a life in dignity would be impossible (Donnelly 2002: 238). Social rights and welfare provisions are foundational as these rights aim at the establishment of better work and living con-

ditions and a redistributive welfare state, and include not only the above mentioned basic rights, but also the right to join a labor union, parental leave, social protection and non-discrimination. In Europe, national welfare traditions, the political-culture doctrines of Christian solidarity and social-democratic equality, and the impact of the two World Wars have led to a comparatively high regard of these rights, institutionalized through the Council of Europe's Social Charter and more importantly, the EU treaties. Most recently, the EU Charter of Fundamental Rights, incorporated into the Lisbon Treaty of 2009 as legally binding, includes the provisions of equality and solidarity, and articulates rights to fair and just working conditions, social protection, and labor rights such as collective bargaining and strike action, among others (EU Official Journal 2010) – and also established a Fundamental Rights Agency including a Civil-Society-platform (more below). While these fundamental and social rights are real entitlements available to EU citizens, there are limits to the degree of protection the EU can guarantee. Primarily, because in a market economy, certain rights cannot be prescribed to the private sectors: The German concept of a postwar proto-‘social market economy’ exists, but this now eroded model has not been diffused throughout the EU and thus, if anything, the economic and financial sectors actually profit from the EU's liberalization and marketization of social policies. Secondly, the EU has few competencies in social- and employment policies aside from trying to set framework conditions that are often heavily contested by governments. It is fairly accurately described as a weak actor: “In terms of substance or content, EU social policy lacks the core notions of social protection and redistribution that are synonymous with social policy at national level” (Daly 2006: 464). Lastly, the constituent member states themselves have widely varying preferences for the creation of welfare regimes¹ so that it is difficult for the EU to mandate extensive social rights provisions (although the justiciability is now given with the legal incorporation of the Charter, which is why countries such as the UK or Poland obtained an opt-out). Social rights, aside from their now post-Lisbon elevated legal status, are also often considered equivalent to civil or even, human rights, in that they do not only apply to the processes of wage earning and labor policy, but affect a larger scope of private and public life, despite the fact that civil, political and human rights are often privileged over said social rights. In this sense, social rights have even been perceived of constituting “social citizenship”

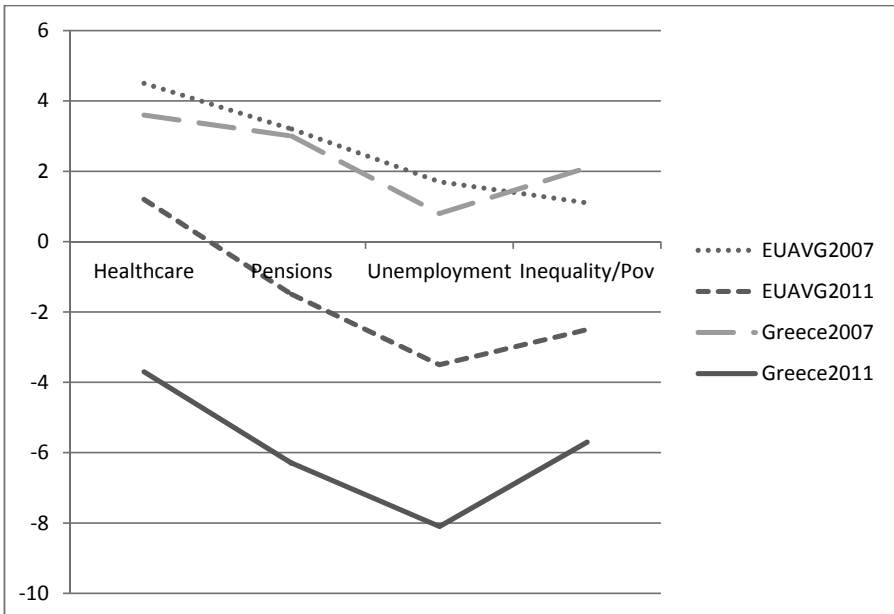
1 Esping-Andersen classified the original three different systems, the Anglo-Saxon liberal, the Central European corporatist-statist and the Scandinavian social –democratic ones, complemented later by the Mediterranean rudimentary model with high payouts only for selected groups (e.g. retirees) (Ferrera 2005)

(Ferrera 2005), with resulting effects for societal cohesion, democratic legitimacy and common identification.

Regarding the empirical evidence of the decline of social rights across the EU, studies attest to a decrease in social provisions: According to Eurostat, the EU-Commission's statistical agency, 115 million people (23.4% of the EU population) were on the verge of poverty or social exclusion in 2010, a significant increase from the 16% measured in 2009 (using three indicators: living below poverty line, material deprivation & low work-activity). Bulgaria ranks highest with 42% of its population threatened by poverty, while Spain records the highest increase in the at-risk population. All the fellow peripheral member states (except Ireland) were above the EU-27 average as well, including Greece and Spain (21%), Portugal (18%), and Italy (18%) (Eurostat 2012). And the Commission's 2012 "Employment and Social Development" report indicates not only an increasing North-South disparity in terms of social exclusion, but also finds that poverty in the Eurozone is higher than in the rest of the EU (Commission 2012).

In Fall 2011, the European Commission conducted a survey on the "Social Climate in the EU", to better gauge how citizens perceive of the economic crises and the impact of those on the social fabrics. In it, respondents were asked to estimate their private situation as well as their country's social inclusion measures. As expected, a majority of EU-27 citizens (57%) responded that the situation is worse than 5 years ago – 2007, when the crises started to unfold –, and that the situation will remain likely the same in the next 12 months. The worst evaluation of their socio-economic status comes from Eastern European countries and Portugal and Greece. As for individual countries' overall situations, there is a slight negative evaluation occurring across the EU-27, with an EU-average of -2.9 on a scale from +10 (being the best) and -10 (the worst). Greece is at the bottom of the list with -8.5 (and incidentally, the Scandinavians and Germany topping the list of positive evaluators). Interestingly, despite the much worse job outlook for young people (usually measured 15-26 years of age), their self-professed indicators are not much lower than the rest of the population. More importantly, social welfare provisions are significantly more negative evaluated when compared to 5 years ago: a 4 point drop is recorded on the +/- 10 scale for health care provision, pension provision, unemployment provisions as well as on the question of how inequality and poverty have been addressed in those countries. Unsurprisingly, for all of almost all of these indicators, the Benelux and Nordic countries topped the list, with Greece and Portugal at the bottom. As can be seen below, the view on the deterioration of social rights actually doubled in Greece (a -8 point drop) compared to the EU average (European Commission, Special Eurobarometer 370, 2011).

Graph: Perception of welfare provisions on +/-10 scale (EU average & Greece)



The same survey also noted a slightly positive projection of improvement on these issues in the next 12 months (+ 0.3), and a relatively positive view of inter-cultural relations (+ 0.1, despite a 2.3 drop compared to 5 years ago), relativizing the potentially augmented negative repercussions for ethnic minorities residing in the Union – particularly since younger cohorts provided more encouraging responses. While the above figures provide a good overall picture of the perceived negative impact of the Eurocrises, they relate primarily to domestic handling of the individual policies and rights and not the EU-influence on those. It thus makes sense to discern in how far the Union is the culprit or rectifier in such protracted crises.

3. The janus-faced role of the EU – neoliberal promoter and rights advocate

The EU, because of its ambiguous role – being a neoliberal market promoter as much as protectionist buffer –, experiences significant challenges in the maintenance and promotion of social rights. Historically, the primacy of market liberalization resulted in the 1980s in then-Commission President Delors' push for a social component

accompanying the creation of a common market. Its weak standing, however, was reinforced by the relative late acknowledgement of social rights in the 1990s through the EU Social Charter and later, the Fundamental Rights Charter. And while in 2000 the EU's Lisbon Agenda contained a social policy program, after the conservatives gained prominence in the EU institutions (in the European Parliament as well as with Commission President Barroso) and on national levels, social rights as fundamental European policy markers were increasingly disputed. It becomes clear throughout the past two decades that "the retention of rhetoric in defense of social protection, social cohesion and the European Social Model may then be construed as a strategy of appeasement – particularly directed towards organized labor – and a necessary move to rally all stakeholders" (Hansen and Hager 2010: 110). Aside from this central observation, the constraints faced by EU actors in inserting themselves as regulators in the private sectors further diminishes the agency of the Union: besides regulatory action and isolated incidents of supranational jurisdiction through the Court of Justice there are few EU constraints on the common market, yet a high degree of influence of the private sector on common market legislation and policies. To complicate matters further, the multilevel, multi-actor construction of the EU, no matter if one considers the main institutions Commission, Parliament (EP), the Council (of Ministers) or the Court of Justice, or the various smaller (social, regional) committees, agencies and directorates, dilute any focused approach to social rights promotion across member states. National governments may be able to ask the executive Commission to start initiatives if they wish to, but outside actors such as civil society or public interest groups are faced with multiple access points stratified according to institution, nationality and political ideology. The only consultative body responsible for the maintenance of social rights in the EU's legislative process, the Economic & Social Committee, has little impact on legislation and no significant reach, but faces calls for a total abolishment. It is thus unfortunate that the Economic & Social Committee is the one listed as main interlocutor for the Commission's objective of inclusive growth in the EU's latest "Europe 2020" agenda. Lastly, the competencies in the employment area remain largely with the member states, so that the EU is seen as a strong agent in advancing the single market agenda, but a weak one when it comes to correcting the resulting negative effects with market-cushioning cohesion or social programs.

Scholars of the EU continue to debate the role of the Union in embedding neoliberalism while simultaneously safeguarding social rights. Two in particular, Caporaso and Tarrow, have argued that the EU constructs a balanced compromise between markets and societies through regulation and Court-jurisdiction, although their evidence rests

on the free movement of labor-case only, leaving out other social rights provisions (Caporaso and Tarrow 2009). Many others disagree with this optimistic reading and rather view the EU as a protector of markets and transnational companies against national interventions, with an associated weakening impact on social policies across the EU. The latter is also theorized to involve less the Court, but relying more on soft governance instruments such as the Open Method of Coordination (OMC), which arguably allows for benchmarking and policy-adaptation through member state peer-review, but also gives states more of a leeway in the setting of national standards and the attainment of such – thus opening up the door for the stalling of policies and non-compliance. In addition, the government-steered OMC process, debuted in the employment policy area, has been subordinated to the competitiveness-agenda of the Lisbon Agenda, and may even be viewed as an intergovernmental avoidance of EU regulations. This pessimistic view has been confirmed by scholars who analyzed the implementation of the “Europe 2020” social agenda as deficiently transposed through the OMC in national implementation plans (Natali 2011). Together with the empirical evidence of rights and welfare losses attested to in the mass surveys among the EU population, the claim of the EU being primarily a neoliberal promoter becomes increasingly robust. This leads to ensuing consequences for rights attainment of vulnerable populations, so that the tenor of academics recognizes the economic orthodoxy of the EU. And in the process, the EU finds itself in the peculiar role of being able to promote the commodification of rights across the region, while finding itself legally restrained when it comes to dealing with the negative social externalities. The only remedy seems the (re)allocation of generous cohesion and social inclusion funds, the former of which have now become the second highest EU budget post. Together with the more recent funding for the European Stability Mechanism intended to back vulnerable economies, the EU has developed into a peculiar transfer-union, and risks losing technocratic and democratic legitimacy in the process.

The responsibility for such ambiguity, however, does not rest with the EU alone, as is often propagated by governments blaming “Brussels” for austerity measures. The member states equally participate in the collective decision-making process of EU-wide liberalization, deregulation and commodification of welfare (as well as the imposition of austerity measures). They agree to those neoliberal policies through the European Council and stand to profit from those, at least initially. Some analysts clearly link governments to the Union when calling it the new “Frankfurt-Brussels Consensus” of structural reforms (Lettieri 2012). And even if some of the critique on the left results in appeals to elect a less market-friendly leadership across Europe, this option is not

available to some of the most vulnerable populations such as migrants and asylum seekers who don't hold citizenships to express their political will, yet are among the most affected. Single mothers or the elderly are similarly disadvantaged in the labor market and thus, in welfare considerations, but the intersectional groups made up by, for example, foreign single mothers, are most exposed to diminishing social provisions. Here, the need for action becomes ever more pronounced as with the inclusion of the Fundamental Rights Charter, non-citizens are supposed to receive the same rights as EU-citizens. As for the domestic-EU linkage, newer research has found that the current transformations defy simplistic top-down or uniform corrosive explanations for this relationship. Comparative studies shows that the Europeanization of welfare reform is "translated and mediated differently in each country according to the domestic institutional and historical context and to the interests of the actors" (Graziano, Jacquot and Palier 2011: 316). According to those scholars, the central-continental countries have, because of their standing, uploaded their visions and policies to a great degree onto the EU level, while the Mediterranean countries used the initial normative and financial support of/for the EU to initiate reforms that were necessary (until the crisis broke out). In the Scandinavian countries, the changes occurred less drastic, as public opinion didn't allow for too much reform to begin with, and in the UK the EU remained more of a target upon which any (counter)reforms would be measured. This comparison tells us that there is no simple unidirectional push factor for welfare reforms from the EU to the states or vice versa, nor does a uniform erosion of rights provisions exist. Rather, each state implements those jointly-arrived-at reforms based on a variety of domestic and international factors, and on the institutional and socio-historical context they find themselves in. So, for instance, have the business sectors in Greece or Spain welcomed many of the labor reforms that are now pushed through in the peripheral economies, in order to become "as competitive as Germany in terms of wage restraint or productivity" (*Frankfurter Rundschau*, 2/23/12), without recognizing that inequality within Germany has risen most strongly of any EU country since the implementation of the Agenda 2010 reforms by the Social-Democratic chancellor Schroeder a decade ago (Inequality Watch 2012). And while the Spanish government has pushed back any pressure to prematurely arrive at the Euro-mandated 3% budget deficit, arguing that their entrenched regional and social spending hinders them to do so, the labor market reforms that are implemented ultimately reduce the social rights for permanent employees in an effort to improve the employability of (an ever increasing number of) temporary workers – thus pitting one set of workers with few benefits against the traditional labor classes with their rights. And in a larger context,

the dominant Franco-German leadership, in conjunction with the Commission, dictated austerity policies to the structurally weaker countries, in effect prescribing wage depression, welfare reductions and layoffs in the public service under the pretext of becoming more competitive, but also so that governments (as most notoriously in Ireland or Spain) could bail out domestic banks that produced the financial crises there in the first place.

In terms of EU actors, any internal attempts from the European left, such as the socialist/social-democratic PES-party group in the European Parliament, has to reconcile its ideological and national fragmentation internally and then justify to the European publics how their basic acceptance of European market integration, meant to deregulate national markets, is conducive for the maintenance of social rights – in addition to the fact that the center-left is currently in opposition. Scholars have pointed to the fact that the increased competition initiated by EU integration, has left little hope that EU-harmonized social policies would effectively promote social rights, or that the individual states would be able or willing to define and apportion such policy measures (Streeck 2000). In practice, one just may consider the accession conditions on labor movement freedoms that were put in place by the EU Council of Ministers after the 2004/7 enlargements: these restrictions on free labor movements of new member state citizens for up to 7 years, imposed by the governments of most old member states, constitute a right curtailment for acceding EU citizens in the process or regional integration. More problematically, Economics & Monetary Commissioner Rehn continues to defend the “structural adjustments” of the peripheral economies as a necessary, but hard-to-digest correction, even though the International Monetary Fund (IMF) as one of the co-creditors has acknowledged the mistake of underestimating the recessionary impact of austerity policies (IMF 2013). The Commission, for its part, has come to recognize the socially explosive situation across a variety of member states and has recently started to push for the establishment of a somewhat vaguely conceived “Platform against Poverty and Social Exclusion”, in which policy solutions such as improved analysis, benchmarks as well as access to funding are supposed to be streamlined across all Commission programs. With the duration of the crisis and a change in governments in present electoral cycles across Europe, however, the EU agreed in 2012 to the reinvesting of significant sums of unspent regional and cohesion budgets as well as other auxiliary funds (to the tune of 120 billion Euros) in order to aid the austerity-strapped governments under the “Growth & Jobs Compact”. Furthermore, the European Central Bank (ECB), a supposedly independent and apolitical institution regulating the Euro, has assumed a disputed powerful position

in the wrangling about solutions to the Euro-crisis. Given the stalemate between the creditor and the affected governments, the ECB prominently attempts to be a mediator and solution-finder. All of this, however, without having any democratically legitimate mandate, as McNamara points out: “Monetary policy, like regulatory policy or any other realm of policymaking has distributional consequences that demand broader democratic conversations about the values and goals of a polity and the social choices that its citizens wish to make” (McNamara 2012).

Aside from these ambiguous EU-measures, the response to austerity protests by EU- as well as national governmental leaders has been rather orthodox, arguing as a response to the many protests occurring across Europe that these cuts, while painful, constitute a necessary adjustment to remain competitive. The preoccupation with unsustainable fiscal households and the ensuing market failures led to the new EU fiscal pact, which imposes stricter budget control and is, because of its constraining impact on domestic welfare budgets, heavily debated among EU leaders. In fact, the election of a socialist French president in 2011, coinciding with the inconclusive Greek ones is taken as a sign that European citizens begin to move to the left in the hope of more social alternatives. Despite these encouraging signs, social rights as policy imperative come secondary and are perceived by the majority of EU-actors as a consequence of the embedding of effective neoliberalism: “welfare policy is thus to be maintained, indeed needs to be maintained, provided that the bulk of it serves the competitive advantage of European capital, subsequently producing a virtuous cycle of more jobs and enhanced social inclusion” (Hansen and Hager 2010: 111). Since 2008 the Union’s austerity doctrine has been challenged by the European left, but it only now changed to a more inclusive growth and jobs strategy after the affected governmental leaders publicly voiced disagreement with the EU’s austerity agenda – yet, this change of mind seems more of a reaction to the economists who proclaimed that a shock therapy approach may diminish any chance of recovery, than a genuine rethinking and investment in social policies as a valuable policy goal.

Does the focus on specific rights or certain populations in this regard dilute or even hide the general erosion of social rights during times of austerity? This is obviously a difficult discussion, as it is said that specific constituencies, such as the multiply excluded, are the most vulnerable in times of crisis (*EU Observer*, 11/15/11). A focus on the most marginalized, however, does not have to detract from the plight of the larger population – their situations simply crystallize the general diminishment of said rights. In this sense, the broader socio-economic repercussions of the Euro-crisis affect everyone, but the disabled, minorities, and immigrants are the ones most subject to

the overall deterioration. While they have few options to seek redress or improvement of their situation based on their residency, employability or socio-legal status, it has also been argued that the general decrease in social rights in the EU affects a broader segment of the population, including the middle classes and the working populations, which experience state-mandated wage restraints, labor market reforms and cutbacks in the social systems (Zapka 2012). And although specific age cohorts are particularly affected through the effects of the crises, such as the under-26 yr unemployed which make up to half of the overall unemployed in the peripheral states, they may exhibit more resilience and have occupational options at their disposal (to further their education or in the worst case, to move in search of available positions). Keeping the indivisibility of interlocking (social, political, civic) rights in mind, the Euro-crisis has particularly impacted employment-related issues yet spread to other related areas of private and public life, as is evident in Spain and Greece, where high unemployment has challenged households as well as political institutions.

Looking at long-term developments, as the social class-stratification becomes more penetrable, along with the rise of cross-class social movements and the imposed flexibility of labor roles through the doctrine of neoliberal competitiveness (lifelong learning, mobility, loss of protections etc), it has been argued that rather than an end of class politics, a crisis of class politics is occurring – together with a general crisis of modernity, subsumed under the “risk society“ concept – that challenges us to take the political context and discourse by which these notions and structures are reproduced, more seriously (Eder 1993). Social movements and civil society representatives, as well as society more broadly, then are advised to move away from a tacit acceptance and reproduction of existing neoliberal structures to a more contentious form of inhabiting the political space, such as through protests and political engagement, as is occurring in many crisis-hit countries nowadays. However, they need to strategically engage the political actors at the national and EU-level, rather than decrying the achievements of past decades. Critical junctures such as the (near-)default of the peripheral economies have not only produced poverty and social unrest, but also motivated large masses in these countries to rethink and challenge their role in the process of neoliberal rights retrenchment that the Union advanced, and currently prescribes. Such protest, however, is largely confined to the politically weaker segments, such as the unemployed or labor unions, which are at times seen as being part of the problem. One attempt to conceptually, if not practically argue for social rights highlights the value of solidaric action by civil society in the promotion of European human rights.

4. Transnational solidaric action in the promotion of social and human rights

„When you vote as a French, you have more power within Europe than when you vote as a Greek. We have to change the Sarkozy politics. We can put Sarkozy out, a Greek cannot.“
 – French voter on U.S. Public Radio, 2012

With the slow corrosion of social and human rights across the Union, the notion of solidarity among Europeans received more attention over the past few years, and is increasingly searched for on the supranational EU-level – in fact, it appears in the EU-discourse on a daily level nowadays. For one, the decline of social democracy and the rise of neoliberal ideology across the continent have increasingly revealed more inequality within and across member states, based on crisis adjustment programs. But solidarity should not be solely understood as a traditional leftist objective of attaining conditions associated with social protection or equality; though it is clearly located in the realm of politics as the concept is noticeably absent in the discourse of markets, which favor thinking in terms of competitiveness. It can be broadly described as a commitment to act in the interest of a larger group, and is theorized to include notions of social (based on societal cohesion), civic (based on redistributive orientations) and even political (directed against injustice) common values (Scholz 2007) – three different, but interrelated notions that find their reflection in the pressing issues of the EU today. A revived notion of solidarity as a guiding principle in the EU offers value on many levels, as such discourse gives shape to otherwise direction-less orientations in the EU integration process, and it also provides an alternative for other competing concepts, such as securitization (of immigration, or of jobs, for example). Yet it remains an ambivalent concept, particularly in redistributive policy areas such as education, or immigration (Ross and Borgmann-Prebil 2010). But solidarity is also a theoretically significant basis for the development of transnational identity and European citizenship, as without it, no fundamental feeling of and action based on cohesion can develop. The EU seems more than ideal to address solidarity in its policies – not only to increase cohesion among Euro-debtors and -creditors, but also to mitigate intra-European diversity and inequality. Yet, the extension of solidarity challenges its provider to trust that such efforts on the recipients' behalf are eventually responded to reciprocally. Empirically speaking, solidarity is cited in a 2009 Eurobarometer survey report as a concept that EU citizens overwhelmingly embrace (84% of respondents had a (very) positive opinion of the term, and it was the number one priority across the bloc); the report speaks for itself when addressing solidarity as policy principle: “The

European Union has more difficulty in personifying social values such as solidarity and equality, though these lie at the heart of the social demands of Europeans” (European Commission 2009, Eurobarometer 72: 126), which can be read as an indictment of the misfit between citizen’s expectations of the EU’s role and its actual record.

Transnational horizontal solidarity between EU-institutions and national governments (through the discouragement of accusatory two-level games), as well as vertical solidarity, between (supra)national governance institutions and civil societies is essential. But neither the EU- nor the national governance level is trusted to rectify the problems associated with the debt crises, which means that the civil society sector is challenged to press for more accountability. More concretely, this means that efforts to reduce the democratic deficit on a national level (Schmidt 2006) could be complemented through measures on a transnational level. Here, transnational bottom-up initiatives are useful (for instance, the increased consultation of civil society in policy formulation, as is occurring after the EU’s White Paper on Governance in 2001, has been reemphasized by a “European Manifesto for a bottom-up civil society Europe in 2012”²), as well as other basic democratic proposals (such as the European Citizens Initiative, which took effect in 2012 and requires that the Commission consider legislation if requested by at least one million citizens across member states). The latter, despite the technocratic constraints attached to the measure, already saw initiatives to advance social affairs across Europe, such as proposals for the establishment of a pan-European educational certificate, a right to water, and a call for a financial transaction tax. Scholars working on the Europeanization of transnational civil society have confirmed that “the identitarian vision of Europe predominates in civil society; they also show an emerging critique not of ‘too much’ Europe, but of ‘not enough social Europe’” (DellaPorta and Caiani 2009: 119).

In this sense, the EU can actually foster inter-group solidarity based on the now legally-binding civic and solidarity rights provisions spelled out in the Fundamental Rights Charter. The Commission has only just begun to invoke the document in contentious cases such as the French Roma expulsions or Hungary’s constitutional changes, but it is through the legal-political assertion as well as through cooperation of civil society groups with the EU institutions that solidarity can be realized in the EU multilevel governance system. Proponents of the Charter view it as a way to rebalance

2 <http://manifest-europa.eu/allgemein/wir-sind-europa?lang=en>, retrieved January 28, 2013. Note that most of the signees are public intellectuals or academics, thus making the manifesto in itself somewhat elitist.

social rights and the EU's predominant four fundamental market-freedoms³, and to achieve through legal invocation a universalization of social rights (Heeger 2012). Seen this way, it is conceptualized as a practiced testament of the European Social Model, rather than some sort of institutional rhetoric. How solidarity, particularly during times of crisis and retrenchment, will be translated into policy practice, will to a large degree determine the future of the region.

A concrete example of solidaric action consists in the work of NGOs acting in cooperation with the EU Fundamental Rights Agency (FRA). The FRA serves as institutional body between EU institutions, member states and civil society. Within it, the Fundamental Rights Platform of NGOs is designed to elicit and channel information and expertise. The EU agency as semi-autonomous reporting and consultative body for the main EU institutions has no explicit monitoring authority, but rather serves as best practices clearinghouse. Over 300 rights-advocacy NGOs from various issue areas, ranging from child rights bodies to Roma groups to democracy think-tanks, participate in the Platform, although they do not always harmoniously coordinate their strategies, but rather have competing visions of rights-attainment, depending on their sectoral orientation (public interest to advocacy groups), value stance (conservative to social progressive) and organizational form (predominantly national or federative European). Hence, these internal normative and organizational issues determine the efficiency of the Platform's activities, in addition to the constraints set by other external actors. Looking at the larger institutional environment, the setup of the agency as a functional organization isolated from political pressure or electoral accountability reduces the agency's leverage over state actors in the EU. Thus, in contrast to the usual specialization and fragmentation of human rights as necessitated by lobbying the executive Commission, the NGOs assembled in the agency's civil society platform are challenged to promote their own interests while simultaneously converging on general social inclusion claims that then are to be put forward to the agency. The agency's need for legitimization "from below and above" through said NGOs and EU institutions, respectively, provides a mutual legitimization benefit for their cooperation. As the representative legitimacy of NGOs is contested by the politically established bodies, the extent to which these groups can effectively insert themselves into agenda-setting and consultation determines their input- and output legitimacy. As a result, NGOs skillfully choose to approach the various contact points in EU-level governance simultaneously, rather than the traditional single national one

3 Freedom of movement of goods, services, capital and labor

in an attempt to exploit evolving opportunity structures. Moreover, an added value of the institutional linkage consists in the network activities that are being conducted among NGOs participating in the Platform, creating an agile transnational information and lobbying web.

As part of my research project on the NGO-FRA linkage, I conducted an online-survey and collected data from 66 of the 225 NGOs that are listed on the EU FRA website (a 30% response rate). The survey evaluates the extent to which the collaboration of Commission and agency-officials is structured horizontally or vertically in exchanges with civil society representatives participating in the platform, as well as among NGOs networking and allying with each other. One of the questions specifically referred to the future of advocacy work under the impact of the Euro-debt crisis, and a number of NGOs contributed with their input. Most argued that the crises and the resulting social rights curtailment have made human rights attainment more difficult, particularly with a view to emerging right-wing attitudes: “We are approaching very difficult times. Thus, more effort is needed to protect human rights and to prevent xenophobic and intolerant movements” (#5). At the same time, one respondent made the interesting argument that “crises come and go, it is important that the crisis is not used as an excuse to undercut human rights” (#18). In this context, the EU certainly created some of the negative externalities of the Euro-debt crisis we see today, but unlike member states it also has attempted to at least partially rectify some of these repercussions by bolstering the European Social Fund, the Fundamental Rights Charter and the agency. And many of the participating civil society groups echo the Union’s normative stance, and highlight the agency’s value in promoting social and human rights: “The FRP is an excellent means by which the FRA and the EU can take the pulse of its citizens and understand the human rights issues that need to be addressed” (# 47). Looking forward, one contributor articulated an important demand from civil society groups, that the “key expectation is for the EU to not only use human rights language on declaratory level, but to vocalize the expectations from the EU member states” (#26). The member states appear as being the most restrictive ones when it comes to collaborating with NGOs more generally, with a plurality of 33 % of respondents expressing that view. These observations evidence that civil society has a solidaric-normative, yet also realistic vision of transnational rights attainment in the EU.

5. Conclusion

An affirmation of common transnational solidarity through interlocking social policy initiatives by the EU, the national governments, and civil society actors transcends narrow nationalism, sustains social peace and links solidaric action to the daily experiences of citizens. The EU has begun to provide significant funds – to the tune of 1 Billion Euros annually – for civil society groups to promote human rights, but they are mostly directed at increasing social and labor market inclusion, which implicitly subjects solidaric social rights to the logic of neoliberal competitiveness. Social Rights are fundamental EU rights and as such stipulated in the Rights Charter, and thus should be more strongly linked by civil society and leftist parties when contesting neoliberal reforms. Such understanding of European cohesion provides for a more optimal comprehension of human rights, rather than a phrase devoid of substantial content, or a politically instrumentalized concept. And acting in solidarity is neither confined to the political instances, nor an expression of the Left aiming at an equality of living conditions; rather, it asks of each institution, civil society group and individual to realize solidarity in ways that further European cohesion and oppose injustice against minorities and the marginalized.

Yet in an era of neoliberal embeddedness, social rights as well as their defenders are undoubtedly under pressure. Civil society groups, such as represented in the FRA, are aware of the inseparability of human and social rights, and of the potential marginalization effect that a heavy emphasis on specific social rights or constituencies brings, which may also detract from the erosion of the general social contract that historically had been well established in most EU member states. It seems likely, from the structural dominance of neoliberalism in the EU and the ensuing consequences, that a protracted erosion and transformation of social rights will continue in differentiated ways across the member states, so much so that some analysts have stated that in today's EU, the states have become embedded in the markets, thus reversing the original postwar structural linkage (Streeck 2012). The EU and the member state governments have increasingly received feedback from civil society groups such as labor unions and NGOs pushing for more social inclusion, but the limitations based on their membership, funding, and their external auxiliary role in the policy process constraints the impact of civil society as counter-movement as well. Social rights and the European social model are not just remedies for the losers of regional integration, but they are fundamentally connected to the EU's legitimacy, particularly in its current technocratic, democratically removed configuration. If the concept of solidarity can

be more successfully popularized and instrumentalized so that it eventually arrives at the ballot boxes and negotiation tables, it may prove a more resilient as well as sustainable answer to a purely market-driven logic. The EU's expanded planning horizon, which goes beyond domestic electoral 4-5 year cycles, necessitates a long-term vision of transnational solidarity for all segments of society, be it workers, civil society or other segments. Given the overall (inter)dependence of the EU on economic and financial markets, however, one has to take a rather pessimistic view of the EU-internal maintenance of social and human rights, as each Euro/EU-related critical juncture has so far been used to further delimit those.

References

- Caporaso, James and Sidney Tarrow 2009: Polanyi in Brussels: Supranational Institutions and the Transnational Embedding of Markets, in: *International Organization*, Vol. 63, No. 4, 593-620.
- Daly, Mary 2006: EU Social Policy after Lisbon, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, 461-81.
- DellaPorta, Donatella and Caiani, Manuela 2009: *Social Movements and Europeanization*. New York: Oxford University Press.
- Donnelly, Jack 2002: *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca: Cornell University Press.
- Eder Klaus 1993: *The New Politics of Class*. New York: SAGE.
- Esping-Andersen, Gosta 2006: *A Welfare State for the 21st Century*, <http://lege.net/nnn.se/seminar/pdf/report.pdf>, retrieved January 7, 2013.
- EU Official Journal 2010: *Charter of Fundamental Rights*.
- Eurostat 2012: *Report on poverty and social exclusion*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-08022012-AP/EN/3-08022012-AP-EN.PDF, retrieved December 13, 2012.
- European Commission 2009: *Eurobarometer 72*.
- European Commission 2011: *Special Eurobarometer 370*, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_370_en.pdf, retrieved December 15, 2012.
- European Commission 2012: *Employment and Social Development Report*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7315&type=2&furtherPubs=no>, retrieved January 11, 2013.
- European Council 2000. *Presidency Conclusions, Nice Meeting, Annex 1, European Social Agenda*.
- Ferrera, Maurizio 2005: *The Boundaries of Welfare*. New York: Oxford University Press.
- Frankfurter Rundschau. *The crisis, golden opportunity for employers*. February 23, 2012.
- Graziano, Paolo, Jacquot, Sophie and Palier, Bruno 2011: *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reform*. New York: Palgrave-Macmillan.
- Hansen, Peo and Hager, Sandy 2010: *The Politics of European citizenship*. New York: Berghahn.
- Heeger, Klaus 2012: *A rebirth of social rights and state functions?*, <http://www.euractiv.com/social-europe/rebirth-social-rights-state-func-analysis-511600>, retrieved November 21, 2012.
- International Monetary Fund 2012: *Growth Forecast Errors, Working Paper 13/1*, <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40200.0>, retrieved January 5, 2013.

- Inequality Watch 2012: Rise of income inequality, <http://inequalitywatch.eu/spip.php?article58>, retrieved December 20, 2012.
- Lettieri, Antonio 2012: Austerity policies and structural reforms are leading to the Americanization of the European Social Model. EUROPP-LSE Blog, July 13.
- McNamara, Kathleen 2012: The ECB is hampered by a lack of democratic legitimacy. LSE EUROPP Blog, August 3.
- Natali, David 2011: Europe 2020: Is the EU Social Dimension still important?, in: Perspectives on Europe, Vol. 41, No. 2, 54-60.
- Ross, Malcolm and Borgmann-Prebil, Yuri 2010: Promoting Solidarity in the EU. New York: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz 2002: European Social Models – coping with the challenges of diversity, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 40, No. 4, 645-70.
- Schmidt, Vivien 2006: Democracy in Europe. New York: Oxford University Press.
- Scholz, Sally 2007. Political Solidarity and Violent Resistance, in: Journal of Social Philosophy, Vol. 38, No. 1, 38-52.
- Streeck, Wolfgang 2000: Competitive Solidarity – rethinking the European Social Model, in: Hinrichs, Karl et al. Kontingenz & Krise, Frankfurt/M.: Campus, 245-62.
- Streeck, Wolfgang 2012: The Crisis of Democratic Capitalism, in: New Left Review, Vol. 71, September/October, 5-29.
- Zapka, Klaus 2012: Binnenmarkt ohne Wohlfahrt? Frankfurt/M.: VS Publishers.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Johannes Varwick (Hrsg.)

Die Europäische Union

Krise, Neuorientierung,
Zukunftsperspektiven

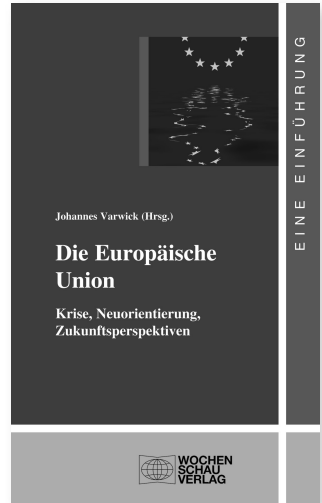
„Krise und Zukunft der EU“, erzählt die Geschichte der europäischen Integration. Sie ist einerseits eine Geschichte von Krisen, vom Umgang mit Krisen und von der Überwindung von Krisen. Andererseits bleibt die europäische Integration trotz vieler Schwierigkeiten ein faszinierendes Projekt, das nicht am Ende ist, sondern Zukunft hat. Die Form dieser Zukunft ist freilich höchst ungewiss und ist angesichts der Schuldenkrise u.a. Griechenlands ein hoch aktuelles Thema.

Autoren: Stefan Fröhlich, Wilhelm Knelangen,
Klaus-Peter Kruber, Ludger Kühnhardt, Karl Albrecht
Schachtschneider, Johannes Varwick



Der Herausgeber Dr. Johannes Varwick ist Professor für Politikwissenschaft an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Europäische Union



ISBN 978-3-89974728-7, 144 S., € 9,80

Aus dem Inhalt

Krise und Zukunft der Europäischen Integration.
Von der „European Union“ zur „European Union“?

Die Neubegründung des europäischen Projektes

Die Zukunft des Euro – alles wird gut?

Vertrauenskrise – Die EU und das schwierige Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern

Zur Rolle der Europäischen Union in der Welt

Fehlentwicklungen der europäischen Integration

INFOSERVICE: Neuheiten für Ihr Fachgebiet unter www.wochenschau-verlag.de | Jetzt anmelden !

Adolf-Damaschke-Str. 10, 65824 Schwalbach/Ts., Tel.: 06196/86065, Fax: 06196/86060, info@wochenschau-verlag.de

Marta Sánchez Dionis

Re-asserting Human Rights in Times of Crisis

The consequences of the economic crisis in Spain and the demands of the *Indignados* movement

“Human rights can reclaim their redemptive role in the hands and imagination of those who return them to the tradition of resistance and struggle.”, Costas Douzinas (2007, p. 293)

1. The starting point: the global financial crisis and its consequences: the case of Spain

Since 2008, the entire global economy has been teetering on the brink of recession, and Spain is no exception: the economic crisis began as a part of the world financial crisis and continued as a part of the European sovereign debt crisis, which has primarily affected the southern states of Europe (Haidar 2012). Spain's problems come from the housing bubble that was fuelled by its banking system. Spanish lending institutions lent billions of euros in loans to the construction industry and in mortgages to families. And when the financial crisis began in 2008, it brought housing construction in Spain to a standstill, provoking a steady fall in housing prices, leading the economy to recession and sending unemployment spiralling (Roos 2012).

The private debt that arose from the property bubble was transferred to sovereign public debt as a result of banking-system bailouts. Spanish banks, which are, to a large extent, exposed to the country's troubled property market and saddled with billions in toxic real-estate loans, have received capital injections in successive clean-up operations that have amounted to € 20 billion since 2010, and an additional bailout plan of € 19 billion was accorded to Spain's largest bank, *Bankia*, in May 2012 (Bjork et al. 2012).

As a result, Spain's economy is floundering and foreign investors have fled from its government bonds all year, so the country is in great difficulty in its attempts to finance itself. The knot between government and bank insolvency is so strong that Spain formally had to request help from the European Union in order to re-capitalise its banks. A bailout deal was agreed by the Eurogroup on 10 June 2012, to provide as much as € 100 billion to Spanish banks, albeit through the country's sovereign debt. The subsequent policy conditions which are linked to any financial assistance are still to be determined (Pérez 2012).

Since the beginning of the sovereign debt crisis, austerity measures have been imposed as a pre-condition for the reduction of public debt, the consolidation of public budgets, increases in international competitiveness, and, eventually, economic recovery.¹ Following this path, Spain has already undertaken the toughest austerity plan in its history: a € 27.3 billion austerity drive (with a further € 10 billion in cuts in health and education) was approved on March 2012 (BBC 2012), and more spending-cut measures aimed at a further reduction of € 65 billion were announced on 13 July 2012 (El País 2012). These restrictive approaches to budget consolidation may fail to reach their objectives, but risk further exacerbating the crisis and dramatically worsening the standard of living of the population, as pointed out by the Council of Europe in Resolution 12948 (CoE, 2012). These measures have led to further economic recession, deepening the downturn and also impacting negatively on the enjoyment of several socio-economic rights.

2. Economic, social and cultural rights in Spain

The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) imposes on each state which is party to the treaty the duty to report regularly on the situation of the economic, social and cultural rights in its territory. This report is to be submitted to the United Nations body charged with supervising the compliance of the state parties with the obligations enshrined in the Covenant, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (UNCESCR). The Committee occasionally examines these reports to verify that they correspond to the real situation, and, in May 2012, the UNCESCR decided to revise Spain's last report, submitted in 2009. The last time the country had appeared before the Committee had been in 2004.

Given the context of the economic crisis, which is having drastic effects throughout Spain, the Committee had a close look at the situation of socio-economic rights in the country on 7-8 May 2012, and approved the concluding observations on 18 May 2012. The Committee expressed its concern over reductions in the levels of protection afforded to the rights to housing, health, education, and work, among others, as a consequence of the austerity measures (UNCESCR 2012a). The main

¹ In July 2011, the Council of the European Union recommended that Spain “Implement the budgetary strategy in 2011 and 2012 and correct the excessive deficit in the year 2013 in line with the Council recommendation under the EDP, ensuring the achievement of deficit targets at all levels of government, including by strictly applying the existing deficit and debt control mechanisms for regional governments;” available at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st11/st11386-re03.en11.pdf>, last accessed 23 April 2013.

recommendation made by the Committee in its final observations concerned the austerity measures implemented by the Spanish government. The Committee called on Spain to revise the austerity measures already adopted, which have reduced the level of effective protection of the rights enshrined in the Covenant.

In this sense, the Committee referred to an open letter addressed to governments worldwide on 16 May 2012, in which it urged them to prioritise human rights in times of economic crisis, and established a set of criteria by which to judge the lawfulness of austerity measures. According to these criteria, all these measures should be temporary, necessary and proportional, and respectful of the minimum core content of economic, social and cultural rights (UNCESCR 2012b).

In light of this, the Committee, in its concluding observations, analyses the economic, social and cultural rights considered currently at risk in Spain one by one. In relation to the right to work, the Committee is concerned about the increasing rate of unemployment, which reached 25.02 per cent of the active population in November 2012, constituting the highest rate among the OECD countries (INE 2012). Youth unemployment soared up to 52.3 per cent for those with less than 25 years of age. In total, 5.7 million people are without work, and of these 40 per cent are in long-term unemployment (*ibid.*). Concerning the active population, 25.3 per cent are employed on short-term temporary contracts, which affects job precariousness (CESR 2012). The Committee calls on the Spanish government to avoid any step backwards in this regard, including the protection of workers' labour rights. With specific reference to the right to the enjoyment of just and favourable conditions of work, the Committee raises particular concern about the freezing of the minimum wage this year (2012) to € 640.41, already at a level which does not permit a decent standard of living, taking into account that 31 per cent of workers are already receiving salaries equivalent to this minimum wage or even less. The Committee thus recommends that wage levels be set with proviso that they be adjusted periodically to take the changes in the cost of living into account (UNCESCR 2012a).

Another cause for concern with regard to the right to an adequate standard of living is the increasing number of the population whose living standards have been drastically affected by the crisis, given that the average household income fell by 4.4 per cent in 2011, no-income households are rising sharply (580,000 households as of November 2012), 26.1 per cent of total households are experiencing difficulties in meeting their monthly obligations, and 40 per cent have no viable (financial) means to enable or permit them to cope with unforeseen expenses (INE 2012). Even more worrying is the rising number of the population living below the poverty threshold (21.1

per cent as of November 2012, INE). In the light of this, the Committee vigorously recommends that the Spanish state adopt a comprehensive national plan to combat poverty including “specific measures and strategies to mitigate the adverse effects of the crisis” (UNCESCR 2012a). The Committee notes the high rates of child poverty and the situation of the elderly who are dependent on their pensions, which, in many cases, are set below the minimum subsistence level. The Committee also highlights that the level of inequality has risen on a large scale. The gap between the wealthiest and the poorest has grown to unprecedented levels since the crisis began: the top 20 per cent of the Spanish population earns seven times more than the bottom 20 per cent (CESR 2012). With regard to the right to health, the Committee calls on the Spanish state to ensure that all persons residing in its territory, regardless of their administrative status, have access to healthcare in compliance with the principle of the universality of health services, clearly referring to the Decree-Law 16/2012 approved in April 2012, which excludes undocumented migrants from medical care. It also urges the Spanish state to implement in full the new regulations to improve the living conditions in the immigrant detention centres.

The Committee recognises that the right to adequate housing is being dramatically reduced, taking into account the fact that more than half of the population (51.4 per cent) reports experiencing a heavy financial burden due to housing costs, and that the amount of foreclosure proceedings in courts spiked from 25,953 in 2007 to 94,502 in the first two terms of 2012, totalling almost 350,000 since the crisis began (CESR 2012). The Committee strongly recommends that the Spanish government make legislative reforms that would authorise “*dación en pago*” (the cancellation of mortgage debt upon turning over of foreclosed property to the creditor) in a way that does not depend exclusively on the discretion of the banks. Moreover, the Committee notes the need to increase the supply of social housing, particularly rental housing, since the social rental stock covers only 2 per cent of the total housing stock (the EU-15 average is 11.7 per cent), and the need to implement a legislative framework that establishes human-rights safeguards which must be satisfied before the carrying out of an eviction (UNESCR 2012a).

The Committee criticises the fact that the right to education has been deeply affected by recent budget cuts in the sector (which amount to €3 billion) and affirms that the measures adopted by the Spanish government to increase university fees are “retrogressive” (the students will pay between 15 and 25 per cent more, depending on the region) and put the access of disadvantaged individuals and groups to university education at risk. It recommends that the Spanish state ensure “a sustained and

sufficient economic and budgetary investment” in education, and that it re-double its efforts to reduce the rates of early school leaving, which is 26.3 per cent in Spain, nearly double the EU average of 14 per cent (INE 2012).

3. The *Indignados* Movement

On 15 May 2011, in the context of the serious economic crisis and the growing social unrest, protest marches called by the *¡Democracia Real YA!* (Real Democracy NOW!) platform were organised in more than fifty Spanish cities.² This marked the emergence of the so-called *Movimiento 15-M* (15-M Movement). The origin of these ongoing protests in Spain can be traced to several social networks and civil grassroots organisations that emerged in 2011, mainly *¡Democracia Real YA!* and *Juventud sin Futuro* (Youth without a Future).

¡Democracia Real YA! organised demonstrations in 50 Spanish cities which took place on 15 May 2011: thousands of citizens mobilised under the slogan: “Real democracy NOW, we are not commodities in the hands of bankers and politicians!”. After the first demonstration in Madrid, the political and police mis-management of the 15-M Movement mobilisation triggered the call for a “*Toma la plaza*” (“Occupy the Square”) movement: *acampadas* or encampments, occupations of public places, sprung up in several Spanish cities,³ and constituted the Movement’s most well-known acts of civil disobedience: for over a month (the Movement agreed to dismantle the camps on 12 June 2011) Madrid’s central square, *Puerta del Sol*, was occupied under the motto “Yes, we camp!”, echoing President Barack Obama’s empowering election-winning slogan “Yes, we can!”. The occupiers, the young people that had previously been called the “lost generation”, because of their lack of opportunities under the suffocating economic crisis, renamed themselves as the *Indignados*.

The 15-M Movement emerged as a broad social movement without any particular leader and not associated to any political party. However, the Movement is by no means apolitical. It considers the current political system incapable of listening to and representing its citizens, and thus demands changes to the current social and economic policies that have led to the increasing levels of unemployment and the expansion of social inequality. They demand a “real democracy”, which can be identified with

2 The website for *¡Democracia Real Ya!* is available at: <http://www.democraciarealya.es>, last accessed 3 December 2012.

3 The website for the *Acampada sol* is available at: <http://madrid.tomalaplaza.net>, last accessed 3 December 2012.

Benjamin Barber's "*strong democracy*", as "a normative alternative where citizens are engaged at the local and national levels in a variety of political activities and regard discourse, debate and deliberation as essential conditions for reaching common ground" (Barber 1984, p.152).

The movement went local after it was decided to dismantle *Sol* camp in Madrid on 12 June 2011: the "*toma los barrios*" ("take the neighbourhoods") initiative encouraged the de-centralisation of the movement through the creation of assemblies in every neighbourhood of Madrid.⁴ The objectives of such de-centralisation aimed, first and foremost, to promote direct and participatory democracy in the local sphere, based upon an understanding of politics as the art of collectively creating an alternative pattern of social relations, thereby bringing people out of isolation and into a community. A second objective aimed to "retake" the public sphere, as defined by Jürgen Habermas, as a place in which political participation is enacted through the medium of dialogue, the space in which citizens deliberate about their common affairs, hence, an arena of discursive interaction (Habermas 1989, p.27, cited in Fraser 1997, p. 70).

This interaction is organised through a network structure of working groups (thematic groups on the economy, politics, healthcare, social work, migration, international politics, housing rights, labour rights, environment, feminism, etc.) and neighbourhoods (the division of space and interests) with communication between these many smaller groups of people and the main co-ordinating body. The meetings, called assemblies, are based upon the principle of consensus, articulating a model of horizontal decision-making in which the process of making a decision is just as important as the decision itself. Consensus is defined as a creative-thinking process that actively seeks to include the voices and concerns of each and all. There is no narrative of uniformity: there are no clearly-defined boundaries of who is involved and who is not, and there cannot be a uniform code that applies to all involved in the network, because it is never clear who is involved. Networks are links between hubs, and thus there is no need for a centralised authority. This structure means that there is more room for autonomy between the actors and the groups within the network (Maeckelbergh 2012).

⁴ The website for the neighbourhood assemblies can be accessed here: <http://madrid.tomalosbarrios.net>, last accessed 3 December 2012.

4. The *Indignados* Movement Through a Human-Rights Lens

4.1 HUMAN RIGHTS AND THE *INDIGNADOS* MOVEMENT

“The struggle for our rights as human beings underlies everything we have demanded in every square and every demonstration in this historic year of global change.”
(take the square international, 2011).

An analysis of the *Indignados* movement from a human-rights perspective brings some interesting insights for three main reasons. First of all, the 15-M Movement has created a new scenario in the production of innovative ideas, many of them related to human rights. In fact, as philosopher Amador Fernández-Savater expresses it, a “new state of mind” has emerged, along with a new sphere of public deliberation in which human rights have become a central issue (Fernández-Savater 2011).

Secondly, the 15-M Movement was born in the aftermath of the global financial crisis in the context of a wave of protest that swept Europe in reaction to the austerity measures chosen to address the crisis and the “financialisation” of the world economic space. Since its emergence in May 2011, the 15-M Movement has promoted a deliberative process of de-constructing the mainstream discourse of the political and economic power around the global crisis, denouncing the fact that economic interests have been prioritised over people’s interests and people’s rights.

Finally, the *Indignados* movement is attempting to fill in the vacancies of the current system with their own communal spaces under the principles of solidarity and self-organisation, many of them involving the collective protection of socio-economic rights. They are experimenting with new ways of ensuring rights: given the inability of the existing political structures to embody the rights that they claim to represent, the *Indignados* have exposed this gap and have promoted the development of new structures based upon the principles of self-determination and autonomy.

4.2 HUMAN RIGHTS AND THE FINANCIAL CRISIS

As the crisis has spilled over into the real economy, it has had devastating effects on both lives and livelihoods across the world. The economic downturn is threatening the full range of human rights, but especially economic, social and cultural rights, as was highlighted by the Center for Economic and Social Rights at the beginning of the crisis (CESR 2009).

And yet, despite the obvious human-rights dimension of the crisis, human-rights analysis has generally been absent from mainstream public debate around the origins

and forms of impact of the crisis and the solutions to it (Saiz 2009). There have, indeed, been some references to the “human dimensions” of the crisis,⁵ but the international response to the recession has failed to take human rights as guiding principles to underpin the recovery measures. Official debate in the international community has mainly focused on the financial and economic aspects, on getting the economy “back on track”, leaving too little room for consideration of where the train might be heading (CESR 2011).

The *Indignados* movement, as well as the *Occupy* movements around the world, is taking up this task and highlighting the human-rights dimension of the crisis. On 10 December 2011, the International Day of Human Rights, *Take the Square*, which is the international co-ordinator of all the Occupy movements,⁶ decided to launch a call for an Alternative Day of Action on Human Rights Day under the slogan “*Human Rights are not optional!*”, by which they wanted to highlight that the current structure of power, exacerbated with the crisis, is not respecting human lives and livelihoods (Take the Square 2011). But the scope of their critique is wider: they consider that disputes about rights can only be resolved by transforming the overall architecture of power that continuously provokes these conflicts.

4.3 THE PROCESS OF DE-CONSTRUCTING THE CRISIS

As a result, the 15-M Movement has actively promoted a deliberative process of de-constructing the causes of the crisis. One of the recent initiatives emerged within this debate is the “*desmontando mentiras*” (“Dismantling lies”) campaign,⁷ which, under the slogan, “We were sleeping, then we woke up”, seeks to de-construct the mainstream discourse of the political and economic power around the global crisis and provide an alternative explanation of its causes and consequences, while simultaneously pointing out the various impacts of the crisis on the livelihoods of the Spanish people.

The key issues for the “Dismantling lies” campaign are, on the one hand, the austerity measures undertaken by the Spanish government under the recommendations of the European Commission, the European Central Bank and the International Monetary Fund, and, on the other, the contradictions in the architecture of the global financial system.

5 The United Nations Human Rights Council in its 10th Special Session (February 2009) adopted Resolution s-10/1, calling on states to redouble their efforts to prevent the human rights fallout of the crisis. The G20 on their summit in London, April 2009, stated that “they recognize the human dimension to the crisis”.

6 The website for Take the Square is available at: <http://takethesquare.net>, last accessed 3 December 2012

7 The website for the “Desmontando mentiras” campaign is available at: <http://desmontandomentiras.tomalaplaza.net>, last accessed 15 July 2012.

The Movement's Central Issue: The Austerity Measures

Austerity measures are one of the 15-M Movement's central issues. From the beginning, the *Indignados* have clearly stated that austerity harms the enjoyment of economic, social and cultural rights, and that it is worsening the living standards of a growing number of the Spanish population. The movement has called for massive mobilisations as a reaction or response whenever the Spanish government has announced further austerity plans, calling these measures an "attack" on social rights and stating the need for a "citizen re-action" against "the financial *coup d'état*" that is being perpetrated against the 99 per cent of the population.

Massive mobilisations supported and promoted by the *Indignados* have taken place on 19 July, 25 September, 13 October and 14 November (2012). On 19 July, the *Indignados* joined the nationwide protest against the recently approved € 65 billion austerity-cuts plan (Gómez 2012). The approval of the budget for 2013 was received by the 15-M Movement-backed initiative "Surround the Parliament", that called the Spanish people to take to the streets on 25 September (Minder 2012). The aim of this initiative was symbolically to "rescue the Spanish Congress from a kidnapping perpetrated by the financial markets" (Take the Square 2012). On 13 October, thousands of Spanish people again took to the streets following an international call promoted by *Occupy* and 15-M Movement activists, the "Global Noise" pot-banging protest, on the anniversary of the United for Global Change protest of 15 October, 2011.⁸ And on 14 November, around 80 per cent of the Spanish workforce participated in the second general strike of the year, as part of the largest co-ordinated multi-national strike in Europe ever (El País 2012b). All these protests had one common heading: to fight against austerity.

The international organisations have started echoing the Movement's demands, showing growing concern about the impact of austerity measures on the enjoyment of human rights. The United Nations' independent expert on foreign debt and human rights, Cephias Lumina, warned that the austerity measures and structural reforms proposed to solve Greece's debt crisis may result in violations of the basic human rights of the Greek people and others living there (UN News 2011). The Council of Europe has called on the member states to assess the current austerity programmes closely from the point of view of their short- and long-term impact on social-rights standards (CoE 2012). Moreover, following Spain's appearance before the United Nations Committee

⁸ The website for the Global Noise initiative is available at: <http://www.globalnoise.net>, last accessed 3 December 2012

on Economic, Social and Cultural Rights on 7 May 2012, the Committee called on Spain to review its austerity measures, which are causing “disproportionate” harm to the most vulnerable and marginalised groups and individuals (UNCESCR 2012a).

These expressions of concern are receptive to what the 15-M Movement has been denouncing since its emergence: that the austerity plans are mainly cutting spending on social investment, thus affecting the poorest sector of the country’s population. In a manifesto in February 2012, the Working Group of Economy of *Acampada Sol* denounced that the very design of the cutbacks totally fails to address the issue of inequality, and would, therefore, have a devastating effect on the fundamental rights of the most vulnerable sections of the population while the standard of living of the wealthiest layer of society has hardly been affected at all (Economy Sol 2012).

The main reason that has been alleged for the implementation of austerity measures is the need to tackle the increasing national debt of governments and to consolidate the state budget. In this process, the *Indignados* movement consider that one essential step has been ignored: before reducing it, public debt should be examined in order to determine if it comes from legitimate public expenditure, or if, as they suspect, most of it comes from the rescue packages for the banks being added to the state budget. The 15-M Movement has thus decided to create a platform for a “Citizen Debt Audit” with the objective of promoting a popular analysis of the government’s public debt and private debt, subject to its becoming public through bailouts and clean-up plans.⁹

Re-defining the Relationship between Finance and Human Rights

The 15-M Movement has repeatedly pointed out that the main cause of human-rights violations is the very structure of the financial system itself, the design of which has prioritised the market over the state as both the driver and the guarantor of human development. On the International Call to an Alternative Day of Action on Human Rights Day, the *Indignados* stated that: “Our freedom and dignity are under attack as a result of market dynamics and corrupt government institutions that are turning our local and global societies into increasingly unjust places.” (Take the Square 2011).

In fact, what the *Indignados* are denouncing is that, in the last decades, the Spanish government has abdicated from many of its responsibilities towards its citizens, responsibilities relating to the fulfilment of their economic and social rights, because they have assigned these to the market. According to the International Covenant on

⁹ The website for the Citizen Debt Audit campaign is available at: <http://auditoria15m.org>, last accessed 3 December 2012.

Economic, Social and Cultural Rights, states have three obligations regarding the rights contained in the Covenant: *the duty to respect* (states must refrain from taking measures that may directly or indirectly interfere with the enjoyment of these rights), *the duty to protect* (whereby states must prevent any third party, individual, corporation or state entity, from interfering with the access to these rights) and *the duty to fulfil* (which entails taking positive measures to allow the full enjoyment of the rights enshrined in the Covenant with the maximum resources available).¹⁰

The Spanish government has failed to fulfil these obligations. On the one hand, as Radhika Balakrishnan argues, the financial institutions have weakened human rights by taking advantage of government's negligence, which has not only failed to regulate the financial sector, but also failed to protect the rights of its own citizens, in spite of its obligations under international law to protect economic and social rights when an individual business or institution threatens to interfere with these rights. On the other hand, the public funds spent in the massive bailouts to the banks brings into question the human-rights principle that the state should use the maximum of the available resources at its disposition to fulfil human rights, since it demonstrates that public money was mis-directed to save the "too-big-to-fail" banks, instead of providing networks of social support to those most affected by the crisis, in a genuine process of "privatising profit, but socialising losses" (Balakrishnan and Heintz 2010).

Leaving the fulfilment of human needs to the market – without any kind of correction – has left an open space for financial institutions and banks to pursue their personal, private profits and gains through unstable forms of speculation. As a result, since its emergence, the *Indignados* movement has insisted that all financial institutions, bankers, and speculators engaging in such forms of behaviour should be held accountable. In this line, the 15-M Movement has launched a new initiative in order to hold the head of Spain's fourth-largest bank *Bankia*, Rodrigo Rato, and his chief executives responsible. In May 2012, *Bankia* received the biggest bailout in the history of Spain, to the tune of € 23.5 billion, weeks after a budget-adjustment plan of € 27 billion, which introduced drastic, far-reaching cuts in the main social services, had been approved (El Economista 2012). Even when it came to light that the bank had falsified its balance sheets in order to hide its losses, no government inquiry was ordered to determine who was responsible.

The *Indignados* took the lead and decided to send a clear message: "Impunity is

¹⁰ The full text of the ICESCR can be accessed here: <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>, last accessed 3 December 2012.

over.” A campaign called *15MpaRato* was launched with the aim of bringing legal action against *Bankia's* board of directors.¹¹ The working group driving the initiative started recruiting volunteer lawyers and identified more than 50 stockholders who were willing to support the campaign. The movement turned to “crowd-funding” to finance the lawsuit, and, in less than a day, it raised € 19.348 through 965 individual supporters, a number which exceeded their initial expectations. The lawsuit was filed in June 2012 and accepted by the Spanish National Court in July.

The *Indignados* have also called for a re-conceptualisation of the relationship between finance and human rights, arguing that this relationship has been highly influenced by the process of “financialisation” of the world economic space in the last decades. This process has led to a situation in which the financial system has such a broad impact on economic structure and performances that it is affecting the socio-economic rights of the people on an increasingly global scale. The *Indignados* denounce that governments have allowed a permissive environment for speculation, and have acted as guarantors of bankers who act this way, by assuring they will bail them out when needed. But they have not acted as guarantors of the citizens who are losing their homes in foreclosures and forced evictions. Therefore, they advocate for a redefinition of the relationship between finance and human rights that would require “a ‘revaluation’ of life and a ‘de-financialisation’ of reality”; in other words, a new approach that would prioritise people’s rights over economic interests (Acampada Sol 2012).

4.4 EXPERIMENTING WITH NEW WAYS OF ENSURING HUMAN RIGHTS

The relationship between the 15-M Movement and human rights has two dimensions. The *first dimension* has already been discussed above, and, in short, can be characterised as a phase in which the flaws in the system are first identified and then denounced publicly.

There is a *second dimension* which is still a work in progress that can be defined as the process of experimenting with new ways of ensuring human rights. Two concepts are essential to this new dimension: first, the process of filling the gaps in the system, and, second, the collective or self-determined protection of rights.

The current system presents us with gaps in two ways: on the one hand, there are the physical vacancies embodied in unoccupied houses (the burst of the housing bubble in Spain left a notably large number of them: around 20 per cent of houses

11 The website for the 15MpaRato campaign is available at: <http://15mparato.wordpress.com>, last accessed 3 December 2012.

remain empty – nearly 6 million), in the millions of people unemployed (5.7 million at the end of November 2012), in a large number of undocumented immigrants being denied access to medical care, in 24 per cent of the Spanish population living with the risk of social exclusion (INE 2012). On the other hand, there are gaps in the sense that they have created a metaphorical hunger for a better world (King 2011). The inability of the system to learn from its past and current problems by lessening the people's pain (a pain that is not equally distributed throughout the whole of the population) has given rise to a space of collective action and solidarity in which this pain is self-alleviated.

A different conception of rights is emerging from these vacancies, deeply rooted in a project of self-organisation. The *Indignados* have created spaces of solidarity and collective action in order to ensure these rights. This can be better described through the paradigmatic case of housing in Spain: the bursting of the real-estate bubble at the beginning of the crisis resulted in more and more homeowners losing their houses due to predatory loans or outright bank fraud, and tenants being evicted either because they had lost their jobs or because they could not pay rents which were continuously being raised. This is leaving a barren landscape of empty homes and homeless families.

The *Indignados* movement has joined civil-society collectives which are active in the field of housing, and together they have engaged in what they call direct action: first of all, they have created a campaign aimed at “*stop desahucios*” (“stopping forced evictions”).¹² They have also actively promoted the “*dación en pago*” initiative (which aims at the cancellation of the debt upon turning the foreclosed property over to the creditor), collecting the signatures needed for a people's legislative initiative. The aim of this action is to petition the Parliament to reform housing legislation, in order to introduce the “*dación en pago*” in a way that does not depend exclusively on the discretion of banks.

Furthermore, they have set up an “*Oficina de Okupación*” (“Occupation Office”),¹³ in other words, an advisory service for squatters. Squatting consists of occupying an abandoned or non-occupied building that the squatter does not have lawful permission to use. Squatting is being used by the movement in two ways: on the one hand, some spaces are occupied to establish “*centros sociales autogestionados*” (“self-managed social centres”) as multi-purpose cultural centres, hubs for a huge variety of direct

12 The website for the Stop Forced Evictions campaign is available at: <http://stopdesahucios.tomalaplaza.net>, last accessed 3 December 2012.

13 The website for the Occupation Office is available at: <http://www.okupatutambien.net>, last accessed 3 December 2012.

action groups, campaigns and activities. On the other hand, squatting is being used as a technique to provide decent dwellings for the thousands of people that have lost their homes due to or during the crisis. One successful story is that of “*Corrala La Utopía*” in Seville¹⁴: Thirty-two families, supported and assisted by members of the 15M-Sevilla, illegally occupied an empty building, the property of a real-estate agency, on 16 May 2012 (Centeno 2012). These families were facing serious housing-problems, many of them had been forcibly evicted from their homes or were facing foreclosure, without sufficient income to meet their monthly rental or mortgage obligations. They made contact with members of the 15-M Movement in Seville, who provided them with support and free consultancy, and, with their assistance, they occupied the vacant building.

Creative radical direct action is integral to this phase of the movement: it “connects the dots” between the grievances of the *Indignados* and their struggle for a different system. While denouncing the failures of the existing order, the *Indignados* have engaged in a process of collectively-building a different society, starting locally, but finishing globally. The *Indignados* are intentionally, but also unintentionally, creating a new culture of rights based upon self-determination and autonomy, which does not rely on the conventional structure of power and the conception of rights as being intrinsically state-based. They are finding new ways of producing rights, by defining them in such a way that they simultaneously build up the power to realise them (Razsa and Kurnik 2012). It could be defined as a project of self-organisation creating a parallel power structure, in which rights are produced collectively: a politics of small steps to accumulate new forms of alternative power (Razsa and Kurnik 2012). This conception of rights is linked to the alternative view of democracy that the *Indignados* movement upholds: democracy starts with citizens caring about one another and acting responsibly based upon that sense of care, taking responsibility both for themselves as individuals and for their families, communities, country, people in general, and the planet as a whole (Lakoff 2011). This responsibility to care lies at the root of the movement’s networks, the responsibility that we all have as a community or collective to ensure that people’s needs are met, are respected and included, and are also free of coercion.

¹⁴ The website of the “*Corrala La Utopía*” is available at: <http://corralautopia.blogspot.com.es>, last accessed 3 December 2012.

5. Conclusion

The 15-M Movement has successfully generated a process of re-politicisation of society and placed human-rights demands at the top of the public agenda. The movement has raised its voice to point out that the violations of socio-economic rights are not inevitable, but are, in fact, the consequence of concrete human decisions that refer to the structural contradictions of the financial system.

This is a result of a twofold process. The de-construction of the crisis has been the first step. The second step, in which the *Indignados* are currently engaged, is the formulation of alternatives to the current system, which would enforce a society in which human dignity and human rights would assume a central position. In this process, they are unleashing a radical imagination with the aim of challenging the current structure of power and replacing it with civilised, horizontal, and human alternatives.

References

- Acampada Sol. 2012. "15M o barbarie", in: *Acampada Sol*, available at: <http://madrid.tomalaplaza.net/2012/05/17/15m-o-barbarie>, last accessed 3 December 2012.
- Balakrishnan, Radhika and Heintz, James. 2010. "Why Human Rights are Indispensable to Financial Regulation", in: *The Huffington Post*, 29 March, http://www.huffingtonpost.com/radhika-balakrishnan/why-human-rights-are-indi_b_517128.html, last accessed 3 December 2012.
- Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, CA: University of California Press.
- BBC. 2012. "Spain's Budget: Cuts to total 27bn euros this year", in: *BBC News*, <http://www.bbc.co.uk/news/business-17557172>, last accessed 3 July 2012.
- Bjork, Christopher, House, Jonathan, Schaeffer Muñoz, Sara. 2012. "Spain Pours Billions into Bank", in: *Wall Street Journal*, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304840904577425730120083816.html>, last accessed 1 December 2012.
- Centeno, Maria. 2012. "Ante el desahucio, ocupación", in: *El País*, available at: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/05/25/andalucia/1337966175_270511.html, last accessed 3 December 2012.
- Center for Economic and Social Rights (CESR). 2009. "Human Rights and the Global Economic Crisis", Briefing. New York: Center for Economic and Social Rights.
- Center for Economic and Social Rights (CESR). 2011. "Human Rights and the Economic Crisis: The Response of the United Nations System", Briefing. New York: Center for Economic and Social Rights.
- Center for Economic and Social Rights (CESR). 2012. Fact Sheet Spain, available at: <http://www.cesr.org/downloads/FACT%20SHEET%20SPAIN.pdf>, last accessed 1 December 2012.
- Council of Europe – Parliamentary Assembly. 2012. "Austerity Measures – A Danger for Democracy and Social Rights", Report, Doc. No. 12948, 7 June, Brussels: Council of Europe.
- DOUZINAS, Costas. 2007. *Human Rights and Empire: The Political Philosophy of Cosmopolitanism*, Abingdon: Routledge.

- Economy Sol Working Group. 2012. “Desmontando mentiras: 23F contra el golpe del Estado financiero – Nos engañan”, in: *Acampada Sol*, available at: <http://madrid.tomalaplaza.net/2012/02/25/desmontando-mentiras-23f-contra-el-golpe-de-estado-financiero-nos-enganan>, last accessed 2 December 2012.
- El Economista. 2012. “Bankia Could be the Biggest Bailout in History at 23.5bn euros”, in: *El Economista*, available at: <http://www.economista.es/interstitial/volver/directm12/seleccion-ee/noticias/3998248/05/12/Bankia-could-be-the-biggest-bailout-in-history-at-235-billion-euros.html>, last accessed 3 December 2012.
- El País. 2012a. “Cabinet Approves Biggest Austerity Drive in Democratic History”, in: *El País*, available in English at: http://elpais.com/elpais/2012/07/13/inenglish/1342206062_759543.html, last accessed 14 July 2012.
- El País. 2012b. “Cientos de miles de manifestantes cierran la protesta de la huelga general del 14-N”, in: *El País*, http://politica.elpais.com/politica/2012/11/13/actualidad/1352838703_548795.html, last accessed 3 December 2012.
- Fernández-Savater, Amador. 2012. “¿Cómo se organiza un clima?”, in: *Público, Fuera de Lugar*, <http://blogs.publico.es/fueradelugar/1438/%C2%BFcomo-se-organiza-un-clima>, last accessed 3 December 2012.
- Fraser, Nancy. 1997. “Rethinking the Public Space: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy”, in: *Social Text* 25/26, pp. 56-80.
- George, Susan. 2010. *Whose Crisis? Whose Future? Towards a Greener, Fairer, Richer World*, Cambridge: Polity Press.
- Gómez, Manuel V. 2012. “La indignación contra los recortes desborda las calles de toda España”, in: *El País*, http://politica.elpais.com/politica/2012/07/19/actualidad/1342711453_843667.html, last accessed 1 December 2012.
- Habermas, Jürgen. 1989. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Haidar, Jamal Ibrahim. 2012. “Sovereign Credit Risk in the Eurozone”, in: *World Economics*, 13(1): 123-136.
- Haldane, Andrew. 2012. “The Doom Loop”, in: *London Review of Books*, 34(4): 21-22.
- International Labour Organization (ILO). 2009. “Tackling the Global Jobs Crisis”, Geneva: International Labour Office.
- Instituto Nacional de Estadística de España. 2012. “Indicadores del Mercado Laboral”, available at: <http://www.ine.es>, last accessed 2 December 2012.
- King, Mike. 2011. “Occupations and the Fulfillment of Human Need: The Vacancies of Capitalism”, in: *Counterpunch Magazine*, available at: <http://www.counterpunch.org/2011/11/30/the-vacancies-of-capitalism>, last accessed 2 December 2012.
- Lakoff, George. 2011. “How Occupy Wall Street’s Moral Vision Can Beat the Disastrous Conservative Worldview”, in: *AlterNet*, available at: http://www.alternet.org/story/152800/lakoff%3A_how_occupy_wall_street%27s_moral_vision_can_beat_the_disastrous_conservative_worldview, last accessed 3 Dec. 2012.
- Maeckelbergh, Marianne. 2012. “Horizontal Democracy Now: From Alterglobalization to Occupation”, in: *Interface Journal*, 4(1): 207-234.
- Minder, Raphael. 2012. “Protesters Take to Street in Madrid”, in: *The New York Times*, http://www.nytimes.com/2012/09/26/world/europe/protests-continue-in-spain.html?_r=1&, last accessed 3 December 2012.

- Pérez, Claudi. 2012. "El desconcierto, versión rescate español", in: *El País*, 6 October, http://economia.elpais.com/economia/2012/10/06/actualidad/1349553366_031559.html, last accessed 25 November 2012.
- Razsa, Maple J. and Kurnik, Andrej. 2012. "The Occupy Movement in Žižek's Hometown: Direct Democracy and a Politics of Becoming", in: *American Ethnologist*, 39(2): 238-258.
- Roos, Jerome E. 2012. "EU Doom Loop. Bank Bailouts Reveal True Roots of Crisis", in: *ROAR Magazine*, available at: <http://roarmag.org/2012/06/eu-doom-loop-spain-cyprus-bank-bailout>, last accessed 2 December 2012.
- Saiz, Ignacio. 2009. "Rights in Recession? Challenges for Economic and Social Rights Enforcement in Times of Crisis", in: *Journal of Human Rights Practice*, 1(2): 277-293.
- Take the Square International. 2011. "Call for an Alternative Day of Action on Human Rights Day", 10 December, available at: <http://dec10.takethe-square.net/english>, last accessed 27 July, 2012.
- Take the Square International. 2012, "Democracy is Kept Hostage, on 25S We're Going to Rescue It!", available at: <http://takethe-square.net/2012/09/25/democracy-is-kept-hostage-on-25s-were-going-to-rescue-it-coordinadora25s>, last accessed 2 December 2012.
- United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (UNCESCR). 2012a. Concluding Observations on Spain, 48th Period of Sessions, 18 May, Geneva: United Nations, available at: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs48.htm>, last accessed 1 May, 2013.
- United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (UNCESCR). 2012b. Letter Addressed to States Parties to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 May, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf>, last accessed 18 July 2012.
- United Nations News Centre. 2011. "Greek Austerity Measures could Violate Human Rights, UN Expert Says", in: *UN News*, available at: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=38901&Cr=austerity&Cr1#.ULyac4PX5uA>, last accessed 3 December 2012.
- Zuboff, Shoshana. 2009. "Wall Street's Economic Crimes Against Humanity", in: *Business Week*, available at: http://www.businessweek.com/managing/content/mar2009/ca20090319_591214.htm, last accessed 3 December 2012.

JAHRBUCH MENSCHENRECHTE



HEINER BIELEFELDT, ULRIKE DAVY,
VOLKMAR DEILE, STEFANIE DÖRNHÖFER,
CHRISTOPH GUSY, BRIGITTE HAMM,
FRANZ-JOSEF HUTTER, HANNES TRETTER (HG.)

MEINUNGSFREIHEIT/MEDIENFREIHEIT

(JAHRBUCH MENSCHENRECHTE 2012/2013)

2013. CA. 300 S. BR. | ISBN 978-3-205-78914-7

Das aktuelle Jahrbuch befasst sich mit Formen, Gefährdungen und Chancen der Meinungsfreiheit, der Situation in ausgewählten Staaten sowie mit Struktur und Verantwortung von Medien.



HEINER BIELEFELDT, VOLKMAR DEILE,
BRIGITTE HAMM, FRANZ-JOSEF HUTTER,
SABINE KURTENBACH, HANNES TRETTER (HG.)

NOTHING TO HIDE – NOTHING TO FEAR?

DATENSCHUTZ – TRANSPARENZ – SOLIDARITÄT

(JAHRBUCH MENSCHENRECHTE 2011)

2011. 430 S. BR. | ISBN 978-3-205-78668-9

Unter dem Motto „Nothing to hide – nothing to fear?“ befassen sich die Autoren im Jahrbuch 2011 mit Ansätzen für ein neues Verständnis hinsichtlich Zweck und Bedeutung des Datenschutzes, akuten Gefährdungslagen und gezielten Gegenmaßnahmen.

Sonja Buckel

Die Rechte der Illegalisierten

Konstitutionalisierungskämpfe in Räumen exterritorialer Rechtlosigkeit

Noch heute hängt in der Eingangshalle des regionalen Koordinationszentrums des Grenzschutzes für die Kanarischen Inseln trophäengleich eine Flagge, eingerahmt und mit der Bildunterschrift versehen: „Flagge, die zu dem Zeitpunkt auf dem Schiff Marine I wehte, als es abgefangen wurde. Kommando der Guardia Civil in Mauretanien, 01.02.2007“.¹

Diese Exposition sei eine Mahnung daran, so der leitende Oberst des Zentrums, dass sich ein solcher Vorfall jederzeit wieder ereignen könne.² Es handelte sich bei der „Marine I“ um ein Schiff mit 360 Flüchtlingen aus Asien und Afrika an Bord, welches am 31. Januar 2007 auf seinem Weg zu den Kanarischen Inseln einen Motorschaden erlitten hatte und von der spanischen Seenotrettung zwei Wochen später in den Hafen Nouadhibous in Mauretanien geschleppt worden war. Dort waren die MigrantInnen unter Aufsicht von 1330 Polizisten einer spanischen Polizeieinheit monatelang in einer ehemaligen Fischfabrik inhaftiert (El Mundo v. 15.02.2007; El País v. 16.03.2007) und anschließend in ihre vermeintlichen Herkunftsländer abgeschoben worden.

Dieses Ereignis ist in der Tat emblematisch für den spanischen Grenzschutz – vielmehr aber noch für die menschenrechtliche und rechtsstaatliche Situation an der europäischen Seegrenze. Entlang diesem Rechtsfall werde ich daher im Folgenden die Neukonstitution der europäischen Südgrenze im Kontext der Herausbildung eines europäischen Staatsapparate-Ensembles analysieren. Dabei wird sich zeigen, dass Grenzkontrollen als Migrationskontrollen in Europa eine hegemoniale Funktion zukommt, weil sie dazu dienen, eine imperiale Lebensweise abzusichern. In diesem Prozess der staatlichen Transformation entstehen Räume der Rechtlosigkeit, die wiederum von sozialen Bewegungen in juristischen Konstitutionalisierungskämpfen (Brunkhorst 2012: 139) angegriffen werden. Zwei solcher Rechtsfälle werde ich darstellen.

1 Dokumentation während einer Besichtigung des Centro de Coordinación Regional de Canarias am 30.10.2012, Las Palmas/Gran Canaria, übers. S.B.

2 Experten-Interview, am 30.10.2012, Las Palmas/Gran Canaria.

I. Staatsprojekt Europa

Die spanische Migrationspolitik hat in den letzten fünfzehn Jahren einen radikalen Wandel vollzogen: von einer relativ unregulierten, auf den noch boomenden spanischen informellen Arbeitsmarkt hin orientierten Politik hin zu einer hochtechnologisierten Grenzkontrolle zur Stabilisierung der Außengrenze der Europäischen Union. Durch den Vertrag von Amsterdam von 1997³ wurde der mit dem Schengener Abkommen⁴ 1985 zur Abschaffung der Binnengrenzen begonnene Prozess der Rekonfiguration der europäischen Grenzen um die Europäisierung der Außengrenzen erweitert. Dieser an staatstheoretischer Relevanz nicht zu unterschätzende Prozess lässt sich auch als „Re-Bordering“ bezeichnen: Entgegen der These einer aufziehenden grenzenlosen Welt, kommt es zur Gleichzeitigkeit von Grenzziehung und Grenzöffnung (Sontowski 2011: 42), die eine Region nichtrestringierter innerer Mobilität hervorbringt, die zugleich an massiv ausgebaute Außengrenzen gekoppelt ist (Rumford 2006: 131).

Dieses Re-Bordering ist Ausdruck einer grundlegenden staatlichen Transformation der sozialräumlichen Konstitution Europas, die Ende der 1980er Jahre begann und die rein ökonomische Integrationsweise der EU ablöste.⁵ So schuf die europäische Politik zwar bereits seit Gründung der EWG ökonomische Räume, von denen der wichtigste der Binnenmarkt war. Erst im Verlauf dieses Re-Borderings gewann die EU jedoch eine territoriale Dimension (Walters and Haahr 2005: 107). Mit dem Vertrag von Amsterdam und den darauf basierenden Verordnungen und Richtlinien entstanden genuin europäische Grenzen, Kontrollen dieser Grenzen, europäische Ausweise, neue Gesetze, die auf die Verhinderung irregulärer Grenzübertritte zielen, die Entwicklung einer europäischen Überwachungs- und Informationstechnologie, europäische Visa-Regelungen (Walters 2006: 187) und sogar eine eigene Grenzschutzagentur (Frontex). Grenz- und Migrationskontrollen stellen einen Kernbereich staatlicher Politiken dar. Wenn es nun im Verlauf der Europäischen Integration zu einer Transnationalisierung gerade dieser Politiken kommt, so ist das ein Hinweis darauf, dass sich die Apparatur politischer Herrschaft sozialräumlich neu ausrichtet.

3 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABIEU C 340 v. 10.11.1997.

4 Übereinkommen von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, und Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, v. 19. Juni 1990 ABIEU, L 239, S. 13 ff. und 19 ff. v. 22.09.2000.

5 Diesen Transformationsprozess staatstheoretisch angeleitet zu untersuchen, war das Ziel unseres DFG-geförderten Forschungsprojekts, www.staatsprojekt-europa.eu.

Vor dem Hintergrund eines materialistischen staats-theoretischen Verständnisses, welches den Staat als „materielle Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse“ (Poulantzas 1978/2002: 154) und damit entsubstantialisiert begreift, ergibt sich eine spezifische Perspektive auf diesen Prozess. Denn wenn es „DEN Staat“ nicht gibt, sondern vielmehr widersprüchliche und fragmentierte Ensembles von Staatsapparaten, die Ausdruck der in sie eingeschriebenen gesellschaftlichen Antagonismen sind, dann wird verständlich, warum die Politiken der einzelnen Staatsapparate mitunter gegenläufig sind und sich zum Teil sogar diametral widersprechen. Ihre Einheit und Kohärenz ist allerdings wiederum entscheidend für die Fähigkeit der einzelnen Staaten, in ihrem Inneren gesellschaftliche Kohäsion herzustellen, d.h., sowohl die herrschenden Kräfte auf ein gemeinsames langfristiges Projekt zu verpflichten als auch die Subalternen in dieses einzubinden. Diese Einheit muss über spezifische hegemoniale politische Projekte, sogenannte Staatsprojekte, gewährleistet werden, welche in den verschiedenen Abteilungen des Staates erarbeitet werden (Jessop 1990: 128). Nation, Wohlfahrts- und Sicherheitsstaat waren die zentralen Staatsprojekte des fordistischen Staates im globalen Norden.

Unsere These in Bezug auf den europäischen Einigungsprozess lautet nun, dass in der Krise des Fordismus, Mitte der 1970er Jahre, die Transformation dieser nationalen Wohlfahrtstaaten begann und inzwischen ein neuartiges, mehrere soziale Räume durchkrenzendes, europäisches Ensemble von Staatsapparaten entstehen ließ. Dieses verknüpft sowohl nationale (Ministerien, Grenzpolizeien etc.) als auch europäische Apparate (Kommission, EuGH, Agenturen) miteinander. Im Unterschied zu den tradierten Nationalstaaten fehlt der EU jedoch gerade ein eigenes europäisches Staatsprojekt, während aber die nationalen Staatsprojekte weiterhin wirkmächtig sind. Daraus folgt der Dualismus zwischen Supra- und Intergouvernementalismus. Allerdings hat der Suchprozess nach einem möglichen Staatsprojekt begonnen. Das verdeutlicht gerade die Europäisierung der Migrationspolitik, indem sie dieses Ensemble in eine eigene Territorialisierungsform einbettet und durch die Konstitution von Innen und Außen einen genuin europäischen Raum ebenso wie das andere Europas konstituiert.

II. Neokoloniales Re-Bordering

Um die rein europäischen und nationalen Apparate herum hat sich durch die Europäisierung der Migrationspolitik an der südlichen Seegrenze⁶ ein zweiter Ring von nicht der europäischen Jurisdiktion unterworfenen afrikanischen Staatsapparaten

⁶ Gleiches gilt entsprechend für die osteuropäische Landgrenze.

gebildet. Die, im Vergleich zu anderen europäischen Grenzgebieten, relativ „erfolgreiche“ Abschottung der südspanischen Mittelmeerküste, der Kanarischen Inseln und auch des Zugangs zu den beiden spanischen Enklaven auf marokkanischem Gebiet, Ceuta und Melilla, erfolgte erst in dem Augenblick, als es der spanischen Regierung gelang, durch eine Mischung aus materiellen Zugeständnissen und Druck die nord- und westafrikanischen Exekutiven in das europäische System der Grenzkontrolle zu integrieren, indem sie wesentliche Funktionen an diese auslagerte. Dass die Passagiere der „Marine I“, als sie durch den spanischen *salvamente marítimo* gerettet wurden, nicht auf spanisches Festland und damit auf europäisches Territorium, sondern nach Mauretanien verbracht wurden, ist kein Zufall; dass die spanische Guardia Civil vor Ort war und die Flagge an sich nehmen konnte, ebenso wenig:

Seit dem EG-Beitritt Spaniens 1986 und der Verpflichtung zur Übernahme des Schengen-Acquis 1991 sowie schließlich der Europäisierung des Migrationsrechts ab 1999 begann sukzessive der Ausbau der spanischen Grenzkontrolle zu einem transnationalen neokolonialen Grenzregime. Zunächst wurde durch eine Kette von Rückführungsabkommen mit allen relevanten afrikanischen Herkunfts- und Transitländern, von Marokko bis zu den Kap Verden, die vertragliche Grundlage für die einsetzende massive Abschiebepaxis geschlossen. Das mauretanische Abkommen⁷ etwa stammt aus dem Jahr 2003 und stellt das einzige Abkommen dar, welches sowohl Anfragen nach Rückführung von mauretanischen StaatsbürgerInnen als auch von TransitmigrantInnen vorsieht. Darüber hinaus muss noch nicht einmal nachgewiesen werden, dass Letztere versuchten, über Mauretanien nach Spanien einzureisen. Nach Art. IX Abs. 2 reicht es aus, dass dies unterstellt werden kann. Dies ist Ausdruck des großen Einflusses Spaniens auf das durch Militärputsche geprägte Land, das eines der ärmsten der Welt ist (Asín Cabrera 2008: 179).

Dies zeigte sich auch während der zwei Wochen andauernden Streitigkeiten zwischen Spanien, dem Senegal und Mauretanien über die Unterbringung der in Not geratenen Passagiere der „Marine I“. So konnten sich die nach internationalen Normen zur sofortigen Rettung verpflichteten Staaten nicht auf einen Verbringungsort einigen. Die spanische Regierung unternahm alles, um zu verhindern, dass die MigrantInnen europäisches Festland betreten. Dies war ganz im Sinne der anderen europäischen Exekutiven. Denn durch den Wegfall der Binnengrenzen wäre die, wenn auch irreguläre, Weiterwanderung nach Nordeuropa nicht auszuschließen gewesen. So kam es

⁷ Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración, hecho en Madrid el 1 de julio de 2003 (B.O.E. no 185 de 04/08/2003).

letztlich zu einem Abkommen mit Mauretanien,⁸ woraufhin die MigrantInnen nach Nouadhibou verbracht und dort interniert wurden. Spanien gewährte im Gegenzug eine finanzielle Kompensationszahlung in Höhe von 650 000 Euro.⁹

Das Lager in der Fischfabrik verweist zudem auf ein weiteres zentrales Element des ausgelagerten Grenzschutzes: die Errichtung europäisch finanzierter Lager der Immobilisierung auf afrikanischem Territorium. Neben dem ad hoc geschaffenen Lager existiert in Nouadhibou ein weiteres, welches die Insassen „Guantanamo“ getauft haben, und das 2006 durch spanische Soldaten in einer alten Schule errichtet wurde. Alleine in den Jahren 2006 und 2007 waren dort ca. 10 000 Menschen unter rechtlosen und gewaltförmigen Bedingungen inhaftiert, die entweder bei der versuchten Ausreise, trotz fehlendem Straftatbestand, festgenommen wurden oder auch nur in irgendeiner Weise den Eindruck erweckten, sie könnten das Land in Richtung Europa verlassen wollen (APDHA 2011: 41 ff.). Ähnliche Lager existieren überall in Nord- und Westafrika. Hinzu kommt, dass die gleichen Staaten die bis dahin bestehenden Regelungen zur Gewährleistung innerafrikanischer Freizügigkeit auf Druck Europas abgeschafft haben.

Ein weiteres Kernstück der kollaborativen Grenzkontrolle sind schließlich die vielfältigen Patrouillenfahrten in internationalen Gewässern und in Nähe der afrikanischen Küste. Damit eng verbunden sind diverse Stützpunkte der Guardia Civil in Nord- und Westafrika, so auch in Nouadhibou. Hier wird das Geflecht europäischer und afrikanischer Staatsapparate besonders deutlich: Die Push-back-Operationen werden von ganz unterschiedlichen Grenzpolizeien durchgeführt, sowohl von spanischen als auch von afrikanischen, von beiden gemeinsam, von internationalen und schließlich auch von europäischen „Joint Operations“ wie denjenigen der EU-Grenzschutzagentur Frontex. Um die vielfältigen Operationen koordinieren zu können, hat Spanien im Rahmen des „Projekts Sea Horse“ einige Koordinationszentren der Guardia Civil gegründet, welche die voneinander unabhängigen Einsätze abstimmen wie jenes in Las Palmas. Die Guardia Civil, nicht Frontex, ist der entscheidende Akteur des spanischen Grenzschutzes. Ihr zentrales technisches Überwachungsinstrument ist das „*Sistema Integrado de Vigilancia Exterior* (SIVE)“, das integrierte Überwachungssystem der Außengrenzen. Es kostete mehrere hundert Millionen Euro und besteht

8 Abkommen zwischen dem Königreich Spanien und der Republik Mauretanien zur Lösung der Situation, die mit der „Marine I“ entstanden ist (Übers. S.B.), Wiedergegeben lt. Urteil der Audiencia Nacional v. 12. Dezember 2007, Az.: 5394/2007, S. 6.

9 Dies bestätigte im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage der Staatssekretär für die Beziehungen zum Parlament, BOCG Nr. 553 v. 17.05.2007, S. 598.

aus verschiedenen Militärtechnologien wie Radargeräten, Infrarotsensoren, Booten, Hubschraubern, Flugzeugen und einem Satellitennetzwerk (Lutterbeck 2006: 66).

Durch das Gesamtall dieser Maßnahmen, vor allem aber die Integration der afrikanischen Staatsapparate, konnten die Ankünfte auf spanischem Territorium seit den großen Migrationsbewegungen der Jahre 2005 und 2006 von über 30 000 MigrantInnen pro Jahr auf einige hundert reduziert werden (u.a. *El Periódico* v. 27.07.2010). Dies bedeutet allerdings nicht, dass sich weniger Menschen auf die gefährliche Reise machen – über 18 000 sind dabei nach Schätzungen¹⁰ seit 1988 ums Leben gekommen –, sondern lediglich, dass sich zum einen die Distanzen vergrößern und es zum anderen zu einem Verlagerungseffekt hin zum zentralen Mittelmeer kommt. Denn auch die migrantischen Netzwerke in Afrika sind einigermaßen auf dem neusten Stand der schnell wechselnden Migrationspolitiken (Marcelino/Farahi 2011: 888 f.). Vor allem aber liegt das Einkommensgefälle an der Schengener Südgrenze derzeit bei mehr als 10:1. „Diese Kluft ist in historischer wie weltgeographischer Sicht einmalig und fordert zu Aufständen wie zu heimlichen Grenzüberschreitungen heraus“ (Cutitta et al. 2011: 247 f.).

III. Die tiefe Hegemonie der Grenze

Die irregulären Grenzübertritte, die vielen Toten, die technologische Aufrüstung und die damit verbundenen enormen finanziellen Kosten werden wie selbstverständlich in Kauf genommen, weil die Existenz von Grenzkontrollen als Migrationskontrollen selbst nicht mehr hinterfragt wird. Grenzen gelten als alternativlos und unterliegen, wie wir dies bezeichnet haben (Forschungsgruppe „Staatsprojekt Europa“ 2013), einer tiefen Hegemonie. Darunter verstehen wir den Effekt einer Verstetigung bestimmter Praxen im Verlauf von hegemonialen Auseinandersetzungen zu gesellschaftlichen Strukturmerkmalen. Dadurch gerät ihr offener, kontingenter und umstrittener Charakter in Vergessenheit – die Institution der Grenze wird depolitisiert (Wullweber 2012: 35).

Auf diese Weise können Grenz- und Migrationspolitiken als Invisibilisierungstechnologien funktionieren. Indem Grenzen politisch distinkte Einheiten errichten, die scheinbar in keinem tieferen Zusammenhang stehen, konstituieren sie das Innen und das Außen, Bevölkerung und Nicht-Bevölkerung, StaatsbürgerInnen und MigrantInnen und verdunkeln den Verstrickungszusammenhang zwischen den beiden Seiten. Wenn das Schicksal eines jeden Staates auf dessen innere Entwicklung und

¹⁰ Es gibt keine offiziellen Statistiken dazu, eine Auswertung der Presse nimmt aber die NGO Fortress Europe vor <http://fortresseurope.blogspot.de>.

nicht auf die Stellung in der globalen Vergesellschaftung zurückgeführt werden kann, (re)produzieren Grenzen die Vorstellung einer Unzuständigkeit für das Schicksal der Nicht-Bevölkerung.

Auf diese Weise werden Grenzen zu Ermöglichungsbedingungen einer „imperialen Lebensweise“. Damit bezeichnen Ulrich Brand und Markus Wissen „herrschaftliche Produktions-, Distributions- und Konsummuster, die tief in die Alltagspraktiken der Ober- und Mittelklassen im globalen Norden und zunehmend auch in den Schwellenländern des globalen Südens eingelassen sind“, die ihren Ausgangspunkt im Kolonialismus nahmen und sich seit dem Fordismus zu einer diese Gesellschaften umfassenden Lebensweise verstetigt haben. Die imperiale Lebensweise ist breit akzeptiert, institutionell abgesichert und an Unternehmensstrategien gekoppelt (Brand/Wissen 2011: 80 ff.). *Imperial* ist sie insofern,

„als sie einen prinzipiell unbegrenzten – politisch, rechtlich und/oder gewaltförmig abgesicherten – Zugriff auf Ressourcen, Raum, Arbeitsvermögen und Senken andernorts voraussetzt. Die Produktivitäts- und Wohlstandsentwicklung in den Metropolen basiert auf einer für diese sehr vorteilhaften Welt-Ressourcenordnung.“ (ebd.: 83 f.)

Illustrieren lässt sich dies an der leerstehenden mauretanischen Fischfabrik. Denn dass die MigrantInnen der „Marine I“ ausgerechnet in dieser Ruine inhaftiert wurden, führt geradezu idealtypisch den Zusammenhang zwischen der imperialen Lebensweise und ihrer Stabilisierung durch die Grenzkontrollen vor Augen: Eine nicht nachhaltige Fischzucht in Europa führte zu einer Überfischung der europäischen Gewässer, sodass die EU inzwischen 60 % ihres Fischbedarfs importieren muss (Standing 2009: 324). Es gibt 18 bilaterale Abkommen zwischen der EU und afrikanischen Staaten, welche europäischen Schiffen gegen Lizenzen gestatten, in den mauretanischen Territorialgewässern zu fischen. Dort wurden sie zur direkten Konkurrenz der lokalen FischerInnen. Das im Juli 2012 ratifizierte erneuerte Abkommen mit Mauretanien stellt dabei mit 113 Millionen Euro an jährlichen Lizenzzahlungen den teuersten Fischereivertrag der Welt dar. Die Lizenzgebühr stellt die zentrale Einkommensquelle des postkolonialen Staates dar, der seit dem Staatsstreich vom 6. August 2008 von General Mohamed Ould Abhel Aziz geleitet wird. Die Hälfte der mauretanischen Bevölkerung lebt hingegen weiterhin unterhalb der Armutsgrenze (Mora 2013: 341). Denn das Geld wird nicht in die Nationalökonomie eingespeist und führt somit zu keiner ökonomischen Entwicklung.

Der größte ökonomische Vorteil des europäischen Fischfangs für die Länder Afrikas – womit wir bei der Fischfabrik-Ruine angekommen sind – könnte in der Schaffung

von Arbeitsplätzen bestehen. In wenigen Ländern kommt es auch tatsächlich zu einer solchen Weiterverarbeitung. In der Mehrheit der Staaten fehlt es jedoch an den industriellen Voraussetzungen dafür: So werden nur etwa 12 % des in den Gewässern Mauretaniens gefangenen Fisches innerhalb des Landes weiterverarbeitet, weil sie in der Weltmarktkonkurrenz den subventionierten europäischen Fabriken unterlegen sind (Standing 2009: 344).

Die Überfischung der afrikanischen Meere hat massive Auswirkungen auf die Ernährung der Bevölkerungen. So sind die Bestände der wichtigsten Speisefischarten in den letzten zwanzig Jahren um 75 Prozent geschrumpft, mit der Folge einer Versorgungskrise (Mora 2013: 7). Insbesondere in Westafrika sind die lokalen, nährstoffreichen Fische Grundnahrungsmittel. „Die Hälfte des tierischen Eiweißes, das die Bewohner von Ländern wie [...] Gambia, Senegal, Somalia oder Sierra Leone verzehren, stammt von Fischen. Speziell in Afrika boten Fisch und Meerestiere bei Dürreperioden immer wieder eine Nahrungsalternative [...]“ (ebd.: 1). Durch die abnehmenden Fangmengen der lokalen FischerInnen sind die EinwohnerInnen gezwungen, auf andere, teurere Proteinquellen wie Fleisch umzusteigen, was wiederum zu Abholzungen geführt hat. Die BewohnerInnen des globalen Nordens hingegen, die ernährungsphysiologisch gar keinen Fisch benötigen, verzehren achtzig Prozent der gefangenen Fische (ebd.: 6). Der massive Arbeitsplatzverlust der lokalen FischerInnen führte wiederum wie ein Bumerang in die EU zurück: in dem Moment nämlich, als diese sich selbst als Bootskundige oder ihre *cayucos* und *pateras* für die klandestine Reise nach Europa zur Verfügung stellten.

IV. Juridische Kämpfe um die rechtsstaatliche Einhegung

Der Fall der „Marine I“ ist ein Beispiel für den juristischen Ausnahmezustand in Form von Räumen exterritorialer Rechtlosigkeit, die im Prozess der massiven Verschiebungen des europäischen Re-Borderings entstanden sind. Anders als in historisch vergleichbaren Prozessen der Konstitution oder Rekonfiguration von Staatlichkeit ergibt sich die Rechtlosigkeit trotz einer beispiellosen transnationalen normativen Verrechtlichung. Einschlägige Rechtsnormen finden sich sowohl in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), der UN-Antifolterkonvention (CAT), dem Seerechtsübereinkommens (SRÜ), dem Internationalen Übereinkommen über den Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS) oder über Seenotrettung (SAR) sowie im Schengener-Grenzkodex, der EU-Verfahrensrichtlinie oder auch der spanischen Verfassung. Aber wie so oft, mangelt

es hinter dieser Fassade der Verrechtlichung an einer glaubwürdigen Umsetzung der Menschenrechte (Kreide 2008: 3).

Die europäische Südgrenze als Stützpfeiler der imperialen Lebensweise wirkt geradezu als Entrechtlichungsmaschine: Abgesehen von der Anwerbung sogenannter Hochqualifizierter gibt es für die postkolonialen Subjekte angesichts einer restriktiven Asylrechtspolitik so gut wie keinen legalen Zugang mehr nach Europa. Versuchen sie dennoch die Grenze zu überschreiten, werden sie illegalisiert und damit faktisch rechtlos. Denn es gibt wohl kaum eine schwächere Rechtsposition als diejenige der illegalisierten Migrantin, die zwar normativ Subjekt von Menschenrechten ist, sich darauf jedoch faktisch nicht berufen kann, weil sie jenseits des Rechts agieren muss. Sie ist angewiesen auf die Solidarität politischer AktivistInnen und engagierter JuristInnen, die ihr überhaupt erst ermöglichen, als Rechtssubjekt zu agieren. Gerichtsverfahren – und damit die konkrete Inkraftsetzung menschen- und flüchtlingsrechtlicher Normen – sind daher an einer Hand abzählbar. Zwei solcher Rechtsfälle sollen nun näher betrachtet werden, um zu zeigen, wie in den letzten Jahren verschiedene Netzwerke sozialer Bewegungen mittels strategischer Prozessführung den rechtlichen Ausnahmezustand angegriffen haben. Sie stehen in der Tradition der Konstitutionalisierungskämpfe, die das moderne bürgerliche Recht mit hervorbrachten und hervorbringen. An der europäischen Südgrenze erleben wir zurzeit juristische Kämpfe um die rechtsstaatliche Einhegung des entstehenden europäischen Staatsapparate-Ensembles.

In rechtlichen Kategorien geht es um die Durchsetzung der extritorialen Geltung des *Refoulementverbots* und des Rechts auf einen effektiven Rechtsschutz. Das Non-Refoulement-Prinzip verbietet es einem Staat, Flüchtlinge in ein Land zurückzuschicken, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit gefährdet sein könnten. Seine Verankerung in allen zuvor genannten Rechtsordnungen weist auf seine Bedeutung als Herzstück des internationalen Flüchtlingsschutzsystems hin. Es dient als Einstiegspunkt für alle folgenden Rechte. Doch gilt es auch in internationalen Gewässern oder nur auf den Territorien der europäischen Mitgliedstaaten, wie dies ein Teil der Fachliteratur, der US-amerikanische Supreme Court und die europäischen Innenministerien behaupten? Und: wie soll es durchgesetzt werden? Von den MigrantInnen der „Marine I“, die in Mauretanien niemals Zugang zu rechtlicher Beratung hatten? Oder wie sollten sich jene MigrantInnen aus Somalia und Eritrea auf das Refoulementverbot berufen, die 2009 vom italienischen Militär aus Seenot gerettet und statt nach Lampedusa zurück ins Libyen Gaddafis verbracht wurden, wo sie in den Lagern der Rechtlosigkeit landeten. In beiden Fällen – und das macht sie beispiellos – gelang dennoch eine juristische Skandalisierung des Ausnahmezustandes, die zugleich zu einer Konstitutionalisierung der

europäischen Südgrenze beitrug: in den Rechtssachen „Marine I“ sowie „Hirsi vs. Italy“.¹¹ Im spanischen Rechtsfall klagte zunächst die spanische Flüchtlingsrechtsorganisation „*Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)*“ vor nationalen Verwaltungsgerichten im Namen von 23 in Nouadhibou verbliebener MigrantInnen, die sich nicht „freiwillig“ hatten rückführen lassen. Dabei lag der Schwerpunkt der Argumentation auf den in der spanischen Verfassung verbrieften Grundrechten.¹² Die Gerichte folgten allerdings der Argumentation der spanischen Regierung: Sämtliche Akte seien rein humanitäre Rettungsmaßnahmen gewesen, die aus der SOLAS- und SAR-Konvention folgten. Es sei daher nicht zu Grundrechtsverletzungen gekommen, schlussfolgerten die Richter der ersten Instanz, der *Audiencia Nacional*.¹³ Auch die nächste Instanz, das *Tribunal Supremo*, kam zu dem Ergebnis¹⁴, dass die Handlungen der 1330 spanischen Polizisten nicht als Akte der Festnahme und Inhaftierung zu werten seien. Die Einschränkung der Freiheit sei die alleinige Folge des Seeunglücks gewesen.

Die Abwesenheit der Normen des internationalen Menschen- und Flüchtlingsrechts kennzeichnete die gesamte juristische Auseinandersetzung. Die Exterritorialisierung als solche konnte dadurch erst gar nicht fokussiert werden. Dogmatisch ermöglichte dies die Konstruktion eines vollständig vom restlichen völkerrechtlichen Kontext isolierten humanitären Seerechts. Damit deklarierte die Regierung, gestützt durch die Gerichte, Grenzkontrollmaßnahmen als Rettungsmaßnahmen, um auf diese Weise Menschen- und Flüchtlingsrechte zu umgehen. Aber auch CEAR setzte dem keine internationale Argumentation entgegen.

Von den involvierten staatlichen Instanzen Spaniens war einzig der „Defensor del Pueblo“ ein Widerpart innerhalb des spanischen Staatsapparateensembles mit einer internationalen völkerrechtlichen Perspektive. Die Aufgabe dieser, mit „Ombudsmann“ nur schwer zu übersetzenden Institution besteht in der menschenrechtlichen Überwachung der Gesetzgebung und des Verwaltungshandelns. Der Defensor wird vom Parlament ernannt und verfügt über einen eigenen vom Parlament bewilligten Haushalt. Dies macht ihn zu einer „starken Gegenkraft [...] unabhängig von der Regierung“.¹⁵ Seine MitarbeiterInnen werden auf Beschwerden aus der Bevölkerung oder von NGOs hin tätig und leiten Untersuchungen ein. Die Ergebnisse werden in einem ausführlichen Jahresbericht dem Parlament vorgelegt. Zu dem Fall der „Marine I“ heißt es im Jahresbericht 2007:

11 Für eine ausführliche Darstellung und Diskursanalyse siehe (Buckel 2013).

12 Schriftsatz von CEAR v. 3.05.2007, vor der *Audiencia Nacional*, liegt der Verfasserin vor.

13 Urteil der *Audiencia Nacional* v. 12.12.2007, Az.: SAN 5394/2007.

14 Urteil des *Tribunal Supremo* v. 07.02.2010, Az.: 548/2008, S. 10.

15 Expertinnen-Interview mit einer Mitarbeiterin der *Defensora del Pueblo*, am 14.02.2011, Madrid.

„[...] muss der Defensor del Pueblo seine Besorgnis angesichts der neuen Problematik kundtun, die als Konsequenz der zunehmenden Tendenz der Externalisierung der Migrationskontrollen aufgeworfen wird. [...] Im Verhältnis zu dieser Tendenz kommen Zweifel über die Kohärenz des Rechtsrahmens dieser besagten Handlungen auf, und besonders über den Status unserer Sicherheitskräfte auf fremdem Gebiet, und darüber, wer der Verantwortliche für Entscheidungen ist [...].“ (Defensor del Pueblo 2008: 473 f., Übers. S.B.).

Seit 2010 ist nun eine Klage vor dem Verfassungsgericht (*Tribunal Constitucional*) anhängig. Dieses ist allerdings an keine Frist gebunden, so dass die Verfahren teilweise bis zu zehn Jahre dauern.¹⁶ Danach erwägt CEAR eine Vorlage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Die Erfolgsaussichten dort sind allerdings gering, da fast alle MigrantInnen in ihre Herkunftsländer zurückgeschoben wurden und es bereits jetzt unwahrscheinlich ist, dass CEAR den Kontakt zu ihnen halten können, was jedoch eine zentrale prozessuale Voraussetzung ist.¹⁷

Dass der Rechtsfall überhaupt eine gewisse internationale Bekanntheit erreichte, war nur dem Umstand geschuldet, dass etwa zeitgleich ein einzelner Aktivist, *Jesús Hidalgo Alvarez*, ebenfalls im Namen der 23 MigrantInnen von Nouadhibou Beschwerde vor dem UN-Ausschuss gegen Folter einreichte und damit erstmals diese Auseinandersetzung auf ein transnationales, quasi-gerichtliches Terrain verlagerte. Der in Spanien bekannte Menschenrechtsaktivist hatte zunächst mit einem dreißigtägigen Hungerstreik vor dem spanischen Parlament protestiert und dann, ohne juristische Fachkenntnisse und anwaltliche Beratung, die Klage beim UN-Ausschuss eingereicht, wo sie fortan unter dem Titel „J.H.A. vs. Spain“¹⁸ verhandelt wurde. Tragischerweise kooperierte er nicht mit CEAR, was auf gegenseitige massive Vorbehalte zurückzuführen ist. Hidalgo Alvarez trug in seiner Beschwerdeschrift explizit das Refoulementverbot vor (hier Art. 3 der UN-Antifolterkonvention). Die spanische Regierung argumentierte hingegen, dass die Beschwerde gar nicht zulässig sei, weil – was der Tatsache entspricht – der Beschwerdeführer nicht bevollmächtigt gewesen sei. Inhaltlich mobilisierte sie erneut das Argument „bloß humanitärer Rettungsmaßnahmen“.

Doch dieses Mal ging die Entscheidung anders aus: Die Ausschussmitglieder prüften, ob die Beschwerde schon deswegen unzulässig sei, weil sich die Vorfälle *außerhalb des spanischen Territoriums* ereignet hätten. Art. 2 der Konvention regelt, dass jeder

16 Experten-Interview mit Mauricio Valiente, dem damaligen Koordinator des juristischen Dienstes von CEAR zwischen 2000 und 2010, am 10.02.2011, Madrid.

17 Vgl. die Rs. Hussun and others v. Italy, EGMR Application No. 1071/05; 10601/05; 11593/05; 17165/05 v. 11.05.2006.

18 Entscheidung v. 21.11.2008, Az: CAT/C/41/D/323/2007, J.H.A. on behalf of P.K. et al. vs. Spain.

Vertragsstaat wirksame Maßnahmen zu treffen habe, um Folterungen „in allen seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebieten zu verhindern“. Die spanische Regierung ging offensichtlich davon aus, dass das unter mauretanischer Hoheitsgewalt stehende Territorium nicht darunter fiel. Die bisherige Rechtsprechung des Ausschusses hatte aber bereits 2006 die extritoriale Geltung von Art. 3 I in Hinblick auf die in Guantánamo Inhaftierten festgestellt,¹⁹ sowie darüber hinaus darauf verwiesen, dass die Normen der Konvention extritorial anwendbar sind, sofern „der Staat effektive Kontrolle über ein Gebiet oder eine Person ausübt“.²⁰ In der Folge systematisierte er 2007, also im Jahr der „Marine I“, diese Position in einem Grundsatzkommentar zur Auslegung von Art. 2.²¹ An diesen Kommentar schloss die Entscheidung an:

*„Im vorliegenden Fall stellt der Ausschuss fest, dass der Vertragsstaat die Kontrolle über die Personen an Bord der Marine I vom Zeitpunkt der Rettung des Schiffes an bis zum Ende des Identifikations- und Rückführungsprozesses in Nouadhibou aufrechterhielt. Der Vertragsstaat übte insbesondere aufgrund der diplomatischen Vereinbarung mit Mauretanien eine konstante de facto Kontrolle über die mutmaßlichen Opfer während ihrer Verhaftung in Nouadhibou aus. Demgemäß folgert der Ausschuss, dass die mutmaßlichen Opfer spanischer Hoheitsgewalt unterworfen waren [...]“.*²²

Im folgenden zweiten Schritt der Zulässigkeitsprüfung kam der Ausschuss dann allerdings zu dem Ergebnis, dass die Vertretungsberechtigung des Beschwerdeführers gemäß Art. 22 Abs. 2 der Konvention fehle,²³ weshalb die Beschwerde letztlich ebenfalls scheiterte. Wenn man allerdings bedenkt, dass der Ausschuss die Beschwerde bereits durch eine andere Prüfungsreihenfolge hätte ablehnen können, wird deutlich, dass es den Ausschussmitgliedern darauf anzukommen schien, trotz der offensichtlichen Unzulässigkeit zum zentralen inhaltlichen Streitpunkt Stellung zu nehmen. Dies hatte zwar keine Auswirkungen auf den konkreten Rechtsstreit, markierte allerdings dennoch einen diskursiven Einschnitt in dem juristischen Diskurs über die extritoriale Geltung des Refoulementverbots. Denn der Ausschuss hatte sich eindeutig zu Letzterer bekannt. In der Folge fand diese Entscheidung in die juristische Fachliteratur Eingang. In der Rechtssache „Hirsi vs. Italy“ konnten sich schließlich bereits einige AkteurInnen darauf beziehen. Dennoch hinterlässt die Entscheidung den Eindruck, dass diese Rechtssache

19 CAT, Concluding Observations: United States of America, UN Doc. CAT/C/USA/CO/2 (25.07.2006), § 20.

20 Ebd.: § 15.

21 General comment No. 2 (2007), CAT/C/GC/2/CRP1/Rev.4, para 16.

22 8.2., Übers. S.B.

23 Ebd.: 8.3.

sogar hätte gewonnen werden können. Eine Kooperation sowie eine Beratung der AktivistInnen durch international agierende FlüchtlingsrechtsanwältInnen hätte die Wahrscheinlichkeit eines Erfolges auf beiden Terrains wesentlich erhöht.

Der Durchbruch in der Frage der exterritorialen Geltung gelang vier Jahre später in der Rechtssache von 24 der 369 nach Libyen abgeschobenen MigrantInnen. Es gibt drei ausschlaggebende Gründe, die diesen Erfolg erklären: Erstens waren zwei Journalisten der französischen Zeitung „Paris Match“ an Bord der italienischen Schiffe, welche die Vorfälle dokumentierten und zudem öffentlich skandalisierten (de Labarre/Dagnino 2009). Ein außergewöhnlicher Glücksfall, denn normalerweise sind die Handlungen der europäischen Exekutiven äußerst intransparent. Zweitens war die gute Kooperation des italienischen Flüchtlingsrats, des *Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR)*, mit engagierten und *pro bono* arbeitenden AnwältInnen und dem UNHCR maßgebend. So informierte der UNHCR den CIR über die Abschiebung; dieser wiederum beschaffte durch einen Besuch der Lager die notwendigen Vollmachten für die AnwältInnen.²⁴ Diese schließlich, und das ist, drittens, das letzte ausschlaggebende Kriterium, wählten das strategisch richtige juristische Terrain, den EGMR, aus. Dieser hatte eine Rechtsprechung entwickelt, an die die Beschwerde anknüpfen konnte. Zudem ist er ein internationaler rechtlicher Apparat, in dem menschenrechtlich argumentierende AkteurInnen ihren Stützpunkt finden. Die durch die Konvention geschaffene Möglichkeit, auch als dritte Partei eine Eingabe zu machen, hat diese Entwicklung strukturell befördert. Über solche Eingaben engagierter JuristInnen rund um den Globus, die alle in ähnliche Exterritorialisierungskämpfe involviert waren, geriet der Fall sofort ins Rampenlicht einer breiten juristischen Öffentlichkeit. Etwa acht universitäre Organisationen, darunter mehrere US-amerikanische Jurafakultäten sowie haitianische, israelische und australische NGOs intervenierten zugunsten der BeschwerdeführerInnen. Ihre juristische Strategie war es, mit der Stellungnahme vor dem EMGR zu einem neuen transnationalen Urteil zugunsten der exterritorialen Geltung des Refoulementverbots beizutragen. Außerdem intervenierten Amnesty International und das britische AIRE Centre, ein 1993 gegründeter Think-Tank „mit dem Ziel, das Bewusstsein über die subjektiven Rechtsansprüche des europäischen Rechts voranzubringen und marginalisierten Individuen und Menschen in gefährdeten Lebensverhältnissen den Zugang zu diesen Rechten zu ermöglichen“.²⁵

In seinem Urteil gab der Gerichtshof den BeschwerdeführerInnen uneingeschränkt

²⁴ Experteninterview mit dem Geschäftsführer des CIR v. 16. November 2011, Rom.

²⁵ <http://www.airecentre.org/pages/sub-link-one.html>, letzter Zugriff, 03.04.2012, Übers. S.B.

Recht. Er schloss an seine bisherige Rechtsprechung zur extrritorialen Geltung der EMRK an, die bisher aber noch keine Anwendung auf das Refoulementverbot in Art. 3 gefunden hatte:

„Der Gerichtshof hält fest, dass im vorliegenden Fall die Ereignisse voll und ganz an Bord der italienischen Marine stattfanden, deren Crews ausschließlich aus italienischem Militärpersonal zusammengesetzt waren. Nach Auffassung des Gerichtshofs waren die Beschwerdeführer während der Periode zwischen dem an Bord-Gehen und der Übergabe an die libyschen Behörden unter der kontinuierlichen und exklusiven de jure und de facto Kontrolle der italienischen Behörden. Spekulationen über die Natur und den Zweck der Intervention der italienischen Schiffe auf der Hohen See würden das Gericht nicht zu einer anderen Schlussfolgerung veranlassen.“²⁶

Mit dem letzten Satz lehnte der Gerichtshof in aller Deutlichkeit genau jene Argumentation der „rein humanitären Rettungsmaßnahme“ ab, welche die spanischen Gerichte etabliert hatten. Darüber hinaus bejahte der EMGR auch die extrritoriale Geltung des Verbotes der Kollektivausweisung (Art. 4 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK) sowie die Verletzung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz (Art. 3 i.V.m. Art. 13). Das Urteil fand eine breite Rezeption, nicht nur in der Fachliteratur, sondern auch in allen europäischen Medien, darüber hinaus in Australien und den USA. Es gelang also in dieser Rechtssache, den juristischen Diskurs in Richtung einer extrritorialen Geltung zu verschieben und damit den extrritorialen Entrechtungsstrategien eine rechtsstaatliche Norm entgegenzusetzen. Die BeschwerdeführerInnen erhielten durch dieses Urteil zudem einen Rechtsanspruch auf eine beträchtliche finanzielle Entschädigung.

Daraus folgt aber noch nicht automatisch, dass Italien oder andere europäische Staaten ihre Rückschiebepolitiken ändern. Zurzeit finden allerdings tatsächlich keine Abschiebungen mehr von Italien aus statt. Möglich bleibt aber eine strategische Umgehung des Urteils, indem die europäischen Regierungen zukünftig verstärkt auf eine Rückschiebung aus den Küstengewässern der nord- und westafrikanischen Staaten setzen, durchgeführt von den dortigen Exekutiven unter der Flagge der postkolonialen Staaten, wie dies in den diversen bilateralen Verträgen schon vorgesehen und in Spanien zunehmend Praxis ist. Dann wäre das Urteil in seiner unmittelbaren Form nicht anwendbar. Gammeltoft-Hansen (2012: 2) bezweifelt allerdings den langfristigen Erfolg dieser Umgehungspraxis. Denn der EGMR hole auf und das Recht der extrritorialen Menschenrechtsverpflichtungen sei inzwischen viel weiter entwickelt als noch vor zehn Jahren. Wenn man die Geschichte der verschiedenen

²⁶ Urteil in der Rs. Hirsi Jamaa et al. vs. Italy, Application No. 27765/09 v. 23.02.2012: Rn. 81, Übers. S.B.

Kooperationen in Europa, Australien und den Vereinigten Staaten betrachte, dann zeige sich, dass das vollständige Outsourcing immer weniger effektiv sei. Denn weil es sich dabei um eine hochsensible Problematik handle, wollten sich die auslagernden Staaten normalerweise ein gewisses Maß an Kontrolle vorbehalten, und das zwingt zu praktischer Beteiligung durch den Einsatz von staatlichen Beamten, Schiffen etc. „Aber genau diese Art von Szenarien löst sehr wahrscheinlich die Hoheitsgewalt und so die Verantwortung des auslagernden Staates aus“ (ebd., Übers. S.B.).

Es fällt auf, dass eine Rechtsmaterie, das EU-Recht, bisher überhaupt nicht strategisch genutzt wurde, obwohl es zahlreiche Anknüpfungspunkte sowohl im Primärrecht (Art. 78 Abs. 1 AEUV, 6 EUV, Art. 18 f., 47 Grundrechte-Charta) als auch im Sekundärrecht (Art. 21 Qualifikationsrichtlinie, Art. 3 Verfahrensrichtlinie, Art. 3 Schengener Grenzkodex) bietet. Gerade der Gerichtshof der Europäischen Union mit seiner, im Gegensatz zum EGMR, unmittelbar in die nationalen Rechtsordnungen eingreifenden Rechtsprechung wäre ein geeignetes Terrain. Denn er ist bekannt für seine expansive europarechtsfreundliche Judikatur, die wohl kaum einen (europa)rechtsfreien Raum, selbst in Mauretanien bei Beteiligung europäischer Exekutiven, akzeptieren würde. Gerade angesichts der langen Prozessdauer vor den spanischen Gerichten hätte zudem der Antrag auf Vorlage beim EuGH bereits in der ersten Instanz im Jahr 2007 eine Alternative oder auch zusätzliche Instanz zum EGMR bieten können. Der Grund für die Europarechtsabstinenz dürfte darin liegen, dass zum einen – im italienischen Fall – das EU-Recht für eine Strategie zur Verrechtlichung der Seegrenzen ein bisher gesamteuropäisch ungenutztes Terrain darstellt und zum anderen die spanische Jurisprudenz insgesamt sehr national und wenig europarechtsaffin agiert.

V. Schluss

Im Kontext des Re-Borderings hat sich durch die vielfältigen Praxen des kollaborativen Grenzschutzes ein zweiter Ring von postkolonialen Staatsapparaten einerseits, aber auch von Gerichten und Quasi-Gerichten des transnationalen fragmentierten Rechts um den ersten Ring der genuin europäischen Apparate herum ausgebildet. Letzterer verfügt darüber hinaus über eine eigene Territorialisierungsform und erste Elemente eines Staatsprojekts. Die raum-zeitliche Form der Stabilisierung der imperialen Lebensweise über die tiefe Hegemonie nimmt also eine neue Form an. Räume der Rechtlosigkeit sind Effekte dieses Re-Bordering-Prozesses. Erste Konstitutionalisierungskämpfe haben dabei zum Teil rechtsstaatliche Einhegungserfolge erzielt.

Allerdings stoßen juridische Strategien angesichts antagonistischer Verhältnisse

auf strukturelle Hindernisse. So konnten in den Rechtsprozessen weder die Grenze als solche noch die ungleiche Weltressourcen-Ordnung thematisiert werden. Das Dilemma besteht darin, dass im Zentrum der Anspruch einer menschenrechtlich-rechtsstaatlichen Grenzkontrolle stand, nicht deren Abschaffung. An der Grenze – und das genau macht diese selbst unsichtbar – verschmelzen jedoch zwei unterschiedliche Arten von Menschenrechtsverletzungen: die Außerkraftsetzung des flüchtlingsrechtlich geächteten Refoulements mit der institutionellen Menschenrechtsverletzung der Regierungen des globalen Nordens an den Bevölkerungen des globalen Südens, die durch die Missachtung ihrer sozialen Menschenrechte vermeidbar in lebensbedrohlicher Armut gehalten werden (Pogge 2012: 31).

Der subalterne Kosmopolitismus (Römhild 2006: 216) der Bewegung der Migration und der Aktivismus der promigrantischen AkteurInnen markieren hingegen einen darüber hinausgehenden Dissens im hegemonialen Konsens der europäischen Migrationspolitik und fordern durch die Anrufung der Menschenrechte die bestehende Institutionalisierung dieser Rechte heraus (Rancière 2004: 303 f.). Dies gelingt ihnen gerade, weil der normative Überhang der hegemonialen globalen Normen der Menschenrechte darin besteht, dass sie zu Platzhaltern einer ausstehenden öffentlichen Verurteilung von Demütigungen und Verletzungen werden (Kreide 2008: 10). Eine mögliche, daran anknüpfende juristische Strategie bietet sich an, die das exterritorial geltende Refoulementverbot in der Weise weitertreibt, dass Abschiebungen in die Orte der Verwüstungen der imperialen Lebensweise immer schwieriger werden. So ließe es sich allmählich in ein Recht auf globale Bewegungsfreiheit transformieren, das konsequent gedacht, tatsächlich einen Gegensatz zur imperialen Lebensweise institutionalisierte.

Literatur

- APDHA, Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía 2011: *Derechos Humanos en la Frontera SUR 2010-2011*, Sevilla.
- Asín Cabrera, María Asunción 2008: *Los Acuerdos Bilaterales Suscritos por España en Materia Migratoria con Países del Continente Africano: Especial Consideración de la Readmisión de Inmigrantes en Situación Irregular*, in: *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 10: 165-188.
- Brand, Ulrich/Wissen, Markus 2011: *Sozial-ökologische Krise und imperiale Lebensweise. Zur Krise und Kontinuität kapitalistischer Naturverhältnisse*, in: Demirovic, Alex/Dück Julia/Becker, Florian/Bader, Pauline (Hrsg.): *VielfachKrise im finanzmarktdominierten Kapitalismus*, VSA: Verlag: Hamburg, 79-94.
- Brunkhorst, Hauke 2012: *Legitimationskrisen. Verfassungsprobleme der Weltgesellschaft*, Nomos: Baden-Baden.

- Buckel, Sonja 2013: ‚Welcome to Europe‘. Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Juristische Auseinandersetzungen um das Staatsprojekt Europa, Transcript Verlag: Bielefeld, i.E.
- Cuttitta, Paolo/Dietrich, Helmut/Kasperek, Bernd/Speer, Marc/Tsianos, Vassilis 2011: Die Grenze demokratisieren, in: Kritische Justiz 44: 244-252.
- de Labarre, François/ Dagnino, Enrico 2009: Immigrants: Le rêve brisé, in: Paris Match v. 14.05.2009: <http://www.parismatch.com/Actu-Match/Monde/Actu/Immigrants-le-reve-brise-95709/> (letzter Zugriff 09.05.2012).
- Defensor del Pueblo 2008: Informe Anual 2007, Madrid.
- Forschungsgruppe ‚Staatsprojekt Europa‘ (Hrsg.) 2013: Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung, Transcript: Bielefeld, i.E.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas 2012: ECRE Interview with Thomas Gammeltoft-Hansen, März 2012. www.ecre.org/index.php?option=com_downloads&id=442 (letzter Zugriff 28.06.2012).
- Jessop, Bob 1990: State Theory. Putting the Capitalist State in its Place, Polity Press: Cambridge u.a.
- Kreide, Regina 2008: Power and Powerlessness of Human Rights. The International Discourse on Human Rights and its Critics, in: Krisis. Journal of Contemporary Philosophy H. 4: 3-15.
- Lutterbeck, Derek 2006: Policing Migration in the Mediterranean, in: Mediterranean Politics 11: 59-82.
- Marcelino, Pedro F./Farahi, Hermon 2011: Transitional African Spaces in Comparative Analysis: Inclusion, Exclusion and Informality in Morocco and Cape Verde, in: Third World Quarterly 32: 883-904.
- Mora, Jean-Sébastien 2013: Europas Raubzüge zur See, in: Le Monde diplomatique: 1-7.
- Pogge, Thomas 2012: Umkämpfte Gerechtigkeit – Globale Armut als institutionelle Menschenrechtsverletzung, in: Neue Gesellschaft – Frankfurter Hefte, 59, H. 12: 26.
- Poulantzas, Nicos 1978/2002: Staatsatheorie. Politischer Überbau, Ideologie, autoritärer Etatismus, VSA: Hamburg.
- Rancière, Jacques 2004: Who ist the Subject of the Rights of Man? South Atlantic Quarterly 103: 297-310.
- Römhild, Regina 2006: Alte Träume, neue Praktiken: Migration und Kosmopolitismus an den Grenzen Europas, in: Forschungsgruppe Transit Migration (Hrsg.): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Transcript: Bielefeld, 211-228.
- Rumford, Chris 2006: Rethinking European Spaces: Territory, Borders, Governance. Comparative European Politics: 127-140.
- Sontowski, Simon 2011: Differenz, Unentscheidbarkeit, Entparadoxierung. Grenzparadoxien der U.S.-Mexikanischen ‚smart border‘. Abschlussarbeit zur Erlangung des Magister Artium, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften. Universität Frankfurt am Main. 22.03.2011.
- Standing, André 2009: The European Union and the International Scramble for African Fish, in: Melber, Henning/Southall, Roger (Hrsg.): A New Scramble for Africa? Imperialism, Investment and Development. University of KwaZulu-Natal Press: Scottsville (South Africa), 324-354.
- Walters, William 2006: Border/Control, in: European Journal of Social Theory 9: 187-203.
- Walters, William/Haahr, Jens Henrik 2005: Governing Europe: Discourse, Governmentality and European Integration, Routledge: London u.a.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Frieden



Dieter Senghaas

Frieden hören

Musik, Klang und Töne in
der Friedenspädagogik

Kann man Frieden hören? D.h., nicht nur in den Tagesnachrichten, die über Friedensabkommen zwischen zwei Ländern berichten, oder in der Stille, die auf einen Waffenstillstand folgt? Dieter Senghaas geht in seinem neuen Buch der Frage nach, mit welchen friedensrelevanten Problemstellungen sich Komponisten in ihren Werken auseinandergesetzt haben. Dazu erläutert er markante Beispiele aus der klassischen, also der wertbeständigen Musik der vergangenen fünf Jahrhunderte.

Die Friedensforschung hat sich seit den späten 1960er Jahren immens entwickelt. Dennoch gibt es aus ihrer sozial- bzw. erfahrungswissenschaftlich fokussierten Perspektive noch Themenfelder, die vor allem auch für die Friedenspädagogik fruchtbar sind: So zum Beispiel die Klangwelten des Friedens, denen in diesem Buch nachgegangen wird. Mit Hilfe musikalischer Kompositionen lassen sich grundlegende Aspekte der historischen und aktuellen Friedensproblematik auditiv nachempfinden.



ISBN 978-3-89974909-0
128 S., € 12,80

Subskription bis 31.12.2013:
€ 9,80

Dieter Senghaas

Prof. Dr. Dieter Senghaas lehrte bis 2005 Friedens-, Konflikt- und Entwicklungsforschung an der Universität Bremen. Von ihm erschienen wegweisende Analysen über die Ursachen von Gewalt und Krieg, insbesondere jedoch über die Bedingungen eines dauerhaften Friedens.



INFOSERVICE: Neuheiten für Ihr Fachgebiet unter www.wochenschau-verlag.de | Jetzt anmelden!

Adolf-Damaschke-Str.10, 65824 Schwalbach/Ts., Tel.:06196/86065, Fax:06196/86060, info@wochenschau-verlag.de

Carina Fiebich-Dinkel

Der Menschenrechtskommissar des Europarates: Roma und das Recht auf Wohnen

1. Einleitung

Die großen europäischen internationalen Organisationen – Europarat, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und Europäische Union (EU) – haben sich in den letzten Jahren zunehmend mit der Situation der Roma¹ in Europa beschäftigt. Insbesondere die EU-Osterweiterung hat die prekären Lebensverhältnisse vieler Roma in den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten ins Blickfeld gerückt (Demir et al. 2011). Aber auch in Westeuropa leben viele Roma – und darunter fallen nicht nur Roma, die im Zuge der neu erworbenen Reisefreiheit in westeuropäische Länder kommen – in sehr schlechten Verhältnissen und sehen sich mit verschiedenen Formen der Ausgrenzung konfrontiert, was nicht nur das Beispiel Italien in diesem Beitrag zeigt. Die Lebensbedingungen vieler Roma² lassen sich nicht mit den menschenrechtlichen Standards Europas, und hier speziell des Europarates vereinbaren.³ Darauf hat nicht zuletzt der Menschenrechtskommissar (Kommissar) des Europarates wiederholt hingewiesen. Der vorliegende Beitrag setzt sich mit der Arbeitsweise und Wirkkraft des Kommissars am Beispiel der Situation der Roma in Italien auseinander.⁴

1 Es ist der Verfasserin wohl bewusst, dass die Bezeichnung „Roma“ eine nur ungenügende Repräsentation der über den europäischen Kontinent verteilten Gruppen ist, deren einzige Gemeinsamkeit es wahrscheinlich ist, dass ihre Vorfahren aus Indien vor einigen Jahrhunderten nach Europa kamen. De facto stellen sie aber eine äußerst heterogene Gruppe dar, deren Angehörige sich nach Bezeichnung, kultureller Tradition u.Ä. unterscheiden (Heuss 2011: 22 f.). Gleichwohl wird in diesem Artikel aus pragmatischen Gründen an der Bezeichnung „Roma“ als einem Überbegriff festgehalten. Abgelehnt werden hingegen Bezeichnungen, die den Namen „Roma“ in die Nähe zu mit Stereotypen belegten Vorstellungen bringen. So spricht der Europarat vielfach quasi in einem Atemzug von „Roma and Travellers“. Aufgrund der auf diese Weise nahegelegten Assoziation mit dem Vorurteil, Roma seien nicht sesshaft, wird eine solche Bezeichnung abgelehnt, zumal diese keine ausreichende Differenzierung zulässt.

2 Wenn in diesem Beitrag die „prekären Lebensbedingungen vieler Roma“ thematisiert werden, bezieht sich dies nur auf einen Teil der Roma. Viele Roma in Europa sind integrierter Bestandteil der Länder, in denen sie leben.

3 Neben der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte ist damit auch die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates gemeint.

4 Auch die OSZE und die EU haben entsprechende Programme und Institutionen ins Leben gerufen, auf die an dieser Stelle jedoch nicht weiter eingegangen werden kann.

2. Der Menschenrechtskommissar des Europarates⁵

Das Amt des „Menschenrechtskommissars“, das im Jahr 1999 zur Feier des 50-jährigen Jubiläums des Europarates seine Arbeit aufnahm, baut auf den menschenrechtlichen Errungenschaften der Organisation auf. Es ist kein Amt, das weitere Standards im Sinne neuer Konventionen setzt (Schlüter 2006). Die Hauptaufgabe des Kommissars liegt vielmehr darin, die Einhaltung der Menschenrechte sowie die Bildung und das Bewusstsein hierüber zu fördern, auf Missstände hinzuweisen und Empfehlungen zu deren Behebung auszusprechen. Die Umsetzung dieses Mandates v.a. mittels Länderbesuchen geht auf den ersten Kommissar, Alvaro Gil-Robles zurück (Committee 1999; Brummer 2008: 193 ff.; Müller 2008).

Kritische Stimmen mögen einwenden, dass der Kommissar darüber hinaus keine weiter reichenden Befugnisse hat und dass er über keinerlei Sanktionsmöglichkeiten verfügt, die seinen Stellungnahmen ein größeres Gewicht verleihen. Demgegenüber steht die hohe moralische Autorität des Amtes, welches der jeweilige Amtsinhaber vor dem Hintergrund der gesamten Errungenschaften des Europarates zum Schutz der Menschenrechte ausübt. Dabei nimmt der Kommissar in seiner Arbeit nicht nur auf europäische Konventionen Bezug, sondern berücksichtigt auch die menschenrechtlichen Normen, die innerhalb der Vereinten Nationen proklamiert worden sind. So misst er das Verhalten eines jeweiligen Staates an allen von diesem Staat eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen, sprich an den von ihnen gezeichneten und ratifizierten Konventionen.

Damit kommt der Kommissar den Möglichkeiten und Vorgaben nach, die ihm Resolution (99) 50 eröffnet. Mit den Worten des am 1. April 2012 neu eingesetzten Kommissars, Nils Muižnieks, liest sich das Grundanliegen folgendermaßen:

„Human rights have been a pillar of European construction, inspiring cooperation between countries and people. However, all too often implementation has lagged behind standard setting, lofty words have not always been matched by concrete action to the benefit of human rights. In order to fulfil Europe’s promise, it is necessary to address systemic shortcomings in member states and to establish sustainable human rights centred policies at national and local level.“⁶

Neben dem Aufzeigen von Missständen geht es also darum, den Mitgliedstaaten des Europarates dabei behilflich zu sein, die Normen des Menschenrechtsschutzes umzusetzen.

5 Bisher haben drei Personen das Amt des Menschenrechtskommissars, das jeweils für eine Amtszeit von sechs Jahren vergeben wird, bekleidet: der Spanier Alvaro Gil-Robles (1999-2006), der Schwede Thomas Hammarberg (2006-2012) und der Lette Nils Muižnieks (seit dem 1. April 2012).

6 www.coe.int/t/commissioner/About/welcome_en.asp. Stand 28. Januar 2013.

3. Die Menschenrechtslage der Roma in Europa

Der zweite Kommissar, Thomas Hammarberg, dessen Aktivitäten hier im Vordergrund stehen sollen, hat in seiner Amtszeit von 2006 bis 2012 die Situation der Roma zu einem Schwerpunktthema gemacht. Für „seine deutlichen Worte und den Einsatz für die Rechte der Sinti und Roma“⁷ bekam er kurz nach der Beendigung seiner Amtszeit am 3. April 2012 den „Europäischen Bürgerrechtspreis der Sinti und Roma“ verliehen. Im Folgenden wird zunächst auf die menschenrechtlichen Problemfelder eingegangen, die der Kommissar betreffend der Roma identifizierte. Anschließend erfolgt eine Zuspitzung auf ein Recht, namentlich das Recht auf Wohnen. Dieses Recht wird erst anhand der Definitionen des Kommissars dargestellt, bevor ein Ausschnitt aus seiner Arbeit – die Länderbesuche aus den Jahren 2008, 2009 und 2011 in Italien – näher betrachtet wird.

3.1 MENSCHENRECHTLICHE PROBLEMFELDER BEZÜGLICH DER ROMA

Zur Erfassung der vom Kommissar angesprochenen Problemfelder wird im Wesentlichen auf zwei Dokumente verwiesen. Dies ist zunächst ein Positionspapier (Commissioner 2010), das zu Beginn etwa des letzten Drittels der Amtszeit von Thomas Hammarberg entstanden ist, sowie eine spätere Bestandsaufnahme (Commissioner 2012a) aus dem Jahr 2012, kurz vor Ende seiner Amtszeit. Das Positionspapier gibt Auskunft über die vom Kommissar erfassten Problemfelder, die in der späteren Bestandsaufnahme – unter Hinzuziehung zahlreicher Quellen – detaillierter dargestellt werden. Zwischen diesen beiden Papieren liegen zwei Jahre, ein Zeitraum, in dem sich trotz verschiedener Initiativen internationaler Organisationen nur wenig oder gar nichts an der Lebenssituation der Roma geändert hat. Im Gegenteil. Tatsächlich führte die Bestandsaufnahme aus 2012 noch weitere Problemfelder an, die im vorherigen Bericht keine Erwähnung gefunden hatten.

Bereits im Positionspapier von 2010 verdeutlicht Thomas Hammarberg, dass Roma oftmals von vielfältigen Menschenrechtsverletzungen betroffen seien. Dementsprechend fordert er einen ganzheitlichen Ansatz, der verschiedene Menschenrechte gleichzeitig anspricht, um so den Teufelskreis von häufig ungenügender Bildung, schlechten Beschäftigungsverhältnissen und prekären Wohnverhältnissen (Matter 2005), in dem sich viele Roma befinden, zu durchbrechen (Commissioner 2010: 3). Dies geht einher mit bzw. wird befördert durch das oftmals ausgrenzende und von Jahrhunderte alten

⁷ www.buergerrechtspreis.de. Stand 18. Dezember 2012.

Vorurteilen (End 2011; Koch 2010) geprägte Verhalten der Mehrheitsbevölkerungen und der staatlichen Autoritäten.⁸

Thomas Hammarberg fordert 2010, Roma in alle sie betreffende Entscheidungen einzubeziehen, wozu er auch eine angemessene Repräsentanz in z.B. lokalen Verwaltungen zählt. Zur geforderten Einhaltung bürgerlicher und politischer Rechte gehörten außerdem die Gewährung einer Staatsangehörigkeit sowie der Zugang zu grundlegenden Dokumenten wie etwa der Geburtsurkunde oder dem Personalausweis. Das Fehlen einer Staatsangehörigkeit bzw. einer Geburtsurkunde führe mittelfristig auch dazu, dass die bestehende prekäre Lage aufrechterhalten wird, wenn auf diese Weise z.B. der Zugang zum Gesundheitssystem verschlossen bleibe (Commissioner 2012: 184).

Ebenfalls in beiden Berichten findet sich der Hinweis auf die immer noch weit verbreitete rassistisch motivierte Gewalt gegenüber Roma. Rassismus prägt auch das Handeln der Polizei, wenn sie mittels „*racial profiling*“ (ebd.: 80) Roma allein aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit polizeilichen Maßnahmen unterzieht. Entsprechende Berichte kann der Kommissar aus verschiedenen Ländern des Europarates anführen, auch aus Ländern Westeuropas wie Deutschland oder Finnland (Commissioner 2010: 81, 2010: 7).

Auch in sozialer Hinsicht sind Roma stark benachteiligt. Dazu gehört der Bereich der Gesundheitsfürsorge und der sozialen Sicherung. In beiden Berichten wird deutlich, dass Roma von der entsprechenden Fürsorge aktiv ausgeschlossen werden und ihnen z.B. häufig der Abschluss einer Krankenversicherung verweigert wird (Commissioner 2012: 167 ff., 2010: 5). Auch im Bereich Bildung sind Roma – speziell Roma-Kinder – oftmals von der Regelschule ausgeschlossen. Trotz einiger zu verzeichnender Fortschritte fordert der Kommissar die noch immer mancherorts angewandte Praxis einzustellen, Roma-Kinder in Sonderschulen zu schicken, und für eine gesicherte Bildung zu sorgen. Der Kommissar erachtet die Gewährleistung von Bildung als geeigneten Ansatzpunkt, um dem Teufelskreis, in dem sich viele Roma befinden, zu entkommen (Commissioner 2012: 115 ff., 2010: 5). In der Bestandsaufnahme von 2012 fordert er darüber hinaus, die Lehre des Romanes sowie der Geschichte und der Kultur der Roma in die Lehrpläne aufzunehmen (Commissioner 2012: 134). Ein weiterer Bereich massiver Diskriminierung betrifft die Beschäftigung. Die überproportionale Repräsentanz von Roma in gering qualifizierten Berufen ist direkt mit mangelnder Bildung verbunden. Hier bedarf es einer effektiven Anti-Diskriminierungspolitik, verbunden mit Maßnahmen zur Eingliederung (Commissioner 2012: 157 ff., 2010: 5).

8 Zur Geschichte der Roma und ihrer Behandlung in Europa vgl. ausführlich Bogdal (2011), auch Toggenburg/Rautz (2011: 220). In Bezug auf den Völkermord an Roma und Sinti während der Nazi-Diktatur in Deutschland vgl. u.a. Weisz (2011) und Wippermann (2013).

Ein weiteres Problemfeld im sozialen Bereich stellt die Wahrnehmung des Rechts auf Wohnen dar, welches im weiteren Verlauf dieses Beitrages zur näheren Darstellung der Art und Weise des Vorgehens des Kommissars exemplarisch herangezogen wird. Das Thema Wohnen ist dasjenige, das medial vergleichsweise stark beachtet wird, sei es, um die Wohnsituation von Roma in Osteuropa darzustellen oder um auf die Räumung von Roma-Siedlungen auch in Westeuropa aufmerksam zu machen.⁹ Der Kommissar fordert, dass Diskriminierungen beim Zugang zu adäquatem Wohnraum beseitigt werden müssen. Roma müssen ihr Recht auf angemessenen Wohnraum entsprechend internationalen Standards wahrnehmen können (Commissioner 2012: 137 ff., 2010: 6).¹⁰

3.2 DER MENSCHENRECHTSKOMMISSAR UND DAS RECHT AUF WOHNEN

Der Kommissar hat das Recht auf Wohnen in verschiedener Weise thematisiert. In Berichten, die aus seinen Reisen in die Mitgliedstaaten des Europarates resultieren, ist dieses Menschenrecht (insbesondere auch in Bezug auf Roma) oftmals angesprochen worden. In zwei Papieren aus den Jahren 2008 und 2009 hat der Kommissar deutlich gemacht, was er a) inhaltlich unter dem Recht auf Wohnen versteht, b) welche völkerrechtlichen Grundlagen er hierfür heranzieht und c) was er als die Pflichten von Staaten zur Gewährleistung dieses Rechts ansieht. Bei dem Dokument aus dem Jahr 2008 handelt es sich um ein *Issue Paper*, mit dem auf eine spezifische Thematik hingewiesen werden soll. Diese Form wird gewählt, um die Öffentlichkeit, aber auch Regierungsstellen und die Zivilgesellschaft zu informieren. Die *Recommendation* aus dem Jahr 2009, die ihre Grundlage in Resolution (99) 50 findet, wartet darüber hinaus noch mit Empfehlungen auf. Diese beiden Dokumente – das *Issue Paper* „*Housing Rights: The Duty to Ensure Housing for All*“ (Commissioner 2008a) sowie die „*Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the Implementation of the Right to Housing*“ (Commissioner 2009a) (*Recommendation*) – sollen anhand der genannten Aussagen zu a), b) und c) kurz dargestellt werden, um die Ansichten und

9 Das wohl bekannteste Beispiel, das auch international Aufsehen erregt hat, sind die vom damaligen französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy 2010 angeordneten Ausweisungen zahlreicher, nach Frankreich eingereister Roma. Neben anderen Zeitungen berichtete *The Independent* ausführlich über die Vorgänge und über die internationalen Reaktionen darauf (www.independent.co.uk, Stand 30. Januar 2013).

10 Weitere Problembereiche, die nur in der Bestandsaufnahme von 2012 Erwähnung finden, sind das Justizsystem, das Recht auf Freizügigkeit, der Menschenhandel, der Schutz des Privat- und Familienlebens (der auch eng mit dem Recht auf Wohnen verbunden ist) und der Zugang zu öffentlichen Gütern und Einrichtungen.

Stellungnahmen des Kommissars zum Thema *Housing* benennen zu können, bevor dann in einem weiteren Schritt auf seine Arbeitsweise anhand der Aktivitäten zum Recht auf Wohnen für Roma in Italien eingegangen wird.¹¹

a) Das Recht auf Wohnen wird in der *Recommendation* auf den Punkt gebracht: „*to live somewhere in security, peace and dignity*“ (Commissioner 2009a: 4). Dieses Recht ist für den Kommissar essentiell; er betrachtet es als Ausgangspunkt für den Genuss aller weiteren Menschenrechte. Nicht nur sei dieses Recht zentral für alltägliche Dinge wie die Rechte auf Wasser, Nahrung oder Gesundheit. Das Recht auf Wohnen habe über weitere wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hinaus auch Auswirkungen auf den Genuss einiger bürgerlicher und politischer Rechte, wie z.B. des Rechts auf Privatsphäre. Frauen seien von der Verweigerung dieses Rechts besonders hart betroffen (Commissioner 2008a: 6, 2009a: 4).

b) Das Amt des Kommissars ist dem Europarat angegliedert, weshalb der Kommissar vor allem auf Grundlage der menschenrechtlichen Errungenschaften dieser Organisation arbeitet, was heißt, dass er die dort formulierten und von den Mitgliedstaaten gezeichneten Standards als Maßstab heranzieht. Er erinnert die Staaten sozusagen an ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen und versucht, situationsangepasste Empfehlungen zu formulieren. Er bleibt allerdings nicht auf der europäischen Ebene stehen, sondern nutzt den gesamten internationalen Menschenrechtsschutz und die dort niedergelegten Rechte für die Bewertung der Menschenrechtspolitik eines Staates bzw. einer spezifischen Situation. Im vorliegenden Fall hat der Kommissar sich auf menschenrechtliche Standards der Vereinten Nationen, des Europarates wie auch der Europäischen Union berufen, weshalb hier nur beispielhaft auf einzelne Bezüge eingegangen werden kann.

Selbstverständlich bezieht sich der Kommissar auf die im Rahmen des Europarates formulierten Standards, wie z.B. die Europäische Sozialcharta (ESC) von 1961 bzw. die revidierte Europäische Sozialcharta (RESC) von 1996. Hervorgehoben wird insbesondere Artikel 31 der RESC, der ein Recht auf Wohnen formuliert. Die einzelnen Mitgliedstaaten sind demnach verpflichtet, für einen angemessenen Standard des

11 Prinzipiell bereist der Kommissar alle 47 Staaten des Europarates. Der Abschluss der ersten „Runde“ nahm mehrere Jahre in Anspruch. Begonnen wurde diese Art der Bestandsaufnahme vom ersten Kommissar Alvaro Gil-Robles und zu Ende gebracht wurde sie vom zweiten Kommissar Thomas Hammarberg im Jahr 2008. Neben diesen meist mehrtägigen Besuchen in einem Land, denen einige Zeit später ein Bericht folgt und oft auch ein Folgebesuch bzw. Briefaustausch, können auch aktuelle Ereignisse die Zeit des Kommissars stark in Anspruch nehmen. Das war z.B. zu Beginn der Amtszeit von Alvaro Gil-Robles der Fall, als die Lage in Tschetschenien einen Großteil seiner Aufmerksamkeit in Anspruch nahm.

verfügbaren Wohnraums zu sorgen, Menschen zu unterstützen, die sich einen angemessenen Wohnraum nicht leisten können, und gegen Obdachlosigkeit vorzugehen (Commissioner 2008a: 9, 2009a: 5). Im Kontext der EU verweist der Kommissar z.B. auf die Grundrechtecharta vom Dezember 2000. Diese enthält zwar keinen eigenen Artikel, der das Recht auf Wohnen festschreibt. In Artikel 34, 3 wird jedoch darauf verwiesen, dass im Zuge des Vorgehens gegen Armut ein Recht auf Unterstützung für einen angemessenen Lebensstandard, zu dem auch Wohnen gehört, anerkannt wird (Commissioner 2008a: 12). Auf Ebene der Vereinten Nationen ist der Sozialpakt von 1966 relevant, der 1976 in Kraft trat.¹² Artikel 11, 1 verankert das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard aller Menschen, zu dem explizit auch Wohnen gehört. Der Kommentar Nr. 7 des zuständigen Ausschusses hinsichtlich gewaltsamer Vertreibungen hält fest, dass Staaten von solchen Handlungen zurückstehen sollen (Office of the High Commissioner for Human Rights 1997).

c) Am Ende beider Dokumente kommt der Kommissar zu abschließenden Bemerkungen darüber, was die Staaten unternehmen sollen, um das Recht auf Wohnen zu gewährleisten. So fordert der Kommissar in seiner *Recommendation* die Staaten des Europarates u.a. auf, das Recht auf Wohnen, wie es in völkerrechtlichen Verträgen niedergelegt ist, ohne jegliche Diskriminierung umzusetzen sowie minimale Standards in allen Bereichen, die angemessenes Wohnen betreffen, einzuführen, inklusive Maßnahmen zum Abbau von Obdachlosigkeit. Auch sollen Einzelpersonen vermehrt in die Lage versetzt werden, den gerichtlichen Weg einzuschlagen, wenn ihnen entsprechende Rechte vorenthalten werden. Eine prinzipielle Möglichkeit, die auch bereits vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte nach Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention – Verbot der Diskriminierung – des Öfteren ergriffen wurde.¹³ In der Tat werden in dieser *Recommendation* Maßnahmen angesprochen, die die Gesetzeslage in den Staaten betreffen, während die Schlussfolgerungen des *Issue Papers* mehr einen Appellcharakter besitzen. Der Unterschied ist aber nur minimal, zumal größtenteils die gleichen Forderungen formuliert werden.

3.3 ROMA UND DAS RECHT AUF WOHNEN: DAS BEISPIEL ITALIEN

Wie gezeigt wurde, stützt sich der Kommissar nicht allein auf die im Europarat formulierten Menschenrechtsstandards, sondern zieht darüber hinaus auch jene anderer

¹² Zu dem Pakt siehe ausführlich Steiner/Alston (2007).

¹³ Zur Rechtsprechung des EGMR in Bezug auf Roma informiert eine ständig aktualisierte Übersicht. Vgl. European Court of Human Rights (2013).

internationaler Organisationen, wie den Vereinten Nationen, heran. Er erinnert die Staaten an ihre anerkannten Verpflichtungen zur Umsetzung des Rechts auf Wohnen. Diese dienen dem Kommissar sozusagen als Rüstzeug und als Messlatte, um die Umsetzung der Menschenrechte in Europa voranzubringen.

Ein weiteres Merkmal seiner Arbeit, welches auch gerade mit Blick auf die Wohnsituation vieler Roma eine bedeutsame Rolle spielt, ist der Besuch in den Ländern des Europarates – und zwar gerade auch sensibler Orte wie so genannter Roma-Lager (Monitoring). Der zweite Kommissar, Thomas Hammerberg, unternahm drei Länderbesuche in den Jahren 2008, 2009 und 2011 nach Italien. In den daran anschließenden Berichten bezog er zur Situation in Italien Stellung. Diese drei Berichte lassen sich als ein andauernder Dialog zwischen dem Kommissar und der italienischen Regierung über die Lage der Roma lesen. Der konkrete Anlass zu dem ersten zweitägigen Besuch, der 2008 stattfand, waren gewalttätige Übergriffe auf Roma sowie ein Gesetzesvorhaben der italienischen Regierung, Einwanderung strikter zu regeln. Der Kommissar sprach bei diesem Besuch mit dem Innenminister sowie mit Vertretern von Nichtregierungs- und internationalen Organisationen. Insgesamt bewertet er seinerzeit Italien, welches einer der Gründungsstaaten des Europarates ist, als einen Staat, der sich bei der Förderung der Menschenrechte vorbildlich verhalte. Er verweist darauf, dass Italien die EMRK wie auch die ESC (inklusive der revidierten Version (RESC)) ratifizierte und benennt damit die Standards, zu denen sich Italien verpflichtet hat (Commissioner 2008b: 2).

Im Hinblick auf die Behandlung der Roma und auch deren Wohnsituation werden jedoch erhebliche Defizite konstatiert. Diesbezüglich beruft sich der Kommissar u.a. auf einen Besuch in einem nahe Rom gelegenen Roma-Lager, welches grundlegende Versorgungsleistungen wie Strom oder fließendes Wasser vermissen lässt (ebd.: 7).¹⁴ An dieser Stelle nimmt der Kommissar Bezug auf eine Beschwerde vor dem Ausschuss der ESC, in deren Folge Italien für die Zustände in Roma-Lagern nach Artikel 31 verurteilt wurde (ebd.: 8). Dementsprechend fordert der Kommissar, dass die Lebensbedingungen in Lagern wie Casilino 900 unbedingt verbessert werden müssten. Zudem legt er dar, dass die Räumung solcher Lager nur unter ganz bestimmten Bedingungen stattfinden dürfe.¹⁵ Immer wieder zeigt er sich darüber besorgt, dass aus Sicherheitserwägungen verabschiedete Gesetze die Situation der Roma in Italien weiter belasten könnten (ebd.: 6 ff.).

14 Hierbei handelt es sich um das Lager Casilino 900, indem zu der Zeit etwa 650 Menschen lebten. Bereits 2005 war dieses von Alvaro Gil-Robles, dem ersten Menschenrechtskommissar aufgesucht worden, und die Lebensbedingungen haben sich seitdem scheinbar nicht verbessert.

15 Der italienische Innenminister wies den Kommissar darauf hin, dass alle 85 irregulären Roma-Lager in der Nähe von Rom geräumt werden sollten (Commissioner 2008b).

Die italienische Regierung erhielt vor Veröffentlichung des Berichts die Gelegenheit, sich dazu zu äußern. In der Regel wird eine solche Stellungnahme in den abschließenden Bericht übernommen. In Reaktion auf die Befunde des Kommissars erklärt die Regierung, dass neue Gesetze in Italien stets in Konformität mit dem italienischen Grundgesetz, den internationalen Vorgaben wie auch dem EU-Recht abgefasst werden würden. Weiterhin erklärt sie, „[r]estoring good living conditions ... is in the interest of the concerned communities“ (ebd.: 24) – und schiebt damit die Verantwortung für den Zustand der Roma-Lager auf die Gemeindeebene ab. Generell weigert sich die italienische Regierung aber, von Roma-spezifischen Bedingungen oder Lagern zu sprechen, da jeweils verschiedene Bevölkerungsgruppen betroffen seien (ebd.: 21 ff.).

Bereits ein halbes Jahr später, im Januar 2009, führt Thomas Hammarberg einen Folgebesuch in Italien durch. Viele der 2008 angesprochenen Punkte greift er dabei wieder auf. Dadurch ist eine gewisse Kontinuität in der umfassenden Beurteilung einer Situation gegeben, die sich von anderen Mechanismen des Europarates, wie der einzelfallbezogenen Rechtsprechung des EGMR, abhebt. Auch bei diesem Besuch erfolgten Kontakte mit Roma-VertreterInnen und internationalen Organisationen sowie mit lokalen und nationalen Behörden, wie dem Bürgermeister von Rom und verschiedenen Staatssekretären (Commissioner 2009b: 2). Insbesondere hinsichtlich der Lebensbedingungen vieler MigrantInnen unter den Roma, die in Lagern wie Casilino 900 leben – das der Kommissar erneut besucht –, ist keine Verbesserung feststellbar. Zwar erfährt der Kommissar durch die römischen Behörden von Plänen, die Bedingungen in diesen Lagern zu verbessern und direkten Kontakt mit den Roma zu suchen. Die Verwirklichung dieser Pläne geht aber weit über den Zeitraum seines Besuches hinaus (ebd.: 9), so dass am Ende des Berichts die Empfehlungen ausstehen, das Recht auf Wohnen für Roma, die in oftmals irregulären Lagern leben, umzusetzen. In diesem Zusammenhang verweist der Kommissar wieder auf die von Italien ratifizierten Konventionen des Europarates, die entsprechende Standards vorgeben, namentlich die RESC und die Europäische Konvention über die Rechte von WanderarbeitnehmerInnen (ebd.: 20). Auch erzwungene Räumungen von Lagern sind weiterhin ein Thema. In seinen Empfehlungen stellt der Kommissar erneut klar, dass ein solches Vorgehen nur unter bestimmten Bedingungen durchgeführt werden dürfe, wie z.B. einem alternativen Wohnraumangebot. Für weitere Vorgaben verweist er auf entsprechende Konventionen (ebd.: 8, 12).

In der Reaktion der italienischen Regierung wird hervorgehoben, dass alle verantwortlichen Stellen daran interessiert seien, die angesprochenen Lebensbedingungen zu verbessern. Hierfür seien auch schon verschiedene Initiativen auf den Weg gebracht

worden. Hinsichtlich der Räumung von irregulären Lagern sei auch genau dies der Zweck, da diese zumeist sehr schlechte Lebens- und Wohnbedingungen aufweisen würden. Oftmals würden den betroffenen Personen dann Alternativen geboten (ebd.: 31 ff.).

Etwa zwei Jahre später – im Mai 2011 – besucht Thomas Hammarberg abermals Italien. Dabei gilt seine Aufmerksamkeit wiederum den benannten Problemfeldern. Auch diesmal spricht er mit Vertretern der italienischen Behörden und der Zivilgesellschaft und besucht verschiedene Orte (Commissioner 2011: 2). Das Recht auf Wohnen hat sich nach den Informationen des Kommissars insbesondere für Roma-MigrantInnen in Italien nicht verbessert. Die Zahl der Zwangsräumungen nahm unter einer anhaltenden Notstandsgesetzgebung sogar noch zu:

„Since then, the state of emergency . . . has provided the bedrock for widespread evictions of Roma and Sinti from settlements throughout the country, often in manners that are at variance with human rights standards (ebd.: 8).“

Das Vorgehen verstößt gegen mehrere von Italien akzeptierte Standards des Menschenrechtsschutzes, wie auch der Ausschuss zur ESC feststellte, nämlich das Verbot der Diskriminierung sowie das Ziel der Reduzierung von Obdachlosigkeit (ebd.).¹⁶ In seinen Schlussfolgerungen und Empfehlungen zeigt sich der Kommissar sehr besorgt über die ihm berichtete Praxis von Räumungen, die auch in manchen Fällen dazu geführt hat, dass Personen innerhalb von nur einer Woche mehrfach vertrieben wurden. Er fordert daher die italienischen Behörden auf, diese Praxis in Übereinstimmung mit den Vorgaben z.B. der RESC zu bringen (ebd.: 10). In der Reaktion des interministeriellen Menschenrechtsausschusses des italienischen Außenministeriums wird auf die Vorgaben der RESC nicht eingegangen, sondern vielmehr auf den ausgerufenen Notstand (*state of emergency*) und die in diesem Zuge durchgeführten Räumungen, die in Bezug auf „*squatter settlements*“ (Commissioner 2011: 23) durchgeführt werden. Bei der Räumung irregulärer Lager bzw. besetzter Orte handele es sich um Maßnahmen, die aufgrund der schlechten Lebensbedingungen notwendig seien (ebd.: 23).

Der Kommissar besucht diesmal zwei Lager, ein irreguläres und ein reguläres Lager. Das irreguläre Bacula-Lager in der Nähe von Mailand ist erst am selben Morgen des Besuchs abgebaut worden und die Familien, die der Kommissar dort trifft, werden am nächsten Tag gewaltsam vertrieben. In dem Lager leben rumänische Roma unter völlig unzureichenden Bedingungen (ebd.: 8 f.). Auch das besuchte reguläre Lager „*via Idro*“ befindet sich in der Nähe von Mailand. Zwar stellt sich die Wohnsituation dort besser dar und einige der in dem Lager lebenden italienischen Roma sind dort

¹⁶ Hierbei handelt es sich um die Artikel E und 31 der revidierten Europäischen Sozialcharta.

seit Jahrzehnten beheimatet, der Kommissar berichtet aber auch hier über Befürchtungen der Bewohner, vertrieben zu werden. Entsprechende Anordnungen seien bereits an verschiedene Personen ergangen und stünden im Einklang mit der Politik der Behörden, das Lager zu verkleinern und ein Durchgangslager zu schaffen (ebd.: 9). In seinen Empfehlungen verweist der Kommissar auf verschiedene internationale Dokumente, die Rahmenbedingungen für Räumungen angeben. Er schließt sich in seiner Bewertung den Interpretationen des Ausschusses des VN-Sozialpaktes an, dem zufolge die Gewährleistung des Rechts auf Wohnen mehr erfordert, als den Betroffenen nur ein Dach über dem Kopf zu geben; es gehe vielmehr darum, in Frieden, Sicherheit und Würde zu leben (ebd.: Fn. 15). Angesichts von Trennungen von Familien im Zuge der Räumungen, der bestehenden Angst vor einer weiteren Vertreibung oder auch der dadurch nicht gegebenen Kontinuität des Schulbesuchs für Kinder, sieht der Kommissar diese Anforderungen als nicht erfüllt an (ebd.: 2011: 10).

Die italienische Regierung geht in ihrer Reaktion wiederum nicht auf die genannten internationalen Standards ein. Sie verweist aber auf ihre Bemühungen, die soziale Einbindung inklusive des Schulbesuchs der Kinder zu gewährleisten. Die Möglichkeit des Transports zu einer Schule sei demnach immer gegeben. Hinsichtlich der Wohnmöglichkeiten für Roma wird auf ein Gesetz verwiesen, auf dessen Grundlage man von der Idee der Lagerunterbringung abrücke und Roma die Möglichkeit biete, in vom Innenministerium finanziell unterstützte, „*stable homes*“ einzuziehen und „*to leave the camps*“ (ebd.: 24).¹⁷

4. Fazit

Dieser kleine Einblick in die Arbeit des Kommissars hat einige Merkmale seiner Arbeitsweise aufgezeigt: Der Kommissar inspiziert die Lage der Menschenrechte in den Mitgliedsstaaten des Europarates, indem er die Länder bereist. Im behandelten Beispiel hat er für die Situation der Roma und der Umsetzung des Rechts auf Wohnen maßgebliche Orte in Italien besucht und dabei sowohl reguläre als auch irreguläre Lager in Augenschein genommen. Die Vor-Ort-Beobachtungen kann der Kommissar mit verschiedenen Akteuren (von der Zivilgesellschaft bis in die Regierungsebene hinein) erörtern und dort Rechenschaft einfordern. Die Grundlage seiner Arbeit bilden die

¹⁷ In Italien herrscht offenbar die Ansicht vor, Roma würden immer eine „nomadische Lebensweise“ pflegen und müssten daher an ein Leben in „festen Unterkünften“ herangeführt werden. Zumindest lässt sich die Ankündigung im selben Absatz, es würden in diesem Zusammenhang auch begleitende Kurse für Familien angeboten, in diese Richtung interpretieren.

europäischen und internationalen Menschenrechtsnormen, auf deren Verpflichtung zur Umsetzung er die Staaten beständig hinweist. Zudem bietet er Interpretationen verschiedener Rechte an, die bei der Gewährleistung behilflich sein sollen.

Im gezeigten Beispiel, das einen anhaltenden Dialog zwischen dem Kommissar und der italienischen Regierung wiedergibt, ist es nicht zu einer direkten Einflussnahme auf die italienische Politik gekommen. Die Reaktionen Italiens zeigten kein Eingehen auf die Empfehlungen von Thomas Hammarberg, vielmehr wurde die eigene Politik verteidigt und trotz der Anwesenheit des Kommissars weiter ausgeführt. Nun lässt sich an dieser Stelle fragen, welchen Beitrag der Kommissar angesichts seiner offensichtlichen Grenzen insbesondere auch zur Verbesserung der Lage der Roma leisten kann. Es ist sicherlich unbestritten, dass er die italienische Regierung mit der Situation der Roma konfrontierte, dass also das italienische Handeln nicht unbeobachtet von den Gremien des Europarates verlief. Ebenso rief der Kommissar eingegangene Verpflichtungen und Standards in Erinnerung. Eine Veränderung der Lage kann im gewählten Zeitraum 2008 bis 2011 jedoch nicht festgestellt werden.

Aber vielleicht ist der gewählte Zeitraum auch zu kurz für eine abschließende Bewertung des Monitorings. Nils Muižnieks, seit dem 1. April 2012 der dritte Kommissar, stellte in einem im Juli 2012 erneut durchgeführten Besuch in Italien kleine Schritte zur Änderung der Situation fest, wie z.B. die Aufhebung des Notstandes (Commissioner 2012b: 2 f.). Möglicherweise ist der hier eingeschlagene Weg des beharrlichen Kontaktes und der andauernden Überprüfung ein Vorgehen, das sich erst im Laufe der Zeit auszahlt. Für viele Roma ist dies sicherlich ein sehr langer Weg bis zur Gewährleistung ihrer Menschenrechte, es ist aber möglicherweise die einzige Möglichkeit, jahrhundertealte Vorurteile anzugehen. Und ob sich aus diesen ersten Schritten ein tragfähiger Fortschritt ergibt, müssen weitere Berichte zeigen. Die Monitoring-Aktivitäten des Kommissars dürfen zudem nicht isoliert betrachtet werden. Sie sind eingebettet nicht nur in die normativen Vorgaben des Europarates, sondern auch in den weiteren Kreis von Gerichts- und Monitoring-Verfahren (Müller 2012).

Literatur

- Bogdal, Klaus-Michael 2011: Europa erfindet die Zigeuner. Eine Geschichte von Faszination und Verachtung, Berlin.
- Brummer, Klaus 2008: Der Europarat. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Commissioner for Human Rights 2008a: Housing Rights: The Duty to Ensure Housing for All. CommDH/issuePaper(2008).
- Commissioner for Human Rights 2008b: Memorandum by Thomas Hammarberg Commissioner

- for Human Rights of the Council of Europe. Following his visit to Italy on 19-20 June 2008. CommDH(2008)18.
- Commissioner for Human Rights 2009a: Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the implementation of the right to housing. CommDH(2009)5.
- Commissioner for Human Rights 2009b: Report by Thomas Hammarberg Commissioner for Human Rights of the Council of Europe. Following his visit to Italy on 13-15 January 2009. CommDH(2009)16.
- Commissioner for Human Rights 2010: Positions on the Human Rights of Roma. CommDH/PositionPaper(2010)3.
- Commissioner for Human Rights 2011: Report by Thomas Hammarberg Commissioner for Human Rights of the Council of Europe. Following his visit to Italy from 26 to 27 May 2011. CommDH(2011)26.
- Commissioner for Human Rights 2012a: Human Rights of Roma and Traveller in Europe. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Commissioner for Human Rights 2012b: Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Italy from 3 to 6 July 2012. (CommDH(2012)26).
- Committee of Ministers 1999: Resolution (99) 50 on the Council of Europe Commissioner for Human Rights.
- Demir, Merfin/Orsós, Julianna/Rodriguez, Vicente/Caldararu, George/Elmazi, Emran 2011: Die größte Minderheit in Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 22-23, S. 27-32.
- End, Markus 2011: Bilder und Sinnstruktur des Antiziganismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 22-23, 15-21.
- Europäische Kommission, (5. April 2011): EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020. KOM(2011) 173 endgültig. Online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:DE:PDF>, zuletzt geprüft am 04.01.2013.
- Europäische Kommission (21. Mai 2012): Nationale Strategien zur Integration der Roma: erster Schritt zur Umsetzung des EU-Rahmens. SWD(2012) 133 final. Online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0226:FIN:DE:PDF>, zuletzt geprüft am 04.01.2013.
- European Court of Human Rights 2013: Factsheet – Roma and Travellers, Strasbourg.
- Matter, Max (2005): Zur Lage der Roma im östlichen Europa, in: Matter, Max (Hrsg.): Die Situation der Roma und Sinti nach der EU-Osterweiterung. Göttingen (Beiträge der Akademie für Migration und Integration, 9), 11-28.
- Müller, Sebastian 2012: Menschenrechtsmonitoring: Unabhängiger Menschenrechtsschutz und sinnvolle Ergänzung zu den gerichtlichen Verfahren. In: MRM – MenschenRechtsMagazin, Jg. 17, H. 2, 211-226.
- Müller, Sebastian 2008: Der Menschenrechtskommissar des Europarates: politisch gewollt, aber trotzdem nicht beachtet, in: Recht und Politik: Vierteljahreshefte für Rechts- und Verwaltungspolitik, Jg. 44, H. 4, 217-225.
- Office of the High Commissioner for Human Rights 1997: The right to adequate housing (Art. 11.1): forced evictions. CESCR General Comment 7.
- Pogány, István 2006: Minority Rights and the Roma of Central and Eastern Europe, in: Human Rights Law Review, Vol. 6, No. 1, 1-25.

- Permanent Council 2003: Action Plan on improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area. Decision No. 3/03.
- Schlüter, Karen 2006: The Council of Europe, the Standard-Setter, in: Brosig, Malte (Hrsg.): Human Rights in Europe. A Fragmented Regime, Frankfurt/M. u.a., 30-56.
- Steiner, Henry J/Alston, Philip/Goodman, Ryan 2007: International Human Rights in Context. Law, Politics, Morals. Text and Materials, 3. Aufl., Oxford.
- Toggenburg, Gabriel N./Rautz Günther 2011: ABC des Minderheitenschutzes in Europa, Wien/Köln/Weimar.
- Weisz, Zoni 2011: Ein immer noch vergessener Holocaust, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 22-23, 3-8.
- Wippermann, Wolfgang 2013: Bis zum Völkermord. Antisemitismus und Antiziganismus, in: iz3w, H. 334, 21-23.

Michael Popović

A Troubled Past, a European Future?

Challenges in the Establishment of a Culture of Human Rights in Croatia¹

When in the spring of 2012 the current center-left Croatian government announced its intention to put bilingual street signs in the eastern city of Vukovar in accordance with a law that is supposed to protect the basic rights of minorities, the ethnic Croatian majority responded with demonstrations, arguing that the signs were an unacceptable provocation of the Serb minority to exercise its rights. Similarly, when in 2011 two LGBT groups and a feminist organization tried to commemorate Gay Pride in the coastal city of Split, the 300 to 400 protestors were attacked by thousands in a mob lining the parade route, throwing stones, bottles, tear gas and anything else the mob was able to force past the insufficient police protective barrier. Are these two incidents isolated events or are they symptomatic of a general reluctance to embrace basic human rights in Croatia? There is evidence for a broader pattern, exemplified by the fact that in the context of accession negotiations to the European Union (EU), the chapter on judicial and fundamental rights was one of the most difficult chapters to be closed. This leads to two basic questions. First, how can the present day attitudes toward human rights in Croatia be explained and characterized? This question can only be answered by taking into account the three vastly different human rights frameworks in Croatia between the end of World War II and today. The relatively fast and fundamental changes between the understanding of human rights in socialist Croatia as part of Yugoslavia, the highly nationalistic Croatia under President Franjo Tuđman, and the pro-European and Western-oriented Croatia of today have destabilized any human rights consensus in Croatia. These changing notions of rights can be summarized as inclusive but limited in Yugoslavia, more complete but highly exclusive in newly independent Croatia, and hesitantly approaching the European Union's standards of completeness and inclusivity within the accession process.

Typically, three principal human rights agents are identified in the human rights

1 For comments and suggestions on various aspects of the research reported here, I wish to thank Ivana Soldo, Audrey Krause, Kristen van Hooreweghe, Stephanie Singh, Susanne Zwingel, Gaylynn Welch and Marcus Alvarez.

literature: supra- and international organizations such as the EU or the Council of Europe, national governments, and civil society organizations. This leads to the second question: How have these agents in interactions with each other created a situation which is deficient in terms of human rights protection? It is argued that the ineffectiveness of the EU to promote human rights implementation beyond the provision of the legal structure, the unwillingness of the Croatian government to extend these rights to all parts of society, and the inability of capable NGOs to pressure the government have all contributed to human rights deficits, in particular concerning the ethnic Serb minority, women, and the LGBT community.

In order to illustrate these points, this paper first provides a brief overview of the three relevant historical contexts: the socialist period from 1946 to 1990, the nationalist-authoritarian period from 1991 to 1999, and the EU accession period from 2000 to the present, with a focus on the different approaches taken in regard to human rights. In the subsequent section, the paper examines the role of the aforementioned agents in advancing both the legal and institutional structure of human rights in Croatia in the context of ethnic minorities, women, and LGBT rights.

1.1 FUNDAMENTAL RIGHTS IN YUGOSLAVIA'S CROATIA, 1946 TO 1990

After the establishment of Yugoslavia after World War I, the country tried to maintain a political system with distinctly democratic processes; however, this experiment was consistently challenged by national rivalries, especially between Croats and Serbs, weak economic conditions, and overall instability. After conversion into a dictatorship in 1929 and the King's assassination in 1934, Yugoslavia was ultimately invaded by Hitler's army, and a fascist dictatorship under the Croatian Ustaša leader Ante Pavelić was created. The fascists established a brutal authoritarian regime and committed horrific human rights violations against other national groups in Yugoslavia, predominantly the Serbs. At the end of World War II, three political and military groups competed for power in the state with Josip Broz Tito's partisans emerging victorious. This led to the establishment of the People's Republic of Yugoslavia (from 1963 onward the Socialist Federal Republic of Yugoslavia) as a socialist state with organizational structures and ideologies distinctly different from other socialist regimes in Eastern Europe.

Early constitutions of many of the socialist states of Eastern Europe, including Yugoslavia's 1946 constitution, actually contained individual human rights typically associated with the Universal Declaration of Human Rights of 1948. In chapter five "The Rights and Duties of Citizens" the constitution guaranteed equality (Art. 21); universal, equal and direct elections (Art. 23); gender equality (political; economic,

including equal pay; and social – Art. 24); freedom of conscience and religion (Art. 25); freedom of speech, press, association and assembly (Art. 27); protection of the individual and his/her property and communication (such as letters, etc.) from the state (Art. 28, 29 and 30); access to health care (Art. 36); freedom of science and the arts (Art. 37); and access to education (Art. 38); among others². The state never protected these rights, especially in the early years after the establishment of the dominance of the Communist Party, which in Yugoslavia can be considered very repressive. However, it is important to note that women and their right to equal treatment were explicitly mentioned in this constitution for the first time. In addition to equal treatment, women were further protected in their role as mothers (Art. 24) because reproduction constituted one of their most important contributions to the new socialist state. The constitution of the Republic of Croatia mirrored the federal constitution and did not provide additional protection (Mihaljevic 2011).

The form of socialism practiced within Yugoslavia's "Third Way Socialism" was "worker's self-management", which combined central planning with aspects of the limited local policy autonomy of worker's councils. These councils, emerging out of the people's councils' support structure of the partisan movement, were officially implemented after the Constitutional Law of 1953 in large-scale industrial production facilities of great importance to the political leadership. After the system faced its first significant economic challenges in the 1960s with the failed 5-year plan in 1962 and the resulting liberalizing reforms to establish market socialism and the new constitution of 1963, the councils increased their overall authority further. Ultimately these councils created a limited decentralized culture of (mainly economic and social) policy making which was quite atypical for socialist regimes. This facilitated the decentralized provision of positive, prescriptive human rights through welfare policy in the following decades.

The new constitution of 1963 formally granted many of the same individual rights as before with a few additions: right to limited personal property (need based) including ownership of one's home (Art. 23); equality regardless of nationality, race, religion, sex, language, education or social position (Art. 33); right to social self-government (Art. 34); right to vote (Art. 35); right to work and protection from exploitation (Art. 36, 37); social security and health care (Art. 38, 56); freedom of thought (Art. 39); freedom of press (with limitations) and right to information (Art. 40); right to expression of nationality and culture (Art. 42); right to education and training (Art.

2 This and all following constitutions of Yugoslavia and Croatia can be accessed at: <http://www.pravo.unizg.hr/PHPD/materijali>.

44); freedom of science and arts (Art. 45); religious freedom (Art. 46); right to life and personal freedom (Art. 47); freedom of movement (Art. 51); right to privacy (Art. 52, 53); and the special protection of mothers, children and families (Art. 57, 58). Again, the new constitution only nominally granted most of these individual rights. Art. 32 stated that these individual level rights had to be “achieved in solidarity among the people and by the fulfillment of their duties toward one another,” which allowed for the suppression of these rights for the good of the community; however, it provided a framework to facilitate rights in everyday life.

The framework of the 1963 constitution demonstrated a significant commitment to decentralization and local self-government in which the established workers’ councils and new local organizations played a crucial role. These organizations were then established to set and implement policy on culture, education, social welfare, public health, and political administration (Sudetić 1992). In these areas the new local organizations decided on the level of provision of positive, prescriptive rights as well as their distribution. It was common for example for these councils to provide for their workers by building and selling apartments, giving loans to allow for construction of homes, or renting at highly subsidized rates.

This administrative approach of workers’ councils and local self-determination remained largely intact for the rest of Yugoslavia’s existence. The 1974 constitution left the fundamental structure of individual rights relatively unchanged but further expanded the system of local self-management (Leonardson and Mirčev 1979). In continuation of Yugoslavia’s overall denial of proscriptive, negative rights, such as freedom of speech or the press, and the simultaneous provision of many prescriptive rights, such as healthcare, housing, or work, the new institutional context further localized the provisions of these services. This process did not translate into increased ideological pluralism; rather within the national framework, republics, regions and local communities were allowed more policy flexibility and limited independence from the dominance of the League of Communists of Yugoslavia.

The decentralized system over time increased the regional division within Yugoslavia, especially in the socio-economic context. The poorer eastern and southern parts of the country fell further behind the more rapidly developing north and west. This led to an increase in variation of provision of the basic positive rights because wealthier republics, due to better economic conditions, were able to provide and protect rights more effectively. In addition, suppression of rights in certain regions such as Kosovo increased, culminating in violent suppression of uprisings there in the 1980s. In this context, almost all fundamental rights were suspended, newspapers and universities

were closed and an increasingly repressive regime was established. This regional variation further put strains on the tension between continued decentralization and a return to a more centralized state structure.

In sum, Tito's goal of establishing a Yugoslav national identity led to the provision of inclusive rights, in order to overcome the ethnic divisions present in the earlier Yugoslavia. Through language policy, promotion of national symbols, and many other policies, including Tito's unifying role in the state, Yugoslavia tried to maintain a system based on equality for all ethnicities. While this failed in the end, it necessitated the inclusive provision of positive rights and simultaneously restricted acts that may have challenged the national unity, such as speech promoting ethnic nationalism. This understanding of fundamental rights placed the well-being of the community first and that of the individual second. However, those individual rights which were provided were generally accessible to everyone until the last few years of Yugoslavia's existence. This included women, who were certainly not equal to men in this still very patriarchal society; however, the state tried to continue to promote equality, especially in the socio-economic context (Kulcsar 1985). After the decriminalization of homosexuality, the LGBT community was theoretically also included and the state did not actively discriminate against it, yet societal marginalization was widespread, similar to most European states at the time. Therefore, Yugoslavia provided restricted rights inclusively while at the same time the non-uniform provision of these rights, resulting from economic inequalities among the Yugoslav republics, created increasing tension and was one of many factors that led the Yugoslav state into civil war in the 1990s.

1.2 EXCLUSIVE HUMAN RIGHTS IN TUĐMAN'S CROATIA, 1991 TO 1999

With rising tensions between the different Yugoslav republics, and increasingly nationalistic rhetoric, especially within the Serbian and Croatian leadership, the collapse of Yugoslavia commenced in the late 1980s. The violent disintegration of Yugoslavia, the resulting declaration of independence of Croatia in 1991, with its subsequent recognition by major international actors in 1992, ushered in a complete reconstruction of the political, economic, and social system in Croatia. Both the first multiparty elections in 1990 and the first elections in the then independent Croatia in 1992 were decisively won by the HDZ (*Hrvatska demokratska zajednica* – Croatian Democratic Union) under the leadership of the nationalist Franjo Tuđman. This allowed the HDZ to dominate the drafting, passage, and implementation of the constitution of independent Croatia. The new constitution guaranteed fundamental and human rights that were modeled after the comprehensive human rights catalogue

of the Universal Declaration. In its third section on fundamental rights and freedoms the constitution discussed general human rights provisions (Art. 14-20); personal and political freedoms and rights (Art. 21-47); and economic, social and cultural rights (Art. 48-69). Without detailing this extensive list of laws, it is important to highlight a few. The constitution guaranteed equality of citizens “regardless of race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, education, social status or other characteristics” (Art. 14). The subsequent article explained that equal rights were extended to all nations and minorities within Croatia with the special guarantee of “freedom to express their national identity, freedom to use their language and script, and cultural autonomy” (Art. 15). After these initial two sets of rights, the articles included most of the provision regarded as crucial by the Council of Europe, the OSCE and the EU.

Important here is the notion that the new Croatian constitution seemingly granted all citizens a complete set of human rights that was distinctly different from the previous framework in that it actually provided most of the laws mentioned which, in extension of the old socialist practice, were applied in an inclusive manner. The new constitution mentioned a number of minorities living in Croatia, specifically the Serbs, Muslims, Slovenes, Czechs, Slovaks, Italians, Hungarians, and Jews, stipulating that these minorities and others be guaranteed treatment equal to the Croatian majority. Moreover, the constitution extended the protection of fundamental rights to members of the Croatian nation living outside the territory of Croatia.

The suggested inclusivity of these rights never materialized before the country experienced violent conflict on its territory. Due to this dramatic change, the newly established democracy was transformed into an (semi-)authoritarian illiberal regime under the leadership of President Franjo Tuđman (Ottoway 2003, Peskin and Boduszynski 2003, Zakošek 2008). Until 2000, the Tuđman government provided most human rights for the majority ethnic Croat population, while minority populations saw most, if not all, of their rights violated in the context of war and beyond. The Serb populations in central and eastern Croatia committed war crimes mainly in the secessionist state of Republika Srpska Krajina and occupied territories in their quest for independence from the Croatian state. Croatia was able to regain most of its territory through military advances in 1995, and final reintegration of all parts of Croatia followed the Erdut Agreement in 1998. During the process of reacquiring its land, the Croatian military committed war crimes (i.e. ethnic cleansing) against the local Serb population and triggered an exodus of over 500,000 Serbs from its territory. The exact details of these war crimes by both sides are still highly contested,

and the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) continues its attempts to hold the perpetrators accountable.

While the focus here is not specifically on the human rights violations committed during this time, it is important to put them into the context of the changing human rights framework in Croatia since the early 1990s. Croatia established a framework of inclusive human rights for the entire population. The Croatian parliament (*Sabor*) even passed the Charter on the Rights of Serbs and Other Nationalities in the Republic of Croatia, in which all minorities were guaranteed protection against “all activities which may endanger their existence ... [and are given] the right to respect, self-preservation and cultural autonomy”³. In reality however, all basic citizenship rights were only provided to members of the ethnically Croatian nation, even independent of residence within the new state (Štiks 2010). The initially present inclusivity was never enforced and the protection of minority rights deteriorated rapidly within a few years.

After Croatia's independence, the status of minorities changed repeatedly with different versions of the Constitutional Law on Human Rights and Freedoms and the Rights of Ethnic and National Communities or Minorities in the Republic of Croatia. In 1995, the Croatian parliament suspended the rights of minority groups based on Art. 16 and 17 of the constitution. There, the constitutions detailed that in the event of danger to the independence or unity of the state, individual rights could be suspended. The only human rights excluded from such a suspension were the provisions on the “right to life, prohibition of torture, cruel or unusual treatment or punishment, [...] penal offenses and punishments, and on freedom of thought, conscience and religion” (see footnote 3). After the *de facto* exclusion of many of these rights before the law, discrimination and potential for human rights violations then became institutionalized. Both the Council of Europe and the OSCE urged Croatia to reinstate the rights of minorities; however, while Tuđman was alive, no such changes were made (Council of Europe 1999).

Between its independence and the presidential and parliamentary elections in 2000, Croatia could not be considered a functioning democracy, rather an authoritarian regime. Croatia's antidemocratic policies and practices can be seen in the limited freedom of press and media, the adherence of bureaucratic and enforcement authorities to the wishes of Tuđman and the HDZ, the dependence of the judicial branch on Tuđman and the HDZ, the effective expropriation of Serbs who fled Croatia in 1995, the endemic levels of corruption and cronyism (especially in connection with the privatization process), and significant irregularities in the 1995 and 1997 elections,

3 All laws referenced can be accessed at: www.nn.hr/Default.aspx

among others (Sekulić and Sporer 2002; Freedom House 1998, 1999). While this certainly means that during the 1990s some basic rights were infringed upon for the entire population, due to the overwhelming support of the regime during the time of war and in the immediate aftermath, most ethnic Croats never encountered those limitations and enjoyed comprehensive human rights. In addition, the government took active steps to increase the quality of life of the Croat population as much as possible during that tumultuous time. This did not hold true for refugee Serbs and Serbs within Croatia. During that period, the legal practices, bureaucratic hurdles, and intimidation and violence of the Croatian population against minority Serbs made their return virtually impossible and only a fraction of them had successfully repatriated at that point (Freedom House 1998, 1999; United Nations 2006). While other ethnic minorities such as Italians in the northwestern coastal region and Roma throughout the country were marginalized, Serbs remained the primary target.

The strongly ethnically motivated state-building under Tuđman affected the Serb minority most directly in the 1990s. As a result of the violent conflict and especially in the aftermath of the Croatian reclaiming of its territory in 1995, 300,000 Serb minority members were expelled from their homes and became refugees, predominantly in Bosnia and Herzegovina as well as Serbia. Less than 30,000 were able to return to their homes between 1997 and 2000, while the return of displaced Croatian ethnic nationals commenced immediately after the military violence subsided in 1995 (Džuri 2010, Freedom House 2002). “The Tuđman government did everything to prevent them returning to Croatia and taking Croatian citizenship” (Štikš 2010: 1630) and implemented exclusionary legislation that ethnically differentiated among refugees and applied inconsistent administrative and bureaucratic processes which privileged ethnic Croats. The “post-communist nation-state is, at its mildest, a state of latent discrimination. Even when official differentiation is rare, the ‘spirit’ of the constitutions and laws signals to members of all minorities that they are inferior citizens, submitted to frequent tests of loyalty” (Dimitrijević 1998: 166-67). The constitution and citizenship laws were used as a legal foundation to justify the ethnocentric state, to allow for ethnic selectivism, and to institutionalize the dominance of the Croat ethnic core of the state while nominally adhering to minimal human rights standards (Štikš 2006). “These texts were often meticulously crafted so as to satisfy at least minimal international standards and as such they frequently hid the real intentions of the law-makers. In other words, the real drama often took place on the ground, frequently in war zones, or in the offices responsible for administering the implementation of the new legislation” (Štikš 2010: 1626).

This intricate network of discrimination against Serb minority communities divided the initial population of independent Croatia into the included and excluded. Art. 8 of the Act on Croatian Citizenship showed how administrative barriers were created to permanently exclude from the Croatian state Serbs who had lived in Croatia before the war. It encompassed components such as the need to show familiarity with the Croatian language and Latin script (Serbs use the Cyrillic script) and to behave in a manner that showed respect for Croatia's legal order, customs and culture, which were open to varying degrees of interpretation and therefore provided opportunity for discrimination. Furthermore, it was required to provide proof of years of residence in Croatia prior to departure from the country, which was often impossible for Serb refugees due to the fact that most of their documentation was destroyed during the war.

In addition to the struggle of Serbs for human rights, two groups within the Croat majority were marginalized: women and the LGBT community. Both were less explicitly excluded via legislation; however, limitations on rights and possible life choices were clearly apparent. While Yugoslavia legalized homosexuality in 1977 and some efforts were undertaken to increase sensitivity through education programs in the 1980s, homosexuality remained entirely invisible. The only references to homosexuality in public were insults, jokes and prejudices (Štuhlhofer and Francetić 1996). Tuđman himself admitted that homosexuality had always been around and was a fact of life, which should neither be opposed nor encouraged, yet at the same time he advocated that homosexuality remain invisible in Croatia (Pavlović 2001). The invisibility in the 1980s translated into very offensive, explicit and violent homophobia in the 1990s. This could be seen in violent attacks against homosexuals and the inability to create a LGBT community outside of the "underground" even in the capital Zagreb. Croats equated being Serb and being gay with being un-Croatian and counter to the interests of the new nation. By linking the term Serb to the term gay, homosexuals became easily excludable from society. Gender roles became very static with a strong emphasis on hyper-masculinity and no "otherness" or variation in sexuality was permissible. Homosexuality was further equated with cowardice, weakness, and perversion and appeared in many offensive slurs (Pavlović 2001). This homophobia primarily targeted gay men, but being bisexual, lesbian or transgender was also seen as an unacceptable violation of the heterosexual gender norms. During the 1990s, if homosexuals came out, they faced grave repercussions in areas such as employment and housing and encountered severe, often violent social exclusion.

While women, as a group, have also experienced discrimination, their situation is distinctly different from the other two collectives explored here (ethnic and sexual

minorities). The role of women in Croatia became simultaneously central and public as well as marginalized and private. During socialism, women had reached a certain amount of independence through their participation in the work force; however, Yugoslavia remained a deeply patriarchal society. The “socialist woman” was immediately reconceptualized in war-torn Croatia as the homeland-mother, woman-soil, and mother-Croatia (Kesić 2001). Women were pushed back into the private sphere and reduced to their role within the Croatian family: mothers for both their families and the nation. With the new nation at war, the appropriate role for women was seen as aiding in the war effort behind the frontlines, especially through bearing and raising children and functioning in service to the male head of the family (Bilić 2011). Some women’s organizations aligned with the ultra-nationalistic HDZ during this time and were seen by the government as heroines of the Croatian nation. Unfortunately, when women tried to challenge this motherhood role, they were vilified (Pavlović 2001). In 1993, five feminists spoke out against Croatian patriarchy, censorship, and the gendered dimension of war-time rape, instead of focusing on the ethnic component of these atrocities. For this, they were viciously attacked and described as anti-Croatian/Serbian feminist witches (Tax 1993).

When a woman conformed to the archetype of mother and emotional caretaker of the family and nation, she was applauded as the core of the nation and insurer of its future. A deviation from these narrow confinements, for example overt expression of sexuality or alternative interpretations of sexuality or gender roles, was not socially or politically supported. Specifically in the areas of domestic violence, job restrictions, and minimal political representation, the exclusion of and discrimination against women became apparent. During the 1990s, there was no protection or assistance provided by the state for women who faced domestic violence (protection for children existed), and no records were kept to even quantify the problem of spousal abuse. Women faced harassment and intimidation when they turned to the police or state to receive help regarding violence and sexual harassment (in the work place). Police often refused to intervene in matters of domestic violence as they were seen as “private matters”. Rape was significantly underreported for the same reasons and convictions of the perpetrator sporadic; in only 29 out of 116 reported cases in 1998 (Coomaraswamy 2003). In addition, women were explicitly excluded from occupations ranging from work under water or below surface to predominantly physical work (CEDAW 1995). Furthermore, women were significantly underrepresented in all aspects of the government, exemplified by their minimal participation in parliament (5%), the constitutional court (0%), regional executive bodies (0%), and local executives (there

was only one female deputy mayor in all of Croatia) (CEDAW 1995). During this time no measures were considered to address this situation. Thus, even when women stayed within their prescribed role, they faced marginalization; when they stepped outside of it, they were equated with Serbs and the generalized “other” and faced exclusion and discrimination. Minority women were in an even worse situation as they were “subjected to multiple forms of discrimination as a result of their gender and their ethnicity” (Coomaraswamy 2003: 353). In sum, human rights related policies under the Tuđman government expanded the majority and marginalized ethnic minorities, women, and the LGBT community. This sets the stage for the last significant transition in the human rights framework in Croatia up to this day.

1.3 INCLUSIVE HUMAN RIGHTS IN CROATIA, 2000 TO 2013

With the death of President Tuđman, the entire political sphere changed in Croatia with direct consequences for governmental human rights policies. “After January 2000 Croatia’s post-Tuđman elites were confronted with the monumental task of dealing with the legacy of ethno-nationalist mobilisation, violent conflict, authoritarian governance and the penetration of state institutions by organized crime” (Jović and Lamont 2010: 1616). The Račan center-left coalition government in cooperation with the new President Mešić tried to address all of these issues but with limited success. The political system was transformed from a technically semi-presidential democracy that had to be considered (semi-)authoritarian under Tuđman into a parliamentary democracy with severely reduced presidential powers (Freedom House 2001). Croatia’s new elite embraced EU and NATO membership as primary foreign policy goals and accordingly tried to address some of the concerns expressed by the OSCE and the Council of Europe regarding the human rights situation in Croatia. From 2000 to 2003, the new coalition government in Croatia embarked on changing some of the legislation that explicitly discriminated against ethnic minorities and tried to include equal protection for LGBT individuals and women; however, the enforcement of these laws was severely limited by a number of obstacles. This new coalition government can be seen as having made a sincere effort to increase the inclusivity of the human rights framework, but it lacked the political and bureaucratic capacity to do so, especially given challenging economic times. The government under the re-elected HDZ from 2003 to 2010 was more effective in the implementation of policy changes they embraced. These actions, however, were limited by the ruling party’s strategy to change only as much as necessary in order to achieve alternate goals, namely membership in the EU and NATO, instead of actually striving toward an inclusive human rights

framework, which underlines the importance of analyzing all three principal agents of human rights change.

2. The Three Principal Agents of Human Rights Change in Croatia Today

Croatia's difficulty establishing complete and inclusive human rights today stems from the radical changes the country has seen in the past three decades. First, the socialist framework limited human rights significantly, but provided the available rights inclusively in Croatia. After independence, the human rights framework was changed fundamentally with protected rights expanding, but explicit and implicit exclusion of marginalized groups. Due to this inconsistency and these rapid changes, the establishment of a human rights framework today that is both inclusive and complete remains a challenge. To understand the changes in human rights in the current context of Croatia, the intertwined roles of three principal agents need to be investigated: the European Union, the Croatian government and bureaucratic apparatus, and Croatian civil society organizations.

2.1 INTERNATIONAL DIMENSION: EUROPEAN UNION AND OTHER EUROPEAN HUMAN RIGHTS ACTORS

According to a neoliberal approach on the effectiveness of international norms, international human rights agreements are more likely to be enforced within a country-specific context if the agreement has an enforcement mechanism that constitutes a credible threat for the joining state (Dutton 2012). In addition, a country will adopt international human rights standards more readily if it is intricately connected to other states via economic or security alliances and has therefore established a “dependence network, which consists of the set of other states that control resources the country values” (Goodliffe et al. 2012: 1).

All of these aspects are present in the Croatian case in the context of the multi-layered international human rights framework in Europe. Croatia is a member of some of the most influential human rights organizations, including the Council of Europe (since 1996) and the OSCE (since 1992). Both of these organizations have continuously assisted Croatia in matters of minority rights, property rights, freedom of media and a democratic police force, among others. Both organizations have continuously voiced concerns regarding fundamental rights in Croatia, but they have also detected increasing stability in the human rights situation despite some weaknesses in regard to war crime cases (OSCE 2011). This development and the decreased number of

complaints filed with the Council of Europe have to be understood in the light of the accession process to the EU and the upcoming full membership of Croatia in July of 2013.

Croatia's accession process to full EU membership started in 2001. It received official candidate status in 2004, negotiations commenced in 2005, and Croatia completed the Aquis screening process in 2011 with the closure of the final four chapters, including the one on judiciary and fundamental rights. Štefan Füle, EU Commissioner for Enlargement and European Neighborhood Policy, points out that Croatia made significant improvements over the six years of the process; however, he also notes that the final chapters to be closed included "the particularly difficult chapters on competition policy and judiciary and fundamental rights" (Füle 2011).

The conclusion of the accession process marks the end of a long struggle for Croatia. The full commitment to EU membership only occurred in the post-Tudman era after a period of "oscillation between ethno-nationalist sovereignist isolationism and European integration" (Jović and Lamont 2010). Once generally agreed upon in 2000, the political elite started to act strategically to achieve these goals. The opportunity for strategic behavior is presented in this context because the EU does not monitor policy implementation on the subnational level (Bache and Tomšić 2010) and is not inclined to change applicant state cultures in certain fundamental areas, especially when issues like the systemic bias favoring the ethnic majority population are in question. The lack of EU monitoring is apparent in that the EU Commission, in its opinion on Croatia's accession, did not mention any human rights violations for minorities already in 2004 when this problem was still endemic in Croatia (European Commission 2004). This issue as well as the absence of EU influences on a country's citizenship policy can also be observed in the cases of Slovenia, Latvia and Estonia and their lack of inclusive citizenship policies (Štikš 2010: 1632).

Another impediment to significant EU influence is Euroskepticism, which is imbedded in ethnocentrism in Croatia (Džurić 2010). A significant percentage of the population views the European integration with skepticism if not outright opposition. Only 66% voted for membership in the EU in the national referendum in 2012. Moreover, opposition to EU membership was even embraced by a plurality (48%) of Croats in 2005 when negotiations were blocked due to a lack of Croatian cooperation with the ICTY and because of territorial and economic/environmental disputes with Slovenia and Italy (Franc and Medugorac 2013). This very high level of Euroskepticism underlines an additional difficulty in regard to human rights: Externally imposed human rights can lead to the perception that these foreign stan-

dards contribute to “the fragmentation of the national identity” and can be seen as an “attack on traditional communal values, particularly their religious foundations” within domestic society (Štuhlhofer 2006: 151). Traditionalists and nationalists in Croatia argue that the liberal values of the EU and its supranational character are in conflict with Croatian national interests (Jović and Lamont 2010). Even for the parts of society that are not directly opposed to membership, the already existent domestic human rights framework is sufficient and “a devaluation and/or ignorance of what the international human rights movement and international human rights have to offer” may be present (Calnan 2008: 30).

The Račan government passed the new Constitutional Act on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia in 2002, which reversed the most direct and extreme forms of exclusion and reinstated the fundamental rights of Serbs that had been suspended in 1995. While this changed the legal framework and satisfied the EU enough to sign the Association and Stabilization Agreement with Croatia, the actual implementation of this law, including all of its human rights implications, is minimal and the administrative, social, economic and political conditions of the Serb refugee population have not changed. Returnees still face years of delay in bureaucratic realization of the new law and a lack of central monitoring processes to ensure implementation. The succeeding Sanader government, which included Serb minority representation, has improved the property rights situation to a certain degree, but the number of returning Serbs has not increased because the conditions they face are still considerably unequal and discriminatory (Džurić 2010). While the situation regarding formal protection of rights and freedoms of minorities and marginalized groups has improved significantly compared to the 1990s, full equality regarding the implementation of human rights protections is certainly not provided at this point (Gjenero 2006).

In light of the EU accession process, Croatia passed a number of laws to ensure protection of LGBT community members, such as the Same-Sex Union Law. These laws are supposed to increase equality and are seen as filling a void in Croatia’s human rights framework. Even with these laws in place, LGBT members in Croatia are still considered the least protected sector of society (Gjenero 2006). As early as 2004, the EU deemed the laws protecting LGBT individuals sufficient (European Commission 2004). This is certainly misleading because Croatian gay men and lesbians have no opportunity to express their identity in public without fear of direct discrimination and violence. The situation is even worse for transgender individuals because there are no laws in place protecting their rights. In 2005, 14% of that community had experienced violence within the preceding three years, 56% had been exposed to in-

sults and threats, and more than half had a partner or friend who had been subjected to physical violence (United Nations 2006). Only 22% reported the violence to the police, of which 25% experienced further humiliation due to police misconduct (Pikić and Jugović 2006). The small gay community in Zagreb exists very much outside of the public eye because of the increased risk of victimization in public spaces and the resulting insecurity. The lackluster institutional protection and implementation of LGBT rights in a number of current EU member states certainly constitutes an additional barrier to closer EU supervision.

The EU was even less of a factor in the establishment of human rights for women. The women's rights situation in member states of the EU varies greatly and the perceived appropriate role for women is certainly culturally contingent. Right after Croatia passed the Gender Equality Act in 2003, women were considered overprotected by the EU in some policy fields such as public employee retirement age and pension scheme (European Commission 2004). Just as in the LGBT case, the EU is satisfied with a legal framework ensuring women's rights without much direct enforcement. Throughout the accession process, the EU has mainly focused on the legal framework regarding the establishment of governmental offices for the promotion of women's rights, domestic violence and the underrepresentation of women in economic and political decision-making bodies (European Commission 2010). In all of these cases, Croatia established the required legal framework by bringing Croatian law in line with EU regulation. The government established the Office for Gender Equality, the Ombudsperson for Gender Equality, and a Committee for Gender Equality in the parliament. In addition, an electoral list quota (not quota for representation in parliament) of 40% was established following the advice of the Council of Ministers. These changes indicate that the EU is immensely important in the establishment of the legal framework, ensuring both completeness and inclusivity; however, its limits lie in national level implementation of EU directives.

2.2 NATIONAL DIMENSION: THE NATIONAL GOVERNMENT, BUREAUCRACY AND ADMINISTRATION IN CROATIA

The second principal agent of human rights change is the national government, which introduces and implements fundamental rights. In the Croatian case, government coalitions, both left and right of center, have promoted the passage of laws that expanded human rights since 2000. The center-left coalition under Račan appeared more committed to voluntarily transforming the Croatian human rights framework into an inclusive system with the passage of the Constitutional Law on the Rights of National

Minorities of 2002 and the Partnership Act providing homosexual cohabitation rights in 2003, whereas the partially reformed center-right HDZ governments of the second half of this phase continued to promote the expansion of human rights, primarily due to EU pressure. HDZ-led governments passed legislation concerning hate speech, women's rights and ethnic minority issues. At first sight, it appears as if the Croatian government can truly be seen as a proactive promoter of human rights; however, this conclusion is an oversimplification. While the passage of these laws can certainly be seen as a step in the right direction, their enforcement leaves much to be desired.

A strong and independent judicial branch is necessary to protect and enforce human rights (Polkiewicz and Jacob-Vinzer 1991). This dimension is distinctly absent in Croatia. While many aspects of democratization have improved significantly since 2000, the judicial system is to this day seen as weak, exposed to political manipulation, and fundamentally biased against, especially, ethnic minority groups. Judges have been directly appointed for their political agendas; for a long time there was a lack of independent, well-trained personnel, which resulted in many vacant seats on national and local courts. In addition, particularly in cases of property rights and war crimes of Serb minority members, the courts have exercised a distinct bias against said minority. This is evident in the fact that 78% of all individuals convicted of war crimes are Serbs, even though they make up less than 5% of the overall population and a minority of cases presented to the courts (Freedom House 2004). In Croatia, crucial checks are insufficient, which an independent judicial branch and especially an independent and strong constitutional court provide (Blitz 2008). The court system in Croatia has improved with the introduction of a new selection process of capable judges as well as streamlined and reorganized judicial processes. Nevertheless, overall perceived strength remains low, with over 63% of the Croatian population having no confidence in the courts and the judicial system (English 2008). This weak judicial system allows the government the opportunity to pass legislation during the EU accession process without having to enforce it on a basic level. Further evidence for strategic behavior can be found in the Sanader HDZ-led government coalition. The HDZ did not secure a majority in the 2003 elections and required coalition partners or at least members of parliament who would support a minority government. One strategy was the inclusion of members of parliament who were elected as the constitutionally guaranteed ethnic minority representatives. While such a coalition could be motivated by a sincere attempt to alleviate the still persistent discrimination against minorities, it actually provided little improvement for the Serbs; it was rather intended to accelerate the EU accession process (Borković 2004). This strategic cooperation

with the absence of actual commitment can be understood as a different dimension of Croatia's strategic cooperation with the ICTY during the HDZ-led governments (Pavlaković 2010). Croatia complies to the degree necessary to achieve other goals (admission into the EU) without actually guaranteeing full implementation.

A second significant component to the difficulty of enforcement of human rights with the national government as the leading agent is the unwillingness of lower-level bureaucrats to implement policies and the regional reluctance of local populations to accept policies imposed by the capital Zagreb. Especially during the times of center-left government in Croatia, when the overall willingness of the central governments for reform seemed higher and more actual improvements seemed to occur, these policies had low enforcement rates in areas where such rights would have been especially crucial. For example, Croatian administrators in areas with significant Serb populations, such as central Dalmatia and Eastern Slavonia, made it impossible for Serbs to exercise their constitutional rights as a result of insurmountable bureaucratic barriers, specifically in the context of property rights disputes (Petković 2005, Blitz 2008). Local administrators still outright disregard the laws because of personal disagreement with new regulations and do not receive education on the implications and significance of new laws. In addition, the state does not provide resources for meaningful help for the returnees, which often makes resettlement unattainable for individuals (Djurić 2010).

In Croatia, even though the legal framework seems to be in place to ensure basic human rights for women, economic discrimination, political underrepresentation, social exclusion, and physical abuse continue to be of concern (United Nations 2006). In the context of the Croatian welfare state, every individual has a right to a safe home, proper nutrition, health care, and psycho-social support, among others. The reality again falls short and implementation varies significantly, especially for female victims of domestic violence, who often face social exclusion and a loss of rights. The Act on the Protection from Family Violence of 2003 provides a legal framework to support victims, yet depending on the situation, state social workers downplay abuse and urge women to endure the violence for the sake of their children and families. Furthermore, insufficient information about ways to receive assistance, improper interactions between social workers and affected families, and decision-making without the direct involvement of the women affected are widely reported. Moreover, the insistence on attempted reconciliation, with extensive waiting periods, makes the situation for these women especially difficult (United Nations 2006). State institutions such as the Office of Gender Equality, Ombudsperson and the Gender Equality Office, which are supposed to help shape policy and supervise implementation were only hesitantly established and suffer

from sufficient funding and overall resources. The situation has improved and reporting of violence against women has increased significantly, yet the changes are occurring at a very slow pace. Additionally, lacking protection of the victim during the proceedings, low (mainly financial) penalties, and the categorization as a misdemeanor leave many women vulnerable to retaliation or deter them from reporting the attacks in the first place while the problem remains widespread (Ženska mreža 2006). Although the focus on the role of women as mothers has declined, discrimination against women when it comes to pay and access to top level positions is practiced blatantly. Almost half of all women work in sectors of the economy with limited socio-economic status (textile industry, education, health care and social work), only 6% reach CEO positions in their companies, and average net salaries are 11.5% (last data collection occurred in 2002) lower than those of their male counterparts (United Nations 2006). In addition, women labor market participation is only 47% (men: 57.9%, EU average for women: 58.5%), The reconciliation of family and work life is very difficult for women in Croatia due to the lack of part-time positions (9.6% of women work part-time in Croatia, EU average: 31.6%), the limited availability of child care facilities (8% age 0-3 and 42% age 3 to school age are in childcare in Croatia vs. 28% and 84% for the EU), and the Croatian tradition of mothers remaining home after giving birth for an extended period of time. Furthermore, only 22% of management positions are held by women in Croatia with a declining tendency since 2007 (European Commission 2012). Many women face additional challenges as heads of single-parent households (83% of which are female) who have a high risk of living in poverty (Šućur 2006, Puljiz and Zrinščak 2002). The lack of complete enforcement of women's human rights becomes further evident when investigating the women's quota of 40% on electoral lists. In the last elections, the actual number of women on party lists was only 33% (with only 23% winning a seat in parliament) and therefore fell short of the legal mandate. While this certainly constitutes a small improvement (21% in 2005) on the national level, Croatia has one of the lowest levels of female representation among the members of the Council of Europe on the local level with only 11% (only Armenia and Azerbaijan have less) (Fredell and Dahlerup 2006). These female quotas not being enforced illustrates the point (Marić 2012).

During the first decade of the new democratic Croatia, the situation of LGBT minorities has not seen consistent improvement and at certain times the network for legal protection has not expanded or has even been eroded by governmental actions (Gjenero 2006). Nonetheless, the most significant improvements have been accomplished during this decade. Between 2003 and 2006 legislation was passed to ensure protection of the human rights of sexual minorities as well as grant the right to engage

in same-sex unions; however, “the enforcement of these laws is not entirely clear” (Bagić and Kesić 2006: 93) because the government has since passed laws that violate the non-discrimination clauses of the aforementioned pieces of legislation. When a civil union bill was introduced in 2006, the level of openly displayed homophobia and frequent usage of derogatory terms within the parliament itself can be seen as indicative of low-level support to include LGBT members under the protective human rights umbrella. Differences between national and local bureaucracies regarding discrimination against and exclusion of LGBT members can be observed as well. In 2012, when the Municipal Court of Varaždin for the first time in Croatian history ordered an employer to stop anti-gay discrimination against one of its employees, the first judge in the trial had to be removed due to inherent bias against the plaintiff (Iskorak 2012).

2.3 CIVIL SOCIETY DIMENSION: SOCIETAL ATTITUDES, CULTURE, AND NGOS

NGOs serve as the third principal agent whereby human rights legislation is implemented and advanced. A relatively large number of NGOs have been established in Croatia in the postwar period. NGOs range in activity level from local to national and from addressing large overarching policy corners to highly specialized interests. The Croatian government encourages the development of civil society organizations and allows them to operate free from governmental pressures or infringements on their rights (Franc et al. 2012). On first sight, this should facilitate a perfect breeding ground for human rights activism that originates within civil society. Closer investigation, however, shows limitations.

Croatian NGOs may be large in number with over 40,000 registered groups (Barbarić 2011), yet they are deficient in capacity (Ott 2006). This deficiency translates into very limited influences on the actual policy-making process (Franc et al. 2012). However, this does not apply to all NGOs equally. NGOs promoting ideas that represent the predominant societal consensus of the majority group can be highly influential. Two such examples are, first, civil society organizations that protested the ICTY trials against generals Gotovina and others, and second, the Catholic Church. In the case of the ICTY NGO activity, large-scale demonstrations and overall civil society pressure impacted Croatian politics significantly and was one of the main contributing factors to Croatia’s delay and reluctance in cooperating with the international tribunal and reluctance to prosecute war crimes within Croatia (Peskin and Boduszynski 2003, Subotić 2008). This level of activity and capacity is not representative of NGOs who act on behalf of marginalized groups of society. In many Eastern European countries

the EU accession process was set up to include domestic civil society organizations. This was not the case for Croatia and as a result the “[p]rotection of minority rights and primarily the protection of marginalized social groups’ rights, where non-governmental institutions proved to be the most efficient, were directly hit by this EU approach to the institutional dialogue with Croatia” (Gjenero 2006: 42).

Probably the most important NGO in Croatia is the Catholic Church. Almost 89% of the country’s population identifies as Catholic. A significant 70% of the overall population claims that religion plays an important role in their daily lives (Gallup 2010). The role of the Catholic Church in increasing ethnic intolerance in Croatia is debatable; however, especially in the 1990s the Church held a close informal alliance with nationalists and politicians who vigorously argued for independence (Jović and Lamont 2010). Although some studies have shown a direct link between intolerance and religiosity, others have suggested that the Church itself is not the cause of ethnic intolerance, but more so becomes one of many vehicles utilized to promote intolerance (Kunovich and Hodson 1999). In either case, for this analysis it is important to recognize that the most conservative parts of the Catholic Church are not a driving factor in providing inclusive human rights in Croatia (Moghaddam and Vuksanović 1990) and are not tolerant towards gender orders deviating from heteronormativity. The importance of the Catholic Church in the political process is underlined by the fact that in the 2003 parliamentary elections almost no candidate was elected who promoted policies that were not aligned with the overall doctrine of the Catholic Church (Freedom House 2004). There is a small, but growing number of NGOs that promote an inclusive human rights agenda such as *Iskorak* (LGBT), *Kontra* (Lesbian), *B.a.B.e. (Budi aktivna. Budi emancipiran – Women)*, Women’s Network Croatia (*Ženska mreža – Women*) and the Serbian Democratic Forum (*Srpski Demokratski Forum – Serb minority*). With some success, B.a.B.e. and other women’s rights organizations tried to pressure the Croatian government to apply the 40% electoral list quota to the elections for the European Parliament in April of 2013. Overall, the Croatian government has increased its cooperation with some of these organizations, potentially leading to more inclusive implementation of human rights (*Ženska mreža* 2006). Nonetheless, while there is a large number of non-governmental organizations present in Croatia, very few promote inclusive human rights in the first place.

In addition to the organized aspects of society, it is also important to at least consider societal attitudes that may help or hinder the enforcement of human rights in Croatia. To understand societal attitudes here, it is necessary to recognize that in extension of the violent conflict of the 1990s, Croats have developed a very exclusionary notion of

nationalism, expressed in their conceptualization of citizenship (Koska 2011), which moves to differentiate the Croatian nation from other nationalities of the former Yugoslavia. Croats are also very proud of their nation and have an overly positive and biased interpretation of their history (Lamza et al. 2005). Even though exclusive notions of nationalism and ethnocentrism do not alter attitudes toward general human rights ideals, they significantly increase the willingness to restrict the human rights of other ethnic groups (McFarland and Mathews 2005). This context of ethnocentrism, local resistance to national policies, and willingness to accept certain aspects of authoritarianism further complicates the transformation of Croatia's human rights framework into a fully inclusive one because the protection of minority populations is not seen as a necessity (Petričušić 2004) and results in anti-Serb, sexist, and heteronormative policies.

These biases are illustrated by ongoing reports of harassment, intimidation, and violence against returning Serbs and their religious institutions, especially where a "ghettoization" of Serb settlements has occurred (Human Rights Report 2006, Freedom House 2004). In addition to violence against them, when Serbs try to claim their constitutional rights, the Croatian population is easily mobilized in opposition. Under the minority law of 2002, Serbs have a right to use their language as the administrative language in areas where they constitute more than 33% of the local population. According to the 2010 census, the population of Vukovar surpasses this threshold and therefore they should be able to use Serbian with the Cyrillic script in all aspects of life, including street signs. When the local population recently tried to implement this rule, an immediate and vigorous response from the entire ethnic Croat population throughout the state followed and attempts were made at changing the constitution to prevent this law's implementation (Bradarić 2012).

The sexist and heteronormative aspects of Croatian culture can be seen in a variety of contexts. Women, especially outside of large cities and coastal tourism centers, are faced with continued domination of female identity through the mother and housewife role (Sikiae 2007), where the level of social exclusion is strongly connected to levels of education, employment outside of the household, and the age of the spouse (FAO 1996). Nonetheless, attitudes towards women and their appropriate role in society, especially among the younger generation, are slowly changing and are allowing women to be more included in society and protected by human rights legislation. This unfortunately does not hold true for the LGBT community, where an almost endless list of evidence shows very clearly the persistently high level of marginalization. Some of the most telling statistics show that of all Croatian citizens, 47% would not accept a homosexual as a friend, 55% as a neighbor, and 58% as

a co-worker (Carana 2002). Even more representative of social exclusion is the fact that 60% of men and 40% of women would not want to see their child grow up in a country in which homosexuality is accepted and 22% would deny citizenship to members of the LGBT community, while only 8% see homosexuality as justifiable (Bagić and Kesić 2006). The aforementioned example of the Gay Pride demonstration in Split in 2011 best summarizes societal resistance to LGBT rights. After the first Gay Pride Parade in Zagreb in 2002, an annual demonstration has occurred and participation has steadily been increasing from around 300 to over 4000 today. In solidarity with Zagreb, activists decided in Split, Croatia's second largest city on the Dalmatian Coast, to organize their first Pride in 2011. Violence and intimidation had occurred before about a decade earlier in Zagreb and the situation in Split exemplified the lack of progress that had been made. Under insufficient police protection, about 300 predominantly female protesters were trying to celebrate Pride when a mob of approximately 10,000 (mostly) men aggressively tried to physically attack participants in Pride and disrupted the demonstration by throwing stones, teargas, ashtrays and other objects. Ultimately Pride had to be cancelled (Split Pride 2011). Croatia has made significant improvements over the years in its human rights protection, but this example illustrates perfectly the challenge of overcoming historic variations of completeness and inclusivity in human rights policy.

3. Conclusion

The rapidly changing notions of inclusivity and completeness in the three time periods discussed here has led to an overall destabilization of human rights norms and practices in Croatia. The lack of EU supervision of human rights enforcement during the accession process, the unwillingness of the Croatian government to improve the situation and the judicial system's inability to hold the government accountable, combined with the exclusionary nationalism of the population and local discrimination against minorities, the situation of the Serb minority, LGBT individuals and women remains unequal. To improve the situation, all agents must play a role. In the final opinion of the European Commission on Croatia's membership, the Commission notes that it "will continue to monitor closely Croatia's fulfillment of all the commitments undertaken in the accession negotiations [...] Monitoring [...] will focus in particular on commitments undertaken by Croatia in the area of [...] fundamental rights" (European Commission 2010), among others. Unfortunately, the EU has only somewhat limited concrete means by which this is possible, as seen in fundamental rights concerns under the conservative Orbán govern-

ment in Hungary. The EU can only indicate that a directive was not fully implemented, without any tools to demand a specific enforcement mechanism because to a certain degree states can choose the form and method of translation of EU regulations into practice beyond the formal legislative process. Even if found guilty of a lack of implementation, the consequences for Croatia are minimal and may not serve as a sufficient deterrent. The other alternative the EU has to penalize a member state which violates EU directives is to revoke its voting rights in the Council, which requires a unanimous vote. Due to the shortcomings of other European nations in this area, such a vote seems highly unlikely. The overall increasing independence of the courts in Croatia may ultimately affect the rights of ethnic minorities and members of the LGBT community. Furthermore, in 2012 Croatian Prime Minister Milanović announced his government's desire to introduce gay marriage with the same rights as heterosexual couples, except for the right to adopt (Gay Couples 2012). Increased NGO capacity and activity level, which may ultimately lead to a more fundamental change in informal institutions to facilitate increased acceptance of ethnic minorities and LGBT members as well as further equal treatment of women may be the most promising, but also the longest path to realizing change. Croatia has progressed significantly by overcoming the socialist and authoritarian human rights framework. Human rights have become both more complete and inclusive, but the violence directed at LGBT human rights activists foreshadows a long journey from the winding roads down the Dalmatian coast into a truly European future.

Literatur

- Bache, Ian/Tomšić, Danijel 2010: Europeanization and Nascent Multi-Level Governance in Croatia, in: Southeast European and Black Sea Studies, Vol. 10, No. 1, 71-83.
- Bagić, Aida/Kesić, Vesna 2006: A Closed Society Case Study: Sexual and Gender Group Marginalisation Dynamics During 2005, in: Goldstein, Simona (ed.): Open Society Index Croatia, Zagreb: iDEMO, 89-109.
- Barbarić, Diana 2011: Svaki Stoti Hrvat Ima 'Svoju' Udrugu, in: Slobodna Dalmacija. <http://www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articleId/158695/Default.aspx>, retrieved March 14th, 2013.
- Bilić, Bojan 2011: In A Crevice Between Gender and Nation: Croatian and Serbian Women in 1990s Anti-War Activism, in: SLOVO, Vol. 23, No. 2, 95-113.
- Borković, G. (2004) 'SDSS i HDZ su potpisali interesni sporazum.' Zagreb, Identitet 93, January, p. 13.
- Bradarić, Branimir 2012: Uzbuna u Vukovaru: Uskoro Svi Natpisi Na Latinici i Čirilici, in: Vecernji List. <http://www.vecernji.hr/regije/uzbuna-vukovaru-uskoro-svi-natpisi-latinici-cirilici-clanak-48895>, retrieved March 9th, 2013.
- Carana 2002: Ljudska Prava i Stavovi o Homoseksualnim Osobama (Neobjavljeni Izvještaj). Zagreb: Puls Agency.

- COM(2004) 257 final. http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=504DC0257&lg=en, retrieved March 9th, 2013.
- Coomaraswamy, Radhika 2003: *Intergration of Human Rights of Women and the Gender Perspective. Violence Against Women. Report of the Special Rapporteur on Violence Against Women, Its Causes and Consequences.* E/CN.4/2003/75/Add.1, New York: United Nations.
- Council of Europe 1999: *Parliamentary Resolution 1185.* http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-RA%281999%29001-e.aspx#_Toc83527950, retrieved March 20th, 2013.
- Dimitrijević, Vojin 1998: *The Construction of States: Nationalism and the Definition of Nation-States in Post-Communist European Countries*, in: Stern, Brigitte (ed.): *Dissolution, Continuation and Succession in Eastern Europe*, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 147-170.
- Dutton, Yvonne 2012: *Commitment to International Human Rights Treaties: The Role of Enforcement Mechanisms*, in: *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 34, No. 1, 1-66.
- Ekberg Fredell, Åsa/Dahlerup, Drude 2006: *Cracking the Glass Ceiling. The Representation of Women and Men in Political and Public Decision Making in the Council of Europe's Member States*, in: *Working Paper Series 2006:1.* <http://legislationline.org/download/action/download/id/2889/file/Quotas%20CoE%20countries.pdf>, retrieved April 22nd, 2013.
- English, Cynthia 2008: *Many in the Balkans Lack Confidence in Judicial System.* Gallup Poll. <http://www.gallup.com/poll/104872/Many-Balkans-Lack-Confidence-Judicial-Systems.aspx>, retrieved April 3rd, 2013.
- European Commission 2004: *Communication From the Commission. Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union*. Brussels, 20.4.2004.
- European Commission 2010: *Commission Staff Working Paper. Croatia 2011 Progress Report.* Brussels. SEC(2011) 1200.
- European Commission 2012: *The Current Situation of Gender Equality in Croatia – Country Profile 2012.* http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/epo_campaign/country-profile_croatia_en.pdf, retrieved April 14th, 2013.
- FAO (Food and Agricultural Organization of the United Nations) 1996: *Overview of the socio-economic position of rural women in selected Central and Eastern European Countries: Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia and Slovenia.* <http://www.fao.org/docrep/W2356E/W2356E00.htm>, retrieved April 25th, 2013.
- Franc, Renata/Medugorac, Vanja 2013: *Support for EU membership in Croatia has fallen dramatically since accession negotiations began in 2003.* *European Politics and Policy (EUROPP) Blog of the London School of Economics.* <http://bit.ly/129o7My>, retrieved March 9th, 2013.
- Freedom House 1998-2012: *Freedom in the World – Croatia.* All reports from 1998 to 2012 at: <http://www.freedomhouse.org/country/croatia>, retrieved March 1st, 2013
- Jovic, Dejan/Lamont, Christopher K. 2010: *Croatia after Tuđman: Encounters with the Consequences of Conflict and Authoritarianism*, in: *Europe-Asia Studies*, Vol. 62, No. 10, 1609-1621.
- File, Štefan 2011: *Statement at the EU–Croatia Intergovernmental Conference.* [Speech/11/492.06/30/2011.](http://www.gallup.com/poll/128210/gallup-global-reports.aspx)
- Gallup 2010: *Global Reports.* <http://www.gallup.com/poll/128210/gallup-global-reports.aspx>, retrieved April 2nd, 2013.
- Gay Couples 2012: *Gay Couples in Croatia to be Entitled to Marry.* http://www.croatiantimes.com/news/General_News/2012-05-11/26990/Gay_couples_in_Croatia_to_be_entitled_to_marry, retrieved April 5th, 2013.

- Gjenero, Davor 2006: Minorities and Marginalized Groups, in: Goldstein, Simona (ed.): *Open Society Index Croatia*. Zagreb: iDEMO, 67-77.
- Goodliffe, Jay/Hawkins, Darren/Horne, Christine/Nielson, Daniel L. 2012: Dependency Networks and the International Criminal Court, in: *International Studies Quarterly*, Vol. 56, 131-147.
- Iskorak 2012: Iskorak i Kontra Zadovoljni Presudom u Slučaju Darija Krešića. <http://www.iskorak.hr/iskorak-i-kontra-zadovoljni-presudom-u-slucaju-darija-kresica/>, retrieved April 23rd, 2013.
- Kanzleiter, Boris 2011: Workers' Self-Management in Yugoslavia – An Ambivalent Experience, in *Transform!*, Berlin: Karl Dietz Verlag, 177-181.
- Kesic, Vesna 2000: From Reverence to Rape: An Anthropology of Ethnic and Gendered Violence, in: Waller, Marguerite R./Rycenga, Jennifer (eds.): *Women, War and Resistance: Frontline Feminisms*, NYC: Routledge, 25-40.
- Koska, Viktor 2011: The Evolution of the Croatian Citizenship Regime: From Independence to EU Integration, in CITSEE Working Paper Series 2011/15, Edinburgh: University of Edinburgh School of Law.
- Kunovich, Robert M./Hoson, Randy 1999: Conflict, Religious Identity, and Ethnic Intolerance in Croatia, in: *Social Forces*, Vol. 78, No 2, 643-668.
- Lamont, Christopher K. 2010: Defiance or Strategic Compliance? The Post-Tudman Croatian Democratic Union and the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, in: *Europe-Asia Studies*, Vol. 62, No. 10, 1683-1707.
- Lamza Posavec, Vesna/Ferić, Ivana/Rihtar, Stanko 2006: Nacionalni Ponos I Otvorenost Prema Europskim Integracijama, in: *Društvena istraživanja*, Vol. 15, No.1-2, 141-153.
- Leonardson, Gene/Mirčev, Dimitar 1979: A Structure for Participatory Democracy in the Local Community: The Yugoslav Constitution of 1974, in: *Comparative Politics* Vol. 11, No.2, 189-203.
- Marić, Jagoda 2012: Ženska Kvota: Ili 40 Posto Žena na Izornoj Listi, ili 50 Tisuća Kuna Kazne, in: *Novi List*. <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Zenska-kvota-Ili-40-posto-zena-na-izornoj-listi-ili-50-tisuca-kuna-kazne>, retrieved March 16th, 2013.
- McFarland, Sam/Mathews, Melissa 2005: Who Cares About Human Rights?, in: *Political Psychology*, Vol. 26, No. 3, 365-385.
- Mihaljević, Josip 2011: Ustavna uređenja temeljnih prava u Hrvatskoj 1946 –1974, in: *Časopis za suvremenu povijest*, Vol. 1, 25-51.
- Moghaddam, E. M./Vuksanovic, V. 1990: Attitudes and behavior toward human rights across different contexts: The role of right-wing authoritarianism, political ideology, and religiosity, in: *International Journal of Psychology*, Vol. 25, 455-474.
- Naurath, Nicole 2007: Perceived Acceptance of Homosexuals Differs Around the Globe. Gallup Poll. <http://www.gallup.com/poll/102478/Perceived-Acceptance-Homosexuals-Differs-Around-Globe.aspx#2>, retrieved April 1st, 2013.
- Ott, Katarina 2006: Croatian Accession to the European Union: Challenges of Participation”, in: Ott, Katarina (Ed.): *Croatian Accession to the European Union: Challenges of Participation*. Zagreb: Institute of Public Finance and Friedrich-Ebert-Stiftung, 1-27.
- Ottoway, M. 2003: *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- OSCE Permanent Council 2011: Decision No. 1026. Closure of the OSCE Office in Zagreb. 894th Plenary Meeting, in: *PC Journal* No. 894, Agenda Item 17. December 15th.
- Pavlović, Tatjana 1999: Women in Croatia: Feminists, Nationalists, and Homosexuals, in: Ramet,

- Sabrina (ed.): *Gender Politics in the Western Balkans: Women, Society and Politics in Yugoslavia and the Yugoslav Successor States*.
- Peskin, V./Boduszynski, M. 2003: *International Justice and Domestic Politics: Post-Tudjman Croatia and the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, in: *Europe-Asia Studies* Vol. 55, No. 7, 1117-42.
- Petković, Milena 2005: *Obstacles to Refugee Return to Croatia* http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/22750/ichaptersection_singledocument/d708a229-9a57-4b0d-a54f-cd3c34f76c69/en/Pages+from+hb140-3.pdf, retrieved on March 3rd, 2013.
- Polkiewicz, J./Jacob-Folzer, J. 1991: *The European Human Rights Convention in Domestic Law.*” *Human Rights Law Journal* I, Vol. 65.
- Puljiz, V./Bouillet D. 2003. *Nacionalna obiteljska politika. Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva I mladeži*, Zagreb: Hrvatska.
- Kulcsar, Rozna 1985: *Theory and Reality: The status of Employed Women in Yugoslavia*, in: Wolchik, Sharon/Meyer, Alfred (eds.): *Women, State, and Party in Eastern Europe*. Durham: Duke Univ. Press.
- Sekulić, Dusko/Sporer, Zeljka 2002: *Political Transformation and Elite Formation in Croatia*, in: *European Sociological Review*, Vol. 18, No. 1, 85-100.
- Šikić, Lynette 2007: *Gendered Values and Attitudes Among Rural Women in Croatia*, in: *Journal of Comparative Family Studies*, Vol. 38, No. 3, 459-476.
- Split Pride. 2011: *Kaos u Splitu: Zbog Divljanja Privedeno 137 Osoba! Sudionike Gay Pridea Evakuirala Policija*, in: *Jutarnji List*. <http://www.jutarnji.hr/gay-pride-u-splitu--ozlijedena-4-novinara--privedeno-300-ljudi--sudionike-evakuirala-policija/952611/>, retrieved March 18th, 2013.
- Štiks, I. 2006: *Nationality and Citizenship in the Former Yugoslavia: From Disintegration to the European Integration*, in: *South East European and Black Sea Studies*, Vol. 6, No. 4, 483-500.
- Štulhofer, Aleksandar 2006: *Euroscpticism in Croatia: On the far Side of Rationality?*, in: Ott, Katarina (Ed.): *Croatian Accession to the European Union: Challenges of Participation*. Zagreb: Institute of Public Finance and Friedrich-Ebert-Stiftung, 141-160.
- Štulhofer, Aleksandar/Francetić, H. 1996: *Reći mi s kim liježeš i reći ću ti kakav si: seksualna orijentacija kao statusna dimenzija*. *Revija za sociologiju*, Vol. 27, No.3-4, 205-214.
- Šućur, Z. 2006: *Croatian Experience*, in: *Poverty Unemployment and Social Exclusion*, Zagreb: United Nations Development Programme, 14-25.
- Sudetic, Charles 1992: *Historical Setting*, in: Glenn E. Curtis: *Yugoslavia: A Country Study*. Federal Research Division. Washington DC.
- Tax, Meredith 1993: *The Five Croatian “Witches”: A Casebook on “Trial by Public Opinion” as a Form of Censorship and Intimidation*. <http://www.world.org/archive/archive.asp?ID=157>, retrieved April 2nd, 2013.
- United Nations 2006: *Human Development Report Croatia 2006. Unplugged: Faces of Social Exclusion in Croatia*. Zagreb: United Nations Development Programme.
- US Department of State 2004: *Croatia 2003: Country Report on Human Rights Practices*, 23 February, US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27831.htm>, retrieved March 23rd, 2013.
- Zakošek, N. 2008: *Democratization, State-building and War: The Case of Serbia and Croatia*, in: *Democratization*, Vol. 15, No. 3, 588-610.
- Ženska mreža 2006. *“Report on Women’s Human Rights in 2005.”* Available at http://www.zenska-mreza.hr/Aktivnosti/report05_eng.pdf, retrieved April 3rd, 2013.

HINTERGRUND

Samantha Besson¹

The Law in Human Rights Theory

Introduction

This article pertains to meta-human rights theory and, more specifically, to the method of human rights theory. It argues that human rights theorists should take the legal dimension of human rights more seriously. They should start from some of the hard questions raised in current human rights law and practice, and not from ideal moral theorizing as most human rights theorists do, on the one hand, and then address them philosophically, and not only legally as human rights lawyers do, on the other. So doing, we should hope to bridge the gap between current theorizing of human rights by philosophers (even the most practical ones) and by lawyers: the former either see human rights law as a mere translation or enforcement of moral human rights (see Griffin 2008; Tasioulas 2010), or take it as a static and conservative reality that one can then morally reconstruct (see Rawls 1999; Beitz 2009), while the latter's dogmatic discussions of human rights law do not easily embark into normative theorizing or, paradoxically, only by reference to certain kinds of ideal moral theorizing (see Clapham 2006; Salomon 2008).

Of course, this suggestion may, at first, sound counter-intuitive to many moral and political philosophers who may expect to read a legal positive account of human rights and fear for the inherent morality of rights and theories of rights, on the one hand, and even banal to many legal philosophers who may expect to encounter yet another of the many attempts at systematically reconstructing the legal practice of human rights, on the other. The idea, however, is not to deny the moral nature of human rights, but to provide evidence of the normative function of the law of human

1 Professor of Public International Law and European Law, University of Fribourg (Switzerland). Many thanks to Regina Kreide for inviting me to give the 1st Human Rights Lecture at the University of Tübingen on 28 September, 2012 and to Tessa Debus and the *Zeitschrift für Menschenrechte* for editing and publishing it. I would also like to thank my research assistant, Tancrede Scherf, for his help with the editing and formal lay-out of the article. This article, and the lecture in which it originated, were conceived as methodological chapter to my forthcoming book *A Legal Theory of Human Rights* (2014).

rights for moral human rights themselves. Nor is my goal to reject the moral nature of human rights theory itself, but only to show how legal theory and jurisprudence² should constitute our primary resource when accounting morally for contemporary human rights practice.

Thinking about the nature of human rights theory is important for at least three reasons. First of all, so-doing it can situate itself within a broader set of theories, and in particular legal theory, democratic theory, or theories of justice, and can generate beneficial connections between them. Too often, human rights theorists fail to reveal those links, and the credibility of their theories is partly undermined by the artificial severance of those connections given the centrality of human rights to human social and political life. Secondly, thinking about the nature of theory requires a preliminary clarification of what it is a theory of and, therefore, of the nature of human rights.³ Such preliminary considerations can prove very beneficial in fully identifying or at least delineating the object of one's theoretical endeavour. The answers to many of the important questions human rights theorists identify as being central to human rights theory, and, in particular, the existence, function, content, strength, scope, and justification of human rights, are indirectly and often involuntarily conditioned by theorists' original characterization of the nature of their theory and its object. Moreover, because they do not delineate the nature of human rights and hence of the object of their respective human rights theory, many human rights theorists actually argue at cross-purposes. For instance, whereas Charles Beitz and John Tasioulas claim to be disagreeing with each other, they do not actually refer to the same thing when they use the term 'human rights' and hence talk past each other (see Buchanan 2013a). Finally, some human rights theorists argue that human rights theorizing is part of human rights practice and of their object of study as a consequence.⁴ This implies in turn that the nature of human rights theory should not escape their meta-theoretical attention, and that their account of human rights practice should be such that it can acknowledge the self-reflexive normative questioning and the moral critique that are immanent to legal practice.

Of all areas of international law, international human rights law is the most likely to trigger questions pertaining to the role of morality or ethics⁵ in its practice, but

2 I am not distinguishing between 'legal theory', 'jurisprudence' and 'legal philosophy' in this article.

3 See Raz's reflections on the nature of legal theory and hence on the nature of law and of the concept of law, Raz 2009.

4 Traces of this Dworkinian approach to legal theory may be found in Beitz 2009: 8-9, 212 (contra 105, though).

5 I will use both terms interchangeably in this article.

also in its theorizing. This is because the content of international legal human rights and that of their moral correspondents are often taken to overlap. Or because their validity and justification is sometimes taken to transcend their legal enactment, at least on the face of international human rights instruments' preambles or judicial reasoning on those grounds (see Nickel/Reidy 2010; Besson 2014). Reacting too quickly to this moral dimension of legal human rights, however, recent human rights theories seem to be focusing almost exclusively on the moral nature of human rights and see their relationship to the law as going one-way only: the transposition and implementation ways (see e.g. Nickel 2007; Griffin 2008; Griffin 2010; Tasioulas 2009; Tasioulas 2010). Those few accounts that have distanced themselves from this form of abstract ethical theorizing about human rights refer to purely political practices, of which the law is just one instantiation or where the law is treated as a static and morally inert reality (see e.g. Rawls 1999; Beitz 2009; Raz 2010a; Raz 2010b). As a result, most recent human rights theories have not only neglected the specifically legal dimension of human rights and how the law contributes to the recognition and specification of human rights *qua* moral rights, but have also artificially severed the links between human rights theory *qua* moral theory, on the one hand, and legal theory, on the other.

Most contemporary human rights theorists⁶ do not spend much time theorizing about the nature of their theory and, more specifically, about the legal dimensions of that theory.⁷ This is surprising, as the concept of human rights itself is usually regarded as being a moral, a political, and a legal concept.⁸ True, human rights theorists disagree about whether human rights theory should be (in part or exclusively) about conceptual analysis.⁹ While one may understand why a moral philosopher or a political scientist

6 I will be focusing on recent Anglo-American human rights theories in this article and in particular on Buchanan 2004; Nickel 2007; Griffin 2008; Griffin 2010; Tasioulas 2009; Tasioulas 2009; Beitz 2009; Raz 2010a; and Raz 2010b.

7 In the German tradition, by contrast, important and influential legal or moral-legal theories of human rights were developed early on, and in particular: Alexy 1996; Habermas 1998a; Forst 1999, but those theories are theories of domestic human rights and those authors have found it difficult to transpose their theories to international human rights (see e.g. Habermas 1998a; Habermas 2004; and Cohen's critique: Cohen 2008: 599-600). There are a few exceptions to the absence of reference to law in recent Anglo-American theories of (international) human rights, and in particular: Buchanan 2004; Cali/Meckled-Garcia 2006a; Sen 2009a; Sen 2009b: chap. 17; Perry 2006; Letsas 2009; Cohen 2008; Forst 2010; Buchanan 2013a.

8 Raz 2010a: 336-7 focuses, for instance, on the use of the term 'human rights' in legal and political practice and discusses various conceptions. He claims, however, that he has not 'offered an analysis of the concept of a human right.' There is not enough discipline underpinning the use of the term 'human rights' to make it a useful analytical tool, he argues. According to him, '[t]he elucidation of its meaning does not illuminate significant ethical or political issues' (emphasis added; 336-7).

9 Following Raz 2009: 18, I understand concepts as intermediaries between the world, aspects of which

may not want to reduce human rights *qua* moral standards or political practice to legal rules and principles, understanding the legal dimension of those standards or practice and/or their interaction with the law on human rights would seem to be an important part of the elucidation of their broader moral and political nature.¹⁰ Human rights constitute a complex normative practice that combines moral, political, and legal elements, and all three ought to be accounted for.

One explanation for the legal neglect in human rights theory may lie in a fundamental distinction made in all or most recent human rights theories: the opposition between the concrete practice of human rights and the abstract standards of human rights.¹¹ In fact, most human rights theorists identify that opposition as central to their account and situate the legal question in that opposition. They usually claim they are (also) writing about human rights as a legal and political practice and not (only) about human rights as abstract moral standards. Doing so, most of them want to distance themselves from a top-down approach and choose instead a practice-oriented or bottom-up approach (see e.g. Beitz 2009; Raz 2010a: 322-7), or what they sometimes refer to as a “middle-game” or “middle-level” approach (see e.g. Nickel 2007: 3; Beitz 2009: 127, 212). The problem with those “political” or practical theories, however, is that they usually fail to explain how they get to the moral stance from which they can then criticize their practical account. The other group of theorists does not fare much better, however. They have interestingly portrayed themselves as also writing from a bottom-up approach (see e.g. Griffin 2008: 29; Tasioulas 2009: 939). They are not regarded by their critiques as having succeeded to escape top-down theorizing, however, and are coined as “ethical” or traditional accounts of human rights (see the critiques by Beitz 2009: 7 fn. 12). When read carefully indeed, they refer to human rights practice at most as a test case (see Tasioulas 2009: 939; Tasioulas 2010) for their theoretical proposal or as something to criticize or guide from that perspective (see

they are concepts of, and terms which express them and are used to talk about those aspects of the world.

- 10 This is why the explanation according to which human rights theorists may actually not be talking about the same thing as human rights lawyers and legal theorists of human rights fails: all human rights theorists factor in human rights practice at one place or the other in their account of human rights and see the law as part of that practice.
- 11 Other explanations may range from sheer ignorance or lack of interest about the law and legal theory, or scepticism about the legality of international law (including international human rights law); to strong views about the law’s autonomy or non-autonomy from morality, or about legal rights’ autonomy or non-autonomy from moral rights. While some or all those positions may be justifiable and apply depending on the author, spelling out their justifications would make ethical or political accounts of human rights more transparent and arguably more convincing overall.

Griffin 2008: 204, 209-11). As a result, neither of those two approaches succeeds in bridging the gap between human rights standards and human rights practice. The former fail to explain how they can construct a human rights account from legal practice and then criticize it from an abstract moral stance.¹² And the latter are unclear about how they can focus on abstract standards distinct from human rights practice and then be faithful to the legal practice on that basis.¹³

One of the reasons for human rights theorists' difficulties in bridging the gap between standard and practice lies, arguably, in their failure to take into account the inherently legal nature of human rights¹⁴ or at least to understand it fully.¹⁵ They actually assume they have taken the legal dimension of human rights into account by making the opposition between human rights practice and human rights standards a central part of their theoretical poise on human rights. But what they have done in fact is reduce law to one side of the equation by conflating it with one of the dimensions of human rights politics or practice. No wonder, in those conditions, that human rights law is regarded by those authors as playing a secondary role, if any at all, in human rights theory. It is important, however, not to confuse the relationship between abstract standards and concrete practice, on the one hand, with the relationship between human rights as ethical or moral standards and human rights as legal norms, on the other. It is true that human rights law can play a crucial role in the enforcement of human rights standards in practice by specifying human rights duties in concrete circumstances.¹⁶ But it can also contribute to the identification and specification of those standards at an abstract level, either through the recognition of interests as sufficiently fundamental to give rise to human rights, or through the recognition of pre-existing moral rights. As a matter of fact, the difficulties that beset the opposition between bottom-up and top-down approaches, on the one hand, and the complex relationship between facts and norms in the legal practice, on the other, are well-known to legal theorists. They have long learned to explain the law *qua* normative practice and to live with the tension between social facts and moral norms.

12 This is one of the problems with the two-step approach used by Beitz 2008: 126-8.

13 This is one of the problems with the notion of 'fidelity' to human rights practice in Griffin 2008: 29; Tasioulas 2009: 939. Even a Dworkinian reading of that notion would not help here, as the two steps in Dworkin's conception of legal interpretation do not correspond to a divide between moral reasoning, on the one hand, and legal reasoning, on the other (see Waldron 2009a: 12; Dworkin 1986: 256).

14 See e.g. Griffin 2008: 191 who opposes 'philosophical theory' to 'legal practice'; Tasioulas 2007: 84-5; Nickel 2007: 32-3 who conflates the distinction between moral and legal rights with that between moral rights and enforced or enforceable rights; Sen 2009b: 364-6.

15 See e.g. Beitz 2009: 209-12. There have been recent moves in the right direction, however: see the discussions of the role of law in recognizing human rights in Raz 2010b; and Cohen 2008: 599-600.

16 The role of legal human rights in this respect is best captured by Nickel 2007: 45-8, 187-8.

It seems, therefore, that by not paying sufficient attention to the legal nature of human rights and by conflating the law of human rights too quickly with their politics or practice, current human rights theories miss on a central component of the normative practice of human rights, thus impoverishing their substantive moral account of human rights. Worse, they deprive themselves from essential theoretical insights about the nature of normative practices and, hence, of resources in their efforts to bridge the gap between human rights as critical moral standards and the political practice of human rights. Finally, they neglect the methodological experience and resources of jurisprudence and analytical legal philosophy. The point of this article then is to show how legal theory can provide a useful resource in the light of which many of our current discussions in human rights theory could be more fruitfully held.¹⁷

My argument will unfold in four steps. In a first section, I will start by explaining why we should take human rights practice as our starting point in human rights theory and not the abstract moral reality of human rights, and in particular why we should focus on the legal practice of human rights. I will then move on to mapping current ethical and political human rights theories, and assessing how the legal dimensions of human rights have been underestimated in most of them. In the third section, I will challenge that very divide between ethical and political accounts of human rights by reference to the legality of human rights. To bridge the gap between those accounts, I will argue for a moral-political account of the nature of human rights and, on that basis, explain the intrinsic relationship between moral and legal human rights. Finally, in the fourth section, I will explain what a legal theory of human rights should look like and what its methodological characteristics should be.

1. From Human Rights Practice to Human Rights Theory: Law as the Missing Link

A. HUMAN RIGHTS THEORY *QUA* THEORY OF A PRACTICE

Human rights theory aims at giving the best philosophical account of human rights. The general aims of human rights theory are, in particular, understanding the nature and function of human rights; determining the object, normative content, right-holders

¹⁷ Even though the present article proposes a legal theory of human rights as legal norms, it does not claim to artificially separate law from morality and from politics. On the contrary, it recognizes deep and diverse relationships between legal validity and legitimacy, on the one hand, and morality, on the other: see e.g. Raz 2003; Raz 2004. And this is clearly the case in the field of 'rights,' as we will see.

and duty-bearers of human rights; providing a justification of human rights and accounting for the legitimacy of international human rights law; and, more generally, providing critical normative guidance to human rights practice. What human rights theory should do therefore is account for the current human rights practice, but also criticize it at the same time. It follows that human rights theory implies focusing on the contemporary human rights practice as an object of philosophical enquiry.

Of course, some human rights theorists may prefer to focus on the moral reality of human rights independently from their practice. They may want to explain human rights by reference to moral interests and values and then to moral duties only. However, most of them do state that their philosophical endeavour aims at accounting for the contemporary human rights discourse.¹⁸ It is the case, for instance, when they explain the content of international human rights law instruments or their legitimacy in the face of moral parochialism or exceptionalism. This is because few moral philosophers would relish in speculating over abstract moral reality without any relationship to our daily life. This is even more the case when their object is one that has an eminent role in our daily discourse and practice. This is particularly important for moral entities like rights that create a normative relationship between a right-holder and a duty-bearer. From the perspective of political philosophy, in any case, accounting for the moral features of politics without relationship to the practice and institutions of politics would be a pointless enterprise. At least, if one's aim is not ideal theorizing, but theorizing that aims at justifying, but also at fruitfully criticizing and guiding our political practises.

True, some authors escape this debate by insisting that their human rights theory pertains to elucidating the concept of human rights within our contemporary human rights practice. There are many difficulties with this approach. One of them is that there are presumably many concepts of human rights at play in human rights practice at any given time and across history. As such, conceptual analysis is unlikely to be an easy task and to reveal much about human rights. It is better therefore to focus on the use of the term 'human rights' in legal and political practice. Another difficulty is that focusing on the concept of human rights is a way for some human rights theorists to

18 See also Griffin 2008; Tasioulas 2010. To that extent, the divide between so-called "political" and "ethical" accounts of human rights is a substantive one (as I will explain in the next section), and does not pertain to the methodological divide between theories of the practice of human rights and theories of the moral concept or reality of human rights. Contra: Lafont 2012; Gilibert 2011; Valentini 2012 who all take the "political" approaches to human rights as endorsing a practical methodology and the "ethical" approaches as embarking in pure moral reasoning without reference to the human rights practice.

retreat back to the moral dimension of human rights at the exclusion of their other dimensions in practice and hence to fall back into abstract moral theorizing of human rights. Finally, those human rights theorists thereby assume a ready and perfect correspondence between the legal concept of human rights, provided one single one can be isolated, and the proposed moral one. That correspondence is not granted, however, and needs to be argued for.

In short, then, it is only by grasping the aims of contemporary human rights practice and by understanding its significance and distinctive functions that one gets to the interpretive material that will enable one to establish the nature of human rights. As Cristina Lafont explains, ‘it is by understanding the *point* of the practice of human rights that we understand what human rights actually *are*’ (see Lafont 2012). The crucial question, then, pertains to the identity of the human rights practice one ought to account for philosophically and to how one may get to the point of that practice.

B. HUMAN RIGHTS THEORY *QUA* THEORY OF A LEGAL PRACTICE

Curiously, few authors have provided a clear account of what they mean by human rights practice (see, Beitz 2009; Buchanan 2013a). It is usually described as a complex ensemble of political and legal practises. Some prefer referring to a discourse, but fail to explain what that discourse amounts to. Interestingly, legal theorists are used to the idea of practice and more specifically of normative practice. After all, the law is a normative practice where abstract moral ideas meet social facts and where both are in mutual tension and influence.

Of course, some may say, and rightly so, that the human rights practice cannot be reduced to human rights law. They refer, for instance, to the anti-slavery or the feminist movements whose human rights claims were not articulated in legal terms. One may quibble with those assertions, especially on historical grounds, however. The law was indeed always in the background of the claims made, at least as models for how to shape those claims. Moreover, even the idea of natural rights was articulated most effectively in practice at times at which it could also take a legal form, for instance through constitutional claims in the context of the American and French revolutions and even before. In any case, it suffices for my purpose here to be able to show that human rights law is central to the current human rights practice, even if it does not exhaust that practice today or throughout the history of human rights.

The centrality of law in the current human rights practice is easy to establish. Most human rights claims are articulated by reference to some legal basis in the Universal Declaration of Human Rights, an international human rights treaty or in the decisions

of an international institution such as the UN Human Rights Council, the Human Rights Committee or a regional human rights court such as the European Court of Human Rights. One may even observe a tendency to over-legalize human rights in the use of the idea of an international “bill of rights” when referring to the core international human rights instruments, i.e. the Universal Declaration of Human Rights and the two UN Covenants on Civil and Political Rights and on Social, Economic and Cultural Rights. Thus, from the use of the idea in our daily discourse, we know that human rights are both a moral idea and a legal one. The same be said of other related ideas such as dignity (see Waldron 2012), for instance, or responsibility.

As a result, there are two ways of approaching a notion like human rights as a philosopher: either through law and the normative practice of moral ideas in legally institutionalized circumstances, or as a pre-institutional moral idea constraining the law and the practice (even imperfectly so) (see Waldron 2012). While the second approach may seem right to those philosophers who regard the law and generally political practice as mere instantiations of morality, I would like to argue that the former is more correct: in most instances of ideas present in both law and morality, the law is not only constrained by moral ideas, but does also influence their normative scope and justification. The relationship between moral norms and their legal correspondents goes both ways, as a result: it is not merely a matter of translation, transposition or specification in the law (what one may coin the “one-way” view), but the law can also be a generator of moral norms and of moral normativity in social circumstances (the “two-way” view). In those cases, it is much more interesting and encompassing methodologically to start from legal norms and move back to moral ones than the reverse.

This approach is particularly promising in the case of human rights, I would like to argue. Human rights do not usually enter our ordinary conversations about interpersonal morality. And when they do, it is in relation to the law and to politics. For instance, human rights are usually explained in relation to social and political status, and status is a legal notion. They are also held to give rise to institutional duties, and this in turn implies a legal order. Thus, when human rights do enter our discussions in moral philosophy, this corresponds to little more than an appropriation of the idea by philosophers, for instance in order to make sense of other moral ideas such as justice, equality or democracy. If this is correct, the best philosophical approach is to start with human rights in the law, both domestic and international, and to account for them the way legal philosophers account for the law. This is what one may refer to as the jurisprudence or legal theory of human rights.

Of course, something may be a legal principle or right without corresponding to a moral principle or right. It may even be morally justified without having a moral correspondent (see e.g. Buchanan/Sreenivasan 2013; Buchanan 2013a). The danger then is that, by focusing only on the legal idea of human rights, one may miss our moral target. It is important to understand, however, that while legal human rights may be justified morally without reference to their corresponding moral rights, it is the mutual relationship between moral and legal rights in human rights that is most interesting morally. As I will argue later in this article, human rights are rights only when there is a correspondence between legal human rights and universal moral rights. The relationship between them goes both ways, as a result: human rights do not exist morally without being also legal, but so-called legal human rights cannot be regarded as human rights without a moral correspondent.

This is actually confirmed in practice: international human rights law refers to the moral grounding of legal human rights and therefore ties in legal human rights closely to moral rights or, at least, to morality (see also Buchanan 2013a; Gilibert 2011: 449). This is the case, for instance, of the Preamble to the Universal Declaration of Human Rights that refers to their derivation from human dignity. Interpretations of human rights by international human rights institutions are institutionalized forms of practical reasoning that serve moral values and channel moral disagreements. At the same time, however, the fact that human rights are said to be grounded in morality and interpreted as such does not make them exclusively moral in nature either, and their legal correspondents a mere transposition of moral rights.

The truth lies in the middle, as it were. To quote Jeremy Waldron, the law contains, envelops and constitutes normative justifications and grounding doctrines and principles: it does not just borrow them from morality (see Waldron 2012). Things that appear to be normatively “deeper” in the law are not necessarily purely moral: the law encompasses morality, and moulds and specifies it. The law is not morally inert and the normativity of law is a special kind of moral normativity: following Joseph Raz, one may say that the law has a double moral life to the extent that it may be both the object of a moral normative assessment and itself a source of moral norms (see Raz 2013). The law’s pivotal role in the framework of moral normativity illuminates how human rights law may be both an object of moral assessment and, in turn, a source of new moral norms. It may be both an object of moral critique and a resource for moral reform, and all this internally to the legal practice.

Evidence for this in the human rights context abounds. One may mention, for instance, the ways in which international human rights law provides us with a cano-

nical version of human rights and of their right-holders and duty-bearers, that helps us reach an intermediary stage of agreement in our moral disagreements about the relative importance of objective individual interests and hence about their recognition as human rights in the first place, and thus to focus our moral debates. Institutionalized forms of deliberation about human rights are also provided by international human rights law, thus enhancing the epistemological quality of our access to the corresponding moral rights; one may think of the inclusive and egalitarian nature of those processes of deliberation, but also of their independent quality in many cases.

It follows that when we think philosophically about human rights law, we evaluate human rights law morally albeit by using its own immanent moral resources and standards (see Waldron 2012). As a result, accounting for our contemporary human rights practice requires neither purely abstract moral theorizing nor mere legal description, but what legal philosophers are used to do: theorizing the law in order to identify its immanent morality and hence the immanent critique within the law as a normative practice.

The time has come to turn to the implications for human rights theory *qua* legal theory and for human rights law as a normative practice where human rights law may be evaluated morally by using its own immanent human rights resources and standards. I will start with a critique of the role of law in current human rights theories, first, and then move to an argument about its centrality in our contemporary human rights practice, second. The implications for the method of human rights theory will then be unpacked in the final section of the article.

2. The Law in Existing Human Rights Theories

In this section, I would like to present the two main groups of human rights theories that have arisen in recent years.¹⁹ Those theories have pigeon-holed each other as “ethical” and “political” theories of human rights.

When presenting the accounts that fall in either category, my aim is not to do so generally or exhaustively, but to identify how the legal dimension of human rights is addressed within each of them. Interestingly, both ethical and political theories of human rights share a similar neglect for the legal dimension of human rights. This is surprising, as it is precisely the concern for fidelity to the practice of human rights, including, presumably, their legal practice that is said to lie at the core of their division. And it is even more surprising as some of those human rights theorists have developed

¹⁹ The argument presented in this section is a summary of a lengthier argument developed in Besson 2011.

fully-fledged theories of law elsewhere, or even, in some cases, a full theory of legal rights.²⁰ Remedying the neglect of the legal dimension of human rights may actually help bridge the divide between those two groups of human rights theories, as I will argue in the third section.²¹

Because of the great variation of adjectives that have been used to describe and qualify the different theories of human rights currently in discussion, it may be useful to clarify how I will understand them here. The qualifications “ethical” and “political” have been used to oppose theories of human rights on three different issues: the nature of human rights, their function, and their justification.²² While it may have been the case at first that the theories that fell into either of those two categories did indeed have opposed views on those three central issues, views which could be qualified either as political or ethical, it is no longer necessarily the case. There are examples of human rights theorists whose view of the function of human rights is political to the extent that they give rise to duties for institutional structures only and not for individuals, but whose account of their nature and justification is ethical, thus providing for a moral-political account of human rights.²³ Moreover, most authors realize now that the justification of human rights necessarily have to be both moral and political if it is to take the concern for public justifiability seriously, thus straddling a further line of divide between ethical and political accounts.

In what follows, I will use those two categories to capture a difference of views pertaining to the nature of human rights exclusively, and not their function or justification. It is precisely with respect to the nature of human rights that the realization of their legal dimension is most instructive; not only does it bridge the divide between the ethical and the political conceptions of human rights, but it sheds light on how human rights law can both implement and shape human rights standards in return and, hence, on how ethics and politics interact in this context. This, in turn, necessarily impacts on the function and justification of human rights.

A. ETHICAL THEORIES OF HUMAN RIGHTS AND THE LAW

Ethical theories of human rights understand human rights as ethical norms that may or may not be legalized within domestic or international law. For those theories,

²⁰ This is the case in Raz 2010a. See, however, Raz 2010b.

²¹ Other authors have argued for a combination of both approaches (e.g. Valentini 2012; Gilibert 2011), but not based on a legal argument about the nature of human rights.

²² See on those uses, e.g. Tasioulas 2009; Tasioulas 2010; Forst 2010.

²³ See e.g. Forst 2010, who describes his own account as being ethical-political.

human rights law is only a concern in a second stage, once the existence and content of human rights have been clarified and need to be either legally enacted or enforced. I will look more closely into one of the most influential ethical theory in this section: James Griffin's.

James Griffin's book *On Human Rights* conceives human rights as universal ethical norms. He mentions the legal dimension of human rights briefly in section 2.1 and addresses it again in chapter 11 of his book (Griffin 2008; also Griffin 2001; Griffin 2010). His argument is that there are discrepancies between the best philosophical (ethical) account of human rights (his) and international law's lists of human rights (Griffin 2008: 191-202). According to him, those discrepancies ought to be corrected by philosophers who can help international lawyers and judges, in particular, grasp the existence conditions of human rights, incorporate those rights into international positive law, or at least make their substantive meaning more determinate (Griffin 2008: 204, 209-11). As a result, even though Griffin seems to be claiming that his account is bottom-up and starts from human rights practice, it does not seem to differ so much from a top-down approach that aims at correcting how the notion of human rights is used in social life (see Griffin 2008: 29).²⁴

Griffin's account of the legal dimension of human rights and his account of human rights in general may therefore be deemed incomplete. To start with, Griffin locates the law exclusively in the practice of human rights, and he sees that practice as having to be aligned with the best philosophical account of human rights. This explains why he devotes a single chapter to the legal question, and a chapter that is situated at the end of the book, once his philosophical account of human rights has been spelled out. Another difficulty with Griffin's account of legal human rights, and one that is actually difficult to reconcile with the idea of law as practice only, has to do with what one may refer to as his closet natural law theory.²⁵ It is not the applicability of natural law theory to human rights that is at issue here. Rather, the problem is the lack of argument for Griffin's take on one of the most difficult issues in legal theory: the relationship between legal validity and moral correctness, on the one hand, and between legal and moral reasoning, especially in the context of judicial reasoning about rights, on the other.²⁶ Reducing legal human rights to a blanket incorporation

²⁴ See Beitz 2009: 7 fn. 12's critique to the same effect.

²⁵ See Griffin 2008: 204, in which the author discusses the 'incorporation' of human rights, and 203, in which he discusses the 'rule of recognition' of international human rights law. He then goes on to discuss its 'bindingness' (205), but the legitimate authority of international human rights law is an altogether different question from that of their legal content and validity.

²⁶ See e.g. the recent debate between Waldron 2009a; Sadurski 2009; and Waldron 2009b. See also Raz

of moral rights into the law (see Griffin 2008: 38), and judicial reasoning with rights to moral reasoning, is too quick and simplistic, and a move even contemporary natural lawyers would not endorse.²⁷

A third difficulty with Griffin's understanding of the legal dimension of human rights pertains to his downplay of the rights-dimension of human rights.²⁸ Since he does not conceive of human rights as rights that generate duties, the legal questions that usually arise out of conflicts of rights (and duties) and their claimability do not appear in Griffin's account. A final difficulty with Griffin's account of the legal dimension of human rights has to do with his understanding of the legal practice of international human rights. The authors he quotes as international human rights lawyers are either philosophers, or realist international lawyers who by definition are sceptical as to both the legality of international law (and human rights law) and the role of ethics in international law (and human rights).²⁹ By obliterating the writings of mainstream human rights lawyers and international legal theorists, Griffin's line of argument comes close to a Philosopher King's argument.³⁰

B. POLITICAL THEORIES OF HUMAN RIGHTS AND THE LAW

Political theories of human rights react to ethical accounts by understanding human rights not as universal moral norms – that would cover too many moral rights and fail the political reality test, they claim – but as politically adopted norms that constitute recognized limits on state sovereignty in current international relations. Despite their sobering practice-based reaction to ethical accounts and in spite of their success in accommodating contingent factors such as the legal enactment of human rights, political theories of human rights ultimately pay very little attention to the legal nature of human rights. The first political account of human rights of this kind was Rawls's in his *Law of Peoples* in 1999. It has since been criticized and refined. One of the most recent political accounts of human rights will be addressed in this section: Charles Beitz's.

Charles Beitz's recent book *The Idea of Human Rights* builds upon his previous

2001, on the specific moral nature of legal reasoning.

27 For instance, Dworkin's conception of legal interpretation does not correspond to a moral v. legal reasoning divide (see Waldron 2009a: 12; Dworkin 1986: 256).

28 See the critique by Tasioulas 2010.

29 See Griffin 2008: 309 fn. 18 (quoting Allen Buchanan on legitimate authority) and 19 (quoting Eric Posner on state interests).

30 See Griffin 2008: 209-10 about the 'solitary philosopher' and the responsibility of philosophers and political theorists.

work on human rights but also revises it to a certain extent (Beitz 2009, also Beitz 2001; Beitz 2003; Beitz 2004). The book defines itself as a theoretical examination of human rights *qua* central idea to the international or global political practice of human rights as it has gradually emerged as a legacy of World War II. According to Beitz, human rights are matters of international concern whose violation by governments can justify international protective and restorative action ranging from intervention to assistance. Beitz's political or practical account of human rights severs any link to morality and moral rights.

In this sense, Beitz's human rights theory differs from its main competitors: ethical or traditional theories of human rights as developed by James Griffin or John Tasioulas, on the one hand, and political or practical theories of human rights as put forward by John Rawls or Joseph Raz, on the other. It differs from the former in that the author does not regard human rights as a sub-set of universal moral rights, but as a *sui generis* normative practice that protect individuals' urgent interests against standard threats posed to them by their (state) governments, including failure by the latter to regulate the conduct of agents of which they are responsible (Beitz 2009: 109). Beitz does not, however, side with other political or practical accounts of human rights, despite sharing the same Rawlsian practical starting point. For him, human rights violations are not conceived as essentially triggers for international intervention, but only as a cause for international concern, which he understands as a broader protective and restorative notion (Beitz 2009: 109).

While one may be sympathetic to Beitz's practical approach and his definition of human rights as a normative concept to be grasped by understanding its role within the practice as opposed to an independent philosophical idea that would sit uneasily with the practice, one is left wanting more. More specifically, and although it is non-ethical and political, Beitz's concept of human rights curiously seems to be a non-legal one. Mentions to the legality of human rights are limited to historical references to legal human rights instruments and hence to positive human rights law in the book's second chapter. This is regrettable on more than one count.³¹

To start with, Beitz offers no detailed philosophical account of what he means by "normative practice" and legal theory may have helped in this respect. He describes human rights practice as being "both discursive and political" (Beitz 2009: 8) and, in a first approximation, defines it as "a set of norms for the regulation of the behaviour of states together with a set of modes or strategies of action for which violations of

31 The discussion that follows is borrowed from a review of Beitz's book: Besson 2010.

the norms may count as reasons” (ibid: 8). He also says that human rights are a normative concept that plays a normative role in practice by asking for some kinds of actions (ibid: 9). Beitz states, however, that he knows of no good systematic method of interpretation for social practices and therefore has to proceed informally (ibid: 107). This is surprising as the law has been famously and repeatedly described by many legal theorists as a normative practice. While Beitz is right not to equate human rights only with human rights law, the latter does constitute an important part of human rights practice and a part that is intimately connected to the other social and political dimensions of the practice.³² One may have expected therefore to learn from Beitz how human rights differ from law as normative practice and/or how at least their legal dimension relates to their broader normative nature. True, Beitz mentions Ronald Dworkin’s theory of legal interpretation in a footnote. There, he says that he does not believe that that method is entirely suited for the task at hand, but cannot discuss the reasons for his position (Beitz 2009: 107 fn. 19). Beitz’s model of interpretation and his so-called “schema” are very similar to Dworkin’s, however (Beitz 2009: 107-8 and 19). While Dworkin’s theory may have deserved more than a footnote, there are many other elements in legal theory that pertain to the creation of norms through practice that may have come in handy in Beitz’s methodological account.

More precisely, legal theory could also have helped Beitz define the nature of human rights by comparison to other kinds of normative practices and, in particular, in explaining whether they are rights at all. First of all, if human rights practice is normative in that it can provide reasons for action, but is neither purely moral nor purely legal, Beitz has to explain in what sense it may be said to be normative, even in a *sui generis* sense of normativity (Beitz 2009: 197). This is at least the case if human rights are understood as more than prudential considerations. One may indeed question the possibility of the existence of reasons for action outside of either law or morality. Beitz defines human rights as protecting urgent or important interests. Even though he explains in detail what those interests are (ibid: 110-1), he is evasive about how one gets from those interests to a specific kind of moral entity, i.e. rights. Maybe Beitz’s human rights are not rights at all, but it would be interesting to know why it is the case and why they are referred to as rights. If they are rights, it would have been useful to distinguish them in more detail from moral and legal rights and

32 Some passages in *ibid.* (e.g. 40-2) seem to indicate the contrary, however. This is even more striking as the account of human rights Beitz puts forward (109) is largely geared towards the international legal regime of human rights, in terms of right-holders and duty-bearers and of their normative consequences in particular.

their complex relationship. Some answers to those questions could be found in Beitz's views on the duties corresponding to human rights. When discussing the supply side of human rights, however, Beitz is very cautious and refers either to responsibilities for first-level agents or to *pro tanto* reasons for second-level agents, and only very rarely to duties (ibid: 115-6, but note 117). He states earlier on in the book, however, that "[i]t is natural to think of international human rights as a type of moral rights, and of moral rights as grounds for the assignment of duties to particular agents" (ibid: 45). Clearly, if Beitz's human rights do not give rise to duties, or at least not in all cases in which they give rise to reasons for action, their nature as rights needs to be accounted for. Or else it is the concept of rights itself that needs to be fleshed out to accommodate those *sui generis* rights.

An explanation for Beitz's neglect of the legal dimension of human rights may be found in the last few pages of the book where he discusses human rights as background norms of the global normative order (ibid: 209-12). There his reasons for distrusting the law become clearer, although they may be contested.

To start with, Beitz seems to endorse Martti Koskenniemi's post-modern assessment of international law as "bent to the advantage of stronger powers" (ibid: 211). While one may share those concerns about power in international relations, disparaging the whole international legal enterprise in one paragraph on that basis may be too quick, especially in the human rights field. International law has built-in correctives for one, as I explained before by reference to the immanent normative critique in legal practice. This explains how the international human rights practice may evolve and is not static; one may think, for instance, of the development of the extra-territorial effect of human rights or of the possibility to hold international organizations under human rights duties and no longer states only. Beitz actually shows in the next paragraph that he is aware of those correctives and refers to them as international legal actors' "normative discipline." He quickly moves on to the human rights practice's internal normative discipline, however, claiming it is more inclusive, but without explaining how it may connect to the internal discipline of international human rights law itself. As a matter of fact, one may argue, following Allen Buchanan's interesting proposal in this respect, that international human rights' legal institutions may actually contribute to inclusive deliberation about human rights and hence to gradually weaken the bite of the cultural parochialism critique of human rights (Buchanan 2008).

Another explanation for Beitz's lack of interest for the legal dimension of human rights stems from his binary approach to both law and morality: he sees human rights as either moral or practical, and as either legal or practical. This approach underestimates

the complex nature of most of our normative practices today, and more specifically the hybrid normative nature of the legal practice itself. While it is true that the content of international legal human rights is not legally determinate and the justification for their authority is not only legal (Beitz 2009: 210), these are two characteristics of legal norms, and even more so of legal rights, that actually make them normatively rich and interesting. No one, not even an exclusive legal positivist, expects the law to be entirely determinate without references to morality and to generate duties to comply that are morally independent (see e.g. Raz 2003; Waldron 2009a). Furthermore, Beitz offers a skewed view of the law at times. For instance, he understands it as precluding disagreement and imposing clear-cut or uncontested inferences (Beitz 2009: 210-1). Again, modern legal theory has uncovered how the law channels disagreement and organizes agreements to disagree (Waldron 1999; Besson 2005). This is particularly the case with human rights that provide for intermediary agreements on the importance of certain interests, but at the same time leave many conflicts open and the specification of duties to further debate (see e.g. Raz 1984b: 208-9; Marmor 1997: 15-6; Besson 2005: chap. 12). One may even argue that the legal guarantees of human rights actually ensure that certain debates take place in society.

3. The Nature of Human Rights: Moral and Legal

Human rights can be understood, I will argue, as moral propositions, and more specifically as a subset of universal moral rights that ground moral duties. When the fundamental interests that found human rights are legally recognized, human rights ought also be described as legal rights. I will explain how those legal rights actually relate to the universal moral rights they recognize as human rights, but also modulate or even create.³³

Importantly, the morality and the legality of human rights are separated for the sake of exposition, but, as it will become clear from the discussion of their legality, they are two indispensable sides of the same coin and their relationship is not one of unilateral transposition, but a mutual one.

A. THE MORALITY OF HUMAN RIGHTS

Human rights are a sub-set of universal moral rights (i) that protect fundamental and general human interests (ii) against the intervention, or, in some cases, non-intervention

³³ The argument presented in this section is a summary of a lengthier argument developed in Besson 2011.

of (national, regional or international) public institutions (iii). Those three elements will be presented in turn.

First of all, a human right exists *qua* moral *right* when an interest is a sufficient ground or reason to hold someone else (the duty-bearer) under a duty to respect that interest against certain standard threats vis-à-vis the right-holder (Raz 1984b: 195). For a right to be recognized, a sufficient interest must be established and weighed against other interests and other considerations with which it might conflict in a particular social context (ibid: 200, 209). General vulnerability to certain standard or ordinary threats also has to be established in the given social circumstances. Once the abstract right is recognized, specific duties will be determined in each concrete case by reference to the specific circumstances and potential duty-bearers. Rights are, on this account, intermediaries between interests and duties (ibid: 208).

Turning to the second element in the definition, *human* rights are universal moral rights of a special intensity that belong to all human beings by virtue of their humanity. Human rights are universal moral rights because the interests they protect belong to all human beings. *Qua* general moral rights, they protect fundamental human interests that human beings have by virtue of their humanity and not of a given status or circumstance (unlike special rights). Human rights are universal and general rights that protect fundamental interests. Those interests constitute part of a person's well-being in an objective sense; they are the objective interests that, when guaranteed, make for a decent or minimally good individual life.

Of course, there has to be a threshold of importance at which a given interest is regarded as sufficiently fundamental in view of people's vulnerability to certain standard threats to give rise to duties and hence to a right. The fundamental nature of the protected interests has to be determined by reference to a context and time rather than established once and for all. What makes it the case, that a given individual interest is regarded as sufficiently fundamental or important to generate a duty and that, in other words, the threshold of importance and point of passage from a general and fundamental interest to a human right is reached, may be found in the normative status of each individual *qua* equal member of the moral-political community, i.e. their political equality or equal political status (see Forst 2010; Forst 1999: 48; Christiano 2008: 138, 156). Only those interests that are recognized as socio-comparatively important by members of the community can be recognized as sufficiently fundamental to give rise to duties and hence as human rights. A person's interests deserve equal respect in virtue of her status as member of the community and of her mutual relations to other members in the community. The recognition of human rights is done mutually and

not simply vertically and top-down, and as a result human rights are not externally promulgated but mutually granted by members of a given political community (see Cohen J. 2004: 197-8; Forst 2010; Baynes 2009: 382). This is particularly important as it allows for the mutual assessment of the standard threats on certain interests that deserve equal protection, on the one hand, and of the equal burdens and costs of the recognition of the corresponding rights and duties, on the other.

As a matter of fact, human rights are not merely a consequence of individuals' equal political status, but also a way of actually earning that equal status and consolidating it. Without human rights, political equality would remain an abstract guarantee; through mutual human rights, individuals become actors of their own equality and members of their political community (Cohen J. 2004: 197-8; Cohen 2008: 585-6). Human rights are power-mediators, in other words:³⁴ they enable political equality. Borrowing Arendt's words: 'we are not born equal; we become equal as members of a group on the strength of our decision to guarantee ourselves mutually equal rights (Arendt 1951: 147-82).' This is in line with the republican idea of the political community *qua* locus of rights (Cohen 2008: 604 fn. 47).

This brings me to the third element in the definition of human rights: human rights are entitlements against *public institutions* (national, regional or international). Human rights are rights individuals have against the political community, i.e. against themselves collectively. They generate duties on the part of public authorities not only to protect equal individual interests, but also individuals' political status *qua* equal political actors. Public institutions are necessary for collective endeavour and political self-determination, but may also endanger them. This is why one can say that human rights both are protected by public institutions and provide protection against them; they exist because of collective endeavour in order both to favour and constrain it. Of course, other individuals may violate the interests protected by human rights and ought to be prevented from doing so by public institutions and in particular through legal means. This ought to be the case whether those individuals' actions and omissions may be attributed to public authorities or not *qua de jure* or *de facto* organs. However, public institutions remain the primary addressees of human rights claims and hence their primary duty-bearers.³⁵

³⁴ For the original idea of mediating duties, see Shue 1988: 703. See also Reus-Smit 2009.

³⁵ This normative argument actually corresponds to the state of international human rights law that only directly binds states and/or international organizations to date and no other subjects (e.g. individuals and groups of individuals). The universality of human rights obligations does not imply the generality of the duty-bearers of the corresponding duties, i.e. a personal scope that reaches beyond institutional agents whether domestic or international and outside a jurisdictional relationship to the right-holders

In short, the proposed account is moral in the justification it provides for human rights and political in the function it sees them vested with: they are indeed regarded both as shields against political authorities and as guarantees of political inclusion. In terms of justification, its moral-political dimension differs not only from accounts based on a purely ethical justification of human rights, but also from accounts that seek a political form of minimalist justification of human rights (Cohen J. 2004). In other words, the proposed moral-political account of human rights can salvage the political role of human rights without diluting their moral justification (see also Forst 2010; Forst 1999, 48-50).

B. THE LEGALITY OF HUMAN RIGHTS

It follows from the moral-political nature of human rights that the law is an important dimension of their recognition and existence. It is time to understand exactly how this is the case and to unpack the inherently legal nature of human rights.

Just as moral rights are moral propositions and sources of moral duties, legal rights are legal propositions and sources of legal duties. They are moral interests recognized by the law as sufficiently important to generate moral duties (see Raz 1984a: 12; Raz 2010b). The same may be said of legal human rights: legal human rights are fundamental and general moral interests recognized by the law as sufficiently important to generate moral duties.

Generally speaking, moral rights can exist independently from legal rights, but legal rights recognize, modify or even create moral rights by recognizing moral interests as sufficiently important to generate moral duties.³⁶ Of course, there may be ways of protecting moral interests or even independent moral rights legally without recognizing them as legal “rights”. Conversely, some legal rights may not actually protect pre-existing moral rights or create moral rights, thus only bearing the name of “rights” and generating legal duties at the most.

The same cannot be said of human rights more specifically, however. True, universal moral interests and rights may be legally protected without being recognized as legal “rights”. But, as we will see, human rights can only exist as moral rights *qua* legal rights. Conversely, one may imagine legal norms referred to as human rights that do not correspond to moral human rights. In such a case, the legal norms named “human

(contra: O’Neill 2005; Lafont 2010: 203). See also Besson 2012a on this question.

36 Legal recognition of human rights can therefore be taken to mean, depending on the context, both the legal recognition of an interest *qua* human right and the legal recognition of a pre-existing universal moral right as a human right.

rights” would only give rise to legal duties and not to moral (rights-based) duties. While this may be the case of many so-called human rights in practice, thus undermining the human rights-list’s inflation critique (Buchanan 2013b), those legal rights only do not capture what is most characteristic of human rights law and human rights legal reasoning in practice. Legal human rights, in short, should only be regarded as rights *stricto sensu* when their corresponding duties are not only legal, but also moral.

First of all, then, it is true that not all universal moral rights have been or are legally recognized as legal human rights. Some are even expressly recognized as universal moral rights by the law even though they are not made into legal rights or modulated by the law.³⁷ A distinct question, however, is whether they ought to be legalized and hence protected by law. Respect for universal moral rights ought to be voluntary in priority, and this independently from any institutional involvement. However, the universal moral rights that will become human rights create moral duties for institutions, and hence for the law as well, to recognize and protect human rights (Raz 2010b). This is the only way for them to give them their central egalitarian dimension, and to assess, for instance, whether the interests and threats at stake are general socio-comparatively and to specify and allocate the corresponding duties in an egalitarian fashion. In other words, while being independently justified morally and having a universal and general scope, human rights *qua* subset of universal moral rights are also of an inherently legal nature. To quote Jürgen Habermas, “they are conceptually oriented towards positive enactment by legislative bodies” (Habermas 1998a: 183. See also Habermas 1998b: 310-2). Thus, while legal rights *stricto sensu* are necessarily moral in nature (*qua* rights), human rights (*qua* rights) are also necessarily legal and they are as a result both moral and legal rights.

Secondly, legal human rights may pre-exist as independent moral rights, but not necessarily. The law may specify and weigh moral human interests anew and hence recognize them as universal moral rights in the first place when recognizing them as legal human rights.³⁸ One may indeed imagine certain political interests whose moral-political significance may stem from the very moral-political circumstances of life in a polity. Thus, the inherently legal nature of human rights and the role the law plays in recognizing given interests as sufficiently important in a group as to generate duties and hence human rights, make it the case that the law either turns pre-existing universal moral rights into human rights and hence actually makes them human

37 One may think here of the moral rights mentioned by the 9th Amendment of the US Constitution.

38 The legalization of pre-existing moral rights is rarely a mere translation; it usually specifies and somehow changes the moral right. See Cali/Meckled-Garcia 2006a; Cali/Meckled-Garcia 2006b.

rights, or recognizes certain interests as sufficiently fundamental to give rise to human rights and to universal moral rights at the same time. In the moral-political account of human rights proposed here, the legal recognition of a fundamental human interest, in conditions of political equality, is part of the creation of a moral-political human right. As a result, human rights cannot pre-exist their legalization as independent moral human rights, but, at the most, only as independent universal moral rights. Of course, the protected interests are universal moral interests that pre-exist legal recognition, but the human rights themselves do not pre-exist as such.

Based on the moral-political account of human rights presented previously, the law provides the best and maybe the only way of mutually recognizing the socio-comparative importance of those interests in a political community of equals.³⁹ It enables the weighing of those interests against each other and the drawing of the political equality threshold or comparative line that is built into the relational nature of human rights. It also contributes to the evaluation of the standard threats against those interests in given socio-political circumstances. Moreover, the law and the institutions it constitutes allow for the specification and allocation of human rights duties and hence are part of the minimal conditions of abstract feasibility that apply to the recognition of human rights. Because, following Joseph Raz, one may consider that “there is no prescribed allocation [of responsibility, S.B.] independently of existing practices and expectations” (Raz 2013), there can be no abstract rights in the absence of a possible allocation of duties and hence of institutions and a legal framework to do so. Finally, the law also contributes to the public justification and hence to the democratic legitimacy of the individual rights it recognizes as human rights.

In short, the law makes universal moral rights human rights, either by recognizing them as legal rights or by creating them in recognizing certain fundamental interests as socio-comparatively important: it is an integral part of their institutional and relational nature. Its role cannot, as a result, merely be reduced to one among many means of enforcement of pre-existing universal moral rights. This understanding of the relationship between moral and legal human rights is one of mutuality. It goes beyond the traditional understanding of a unilateral relationship of translation-transposition-enforcement of moral rights through legal rights.

39 See e.g. Cohen 2008: 599-600; Forst 2010; Forst 1999: 48-50. See even Pogge 2005: 3 fn. 26, who concedes this point in the case of civil and political rights. It seems, however, that the egalitarian dimension of human rights and hence their inherently legal nature would apply even more to the case of social and economic rights.

4. Human Rights Theory *qua* Legal Theory

I argued in the first section that human rights theory ought to account for our contemporary human rights practice *qua* practice in which human rights law plays a central role. This point has been confirmed now that the moral-political and hence legal nature of human rights has been uncovered. It follows, I explained, that human rights theorizing should start from human rights law *qua* normative practice where the law entails the reflexive moral resources and standards for its own moral justification and critique. This in turn means that human rights theory is most at home within legal theory. The last step in the argument is to delve deeper into the method of human rights theory, and, more specifically, to explain how we should go about doing human rights theory *qua* legal theory.

In a nutshell, I would like to argue that the legal theory of human rights has the benefits of both “practical” and “ethical” human rights theorizing. On the one hand, it starts from the legal practice and is non-ideal, but because it focuses on the law in the practice, on the other, it is not blind to the moral dimension of human rights and is not static and conservative as a result. Taking the legal dimension of human rights seriously gets us past the sterile opposition between those two approaches and allows us to resort to the essential methodological resources of legal philosophy.

The method for the legal theorizing of human rights I propose draws from analytical legal philosophy and, more particularly, from theories of normative positivism and in particular from strands of both the legal philosophy of Joseph Raz on the normativity of law and legal rights (see e.g. Raz 2010b; Raz 2013) and that of Jeremy Waldron on legal interpretation (see e.g. Waldron 2012). The aim is to link those *acquis* in jurisprudence with the methodological proposals made by non-ideal and institutional political theorists like Allen Buchanan (see e.g. Buchanan 2008). This should help focus the latter institutional human rights theories even more on the law and help them work out the way in which human rights law provides its own human rights critique.⁴⁰

The main characteristics of the proposed method are the following. First, human rights theory needs to start with the hard questions raised by the legal practice of human rights, and not with those identified by moral philosophers. This should bring to the fore some questions that have not been addressed by human rights theorists so

⁴⁰ Buchanan 2013b's book project on the legality of human rights does not go far enough in this respect to the extent that it purports to provide a moral evaluation and justification of the international human rights legal system, and not to explain how that evaluation and justification is internal to the legal system itself. His project remains largely moral and external to the law, as a result.

far. One example is the issue of restrictions to human rights, not only in the context of conflicts of human rights, but also of those restrictions based on public interest and other moral considerations. Other examples are the issue of the cost of human rights and the allocation of human rights duties in practice, that of the stringency of human rights that is everywhere held to be specially strong by moral philosophers, but never found to be enforced as such in practice, or the question of vulnerability that is central to the structure of human rights in practice, but remains strangely undertheorized. A final instance is jurisdiction *qua* condition for the recognition of international human rights in practice (see e.g. Article 1 ECHR), and hence of their applicability to the relationship between a given right-holder and a given duty-bearer.

Second, human rights theory should not take human rights law only as a starting point, but also as an object of justification and a source of critique at the same time. Legal human rights theory does not take human rights practice at face value as a given, but also criticizes it albeit without disparaging it as soon it does not fit an *a priori* moral vision. This enables human rights theory to avoid the Charybda of conservatism one observes in many “political” accounts of human rights that are too faithful to the existing practice, on the one hand, and the Scylla of revisionism one notes in many “ethical” accounts that are too prone to distance themselves from the practice and suggest reforms from an Archimedean point of view, on the other. Of course, the balance is not easy to keep and the interpretive constraints difficult to identify with precision. The legal practice of human rights may not always be morally correct and moral disagreements are often patent within it, but the chosen routes may sometimes be legitimate even so due, for instance, to the epistemological or social constraints that were respected in the light of the existence of widespread and intractable moral disagreement. This is particularly the case of judicial reasoning over human rights: it ought not be conflated with moral reasoning over universal moral rights, and hence ought not be judged merely by those standards (see Waldron 2009a; Sadurski 2009; and Waldron 2009b, also Raz 2001). Such an approach would not pay sufficient attention to the social moral epistemological resources of legal institutions in the human rights interpretation and enforcement process (see e.g. Buchanan 2008). For instance, even though the way in which the judicial practice of human rights by and large settles human rights conflicts by balancing and, more particularly, by balancing interests and hence seems *prima facie* to falling prey to an utilitarian quantification, disparaging that practice and the proportionality principle out of hand merely on abstract moral grounds does not account for that practice’s moral contribution and to the other moral considerations at play within the law to both criticize and potentially reform that process.

Besides taking the law seriously and drawing on the resources of analytical jurisprudence, the proposed legal theory of human rights has many advantages for our understanding of human rights when compared with other human rights theories currently available.

First of all, it is a better guide of the practice and a better resource for its potential reforms: it helps understand how the practice actually already has the resources to reform itself and can enable practitioners and philosophers alike to tap on them. Secondly, given the close relationship between legal theory and practice, legal human rights' theorizing places the theorist at the core of the human rights practice and helps understand its central role in the organization of the practice. Understanding the role of legal theory and one's philosophical approach to the law more generally prevents philosophers from giving too much weight to the views of some lawyers over others, for instance. Further, considering human rights theory as legal theory should also help distilling proposals much more effectively among lawyers and hence contributing to the outreach of human rights theorizing in the legal practice.

Thirdly, legal human rights theorizing may help connecting philosophical approaches to human rights to other disciplinary approaches such as human rights history in particular. The law contains its own intellectual and institutional history within its norms and is much more historical to that extent than morality. Legal human rights theorizing can therefore account for change and progress within human rights much better than abstract moral theorizing that cannot explain change (e.g. in moral interests that remain the same across time and history) (see Besson/Zysset 2012). Furthermore, a legal approach to human rights helps make a virtue out of the institutionalization and hence relative contingency of human rights rather than a defect. Human rights indeed require institutions for their duties to be specified and allocated and hence for the rights to be recognized in the first place, and this in turn implies recognizing their contingent and dynamic nature, something that accounts of human rights *qua* moral rights cannot grasp (see Lafont 2012). Finally, devising a legal theory of human rights can provide a welcome contribution to the methodological debate in human rights research more generally. Research about human rights has indeed been conducted without much self-reflection about method and ways of combining different methodological approaches. For instance, understanding human rights history as legal history may constitute a way of tying in human rights history more closely to normative human rights theorizing (see Besson/Zysset 2012).

Las but not least, the proposed legal theory of human rights ought to be distinguished from other existing legal theories of human rights, and in particular from Robert

Alexy's theory of fundamental rights, Carl Wellman's theory of human rights and Ronald Dworkin's human rights' account (see Alexy 2009; Wellman 2010; Dworkin 2011).

Besides being focused only on domestic human rights, Alexy's theory of fundamental rights, first of all, works very differently from the proposed one. It works as a systematic reconstruction of the practice, and in particular of the German constitutional practice. That systematic modellization of a practice is then generalized and regarded as re-exportable. There is no trace of a critique of the existing human rights practice in Alexy's theory, and even less of a discussion of the human rights law-immanent and self-reflexive critique. Carl Wellman's theory of human rights, secondly, starts from an observation totally opposite to mine: according to him, the moral underpinnings of legal human rights are not sufficiently explicit in recent human rights theorizing and need to be accounted for. Unlike the hereby proposed theory, Wellman's sees current human rights theorizing as under-moralized and aims at remedying this. His theory is not interested therefore in the ways in which the law includes moral doctrines and principles and affects moral normativity and hence is actually essential to the moral dimension of human rights, and not just an add-on to a set of moral human rights with an independent moral existence. In short, Wellman underestimates the reciprocity of the relationship between universal moral rights and legal human rights. Finally, the proposed legal theory of human rights comes close in its interpretive dimension to Ronald Dworkin's recent account of human rights. Where they differ, however, is in relation to international human rights law and its differences from domestic human rights law. Those differences hinder a mere transposition of one's theory of constitutional rights to human rights (see e.g. Letsas 2009). But, most importantly from a methodological perspective, our divergence lies in the non-positivist flavour of Dworkin's account and his heightened conflation of law and morality.

Conclusion

This article's concern has been primarily meta-theoretical, and its question was: what should be the nature of human rights theory? Curiously, human rights theorists have neglected this primary step and initial theoretical move of identifying and explaining what their theory is a theory of and what kind of theory it should be.

I have argued we should take the legal dimension of human rights more seriously. This has both a substantive advantage and a methodological one. First of all, understanding the legal dimension of human rights makes for a richer understanding of the nature of human rights themselves, and hence of all the other questions in

human rights theory, such as the justification of human rights in particular. A second benefit of taking the legal dimension of human rights seriously is that human rights theorizing can be done as legal theorizing and tap on the resources of jurisprudence and analytical legal philosophy.

This substantive and methodological proposal comes at the right time. Current human rights theorizing has locked itself in a dead-end through a self-imposed division between “political” and “ethical” accounts. That division has become largely sterile. Most recent commentators recommend combining the substantive and methodological strengths of both approaches. Seeing human rights as “legal” and human rights theory as “legal” does not only help in combining most effectively the benefits of political and ethical accounts of human rights. It also opens up new lines of questioning and enquiring about our contemporary human rights practice that go well beyond what political and moral theories of human rights can offer.

Bibliography

- Abizadeh, Arash 2010: Closed Borders, Human Rights and Democratic Legitimation, in: Hollenbach, David (ed.): *Driven from Home: Human Rights and the New Realities of Forced Migration*, Washington DC: Georgetown University Press, 147-66.
- Alexy, Robert 1996: *Theorie der Grundrechte*, 3rd edn, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Alexy, Robert 2009: *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford: Oxford University Press.
- Arendt, Hannah 1951: The Decline of the Nation-State and the End of the Rights of Man, in: *The Origins of Totalitarianism*, London: Penguin.
- Baynes, Kenneth 2009: Toward a Political Conception of Human Rights, in: *Ethics and Global Politics*, Vol. 2, No. 1, 1-21.
- Beitz, Charles R. 2001: Human Rights as a Common Concern, in: *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 2, 269-82.
- Beitz, Charles R. 2003: What Human Rights Mean, in: *Daedalus*, Vol. 132, 36-46.
- Beitz, Charles R. 2004: Human Rights and the Law of Peoples, in: Chatterjee, Deen K. (ed): *The Ethics of Assistance: Morality and the Distant Needy*, Cambridge: Cambridge University Press, 193-216.
- Beitz, Charles R. 2009: *The Idea of Human Rights*, Oxford: Oxford University Press.
- Besson, Samantha 2005: *The Morality of Conflict. Reasonable Disagreement and the Law*, Oxford: Hart Publishing.
- Besson, Samantha 2010: Human Rights qua Normative Practices – Sui generis or Legal?, in: *Transnational Legal Theory*, Vol. 1, No. 1, 127-33.
- Besson, Samantha 2011: Human Rights – Ethical, Political ... or Legal? First Steps in a Legal Theory of Human Rights, in: Childress, Donald (ed): *The Role of Ethics in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 211-45.
- Besson, Samantha 2012a: The Extra-Territoriality of the European Convention on Human Rights. Why Human Rights depend on Jurisdiction and what Jurisdiction amounts to, in: *Leiden Journal of International Law*, Vol. 25, No. 4, 857-84.

- Besson, Samantha 2012b: The Egalitarian Dimension of Human Rights, in: *Archiv für Sozial- und Rechtsphilosophie*, Beiheft, 19-52.
- Besson, Samantha 2014: Philosophical Justifications of Human Rights, in: Moeckli, Daniel/Shah, Sangeeta (eds): *International Human Rights Law*, 2nd edn, Oxford: Oxford University Press, forthcoming.
- Besson, Samantha/Martí, José L. 2009: Law and Republicanism: Mapping the Issues, in: *Legal Republicanism: National and International*, Oxford: Oxford University Press, 3-39.
- Besson, Samantha/Zysset, Alain 2012: Human Rights History and Human Rights Theory: A Tale of two Odd Bedfellows, in: *Ancilla Juris*, Special Issue: International Law and Ethics, http://www.anci.ch/_media/beitrag/ancilla2012_204_besson.pdf.
- Buchanan, Allen 2004: Justice, Legitimacy, and Self-determination: Moral Foundations for International Law, Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan, Allen 2008: Human Rights and the Legitimacy of the International Order, in: *Legal Theory*, Vol. 14, 39-70.
- Buchanan, Allen 2010: The Egalitarianism of Human Rights, in: *Ethics*, Vol. 120, No. 4, 679-710.
- Buchanan, Allen 2013a: Why International Legal Human Rights?, in: Liao, Matthew/Renzo, Massimo (eds): *Oxford Handbook on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, forthcoming.
- Buchanan, Allen 2013b: The Heart of Human Rights, forthcoming (manuscript on file with author).
- Buchanan, Allen/Sreenivasan, Gopal 2013: Taking International Legality Seriously: A Methodology for Human Rights, forthcoming (manuscript on file with author).
- Cali, Basak/Meckled-Garcia, Saladin 2006a: Introduction: Human Rights Legalized – Defining, Interpreting and Implementing an Ideal, in: *The Legalization of Human Rights, Multidisciplinary Perspectives on Human Rights and Human Rights Law*, London: Routledge, 1-8.
- Cali, Basak/Meckled-Garcia, Saladin 2006b: Lost in Translation: The Human Rights Ideal and International Human Rights Law, in: *The Legalization of Human Rights, Multidisciplinary Perspectives on Human Rights and Human Rights Law*, London: Routledge, 11-31.
- Christiano, Thomas 2008: *The Constitution of Equality*, Oxford: Oxford University Press.
- Clapham, Andrew 2007: *Human Rights – A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press.
- Cohen, Jean L. 2008: Rethinking Human Rights, Democracy and Sovereignty in the Age of Globalization, in: *Political Theory*, Vol. 36, No. 4, 578-606.
- Cohen, Joshua 2004: Minimalism about Human Rights: The most we can hope for?, in: *Journal of Political Philosophy*, Vol. 12, No. 2, 190-213.
- Dworkin, Ronald 1986: *Law's Empire*, Cambridge: Harvard University Press.
- Dworkin, Ronald 2011: *Justice for Hedgehogs*, Harvard: Belknap Press.
- Feinberg, Joel 2003: *Problems at the Roots of Law: Essays in Legal and Political Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Forst, Rainer 1999: The Basic Right to Justification: Toward a Constructivist Conception of Human Rights, in: *Constellations*, Vol. 6, No. 1, 35-60.
- Forst, Rainer 2007: *Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Forst, Rainer 2010: The Justification of Human Rights and the Basic Right to Justification. A Reflexive Approach, in: *Ethics*, Vol. 120, No. 4, 711-40.
- Gilbert, Pablo 2011: Humanist and Political Perspectives on Human Rights, in: *Political Theory*, Vol. 39, No. 4, 439-67.

- Goodin, Robert E. 2007: *Enfranchising All Affected Interests, and its Alternatives*, in: *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 35, No. 1, 40-68.
- Griffin, James 2001: *First Steps in an Account of Human Rights*, in: *European Journal of Philosophy*, Vol. 9, 306-27.
- Griffin, James 2008: *On Human Rights*, Oxford: Oxford University Press.
- Griffin, James 2010: *Human Rights and the Autonomy of International Law*, in: Besson, Samantha/Tasioulas, John (eds): *The Philosophy of International Law*, Oxford: Oxford University Press, 339-55.
- Habermas, Jürgen 1998a: *Die Legitimation durch Menschenrechte*, in: *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt/M.: Suhrkamp, 170-92.
- Habermas, Jürgen 1998b: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 2004: *Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?*, in: *Der gesplittene Westen*, Frankfurt/M.: Suhrkamp, 113-92.
- Hart, Herbert 1984: *Are There Any Natural Rights?*, in: Waldron, Jeremy (ed): *Theories of Rights*, Oxford: Oxford University Press, 77-90.
- Lafont, Cristina 2010: *Accountability and Global Governance: Challenging the State-Centric Conception of Human Rights*, in: *Ethics and Global Politics*, Vol. 3, 193-215.
- Lafont, Cristina 2012: *Global Governance and Human Rights*, Spinoza Lectures Series 2011, Assen: Van Gorcum.
- Letsas, George 2009: *A Theory of Interpretation of the European Convention of Human Rights*, Oxford: Oxford University Press.
- Marmor, Andrei 1997: *On the Limits of Rights*, in: *Law and Philosophy*, Vol. 16, 1-18.
- Nickel, James 2007: *Making Sense of Human Rights*, 2nd edn, Oxford: Blackwell.
- Nickel, James/Reidy, David 2010: *Philosophical Foundations of Human Rights*, in: Moeckli, Daniel et al. (eds): *International Human Rights Law*, Oxford: Oxford University Press, 39-63.
- O'Neill, Onora 2005: *The Dark Side of Human Rights*, in: *International Affairs*, Vol. 81, No. 2, 427-39.
- Perry, Michael J. 2006: *Towards a Theory of Human Rights: Religion, Law, Courts*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pogge, Thomas W. 2005: *Human Rights and Human Responsibilities*, in: Kuper, Andrew (ed): *Global Responsibilities: Who Must Deliver on Human Rights?*, New York: Routledge, 3-35.
- Rawls, John 1999: *The Law of Peoples*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Raz, Joseph 1984a: *Legal Rights*, in: *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 4, No. 1, 1-21.
- Raz, Joseph 1984b: *On the Nature of Rights*, in: *Mind*, Vol. 93, 194-214.
- Raz, Joseph 1995: *Rights and Politics*, in: *Indiana Law Journal*, Vol. 71, 27-44.
- Raz, Joseph 2001: *Reasoning with Rules*, in: *Current Legal Problems*, Vol. 54, 1-17.
- Raz, Joseph 2003: *About Morality and the Nature of Law*, in: *The American Journal of Jurisprudence*, Vol. 48, 1-15.
- Raz, Joseph 2004: *Incorporation by Law*, in: *Legal Theory*, Vol. 10, 1-17.
- Raz, Joseph 2009: *Can there be a Theory of Law?*, in: *Between Authority and Interpretation*, Oxford: Oxford University Press, 17-46.
- Raz, Joseph 2010a: *Human Rights without Foundations*, in: Besson, Samantha/Tasioulas, John (eds): *The Philosophy of International Law*, Oxford: Oxford University Press, 321-37.
- Raz, Joseph 2010b: *Human Rights in the emerging World Order*, in: *Transnational Legal Theory*, Vol. 1, No. 1, 31-47.

- Raz, Joseph 2013: Normative Variations, forthcoming (manuscript on file with the author).
- Reus-Smit, Christian 2009: On Rights and Institutions, in: Beitz, Charles R./Goodin, Robert E. (eds): *Global Basic Rights*, Oxford: Oxford University Press, 25-48.
- Sadurski, Wojciech 2009: Rights and Moral Reasoning: An Unstated Assumption – A Comment on Jeremy Waldron's 'Judges as Moral Reasoners', in: *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 7, No. 1, 25-45.
- Salomon, Margot E. 2007: *Global Responsibility for Human Rights – World Poverty and the Development of International Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Sen, Amartya 2009a: Human Rights and the Limits of Law, in: *Cardozo Law Review*, Vol. 27, No. 6, 2913-27.
- Sen, Amartya 2009b: *The Idea of Justice*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Shue, Henry 1988: Mediating Duties, in: *Ethics*, Vol. 98, 687-704.
- Shue, Henry 1996: *Basic Rights: Subsistence, Affluence and US Foreign Policy*, 2nd edn, Princeton: Princeton University Press.
- Tasioulas, John 2002: Human Rights, Universality and the Values of Personhood: Retracing Griffin's Steps, in: *European Journal of Philosophy*, Vol. 10, No. 1, 79-100.
- Tasioulas, John 2007: The Moral Reality of Human Rights, in: Pogge, Thomas W. (ed): *Freedom from Poverty as a Human Right: Who Owes What to the very Poor?*, Oxford: Oxford University Press, 75-101.
- Tasioulas, John 2009: Are Human Rights Essentially Triggers for Intervention?, in: *Philosophical Compass*, Vol. 4, No. 6, 938-50.
- Tasioulas, John 2010: Taking Rights out of Human Rights, in: *Ethics*, Vol. 120, No. 4, 647-78.
- Valentini, Laura 2012: In What Sense Are Human Rights Political?, in: *Political Studies*, Vol. 60, No. 1, 180-94.
- Waldron, Jeremy 1999: *Law and Disagreement*, New York: Oxford University Press.
- Waldron, Jeremy 2009a: Judges as Moral Reasoners, in: *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 7, 2-24.
- Waldron, Jeremy 2009b: Refining the Question about Judges' Moral Capacity, in: *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 7, 69-82.
- Waldron, Jeremy 2012: *Dignity, Rank and Rights (Berkeley Tanner Lectures)*, Oxford: Oxford University Press.
- Wellman, Carl 2010: *The Moral Dimension of Human Rights*, New York: Oxford University Press.



Ellen Bareis, Christian Kolbe, Marion Ott, Kerstin Rathgeb, Christian Schütte-Bäumner (Hrsg.)

Episoden sozialer Ausschließung

Definitions-kämpfe und widerständige Praktiken

2013 - 366 Seiten - € 34,90
ISBN: 978-3-89691-926-7

Vor dem Hintergrund einer grundlegenden Transformation des deutschen Wohlfahrtsstaats findet eine Neujustierung der Rechte und Pflichten zwischen Subjekt und Staat statt. Die aktuellen Wandlungsprozesse sind durch eine weiterhin hohe Relevanz der zunehmend schlechter bezahlten Erwerbsarbeit, die Erosion des männlichen Familienernährermodells sowie die Durchsetzung des Aktivierungsparadigmas in vielen Bereichen des Sozialstaates gekennzeichnet.



Mechthild Bereswill, Carmen Figlesthaller, Lisa Yashodhara Haller, Mariko Perels, Franz Zahradnik (Hrsg.)

Wechselverhältnisse im Wohlfahrtsstaat

Dynamiken gesellschaftlicher Justierungsprozesse

2012 - 293 Seiten - € 29,90
ISBN: 978-3-89691-924-3

Mit dem Schwerpunkt auf Fragen der Aktualisierung von Herrschaftskritik und Kämpfen um eine möglichst selbstbestimmte Lebensweise untersuchen die Beiträge die Transformationen der Institutionen „Verbrecen und Strafe“ und „Schwäche und Fürsorge“. Sie reflektieren diese theoretisch und in Material-Interpretationen. Zudem diskutieren sie unter Einbezug kriminal- und sozialpolitischer Dimensionen sozialer Ausschließung aktuelle Debatten über den gegenwärtigen „Wohlfahrtsstaat“.



Nadja Meisterhans

Kant reloaded: Die Erzählung vom Naturzustand und ihre Bedeutung für die Menschenrechte

1. Die Erzählung als begrifflicher Rahmen

Das Anliegen dieses Artikels ist es, die Naturzustandskonstruktion Kants als eine *Vernunftprozesse anregende Erzählung* zu rekonzeptualisieren, in der ein rechtlicher Universalisierungsgrundsatz systematisch vermittelt wird, auf den zivilgesellschaftliche Akteure in politischen Kämpfen Bezug nehmen können.

Aus dieser Perspektive betrachtet kann der kantische Naturzustand als ein Skript verstanden werden, in dem ein „Gespräch der Menschheit“ (Rorty 2008: 8) antizipiert und unter gewissen Voraussetzungen initiiert wird. Es gilt demnach zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen die Naturzustandskonstruktion als *antimetaphysisch verstandene Projektionsfolie* für Erzählungen von Unrechtserfahrungen erläutert werden kann. Offen ist dabei nicht zuletzt, ob ein Gedankenexperiment zur phantasievollen Transzendenz eines herrschaftlichen *status quo* anregen und vor allem zur emanzipatorischen Praxis motivieren kann (vgl. Marcuse 1994: 191).

Im Anschluss an John Rawls' (1972) Version des Urzustands schlage ich zunächst vor, die Naturzustandskonzeption als ein Darstellungsmittel zu verstehen, das geeignet ist, vielfältige Standpunkte der politischen Zivil- bzw. Weltgesellschaft zu repräsentieren (vgl. Gerstenberg 1997). Als Darstellungsmittel soll der Naturzustand dazu dienen, Menschen aus unterschiedlichen politischen, religiösen oder kulturellen Zusammenhängen eine unverzerrte Artikulation von Unrechtserfahrungen und Verrechtlichungsforderungen zu ermöglichen. Der Naturzustand soll damit als ein menschenrechtsbezogener Erfahrungsstiftungsbegriff reformuliert werden (in Anlehnung an Kosellek 2006).

Die These, die ich in diesem Zusammenhang vertreten möchte, lautet, dass Erzählungen in der rechtsbezogenen Konfliktbearbeitung eine Schlüsselposition einnehmen, indem sie nicht nur zur Sichtbarmachung bisher ausgeblendeter Unrechtsbestände herangezogen werden, sondern zugleich alternative rechtliche Ordnungen entwerfen.

2. Der Naturzustand als Darstellungsmittel

Bekanntermaßen war es Rawls, der das kantische Konzept eines Naturzustands im Rahmen seiner *Theory of Justice* (Rawls 1972) erstmalig dezidiert postmetaphysisch als Gedankenexperiment reformulierte und damit den kantischen Kontraktualismus wiederbelebte. Rawls befasst sich allerdings in diesem Zusammenhang mit der Begründung von Gerechtigkeitsprinzipien und nicht mit der Frage der Legitimierung von Menschenrechten. Deshalb werde ich mich in meinem Plädoyer für die Reformulierung der Naturzustandskonstruktion als Metanarrativ meist direkt auf Kant – und nicht auf Rawls – beziehen. Gleichwohl ist es zum Verständnis der weiteren Ausführungen erforderlich, zumindest kurz auf das Rawls'sche Gedankenexperiment einzugehen.

Der Naturzustand bzw. Urzustand, wie es bei Rawls heißt, wird im Zuge der konstruktivistischen Vorgehensweise als ein Darstellungsmittel konzipiert, das dazu dient, einen hypothetischen Prozess der Normenüberprüfung zu ermöglichen. Den Hintergrund dieser konzeptionellen Weichenstellung bildet der Versuch, eine Ausgangssituation zu entwerfen, die so beschaffen ist, dass sie die Wahl vernünftiger, d.h. verallgemeinerungsfähiger Prinzipien ermöglicht (vgl. Rawls 1998: 149). Zu diesem Zweck lässt Rawls die hypothetische Wahl der Gerechtigkeitsprinzipien hinter einem „Schleier des Nichtwissens“ stattfinden. Dieser Schleier des Nichtwissens sorgt dafür, dass den Beteiligten spezifische Kenntnisse über ihre eigene Person, wie z.B. ihr Geschlecht, ihr Alter, ihre ethische Zugehörigkeit oder ihre religiöse Orientierung unbekannt sind. Diese einschränkenden Bedingungen nötigen die Beteiligten gewissermaßen dazu, sich auf verallgemeinerungsfähige Grundsätze zu verständigen. Auf diese Weise tragen die Bedingungen des Urzustands dazu bei, ein Ideal zu antizipieren, das die Grundlage einer gerechten Ordnungsvorstellung (bzw. eines demokratischen Konstitutionalismus) bilden soll (Rawls 1998: 94).

Auch ich verstehe die Naturzustandskonzeption als ein Darstellungsmittel, möchte aber anstelle eines Gerechtigkeitsideals zugunsten der Idee eines ungesättigten Codes argumentieren. Dieser Code ist dadurch gekennzeichnet, dass er negativ bestimmt ist und von dem Anspruch getragen ist, Unrecht zu vermeiden. Er entspricht damit nicht einem positiv bestimmten Ideal der Gerechtigkeit, sondern kann in einem weiteren Schritt als Projektionsfläche für konkrete Anerkennungskämpfe im Menschenrechtsdiskurs entfaltet werden. Dieser Weichenstellung entsprechend soll die bei Kant rechtsmoralisch (d.h. im Sinne der Vernunftgesetze als unbedingt bzw. apriorisch charakterisierte) und hypothetisch ausgerichtete Argumentation als normatives Deutungsangebot und Metanarrativ für vielfältige Narrationen, die Unrechtsverhältnisse skandalisieren, reinterpretiert werden.

Die von Kant im Rahmen der Naturzustandskonzeption als Vernunftrechtsidee ausgewiesene Rechts- und Kooperationspflicht (vgl. Kant 1996b: 430) ist zugleich als institutionentheoretische Pointe zu verstehen.¹ Der Akzent liegt auf der autonomie-theoretisch fundierten Forderung, eine öffentliche Plattform zu errichten, in deren Rahmen auf demokratische Weise Konfliktlösungen im (Menschen-)Recht vollzogen werden können. Dies kann als eine Prozedur übersetzt werden, in der die von Unrecht Betroffenen Geschichten im Rahmen einer herrschaftskritischen und -konstitutiven Praxis der Selbstautonomisierung erzählen. Denn wie insbesondere Ingeborg Maus herausgearbeitet hat, findet sich in Kants Kontraktualismus ein systematisch angelegter Republikanismus, der als öffentlicher Vernunftgebrauch Momente einer möglichen radikaldemokratischen und damit praktischen Deutung beinhaltet (vgl. Maus 1992).

Der zentrale Ausgangspunkt der kantischen Vernunftrechtskonstruktion ist zwar insofern analog zu dem Ausgangspunkt der *Theorie der Gerechtigkeit* zu sehen, als zum moralischen Handeln fähige Personen² hypothetisch vorausgesetzt werden, die sich im Natur- bzw. Urzustand auf vernünftigem Wege einigen sollen:

„In justice as fairness the original position of equality corresponds to the state of nature in the traditional of the social contract. This original position is not, of course, thought of as an actual historical state of affairs, much less as a primitive condition of culture. It is understood as a purely hypothetical situation characterized so as to lead to a certain conception of justice“ (Rawls 1972: 12).

Wesentlich ist jedoch die universale Idee einer alle Menschen adressierenden Autonomie aus der das (Menschen-)Recht auf Freiheit in Form der Selbstgesetzgebungspraxis abgeleitet wird. In nachmetaphysischer Perspektive lässt sich dies wie folgt reinterpreten: Die Menschen werden im Vernunftrecht als autonome Subjekte angerufen, sich in politischen (aber nicht *per se* demokratischen) Kontexten mit anderen herrschafts-betroffenen Subjekten praktisch dazu zu bekennen, unrechtsvermeidende Herrschaftsverhältnisse zu konstituieren. In dieser Deutungsperspektive kann im Anschluss an Gustav Radbruch (2003a: §§1f.; 2003b: 210) die Herleitung der das Recht rechtfertigenden Idee als politikpraktisches und provisorisches Bekenntnis zur Autonomie rekonstruiert werden, das im Rahmen der Naturzustandskonstruktion narrativ vermittelt wird und als konkrete Utopie sich in universaler Absicht permanent aktualisieren muss.

1 Der natürliche Zustand ist nicht etwa Ausdruck der Ungerechtigkeit (*iniustus*), sondern willkürförderlicher Rechtlosigkeit (vgl. Kant 1996b: 430).

2 In Rawls' *Theorie der Gerechtigkeit* heißt es: „fair between individuals as moral persons, that is, as rational beings with their own ends and capable, I shall assume of a sense of justice“ (Rawls 1972: 12).

Kants „Theorie der Institutionalisierung“ (Maus 1992: 253) ist damit als Metatheorie des Rechts angelegt, die sich begrifflich nicht damit begnügt, eine Theorie der Institutionen zu formulieren, sondern über die Bedingungen der Möglichkeit von Institutionen reflektiert und in diesem Sinne Momente der Konstitution, Transformation und Modifikation (reflexiv) thematisiert (vgl. Maus 1992: 249f.; Kant 1996a: 127ff.). Zur gleichen Zeit ist die abstrakt angelegte Theorie der Institutionalisierung eine autonomietheoretisch fundierte (vgl. Kant 1996a: 48, 161, 224), die die allgemeine – allen Menschen potenziell zur Verfügung stehende – Vernunftfähigkeit adressiert und Individuen auffordert, im Rahmen allgemeiner Vernunftgesetze die Organisation der Sozietät vorzunehmen:

„Der Akt, wodurch sich das Volk selbst zu einem Staat konstituiert, [...] ist der ursprüngliche Kontrakt, [...] und man kann nicht sagen: der Staat, der Mensch im Staate haben einen Teil seiner angeborenen äußeren Freiheit einem Zwecke aufgeopfert, sondern er hat die wilde gesetzlose Freiheit gänzlich verlassen, um seine Freiheit überhaupt in einer gesetzlichen Abhängigkeit, d.i. in einem rechtlichen Zustande unvermindert wieder zu finden; weil diese Abhängigkeit aus seinem eigenen gesetzgebenden Willen entspringt“ (Kant 1996b: 434).

Die Idee rationaler Autonomie ist bei Kant damit als systematisches Resultat eines vernunftrechtlich begründeten Apriori des Rechtsgesetzes angelegt, indem individuelle Autonomie und universale Anerkennung intern miteinander verschränkt werden. Die kantische Naturzustandskonstruktion ist damit Ausdruck einer Position, die auf den Aspekt autonomer Herrschaftsetablierung (ergo Selbstgesetzgebung) und Herrschaftskritik ausgerichtet ist; was impliziert, dass sie sich an einer alle politischen Kontexte umfassenden Konzeption wechselseitiger Anerkennung und Selbstgesetzgebung orientiert und weniger – wie bei Rawls – mit der Rechtfertigung bestimmter Grundgüter befasst ist (vgl. Rawls 1972: 233, 246 u. Kapitel V; ders. 1998: 151). Nicht zuletzt deshalb scheint es sinnvoll, auf Kants Naturzustand und nicht auf Rawls' Urzustand zu rekurrieren.

Angesichts der hier beabsichtigten nachmetaphysischen Wendung legitimatorischer Überlegungen, der zufolge apriorische Einsichten nicht mehr begründet werden können, möchte ich die Konzipierung des Naturzustands als ein Darstellungsmittel interpretieren, das mit der Aufgabenstellung betraut ist, Menschen als Mitglieder einer Weltbürgerrechtsgemeinschaft „im Werden“ anzusprechen (Brunkhorst 2002a: 263). Im Lichte dieser Interpretation entspricht die Naturzustandskonstruktion einem universalistisch ausgerichteten Motivationsversuch, der zu einer solidarischen Identifikation mit einem „generalisierten Anderen“ (Mead 1983: 203 und 1987)

anregen, d.h. im idealen Falle die Sinnhaftigkeit einer abstrakten Solidarität unter Rechtsgenossen (Brunkhorst 2002b) empathisch vermitteln kann. Eine nachmetaphysische Reformulierung des Naturzustands als Metanarrativ hat m.E. außerdem den Vorteil, dass dieses Konzept letztlich auf einer Autonomiekonzeption fußt, die die tiefe strukturelle Verwobenheit des Individuums mit anderen zum Ausgangspunkt wählt (vgl. Nussbaum 2000: 110).

Geschichten über Unrechtserfahrungen berichten darüber, wie es ist, wenn bestimmte grundlegende Rechte verweigert werden und nicht in Anspruch genommen werden können. Indem sie mittels narrativer Skandalisierung zum Ausdruck bringen, was die Abwesenheit dieser Rechte bedeutet, können sie gewissermaßen *ex negativo* dazu beitragen, die Notwendigkeit ihrer Institutionalisierung zu verdeutlichen und motivational zu unterstützen. Streng genommen handelt sich hier also nicht um eine zwingende Begründung, sondern um eine narrativ vermittelte Plausibilisierung von rechtspraktischen Erfordernissen im Lichte eines antizipierenden Bewusstseins (vgl. Bloch 1985).

Die kantische, über die Naturzustandsfiktion vermittelte Menschenrechtsperspektive kann so als offener Interpretationsrahmen für die Vielfalt politischer Kämpfe modelliert werden, die die Institutionalisierung eines Anerkennungsversprechens im Recht einfordern. Zu berücksichtigen ist, dass unter Bedingungen interkultureller Pluralität und verschiedenartig realisierter Rechtspraktiken Anerkennungskonflikte sehr unterschiedlich angelegt sein können. Deswegen kann die im kantischen Naturzustand vorgenommene Metaerzählung auch nur als Motivationsrahmen und als abstrakte Projektionsfläche für die Thematisierung von konkreten Unrechtsgeschichten konzipiert werden. Der Naturzustand fungiert *in diesem* Sinne als „ein Darstellungsmittel der öffentlichen Reflexion und Selbstaufklärung“ (Rawls 1998: 94) und soll im Folgenden als Erfahrungsstiftungsbegriff erläutert werden. Es kann so auf jene Bedingungen Bezug genommen werden, die erklären, warum es in den alltäglichen Kommunikationspraktiken gelingt, kontrafaktische Ideen und Phantasien zu entwickeln, die die provisorische Formulierung von Geltungsansprüchen und wechselseitigen Verpflichtungsperspektiven im Rahmen von praktischen Zukunftsprojekten ermöglichen.

3. Der Naturzustand als Medium und Begriff der Erfahrungsstiftung

Die Idee, den Naturzustand als Erfahrungsstiftungsbegriff zu entfalten, beruht auf der Vorstellung, dass Erzählungen nicht nur an der Vergangenheit orientiert sind,

sondern auch eine utopische Zukunftsorientierung aufweisen können, die semantische Vorgriffe ermöglicht (vgl. Bloch 1985, Kap. 9 u. 15; Kosellek 2006).

Die Naturzustandskonzeption fungiert somit als Folie der Imagination und damit als Projektionsfläche, in deren Rahmen Unrechtserfahrungen in rekonstruktiver *und* antizipativer Form thematisiert werden können. Das bedeutet: Im Sinne einer narrativen Basisstruktur wird in der Erzählung eine Idee des Vernunftrechts profiliert, der zufolge Menschen als Selbstzweck und autonome Subjekte zu betrachten sind. Zugleich wird aber auch verdeutlicht, dass angesichts fehlender Rechtsinstitutionen ein Problem der interpretatorischen Auslegung des Vernunftrechts besteht, das in der Folge ein Willkürproblem hervorruft (vgl. Kant 1996b: 430). Die Erzählung vermittelt auch, dass das Fehlen demokratisch organisierter Rechtsstrukturen und -verfahren dazu führen kann, dass es zu einer hegemonialen Selbstermächtigung durch machtvolle politische, ökonomische, aber auch juristische Eliten kommt. Insbesondere dann, wenn sie eine vage Idee des Rechts zu ihren Gunsten und damit willkürlich auslegen. Diese „Basiserzählung“ vermittelt somit ein grundlegendes Dilemma: Bleibt die Errichtung von Institutionen aus, in denen der Streit um die angemessene Auslegung des Rechts auf prozedurale und konfliktpazifizierende Weise vollzogen werden kann, besteht das Risiko willkürlicher Herrschaftspraktiken und Rechtsinterpretationen. Angesichts dessen übernimmt die Naturzustandserzählung damit die Rolle einer Argumentationsstütze, in der die Idee positiven (Menschen-)Rechts auf plausible Weise vermittelt wird. Es ist denkbar, dass Opfer von Unrechtserfahrungen sich in dieser Erzählung „wiederfinden“ und sie deshalb als Referenzrahmen für ihre politischen Kämpfe nutzen können.

Die Naturzustandserzählung erfährt in diesem Sinne eine demokratische Wendung: Sie stiftet einen inklusiven Rahmen zur praktischen Kritik an konkreten Unrechtszuständen. Die konfliktbezogenen, je nach Interpretationsrahmen traurigen oder auch schockierenden Geschichten sind auf die Vermeidung weiteren Unrechts ausgerichtet. Sie vermitteln in normativer Perspektive eine universale Verpflichtungsnotwendigkeit zur Vermeidung von physischen und psychischen Verletzungen. In dieser Blickrichtung kann die Naturzustandserzählung *Menschen als Menschen im Rahmen ihrer Fähigkeit zur Empathie* ansprechen und zur normativen Reflexion praktisch auffordern.

Wie ist ein solcher Vorgang vorstellbar? Ich gehe zunächst davon aus, dass die Vermittlung der Einsicht, Unrechtsverhältnisse in emanzipativer Einstellung zu überwinden, keiner Letztbegründung bedarf, sondern einer empathiegeleiteten Reflexion auf die Schrecken aktueller und vergangener Gewaltverhältnisse. Dies lässt sich im Anschluss an die *Dialektik der Aufklärung* als ein „im Leiden mündig werden“ formu-

lieren, das einen Artikulations- und Vermittlungsrahmen in der Naturzustandsfiktion findet (Adorno/Horkheimer 2008: 39). In den Erzählungen können wir als konkrete Subjekte angerufen werden, uns als universale Weltbürgergemeinschaft zu imaginieren. Wesentlich ist hier die Annahme, dass wir in Geschichten durch die Vermittlung einer konkreten Gewalterfahrung *ergriffen* und damit motiviert werden können, uns in die Situation des Anderen hineinzusetzen. Dies ist kein abstrakter und formaler Vorgang, sondern ein Prozess der phantasievollen und der intrinsischen (d.h. nicht paternalistisch verzerrten³) Anteilnahme am Schicksal des Anderen in universalisierender Einstellung. Diese beruht nicht zuletzt auch auf der identifizierenden Vorstellung, wie es wäre, selbst betroffen zu sein. Die Rollenübernahme bezieht sich in diesem Zusammenhang aber keineswegs nur auf den konkreten Anderen, sondern wird durch konflikthafte Auseinandersetzungen abstrahiert und universalisiert. Diesen Prozess möchte ich zugleich als eine – über Geschichten angeregte – Selbstrelativierung und Selbstrelationierung beschreiben, in der in kontrafaktischer Einstellung eine universale Gemeinschaft von SprecherInnen bzw. ErzählerInnen imaginiert wird. Das verbindende Moment ist die über Erzählungen vermittelte Einsicht in die grundsätzliche Verletzlichkeit der normativen Dignität der Menschen, die die Grundlage einer reflektierten Emotionalität und selbstverpflichtende Bereitschaft, zukünftiges Unrecht zu vermeiden, bildet.

Menschenrechtsdiskurse wären damit eine Projektionsfolie für die narrative Thematisierung von durch unterdrückende Herrschaftsverhältnisse hervorgerufenen Gewalterfahrungen und Traumatisierungen, die uns als Zuhörende ergreifen können. Über den Weg einer auf Solidarisierung ausgerichteten Identifikation können wir zu der normativen Überzeugung gelangen, dass wir zukünftige Opfer nur vermeiden können, wenn Rechtszustände geschaffen werden, in denen die von Unrecht Betroffenen als autonome AutorInnen von Recht und Politik auftreten können (Habermas 1998, Kap. 3). Es gibt keine Garantie, dass ZuhörerInnen eine Verpflichtung daraus ableiten, willkürliche und in diesem Sinne Unrecht produzierende Maßnahmen und Entscheidungen zu vermeiden. Es scheint dennoch plausibel, dass Geschichten – insbesondere vor dem Hintergrund kulturell unterschiedlicher Rationalitätskonzeptionen und Konflikterfahrungen – eher zum normativen Handeln motivieren können als abstrakte Geltungsbegründungen. Eine Verpflichtungsperspektive entspricht dagegen der autonomen, auf der Reflexion begründeten Einsicht, sich im Angesicht der Gräueltaten auf ein politisches Projekt der Menschenrechte einzulassen, das darauf ausgerichtet ist,

3 Treffend hierzu: Adornos und Horkheimers Beschreibungen der „narzisstischen Deformationen des Mitleids“ vgl. Adorno/Horkheimer 2008: 110).

zukünftiges Unrecht zu vermeiden. Und dies ist eine genuin normative Sichtweise, aus der heraus die Forderung, sich auf die Praxis der Menschenrechte einzulassen, legitimiert werden kann.

Zu bedenken ist hierbei allerdings, dass Unrechtsnarrationen nicht *per se* emanzipativ ausgerichtet sind. Wie alle Krisenbewältigungsversuche, können auch sie in regressives und repressives Verhalten umschlagen und damit scheitern. Pathologische, d.h. selbstbezügliche und narzisstische Kränkungsreaktionen (auf *vermeintliches* Unrecht oder vermeintliche Ungerechtigkeiten) können allerdings von emanzipatorischen Erzählungen insofern unterschieden werden, als letztere nicht etwa *Opferidentitäten* und *Sündenbockkonstruktionen*, kurz *pathologische* Exklusionsstrukturen festschreiben, sondern konstruktive bzw. kreative, den autonomen Spielraum *erweiternde* Handlungsperspektiven für die Konfliktbetroffenen in Aussicht stellen. Angesprochen sind insbesondere ideologische Standpunkte, die die Ansichten und Ansprüche des Anderen grundlegend ignorieren, um sich so einer konfliktbezogenen und selbstkritischen Auseinandersetzung zu entziehen. Eine Vernunft, die eine antizipierende und reflexive, d.h. selbstrelativierende, Empathieleistung nicht vollzieht, kann daher als willkürlich *verzerrt* kritisiert werden. Unrechtsgeschichten vermitteln demgegenüber im Idealfall über den Weg der metaphorischen Bilder die reflexiv-empathische Einsicht in die eigene normative Verletzlichkeit und Interdependenz. Somit kann eine Brücke zu der *die universelle Begründbarkeit negierenden* Konzeption emotionaler Verletzlichkeit⁴ – wie sie im Zusammenhang von Menschenrechtsdebatten prominent von Rorty befürwortet wird – gebaut werden, ohne kulturalistisch oder relativistisch zu argumentieren. Im Lichte dieser gedanklichen Bewegung kann an eine Formulierung Kants aus der *Kritik der reinen Vernunft* angeknüpft werden, mit der die Vernunft als ein „focus imaginarius“ konzipiert wird (vgl. Kant 1995: A644, B674).⁵ Es handelt sich um eine sich über das Medium der Sprache vermittelnde Vernunftkonzeption, in der die projektive, reflexive Phantasie als Ermöglichungsbedingung der Empathie fungiert. Mit Blick auf eine unter Bedingungen kontrafaktischer Rationalitätsunterstellungen begründeten und kantisch inspirierten Vorstellung von einer universalen ErzählerInnengemeinschaft kann die weltgesellschaftliche Integration als „rein kommunikative Vergesellschaftung“ (Habermas 1998: 393) nachvollzogen werden. Ich verstehe die nachmetaphysisch gedeutete Vernunftmodellierung Kants mithin als einen kommuni-

⁴ „We pragmatists argue from the fact that the emergence of the human rights culture seems to owe nothing to increased moral knowledge, and everything to hearing sad and sentimental stories“ (Rorty 1998: 172).

⁵ Dieser Gedanke ist inspiriert durch Lavelle (2010).

kativen und auf Lernprozessen basierenden Verstehensprozess (vgl. Mead 1983: 192; Dewey 1996: 38 u. 42 f.). Angesprochen ist hier eine Vernunftkonzeption, in der Denkbilder versprachlicht werden, Phantasien auf emphatische Weise zur Reflexion anregen und so zu Erfahrungsstiftungsbegriffen avancieren. Die Bezugnahme auf eine universale Rechtsidee entspricht damit einer *kulturtranszendierenden* Praxis, in der die Erzählung als ein autonomiekonstitutives Medium der kreativen Konfliktbearbeitung fungiert. Die Thematisierung von Unrechtserfahrungen bildet in diesem Sinne den Nährboden von politischen Anerkennungsforderungen, die die Transformation unterdrückender Herrschaftsarrangements ermöglichen.

Daraus ist folgender Schluss zu ziehen: So richtig die von Rorty vorgenommene Negation theoretisch hergestellter Letztbegründungen universeller Sollensgebote scheint (vgl. Rorty 2008: 321), so folgt daraus nicht zwingend, dass eine universale und kritische Vernunftperspektive grundsätzlich aufgegeben werden muss.⁶ Wenn Rorty herausstellt, dass alle menschliche Welterzeugung ein Ergebnis der sich in vielfältigen Sprachspielen artikulierenden und dynamischen Sprachpraxis ist (Rorty 2008: 46), kann die Welterzeugung in der Perspektive einer interkulturellen Vermittlung von Leiderfahrungen (ebd. 1989: 14) durchaus inklusiv und im oben erläuterten Sinne reflexiv sein. Die Naturzustandskonstruktion entspräche dann der von Rorty geforderten Idee eines literarisch hergestellten kreativen Innovationspotenzials (Rorty 1989: 154), die in der Naturzustandsfiktion einen Aufhänger hat. Entscheidend ist, dass es sich hier nicht um ein transzendental-logisches Begründungsapriori handelt, sondern um kreative Vernunftpraktiken im Rahmen eines „focus imaginarius“ (vgl. Lavelle 2010: 79).

Die These ist also, dass in der Naturzustandskonstruktion auf der Metaebene Metaphern auf sprachliche Weise vermittelt werden, die ein kognitives Potenzial entfalten, indem sie zur phantasievollen Reflexion anregen.⁷ Demnach korrespondieren die von Rorty gegenüber der Vernunftbegründung präferierten Loyalitätsgemeinschaften (vgl. Rorty 2008: 88) mit der Vorstellung einer universalen ErzählerInnengemeinschaft. Die Eigenschaft dieser ErzählerInnengemeinschaft ist, dass sich Personen mit anderen herrschaftsunterworfenen Subjekten über Unrechtserfahrungen und -konsequenzen austauschen. Angesprochen ist damit eine Form der solidarischen Reflexion, die über

⁶ Interessanterweise hat Rorty in einer Erwiderung auf Hauke Brunkhorst (2001) eingeräumt, dass die Annahme einer *den konkreten Kontext transzendierenden* (Sprach-)Logik im Zusammenhang des Gebens und Nehmens von Gründen zumindest dann angemessen ist, wenn sie nicht mit einer Metaperspektive letzter Gewissheiten gleichgesetzt wird (vgl. Rorty 2001: 108).

⁷ Zur Idee der produktiven Einbildungskraft vgl. Ricoeur (1986: 274) u. ders. (2000).

den Ist-Zustand von Unrechtszuständen hinausdenkend eine konkrete Utopie entwickelt. Dieser Reflexionsprozess kann als kontrafaktische Überschreitung des *status quo* beschrieben werden, in der eine bessere Gesellschaftsordnung imaginiert wird.⁸ Zudem kann die Vermittlung von Unrechtsgeschichten als ein poetischer Vorgang autonomer Selbstkreation beschrieben werden (vgl. Rorty 1994: 81 ff.). Ein Vorgang, der über die private Selbstbezüglichkeit insofern hinausweist, als das Entstehen einer metaphorischen Neubeschreibung alter Worte (Ricoeur 1986: 275 ff.) immer dann wahrscheinlich ist, wenn Menschen auf kreative Art und Weise im Sinne einer öffentlich gelebten Phantasie miteinander ins Gespräch kommen, in universaler Perspektive die Vergangenheit aufarbeiten und sich auf reflektierte Weise über die Zukunft unterhalten. Daraus folgt, dass Menschen im Recht als potenzielle PoetInnen angesprochen und dazu aufgefordert werden, ihre konkret-utopischen Vorstellungen nicht nur privat auszuleben, sondern mit anderen öffentlich Alternativen zu entwickeln und zu teilen, die auf Verbesserungen des *status quo* abzielen und Visionen der Emanzipation im und durch das Recht kreieren. Es soll deshalb der Gedanke profiliert werden, dass narrative Skandalisierungen in der Öffentlichkeit offensichtlich immer dann normativ begrüßenswert sind, wenn sie die negative Basis einer konkreten Utopie bilden (Bloch 1985), die zur phantasievollen Überschreitung bestehender Machtverhältnisse und unterdrückerischer Herrschaftsarrangements anregen. Übertragen auf die Sprache des Rechts impliziert dies, dass ein Unrechtsvermeidungscode als experimentelle Problemlösungsstrategie im Kontext demokratiekonstitutiver Praktiken des Erzählens entfaltet werden kann (Brunkhorst 1998; vgl. Dewey 1969, 1996).

4. Fazit

Ich habe zugunsten der Idee argumentiert, die Konzeption des Naturzustands in eine Projektionsfläche für (Un-)Rechtskritiken zu verwandeln. Auf diese Weise kann ein Raum kreiert werden, in dem die Mitglieder einer universalen Rechtsgemeinschaft in ihrer grundlegenden Verletzlichkeit, aber auch in ihrer normativen Würde und Fähigkeit zur Einsicht durch vielfältige Erzählungen zu Wort kommen. Entwickelt wurde daher ein Konzept der solidarischen Identifizierung, das in eine Vernunftpraxis eingebettet ist, die im Sinne des „focus imaginarius“ Denkbilder zur empathischen Reflexion hervorbringt. Die Naturzustandserzählung kann so als Initiator einer öffentlichen Debatte und als Inspiration zum öffentlichen Vernunftgebrauch verstanden

⁸ Einen ähnlichen Schluss ziehen Tietz (2001: 89, 97 u. 105 f.) und Brunkhorst (2001: 157).

werden. In dieser Ausrichtung scheint es m.E. möglich, dass Personen, auch wenn sie nicht die *gleichen* Unrechtserfahrungen besitzen, dazu motiviert werden, *Unrechtskonsequenzen* für Betroffene empathisch nachzuvollziehen bzw. zu antizipieren und als systematische Pointe auf das Recht zu beziehen. Das Konzept des Naturzustands fungiert in diesem Sinn als *Erfahrungsstiftungsbegriff*, der im Wesentlichen auf die antizipierende Verarbeitung und kreative Vermittlung von Unrechtserfahrungen im Rahmen narrativ angelegter Skandalisierungspraktiken ausgerichtet ist und so die Positivierung des Rechts systematisch plausibilisiert.

Literatur

- Adorno, Theodor W./Horkheimer, Max 2008: Dialektik der Aufklärung, Frankfurt/M.: S. Fischer Verlag.
- Benjamin, Walter 1999: Zur Kritik der Gewalt, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Bloch, Ernst 1985: Das Prinzip Hoffnung, Bd. 1., Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Brunkhorst, Hauke 1998: Demokratischer Experimentalismus. Politik in der komplexen Gesellschaft, Frankfurt/M., 7-21.
- Brunkhorst, Hauke 2001: Kritische Theorie und Pragmatismus, in: Schäfer, Thomas/Tietz, Udo/Zill, Rüdiger (Hrsg.): Hinter den Spiegeln. Beiträge zur Philosophie Rortys, Frankfurt/M., 145-161.
- Brunkhorst, Hauke 2002a: Zwischen Kriegeinsatz und Polizeiaktion: Die Legalisierung des Krieges in der Weltgesellschaft, in: Bohman, James/Lutz-Bachmann, Matthias (Hrsg.): Weltstaat oder Staatenwelt? Für und wider die Idee einer Weltrepublik, Frankfurt/M., 65-74.
- Brunkhorst, Hauke 2002b: Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft, Frankfurt/M. 2002.
- Dewey, John 1969: The Ethics of Democracy, The Early Works 1982-1898, Bd. I. Carbondale/Edwardsville.
- Dewey, John 1996: Die Öffentlichkeit und ihre Probleme, Bodenheim.
- Gerstenberg, Oliver 1997: Bürgerrechte und deliberative Demokratie. Elemente einer pluralistischen Verfassungsordnung, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 1998: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Kant, Immanuel 1995: Kritik der reinen Vernunft 2, Werkausgabe, Bd. IV, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Kant, Immanuel 1996a: Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik 1, Werkausgabe, Bd. XI., Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Kant, Immanuel 1996b: Die Metaphysik der Sitten, Werkausgabe, Bd. VIII, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Koselleck, Reinhart 2006: Begriffsgeschichten, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Lavelle, Patrizia 2010: Denkbilder. Zu den Beziehungen zwischen Kunst und Theorie bei Kant, in: Zeitschrift für Kritische Theorie, Jg. 16, Nr. 30-31, 77-96.
- Marcuse, Herbert 1994: Der eindimensionale Mensch, München: Piper.
- Maus, Ingeborg 1992: Zur Aufklärung der Demokratietheorie. Rechts- und demokratietheoretische Überlegungen in Anschluss an Kant, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Mead, George H. 1983: Eine pragmatische Theorie der Wahrheit, in: ders.: Gesammelte Aufsätze, Bd. 2, Frankfurt/M.: Suhrkamp, 185-210.

- Mead, G. H. 1987: Die Genesis der Identität und die soziale Kontrolle, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Nussbaum, Martha 2000: Emotionen und Ursprung der Moral, in: Nunner-Winkler, Gertrud/Edelstein, Wolfgang (Hrsg.): Moral im sozialen Kontext, Frankfurt/M.: Suhrkamp, 82-115.
- Radbruch, Gustav 2003a: Rechtsphilosophie, Studienausgabe, Heidelberg: C.F. Müller.
- Radbruch, Gustav 2003b: Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht, in: ders.: Rechtsphilosophie, Studienausgabe, Heidelberg: C.F. Müller.
- Rawls, John 1972: A Theory of Justice, Oxford: Clarendon Press.
- Rawls, John 1998: Politischer Liberalismus, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Rawls, John 1992: The Law of Peoples, Oxford: Clarendon Press.
- Ricoeur, Paul 1986: Die lebendige Metapher, München: Wilhelm Fink.
- Rorty, Richard 1989: Kontingenz, Ironie und Solidarität, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Rorty, Richard 1994: Hoffnung statt Erkenntnis. Eine Einführung in die pragmatische Philosophie, Wien: Passagen.
- Rorty, Richard 1998: Human Rights, Rationality, and Sentiments, in: ders.: Truth and Progress, Philosophical Papers, Vol. 3, Cambridge/Mass.
- Rorty, Richard 2001: Er widerungen auf Hauke Brunkhorst, in: Schäfer, Thomas/Tietz, Udo/Zill, Rüdiger (Hrsg.): Hinter den Spiegeln. Zur Philosophie Richard Rortys, Frankfurt/M.: Suhrkamp, 107-113.
- Rorty, Richard 2008: Philosophie als Kulturpolitik, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

FORUM

Die Menschenrechtspolitik der Europäischen Union

Interview mit der Vorsitzenden des Menschenrechtsausschusses des Europäischen Parlaments, Barbara Lochbihler

Die Europäische Union gründet sich in ihrem Selbstverständnis auf die Achtung der Menschenwürde und die Wahrung der Menschenrechte – Grundsätze, die sowohl für das politische Handeln der einzelnen Mitgliedsstaaten als auch der EU als Staatengemeinschaft verpflichtend sein sollten. Michael Krennerich und Karsten Malowitz interviewten für die *zeitschrift für menschenrechte* (zfmr) im April 2013 Barbara Lochbihler, seit 2009 Abgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen im Europäischen Parlament und dort seit 2011 Vorsitzende des Menschenrechts(unter)ausschusses, zu aktuellen Fragen der Menschenrechtspolitik der Europäischen Union.

zfmr: Frau Lochbihler, Sie kommen gerade von einer Reise aus Myanmar zurück. Wie schätzen Sie die politische Öffnung und die Lage der Menschenrechte dort ein?

Lochbihler: Es gibt tatsächlich eine umfassende Öffnung, die alle Bereiche des gesellschaftlichen und politischen Lebens betrifft. Nichts soll so bleiben, wie es war. Wenn man also Kritik übt, muss man sich immer vor Augen halten, dass vieles besser läuft als früher. Schauen wir zum Beispiel auf die Meinungsfreiheit. Als ich Anfang April das Land besuchte, wurden unabhängige private Zeitungen genehmigt. Ich habe mit dem Informationsminister gesprochen, und er erklärte mir, dass im entsprechenden Gesetz noch interne und externe Kritik aufgegriffen worden sei. Für mich war das ein gutes Beispiel dafür, dass selbst Militärs, die meist starr und autoritär strukturiert sind, flexibler werden können.

Mit den meisten ethnischen Gruppen gibt es Waffenstillstandsvereinbarungen. Auch das ist von großer Bedeutung. Nun braucht es ein Friedensabkommen, das diejenigen Menschen berücksichtigt, die im Zuge der Auseinandersetzungen vertrieben wurden. Für sie müssen Perspektiven geschaffen werden, damit sie wieder in ihre alte Heimat zurückkehren können. Daran wird gearbeitet, und auch das ist positiv. Im bedeutsamen Kachin-Staat gibt es noch keinen Waffenstillstand, aber zumindest Gespräche mit einer Gruppe. Darüber hinaus sind fast alle politischen Gefangenen entlassen worden.

Grundsätzlich geht es also in die richtige Richtung. Ganz schlecht sieht es jedoch mit Blick auf die Verfolgung und Diskriminierung von Muslimen aus. Hier ist noch nicht einmal die Dimension des Problems erfasst worden. Immer wieder finden pogromartige Ausschreitungen gegen Muslime statt, häufig ausgelöst durch buddhistische Hassprediger, aber mit Hilfe oder stillschweigender Duldung von Sicherheitskräften.

Alle meine GesprächspartnerInnen, ob ParlamentarierInnen oder VertreterInnen nichtstaatlicher Organisationen, konnten dieses Problem nicht einordnen und wollten auch nicht nachvollziehen, dass es sich hier um schwerste Menschenrechtsverletzungen handelt. Ihre Antworten erinnerten an Sprechschablonen: „Die nehmen uns unser Land weg.“ „Das sind Terroristen“. „Die sind ferngesteuert.“ Der für Migration zuständige Minister sprach von einem Stufenplan, um Muslimen mehr Freizügigkeit einzuräumen. Doch die Dimension des Problems hat auch er nicht erkannt, und darin besteht die größte Gefahr.

Dabei gilt es auch zu beachten, dass Diskriminierung einen historischen Hintergrund hat. Die Engländer haben einst die Muslime ins Land geholt. Das sitzt offenbar tief. Aber wenn Myanmar dieses Problem nicht in den Griff bekommt, wird es erfolgreiche Reformen in anderen Bereichen überschatten.

Die Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi hat im Gespräch mit mir darauf hingewiesen, dass eine der dringendsten Herausforderungen die Situation der ländlichen Bevölkerung sei. Die Mehrheit der Menschen auf dem Land lebt bislang nicht besser als früher. Viele Menschen haben keinen Strom, ein Konzept für eine Agrarpolitik fehlt. Sollen die Menschen also künftig auf den Plantagen chinesischer Agrarfirmen arbeiten? Oder wird in kleinbäuerliche Betriebe investiert? Hier wird zu wenig getan. Unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten – Recht auf Bildung, Arbeit, Wohnen – ist das äußerst problematisch.

zfmr: Welche Einflussmöglichkeiten hat die EU in diesen Konflikten und wie sollte sich ihrer Meinung nach die EU zukünftig gegenüber Myanmar verhalten?

Lochbihler: Im Mai hat das Parlament beschlossen, dass Myanmar wieder allgemeine Zollpräferenzen genießt. Wir Grünen haben dagegen gestimmt, weil keine zeitliche Begrenzung und kein Monitoring der Entwicklung vorgesehen ist. Jetzt besteht überhaupt kein Druck mehr und das stärkt jene Kräfte, die Fortschritte bei den Menschenrechten nur zugestehen, weil sie eine wirtschaftliche Öffnung brauchen. Es wäre besser gewesen, wie die Internationale Arbeitsorganisation ILO vorzugehen. Die ILO beobachtet, ob Zwangsarbeit und Kinderarbeit tatsächlich stufenweise abgebaut werden. Erst nach einer differenzierten Beobachtung wollen sie dann in zwei Jahren

gegebenenfalls bescheinigen, dass diese Verbrechen beseitigt wurden. Leider ist die EU bei ihren Sanktionen anders vorgegangen.

zfmr: Ist Myanmar ein Beispiel dafür, dass jahrelange Sanktionen gegen eine Diktatur langfristig Wirkung entfalten können?

Lochbibler: Die Veränderungen der Militärregierung sind nicht unbedingt das Ergebnis von Sanktionen. Das Regime konnte sich unter anderem an der Macht halten, weil es seine Bodenschätze weiterhin gezielt an einige Länder verkaufen konnte. Gelitten haben dagegen Teile der Bevölkerung. Sie wurden durch die Sanktionen isoliert. So gibt es zum Beispiel kein Bankwesen und keine Möglichkeit, außerhalb des Landes zu studieren.

Gleichwohl könnte man sagen, dass eine schrittweise Aufhebung der Sanktionen einen gewissen Wandel bewirkt hat. Die Sanktionen der EU waren an die Bereitschaft geknüpft, Waffenstillstände mit ethnischen Gruppen herbeizuführen oder politische Gefangene freizulassen. Dass die Sanktionen aufgehoben wurden, hat diese Prozesse sicherlich befördert. Allerdings wäre es sinnvoll gewesen, die Sanktionen nur begrenzt aufzuheben, weil das Problem der Muslim-Verfolgung nicht angegangen wird.

zfmr: Worin sehen Sie gegenwärtig die zentralen Herausforderungen für die Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Angelegenheiten der Europäischen Union, welches sind die aktuellen Hotspots europäischer Menschenrechtspolitik?

Lochbibler: Beginnen wir mit institutionellen Aspekten. Besonders wichtig ist, dass letztes Jahr ein strategischer EU-Menschenrechtsplan erstellt wurde, gefolgt von einem Aktionsplan. Dafür ist die EU-Kommission zuständig. Das gibt uns Abgeordneten und auch Nichtregierungsorganisationen die Möglichkeit, genau zu beobachten, was die EU plant und wie es mit der Umsetzung aussieht. Bislang klafft zwischen Wille und Handlung eine große Lücke. Einer guten Intention folgt nicht unbedingt ein entsprechendes Vorgehen.

Im letzten Jahr wurde zudem die Stelle eines Sonderbeauftragten für Menschenrechte geschaffen, die dem Europäischen Außendienst angegliedert ist. Das Amt bekleidet nun Stavros Lambrinidis. Er soll dafür sorgen, dass das Thema Menschenrechte in der internationalen Zusammenarbeit der EU, in multilateralen Gremien und in Konfliktgebieten stärker präsent ist. Das ist ein positiver Schritt.

Die thematischen Hotspots ergeben sich aus den jüngsten politischen Entwicklungen, zum Beispiel aus den Konsolidierungs- und Transformationsprozessen in der südlichen Nachbarschaft. Also rund ums Mittelmeer, im Maghreb. Wir beschäftigen uns damit, wie sich die neuen arabischen Regierungen entwickeln, welche Bedeutung

sie den Menschenrechten in der Gesetzgebung einräumen. Und wir schauen, wo wir diese Prozesse, etwa im Rahmen der EU-Nachbarschaftshilfe, unterstützen können.

Ständig von Bedeutung ist die östliche Partnerschaft. Häufig blicken wir auf die Situation in Weißrussland oder in der Ukraine. Dann beschäftigen uns noch die strategischen Partnerschaften mit China, Russland, aber auch den USA. Gerade in Kooperationen mit diesen Staaten kommt der Menschenrechtsansatz immer zu kurz.

zfmr: Das Europäische Parlament bestimmt den öffentlichen Menschenrechtsdiskurs der EU erheblich mit. Der tatsächliche Einfluss der Resolutionen und anderer Aktivitäten des Parlaments für den Menschenrechtsschutz außerhalb der EU ist jedoch – einer aktuellen Studie zufolge¹ – begrenzt. Welche Bedeutung kommt Ihrer Erfahrung nach den Debatten, Berichten und Entschlüssen des Parlaments für den internationalen Menschenrechtsschutz zu – und was könnte besser gemacht werden?

Lochbihler: Die von Ihnen erwähnte Studie muss man mit Vorsicht genießen. Wenn man als Orientierungsgröße untersucht, welche Auswirkungen die Menschenrechtspolitik der EU auf Nordkorea hat, ist es wenig verwunderlich, dass das Ergebnis schlecht ausfällt. Auch mit Blick auf Myanmar oder den Iran sind die Resultate erwartungsgemäß bescheiden. Das muss man berücksichtigen, wenn von dieser Studie die Rede ist.

Ich habe viele Rückmeldungen aus Ländern, in denen Resolutionen des EU-Parlaments zur Menschenrechtslage durchaus positive Wirkung zeigten. In einigen lateinamerikanischen, afrikanischen und asiatischen Staaten haben sie Debatten provoziert. AktivistInnen oder ParlamentarierInnen stützten sich auf unsere Entschlüsse, um ihren Anliegen Nachdruck zu verleihen. So gesehen haben diese Resolutionen sehr wohl Auswirkungen. Wir wissen auch, dass in Einzelfällen Aufforderungen der EU-Außenbeauftragten Catherine Ashton die Aufschiebung von Hinrichtungen bewirken konnten. Ich würde also nicht sagen, dass der Einfluss so gering ist. Die EU und folglich das Parlament werden als aufrichtigerer Vertreter der Menschenrechte gesehen als zum Beispiel in jüngster Zeit die USA.

zfmr: Jedes Jahr versuchen Tausende von Flüchtlingen aus den Staaten Afrikas über das Mittelmeer nach Europa zu gelangen, weil sie in ihrer Heimat keine Zukunft für sich und ihre Familien sehen. Für viele von ihnen endet die Flucht tödlich, während kriminelle Schlepperbanden am Elend der Armen verdienen. Schätzungen der Menschenrechtsorganisation Borderline zufolge sollen seit 1988 rund 19000 Menschen an den Außengrenzen

1 European Parliament. Directorate-General for External Policies, Policy Department: The impact of the resolutions and other activities of the European Parliament in the field of human rights outside the ECU, December 2012.

der EU gestorben sein. Die hauptsächlich betroffenen Staaten im Süden der EU – Spanien, Malta, Italien und Griechenland – reagieren mit Abschottung, beklagen aber auch mangelnde Solidarität seitens der wohlhabenderen nördlichen Mitgliedsstaaten. Stehen die gegenwärtigen Praktiken ihrer Meinung nach im Einklang mit den Menschenrechten? Und was sollte die EU Ihrer Ansicht nach tun, um die Lage der Betroffenen zu verbessern?

Lochbiber: In dieser Frage kommen wir nur weiter, wenn Einreiseländer, also vor allem EU-Mittelmeeranrainer, von anderen EU-Staaten entlastet werden. Zum Beispiel von Deutschland. Das Dublin-II-Abkommen, das die Verantwortung *de facto* an Italien, Griechenland oder Spanien abwälzt, muss dringend reformiert werden. Derzeit sind wir in der unglaublichen Situation, nachweisen zu müssen, wie inhuman die Bedingungen zum Beispiel in griechischen Auffanglagern sind, um zu verhindern, dass in diese Länder abgeschoben wird. Solidarität, wie sie in der EU immer postuliert wird, sucht man vergebens. Dabei könnten Staaten freiwillig Verantwortung übernehmen.

Wenn ich auf die Menschen schaue, die nach Europa kommen wollen und kein Visum haben, gibt es zwei Probleme. Erstens brauchen wir eine Migrationspolitik, die ihren Namen verdient. Nur so können wir verhindern, dass wir diese Menschen in ein europäisches Asylsystem zwingen, weil sie keine andere Möglichkeit haben, einzureisen und Arbeit zu finden. Zweitens: Flüchtlinge, die bei uns Schutz suchen wollen, haben kaum mehr eine Chance, ihr Recht auf Asyl wahrzunehmen. Die Außengrenzen wurden immer dichter gemacht, und das vor allem mit Hilfe der Grenzschutzagentur FRONTEX.

Die Agentur attestierte sich jüngst selbst erfolgreiche Arbeit und meinte damit, dass es an den Außengrenzen weniger Grenzeintritte gegeben habe. Mit Erfolg hat das nichts zu tun. *De facto* heißt das: Schutzsuchende kommen erst gar nicht mehr hierher. Deshalb ist die Lage an diesen Grenzen eine der größten menschenrechtspolitischen Herausforderungen. Im Parlament konnten wir durchsetzen, dass FRONTEX jetzt in die Pflicht genommen wird. Die Agentur muss den Abgeordneten von ihrer Arbeit berichten. Zudem wurde ein Beratungsgremium für Menschenrechtsfragen eingerichtet, in dem VertreterInnen des UNHCR und einzelner NGOs sitzen. Außerdem gibt es jetzt eine Menschenrechtsbeauftragte, die aber der Agentur untersteht und folglich nicht unabhängig agieren kann.

Das sind erste zögerliche Schritte in die richtige Richtung. Wir sind allerdings weit davon entfernt, dass FRONTEX menschenrechtsorientiert oder im Interesse der Flüchtlinge agiert. Natürlich ist nicht nur die Agentur für die hunderte bis tausende von Toten jährlich verantwortlich zu machen. Aber in einzelnen Beispielen sieht man

sehr wohl, dass im Zusammenspiel zwischen nationalen Grenzorganisationen und FRONTEX keine Hilfe geleistet wurde – und das mit tödlichen Konsequenzen. Wir müssen prüfen, ob die Agentur reformierbar ist oder langfristig abgeschafft werden muss.

Zudem haben wir das Problem, dass Europa mit Staaten, aus denen Flüchtlinge einreisen, Rückübernahmeabkommen schließt. So können die Flüchtlinge in Länder wie Marokko oder Algerien abgeschoben werden, in denen sie mittellos festsitzen und nicht einmal die Chance haben, in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Die EU macht sich hier zum Mittäter. Sie agiert nicht im Sinne der betroffenen Menschen, sondern will diese einfach nur loswerden.

zfmr: Müsste die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik nicht viel stärker Außen- und Innenpolitik der EU verzahnen? Warum wird beispielsweise das Konzept eines „General Approach to Migration“ der Europäischen Kommission nicht angemessen umgesetzt?

Lochbihler: Weil es sich um unterschiedliche Ressourcen handelt. Um einen Überblick zu bekommen, bräuchten wir zunächst eine Arbeitsmarkt- und Arbeitsplatzanalyse in den verschiedenen EU-Bereichen. Dann müssten wir diese Arbeitsplätze außerhalb der EU anbieten. Selbstverständlich wäre eine Verzahnung von Außen- und Innenpolitik hier längst notwendig. Das fordern auch wirtschaftliche Akteure schon lange, denn Europa ist ein überalternder Kontinent mit viel zu wenigen jungen Arbeitskräften. Aber faktisch kommt die Migrationspolitik nur in ganz kleinen Schritten voran, auch weil diese Verzahnung nicht funktioniert.

Allerdings kann man das nicht mit der Flüchtlingspolitik in einen Topf werfen. Es gibt viele Flüchtlinge, die nicht zu uns kommen, weil sie Arbeit suchen. Manche können gar nicht arbeiten. Klar ist: Für alle Flüchtlinge muss die Genfer Konvention gelten, deren Schutz muss garantiert werden. Das ist da das Wichtigste.

zfmr: Sehen Sie einen Zusammenhang zwischen außenhandelspolitischen Maßnahmen der EU, wie etwa dem bilateralen Fischereiabkommen mit einer Reihe afrikanischer Staaten, und der wachsenden Zahl von Armutsflüchtlingen aus diesen Regionen?

Lochbihler: Natürlich gibt es einen Zusammenhang zwischen einer EU-Fischereipolitik, die erlaubt, dass vor den westafrikanischen Küsten die Bestände leergefischt werden, und der zunehmenden Armut in Ländern wie Mauretanien. Schließlich hat man Menschen in dieser Region die Lebensgrundlage genommen. Ähnliches ist in vielen Partnerländern zu beobachten, wenn es etwa um eine Marktöffnung im Rahmen von Freihandelsabkommen geht. Aber Armut ist ein vielschichtiges Problem, deshalb würde ich die Gründe für Armutsflucht nicht nur darauf reduzieren, dass EU-Verträge nicht die entsprechenden Klauseln beinhalten.

zfmr: Wie steht es allgemein um die menschenrechtliche Kohärenz des auswärtigen Handels der Union? Werden die menschenrechtlichen Auswirkungen beispielsweise von Handelsabkommen selbst angemessen erfasst?

Lochbibler: Menschenrechtsklauseln in EU-Handelsabkommen kommen leider selten adäquat zur Geltung. Im Parlament führen wir endlose Debatten und stellen solche Verträge infrage, wenn sie keinen entsprechenden Menschenrechtsschutz garantieren. Doch leider können wir uns nicht durchsetzen. In einer wenn auch knappen Abstimmung wurde zum Beispiel vor kurzem das Handelsabkommen mit Kolumbien oder Peru bestätigt, obwohl es in diesen Ländern schwerste Menschenrechtsverletzungen gibt. Die wirtschaftlichen Interessen auf beiden Seiten sind stärker als menschenrechtliche Bedenken. Bei Assoziationsabkommen mit Ländern wie Indien oder Vietnam hat EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso vorab schon angekündigt, eine Menschenrechtsklausel sei nicht notwendig. Wir führen also einen ständigen Kampf mit wirtschaftlich orientierten Kräften, damit wenigstens ein Minimum an Reglementierung in den Abkommen festgeschrieben wird.

Die Wahrnehmung der Problematik ist auch hier eher von Skandalen getrieben. Wenn in Bangladesch ArbeiterInnen verbrennen und festgestellt wird, dass EU-Firmen an der Produktionskette beteiligt sind, muss plötzlich unbedingt etwas getan werden. Aber im Menschenrechtsausschuss arbeiten wir häufig mit Berichten, die den Zusammenhang zwischen Wirtschaftspolitik und Menschenrechten herstellen. Auch hier hapert es gewaltig an der Umsetzung. Es gibt keine systematische Aufarbeitung.

zfmr: Außenpolitisch setzt die EU bevorzugt auf den Einsatz von „soft power“, d.h. nichtmilitärischer Mittel zur Lösung politischer Konflikte. Durch die gewaltsamen Konflikte in Mali und Syrien ist diese Strategie unter Druck geraten. Insbesondere Frankreich, aber auch Großbritannien treten verstärkt für den Einsatz militärischer Mittel ein. Können, ja müssen Menschenrechte unter bestimmten Umständen mit militärischen Mitteln verteidigt bzw. durchgesetzt werden?

Lochbibler: Hinter Konflikten wie dem in Mali steckt meist eine lange Liste des Versagens. Häufig hätte das Schlimmste verhindert werden können, wenn die internationale Gemeinschaft frühzeitig gehandelt hätte. Niemand hat sich ernsthaft darum gekümmert, dass bewaffnete islamistische Kämpfer mit samt ihren Waffen aus dem libyschen Bürgerkrieg quer durch die Sahara in den Norden Malis gezogen sind. Ich halte es für illusionär, zu glauben, dass man mit militärischen Mitteln eine Veränderung herbeibomben kann. Man kann punktuell in ein militärisches Geschehen eingreifen, um eine akute Entwicklung in die eine oder andere Richtung zu wenden.

Die Komplexität von Problemen kann man damit aber nicht lösen. So sieht es auch in Mali aus. Eine Streitmacht wie die französische hat natürlich schnell militärische Erfolge. Die Ursachen bleiben jedoch bestehen. Und leider mussten wir ja feststellen, dass auch die von den Franzosen unterstützten einheimischen Truppen massiv Menschenrechte verletzt haben.

Sinnvoll scheint mir der Ansatz der EU, mit der Ausbildung malischer Soldaten dafür zu sorgen, dass das Militär des Landes selbst gestärkt wird. Wichtig ist es natürlich, dass hier auch eine menschenrechtliche Ausbildung stattfindet. Zugleich bestehen bei diesen Schulungen Risiken. Denken Sie daran, dass die USA bereits früher die Armee in Mali ausgebildet hat. Was ist aus den Soldaten geworden? Sie haben geputscht, sind zu den Islamisten übergelaufen oder haben sich privaten Sicherheitsdiensten angeschlossen.

Aber die EU-Sicherheitspolitik steckt ja ohnehin noch in den Kinderschuhen, eine eigene EU-Außenpolitik ist gerade erst am Entstehen. Die Staaten des Bündnisses agieren wie Frankreich in Mali nach eigenen wirtschafts-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Interessen. Gemeinsam ist den EU-Staaten, dass sie in der NATO sind, und vor allem dort ist die Interventionspolitik beheimatet. Als EU mischen sie bislang vor allem mit, um über Verhandlungen, Embargos oder die Entsendung von Schutztruppen eine bewaffnete Konfrontation zu vermeiden. Das halte ich für einen richtigen Ansatz, und auch eine vernünftige Menschenrechtspolitik kann Kriege verhindern.

zfmr: Aktuellen Berichten zufolge wird die humanitäre Lage insbesondere in den von den Aufständischen kontrollierten Gebieten Syriens immer dramatischer, da ein Großteil der humanitären Hilfslieferungen der VN und anderer Organisationen die dortigen Menschen gar nicht erreicht. Auch in vielen der nicht von den VN kontrollierten Flüchtlingslagern ist die Not groß. Was tut die EU, um den Menschen in den betroffenen Gebieten zu helfen?

Lochbihler: Die EU leistet im Rahmen ihrer humanitären Hilfe gute Arbeit. Im Dezember habe ich ein Flüchtlingslager auf der türkischen Seite der Grenze besucht. Auch der türkische Staat arbeitet exzellent. Dennoch ist es sehr sinnvoll, dass die EU die Nachbarländer Syriens entlastet und nichtstaatliche Organisationen finanziell unterstützt. Im Rahmen von Resettlement-Programmen werden in der EU Flüchtlinge aufgenommen, auch das ist eine wichtige Maßnahme. Notwendig wäre es, in Syrien selbst mehr Kanäle zu erschließen, damit die humanitäre Hilfe auch dort an die Menschen gelangt.

Wir hatten im Parlament in den letzten zwei Jahren mehrmals Oppositionelle zu Besuch und sind bemüht, zu einer einheitlichen Positionierung zu kommen, also einer

gemeinsam getragenen Alternative zum Assad-Regime. Im Moment gilt es trotzdem, größte Vorsicht walten zu lassen. Trotz der Brutalität des Krieges halte ich es für falsch, Syrien militärisch von außen anzugreifen. Anstatt zu einer Pazifizierung könnte das zu einer Intensivierung der Kämpfe führen.

Es wäre notwendig, eine UN-Mission zur Recherche der Menschenrechtslage zu unterstützen. Auch wenn das angesichts der Lage hilflos erscheint: Die Verbrechen müssen aufgeklärt und dokumentiert werden. Das ist ein schwacher Trost für die Opfer, aber ein wichtiger menschenrechtlicher Ansatz, der in die Zukunft weist.

zfmr: Der Menschenrechtsausschuss des Europäischen Parlaments – als Unterausschuss des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten – beschäftigt sich nur mit der Menschenrechtslage außerhalb der EU. Wer sorgt sich denn innerhalb der EU um die Wahrung der Menschenrechte?

Lochbiber: Wir haben die Grundrechte-Agentur in Wien, die sehr gute Analysen und Empfehlungen für alle EU-Staaten erarbeitet. Sie beschäftigt sich mit dem Anstieg von Antisemitismus, Islamophobie, Antiziganismus, Rassismus und Diskriminierung. Im Parlament ist der Innenausschuss für Themen wie die Flüchtlingspolitik, Rassismus und Diskriminierung zuständig.

zfmr: Welche menschenrechtlichen Probleme innerhalb der EU sind Ihrer Ansicht nach besonders dringlich?

Lochbiber: In vielen EU-Staaten ist die Situation der Roma und der Sinti sehr bedrohlich. Teilweise finden Pogrome gegen diese Bevölkerungsgruppe statt. Die Menschen leben unter katastrophalen Bedingungen. In Ländern Osteuropas, in denen die wirtschaftliche Entwicklung nicht vorangeht, sind Roma und Sinti, die auf der sozialen Leiter ganz unten stehen, doppelt und dreifach betroffen. Wir haben eine Armutswanderung innerhalb der EU, weil diese Leute so arm sind, dass sie kaum über den Winter kommen. Sie haben vielleicht noch eine Holzhütte, aber kein Brennmaterial zum Heizen.

Die EU hat schon zum zweiten Mal eine EU-Roma-Integrationsstrategie erarbeitet. Sie wurde 2011 verabschiedet und fordert die nationalen Regierungen auf, im Bereich des Wohnens, der Arbeit, der Bildung und der Gesundheit intensivere Anstrengungen zu unternehmen, um Roma und Sinti ein menschenwürdiges Leben zu gewährleisten. Dafür stellt die EU Geld zur Verfügung, doch leider wird die Möglichkeit zu wenig genutzt.

Von großer Brisanz ist natürlich die Asylpolitik. Die verheerenden Zustände in griechischen Lagern, der Rassismus gegen die Gestrandeten in Italien oder das überzogen lange Arbeitsverbot für Asylbewerber in Deutschland ...

Wir haben zudem weiterhin eine ganze Reihe nicht aufgearbeiteter Fälle aus Zeiten der Ära des US-Präsidenten George W. Bush. Damals wurden Terrorverdächtige widerrechtlich und geheim von der CIA in und durch Europa verschleppt und gefoltert. Aus diesen Fehlern wurden kaum Lehren gezogen. Noch immer können in vielen EU-Staaten Sicherheits- und Geheimdienste unbeobachtet agieren wie ein Staat im Staat.

Die Liste der dringenden Menschenrechtsprobleme ist lang. Da ist noch der Umgang mit bewaffneten Drohnen, für den es in der EU keine gemeinsame Regelung gibt und der menschenrechtlich grundlegende Fragen aufwirft. So darf die US-Regierung ja offensichtlich von deutschem Boden aus Drohnen steuern, mit denen völkerrechtswidrige gezielte Tötungen vorgenommen werden. Oder die digitale Überwachungstechnologie, die europäische Firmen in autoritäre Staaten liefern, wo deren Anwendung dazu führte, dass Oppositionelle ausspioniert und gefoltert wurden.

zfmr: Im Zuge der Finanzkrise sehen sich einige Mitgliedsstaaten der EU zu drastischen Sparmaßnahmen gezwungen. Soziale Leistungen und Unterstützungen werden massiv gekürzt, in besonders stark betroffenen Ländern wie Griechenland und Spanien geraten immer mehr Menschen in existentielle Not. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen der Sparmaßnahmen aus menschenrechtlicher Sicht? Ist die Wahrung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte innerhalb der EU durchgängig gewährleistet?

Lochbihler: Wenn man sich die Situation in Griechenland anschaut, wo sich teilweise die von den Sparmaßnahmen betroffenen Menschen nicht mehr ihre Medizin leisten können, dann muss man von einer Einschränkung des Rechts auf Gesundheit sprechen. Und wenn ich sehe, dass durch die Sparmaßnahmen viele Faschisten in die Parlamente kommen, die eine ganz andere Auffassung von Menschenrechten und Gleichberechtigung haben, ist klar: Es kommen große Verwerfungen auf uns zu. Natürlich werden gerade die Ärmsten der Armen, etwa Obdachlose, in solchen Krisen noch weniger Beachtung finden. Da stehen wir mit Blick auf die Menschenrechte am Anfang einer schwierigen Entwicklung.

Im Parlament haben wir einen Bericht über die Auswirkungen der EU-Wirtschaftskrise auf Drittstaaten im Parlament verabschiedet. Da wird deutlich, dass in den nationalen Haushalten der EU-Staaten immer weniger Geld für Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechtsarbeit außerhalb der EU zur Verfügung steht. Das gilt auch für einzelne EU-Budgetlinien. Auch dieser Haushalt ist kleiner geworden. In der Haushaltslinie für Demokratie- und Menschenrechtsförderung konnten wir den Standard noch halten. Aber das ist ein ganz kleiner Bereich. In der Entwicklungszusammenarbeit der EU müssen wir mit Einbußen und Streichungen rechnen.

zfmr: In einigen Staaten der EU, vor allem in Ungarn und Rumänien, gerät die Justiz immer stärker unter politischen Druck durch die jeweiligen Regierungen. Wie bewerten Sie die Entwicklungen in diesen Ländern, insbesondere Ungarn? Und was halten Sie von den bisherigen Reaktionen der EU auf die mit diesen Entwicklungen verbundenen Einschränkungen der Menschenrechte?

Lochbihler: Die menschenrechtliche Entwicklung in Ungarn ist gravierend. Die Medien werden gleichgeschaltet und das Justizwesen so eingegrenzt, dass man nicht mehr von einer Unabhängigkeit der Justiz sprechen kann. Die Gewaltenteilung ist nicht gewährleistet. Würde das Land jetzt bei der EU einen Aufnahmeantrag stellen, müsste dieser schlichtweg abgelehnt werden. Meiner Meinung nach ist es längst an der Zeit, die ungarische Regierung im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens zu bestrafen.

Die Empörung teile ich übrigens mit vielen KollegInnen. Doch leider führt sie nicht zu einer entsprechenden Verurteilung im Parlament. Lange Zeit konnte sich die ungarische Regierung von Viktor Orbán des Schutzes seiner konservativen Parteifamilie sicher sein. Jetzt kommt wenigstens langsam in der Kommission etwas Bewegung in die Sache. Ähnlich vorsichtig gingen sozialdemokratische Abgeordnete mit Rumänien um. Obwohl die dortigen Veränderungen nicht verfassungskonform waren, haben sie sich in ihrer Kritik zurückgehalten, weil die Regierung den Sozialisten nahesteht.

Dazu kommt natürlich der Unwillen in den betreffenden EU-Mitgliedsstaaten, die eigenen Menschenrechtsverletzungen zu thematisieren. Auch das macht es schwierig, diese Fragen innerhalb der EU-Institutionen anzugehen.

zfmr: Haben Sie den Eindruck, dass die Instrumente der EU ausreichen, um schwerwiegende oder anhaltende Menschenrechtsverletzungen innerhalb der EU zu sanktionieren?

Lochbihler: Wir haben eine Grundrechte-Charta, eine Ombudsperson und einen Petitionsausschuss. Sehr viele Fälle aus der EU liegen beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Es mangelt also nicht unbedingt an Instrumenten. Die EU sollte als gesamtes Bündnis der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) beitreten. Dieser Prozess ist leider ins Stocken geraten, weil sich Großbritannien quergestellt hat. Hier muss es unbedingt vorangehen, denn dann wären Organisationen wie die Grenzschutzagentur FRONTEX automatisch dieser Konvention verpflichtet. EU-BürgerInnen hätten mehr Rechtsschutz, weil sich künftiges EU-Recht immer an der EMRK orientieren müsste. Wir kämpfen deshalb weiter für diesen Beitritt.

zfmr: Frau Lochbihler, wir danken Ihnen für das Gespräch.



WOLFRAM KARL (HRSG)

Religionsfreiheit im Zeichen der Globalisierung und Multikulturalität

XVI, 199 Seiten

150 × 230 mm

broschiert

€ 29,90

ISBN 978-3-7097-0003-7

LIEFERBAR

Die Religionsfreiheit im weiteren Sinn – verstanden als umfassende Gedanken-, Gewissens- und Glaubensfreiheit – ist in Zeiten zunehmender religiöser und kultureller Pluralität besonderen Herausforderungen und neuen Fragen ausgesetzt.

Das Österreichische Institut für Menschenrechte lud aus Anlass seines 25-jährigen Bestehens Experten aus Wissenschaft und Praxis ein, um dieses Thema aus verschiedenen Perspektiven darzustellen sowie Fragen des praktischen Neben- und Miteinander der Religionen und Weltanschauungen zu erörtern. Eine besondere Rolle spielten dabei die Stellung der Religion im öffentlichen Raum und das Verhältnis zwischen dem Staat und den Religionsgemeinschaften, namentlich auch im Hinblick auf den Islam in Österreich.

Die Vorträge und Diskussionsbeiträge aus den Bereichen der Grund- und Menschenrechte, der Philosophie, des Staats- und Verwaltungsrechts sowie aus der praktischen Erfahrung des interreligiösen und interkulturellen Lebens wurden für die Drucklegung aktualisiert und zum Teil beträchtlich erweitert. Sie bieten in ihrer Verbindung von (mehrdimensionaler) Theorie und erlebter Praxis einen ausgezeichneten Überblick über wesentliche Fragestellungen im Bereich der Glaubens-, Gewissens- und Religionsfreiheit.

BUCHBESPRECHUNGEN

Heiko Heinisch/Nina Scholz: *Europa, Menschenrechte und Islam – ein Kulturkampf?*, Wien 2012 (Passagen Verlag), 550 Seiten, € 24,90



Der Islamismus stellt eine Herausforderung für den Westen dar. Das zeigt etwa der „Karikaturenstreit“ von 2005/2006 in Dänemark. Kurt Westergaard hatte in einem dänischen Periodikum Mohammed mit einem Turban gezeichnet, der einer Bombe glich. Die Folge: Arabische Medien riefen zum Boykott dänischer Waren auf. Im Gegenzug druckten einige europäische Organe die Karikaturen nach, andere zeigten sich leisetretterisch. Die Angelegenheit eskalierte: Die Botschaften Dänemarks und Norwegens standen in Damaskus in Flammen. Auf Demonstrationen sollen über 150 Menschen getötet worden sein. Die Bundeskanzlerin trat in ihrer Laudatio für Westergaard, der 2010 den „Preis für die Freiheit und Zukunft der Medien“ erhalten hatte, couragiert auf: „Bei dem Mann, den Sie heute

auszeichnen, dem dänischen Zeichner und Karikaturisten Kurt Westergaard, geht es um die Meinungs- und Pressefreiheit. Bei ihm geht es darum, ob er in einer westlichen Gesellschaft mit ihren Werten seine Mohammed-Karikaturen in einer Zeitung veröffentlichen darf, ja oder nein, egal ob wir seine Karikaturen geschmackvoll finden oder nicht, ob wir sie für nötig und hilfreich halten oder eben nicht. Darf er das? Ja, er darf“ (115).

Dieser Karikaturenstreit wird in dem Band der Wiener Autoren, des Historikers Heiko Heinisch und der Politikwissenschaftlerin Nina Scholz, ausführlich referiert und bewertet (91-116). Sie nehmen klar Stellung für die Meinungsfreiheit. Ihnen geht es darum, das westliche Demokratieverständnis mit dem islamistischen zu konfrontieren – vor dem Hintergrund der Menschenrechte. Heiko Heinisch und Nina Scholz verstehen sich als engagierte Anhänger universell geltender Menschenrechte. Sie wenden sich vehement und differenziert gegen deren Relativierung.

Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile. In diesem Fall ist es jedoch anders. Kapitel für Kapitel fällt überzeugender als das Buch insgesamt aus. Schließlich fehlt eine schlüssige Verbindung zwischen den

einzelnen Kapiteln. Zwar ist der rote Faden – die Verteidigung der Menschenrechte in den unterschiedlichsten Bereichen – stets gut erkennbar, aber die (nicht begründete) Reihenfolge der 16 Kapitel, die jeweils am Ende Literaturhinweise enthalten, ist im Grunde so beliebig wie die Auswahl und Anordnung der Begriffe, denen sie sich widmen: Der Begriff Islamophobie – Multikulturalismus – Toleranz – Meinungsfreiheit – Bilderverbot – Karikaturenstreit – Dissidenten – Judenfeindschaft – Integration – Religionsfreiheit – Kopftuch – Ehre und Gewalt – Dschihad – Die Kreuzzüge – Scharia – Menschenrechte. Überschneidungen, etwa zwischen „Religionsfreiheit“ und „Kopftuch“, sind auf diese Weise unumgänglich. Besonders gelungen fallen die Passagen über den Begriff der „Toleranz“ aus, der eben mehr bedeutet als Duldung. „Toleranz zeigt sich weder in starrer Abgrenzung noch in gleichgültiger Zulassung von anderen Lebensgewohnheiten. Vielmehr wird sie sichtbar in der Akzeptanz der Freiheit anderer, Überzeugungen zu vertreten und eine Lebensgestaltung zu wählen, die den eigenen Wertigkeiten mitunter völlig zuwiderläuft, solange sie nicht gegen die Freiheit anderer verstoßen“ (75).

Der zentrale Begriff „Europa“ wird im Band nicht genügend konturiert. Die Autoren verweisen selber auf das Beispiel der britischen Stadt Bradford, in der als Folge multikulturalistischer Politik „Parallelgesellschaften“ entstanden sind.

Es kommt zu wenig zum Ausdruck, dass „Europa“ keine Einheit ist. Zu Recht stellen Heinisch und Scholz die großzügige Auslegung der Meinungsfreiheit durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte heraus. Die Entstehung garantierter Menschenrechte in Europa gilt als Folge dreier Komponenten: „Begrenzung von Herrschaft, Heraustreten des Individuums aus dem Kollektiv und Verschiebung des theozentrischen Weltbildes hin zum anthropozentrischen“ (287).

Die Kritik an der Anlage des Bandes darf nicht den Blick dafür trüben, dass die Autoren einen instruktiven Beitrag zur Verteidigung der universellen Menschenrechte liefern. Sie weichen kein Jota von dieser Position ab. Ihre Kritik am Romantizismus des westlichen Kulturrelativismus ist scharf und scharfsinnig zugleich. Heinisch und Scholz, die für Individualismus, nicht für Kollektivismus votieren, begreifen sich als Anhänger eines pluralistischen Demokratieverständnisses, das auf verbindlichen Werten basiert und nicht naiv kultureller Vielfalt das Wort redet.

Wie die Autoren verdeutlichen, unterscheidet sich die Art ihrer Kritik grundlegend von der Perspektive des Populismus, der seinerseits das „Abendland“ idealisiert und nicht frei von Fremdenfeindlichkeit ist. So grenzen sich Heinisch und Scholz von den Schweizer Initiatoren gegen den Bau von Minaretten ab. Es sei nicht angängig, dass eine Mehrheit einer Minderheit

Rechte abspricht. „Die oft gestellte Frage, ob Islam, Europa und Menschenrechte kompatibel seien, ist durch diejenigen europäischen Muslime, die integriert in westlichen Gesellschaften leben, längst beantwortet. Europa, Menschenrechte und Islam sind dann kompatibel, wenn der Islam als Möglichkeit eines individuellen Bekenntnisses betrachtet wird, welches Menschen in Freiheit annehmen oder ablehnen können – eine Haltung, die von vielen hier lebenden Muslimen eingenommen wird. Somit stehen sich in dem beschriebenen Konflikt nicht einfach Islam und Westen gegenüber, sondern jene, die für Menschenrechte und Demokratie und damit für die Freiheit des Individualismus eintreten

und jene, die – ob religiös, ethnisch oder politisch motiviert – in entsprechenden Kollektiven denken“ (14). Daher wäre es wohl sinnvoller gewesen, im Titel von „Islamismus“ zu sprechen, nicht von „Islam“. Und man wird den Autoren nicht folgen können, „Islamophobie“ generell als Kampfbegriff anzusehen. Es gibt Islamophobie, aber selbstverständlich ist nicht jede Kritik am Islam oder gar am Islamismus „islamophobisch“ orientiert.

Das gut geschriebene Buch, das eine Vielzahl an Argumenten für die westliche Wertegemeinschaft vermittelt, plädiert überzeugend für individuelle Menschenrechte, die Freiheit verbürgen und alle kollektivistischen Prinzipien verwerfen.
Eckhard Jesse TU Chemnitz

Gret Haller: Menschenrechte ohne Demokratie? – Der Weg der Versöhnung von Freiheit und Gleichheit, Berlin 2012 (Aufbau Verlag), 228 Seiten, € 22,99



„Menschenrechte können nicht ohne ihre demokratische Legitimation auskommen!“ – so lautet die Hauptthese, die Gret Haller in ihrem jüngsten Werk

„Menschenrechte ohne Demokratie? – Der Weg der Versöhnung von Freiheit und Gleichheit“ vertritt. Die demokratische Legitimation von Menschenrechten kann demnach nur durch Aushandlungsprozesse entstehen, in denen alle zukünftigen Rechtsträger gemeinsam über Umfang und Inhalt dieser Rechte entscheiden. Menschenrechte dürfen den Angehörigen einer politischen Gemeinschaft mithin nicht von außen auferlegt werden, da sie der qualifizierten

Zustimmung der Adressaten bedürfen.

Mit ihrer These vom wechselseitigen Bedingungs- und Zusammenhang von Menschenrechten und Demokratie bezieht Gret Haller Position in einer prinzipiellen Frage, die in der moral- und politiktheoretischen Diskussion über die Begründbarkeit der Menschenrechte bereits seit längerem eine prominente Rolle spielt. Während Vertreter republikanischer und deliberativer Demokratiemodelle, wie sie hierzulande vor allem von Ingeborg Maus und Jürgen Habermas vertreten werden, eine Gleichursprünglichkeit von Demokratie und Menschenrechten behaupten, treten liberal orientierte Kritiker, wie etwa der ehemalige Bundesverfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde, dafür ein, den Bedeutungswert der Menschenrechte unabhängig von demokratischen Maßstäben zu formulieren. Die Autorin selbst stellt sich entschieden in den Zusammenhang der republikanischen Tradition, die sie in ihrem Werk sowohl anhand umfangreicher ideengeschichtlicher Bezüge als auch unter Rekurs auf aktuelle Beispiele eindrucksvoll verteidigt. Eine Stärke ihrer Darstellung, die besondere Erwähnung verdient, besteht darin, dass Gret Haller in diesem Zusammenhang nicht nur auf fundierte theoretische Kenntnisse, sondern immer auch auf persönliche Erfahrungen aus ihrer beeindruckenden beruflichen Biographie zurückgreift. So führte sie ihr Werdegang vom Schweizer Bundesamt für Justiz, wo sie für die Europäische

Menschenrechtskonvention tätig war, über den Schweizer Nationalrat und die parlamentarischen Versammlungen von Europarat und OSZE bis in die Position der Ombudsfrau für Menschenrechte der OSZE für Bosnien & Herzegowina, bevor sie 2007 in die Kommission des Europarats für Demokratie und Recht eintrat.

Zu Beginn ihres Buches setzt Gret Haller sich zunächst mit der Ideengeschichte der Menschenrechte auseinander, wobei der Schwerpunkt ihres Interesses auf den Vertragstheorien der Neuzeit liegt. Ausgehend von Thomas Hobbes über John Locke und Jean-Jacques Rousseau bis hin zu Immanuel Kant fragt sie nach dem Verhältnis, in welches die Werte der Freiheit und der Gleichheit von den genannten Autoren jeweils gesetzt werden. Ihr besonderes Augenmerk gilt dabei der von Rousseau und Kant propagierten Idee der Selbstgesetzgebung, die Haller zufolge den Schlüssel zum Verständnis des wechselseitigen Zusammenhangs von Freiheit und Gleichheit bildet. Demnach hätten sowohl Rousseau als auch Kant gezeigt, dass Menschen nur in einem republikanischen – wir würden heute sagen: demokratischen – Gemeinwesen wirklich frei sein können, in dem sie als Einzelne wie als Gesamtheit nur solchen Gesetzen unterworfen sind, die für alle Bürger in gleicher Weise gelten und an deren Zustandekommen alle in gleichberechtigter Weise beteiligt waren. Nur wenn alle bereit sind, ihre Freiheit so weit

einzuschränken, dass sie kompatibel mit den Freiheitsvorstellungen aller anderen ist, können alle in gleicher Freiheit und damit in Würde leben.

Im zweiten Kapitel ihres Buches geht Gret Haller näher auf den historischen Prozess der Positivierung der Menschenrechte ein, in dessen Verlauf die zunächst nur als moralische Prinzipien postulierten Menschenrechte sukzessive in positiv gültiges Recht überführt wurden. Einen wichtigen normativen wie systematischen Bezugspunkt bildet für sie die Französische Revolution, in deren Verlauf das Volk sich zum Träger der Souveränität erhob und die Idee der Selbstgesetzgebung erstmals in die Praxis überführte, indem die Bürger in ihrer Gesamtheit bzw. die von ihnen gewählten Repräsentanten zu den Autoren ihrer eigenen Rechte avancierten. Informiert und anschaulich zeichnet sie die Entwicklungsschritte nach, die im Anschluss an die Französische Revolution zunächst auf nationalstaatlicher Ebene zur Verwirklichung konkreter Grund- und Menschenrechte führten, bevor mit der Gründung der Vereinten Nationen und der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte nach dem 2. Weltkrieg auch international der Durchbruch gelang. In diesem Zusammenhang erinnert sie noch einmal an die kaum zu überschätzende Bedeutung, welche die Erfahrung mit den Schrecken der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft und insbesondere des Holocaust für die

Gründung der internationalen Staatengemeinschaft und ihre normative Selbstverpflichtung auf die Menschenrechte hatte. Ihr vordringliches Interesse gilt aber auch in diesem Kapitel dem Nachweis der Notwendigkeit einer demokratischen Legitimation der Menschenrechte als Basis ihrer rechtsverbindlichen Geltung.

Für die Gegenwart, der sie sich im dritten Kapitel zuwendet, diagnostiziert Haller hingegen eine tiefgreifende „Krise der Menschenrechte“. Als Ursache dieser Krise, die sie mit dem Ende des Kalten Krieges einsetzen sieht, macht sie eine ihrer Meinung nach vor allem von den USA forcierte liberale Umdeutung der Menschenrechte zu vorstaatlichen Abwehrrechten verantwortlich, die den von republikanischer Seite postulierten wechselseitigen Zusammenhang von Freiheit und Gleichheit in unzulässiger Weise zerreißt. In einem engen Zusammenhang mit dieser liberalen Umdeutung der Menschenrechte steht Haller zufolge die Strategie des „neuen Interventionismus“, die verstärkt auf die Möglichkeit der militärischen Durchsetzung der Menschenrechte im Zuge sogenannter „humanitärer“ Interventionen abzielt und an der sie besonders scharfe Kritik übt. Ihrer Ansicht nach hat die Berufung auf die universalistische Norm des Menschenrechtsschutzes in der Vergangenheit immer häufiger dazu herhalten müssen, Kriege zu rechtfertigen, die tatsächlich nur der Durchsetzung partikularer In-

teressen der intervenierenden Staaten dienen. Ausdrücklich beklagt Haller eine Moralisierung der Menschenrechte zu politischen Zwecken, die den inhärenten Zusammenhang zwischen demokratischer Selbstgesetzgebung und Menschenrechten negiert und so dazu beiträgt, diejenigen zu entmündigen, denen angeblich geholfen werden soll. Diesem Missbrauch der Menschenrechte als moralischer Deckmantel handfester geostrategischer oder ökonomischer Interessen hält Haller ihre Überzeugung entgegen, dass Menschenrechte weder exportiert noch zwangsweise aufoktroiiert werden können, sondern stets einer demokratischen Legitimation bedürfen, die nur im Zuge von Aushandlungsprozessen durch die Betroffenen selbst generiert werden kann. Ihrer Ansicht nach lassen sich militärische Interventionen grundsätzlich nicht widerspruchsfrei mit menschenrechtlichen Argumenten stützen, da ihre Durchführung notwendig mit dem Einsatz militärischer Gewalt verbunden ist und somit ihrerseits ebenfalls unweigerlich Menschenrechtsverletzungen nach sich zieht. Statt der Idee der Menschenrechte zum Sieg zu verhelfen, so Haller, würde der „neue Interventionismus“ nur denjenigen in die Hände spielen, die in den Menschenrechten nicht mehr als eine ideologische Waffe im Dienst eines neuen westlichen Kolonialismus sehen wollen. Ausgehend von diesen Überlegungen kritisiert Haller schließlich auch das von der Vollversammlung der VN im Jahr 2005

verabschiedete Konzept der „Responsibility to Protect“, das der Staatengemeinschaft die Pflicht zur Prävention bzw. Intervention bei schwerwiegenden und umfangreichen Menschenrechtsverletzungen überträgt. Ihrer Meinung nach fällt auch das Konzept der „R2P“ dem Verdikt einer unzulässigen Moralisierung der Menschenrechte zum Opfer, da es auf Normen gründet, die einer hinreichenden Verrechtlichung entbehren.

An dieser Stelle muss sich Hallers vehementes Eintreten für eine strikte Kopplung der Menschenrechte an ihre demokratische Legitimation, das faktisch auf eine Art Interventionsverbot hinausläuft, zumindest kritische Nachfragen gefallen lassen. Denn was soll geschehen, wenn ein Staat die Schutzverantwortung gegenüber seiner eigenen Bevölkerung nicht wahrnehmen kann oder will und es infolgedessen zu massenhaften, gravierenden und andauernden Verletzungen elementarer Menschenrechte kommt? An Beispielen für solche Notlagen herrscht kein Mangel. Man denke nur an den Völkermord in Ruanda, die seit Jahren anhaltende Gewalt im Osten der Demokratischen Republik Kongo oder den Bürgerkrieg in Syrien. Bei aller berechtigten Skepsis gegenüber der gegenwärtigen Legitimationsstruktur der Staatengemeinschaft, bei der die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates nicht selten Richter in eigener Sache sind oder sich – zumindest teilweise – selbst zu humanitären Interventionen ermäch-

tigen, scheint ein vollständiger Verzicht auf das Instrument der humanitären Intervention kaum eine befriedigende Alternative zu sein. Die Auffassung, dass ein militärisches Eingreifen unter allen Umständen illegitim sein muss, weil ihm die demokratische Legitimation fehlt, dürfte jedenfalls kaum in allen Fällen die Meinung der Betroffenen zum Ausdruck bringen, die nicht selten händeringend auf Hilfe warten. Haller jedenfalls bleibt eine Antwort auf die Frage schuldig, was geschehen soll, wenn Menschen, die von akuten Menschenrechtsverletzungen betroffen sind, die elementaren Voraussetzungen fehlen, ihren eigenen politischen Forderungen überhaupt Ausdruck zu verleihen.

Eine weitere von Haller diagnostizierte Gefahr für die ausreichende demokratische Legitimation der Menschenrechte, die sie sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebene gegeben sieht, besteht in der Übertragung quasi-gesetzgeberischer Entscheidungsbefugnisse auf demokratisch nicht legitimierte Institutionen, wie z.B. Verfassungsgerichte oder Expertengremien. Ihrer Ansicht nach handelt es sich hierbei um nicht weniger als eine Umkehrung des Verhältnisses zwischen Politik und Recht, die auf eine Aushöhlung des Prinzips der Volkssouveränität hinausläuft, da nicht mehr die betroffenen Bürgerinnen und Bürger demokratisch darüber entscheiden, was Recht sein soll, sondern Experten

darüber befinden, welche Rechte den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern zustehen sollen. Haller zufolge lassen entsprechende Tendenzen zur Entmündigung der Bürgerinnen und Bürger sich insbesondere auf internationaler Ebene in wachsendem Maße beobachten, da hier der Mangel an demokratischen Institutionen besonders eklatant ist. Aber auch starke Verfassungsgerichte, wie etwa der Supreme Court in den USA oder das Bundesverfassungsgericht in Deutschland, tragen ihrer Meinung nach mit dazu bei, die notwendige Diskussion über die Bedeutung der Menschenrechte aus der Öffentlichkeit in geschlossene Expertenzirkel zu verlagern. Statt als interpretationsfähige und politisch gestaltbare Konstrukte würden diese mehr und mehr den Charakter von „Fertigprodukten“ annehmen, die den Bürgerinnen und Bürgern ungefragt vorgesetzt werden. Diese Kritik, die Haller durch aktuelle Beispiele eindrucksvoll untermauert, hat ein hohes Maß an Plausibilität für sich. Allerdings lässt ihre Darstellung eine hinreichende Würdigung des Prinzips der Gewaltenteilung und des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Unabhängigkeit der Justiz vermissen. So dienen Verfassungsgerichte ja nicht zuletzt dazu, die Rechte von Bürgerinnen und Bürgern gegen staatliche Übergriffe zu schützen – auch und gerade dann, wenn diese Übergriffe dem Willen der Mehrheit entsprechen. Verfassungsgerichte spielen

historisch betrachtet gerade beim Schutz der Rechte gesellschaftlich marginalisierter Gruppen eine herausragende Rolle. Sie verhindern politische Willkür und leisten einen entscheidenden Beitrag zur Interpretation und Konkretisierung von Menschenrechten – ein wichtiger Aspekt, dem Haller in ihrer forschenden Argumentation wenig Raum einräumt.

Im vierten und letzten Kapitel ihres Buches wendet Haller sich schließlich der Zukunft der Menschenrechte zu und zeigt mögliche Entwicklungsperspektiven auf. In diesem Zusammenhang vertritt sie u.a. die Auffassung, dass die Sprache der Menschenrechte gegenwärtig Gefahr läuft, von einer Sprache der Machtlosen zu einer Sprache der Mächtigen zu werden und ihren kritischen Gehalt zu verlieren. Während ihre daraus resultierende Forderung, die Rhetorik der Menschenrechte vor allem nicht länger zur Rechtfertigung militärischer Maßnahmen zu missbrauchen, Zustimmung verdient, mutet die der Ansicht zugrunde liegende Diagnose vom Bedeutungsverlust der Menschenrechte als Waffe der Kritik überspitzt an. Dass die offizielle Berufung auf die Menschenrechte mitunter nicht mehr als ein Lippenbekenntnis oder eine Bemäntelungsstrategie darstellt, raubt der Rhetorik der Menschenrechte doch nicht ihr genuin kritisches Potential. Für viele Marginalisierte und Unterdrückte ist die Berufung auf die Menschenrechte nach wie vor das wirksamste Instrument, um

auf ihre Lage aufmerksam zu machen und sich gegen Willkür und Repression zu wehren. Wie viele andere politische Begriffe, ist eben auch der Begriff der Menschenrechte ein umkämpfter Begriff, um dessen Bedeutung gerungen werden muss und dessen diskursive Verwendung sich nicht kontrollieren, sondern nur beeinflussen lässt. Darüber hinaus zeigt sie Wege auf, wie die demokratische Qualität politischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse sich sowohl auf der nationalen als auch der internationalen Ebene verbessern ließe. Was letztere betrifft, so hebt Haller in diesem Zusammenhang insbesondere die EU positiv hervor, der sie – trotz aller Kritik an ihrem vermeintlichen „Demokratiedefizit“ – attestiert, beachtliche Leistungen auf dem Gebiet der Integration ihrer Mitgliedstaaten vorweisen zu können. Für den Fall, dass sich demokratische Verfahren auf internationaler Ebene nicht implementieren lassen, plädiert sie kompensatorisch für eine Ausweitung demokratischer Verfahren bzw. Mitspracherechte auf nationaler Ebene, wobei sie u.a. lobend auf die in einigen Staaten bereits übliche Praxis des Parlamentsvorbehalts verweist. Als eine weitere Möglichkeit, das insbesondere auf der internationalen Ebene feststellbare Defizit demokratischer Partizipation zumindest zu verringern, betrachtet Haller die Teilnahme von Nichtregierungsorganisationen an politischen Willensbildungsprozessen, wobei sie allerdings darauf hinweist, dass

diese zwar Öffentlichkeit herstellen, aber demokratische Legitimation nicht vollständig ersetzen können. Abschließend kommt Haller auch auf die Bedeutung religiöser Überzeugungen für die Gültigkeit der Menschenrechte zu sprechen. Der Logik ihres Ansatzes entsprechend vertritt sie entschieden die Auffassung, dass der universalistische Anspruch der Menschenrechte sich nur politisch, aber nicht religiös legitimieren lasse. Allen Versuchen, die normative Gültigkeit der Menschenrechte auf einem religiösen bzw. interreligiösen Fundament zu errichten, wie etwa dem von Hans Küng initiierten „Projekt Weltethos“, erteilt sie damit eine klare Absage. Zur Begründung verweist sie darauf, dass die Menschenrechte auf eine Weise gerechtfertigt werden müssen, die nicht nur die Angehörigen verschiedener Religionsgemeinschaften überzeugt, sondern auch diejenigen, die sich keiner Religion zugehörig fühlen.

Gret Haller hat ein ebenso informiertes wie leidenschaftliches Plädoyer für den Zusammenhang von Demokratie und

Menschenrechten verfasst, das sowohl grundsätzliche Fragen als auch aktuelle Probleme kenntnisreich erörtert und nicht zuletzt von ihrem persönlichen Erfahrungsreichtum getragen wird. Ihre Argumentation ist stets klar, anschaulich und – im besten Sinne des Wortes – streitbar. Die Entschiedenheit, mit der sie für ihre radikaldemokratische Perspektive auf die Menschenrechte eintritt, fordert zur Positionierung heraus und nötigt dazu, eigene Überzeugungen zu hinterfragen, so dass man das Buch auch dann noch mit Gewinn liest, wenn man der Autorin in ihrer Argumentation nicht mehr folgen mag. Dass Haller für die von ihr aufgezeigten Probleme insgesamt nur wenige Lösungsvorschläge macht, mag man bedauern. Aus Sicht der von ihr vertretenen Position allerdings ist es nur konsequent: Demnach kann die Suche nach Lösungen nur als ein öffentlicher, nach Möglichkeit demokratischer Prozess gelingen. Einen Anstoß für einen entsprechenden Prozess hat Gret Haller geliefert. Mehr kann man von einem Buch nicht verlangen.

Susan Mentel

Halle-Wittenberg



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

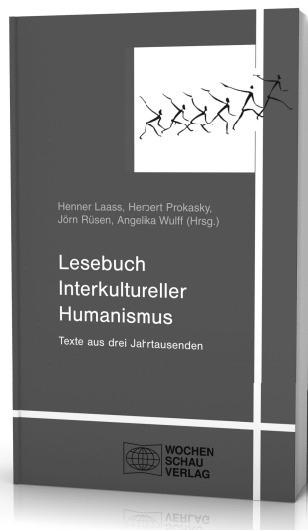
Neuerscheinung

Henner Laas, Herbert Prokasky,
Jörn Rüsen, Angelika Wulff (Hrsg.)

Lesebuch Interkultureller Humanismus

Texte aus drei Jahrtausenden

Der Band dokumentiert in repräsentativen Texten humanistisches Denken in historischer, interkultureller und systematischer Perspektive. Die Textauswahl reicht vom 6. Jahrhundert v. Chr. bis zur Gegenwart. Berücksichtigt werden der Westen, China, Indien, die islamische Welt, Lateinamerika und Afrika. Eigene Abschnitte behandeln die Bereiche Politik, Ökonomie, Umwelt und Bildung. Der Auswahl liegt die Idee eines interkulturellen Humanismus zugrunde, mit dem verschiedene Kulturen sich über grundlegende Orientierungsprobleme im Zeitalter der Globalisierung verständigen und Lösungen angehen können.



ISBN 978-3-89974767-6,
352 S., € 22,80

Jörn Rüsen, Henner Laas (Hrsg.)

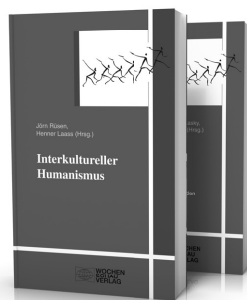
Interkultureller Humanismus

Menschlichkeit in der Vielfalt der Kulturen

ISBN 978-3-89974523-8, 368 S., Einzelpreis € 19,80

Beide Bände im Paket:

ISBN 978-3-89974917-5, € 36,80



INFOSERVICE: Neuheiten für Ihr Fachgebiet unter www.wochenschau-verlag.de | Jetzt anmelden !

Adolf-Damaschke-Str.10, 65824 Schwalbach/Ts., Tel.: 06196/86065, Fax: 06196/86060, info@wochenschau-verlag.de

ABSTRACTS

Hauke Brunkhorst: Europas Demokratie in der Krise. Zwischen demokratischem Kapitalismus und kapitalistischer Demokratie

Die Europäische Union befindet sich in ihrer bislang größten Krise. Verursacht wurde diese Krise nicht nur durch einen der größten Zusammenbrüche der Weltwirtschaft, sondern auch im faszinierenden Prozess der internen Evolution, den die europäische Verfassung seit ihren Anfängen kurz nach dem Zweiten Weltkrieg durchlaufen hat. Gleichzeitig mit dem Verfassungsrecht begannen auch die latenten Legitimationsprobleme zu wachsen und sich kumulativ zu steigern. Seit die großen, global agierenden Banken, Unternehmen und Hedge-Fonds ihren konzertierten Angriff auf die europäische Peripherie gestartet haben, hat die langanhaltende neoliberale Wende vom demokratischen Kapitalismus zur kapitalistischen Demokratie mittlerweile ganz Europa erfasst und die Legitimationskrise offen zu Tage treten lassen.

The European Union today finds itself in the midst of its greatest crisis. The crisis is due not only to one of the greatest breakdowns in the history of the global economy, but also to the fascinating internal evolution of the European constitution since its beginning, shortly after World War II. Parallel to the growth of constitutional law, latent legitimization problems began to arise and grow cumulatively. However, once the big global banks, corporations and hedge-funds began a concerted attack on the European periphery, the long lasting neoliberal turn from democratic capitalism to capitalist democracy has reached whole Europe, and the legitimization crisis becomes manifest.

Markus Thiel: Caught between solidarity and retrenchment: Human/social rights attainment in the EU and the role of European Civil Society

Despite the ratification of the European Union's (EU) Lisbon Treaty containing the fundamental rights charter as binding instrument for rights attainment, in recent years civil society groups have articulated a concern with the loss of rights for EU citizens and residents. This article asks to what extent the provision of social, civil and fundamental rights in the EU has been influenced by the economic crises affecting large parts of the Union and if indeed the structural processes of liberalization in the single market and EU integration have negatively impacted upon the public perception of rights promotion and maintenance. Using comparative Eurobarometer data and selected country examples, it compares how the public and governments of different member states mediate the threats to the social and more generally, human rights previously associated with the European social model, and draws conclusion for the legitimacy of rights claims by civil society groups and national governments vis-à-vis the EU, who finds itself in the position of being part creator and part solution to said problems.

Trotz der Ratifizierung des EU-Vertrags von Lissabon und der darin enthaltenen Grundrechte-Charta haben zivilgesellschaftliche Gruppen in den letzten Jahren einen Abbau von Rechten für Bürger und Einwohner der EU konstatiert. Dieser Artikel untersucht, in welchem Ausmaß die Möglichkeiten zur Wahrnehmung von Grundrechten sowie sozialen und bürgerlichen Rechten durch die in weiten Teilen

der EU herrschende Krise beeinflusst wurde, und ob die Prozesse der Liberalisierung des europäischen Binnenmarktes und der EU einen negativen Einfluss auf diese Grundrechte haben. Anhand von Eurobarometerdaten und ausgewählten Länderbeispielen untersucht der Artikel, wie Öffentlichkeit und Regierung in verschiedenen Mitgliedsstaaten der EU mit den drohenden Einschnitten in den bislang für das europäische Sozialmodell maßgeblichen Bereich der sozialen Rechte und der Menschenrechte umgehen und wie sich dies auf die Legitimität rechtlicher Forderungen zivilgesellschaftlicher Gruppen und nationaler Regierungen an die EU auswirkt, der in diesem Zusammenhang eine Doppelrolle als Problemverursacher und Problemlöser zukommt.

Marta Sánchez Dionis: Re-asserting Human Rights in Times of Crisis. The consequences of the economic crisis in Spain and the demands of the Indignados movement

The financial and economic crisis is having devastating effects on lives and livelihoods across the world. The United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights decided on May 2012 to have a close look at the situation of human rights in Spain, and expressed its concern over reductions in levels of protection afforded to the rights to housing, health, education, and work, among others. The article analyses how the Committee echoed the demands of the Spanish society, also expressed through protests marches in more than fifty Spanish cities. It points out that the emergence of a broad social movement, the so-called 15M or Indignados movement has generated a process of re-politicization of society and placed human rights at the top of the public agenda.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat gravierende Auswirkungen auf das Leben und die Lebensbedingungen vieler Menschen in der Welt. Im Mai 2012 beschloss der UN Ausschuss für ökonomische, soziale und kulturelle Rechte, einen genaueren Blick auf die Situation der Menschenrechte in Spanien zu werfen und brachte als Ergebnis der Untersuchungen u.a.

seine Besorgnis über sinkende rechtliche Schutzstandards u.a. in den Bereichen Wohnen, Gesundheit, Bildung und Arbeit zum Ausdruck. Der Artikel analysiert, wie der Ausschuss die Forderungen der spanischen Gesellschaft reflektiert, die sich auch in Protesten in mehr als fünfzig Städten widerspiegeln. Das Erstarken einer breiten sozialen Bewegung, der sogenannten 15M oder Indignados Bewegung, hat einen Prozess der Repolitisierung der Gesellschaft initiiert und die Menschenrechte ganz oben auf die öffentliche Agenda gesetzt.

Sonja Buckel: Die Rechte der Illegalisierten. Konstitutionalisierungskämpfe in Räumen exterritorialer Rechtlosigkeit

Durch den Vertrag von Amsterdam von 1997 wurde der mit dem Schengener Abkommen zur Abschaffung der Binnengrenzen 1985 begonnene Prozess der Rekonfiguration der europäischen Grenzen um die Europäisierung der Außengrenzen erweitert. Darüber hinaus hat sich an der südlichen Seegrenze um die rein europäischen und nationalen Apparate herum ein zweiter Ring von nicht der europäischen Jurisdiktion unterworfenen afrikanischen Exekutiven herausgebildet. Dieser an staatsrechtlicher Relevanz nicht zu unterschätzende Prozess lässt sich auch als „Re-Bordering“ bezeichnen. Entlang zweier Rechtsfälle („Marine I“ und „Hirsi vs. Italy“) zeichnet der Artikel die Neukonstitution der europäischen Südgrenze im Kontext der Herausbildung eines europäischen Staatsapparate-Ensembles nach. Dabei wird sich zeigen, dass Grenz- als Migrationskontrollen in Europa auf einer tief verankerten Hegemonie aufrufen, weil sie eine „imperiale Lebensweise“ absichern. In diesem Prozess der staatlichen Transformation entstehen Räume der Rechtlosigkeit, die wiederum von sozialen Bewegungen in juristischen Konstitutionalisierungskämpfen angegriffen werden.

The 1997 Treaty of Amsterdam extended the re-configuration of the European borders with the element of the Europeanization of the external borders, which had begun with the 1985 Schengen acquis that had abolished the internal borders of the

EU. Furthermore, around the European and national apparatuses, at the southern maritime border, a second ring of African executive authorities has emerged that is not subject to European jurisdiction. Given the significant relevance of this for theoretical accounts of the state, this process can also be termed as 're-bordering'. The article focuses on two legal cases ('Marine I' and 'Hirsi v Italy') in order to analyse the re-constitution of the European southern border in the context of an emerging European ensemble of state apparatuses. The aim is to show that border and migration control in Europe are part of the 'taken for granted' common sense, and thus are de-politicized, because they protect an 'imperial way of life'. In this process of state transformation, spaces of lawlessness emerge, which are, in turn, both addressed and attacked by social movements in constitutional struggles.

Carina Fiebich-Dinkel: Der Menschenrechtskommissar des Europarates: Roma und das Recht auf Wohnen

Die Menschenrechtssituation vieler Roma in Europa ist in mehrfacher Hinsicht prekär. Insbesondere Roma aus Osteuropa sind häufig von Armut, Ausgrenzung und vielfacher Diskriminierung betroffen. Sie befinden sich in einem Teufelskreis, dem sie nur schwer entkommen können. Aber auch in den Ländern Westeuropas sind unhaltbare Lebensbedingungen anzutreffen, wie der Menschenrechtskommissar des Europarates auf seinen Reisen in die Mitgliedstaaten immer wieder beobachten kann. Der Artikel fragt danach, inwiefern der Menschenrechtskommissar zur Verbesserung der Lage von Roma beitragen kann. Diese Institution vereint ein gewisses Expertentum mit direkten Beobachtungen und Gesprächen vor Ort. Die Einbettung gemachter Empfehlungen in europäische und internationale Normen des Menschenrechtsschutzes verbunden mit der eigenen Vor-Ort-Recherche verleiht dem Dialog mit Regierungsstellen ein besonderes Gewicht. Trotz wiederholter Beschäftigung mit der Umsetzung des Rechts auf Wohnen für Roma in

Italien lassen sich jedoch bislang kaum Schritte in Richtung einer weiteren Umsetzung dieses Rechts beobachten. Hier werden die Grenzen des Amtes deutlich: Der Menschenrechtskommissar selber hat keine Sanktionsmechanismen an der Hand. Seine „Waffen“ bestehen in der Argumentation und der Erzeugung von Aufmerksamkeit. Diese Waffen mögen eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen, bevor sie Früchte tragen.

Michael Popović: A Troubled Past, a European Future? Challenges in the Establishment of a Culture of Human Rights in Croatia

The development of a culture of human rights in Croatia which is solidly embedded in the European human rights architecture has faced significant obstacles in the past and is still contested vigorously today. This article aims to explain two of the challenges Croatia faces regarding human rights. First, within the last three decades Croatia went through three fundamental regime changes that have taken very different approaches to human rights. The instability and lack of consensus within Croatia need to be understood in the context of these changes: from the socialist notion of Yugoslav human rights, to the highly exclusionary conceptualization of human rights as rights solely of members of the Croatian nation, to an inclusive and comprehensive approach that is more in line with European standards. Second, the article suggests that a stabilization of human rights may be elusive. Consistent implementation of human rights in Croatia is delayed due to ineffective government policies, the absence of civil society pressure and advocacy to advance inclusive human rights, and the merely strategic acceptance of human rights demands from the European Union. This becomes evident in the lack of enforcement of the rights of minorities, women, and the LGBT community.

Die Entwicklung einer fest in der europäischen Tradition und Konzeption der Menschenrechte verankerten Menschenrechtskultur stand in Kroatien in der Vergangenheit vor großen Problemen und ist

bis heute heftig umstritten. Der Beitrag beleuchtet zwei der Herausforderungen, mit denen sich Kroatien hinsichtlich der Menschenrechte auseinandersetzen muss. Erstens durchlebte Kroatien innerhalb der letzten drei Jahrzehnte drei grundlegende Regimewechsel, welche die Frage der Menschenrechte jeweils sehr unterschiedlich behandelten. Die Instabilität und der fehlende Konsens innerhalb Kroatiens muss im Kontext dieser Veränderungen begriffen werden: Auf die sozialistische Konzeption der Menschenrechte in Jugoslawien folgte ein hochgradig exklusiver, nur auf die Angehörigen der kroatischen Nation bezogener Menschenrechtsbegriff, der seinerseits von einem inklusiven und umfassenden, eher europäischen Standards entsprechenden Ansatz abgelöst wurde. Zweitens sollen die nachstehenden Betrachtungen zeigen, dass die Stabilisierung der Menschenrechte sich als schwierig erweisen könnte. Eine systematische Implementierung der Menschenrechte in Kroatien wird durch ineffiziente Regierungspolitik, fehlenden gesellschaftlichen Druck hinsichtlich der Durchsetzung inklusiver Menschenrechte sowie die rein strategische Akzeptanz der diesbezüglichen Forderungen der Europäischen Union erschwert. Dies zeigt sich vor allem anhand der mangelnden Durchsetzung der Rechte von Minderheiten, Frauen sowie von Homo-, Bi- und Transsexuellen.

Samantha Besson: The Law in Human Rights Theory

This article pertains to meta-human rights theory and, more specifically, to the method of human rights theory. It argues that human rights theorists should take the legal dimension of human rights more seriously. They should start from some of the hard questions raised in current human rights law and practice, and not from ideal moral theorizing as most human rights theorists do, on the one hand, and then address them philosophically, and not only legally as human rights lawyers do, on the other. So doing, we should hope to bridge the gap between current theorizing of human rights by philosophers (even the most practical ones) and by

lawyers: the former either see human rights law as a mere translation or enforcement of moral human rights or take it as a static and conservative reality that one can then morally reconstruct, while the latter's dogmatic discussions of human rights law do not easily embark into normative theorizing or, paradoxically, only by reference to certain kinds of ideal moral theorizing.

Dieser Beitrag setzt sich auf einer Metaebene mit den methodischen Zugriffen auf Human Rights Theory auseinander. Das erkenntnisleitende Grundargument geht der Frage nach, inwieweit sich Human Rights Theory stärker auf die legale, gesetzliche und juristische Praxis (Human Rights Law) beziehen sollte. Ausgangspunkt der theoretischen Auseinandersetzung sollten die konkreten Streitfragen sein, die sich aus der gegenwärtigen Rechtspraxis ergeben. Dabei sollten die praktischen Fragen weder unter rein philosophischen Gesichtspunkten diskutiert werden, wie es Theoretiker tun, noch unter rein justiziablen Gesichtspunkten, wie es bei Juristen häufig der Fall ist. Es geht darum, eine Brücke zwischen beiden Protagonisten zu schlagen: denn die einen sehen in der gegenwärtigen Menschenrechtsprechung die bloße Durchsetzung moralischer Begründungen von Menschenrechten oder fassen sie als eine starre Realität auf, die dann moralisch rekonstruiert werden kann, während die anderen eine eher dogmatische Diskussion der Menschenrechtsprechung betreiben, die sich weniger mit normativen theoretischen Ansätzen vereinbaren lässt.

Nadja Meisterhans: Kant reloaded: Die Erzählung vom Naturzustand und ihre Bedeutung für die Menschenrechte

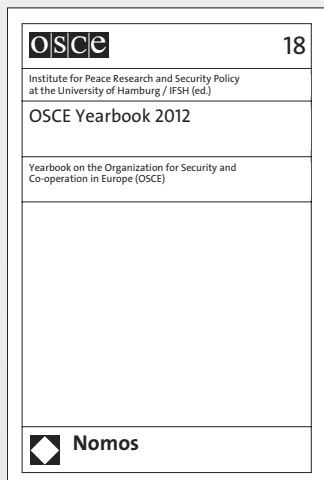
Der Artikel befasst sich mit der Frage der Legitimierung von Menschenrechten. In diesem Zusammenhang soll eine antimetaphysische Lesart der Naturzustandskonstruktion Immanuel Kants entwickelt werden, die als Legitimationsfolie dienen kann. Dieser Wendung entsprechend wird die Naturzustandsmodellierung als ein auf Unrechterfahrungen zu beziehendes Metanarrativ

rekonzeptualisiert, dessen Pointe ein ungesättigter Code universaler Anerkennung im Medium des Rechts ist. Die kontrafaktische und hypothetische Naturzustandskonstruktion soll, in diesem Licht betrachtet, als Projektionsfläche für menschenrechtliche Forderungen entfaltet werden, in der sich vielfältige politische Standpunkte der Weltgesellschaft artikulieren können.

This article discusses the question of human rights legitimization. In this context an anti-metaphysical reading of the Kantian state of nature is developed, whereas the state of nature is reformulated as an

universal, but unsaturated code of recognition in law. In the light of these considerations it can function as a meta-narrative and projection foil for human rights based demands related to experiences of oppression and unjust law. The punch line of such formulation is that it operates as a scheme in which various political demands can be expressed. The background to these contemplations is the observation that experiences of injustice are often worked into narratives conveyed particularly by transnational civil-societies actors in the context of shocking or saddening campaigns and scandal-raising.

OSCE-Yearbook 2012



OSCE Yearbook 2012

Yearbook on the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)

Herausgegeben vom Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg / IFSH

2013, ca. 500 S., geb., ca. 78,- €

ISBN 978-3-8487-0242-8

Erscheint ca. Juni 2013

Das OSZE-Jahrbuch 2012 enthält eine Fülle von Beiträgen namhafter Experten und Praktiker zur Arbeit der OSZE in englischer Sprache. Diesjähriger Themenschwerpunkt ist ein Rückblick auf die 20-jährige Tätigkeit des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM). Die Autoren schildern die Arbeit des HKNM u.a. in der Ukraine, in Zentralasien und in den baltischen Staaten, und stellen seine wichtigsten Instrumente zur Verhütung und Lösung von Minderheitenkonflikten wie z.B. stille Diplomatie oder „Allgemeine Empfehlungen“ zu vielfältigen Problembereichen in multiethnischen Gesellschaften vor.

Im Mittelpunkt der Länderanalysen stehen politische Entwicklungen u.a. in Russland, Ungarn und Kirgisistan sowie rechtsextremistische Gewalt in Deutschland. Andere Beiträge widmen sich dem Tschetschenienkonflikt, dem Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und der Bedeutung des Arabischen Frühlings für die OSZE. Der litauische OSZE-Vorsitz des Jahres 2011 wird einer eingehenden Bewertung unterzogen.

Weitere aktuelle Themen sind die euro-atlantischen Sicherheitsinitiativen IDEAS und EASI und die Frage, ob die OSZE sich bereits auf dem Weg zu einer „Sicherheitsgemeinschaft“ befindet.

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter
www.nomos-shop.de/20505



Nomos

AUTORINNEN UND AUTOREN

Samantha Besson ist Professorin für Völkerrecht und Europarecht und Ko-Direktorin des Instituts für Europarecht an der Universität Freiburg i.Ue., Schweiz.

Hauke Brunkhorst ist Professor für Allgemeine Soziologie am Institut für Soziologie der Universität Flensburg.

Sonja Buckel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialforschung in Frankfurt am Main.

Carina Fiebich-Dinkel ist Lehrbeauftragte am Institut für Politische Wissenschaften der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Doktorandin des Instituts für Politikwissenschaft, FernUniversität Hagen.

Nadja Meisterhans ist Lehrbeauftragte an der Justus-Liebig Universität Giessen (Inst. f. Politikwissenschaft), an der TU Darmstadt (Institut für Politikwissenschaft) und an der Hochschule Darmstadt im Bereich Digital Design/Sozialwissenschaften sowie Sprecherin im AK „Politik und Geschlecht“ der DVPW.

Michael Popović ist Visiting Professor am Department of Politics an der State University of New York in Potsdam.

Marta Sánchez Dionis is a postgraduate researcher at the Barcelona School of International Studies.

Markus Thiel ist Assistant Professor am Department of Politics and International Relations der Florida International University, Miami/Florida.