

Bedeutungswandel der Menschenrechte: Anmerkungen und Beobachtungen zur Menschenrechtsarbeit angesichts aktueller Herausforderungen

Michael Windfuhr

Die aktuelle Situation rund um die Menschenrechtelage weltweit ist komplex und geprägt von neuen Herausforderungen. Was es heißt Menschenrechtsarbeit unter diesen veränderten Rahmenbedingungen zu leisten und ob sich die Bedeutung der Menschenrechte insgesamt geändert hat, wird im folgenden Vortrag diskutiert.

Der erste Teil befasst sich mit der Frage, warum Menschenrechte ein zentraler Orientierungspunkt für die Begrenzung staatlicher Gewalt und von Machtmissbrauch sind und welche Bedeutung sie für die Verteidigung von Menschenwürde haben.

Daran knüpft die Überlegung, dass die Verteidigung der Menschenrechte geachtet, geschützt und umgesetzt werden muss. Das umfasst die bürgerlich-politischen ebenso wie die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen Rechte. In diesem Zusammenhang werde ich das Ausmaß ihrer universellen Anerkennung diskutieren, denn diese wird immer wieder einmal in Frage gestellt.

Der dritte Abschnitt präsentiert Gedanken zu dem Stand des Bedeutungswandels der Menschenrechte. Hierzu gehört unter anderem die Erkenntnis, dass sie unteilbar sind und somit alle Rechtsbereiche weltweit betreffen.

Den Schluss bildet die Einordnung und Systematisierung der in der folgenden Einleitung kursorisch benannten verschiedenen Verletzungssituationen in fünf Typen, die zusammen einen Indikator für den Bedeutungswandel der Menschenrechte darstellen.

1. Einleitung

Menschenrechte werden gerade in vielen Ländern und Zusammenhängen herausgefordert und verletzt. Der Bürgerkrieg in Syrien zeichnet sich durch enorme Gräueltaten, Völkermord und schwerste Menschenrechtsverletzungen im Alltag aus.

Der Umgang mit Menschen auf der Flucht ist problematisch: Im letzten Jahr starben 5096 Menschen auf der Flucht über das Mittelmeer.¹ Doch nicht nur der Wasserweg stellt eine Gefahr und menschenrechtliche Herausforderung dar, sondern auch die Binnenmigration. Wie den Jahresberichten des Hochkommissars für Flüchtlinge zu entnehmen ist, leben die meisten Geflüchteten in Asien und auf dem afrikanischen Kontinent und erfahren sowohl bei einer internen als auch bei einer grenzüberschreitenden Migration in der Region oft keine gute Behandlung.

Armut, fehlender Zugang zu Gesundheits- und Bildungseinrichtungen und prekäre Arbeitsbedingungen, Landvertreibung ohne Entschädigung prägen die Lebenswirklichkeit vieler Menschen, gerade in ländlichen Regionen.

Inzwischen betreffen Terrorattacken, teilweise auch staatlich unterstützt, keine kleine Zahl von Ländern mehr. Gleichzeitig führen die vielen Anti-Terrorismus-Maßnahmen oder neu erlassenen Gesetze zu Einschränkungen von Menschenrechten, wie der Meinungsfreiheit, die Möglichkeit, Organisationen zu bilden oder sich sonstig politisch zu betätigen. Die Zahl autoritärer Regime nimmt derzeit weltweit zu, auf allen Kontinenten, auch in Europa. Dem neusten Bericht von CIVICUS, einer Weltbürgerrechtsallianz, zufolge erließen knapp 60 Länder in den letzten Jahren Gesetze zur Einschränkung von Spielräumen politischer Akteure oder zivilgesellschaftlicher Organisationen (das bedeutet eine zunehmende Einschränkung der Möglichkeit, sich zu engagieren).² Auch in vielen Demokratien werden in Zeiten des

¹ Siehe United Nations High Commissioner for Refugees (2017).

² CIVICUS (2016), S. 54.

Populismus die Hemmschwellen von teilweise menschenverachtender oder rassistischer Rede eingerissen; diskriminierende, rassistische Äußerungen und auch Übergriffe finden statt und werden durchaus häufiger, beispielsweise gegen Wohnstätten von AsylbewerberInnen. Man kann sich angesichts dieser Entwicklungen fragen: Hat die Anzahl an Menschenrechtsverletzungen weltweit insgesamt zugenommen? Der Jahresbericht von Amnesty International ist dabei kaum dicker geworden. Er umfasst schon seit vielen Jahren in etwa die gleiche Seitenanzahl. Die Frage, ob es jetzt eine menschenrechtlich besonders schlimme Zeit ist, oder ob es zu Zeiten des Kalten Krieges nicht ebenso problematisch in vielen Ländern war, ist natürlich eine berechtigte Frage. Es ist gerade die vergleichende Perspektive, die ein Nachdenken über einen Bedeutungswandel der Menschenrechte ermöglicht. Dies ist nicht nur im Hinblick auf die aktuellen und neuen Herausforderungen für die Menschenrechte empfehlenswert, die im Folgenden weiter ausgeführt werden, sondern auch unter dem Aspekt, dass es in den Formen der Menschenrechtsverletzungen, vielleicht auch in der Art der Infragestellungen, durchaus substantielle Veränderungen gibt. Menschenrechte und ihre Verletzungen lassen sich aus menschenrechtlicher Perspektive schwer in Zahlen darlegen. Eine quantitative Auswertung entspricht nicht der emotionalen Empfindung der Rechteinhabenden und derjenigen, die Opfer von Verletzungen sind.

1.1 Die Situation von MenschenrechtsverteidigerInnen

Angesichts all dieser Probleme, das sei die These des Vortrags, nimmt die Bedeutung der Menschenrechte zu, als Orientierung für all diejenigen, die Verletzungen und Demütigungen ausgesetzt sind. Menschenrechte sind der universelle Maßstab, der deutlich machen kann, wo es zu Verletzungen kommt und um was für eine Verletzung es sich handelt. Sie sind gleichzeitig ein enorm wichtiges Instrument der Ermutigung für Menschen, die sich für die Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen und den Schutz von Opfern einsetzen oder selbst Verletzungen erleiden. Sie wissen aufgrund der Menschenrechtstexte, dass sie im Recht sind. Damit einhergehend steigt die Bedeutung von Menschenrechtsverteidigenden in vielen Ländern enorm. Die Kategorie von Menschenrechtsverteidigenden umfasst traditionell die Anwälte von Menschenrechtsorganisationen, die sich für

Opfer einsetzen; im zunehmenden Maße trifft diese Kategorie allerdings auch auf AktivistInnen in zivilgesellschaftlichen Organisationen oder in nationalen Menschenrechtsinstitutionen zu, die Fälle von Menschenrechtsverletzungen dokumentieren und veröffentlichen und die Verantwortlichen benennen. Gerade das Engagement dieser Menschenrechtsverteidigenden ist derzeit in sehr vielen Ländern herausgefordert. Sie werden als ausländische AgentInnen verunglimpft, in ihrer Arbeitswirklichkeit extrem eingeschränkt oder werden oft selbst Opfer von Verfolgung und Bedrohung.

Es folgen nun einige Beispiele, um das Spektrum dieser Menschenrechtsverteidigenden zu visualisieren. Auf den Philippinen gibt es seit 2016 einen neuen Präsidenten, Rodrigo Duterte, in dessen angeblichen Antidrogenkrieg in den letzten Monaten im Schnitt je etwa tausend Menschen erschossen wurden³. Die Ermordung erfolgt oft ohne jede Ankündigung oder Untersuchung, sondern auf reine Verdachtsmomente hin. Diese Situation ist außerordentlich dramatisch. Personen, die sich dort für Menschenrechte einsetzen und solche Fälle dokumentieren, erhalten mittlerweile selbst Todesdrohungen. Der polnische Ombudsmann für Menschenrechte steht, ähnlich wie das polnische Verfassungsgericht, unter enormem Druck im Parlament von Polen, da seine Haushaltsmittel gerade zusammengestrichen und reduziert werden. Er selbst hat bereits Drohungen erhalten. Der Vorstand des Deutschen Instituts für Menschenrechte ist inzwischen nach Warschau gefahren, um bei Pressekonferenzen mit dem Europarat und dem Europäischen Netzwerk Nationaler Menschenrechtsinstitutionen auch für ihn zu sprechen und ihn und seine Unabhängigkeit zu unterstützen. Auch Anwälte von Menschenrechtsverteidigenden in Russland sind großen Gefahren ausgesetzt. In den letzten Jahren sind mehrere von ihnen direkt nach den Gerichtsverfahren zum Teil direkt vor dem Gericht erschossen worden.

Das sind natürlich Situationen, die besonders schwierig sind und die insbesondere Menschen, die sich für andere einsetzen, unter Druck setzen und ihnen Angst machen sollen. Ein weiteres trauriges Beispiel für Menschenrechtsverteidigende stellt die vielen bekannt gewordene, indigene Aktivistin aus Honduras dar, Berta Caceres, die sich dort gegen einen Staudambau und andere Projekte auf indigenem Land eingesetzt hat. Sie wurde auf ihrem Gebiet vor einiger Zeit erschossen.⁴

³ Siehe Vanessa Vu (03.08.2016).

⁴ Siehe Alexandra Endres (07.12.2016).

Ein solches Schicksal widerfährt vielen Menschen in ländlichen Regionen, die sich gegen Verletzungen oder gegen Eingriffe in ihrer Lebensumwelt zur Wehr setzen.

Allein im Bürgerkrieg in Kolumbien, der gerade zu einem Ende zu kommen scheint, war es über viele Jahre so, dass ein sehr hoher Anteil aller erschossenen Gewerkschaftler weltweit allein in Kolumbien erschossen wurde; sehr oft Menschen, die sich für ihre sozialen Rechte in ländlichen Regionen eingesetzt haben, beispielsweise in Agrargewerkschaften.⁵ Für die Taten waren zum Teil Regierungstruppen, zum Teil Paramilitärs, zum Teil Guerillagruppen verantwortlich. Oft wurden die Täter nicht identifiziert, in vielen Fällen wurde staatlicherseits nicht angemessen ermittelt und Straflosigkeit für solche Taten war die Regel. Am 01.12.2016 vergab die Bundesregierung das erste Mal den neuen deutsch-französischen Preis für Menschenrechte. Insgesamt wurden 16 Preistragende ausgezeichnet.⁶ Es ist ein schönes Zeichen dieser zwei Länder, einen gemeinsamen Menschenrechtspreis zu vergeben. Auch unter den Preistragenden finden sich Personen, die lange nicht zu den klassischen Kategorien der Menschenrechtsverteidiger gezählt wurden. Dass sich diese Definition inzwischen verändert hat, wird durch Preise wie diesen deutlich. So wurde dort eine Frau aus Brasilien geehrt, die vor 25 Jahren Opfer schwerer häuslicher Gewalt durch ihren Mann wurde. Seitdem ist sie querschnittsgelähmt. Es ist ihr Verdienst, dass es in Brasilien mittlerweile ein Gesetz gegen häusliche Gewalt gibt. Das Mustergesetz in diesem Kontext für ganz Südamerika.

Preisträger waren auch die Weißhelme aus Syrien, die mutigen Personen, die in Syrien nach Bombenabwürfen in den Städten Syriens Nothilfe leisten – oft unter Einsatz ihres eigenen Lebens. Alle der 16 Preistragenden haben es verdient, als Menschenrechtsverteidigende geehrt zu werden. Viele Menschen setzen sich jährlich mit außerordentlichem Mut für die Durchsetzung von Menschenrechten ein. Deutlich wird die enorme Bandbreite der Menschenrechtsarbeit.

⁵ Vergleiche die regelmäßigen Berichte des Internationalen Gewerkschaftsbundes und der ILO. Auch 2016 zählte Kolumbien immer noch zu den zehn schlimmsten Ländern für Erwerbstätige (Internationaler Gewerkschaftsbund (2017), S. 28–29). Im Jahr 2016 wurden in Kolumbien 19 GewerkschafterInnen ermordet (Internationaler Gewerkschaftsbund (2017), S. 92).

⁶ Siehe Auswärtiges Amt (2016).

2. Der besondere Status der Menschenrechte

Menschenrechte sind historisch formuliert worden als Schutz der BürgerInnen vor Übergriffen, Verletzungen durch einen zu mächtigen oder übermächtigen Staat. Der Begriff BürgerInnen ist nicht immer einfach, weil Menschenrechte sich auf alle Menschen beziehen, die in einem Staat leben, also nicht nur die, die einen Bürgerstatus haben.

Dieser Staat war zu Zeiten der französischen Revolution der absolutistische Staat, der Menschen bevormundete, ganzen Gruppen eine eigene Rechtsstellung verwehrte und ihre zentralen Rechte beeinträchtigte. In Amerika war es der koloniale Staat und zu Zeiten der Formulierung der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte*, 1948, war der Bezugspunkt der totalitäre Staat, nach dem Nationalsozialismus in Deutschland einer Zeit der absoluten Negation von Menschenwürde für ganze Teile oder ganze Gruppen der Bevölkerung. Menschenrechte sind also historisch ein Schutzinstrumentarium vor einem übermächtigen Staat. Wichtig ist dabei, dass die Formulierung der zentralen Menschenrechtstexte jeweils der Startpunkt ihrer Durchsetzung war oder ist, und Menschenrechte dann aber oft auch nur konfliktiv durchgesetzt und erkämpft werden können. Die Französische Revolution heißt auch nicht umsonst *Revolution* und *nicht Evolution*. Bei der Revolution wurden selbst zahlreiche Menschenrechtsverletzungen begangen. Wichtig für das Verständnis der Menschenrechte ist es dennoch, dass die Durchsetzung des Rechtsstaats mit Machtbegrenzung der Regierung einhergeht und deshalb die Menschenrechte in der Tat erkämpft werden müssen. Das gilt für die Abschaffung der Leibeigenschaft ebenso wie für die Abschaffung der Sklaverei, für die Durchsetzung der Frauenrechte sowie für die Rechte in der Arbeit oder das Recht, Vereine zu gründen und sich zu organisieren.

2.1 Die Universalität der Menschenrechte

„Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren“, so formuliert es der Artikel 1 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* (AEdMR). Dieser Grundsatz der Menschenrechte ist universell. Das heißt, er gilt überall, weltweit, für jeden Menschen. Immer wieder wird in Gesprächen und Debatten nachgefragt: Ja wirklich? Ist es denn überhaupt möglich, von Universalität zu sprechen angesichts vieler

religiöser Partikularismen? Ist der Anspruch aufrechtzuerhalten angesichts der vorhandenen kulturellen Unterschiede, die weltweit zu beobachten sind?

Über dieses Thema ließe sich leicht ein eigenes Studium Generale organisieren. Die folgenden Zeilen beschränken sich auf **drei zentrale Argumente**, die verdeutlichen sollen, dass die Universalität der Menschenrechte keine Anmaßung ist und schon gar keine Anmaßung des Westens, sondern der Kern des Menschenrechtsgedankens. Staaten sollen überall auf der Welt jeden Menschen in seiner ihm eigenen Würde anerkennen, seine Rechte achten, schützen und gewährleisten. Das ist der Kerngedanke der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte*. Keinem Menschen kann diese Würde genommen werden, kein Staat kann sich dieser Verpflichtung entziehen, Ausnahmen machen oder Menschenrechtsverletzungen an diesen oder jenen rechtfertigen. Das bildet den Startpunkt des Nachdenkens über Menschenrechte.

Das erste der drei zentralen Argumente ist der Verweis darauf, dass schon bei der Erarbeitung der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* 1948, dem Kerndokument des modernen Menschenrechtsschutzes, sehr viele verschiedene Kulturen präsent waren. Natürlich gab es damals nur 51 unabhängige Staaten, heute gibt es formell 193 Mitglieder der Vereinten Nationen. Die meisten Staaten weltweit waren damals noch Kolonialgebiete, so kann man in der Tat nachfragen: Haben die denn alle zugestimmt? Haben denn alle den Text der AEdMR mitformuliert und getragen?

An dieser Stelle möchte ich auf das Buch „Die Sakralität der Person“ (2011) des Philosophen Hans Joas verweisen, das die Situation der Entstehung und Erarbeitung der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* sehr genau nachzeichnet.⁷ Das Buch verdeutlicht, wie der Text gerade im Dialog unterschiedlicher Herkunft und Denktraditionen entstanden ist und wie viele Personen mit unterschiedlichen kulturellen Hintergründen an der Erarbeitung beteiligt waren.

Die entsprechenden Diskussionen waren auch 1993 hochrelevant, als bei der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 vor allem asiatische Staaten einen Diskurs über die kulturellen Differenzen führten. Eindrucksvoll wurde in Wien die Universalität der Menschenrechte verteidigt. Es waren einige Personen, zu nennen hier beispielsweise der

⁷ Siehe Joas (2013).

französische Diplomat Stéphane Hessel, die brillant die Bezüge so vieler Kulturen zur Menschenwürde nachzeichnen konnten, dass es gelang, die Universalität der Menschenrechte zu verteidigen. Hessel, einer der Überlebenden des Konzentrationslagers Buchenwald, zuletzt bekannt durch sein Buch "Empört Euch!", was er einige Jahre vor seinem Tod veröffentlichte, hatte selbst als Büroleiter des damaligen UN-Vize-Generalsekretärs noch an der Formulierung der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* mitgearbeitet. Er beantwortete während der gesamten Konferenz alle Einwände zur kulturellen Andersartigkeit mit Verweisen auf entsprechende kulturelle, religiöse Quellen aus dem Konfuzianismus, Buddhismus, Hinduismus etc. Die Anerkennung der Universalität der Menschenrechte in Wien war ein großer Erfolg, der gerade von der Zivilgesellschaft in Asien außerordentlich gefeiert worden ist. Denn es handelte sich in der Regel gerade um sehr autokratische Regierungen aus Asien, die die Universalität der Menschenrechte als Ganzes in Frage gestellt hatten.

Hans Joas zeigt in seinem Buch auf, wie vielfältig Vertreter von Religionen auch an der Ausarbeitung der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* beteiligt waren. Es gab buddhistische, islamische, katholische Delegierte; der ökumenische Rat der Kirchen war sehr eng engagiert und hat mit Eleanor Roosevelt, die den Text mit erarbeitet hat, zusammengearbeitet, insbesondere bei der Ausformulierung des Artikels achtzehn zur Religionsfreiheit.

Das zweite Argument ist: Universalität zeigt sich auch in der faktischen Anerkennung der Menschenrechtsstandards. Staaten unterzeichnen und ratifizieren die Menschenrechtspakte. Dadurch werden die Menschenrechte umsetzbar in nationale Rechte. Die beiden zentralen Menschenrechtspakte, der Pakt über bürgerlich-politische Rechte und der über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, werden inzwischen von weit über 160 Staaten anerkannt. 169 von 193 UNO-Mitgliedern haben den Pakt über bürgerlich-politische Rechte ratifiziert, 165 den über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.⁸ Den zentralen Menschenrechtspakten folgte die Erarbeitung einiger weiterer Spezial- oder Sonderkonventionen. Einige thematisch wie die älteste zur Rassendiskriminierung 1958. Eine Anti-Folter-Konvention

⁸ Der aktuelle Stand der Ratifikation und Umsetzung zentraler Menschenrechtsverträge kann auf der website des OHCHR eingesehen werden. Siehe OHCHR, <http://indicators.ohchr.org/>.

trat 1984 in Kraft, die Konvention gegen das Verschwindenlassen von Personen 2006. Andere Konventionen nehmen besondere Gruppen in den Blick: Die älteste davon ist die Frauenrechtskonvention von 1979; 1989 wurde die Kinderrechtskonvention erarbeitet. Seit einigen Jahren existiert eine Konvention zu Wanderarbeitern, und als jüngste wurde 2008 die Konvention zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen verabschiedet.⁹ Die Frauenrechts- und die Kinderrechtskonventionen sind inzwischen universell ratifiziert.¹⁰ Bei der Kinderrechtskonvention fehlt nur als einziges Land weltweit die USA aufgrund deren Ablehnung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, die auch in der Konvention enthalten sind.

Ein weiterer interessanter Indikator ist die zentrale Verankerung von Menschenrechten als Grundrechtskatalog in den neueren Verfassungen vieler Staaten, die beispielsweise nach dem Ende der Militärdiktaturen in Lateinamerika in den 1980iger Jahren entstanden sind. Weitere Beispiele bilden die Verfassung von Südafrika oder die von Myanmar. Fast alle modernen Verfassungen haben eine explizite Referenz zu der Formulierung der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* gemacht, erkennen Menschenrechte als Grundprinzip an und beinhalten Schutzbestimmungen für die Menschenrechte.

Das dritte Argument, und vielleicht wichtigste, ist die Erkenntnis, dass sich Universalität insbesondere in der Unrechtserfahrung zeigt. Menschen, die sich als BürgerInnen in der Zivilgesellschaft für Menschenrechte engagieren, erleben weltweit Menschenrechtsverletzungen wie Folter, Diskriminierung beim Zugang zu Bildung, Verschwindenlassen von Personen oder Einschränkungen bei Gewerkschaftsgründungen. Sie setzen sich in ihren Ländern weltweit kulturübergreifend für diese Rechte ein. Diese Unrechtserfahrung ist außerordentlich wichtig wahrzunehmen. Es gibt ein Buch, das diesen Gedanken aufgreift und illustriert. Der amerikanische Philosoph Michael Walzer beschreibt in seinem Buch "Thick and Thin"¹¹, geschrieben nach dem Ende des Kal-

⁹ Für einen Überblick über die wichtigsten Menschenrechtsverträge und ihre Umsetzungsorgane, siehe OHCHR, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>.

¹⁰ Die Frauenrechtskonvention wurde von 189, die Kinderrechtskonvention von 196 Staaten ratifiziert. Siehe OHCHR, <http://indicators.ohchr.org/>.

¹¹ Walzer, Michael (1996): *Thick and Thin. Moral Arguments at Home and Abroad*. University of Notre Dame Press, Indiana.

ten Krieges, wie er Zuhause vor dem Fernseher saß und sich anschaute, wie in Prag die Menschen auf die Straßen gingen und in der Wendezeit gegen die Diktatur demonstrierten. Er notiert dabei, dass er eine unmittelbare Empathie und ein Verständnis für diese Demonstration gegen die Unterdrückung hatte. Allerdings vermutete er, dass, wenn er mit den Demonstrierenden ein Gespräch über Demokratie beginnen würde, sie ganz unterschiedliche Vorstellungen davon hätten, wie die Gesellschaft konkret aussehen sollte. Die politischen Gestaltungsmöglichkeiten zur Umsetzung mögen vielfältig sein, aber die Unmittelbarkeit der Unterdrückungssituation ist eine spezifische Charakteristik der Menschenrechte. An dieser Stelle kommt ihre Universalität besonders zum Vorschein.

2.2 Die Unteilbarkeit der Menschenrechte

Ein weiterer zentraler Begriff ist die „Unteilbarkeit der Menschenrechte“, der eine wesentliche Rolle auf der Wiener Konferenz, der zweiten und bisher letzten Menschenrechtskonferenz spielte.¹² Alle Menschenrechte müssen ausnahmslos umgesetzt werden. Das umfasst zum einen die bürgerlich-politischen Rechte, wie das Recht auf freie Meinungsäußerung oder die Ausübung eines politischen Mandats, und zum anderen die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen Menschenrechte, die unter anderem die Rechte beinhalten, von Hunger frei zu sein, einen Zugang zur Gesundheitsversorgung zu haben oder das Recht auf Arbeit. Während in der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* alle Menschenrechte enthalten waren, führte der Beginn des Kalten Krieges dazu, dass es nicht mehr möglich war, einen Menschenrechtsvertrag im Anschluss zu formulieren, der alle Menschenrechte umfasste. Der Westen begann auf die Folterzentren oder Unterdrückung von Oppositionellen im Osten Europas hinzuweisen; der Osten auf die Arbeitslosen in Hamburg oder anderen Städten. Aufgrund der unterschiedlichen Perspektiven der beiden Blöcke war es

¹² Die erste Menschenrechtskonferenz wurde 1968 in Teheran abgehalten.

lange nach der Verabschiedung der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte*¹³ nicht möglich, sich darauf zu einigen, Menschenrechtsverträge zu erarbeiten. Die Menschenrechte wurden in zwei Verträge aufgeteilt: den Pakt über bürgerliche und politische und den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte. Schlussendlich dauerte die Erarbeitung und Annahme der Verträge in der Generalversammlung von 1948 bis 1966 fast zwanzig Jahre. Es verlangte weitere zehn Jahre, bis sich 36 Staaten zur Unterzeichnung der Verträge gefunden hatten, damit diese in Kraft treten konnten.¹⁴

Trotz des Bestehens und der Anerkennung menschenrechtlicher Verträge, bleibt es weiterhin schwierig, über Menschenrechte zu reden. Ich habe Mitte der 80er Jahre in einer Organisation angefangen zu arbeiten, die sich auf das Recht auf Nahrung fokussierte. Wir wurden damals noch kurios angeschaut, auch von JuristInnen. In den damaligen ganzen Völkerrechtslehrbüchern wurden wirtschaftliche, soziale, kulturelle Menschenrechte noch als politische Ziele angesehen, die vom Staat umgesetzt werden können, wenn finanzielle Ressourcen vorhanden wären. Dieses Verständnis hat sich inzwischen vollständig verändert. Nicht nur durch die Wiener Menschenrechtskonferenz, sondern vor allem durch die Menschenrechtsarbeit zu diesen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, die sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat. Sie haben geholfen zu verstehen, dass alle Menschenrechte doch sehr ähnlich in ihrer Struktur sind und dieselben Verpflichtungsarten für den Staat schaffen.

Vor allem zivilgesellschaftliche Organisationen hatten ab Mitte der 80er Jahre begonnen, Verletzungen wirtschaftlicher, sozialer, kultureller Menschenrechte zu dokumentieren. FoodFirst Information and Action Network (FIAN), eine damals noch kleine Menschenrechtsorganisation in Heidelberg, dokumentierte Fälle von Verletzungen des Rechts auf Nahrung, andere, wie die Habitat International Coalitions, Verletzungen zum Recht auf Wohnen. Diese beginnende Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen half, die Relevanz dieser Rechte zu verdeutlichen. Später begannen auch die traditionellen, großen

¹³ Bei der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* handelt es sich um keinen rechtsverbindlichen Vertrag, sondern um eine Erklärung. Sie wurde am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verkündet und schreibt in 30 Artikeln für alle Menschen gültige Rechte fest.

¹⁴ Für einen Überblick über die Zeitpunkte der Ratifizierungen des Zivil- und des Sozialpaktes, siehe UN (2017) (Chapter IV, 3 für den Sozialpakt; Chapter IV,4 für den Zivilpakt).

Menschenrechtsorganisationen mit einer Arbeit zu sozialen Menschenrechten wie Amnesty International, die internationale Juristenkommission etc.¹⁵ Auch die Entwicklungszusammenarbeit hat sich inzwischen einem menschenrechtsbasierten Ansatz verschrieben. Der Welternährungsgipfel 1996 hielt zum ersten Mal in einem offiziellen UNO-Dokument direkt zu Beginn das Recht auf Nahrung fest.¹⁶ Seitdem ist die rechtliche Interpretation dieser Rechte enorm vorangekommen, und dies beeinflusst inzwischen das generelle Verständnis aller Menschenrechte. Während früher im Westen ein Verständnis dominierte, dass die Umsetzung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte im Wesentlichen kostenlos sei und auf der anderen Seite der Staat für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte viel investieren müsse, so hat man über die zunehmende Kenntnis der wirtschaftlich, sozialen, kulturellen Rechte gelernt, dass für die Umsetzung eines jeden Rechts dieselben drei Kategorien von Staatenpflichten relevant sind, die man heute als die zentralen Aspekte der Umsetzung von Menschenrechten betrachtet: achten, schützen und gewährleisten sind die drei Verpflichtungsebenen, um die es geht.

Achten bedeutet, der Staat muss kontinuierlich und konsequent sicherstellen, keine Verletzungen durch eigenes staatliches Handeln zu verursachen. Das Foltern oder Verschwindenlassen von Menschen ist grundsätzlich zu unterlassen wie auch das Verbot, den Zugang zu Gesundheitseinrichtungen zu diskriminieren und beispielsweise Minderheiten oder Homosexuelle von der Nutzung von Gesundheitseinrichtungen auszuschließen. Der Staat darf nicht zur Umsiedlung von Menschen ohne Entschädigung beitragen; sei es beim Bau von großen Staudämmen, der Errichtung von Straßen oder anderer Infrastrukturen. Das heißt, der Staat selbst darf nicht dazu beitragen, dass es zu Menschenrechtsverletzungen kommt. Die Unterlassung solcher Verletzungen und die damit einhergehende Gewährleistung der Achtung der Menschenrechte erfordern keine finanziellen Ressourcen vom Staat – weder bei den bürgerlich-politischen Rechten noch bei den wirtschaftlich, sozialen, kulturellen Rechten.

Die zweite Ebene der Staatenpflichten ist die Schutzpflicht. Der Staat ist verpflichtet, den Schutz aller Menschen auf seinem Territorium vor

¹⁵ Es gibt zahlreiche Darstellungen über die Entwicklung des Verständnisses der WSK_Rechte, beispielsweise: Krennerich, Michael (2013); Soziale Menschenrechte, Schwalbach/Ts.

¹⁶ siehe FAO (1996).

Übergriffen Dritter sicherzustellen. Das umfasst Handlungen von ganz verschiedenen Akteuren, beispielsweise bewaffneten Milizen, Drogendealern, aber auch die Aktivitäten von Wirtschaftsunternehmen oder Nichtregierungsorganisationen. Deutschland verfügt beispielsweise über ein ausgedehntes Kontrollsystem, einen Wirtschaftskontrolldienst, der fest- und sicherstellt, dass es nicht zu Arbeitsunfällen oder Betrug in vielen Arbeitsbeziehungen kommt. Den entsprechenden staatlichen Maßnahmen, wie Gesetzen, Regulierungen und Aufsicht, kommt eine hohe Wichtigkeit zu: vom Schutz der Meinungsfreiheit vor Hasskommentaren und falscher Nutzung sozialer Medien über den Arbeitsschutzbereich, aber auch in vielen anderen Bereichen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, wie unter anderem dem Schutz vor Wasserverschmutzung oder vor Landvertreibung. Im Gegensatz zu den Achtungspflichten der Menschenrechte erfordert der Schutz der bürgerlich-politischen wie der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen Rechte erheblich mehr finanzielle Investition, zum Beispiel in das Vorhandensein von Polizei und Justizsystem und anderen genannten Überwachungsinstitutionen.

Als drittes steht der Staat in der Pflicht, denjenigen Menschen Zugang zu ihren Rechten zu ermöglichen, die bislang davon ausgeschlossen sind (Gewährleistungsverpflichtung). Der Staat muss dafür förderliche Rahmenbedingungen schaffen und finanzielle Ressourcen aufwenden. Das Beispiel der bürgerlich-politischen Rechte aufgreifend, in die Etablierung eines tatsächlich funktionierenden Justizsystems. Dieses sollte allen Menschen gleichermaßen offenstehen und ihnen einen Zugang zu Beschwerdemechanismen ermöglichen. Prozesskostenhilfe ist dabei für ärmere Mitglieder der Gesellschaft eine wichtige Rahmenbedingung, da sie ansonsten bei Verletzung ihrer Rechte erschwerte bis keine Möglichkeit hätten, vor Gericht zu ziehen. Im Bereich der sozialen Menschenrechte sind ebenfalls Mittel notwendig, um beispielsweise den Zugang zur Bildung für alle zu garantieren, auch für ärmere Teile der Bevölkerung. Diese dritte Verpflichtungsebene mag im Bereich der sozialen Menschenrechte mit höheren finanziellen Ausgaben verbunden sein als im Bereich der bürgerlich-politischen Rechte, trotzdem ist sie zentral und darf nicht umgangen werden. Im Verständnis der Rechtsentwicklung seit der Wiener Menschenrechtskonferenz hat sich ergeben, dass dabei nichts Unmögliches vom Staat verlangt wird. Artikel zwei des Aktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verlangt ausdrücklich, dass der

Staat das Maximum der verfügbaren Ressourcen einsetzt. Dies muss der Staat allerdings auch nachweisen können. Zunächst ist die Menge der verfügbaren Ressourcen nicht naturgegeben, sondern abhängig von verschiedenen politischen Entscheidungen, wie der Höhe und der Art der Besteuerung, der Entscheidung über die Prioritäten der Ausgaben im Staatshaushalt. Die Frage, wie viel Ressourcen ein Staat hat, ist vorrangig eine politische, und sie kann dementsprechend auch menschenrechtlich bewertet werden, beispielsweise mit der Frage ihrer Verwendung: Werden die verfügbaren Ressourcen vorrangig für besonders benachteiligte Gruppen ausgegeben oder eher für gutverdienende und politisch einflussreiche Mittel- oder Oberschichten?

Die Verfügbarkeit über finanzielle Ressourcen ist auch in vielen ärmeren Ländern weltweit ein zentrales Thema. Die Ausgaben für Militär und Rüstung sind in vielen Fällen beträchtlich, während als Begründung für eine fehlende Grundschulbildung oder einen mangelnden Zugang zu essentiellen Gesundheitsleistungen oft die fehlenden Ressourcen im Staatshaushalt angeführt werden. Die Frage nach verfügbaren Mitteln und wofür sie eingesetzt werden ist deshalb eine eminent menschenrechtliche. Dies gilt sowohl für die Einnahmeseite: Wie viele Steuern traut sich ein Gemeinwesen zu erheben? Werden wohlhabende Teile der Gesellschaft zur Finanzierung der staatlichen Infrastruktur überhaupt besteuert? Dies gilt ebenso für die Ausgaben-seite; Transparenz öffentlicher Haushalte kann dazu führen, die Ausgaben insbesondere auf benachteiligte Gruppen zu konzentrieren, was oft nicht der Fall ist. In diesem Kontext ist die Entwicklung der Rechtsprechung im modernen Südafrika zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten interessant: Dort haben Gerichte angefangen, genau diese Frage der Qualität des Mitteleinsatzes in öffentlichen Haushalten zu überprüfen. Grootboom vs. Südafrika beschreibt einen für das Verständnis wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte wichtigen Fall: Einige Bewohner der Ortschaft Grootboom, die in einer informellen Siedlung wohnten, waren von dort vertrieben worden, obwohl es sich um Siedlungsgebiet für preiswertes Wohnen handelte. Sie klagten vor der Regierung von Südafrika ihr Recht auf Wohnen ein. Der Fall wurde im Jahr 2000 vor dem südafrikanischen Verfassungsgericht verhandelt.¹⁷ Die südafrikanischen Verfassungsrichter überprüften dabei nicht nur, ob es ausreichende Gesetze gibt, sondern auch eine angemessene Wohnungspolitik und einen Fokus

¹⁷ Das Urteil wurde am 04.10.2000 veröffentlicht.

auf besonders benachteiligte Gruppen. Sie überprüften, wofür das Geld der Gemeinde ausgegeben wurde. Resultat ihrer Untersuchung war, dass ein Großteil der Aufmerksamkeit der Wohnungspolitik und der Gelder eher in wohlhabende Wohnviertel flossen. Die Verfassungsrichter entschieden, dass für die Kläger auf alle Fälle sogenannte „rudimentary settlements“ finanziert werden müssen und dass die öffentlichen Mittelausgaben in Zukunft in einem „reasonable test“, einer Überprüfung der Vernünftigkeit des Einsatzes von öffentlichen Mitteln, etabliert werden muss. In dessen Rahmen ist sicherzustellen, dass besonders benachteiligte Gruppen nicht übersehen werden. Dieses Beispiel illustriert deutlich, dass zum einen die Notwendigkeit besteht, zu überprüfen, ob und wie ein Staat tatsächlich ausreichend in die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte investiert. Zum zweiten zeigt es, dass der Einsatz von Haushaltsmitteln durchaus einer gerichtlichen Prüfung unterzogen werden kann.

Was Menschenrechte deshalb so wichtig und unersetzlich macht, ist ihre Verwendung als Maßstab zur Beurteilung der Qualität staatlichen Handelns und des Regierens. Menschen, deren Rechte verletzt werden oder die im Zuge der staatlichen Ausgaben übergangen werden, sollten wissen, dass und ab wann sie Opfer von Verletzungen sind. Dieses Wissen kann sie stärken und ihnen die notwendige Kraft und Energie geben, sich für ihre Rechte pro-aktiv einzusetzen.

In der Menschenrechtsarbeit ist die Auseinandersetzung mit der fehlenden Qualität staatlichen Handelns oder der direkten Involvierung staatlicher Stellen in Verletzungen eine zentrale Aufgabe. Der Jahresbericht von Amnesty International von 2014 dokumentiert, dass zu dem Zeitpunkt in 141 Ländern gefoltert wird. Das verdeutlicht, dass für die Umsetzung der Menschenrechte beständig und im Grunde in jedem Staat gerungen und gekämpft werden muss. Seit 1984 gibt es die UN-Antifolterkonvention. Die noch immer hohe Anzahl an Folterfällen mindert nicht die Bedeutung jener Anti-Folterkonvention, denn die in ihr festgehaltenen Normen ermöglichen gerade die Feststellung, wo gefoltert wird. Sie erlauben festzuhalten, dass „Water-boarding“ keine erlaubte Tätigkeit staatlicher Polizei und Untersuchungsbehörden ist, sondern tatsächlich eine Foltermaßnahme darstellt. Die Normen der Völkerrechtsverträge stärken diejenigen Menschen, die sich für diese Rechte einsetzen. Die Menschenrechte legen offen, wo Defizite im Regierungshandeln bestehen, wo Menschen übersehen oder diskriminiert oder auch Opfer falscher Entscheidung werden.

3. Der Bedeutungswandel der Menschenrechte angesichts fünf aktueller Herausforderungen

Die Relevanz der Menschenrechte nimmt gerade angesichts aktueller globaler Entwicklungstrends zu, wie zu Anfang bereits erwähnt, weil der Staat an vielen Stellen kaum angemessen oder gar nicht mehr seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen nachkommt oder auch als Rechtsstaat große Funktionsdefizite aufweist. Umso wichtiger ist es, darüber nachzudenken, welche Bedeutung Menschenrechten zukommt, wenn der Staat in diesem Sinne nicht (mehr) ausreichend funktioniert. In der praktischen Menschenrechtsarbeit gehört dies zur Grunderfahrung: Ohne einen funktionierenden Rechtsstaat gelingt es kaum, Menschenrechte praktisch durchzusetzen oder sie einzufordern. Rechte müssen einklagbar sein, da sie sonst nur normative Sätze bilden.

Zwei Beispiele mögen dies illustrieren: Wenn man in Indien von seinem Land vertrieben wird ohne angemessene Entschädigung und man anschließend vor Gericht zieht, benötigt ein Verfahren leicht mehr als 20 Jahre, wie in der Literatur immer wieder zu lesen ist. Solche Verfahrensdauern bedeuten, dass es im Grunde keine funktionierende Rechtsstaatlichkeit mehr gibt, gerade für ärmere Gruppen der indischen Bevölkerung. Wenn ein Fall nicht einmal von der lokalen Polizei aufgenommen wird und Verletzungen staatlicherseits nicht verfolgt werden, ist es ein anderer Fall nicht funktionierender Staatlichkeit. Beides sind beispielhafte Situationen für ein Versagen des Rechtsstaats.

Im Folgenden werden fünf derzeit aktuell wichtige Herausforderungen genannt und in ihrer Bedeutung für die Menschenrechte systematisiert.

3.1 Die globale Zunahme autoritärer Regime

Die erste der großen gegenwärtigen Herausforderung bildet die globale Zunahme der Zahl autoritärer Regime. Diese Tendenz betrifft derzeit alle Regionen weltweit, mit Ungarn und Polen auch zwei Länder der Europäischen Union. In Ungarn wird derzeit ein Verfahren im Europäischen Parlament und durch die Kommission gestartet, weil die Rechtsstaatlichkeit bedroht ist. In Polen sind vergleichbare Verfahren

gegenwärtig anderthalb Jahre alt.¹⁸ In über 60 Ländern sind, wie anfangs bereits genannt, in den letzten Jahren Gesetze eingeführt worden, die die politischen und demokratischen Spielräume der Gesellschaft einschränken. Gemäß den Angaben von Amnesty International wurden zum Beispiel in Russland im Zeitraum von 2012–2016 insgesamt 148 Nichtregierungsorganisationen als ausländische Agenten eingestuft, immer dann, wenn sie mehr als zehn Prozent der Mittel aus dem Ausland beziehen.¹⁹ Darunter die bekannte Menschenrechtsorganisation Memorial.

Viele der Länder mit ähnlichen Gesetzen gehen vergleichbar vor: Sie lassen sich die Einkommen und den Arbeitsplan der Organisation zeigen, erfragen, zu welchen Themen gearbeitet wird und gearbeitet werden soll. Entsprechend der staatlichen Einschätzung beschränkt die Regierung die Handlungsmöglichkeiten dieser Organisation, untersagt Aktivitäten oder verbietet sie völlig. Interessanterweise trifft dieser Umstand nicht nur auf autoritäre Staaten zu – Stichwort Nordkorea – auch einige der linken Demokratien Lateinamerikas, wie Bolivien und Venezuela²⁰, reglementierten den bisher freien Raum exzessiv. Im wachsenden Ausmaß betrifft dieser Prozess somit auch demokratische Staaten. Zwei Länder, die zuletzt sehr scharfe Gesetze für zivilgesellschaftliche Organisationen verabschiedet haben und derzeit die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen massiv einschränken, sind Israel und Indien.²¹ Neben dieser Kontrollfunktion für zivilgesellschaftliche Organisationen hat die Bedrohung durch terroristische Akte in vielen Ländern ermöglicht, Freiheitsrechte in einem sehr schnellen Ausmaß einzuschränken, so durch Antiterrorismusetze oder durch die Verschärfung von Sicherheitsgesetzen.²² In Erinnerung gerufen: In Frankreich gilt immer noch der Ausnahmezustand

¹⁸ Auf Grundlage des Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips nahm die EU-Kommission im Januar 2016 einen Dialog mit der polnischen Regierung zu den geplanten Reformen des Justizsystems auf. Siehe Europäische Kommission (26.07.2017)

¹⁹ Detaillierte Informationen zum russischen NGO-Gesetz und dessen Auswirkungen auf die Arbeit von NGOs bietet der Bericht von Amnesty International. Siehe Amnesty International (2016): <https://www.amnesty.org/en/documents/eur46/5147/2016/en/> (28.10.2017).

²⁰ Siehe HRW (2017), S. 127–132, 661–667.

²¹ Siehe Amnesty International (2017b), S. 26. Aufgrund dieser Gesetze wurde der deutsche Außenminister von der israelischen Regierung scharf kritisiert, als er bei seinem Besuch im April 2017 mit zwei israelischen NGOs sprach. Siehe Süddeutsche Zeitung (25.04.2017).

²² Das OHCHR hat einen Überblick über die verschiedenen Menschenrechte, die im Rahmen von Antiterrorismusmaßnahmen eingeschränkt werden können, zusammengestellt. Siehe OHCHR (2008), S. 30–48.

seit der Attentate in Paris 2015; viele verfassungsmäßige Garantien sind in Frankreich nach wie vor ausgesetzt. Langfristige Inhaftierungen, ohne dass die Menschen zeitig einem Richter vorgeführt werden, sind keine Einzelfälle, und das im Land der Französischen Revolution.

Hinzu kommen neue Überwachungsmöglichkeiten durch die digitale Kommunikation oder durch Sicherheitsdienste. Alles in allem ist die Arbeit von Menschenrechtsverteidigenden in den letzten Jahren weltweit schwieriger und gefährlicher geworden, wozu die neuen Medien oft beitragen, die unter anderem Kommunikationsbeziehungen mit anderen Nutzern offenlegen. Diese Autokratisierungs- oder Autorisierungstendenz ist in vielen Ländern gegenwärtig. Nach dem schnellen Wachstum und dem Bedeutungsgewinn von nichtstaatlichen Organisationen (NROs) nach dem Ende des Kalten Krieges und während der großen UN-Gipfel der 90er Jahre, ist deren Kontrollfunktion für viele Regierungen zu groß geworden. Der Widerstand gegen NROs lässt sich auf alle Fälle als Widerstand von Regierungen sehen, unabhängig kontrolliert zu werden, als Widerstand gegen „Accountability“ dagegen, zur Rechenschaft gezogen zu werden.

3.2 Der Einfluss der ökonomischen Globalisierung

Das zweite Thema mit großem Einfluss auf Veränderung, auch in Hinblick auf die Umsetzungen von Menschenrechten, ist das der ökonomischen Globalisierung.

Der Trend zu autoritärer Staatlichkeit ist möglicherweise bereits eine Antwort auf einen seit mehreren Jahrzehnten dominierenden Trend ökonomischer Globalisierung. Dieser hatte seit Mitte der 1980iger Jahre dazu geführt, dass gerade durch Handels- und Investitionsrecht viele Staaten in ihrer Möglichkeit nationaler Politikgestaltung erheblich eingeschränkt worden sind. Abkommen zur Liberalisierung des Handels und von Investitionen haben für internationale, wirtschaftliche Akteure zu einem enormen Macht- und Bedeutungsgewinn geführt. Die Lieferketten von Produkten, die in Deutschland hergestellt werden, zeigen deutlich, dass sich die Weltwirtschaft in den letzten drei, vier Jahrzehnten dramatisch verändert hat. Nicht nur, dass Produkte, die früher als „urdeutsch“ galten, inzwischen über lange, teils internationale Lieferketten hergestellt werden, ist es so, dass mehr als die Hälfte des Welthandels inzwischen konzerninterner Handel ist. Das zeigt wie stark (Handels-) Grenzen abgebaut worden

sind. Mittels vertraglicher Regelungen haben Unternehmen in Investitionsschutzabkommen das Recht erhalten, Staaten zu verklagen und davon abzuhalten, Gesetze zu erlassen, die die wirtschaftlichen Möglichkeiten von Unternehmen einschränken würden.

In den letzten Jahren klagte beispielsweise der Zigarettenhersteller Philip Morris gegen die Gesundheitsbestimmungen im neuen Anti-Tabak-Gesetz in Australien,²³ weil sie den Handel und Verkauf mit Zigaretten einschränken könnten. Solche Arten von Klagen haben in Ländern wie Deutschland – derzeit läuft eine Klage von Vattenfall gegen den Atomausstieg – oder auch Australien, die eine hohe Regulierungsdichte und ausgeprägte Verwaltungsstruktur aufweisen, nur begrenzte Auswirkungen. Anders steht es um Länder, die kaum über eine Regulierung zum Schutz von Menschenrechten verfügen, wie dies exemplarisch in vielen afrikanischen Staaten der Fall ist. Die Konsequenz solcher potentiellen Klagen ist, dass Staaten sich möglicherweise zurückhalten, Gesetze zu erlassen, die die Rechte der Menschen, wie das Recht auf ein für ihn erreichbares Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit, zu schützen,²⁴ und die Unternehmen zu verpflichten, sich an bestimmte staatliche Standards zu halten. Im Grunde gilt es, einen Vergleich um Standortbedingungen für internationales Wirtschaften aufzubauen, in dem Staaten gewisse „Beißhemmung“ für eigene staatliche Regulierungen ablegen, die möglicherweise zum Schutz von Menschenrechten wichtig wären.

Die Entwicklungszusammenarbeit hat oft als Ziel mit dazu beigetragen, Investitionshemmnisse abzubauen und Marktöffnung zu unterstützen. Offene Märkte sind nicht per se menschenrechtlich problematisch, sondern können wirtschaftliche Aktivitäten fördern und unterstützen. Der Abbau oder die Vermeidung staatlicher Regulierung – gerade in Ländern, die ohnehin kaum eine starke „governance“, d. h. eine Regulierungsdichte haben – könnten aber dazu führen, dass menschenrechtliche Mindeststandards kaum gegenüber mächtigeren Akteuren durchgesetzt werden. Der Verlust von Zolleinnahmen und von Möglichkeiten der Besteuerung von Unternehmen kann dazu führen, dass die staatlichen Ressourcen zur progressiven Umsetzung von Menschenrechten nicht ausreichen.

²³ Klage von Philip Morris gegen das australische Anti-Tabak-Gesetz von 2011: <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/australien-philip-morris-klagt-wegen-neuem-anti-tabak-gesetz/5868920.html> (29.10.2017).

²⁴ UN, Generalversammlung (1966). Art. 10.

Marktöffnung oder niedrige Steuersätze waren oft Auflagen, die direkt aus der internationalen Gemeinschaft kamen, beispielsweise in den Handelsabkommen, die die EU mit afrikanischen Staaten aushandelt. Für Länder, die ohnehin ökonomisch schwach waren und in keiner starken Verhandlungsposition standen, war es schwierig, sich gegen diese Politikvorgaben zu wehren. Probleme der Steuergesetzgebung und Steuervermeidung gibt es ebenfalls, die auch in Deutschland zunehmen. Fast alle DAX-Konzerne besitzen ein Konto in Malta, um Steuern zu vermeiden. Steuervermeidung ist gerade auch innerhalb der EU selbst zu einem Problem geworden,²⁵ das es erschwert, Steuergesetze insgesamt und damit Einnahmemöglichkeiten durchzusetzen.

Insgesamt ist im Rahmen und zur Förderung der Globalisierung ein durchsetzungsbewährtes Wirtschaftsvölkerrecht entstanden. Handelsregeln können im Rahmen des Streitschlichtungsverfahrens der Welthandelsorganisation durchgesetzt werden, Firmeninteressen oft im Rahmen von Investitionsschiedsgerichten.

Ein vergleichbares Durchsetzungsinstrumentarium für Menschenrechte fehlt. Dies haben die Staaten auf internationaler Ebene bisher nicht vergleichbar geschaffen.

Das ist eine Seite der ökonomischen Globalisierung. Ein vielleicht noch wichtigerer Hebel als der internationaler Abkommen ist der Wettstreit um ausländische Investitionen. Viele Länder haben minimale Regulierungen für Arbeitsgesetze und hintertreiben sogar Arbeitsschutzmaßnahmen, um für ausländische Investitionen attraktiv zu sein. Sie trauen sich nicht, umfangreiche Schutzgesetze zu erlassen, da sie fürchten, für Investoren unattraktiver zu werden. Der Weltmarkt führt dann zu einer Standortkonkurrenz, wenn es kein Verständnis für ein allgemein zu achtendes Minimum an Regulierung gibt.

Als Beispiel sei hier Bangladesch genannt, ein Land mit einer wichtigen Textil- und Bekleidungsindustrie. Es wurde vor einiger Zeit durch den Einsturz der Textilfabrik Rana Plaza in Savar nahe Dhaka bekannt. Um nach dem Einsturz die bangladeschische Regierung dazu zu bewegen, Textilfabriken besser als bisher zu kontrollieren, haben Unternehmen, die in Bangladesch Textil einkaufen, selbst begonnen,

²⁵ Das europäische Recherchenetzwerk EIC, an dem der Spiegel federführend beteiligt ist, hat im Mai 2017 die Ergebnisse seines Rechercheprojekts „Malta Files“ veröffentlicht. Im Rahmen dieses Projekts untersuchte eine Gruppe von Journalisten die Steuervermeidungspraktiken von Konzernen in Malta. Der Spiegel berichtet u. a. in Heft Nr. 21/2017 darüber.

ein Überwachungssystem aufzubauen, da ein staatliches nicht wirklich funktioniert. Der Name des Systems lautet „Accord“.

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass Unternehmen, in diesem Fall durch einen schweren Unfall aufgeweckt, bereit sind, bei ihren Zulieferern bessere Sicherheitsstandards mit durchzusetzen und zu überwachen. Allerdings ersetzt dies die staatliche Aufgabe bei der Kontrolle bzw. dem Schutz der Menschenrechte nicht. Das ursprünglich bis 2017 eingerichtete Accord-Abkommen wurde gerade um vier Jahre verlängert, da die Regierung nach wie vor kein eigenes wirksames Überwachungssystem aufgebaut hat. Eine Erklärung dafür könnte in der Zusammensetzung der Regierung liegen, in der Textilunternehmer des Landes beteiligt sind. Dies ist ein Beispiel, das verdeutlicht, wie wichtig es ist, Menschenrechte, in diesem Fall insbesondere die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen Rechte, im Wirtschaftsleben durchzusetzen und dass eine Kombination vieler Faktoren dieses Vorhaben oft sehr schwierig macht.

Für die Durchsetzung der staatlichen Schutzfunktion ist es allerdings unerlässlich, dass Staaten in der Lage sind und sich auch trauen, ökonomische Akteure angemessen zu regulieren oder zu steuern. Diese Fähigkeit und Traute fehlt vielen Staaten, oder sie lassen sich darauf nicht ein, weil sie selbst auch Profiteure an der Stelle sind, wie das Beispiel Bangladesch gezeigt hat. Diese Alternativlosigkeit ökonomischer Sachzwänge hat mit dazu beigetragen, die Unsicherheit vieler Menschen angesichts der Entwicklungstrends auf den Arbeitsmärkten zu verstärken. Bedingt ist die Suche nach der neuen Stärke des Nationalstaats in Form autoritärer Tendenz zu Teilen auch eine Antwort auf die gefühlte und tatsächliche Entmachtung von Staaten durch die Globalisierung, gerade in Hinblick auf die Festigung und Durchsetzung von Standards in sozialen, ökologischen, menschenrechtlichen oder verbraucherpolitischen Hinsicht. Die Hoffnung allerdings, durch den neuen Nationalismus Antworten auf diese ökonomische Globalisierung zu finden, ist außerordentlich trügerisch. Jürgen Habermas wies erst kürzlich in einem Interview auf das Dilemma hin:²⁶ Der Nationalstaat hat im Grunde langfristig die Kapazitäten zur Steuerung wichtiger, zentraler Aufgaben verloren, gerade auch in globalisierten Kontexten. Allerdings ist eine wirkungsvolle Alternative für die Gestaltung der Globalisierung vor diesem Hintergrund keine

²⁶ Siehe Habermas (2016).

Renationalisierung, wie sie auch gerade der US-Präsident zumindest bedingt ankündigt, sondern eine gelingende Supranationalisierung, so Habermas. Das wäre ein Bedeutungsgewinn für eine Regulierung auf europäischer Ebene, deren Umsetzung sich derzeit als sehr schwierig gestaltet, da sich die meisten europäischen Staaten selbst auf einem Kurs der Renationalisierung befinden. Insofern ist es besonders interessant, wenn der französische Präsident ein Neudenken der Europäischen Union und diese auf die Möglichkeiten der politischen Gestaltung des Gemeinwesens anregt.

3.3 Die Bedeutung anderer Akteure

Das dritte wichtige Argument in dieser Darstellung ist der Bedeutungsgewinn anderer Akteure.

Bereits zu Beginn fiel der Hinweis, dass in vielen Ländern, in denen der Staat nie stark war, in den vergangenen Jahren zunehmend schwach oder schwächer geworden ist, es konsequenterweise zu einem Bedeutungsgewinn anderer Akteure für die Umsetzung oder die Gewährleistung von Menschenrechten kommt. Die Akteure sind dabei sehr unterschiedlich. Es können beispielsweise Gruppen sein, die Teile eines Territoriums kontrollieren. Der Islamische Staat, der größere Teile Syriens oder des Iraks lange Zeit kontrolliert hat, hatte in diesen Regionen quasi eine Regierungsfunktion. Gegenwärtig wird bei den Vereinten Nationen verstärkt darüber nachgedacht, wie man diese Akteure, die keine Staaten im eigentlichen Sinne sind, aber für ihre BürgerInnen und Menschen, die im Land leben, de facto diese Funktion übernehmen, auch zur Rechenschaft ziehen könnte. In anderen Fällen haben Guerilla-Bewegungen die Regierung oder ganze Regionen übernommen wie FARC-Guerilla in Kolumbien.²⁷ Die Frage ist: Wie können solche Akteure auch unmittelbar für die Gewährleistung von Menschenrechten verantwortlich gemacht werden? Amnesty rechnet diesen Akteuren ihre Verletzungen bereits seit Jahren zu und macht die Akteure damit direkt verantwortlich für Menschenrechtsverletzungen. Dieses Prinzip kann auch in Ländern gelten, in denen die Mafia oder andere Gruppen paramilitärischer Natur faktisch die

²⁷ FARC-EP steht für Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (deutsch: Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens): <http://www.farc.de/>.

Kontrolle übernommen haben, wie das in manchen zentralamerikanischen Ländern, bedingt auch in Mexiko, der Fall und dadurch die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit alles andere als leicht ist. Der Bedeutungsgewinn dieser anderen nichtstaatlichen Akteure ist enorm. Ein Umstand, der auch auf viele afrikanische Länder zutrifft.

Aber auch Wirtschaftsunternehmen spielen eine wichtige Rolle. Die Vereinten Nationen haben 2011 mit der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte²⁸ zum ersten Mal ein Rahmenwerk geschaffen, was festlegt, dass nicht nur Staaten Verpflichtungen haben, Menschenrechte umzusetzen, sondern ebenso auch Unternehmen in der Verantwortung stehen.²⁹ Die Bundesregierung hat im Dezember 2016 einen Aktionsplan zur Umsetzung dieser Regeln für Deutschland beschlossen.³⁰ Dieser besagt unter anderem, dass alle Unternehmen in Deutschland binnen der nächsten drei Jahre eine menschenrechtliche Sorgfaltspflichtprüfung einführen müssen. Von den großen Unternehmen, die mehr als 500 Mitarbeiter haben, sollen mindestens die Hälfte bis 2020 dieser Auflage Folge leisten.³¹ Die Umsetzung dieser Bestimmung will die Bundesregierung anschließend kontrollieren. Die französische Nationalversammlung hat kürzlich ein Gesetz zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht für große französische Unternehmen eingeführt, das auch Tochterunternehmen bzw. Filialen in Frankreich mit mindestens 5000 Mitarbeitern einschließt;³² die englische Regierung den „Modern Slavery Act“, der alle Unternehmen, die in England einen höheren Umsatz als 36 Millionen Pfund haben, dazu verpflichtet, einen jährlichen Bericht über die Maßnahmen zu veröffentlichen, die zur Bekämpfung von Ausbeutung umgesetzt wurden.³³ Dies sind die beiden ersten Länder, die gesetzliche Bestimmungen für die menschenrechtliche Sorgfalt erlassen haben. Auf alle Fälle werden in mehr und mehr Ländern Instrumente zur Regulierung von Wirtschaft in globalen Lieferketten

²⁸ Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2011): Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“.

https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf.

²⁹ Siehe Deutsches Global Compact Netzwerk/GIZ (2014).

³⁰ Siehe Webseite des Auswärtigen Amts: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/161221-nap-kabinett-node> (29.10.2017).

³¹ Deutsche Bundesregierung (2016), S. 12.

³² L'Assemblée nationale (2017).

³³ Britisches Parlament (2015) Art. 54; Britische Regierung, Home Office (2015), S. 5.

geschaffen wie die Nationalen Aktionspläne. Auf der Ebene der Vereinten Nationen wird derzeit zudem über einen internationalen Vertrag diskutiert, der verbindliche Regeln für transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsakteure enthalten würde, die grenzüberschreitend tätig sind. Die dritte Verhandlungsrunde fand im Oktober 2017 in Genf statt.³⁴ Die EU-Länder sind bislang dem Prozess gegenüber sehr skeptisch eingestellt, die internationale Zivilgesellschaft hat dagegen eine breite Unterstützungskampagne gestartet.

Ein Äquivalent für das, was ein Nationalstaat normalerweise regelt und kontrolliert, was er an Institutionen hat, um seiner Schutzfunktion nachzukommen, wie die Polizei oder Gerichte, fehlt weitgehend immer im internationalen oder im supranationalen Rahmen. Dies führt zu einem Ungleichgewicht angesichts der schnellen Globalisierung. Dies auszubalancieren, ist eines der großen derzeitigen To-dos. Gelingt dies nicht, wird es eher die gegenwärtigen Autorisierungstendenzen in Staaten fördern, die unternommen werden in der vermeintlichen Hoffnung, so wieder politische Gestaltungsmacht generieren zu können.

Das folgende, vierte Thema ist möglicherweise noch komplexer und langfristig eine noch größere Herausforderung als die der ökonomischen Globalisierung. Die ökologischen Grenzen bzw. die Gestaltung globaler Gemeingüter stellt uns vor immer mehr Herausforderungen. In Zeiten begrenzter ökologischer Ressourcen, einer enormen Verknappung von Ressourcen wie Land, Wasser oder Nahrungsmittel, wird die Frage nach der Regelung des Zugangs zu diesen Produkten und Ressourcen immer wichtiger und stellt eine große menschenrechtliche Herausforderung dar.

Derzeit leben beispielsweise ca. 3,4 Milliarden Menschen in ländlichen Regionen.³⁵ In diesen ländlichen Regionen wird das Land knapp. Nicht nur aufgrund des zunehmenden Bevölkerungswachstums, sondern auch durch den Verlust fruchtbarer Gegenden durch das Wachstum der Städte. Beispiel China: Natürlich wächst das Land ökonomisch vor allem in den fruchtbaren Küstenregionen. Dort werden Siedlungs-, Industrie- und Verkehrsflächen benötigt, mit der Folge, dass das verfügbare Land für Landwirtschaft und Siedlungen abnimmt.

³⁴ Siehe ECCJ Webseite: <http://corporatejustice.org/news/3607-un-treaty-process-on-business-and-human-rights-moving-into-a-new-phase>.

³⁵ Siehe UN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015), S. 14, 31.

Die Auswirkungen des Klimawandels führen in vielen Regionen zu sich schnell ändernden geographischen Bedingungen, zu Austrocknung oder besonderen Wetterextremen. Solche Veränderungen finden in vielen Ländern durchaus auch großflächig statt. Als Beispiel sei Uganda genannt. Dort lebt ein großer Teil der Familien in ländlichen Regionen vom Kaffeeanbau. Durch den Temperaturanstieg wird dort Kaffee bald nicht mehr wachsen können. Um negativen Konsequenzen solcher Veränderungsprozesse entgegenwirken zu können, müssten Alternativen geschaffen, Anpassungsmaßnahmen ergriffen und durchgeführt werden. Die Entwicklung und Umsetzung solcher Minderungsmaßnahmen sind sehr schwierig und ein einzelnes Land wie Uganda kann dies allein kaum schaffen. Eine herausfordernde Frage, die sich stellt, ist: Wie können Staatengemeinschaften gemeinsam solche Probleme in den Griff bekommen?

Das zentrale Regelwerk dafür ist die UN-Klimarahmenkonvention³⁶, die sogar anerkennt, dass die Verursacherstaaten, zu denen sicherlich auch Deutschland gehört, die historisch mehr CO₂ emittiert haben als viele andere Länder, nunmehr in der Verantwortung der Reduktion von CO₂-Ausstößen stehen. Aus dieser Verantwortung geht auch die Unterstützung anderer Länder einher. So zahlt Deutschland u. a. in einen Global Green Climate Fund ein, mit dem Projekte in den anderen Ländern zu CO₂-Verminderung finanziert werden könnten. Das jedoch beinhaltet bislang keinen Rechtsanspruch. Kein afrikanischer Bauer könnte Unterstützung einfordern, jenseits seiner eigenen Regierung.

In diesem Kontext gibt es aktuell einen interessanten Fall, den die Nord-Süd-Organisation Germanwatch gerade vorantreibt: Die NRO unterstützt einen peruanischen Bauern, der in einem Ort, unterhalb eines Gletschersees, hoch in den Anden lebt.³⁷ Der Gletschersee wächst schnell aufgrund des abschmelzenden Gletschers dahinter. Folglich könnte es zu Überschwemmungen und plötzlichen Flutwellen kommen und die umliegenden Orte möglicherweise schädigen. Der Kleinbauer aus dem Ort Huaraz hat nun mit Hilfe von Umweltschützern aus Hamburg und von Germanwatch eine Klage gegen RWE eingereicht, u. a. mit der Begründung, RWE sei einer der größten CO₂-Emitenten und würde damit zum Klimawandel und dem

³⁶ Siehe BMUB: <https://www.bmub.bund.de/themen/klimaenergie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/klimarahmenkonvention/>.

³⁷ Germanwatch e. V. (2017).

Abschmelzen des Gletschers beitragen. Historisch hätte RWE ca. 0,47% CO₂ bis heute emittiert und entsprechend solle RWE anteilig für die verursachte Verschmutzung eine Entschädigung für den peruanischen Bauern leisten, d. h. 0,5 % der Kosten für mögliche Schutzmaßnahmen übernehmen. Dies wird eine komplexe, juristische Auseinandersetzung werden. Dieses Beispiel soll darauf hindeuten, dass es derzeit keinen abschließenden Ordnungsrahmen für den Umgang mit solchen Herausforderungen gibt. Eigentlich müsste die Regierung von Peru die Schutzmaßnahmen durchführen. Wenn Peru dazu nicht in der Lage ist, bleibt die Frage der Verantwortlichkeit anderer Akteure, in diesem Fall der Verursacher des Klimawandels in anderen Ländern.

In dem Kontext sich verknappender Ressourcen spielt das steigende Bevölkerungswachstum ebenfalls eine zentrale Rolle. Ein Beispiel: Derzeit leben ca. 190 Millionen Menschen in Nigeria. Es ist somit das bevölkerungsreichste Land Afrikas. Vorhersagen zufolge sollen es im Jahr 2050 bereits 410³⁸ Millionen sein. Damit würde sich die Bevölkerung mehr als verdoppeln. Es käme zu einem enormen Konflikt im Zugang zu Land. Zum einen bedingt durch die Auswirkungen des Klimawandels im Norden des Landes, zum anderen als Folge des Verstädterungsprozesses im Süden, sodass jetzt noch vorhandene fruchtbare Böden in Zukunft fehlen würden. Das Zuteilen von Ressourcen, die Möglichkeit Land und Wasser zu nutzen, wird immer mehr zu einer nationalen, aber zukünftig auch zu einer internationalen Herausforderung werden. Demnach bedarf es eines ganz neuen und innovativen Ansatzes des Nachdenkens darüber, wie die Menschenrechte all dieser Menschen gesichert werden sollen. Viele Grenzen des bisherigen Nachdenkens sind bedingt durch die Rechtskategorien, die berücksichtigt werden müssen, wenn über das Mögliche gedacht wird. Was durch internationale Instrumente aufgefangen werden kann, wie dem Global Green Climate Fund, hängt auch von der Bereitschaft ab, in diese Instrumente einzuzahlen. Leider haben beispielsweise die USA gerade ihre finanzielle Unterstützung für das Klimarahmensekretariat in Bonn gestrichen.³⁹ Trotzdem ist es wichtig, auf diese ökologische Dimension als Herausforderung, auch für die Umsetzung der Menschenrechte, hinzuweisen, sei es bei den Obergrenzen für CO₂, bei der Absicherung

³⁸ Siehe UN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017), S. 571.

³⁹ Siehe Climate Home (16.03.2017).

des Abkommen zum Schutz der Artenvielfalt etc. Es geht um die Verteilung knapper Ressourcen oder die Nutzung von Umwelträumen, die sich im Grunde eigentlich nur dann angemessen realisieren lassen, wenn diese von Beginn an sehr menschenrechtlich basiert stattfinden. Das heißt, eine besondere Priorität gilt unter anderem den benachteiligten Bevölkerungsgruppen und einer diskriminierungsfreien Vergabe von Nutzungsrechten.

Menschenrechtsarbeit benötigt einen Fokus auf besonders benachteiligte und marginalisierte Personen und Gruppen weltweit, da sie sehr oft übersehen werden. Historische und aktuelle Diskriminierungsphänomene werden oft durch die bereits genannten Themen, wie die einer schwachen Regierungsführung oder anderen Herausforderungen, wie die Auswirkungen des Klimawandels oder sonstig veränderte Tendenzen, zusätzlich verstärkt. Sie müssen gleichzeitig aber auch als Diskriminierungstatbestände wahrgenommen und bearbeitet werden.

Blieben wir beim Beispiel Zugang zu Land: In vielen nationalen Situationen gibt es keinen Flächennutzungsplan, der fest schreibt, wem das Land gehört, welche Personen oder Gruppen es möglicherweise schon lange nutzen, ohne je registriert worden zu sein. Oft gibt es nicht einmal eine Institution, die das Ganze überhaupt absichern oder dokumentieren könnte. In vielen Regionen fehlen Land-Kataster sowie ein funktionierendes Gerichtswesen. Die Gestaltung der Globalisierung vor diesem Kontext ist keine einfache Aufgabe. An dieser Stelle können Menschenrechte aber ein zentrales Instrument sein und werden, um die Probleme besonders benachteiligter Gruppen zuerst anzugehen und zu überprüfen, wo faktische Diskriminierungen überwunden werden müssen.

Allerdings ist es in vielen Ländern eine nationale Herausforderung, politisches Verständnis für die Notwendigkeit der sozialen Absicherung besonders benachteiligter Gruppen und die Überwindung von Diskriminierungen auf nationaler Ebene zu schaffen.

Beispiel Deutschland: Regelmäßig erscheinen Berichte über Kinderarmut in Deutschland. Fast jedes siebte Kind gilt als armutsgefährdet.⁴⁰ Die Fakten sind belegt, eine Veränderung und politische Bearbeitung bleibt weitgehend aus. Den Betroffenen fehlt eine hörbare Stimme, eine gut aufgestellte Lobby.

⁴⁰ Als Beispiel für viele Veröffentlichungen: Netzwerk Kinderarmut: <https://netzwerk-kinderarmut.de/2016/09/15/zahlen-daten-fakten-2016/>.

Die Weltbank veröffentlichte im Jahr 2000 einen Bericht, *Voices of the poor*,⁴¹ der noch einmal deutlich beschreibt, wie schwierig es ist für Menschen, die am Rande der Gesellschaft leben, selbst in ihren Gesellschaften zu Wort zu kommen. Deutschland verfügt über ein sehr elaboriertes Institutionensystem. Die Bundesregierung veröffentlicht alle vier Jahre einen Armuts- und Reichtumsbericht. Auf 706 Seiten wird im gerade erschienenen fünften Bericht sehr detailliert dargestellt, wer von Armut betroffen ist.⁴² Wir haben sehr professionell arbeitende Wohlfahrtsinstitutionen, die sehr detaillierte Studien durchführen und identifizieren, wer Probleme hat. Der Blick dafür, was möglicherweise schief läuft, ist da. Dennoch ist es nicht leicht, die nötigen Veränderungen und das Überwinden von Diskriminierung durchzusetzen.

Ungleich schwieriger ist es in Ländern, wo diese Dichte an sozialen Institutionen und Akteuren fehlt bzw. diese nicht ungehindert arbeiten können. Gerade in Ländern, die von „shrinking political space“ betroffen sind, ist der politische Spielraum für Menschen, sich auszudrücken und eigene Anliegen vorzutragen, sehr begrenzt. Deshalb, und ich komme im Grunde damit zu meinem Schlussplädoyer, bleiben die Menschenrechte der zentrale Rahmen für die Orientierung, für die Messung staatlichen Handelns und müssen unweigerlich geachtet, geschützt und gewährleistet werden.

4. Ausblick: Intensivierung der supranationalen Zusammenarbeit als Antwort auf aktuelle Herausforderungen

Die Bedeutung, über die Handlungsfähigkeit von Regierungen nachzudenken sowie die Ermutigung, dass Regierungen funktionieren müssen, dass ein Rechtsstaat existieren muss, muss als zentrales Thema besonders wahrgenommen werden, um Menschenrechte umzusetzen. Schwere Formen von Diskriminierungen, national aber auch international, müssen entsprechend aufgenommen und dokumentiert werden. Diese sind facettenreich und umfassen u. a. die biographischen oder geschlechtlichen Diskriminierungen, die sich gegen

⁴¹ Narayan (2000).

⁴² Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017).

Frauen, LGBTI⁴³ und weitere Minderheiten richten. Sie kann aber auch soziale Dimensionen annehmen und sich gegen Menschen, die in Armut leben, richten.

Menschenrechte sollen die Absicherung der Würde jeder einzelnen Person in einem Land gegenüber dem übermächtigen oder auch dem machtlosen Staat garantieren. Jedoch wird aus der Argumentation ersichtlich, dass der übermächtige Staat selbst als Handlungsform erodiert. Der Wunsch nach einem mächtigeren Staat beinhaltet die Voraussetzung, dass dieser überhaupt die Institutionen beibehalten kann, um auch den Rechtsstaat zu garantieren. Insgesamt sind wir derzeit, wie beschrieben, in einer Situation, in der der Rechtsstaat an vielen Stellen unter Druck gerät. Auch durch globale Kontexte, die gleichzeitig seinen Einfluss begrenzen, ohne dass parallel ein supranationaler Ersatz entsteht, was die Umsetzung von Menschenrechtsarbeit enorm erschweren kann.

Als das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen das erste Mal seinen Bericht zur menschlichen Entwicklung 1990 vorlegte, wurde eine zentrale Erkenntnis formuliert: Nationalstaat ist zu groß für die kleinen Dinge und zu klein für die großen Dinge.⁴⁴ Dies kann bereits zur damaligen Zeit als eine Warnung davor gelesen werden, dass wir eigentlich einen nationalen menschenrechtsbasierten Rechtsstaat benötigen, wir aber in wachsendem Maße angemessene multilaterale Regelungen benötigen, die es erlauben, die Menschenrechte auch in globalisierten Zeiten und angesichts der ökologischen Herausforderungen zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Eine Hoffnung auf den Nationalstaat zu setzen und zu glauben, dass seine Wiederbelebung ausreicht, ist trügerisch. Globale Umweltprobleme lassen sich nicht allein durch nationale Maßnahmen bearbeiten. Es ist notwendig, die Komplexität der Problemlagen anzuerkennen, um angemessene Lösungen zu finden.

Das heißt auch, dafür zu werben, über supranationale Formen der Governance nachzudenken. Dies bedeutet, dass wir als Europäer zum Beispiel über eine europäische rechtsstaatliche Ordnung offensiver nachdenken und mehr Mut aufbringen müssen, uns international für

⁴³ Abkürzung für die aus dem Englisch stammende Bezeichnung der Personengruppen Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersexual, zu Deutsch: Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgender und Intersexuelle.

⁴⁴ UN Development Programme (1990).

Menschenrechtsarchitekturen und funktionierenden Multilateralismus einzusetzen.

Das Angehen der Herausforderungen, die derzeit feststellbar sind, wie die Einschränkung von Meinungsfreiheit, der politischen Möglichkeit, aktiv zu werden, sind wichtig, um Prozesse des Aufbaus der Rechtstaatlichkeit in Gang zu setzen. Nur wenn auch die Menschen in Indien sich für ihre Rechte wirklich stark machen können, kann die Universalität der Menschenrechte umgesetzt und gewährleistet werden. Diese globale Bewegung für die Menschenrechte ist nach wie vor eine wichtige Perspektive. Also lassen Sie uns mutig für die komplexe Lösung streiten! Lassen Sie uns mutig dafür streiten, dass die Würde jedes einzelnen Menschen verteidigt werden muss und lassen Sie uns mutig davor warnen, in Vereinfachung der Re-Nationalisierung der Stärke zurückzufallen! Sie werden uns nicht helfen, die von mir beschriebenen Herausforderungen zu lösen.

Literatur

- Alexandra Endres (07.12.2016): Wer ließ die Umweltschützerin Berta Cáceres töten? In: Die ZEIT Online. <http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-11/honduras-bertha-caceres-mord-voith-hydro-siemens-menschenrechte-verantwortung> (abgerufen am 27.09.2017).
- Amnesty International (2016): Agents of the People. Four Years of “Foreign Agents” Law in Russia. Consequences for the Society. London. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur46/5147/2016/en/> (abgerufen am 11.10.2017).
- Amnesty International (2017a): Amnesty International Report 2016/17. The State of the World’s Human Rights. London.
- Amnesty International (2017b): Human Rights Defenders under Threat. A Shrinking Space for Civil Society. London. <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/6011/2017/en/> (abgerufen am 12.10.2017).
- Auswärtiges Amt (2016): Deutsch-Französischer Menschenrechtspreis: Das sind die Preisträgerinnen und Preisträger 2016. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Aktuell/161201_Dt_Fr_Menschenrechtspreis.html?nn=765654, zuletzt aktualisiert am 01.12.2016 (abgerufen am 27.09.2017).
- Britische Regierung, Home Office (2015): Slavery and human trafficking in supply chains. guidance for businesses, 29.10.2015. <https://www.gov.uk/government/publications/transparency-in-supply-chains-a-practical-guide> (abgerufen am 12.10.2017).
- Britisches Parlament (2015): Modern Slavery Act 2015, 26.03.2015. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents> (abgerufen am 12.10.2015).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf?__blob=publication-File&v=6 (abgerufen am 13.10.2017).
- CIVICUS (2016): State of Civil Society Report 2016. <http://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2016/summaries/SoCS-full-review.pdf> (abgerufen am 26.09.2017).
- Climate Home (16.03.2017): Pressemitteilung: Trump budget. US to stop funding UN climate process.

- <http://www.climatechangenews.com/2017/03/16/trump-budget-us-stop-funding-un-climate-process/> (abgerufen am 12.10.2017).
- Deutsche Bundesregierung (2016): Nationaler Aktionsplan. Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. 2016–2020. <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/754690/publicationFile/228352/161221-NAP-DL.pdf>.
- Deutsches Global Compact Netzwerk/GIZ (2014): Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“. 2. Aufl.
- Europäische Kommission (26.07.2017): Pressemitteilung: Europäische Kommission wird tätig, um die Rechtsstaatlichkeit in Polen zu wahren. 16.10.2017. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2161_de.htm#_ftn1.
- FAO (1996): Rome Declaration on Food Security. https://www.google.de/search?q=fao&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&dcr=0&ei=4rzMWZquJfTM8ge98aT4Dw (abgerufen am 27.09.2017).
- Germanwatch e.V. (2017): Klimagerechtigkeit braucht Ihre Unterstützung. Der Fall Huaraz zeigt die besondere Verantwortung großer Energiekonzerne auf. <https://germanwatch.org/13750> (abgerufen am 12.10.2017).
- Habermas, Jürgen (2016): Für eine demokratische Polarisierung. Wie man dem Rechtspopulismus dem Boden entzieht. Jürgen Habermas im Interview. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 2016 (11), S. 35–42.
- HRW (2017): World Report 2017. Events of 2016. https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2017-web.pdf (abgerufen am 12.10.2017).
- Internationaler Gewerkschaftsbund (2017): Der Globale Rechtsindex des IGB 2017. Die schlimmsten Länder der Welt für erwerbstätige Menschen. http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey_ra_2017_ger-2.pdf (abgerufen am 27.09.2017).
- Joas, Hans (2013): Die Sakralität der Person. Eine neue Genealogie der Menschenrechte. 3. Auflage. Berlin: Suhrkamp.
- L'Assemblée nationale (2017): LOI n° 2017–399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (1). JORF n°0074 du 28 mars 2017, 27.03.2017. <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/3/27/2017-399/jo/texte>.
- Narayan, Deepa (2000): Can anyone hear us? Voices of the poor. 3. print. Washington: World Bank.

Bedeutungswandel der Menschenrechte

- OHCHR: Status of Ratification. Interactive Dashboard.
<http://indicators.ohchr.org/> (abgerufen am 27.09.2017).
- OHCHR: The Core International Human Rights Instruments and their monitoring bodies.
<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx> (abgerufen am 27.09.2017).
- OHCHR (2008): Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism. New York: Geneva (Human Rights Fact Sheets, 32).
<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf> (abgerufen am 12.10.2017).
- Spiegel Online (12.09.2012): Pressemitteilung: Eingeschlossen hinter Gitterfenstern. Brandkatastrophen in Pakistan.
<http://www.spiegel.de/panorama/braende-in-pakistan-mehr-als-300-menschen-sterben-in-textilfabriken-a-855412.html> (abgerufen am 12.10.2017).
- Süddeutsche Zeitung (25.04.2017): Pressemitteilung: Gabriel verteidigt Treffen mit Regierungskritikern in Israel. 16.10.2017.
<http://www.sueddeutsche.de/politik/israel-streit-um-gabriels-treffen-mit-ngos-1.3477381>.
- UN (2017): United Nations Treaty Collection. Depository. Status of Treaties.
https://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx?clang=_en (abgerufen am 16.10.2017).
- UN Development Programme (1990): Human Development Report 1990. New York. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf (abgerufen am 13.10.2017).
- UN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015): World Urbanization Prospects. The 2014 Revision. New York (ST/ESA/SER.A/366). <https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf> (abgerufen am 13.10.2017).
- UN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017): World Population Prospects. The 2017 Revision, Volume II. Demographic Profiles ((ST/ESA/SER.A/400)). https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_Volume-II-Demographic-Profiles.pdf (abgerufen am 13.10.2017).
- UN, Generalversammlung (1966): Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966, Bundesgesetzblatt (BGBl) 1976 II (428). http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_de.pdf.

United Nations High Commissioner for Refugees (2017): Operational Portal. Refugee Situations. Mediterranean Situation.

<http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>, zuletzt aktualisiert am 26.09.2017.

Vanessa Vu (03.08.2016): Im Rausch der Selbstjustiz. In: Die ZEIT Online.

<http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-08/philippinen-drogen-menschenrechte-justiz-razzien-lynchjustiz-rodrigo-duterte> (abgerufen am 27.09.2017).