

Menschenrechte – Fragen an Heiner Bielefeldt*



Heiner Bielefeldt

Redaktion GWP:

2008 wird die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 60 Jahre alt. Was wurde erreicht in den vergangenen 60 Jahren, und in welchen Bereichen gab es Rückschläge?

H. Bielefeldt:

Dass es in der internationalen Menschenrechtspolitik der vergangenen 60 Jahre auch Rückschläge und lange Phasen der Blockade gab, liegt ja auf der Hand – man denke beispielsweise nur an die jüngeren Tendenzen, das Folterverbot aufzuweichen, oder andere Erosionserscheinungen im Namen des Kampfes gegen den Terrorismus. Es kann daher leicht in Vergessenheit geraten, dass innerhalb einer relativ überschaubaren Zeit eigentlich enorm viel erreicht worden ist. Angesichts eines oft anzutreffenden unpolitischen Defaitismus scheint es mir wichtig zu sein, diese Errungenschaften zunächst einmal stark zu machen und durchaus den (in postmodernen Zeiten fast schon altmodisch klingenden Begriff) des Fortschritts zu bemühen. Hier nur einige Beispiele: Es sind auf internationaler Ebene unabhängige Überwachungsorgane entstanden, die die Praxis der Staaten anhand ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen regelmäßig überprüfen und unter Umständen auch Individualbeschwerden entgegennehmen. Die Wirksamkeit dieser Überwachungsorgane lässt zwar zu wünschen übrig, wird gleichwohl zumeist unterschätzt. NGOs (non governmental organizations) wie amnesty international, Human Rights Watch oder FIAN, aber auch National Human Rights Institutions haben in der internationalen Menschenrechtspolitik an Einfluss gewonnen. Seit zehn Jahren gibt es einen Internationalen Strafgerichtshof, dem die Ahndung schwerer Menschenrechtsverbrechen aufgetragen ist. Er ist bekanntlich trotz des hartnäckigen Widerstands der USA, Russlands, Chinas und anderer einflussreicher Staaten zustande gekommen. Das hätte vor zwanzig Jahren kaum jemand für möglich gehalten. Man könnte die Liste der positiven Beispiele leicht verlängern. Ich sage dies nicht, um Optimismus zu verbreiten, sondern um deutlich zu machen, dass menschenrechtliches „institution building“ möglich ist und Fortschritte erbracht hat, die allerdings durch

Gleichgültigkeit, Ignoranz und falsche Prioritätensetzung auch wiederum gefährdet werden können.

Redaktion:

Wo sehen Sie gegenwärtig die großen Herausforderungen an den internationalen Menschenrechtsschutz? Welche Probleme sind am dringlichsten?

H. Bielefeldt:

Auf der UN-Ebene haben sich nach dem Ende des Kalten Kriegs und der alten Block-Konfrontation zwischen Ost und West leider neue Blöcke herausgebildet – diesmal entlang regionaler und kultureller Grenzen. Diese Blockbildung wirkt sich auf die Entwicklung menschenrechtlicher Normen und Durchsetzungsmechanismen sehr schädlich aus und gefährdet die Glaubwürdigkeit der internationalen Menschenrechtspolitik im Ganzen. Vor allem die Arbeit des UN-Menschenrechtsrats wird durch diese regionale Blockbildung überschattet. Im Übrigen haben all die großen globalen Herausforderungen, mit denen wir uns konfrontiert sehen – von der Armutsbekämpfung und der Ernährungssicherung über die Gestaltung von Migrationströmungen und die Schaffung einer fairen Welt-handelsordnung bis hin zur Bekämpfung des Klimawandels und zum globalen Umweltschutz – auch eine Menschenrechtsdimension. In jedem dieser Arbeitsfelder gilt es, die betroffenen Menschen in ihrer Würde, ihrer Freiheit und ihrem Anspruch auf gleichberechtigte Mitwirkung ernst zu nehmen, das heißt: ihre Menschenrechte zu respektieren.

Redaktion:

Sind die Menschenrechte wirklich unteilbar? Oder gibt es Menschenrechte und menschenrechtliche Verpflichtungen, deren Umsetzung grundlegend und vordringlich ist?

H. Bielefeldt:

Dass die Menschenrechte „unteilbar, aufeinander bezogen und voneinander abhängig“ sind, (auf Englisch heißt es prägnanter: „indivisible, interrelated, interdependent“) hat die Weltkonferenz für Menschenrechte 1993 in Wien erklärt. Diese Formel ist seitdem immer wieder aufgegriffen worden. Die verschiedenen menschenrechtlichen Verbürgungen, dies soll dadurch deutlich werden, bilden eine innere Einheit, aus der man nicht beliebig Teilstücke herausbrechen kann, ohne die Konsistenz und Glaubwürdigkeit des Gesamtsystems zu schädigen. Man kann zum Beispiel nicht ernsthaft für den Wert der Meinungsfreiheit eintreten und gleichzeitig die Chancengleichheit im Bildungssystem – d.h. das Menschenrecht auf Bildung – ignorieren. Die Menschenrechte bilden eben nicht nur einen „Katalog“, wie man so gern sagt, aus dem man sich heraussuchen kann, was einem politisch gerade passt. Vielmehr gehören sie im Blick auf die Würde des Menschen, deren gebotene Achtung in Rechten gleicher Freiheit zur Geltung kommt, innerlich zusammen. Dies ist mit dem Begriff der Unteilbarkeit gemeint.

Redaktion:

Woran liegt es, dass trotz aller Menschenrechtsabkommen die Menschenrechte weltweit weiterhin verletzt werden? Was ist zu tun, um die Menschenrechte effektiv zu schützen?

H. Bielefeldt:

Man darf von den Menschenrechten keine Wunder erwarten. Wenn die Erwartungen zu hoch geschraubt werden, endet man schnell im Zynismus. Unterdrückung, Ausbeutung, Stigmatisierung, Ausgrenzung und andere Formen von Unrecht sind mit der Schaffung menschenrechtlicher Normen und Institutionen eben leider nicht passé. Es wird sie, davon gehe ich aus, auch in Zukunft geben. Verbessert haben sich immerhin die Möglichkeiten, Unrecht öffentlich zu benennen und dagegen vorzugehen. Die vor kurzem aus dem Amt geschiedene UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Louise Arbour, hat immer wieder darauf hingewiesen, dass die größte praktische Herausforderung darin besteht, die bestehenden Menschenrechtsabkommen wirksam umzusetzen – ihr Credo war: „Implementierung, Implementierung, Implementierung“. Eine zunehmend wichtige Rolle spielen dabei auch Durchsetzungsmechanismen auf nationaler Ebene, die in Rückbindung an internationale Normen vor Ort etabliert werden sollen. In mehreren jüngeren Menschenrechtsdokumenten wie der UN-Behindertenrechtskonvention oder auch im Zusatzprotokoll zur UN-Antifolterkonvention sind unabhängige nationale Monitoring-Institutionen ausdrücklich vorgesehen.

Redaktion:

Können und müssen die Menschenrechte notfalls auch militärisch geschützt werden?

H. Bielefeldt:

Diese Frage ist bekanntermaßen umstritten. Meine Antwort wäre: Ja, auch militärische Mittel sind für den Schutz der Menschenrechte manchmal unverzichtbar. Die Weltgemeinschaft darf nicht tatenlos zusehen, wenn Völkermorde oder andere schwerste Menschenrechtsverbrechen vorbereitet und durchgeführt werden, sondern muss dann notfalls auch bereit und in der Lage sein, militärisch dagegen vorzugehen. Allerdings muss dies in den legalen Bahnen geschehen, die die UN-Charta für die Ausübung militärischer Gewalt vorsieht. Denn eine Schwächung der UN und eine Erosion des Völkerrechts wären auch ein Schaden für die Menschenrechte.

Redaktion:

Schwache Staaten werden als ein sicherheits- und entwicklungspolitisches Problem erachtet. Inwieweit stellen sie auch ein menschenrechtliches Problem dar? Können in schwachen Staaten überhaupt die Menschenrechte geschützt werden?

H. Bielefeldt:

Den Staaten kommt eine komplexe Garantenfunktion für die Menschenrechte zu: Sie sollen die Menschenrechte einerseits als Grenze ihres legitimen Eingrei-

fens respektieren und sie andererseits aktiv gegen Beeinträchtigungen durch Dritte schützen und außerdem – durch Infrastrukturmaßnahmen wie Bildung, Information, Beratung, ein Gerichtswesen usw. – wirksam zur Geltung bringen. In der internationalen Menschenrechtsdiskussion hat sich seit Ende der 1990er Jahre eine Formel durchgesetzt, die die staatliche Verpflichtung als Trias von „respect, protect, fulfil“ zusammenfasst. Menschenrechte schränken insofern zwar staatliche Allmachtsanmaßungen an, sie zielen aber gerade nicht auf einen schwachen Staat, sondern auf einen wirksamen demokratischen Rechts- und Sozialstaat. Ein schwacher Staat wäre menschenrechtlich tatsächlich ein Problemfall.

Redaktion:

Die Hauptverantwortung für die Menschenrechte liegt bei den Staaten. Müssten nicht auch Wirtschaftsunternehmen stärker in die menschenrechtliche Verantwortung genommen werden? Und wie könnte dies geschehen?

H. Bielefeldt:

Seit Jahren erleben wir eine Diskussion um die menschenrechtliche Verantwortung von Wirtschaftsunternehmen, vor allem transnationalen Unternehmen, von denen einige durch ihre Wirtschaftskraft mehr Einfluss und Macht haben als so manche Regierung. Dass deshalb auch Unternehmen an Menschenrechte gebunden sind, wird mittlerweile weitgehend anerkannt. Kontroversen bestehen darüber, an welche Menschenrechtsnormen konkret sie gebunden sind, ob die Bindungswirkung eine nur ethische oder auch eine juristische sein soll und wie man sie wirksam überprüfen und durchsetzen kann. Wichtig ist, dass die spezifische Garantenfunktion des Staates für die Menschenrechte nicht durch ein Mischmasch unterschiedlicher Normen, Normarten (d.h. „weicher“ und „harter“ Normarten) sowie verschiedener Normadressaten geschwächt wird.

Redaktion:

Wie beurteilen Sie die institutionellen Reformen des UN-Menschenrechtsregimes, insbesondere die Gründung des UN-Menschenrechtsrats?

H. Bielefeldt:

Diejenigen, die ernsthaft geglaubt hatten, dass der vor zwei Jahren gegründete UN-Menschenrechtsrat ganz anders funktionieren würde als die – durch vordergründige Politisierung weitgehend diskreditierte – vormalige UN-Menschenrechtskommission, dürften mittlerweile reichlich ernüchtert sein. Auch im Menschenrechtsrat sitzen – nicht anders als früher in der Kommission – Staatenvertreter, die sich in der Menschenrechtspolitik stark von nationalen Interessen leiten lassen und oft über den kleinsten gemeinsamen Nenner nicht hinaus finden. Wichtig finde ich indessen, dass man die UN-Menschenrechtsorgane nicht auf den UN-Menschenrechtsrat reduziert. Er ist zwar das „politische“ Herzstück des globalen Menschenrechtssystems. Aber er wird flankiert durch das Hochkommissariat der UNO für Menschenrechte sowie durch die – leider meist weitab von öffentlicher Aufmerksamkeit operierenden – unabhängigen Fachausschüsse („treaty bodies“), denen die Überwachung der internationalen Menschenrechts-

konventionen überantwortet ist. Sie übernehmen eine wichtige Funktion für die Kontrolle menschenrechtlicher Verpflichtungen sowie für die interpretatorische Weiterentwicklung der Menschenrechtskonventionen, die auf diese Weise zu „living instruments“ werden. Wenn man das Gesamtbild der UN-Menschenrechtsorgane im Blick hat, dann sieht man, dass eben doch ein enormes Wissen und Potenzial in der UNO steckt. Eine vordringliche Aufgabe besteht darin, die Arbeit des UN-Menschenrechtsrats möglichst intensiv in diese Gesamtstruktur der UN-Menschenrechtsorgane einzubetten. Leider erlebt man zur Zeit eher das Gegenteil, nämlich dass der Menschenrechtsrat alle Aufmerksamkeit auf sich zieht, was die Gefahr mit sich bringt, dass andere – einigermaßen unparteiisch funktionierende – Menschenrechtsorgane der UNO an den Rand gedrängt werden.

Redaktion:

Wird die EU-Grundrechtecharta den Menschenrechtsschutz in Europa stärken? Und was ist von der neuen EU-Grundrechteagentur zu halten?

H. Bielefeldt:

Die Grundrechtecharta vom Dezember 2000, die bekanntlich immer noch nicht förmlich in Kraft getreten ist, fasst den Stand der grundrechtlichen Entwicklung in der Europäischen Union zusammen. Schon bisher hat es also Grundrechte gegeben, an die die Europäischen Institutionen gebunden sind – dies hat der Europäische Gerichtshof in Luxemburg über die Jahre hinweg deutlich gemacht; er hat sich in seiner Grundrechtsjudikatur vor allem an den Grundrechtstraditionen der Mitgliedstaaten sowie an der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 – einem Instrument des Europarats – und dem für sie zuständigen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (mit Sitz in Straßburg) orientiert. (Diese beiden Gerichte, der Luxemburger Gerichtshof der EU und der Straßburger Menschenrechtsgerichtshof des Europarats, werden übrigens oft miteinander verwechselt!) Die im März 2007 eingerichtete EU-Grundrechteagentur nimmt demgegenüber keine gerichtlichen Aufgaben wahr, sondern soll vor allem Daten über menschenrechtsrelevante Entwicklungen sammeln, analysieren und thematisch aufbereiten. Zum Beispiel kann man bestimmte Formen indirekter oder versteckter – und gleichwohl sehr einschneidender – Diskriminierung nur mit statistischen Mitteln nachweisen. Deshalb braucht es eine Institution wie die Grundrechteagentur.

Redaktion:

Gibt es menschenrechtliche Probleme in Deutschland? Und wie beurteilen Sie die deutsche Menschenrechtspolitik sowohl gegenüber anderen Ländern als auch im Innern?

H. Bielefeldt:

Sicherlich gibt es menschenrechtliche Probleme in Deutschland. Die Verhältnisse in manchen Alten- und Pflegeheimen können an unmenschliche und entwürdigende Behandlung grenzen; der Zugang zum Asyl ist in Deutschland ganz schwierig geworden; Antisemitismus, Rassismus und Islamophobie bestehen

nicht nur am rechten Rand, sondern auch in der Mitte der Gesellschaft; im Schulwesen werden Menschen aus so genannten bildungsfernen Schichten, darunter viele aus Migrationsfamilien, strukturell nach wie vor diskriminiert; der Stellenwert des Datenschutzes ist angesichts der Dominanz sicherheitspolitischer Interessen in den letzten Jahren deutlich gesunken (er wird dank der Telekom derzeit vielleicht wieder neu entdeckt); die öffentliche Debatte über etwaige Ausnahmen vom Folterverbot schlägt sich neuerdings sogar in der Grundrechtskommentierung nieder. Man könnte die Liste der Problemlagen leicht verlängern. Gleichwohl besteht kein Grund zum Pessimismus: Es gibt in Deutschland einen funktionierenden Rechtsstaat und eine entwickelte öffentliche Debattenkultur. Damit sind wichtige Voraussetzungen gegeben, die es braucht, um menschenrechtliche Defizite aufzudecken und an ihrer Überwindung zu arbeiten. Beim Begriff der Menschenrechte denken allerdings viele in Politik und Gesellschaft primär an das Ausland, insbesondere an Länder der Dritten Welt. Dass wir auch im Inland ernst zu nehmende Probleme im Menschenrechtsbereich haben, kommt immer noch zu selten zu Wort. Dabei sollte die 1998 erfolgte Aufwertung des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, der bis dahin nur ein Unterausschuss des auswärtigen Ausschusses gewesen war, zu einem Vollausschuss, eigentlich signalisieren, dass die Menschenrechte als Querschnittsaufgabe sämtliche Politikbereiche durchdringen – die Innenpolitik genauso wie die Außenpolitik.

* Prof. Dr. Heiner Bielefeldt, ist Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte