

„Es muss die Einsicht erlangt werden, dass es bei den Menschenrechten nicht um die Staaten, sondern wirklich um die Menschen geht“



Interview zu der inhaltlichen und institutionellen Entwicklung der Menschenrechte mit Herrn Prof. Dr. Bernhard Kempen, Direktor des Instituts für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht an der Universität Köln

von Vera Hölscher

Die Menschenrechtsgrundsätze werden von den Vereinten Nationen (UNO) als ethisches Fundament zur Verfolgung eines menschenrechtlichen Ideals definiert. Allgemein erhalten die zahlreichen Menschenrechtsabkommen von den 195 UN-Mitgliedstaaten eine breite Akzeptanz. Doch wie sieht es mit der universellen Gültigkeit der UN-Menschenrechtscharta aus? Inwieweit kann man von einem eurozentristischen Konzept sprechen, das einem westlich-christlich geprägten Leitbild entstammt?

Die Menschenrechte sind im Vergleich zu anderen völkerrechtlichen Rechtssätzen noch ziemlich jung. Ihre Entwicklung hat erst nach dem 2. Weltkrieg begonnen, als 1948 die Allgemeine Erklärung für Menschenrechte verabschiedet wurde. Ob die so eurozentristisch ist, weiß ich nicht. Immerhin ist sie damals von der Generalversammlung angenommen worden, in der nicht nur europäische Staaten, sondern auch Entwicklungs- und Schwellenländer drin saßen, welche die Erklärung der Menschenrechte auch richtig fanden und sich ihr anschließen wollten. Dennoch ist diese Allgemeine Erklärung nicht verbindlich, sondern ein rein politisches Dokument. Das heißt nicht, dass sie bedeutungslos ist, jedoch hat sie keine harte juristische Wirkungskraft. Dazu bedurfte es eines viel längeren Anlaufs, als 1966 die beiden großen Menschenrechtspakte abgeschlossen wurden, welche erst 1976 in Kraft getreten sind. Daran erkennt man erst, wie jung die Menschenrechte noch sind. Allerdings verdeutlicht neben den zahlreichen nach dem Völkergewohnheitsrecht geltenden Bestimmungen die Tatsache, dass die beiden UN-Menschenrechtspakte mittlerweile von $\frac{3}{4}$ der Staaten ratifiziert worden sind, dass man schon von einem weltweiten universellen Standard der Menschenrechte, der wirklich in jedem Staat dieser Erde gilt, sprechen kann. Dennoch ist ein $\frac{1}{4}$ der Staaten noch nicht bei den Pakten dabei und der internationale gewohnheitsrechtliche Mindeststandard beinhaltet noch immer nur elementare Sätze, wie das Verbot des Sklavenhandels, der Rassendiskriminierung und von Folter und das Recht auf Leben – hier wird es aber schon brüchig, denn die Todesstrafe ist bei weitem noch nicht überall abgeschafft. Auch wenn wir also riesige Fortschritte gemacht haben, bestehen weiterhin Lücken im Vertragssystem der Menschenrechte und wir blicken auf einen relativ schmalen Bestand an universell geltendem menschenrechtlichem Gewohnheitsrecht.

Inwieweit ist die Staatengemeinschaft an ihr ethisches Ideal herangerückt?

Wir sind schon deutlich besser geworden in Menschenrechtsfragen. Auf Ebene der UNO gibt es seit 2004 den UN-Menschenrechtsrat, der als Überwachungsorgan auf universeller Ebene darauf achten soll, dass in den Mitgliedstaaten die Minimalia menschenrechtlicher Verbürgungen eingehalten werden. Die Schwäche dieses Rats, der im Rotationsprinzip von den Mitgliedstaaten gewählt wird, ist, dass ihm auch Staaten angehören, die selber zu den menschenrechtsauffälligen Staaten zählen. Unter der alten Menschenrechtskommission war

das noch viel schlimmer. Wenn dieses Problem auch heute noch nicht gänzlich behoben ist, so ist es doch mit dem neuen Menschenrechtsrat schon besser geworden.

Zudem gibt es Rügeverfahren und Berichte, die von den Staaten eingefordert werden. Auch bei den beiden Pakten gibt es Durchsetzungsmechanismen. Beim Pakt für bürgerliche Rechte ist das der Menschenrechtsausschuss, der Staatenbeschwerden annimmt. Es gibt sogar eine Individualbeschwerde, wodurch ein Einzelner, der in seinen Rechten verletzt wurde, Klage einreichen kann. Das allerdings auch nur, wenn sein Staat ein Fakultativprotokoll unterzeichnet hat, das besagt, dass er sich dieser Beschwerdeordnung unterwirft. Dies hat allerdings nur ein Teil der Staaten gemacht, u.a. auch Deutschland.

Gibt es regionale Besonderheiten in Bezug auf die Durchsetzung der Menschenrechte?

In Europa haben wir unter der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) einen sehr starken Durchsetzungsmechanismus. Während man in anderen Staaten als Individuum nur eine Beschwerde erheben kann, damit der Staat aktiv wird – und sich letzten Endes wieder alles zwischen den Staaten abspielt – kann man in Europa unter der EMRK als Einzelner seine Rechte vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg einklagen, das ist weltweit einzigartig.

Fördert die EMRK also einen Paradigmenwechsel bei der Definition der Menschenrechte?

Es mag paradox klingen, aber die Menschenrechte waren ursprünglich juristisch gesehen gar nicht die Rechte des einzelnen Menschen, sondern diejenigen der Staaten. Die Staaten schließen die Verträge ab und können Menschenrechtsverletzungen eines anderen Staates rügen. So wird der Einzelne im Reflex begünstigt, obwohl er eigentlich kein eigenes Recht hat. Eine neue menschenrechtliche Entwicklungsstufe, in der der Einzelne seine Rechte selbst einklagen kann, ist tatsächlich erst in den 1990er Jahren im Rahmen der EMRK angestoßen worden. Ich sehe darin die Zukunft der Menschenrechte. Es muss die Einsicht erlangt werden, dass es bei den Menschenrechten nicht um die Staaten, sondern wirklich um die Menschen geht und dass diese eine Möglichkeit haben müssen – unter bestimmten Voraussetzungen – ihre Rechte einzuklagen. Für die Staaten werden bei der Ahndung von Menschenrechtsverletzungen immer politische und wirtschaftliche Nebeninteressen eine Rolle spielen. Diese Interessen mögen nicht unberechtigt sein, dennoch verfälschen sie die Idee der Menschenrechte, die letzten Endes in der Würde des Menschen liegt.

„Es muss dafür geworben werden, dass es keinen Verlust, sondern einen Gewinn für die Staaten bedeutet, wenn sie für einen stärkeren und effektiveren Menschenrechtsschutz eintreten.“

Mit Blick auf die Zukunft des „Global Governance“ und des „globalen Rechts“ – gibt es institutionelle Umstrukturierungen, die vorgenommen werden sollten?

Eine Weltregierung gibt es nicht, die UNO ist ein Club von 195 souveränen Staaten, von denen alle ganz unterschiedliche, aber auch durchaus gemeinsame Interessen haben. Trotz

immer noch existierenden regionalen Gruppierungen ist die UNO der einzige Schauplatz, an dem universelle Entwicklungen voran getrieben werden können. Allerdings wird dort nach dem Grundprinzip „ein Staat, eine Stimme“ gearbeitet, was es schwierig macht, auch nur zu einer mehrheitlichen Willensbildung zu kommen. Für Europa gilt es hier, politisch die Dinge voranzubringen. Es muss dafür geworben werden, dass es keinen Verlust, sondern einen Gewinn für die Staaten bedeutet, wenn sie für einen stärkeren und effektiveren Menschenrechtsschutz eintreten. Das kann man nur durch politische Überzeugungsarbeit erreichen und nicht durch Gesetzgebungsarbeit von oben.

„Es wird immer so getan, als wären Menschenrechte eine Art folkloristisches Beiwerk, dabei sind sie der zentrale Bestandteil der internationalen Beziehungen.“

Eben diese politische Überzeugungsarbeit fehlt eigentlich völlig. Sind es jene machtpolitischen Nebeninteressen, aufgrund derer sich die Staaten nicht so sehr für die Aufklärung einsetzen?

Das stimmt. Die Sache ist die, dass der politische Leidensdruck größer werden muss, damit sich etwas bewegt. Die Werbung für Menschenrechte passiert gelegentlich, aber immer noch in einem zu geringen Maße. Es wird immer so getan, als wären Menschenrechte eine Art folkloristisches Beiwerk, dabei sind sie der zentrale Bestandteil der internationalen Beziehungen. Die Menschenrechte sind zwar als Idee existent, aber die Menschen, um die es eigentlich geht, haben noch immer keine Möglichkeit, ihre Verletzungen laut nach außen zu tragen, um auf diese Weise politischen Druck zu erzeugen.

„Wenn es die NGOs nicht gäbe, würde sich nach meiner Sicht eine empfindliche und riesige Lücke im Menschenrechtssystem auftun.“

Welche Bedeutung bemessen Sie den Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs) bei der Durchsetzung des menschenrechtlichen Gedankens?

Die NGOs sind mittlerweile ein wichtiger und unverzichtbarer Bestandteil des Menschenrechtsschutzes geworden. Sie nehmen eine eigene institutionelle Rolle im Gefüge der UNO ein. Allerdings haben die Staaten die Notwendigkeit der NGOs scheinbar noch nicht begriffen. Während auf internationaler Ebene NGOs längst als Partner anerkannt werden, betrachtet man sie auf nationaler Ebene mit einer gewissen Skepsis und marginalisiert sie. Das ist jedoch falsch, denn die NGOs sind von enormer Bedeutung, weil sie unabhängig von staatlichen Interessen menschenrechtlichen Fragen nachgehen können, wie z.B. Amnesty International. Was wüssten wir überhaupt über die weltweiten Menschenrechtsverletzungen und –situationen, wenn es Amnesty International nicht gäbe, das mit seinen weltweiten Netzwerken über die entsprechenden Informationen von vor Ort verfügt. Dasselbe gilt für umweltpolitische Fragen – was würden wir ohne Greenpeace machen? Wenn es die NGOs nicht gäbe, würde sich nach meiner Sicht eine empfindliche und riesige Lücke im Menschenrechtssystem auftun.

„Die Frage nach ethnischer und kultureller Diversität wird zunehmend wichtiger.“

Welche Themen konnten von den Abkommen und Pakten bis jetzt noch nicht erfasst werden?

Die Frage nach ethnischer und kultureller Diversität wird zunehmend wichtiger: Kann es sein, dass Jemand über Generationen hinweg wegen seines Migrationshintergrunds stigmatisiert wird? Oder muss der Staat auf seine Eigenart angemessen reagieren und dafür sorgen, dass Gleichberechtigung und Gleichstellung hergestellt wird? Ebenso ist die Frage nach der Rolle der Frau keineswegs abgeschlossen, auch wenn dort in den letzten 25 Jahren sehr große Fortschritte gemacht wurden. Zusätzlich wird es zunehmend um informationelle Selbstbestimmung und die Frage gehen, inwieweit der Staat in der Verantwortung steht, uns davor zu schützen, dass wir von dritter, privater Seite aus in die Rolle des durchsichtigen Konsumenten gedrängt werden.

„Unsere höchsten Gerichte müssen erkennen, dass es kein Asylrecht nach Kassenlage geben kann.“

Wie sieht es mit Konflikten zwischen der EU- bzw. deutschen Außenpolitik und dem Asylrecht aus?

Beim Asylrecht steht gerade Deutschland auch wegen seiner Vergangenheit in einer ganz besonderen Verantwortung. Diese Verantwortung müssen wir leben. Im Vollzug liegen allerdings Schwierigkeiten, die sich in dem mäandrierenden Schlingerkurs der deutschen Gerichte widerspiegeln. Zuerst wurden sehr großzügig Asylanträge angenommen. Dann kam es jedoch aus übergeordneten politischen Gründen dazu, dass die Hürden angehoben wurden, dann ging es wieder zurück – das ist nach außen hin nicht glaubwürdig und lässt Deutschland in der Welt nicht als einen verlässlichen Partner erscheinen. Hier wäre etwas mehr Berechenbarkeit und Geradlinigkeit ratsam. Unsere höchsten Gerichte müssen erkennen, dass es kein Asylrecht nach Kassenlage geben kann, sondern dass es verlässlich und vor allem nachhaltig bewahrt werden muss, wobei es sich hier aber auch tatsächlich um politisch Verfolgte handeln muss. Das Schlimme ist also nicht, dass wir überhaupt Hürden haben, sondern dass wir diese Hürden permanent rauf und runter heben.

Führen die weltweiten politischen Sicherheitsmaßnahmen gegen „den Terror“ hin zum „gläsernen Menschen“ nicht zu einem Konflikt zwischen dem Recht auf Freiheit?

Fest steht, dass es ohne Sicherheit wenig Freiheit geben wird. Wenn wir der Willkür von terroristischen Gruppen ausgeliefert wären, dann bliebe die Freiheit der Menschen sehr schnell auf der Strecke. Auf der anderen Seite muss man vor einem Sicherheitsstaat genauso warnen, da es in diesem auch keine Freiheit mehr gibt. Die Kunst wird darin bestehen, Balance zu halten und das auch mit Blick auf aktuelle Herausforderungen. Wenn es irgendwo zu Schwierigkeiten oder gar zu terroristischen Attentaten kommt, neigen Politiker weltweit sehr schnell dazu, über zu reagieren. Dies geschieht aus dem politischen Grund, das Vertrauen der Bevölkerung wieder gewinnen zu wollen. Hier müssen jedoch mit ruhiger Hand und Besonnenheit angemessene Maßnahmen ergriffen werden. Natürlich kann man schlecht

vorklassifizieren zwischen angemessen und unangemessen Maßnahmen, feststellen kann man das nur in einem konkreten Fall. Irgendeine hysterische Sicherheitsideologie anzuwenden und damit die Freiheit ad absurdum zu führen, das wäre allerdings falsch.