

# Für Freiheit & Menschenwürde

60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Daniela Hinze (Hrsg.)

Für Freiheit & Menschenwürde 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte



ISBN 978-3-86872-020-4  
© Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008



**FRIEDRICH  
EBERT**  
STIFTUNG



## IMPRESSUM

### HERAUSGEBER

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Entwicklungszusammenarbeit  
Referat Entwicklungspolitik  
Hiroshimastrasse 17  
10785 Berlin

### HERAUSGEBERIN UND REDAKTEURIN

Daniela Hinze

### LAYOUT

Maren Krüger | [www.albertkruger.de](http://www.albertkruger.de)

### FOTOS

Vereinte Nationen, Fotodatenbank

### DRUCK

Bonner Universitäts-Buchdruckerei

© Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008



Zum  
**60. Jahrestag**  
der Allgemeinen Erklärung  
der Menschenrechte (AEMR)



# Inhalt

<b>EINLEITUNG</b>	4
Daniela Hinze <i>Friedrich-Ebert-Stiftung</i>	
<b>1 Wirtschaftliche, soziale &amp; kulturelle Rechte</b>	16
Jan-Michael Arend <i>Universität Mannheim</i>	
<b>2 Entwicklung &amp; Menschenrechte</b>	48
Dr. Michael Krennerich <i>Universität Nürnberg-Erlangen</i>	
<b>3 Wirtschaft &amp; Menschenrechte</b>	84
Dr. Katharina Spieß <i>Amnesty International Deutschland</i>	
<b>4 Menschenrechte in Deutschland</b>	110
Franz-Josef Hutter <i>Mitherausgeber des Jahrbuchs Menschenrechte</i>	
<b>ANHANG</b>	
<b>Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte</b>	138
Resolution 217 A (III) vom 10.12.1948	
<b>Eleanor Roosevelt</b>	148
U.N. Address on Adopting the Universal Declaration of Human Rights	
<b>Liste der Menschenrechtsinstrumente</b>	154

## Die Entstehung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

A

Am 10. Dezember 1948 kurz vor Mitternacht die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte mit 48 Ja-Stimmen und 8 Enthaltungen angenommen wurde, bezeichnete der Präsident der Vollversammlung, H.V. Evatt, dieses Ereignis als eine beispiellose Errungenschaft für die Welt. Weißrussland, die Tschechoslowakei, Polen, Saudi Arabien, die Ukraine, Südafrika, die UdSSR und Jugoslawien enthielten sich, da aus ihrer Sicht die Erklärung noch zahlreiche Veränderungen brauchte, um verabschiedet zu werden.

Schon vor der Annahme der Erklärung durch die Vereinten Nationen wurden in der Geschichte diverse Dokumente verabschiedet, welche die Idee und Werte der Menschenrechte festschrieben. So finden sich menschenrechtsrelevante Ansätze bereits in der Antike oder in verschiedenen Glaubensrichtungen und Kulturen weltweit. Europäische Philosophen prägten in Zeiten der Aufklärung u. a. den wohl bekanntesten Katalog von Menschenrechte – die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, mit der die Demokratie und Freiheit in Frankreich am 26. August 1789 begründet wurde.

Kein Mensch auf der Welt hätte mit dem Ausmaß und der Brutalität des Zweiten Weltkrieges bzw. des Dritten Reichs gerechnet. Schon die Erfahrungen des Ersten Weltkrieges schockierte die Staatengemeinschaft, aber der darauf folgende Krieg und die Zerstörung gingen über alle Vorstellungskräfte hinaus.

Die Erklärung der Menschenrechte war eine Antwort auf die Missachtung aller dem Individuum und der Gemeinschaft zustehenden Rechte. Die Staatengemeinschaft war sich in dem Punkt einig, dass ein solches Ereignis sich nie wieder wiederholen darf.

Aus diesem Grund wurde die Charta der Vereinten Nationen im Rahmen der Konferenz von Jalta im Februar 1945 bereits fertig gestellt und am 26. Juni 1945 – wenige Wochen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges – in San Francisco von 50 Staaten unterzeichnet. Polen als 51. Gründungsmitglied der Vereinten Nationen unterzeichnete die Charta erst später.

Schon die Präambel bekräftigt:

*„WIR, DIE VÖLKER DER VEREINTEN NATIONEN - FEST ENTSCHLOSSEN, Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat, unseren Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit, an die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie von allen Nationen, ob groß oder klein, erneut zu bekräftigen, Bedingungen zu schaffen, unter denen Gerechtigkeit und die Achtung vor den Verpflichtungen aus Verträgen und anderen Quellen des Völkerrechts gewahrt werden können, den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern...“*

Da die Präambel der Charta keinerlei differenzierten Blick auf die Menschenrechte im Besonderen erlaubt, wurde die neu eingerichtete Menschenrechtskommission unter dem Vorsitz von Eleanor Roosevelt zunächst damit beauftragt, eine so genannte *International Bill of Rights* vorzubereiten. Zum gleichen Zeitpunkt wurde ebenso der kanadische Jurist John Peters Humphrey vom Generalsekretär Trygve Halvdan Lie zum Direktor der Menschenrechtsabteilung im Sekretariat der Vereinten Nationen ernannt und bekam die vornehmliche Aufgabe, einen Entwurf für eine Menschenrechtsdeklaration zu schreiben, die später die Menschenrechtskommission weiter bearbeitete und zur Abstimmung in der Vollversammlung einreichte.

Neben John Humphrey wurde der Inhalt der Erklärung maßgeblich von folgenden Personen beeinflusst: der libanesische Politiker und Philosoph Charles Malik, der französische Jurist René Cassin, der chinesische Philosoph Peng-chun Chang sowie Eleanor Roosevelt, die Witwe des ehemaligen US-Präsidenten Franklin Delano Roosevelt.

René Cassin beeinflusste die Struktur der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am deutlichsten. Da er maßgeblich den Vorschlag von John Humphrey überarbeitete, rechtfertigte er die Änderungen mit der folgenden Symbolik. Er beschrieb das Gerüst der Erklärung als einen griechischen Tempel mit einem soliden Fundament, Stufen, Säulen und einem Giebel.

Artikel 1 und 2 dienen demnach als Fundament, das seine Festigkeit durch die Prinzipien Würde, Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit erhält. Die sieben Paragraphen der Präambel symbolisieren die Stufen, welche die Gründe für diese Erklärung sind.

Vier Säulen zieren den griechischen Tempel. Die erste (*Artikel 3-11*) begründet die Rechte des Individuums, wie z.B. das Recht auf körperliche Unversehrtheit und das Verbot der Sklaverei. Die zweite Säule (*Artikel 12-17*) steht

für die Rechte des Individuums in der zivilen und politischen Gesellschaft. Die dritte Säule (Artikel 18-21) begründet die spirituellen, öffentlichen und politischen Freiheiten, wie z.B. Religionsfreiheit und Vereinigungsfreiheit. Die letzte der vier Säulen (Artikel 22-27) symbolisiert die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.

Das Modell beschreibt die letzten drei Artikel als Giebel, welcher die Struktur als Ganzes zusammenhält. Die Artikel benennen die Pflichten eines jeden Individuums in Bezug auf die Gesellschaft und verbieten die konträre Auslegung der Rechte, so wie sie die Vereinten Nationen festgelegt hat.

Nach einer sehr langwierigen und zum Teil auch wertebasierten Diskussion in der Vollversammlung wurde die Erklärung letztlich mit großer Mehrheit angenommen. Am Tag der Verabschiedung selbst machte Eleanor Roosevelt noch einmal die Bedeutung der Erklärung deutlich: *„For people of good will around the world, that document is more than just words: It's a global testament of humanity, a standard by which any humble person on Earth can stand in judgement of any government on Earth.“*

Obwohl die Erklärung aufgrund der Verabschiedung durch die Generalversammlung keinerlei völkerrechtliche Verbindlichkeit besitzt, wird sie dennoch als Bestandteil des Rechts der Vereinten Nationen und als Völkergewohnheitsrecht angesehen. Jeder Staat, der bisher den Vereinten Nationen beigetreten ist oder in Zukunft vielleicht beitreten wird, hat automatisch bei der Unterzeichnung der Beitrittserklärung die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und deren Grundsätze anerkannt.

Das Dokument ist über die Jahrzehnte in mehr als 300 Sprachen und Dialekte übersetzt worden und ist damit das meistübersetzte Dokument weltweit. Diese Vielfalt an Sprachen macht es möglich, dass weltweit alle Menschen die Möglichkeit besitzen, Ihre Rechte einzufordern und auch ihren Pflichten nachzukommen.



## Menschenrechte und ihre Auslegung



Menschenrechte sind internationale Normen, die alle Menschen weltweit vor Verletzungen im politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Raum schützen sollen.

Philosophisch gesehen gehören sie zu den Errungenschaften der Modernen und können als einziges Wertesystem Anspruch auf universelle Geltung stellen. Die Menschenrechte, so wie sie zum Beispiel in der Erklärung festgeschrieben sind, stellen kein geschlossenes Wertesystem mit ideologie- oder religionsähnlichen Zügen dar, sondern sind eine Ansammlung von Mindeststandards und Verfahrensregeln, die beim Umgang mit Menschen beachtet werden sollten. Im Mittelpunkt der ganzen Debatte um die Menschenrechte steht der Schutz des Lebens und der Würde eines jeden Menschen – unabhängig seiner Herkunft, seiner Rasse, seines Geschlechts, seiner Sprache, seiner Religion oder jeglichen anderen Status.

Das erste Merkmal der Menschenrechte ist demnach die **Universalität**. Über Traditionen und kulturelle Eigenheiten hinaus beschreiben sie den Grundbestand an Rechten, der für alle Menschen gilt. Gleichzeitig spricht dies für die **Egalität** der Menschenrechte, die keine Diskriminierung zulässt.

Ein weiteres Merkmal ist die **Unteilbarkeit** der Menschenrechte, die darauf abzielt, dass bürgerlich-politische Rechte sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte eine Einheit bilden.

Menschenrechte sind **angeboren** und **unveräußerlich**. Sie stehen jedem „von Geburt an“ zu und sind somit weder in irgendeiner Form zu erwerben noch abzuerkennen und können auch nicht verwirken.

Bei allen Menschenrechten handelt es sich um subjektive Rechtsansprüche, wodurch alle Menschen in die Lage versetzt werden, ihr Leben in Übereinstimmung mit den Prinzipien der Freiheit, Gleichheit und Achtung der Menschenwürde zu gestalten.



## Die Entstehung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte



teilerorts als „*Generationen der Menschenrechte*“ bezeichnet, kann dies allein aufgrund der Unteilbarkeit der Rechte nicht in diesem Sinne benannt werden. Auch wenn sich die Menschenrechte in philosophischer Hinsicht sowie bezüglich ihrer rechtlichen und faktischen Verwirklichung zu unterschiedlichen Zeiten etabliert haben, so bedeutet dies nicht, dass „*Generationen*“ eine Hierarchie der Rechte beinhaltet.

Die Rechte der „*ersten*“ Dimension bezeichnen die klassischen bürgerlichen und politischen Freiheits- sowie Beteiligungsrechte, wie z.B.

- ◆ Recht auf Leben
- ◆ Verbot der Folter
- ◆ Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit
- ◆ Persönliche Freiheit und Sicherheit
- ◆ Gedanken-, Religions-, Meinungs-, Versammlungs-, Vereinigungsfreiheit
- ◆ Gleichheit vor dem Gesetz

Die Rechte der „*zweiten*“ Dimension beinhalten wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (*wsk-Rechte*). Die Bemühungen um einen stärkeren Fokus auf diese Rechte sind zurückzuführen auf die industrielle Revolution des 19. Jahrhunderts. Noch heute bemühen sich besonders Nichtregierungsorganisationen und vereinzelte internationale Institutionen, diese Rechte stärker einzufordern und die Schutzsysteme auszubauen. Der VN-Sozialpakt definiert all jene *wsk-Rechte*, wie z.B. das Recht auf Arbeit, soziale Sicherung, Gesundheit, Bildung, Wohnen oder Wasser.

Die Rechte der „*dritten*“ Dimension sind jüngerer Datums und sind vergleichsweise allumfassende und abstrakte Rechte, wie z.B. das Recht auf Entwicklung, Frieden, saubere Umwelt oder Selbstbestimmung. Solche Rechte werden in diversen Expertenkreisen diskutiert, aber sind noch nicht kodifiziert.

# IV. ♦

## Menschenrechte und Verpflichtungen der Staaten

Seitdem die Unteilbarkeit und die Interdependenz der Menschenrechte anerkannte Prinzipien sind, hat sich auch die Einsicht immer mehr durchsetzen können, dass Staaten bezüglich aller Menschenrechte eine Achtungs-, Gewährleistungs- und Schutzpflicht haben.

Der Mensch als Individuum steht demnach im Mittelpunkt, das durch die Staatenpflichten vor Nichterfüllung oder Missachtung der Menschenrechte geschützt ist.

Bei der Pflicht zur Achtung (*obligation to respect*) garantiert der Staat Eingriffe zu unterlassen, soweit diese nicht gemäß den jeweiligen Gesetzesvorbehalten und sonstigen Eingriffsermächtigungen zulässig sind. Das bedeutet, dass der Staat aufgrund des Rechts auf Leben, nicht töten darf. Ein Recht auf Bildung oder Gesundheit untersagt ihm, einen Menschen vom Bildungs- oder Gesundheitssystem auszuschließen.

Die Pflicht zur Gewährleistung (*obligation to ensure/ fulfill*) verpflichtet den Staat durch umfassende legislative, administrative, gerichtliche oder faktische Maßnahmen dafür zu sorgen, dass die Rechte verwirklicht werden und in ihrer ursprünglichen und anerkannten Art erhalten bleiben.

Die Schutzpflicht des Staates (*obligation to protect*) besagt, dass ein jeder vor den Eingriffen Dritter in seine Rechte durch den Staat geschützt wird. Das konkrete Ausmaß dieser Schutzpflicht ist heute noch weitgehend umstritten und ungeklärt.

Somit wird deutlich, dass die Staaten die Hauptverantwortung zur Umsetzung und Schutz der Menschenrechte tragen. Generell gilt, dass die Verpflichtungen des Staates sich auf dessen Hoheitsgebiet beziehen.

Was geschieht allerdings, wenn der Staat nicht in der Lage oder Willens ist, diesen Verpflichtungen nachzukommen? Gerade dort, wo es schwache oder keine staatlichen Strukturen gibt oder der Staat dem Globalisierungsdruck nicht standhalten kann, muss die Staatengemeinschaft oder nichtstaatliche Akteure

diese menschenrechtliche Verantwortung übernehmen und alles daran setzen, dass der Staat wieder handeln kann oder will.

### MENSCHENRECHTLICHE VERPFLICHTUNGEN DER STAATEN

*(im Sinne jüngerer rechtsdogmatischer Entwicklungen)*

#### ACHTUNG DER MENSCHENRECHTE DURCH DEN STAAT

Der Staat ist verpflichtet, den einzelnen Menschen nicht an der Ausübung seiner Rechte zu hindern.

##### Beispiele

- 1 Der Staat unterlässt willkürliche Tötungen, unrechtmäßige Verhaftungen und Verurteilungen, Folter, Zensur, Eingriffe in die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Wahlfälschungen etc.
- 2 Der Staat unterlässt Zwangsenteignungen und Zwangsvertreibungen, Gesundheitsgefährdungen, Trinkwasserverschmutzungen etc. und schließt keine Bevölkerungsgruppen z.B. von öffentlichen Gesundheits- und Bildungseinrichtungen aus.

#### SCHUTZ vor Eingriffen Dritter in die Menschenrechte

Der Staat ist verpflichtet, den einzelnen Menschen vor Eingriffen Dritter in seine Rechte zu schützen.

##### Beispiele

- 1 Der Staat ergreift Maßnahmen zum Schutz des einzelnen Menschen bei der Ausübung des Versammlungs-, Demonstrations- oder Wahlrechts etc. vor Störungen durch Dritte.
- 2 Der Staat ergreift Maßnahmen zum Schutz des einzelnen Menschen vor Landvertreibungen, Mietwucher, Gesundheitsgefährdungen, Arbeitsklaverei und Ausbeutung etc. durch Dritte.

#### GEWÄHRLEISTUNG der Menschenrechte durch staatliche Leistungen

Der Staat ist verpflichtet, die Ausübung der Menschenrechte durch pos. Leistungen zu ermöglichen.

##### Beispiele

- 1 Der Staat schafft in Ländern ohne rechtsstaatliche und demokratische Traditionen funktionstüchtige Gerichte und eine demokratische Wahlorganisation, damit der einzelne Mensch seine Justizgrundrechte und sein Wahlrecht nutzen kann.
- 2 Der Staat schafft in Ländern ohne ausgebautes Gesundheits- und Bildungssystem eine ausreichende Zahl an Krankenhäusern und Schulen, damit der einzelne Mensch seine Rechte auf Gesundheit und Bildung nutzen kann. Der Staat ergreift Maßnahmen zur Bekämpfung von Hungersnöten, Seuchen etc.

Quelle: Krennerich, Michael „Was Sie schon immer über Menschenrechte wissen wollten! Kurze Antworten zu häufig gestellten Fragen“, Nürnberger Menschenrechtszentrum, April 2005 ([www.menschenrechte.org](http://www.menschenrechte.org))

# V.

## Aufbau dieser Broschüre



Nach dieser kurzen Einleitung zu der Entstehung der Erklärung von 1948 sowie der knappen Ausführung zu den Menschenrechten allgemein soll auf die nachfolgenden Kapitel verwiesen werden.

Die jeweiligen Autoren skizzieren in den Kapiteln *„wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“*, *„Menschenrechte und Entwicklung“*, *„Wirtschaft und Menschenrechte“* sowie *„Menschenrechte in Deutschland“* die Menschenrechtsentwicklungen der letzten 60 Jahre und formulieren Herausforderungen und Empfehlungen für die Zukunft.

Der [Anhang](#) beinhaltet die Artikel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, eine Übersicht über die Vielfalt der internationalen Menschenrechtsinstrumente sowie die Rede von Eleanor Roosevelt vor der Abstimmung der Erklärung.

## Literatur

- ◆ Dr. Michael Krennerich, „Menschenrechte – ein Einstieg“, in: Daniela Hinze (Hrsg.), Handbuch der Menschenrechtsarbeit, Berlin 2008 (Edition 2008/2009), Kapitel 1
- ◆ Stanford Encyclopedia of Philosophy, Human Rights, überarbeitete Fassung vom 2. Juli 2006, URL: <http://plato.stanford.edu/entries/rights-human/> [30.11.2008]
- ◆ Eibe Riedel, „Der internationale Menschenrechtsschutz. Eine Einführung“, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte: Dokumente und Deklarationen, Bonn 2004 (Schriftenreihe Bd. 397), S. 11-40
- ◆ Mark Freeman, „The Challenge of Implementing International Human Rights Law: An Overview of the Role Played by the United Nations System“, in: Erwin Müller / Patricia Schneider / Kristina Thony (Hrsg.), Menschenrechtsschutz: Politische Maßnahmen, zivilgesellschaftliche Strategien, humanitäre Interventionen, Baden-Baden 2002, S. 79-113





*Where, after all, do universal human rights begin? In small places, close to home – so close and so small that they cannot be seen on any maps of the world. Yet they are the world of the individual person; the neighbourhood he lives in; the school or college he attends; the factory, farm or office where he works.*

Eleanor Roosevelt vor den Vereinten Nationen am 27. März 1953



# Wirtschaftliche, soziale & kulturelle Rechte: Ein Mindestmaß an Wohlstand für alle!

Jan-Michael Arend *Universität Mannheim*

D

iskurs und Praxis der Menschenrechte unterscheiden herkömmlich zwei Dimensionen: die der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen sowie der bürgerlich-politischen Menschenrechte. Unabhängig davon, ob diese Differenzierung bloß wertfrei oder aber hierarchisch verstanden wird, steht sie genau genommen im Widerspruch zu den national wie international in Politik, Zivilgesellschaft und Wissenschaft stets betonten und in zahlreichen (*Menschen-*)Rechtsdokumenten weltweit verankerten Grundsätzen der Unteilbarkeit und Interdependenz der Menschenrechte. Aus diesen Grundsätzen folgt, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte konzeptionell und auch in der Realität stets in engem Zusammenhang mit bürgerlich-politischen Rechten zu sehen und zu verstehen sind und umgekehrt. Zumindest auf dem Papier versucht die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (*Allgemeine Erklärung*) diesen Grundsätzen gerecht zu werden, indem sie beide Menschenrechtsdimensionen<sup>1</sup> in einem grundlegenden Dokument zusammenfasst.

Die feierliche Verabschiedung dieses fundamentalen Menschenrechtsdokuments durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 in San Francisco jährt sich in diesem Jahr zum sechzigsten Mal und damit auch das Bekenntnis der Vereinten Nationen zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten<sup>2</sup>. Diese Rechte, ihre Entstehungsgeschichte, ihre Entwicklung in den vergangenen 60 Jahren und einige mit ihnen zusammenhängende Herausforderungen für Gegenwart und Zukunft sollen durch diesen Beitrag beleuchtet werden. Ob man nun die Allgemeine Erklärung als (*völker*-)rechtlich unverbindliche Vorgabe oder aber – zumindest in Teilen – bereits als bindendes Völkergewohnheitsrecht ansieht, sicher ist, dass sie als Säule der [International Bill of Rights](#) unumgänglicher Bestandteil des internationalen Menschenrechtssystems ist und man ihr einen für die moderne Welt wegweisenden Charakter nur schwer absprechen kann.



Wirtschaftliche, soziale und  
kulturelle Rechte als Menschenrechte

## der 2. Dimension – deshalb auch Menschenrechte zweiter Klasse?



Der genaue historische Zeitpunkt, zu dem wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zum ersten Mal artikuliert wurden, ist wohl kaum feststellbar. Gewöhnlich wird die Geburtsstunde der bürgerlich-politischen Menschenrechte dem 18. Jahrhundert zugeschrieben, die erstmalige Manifestierung wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte dem 19. Jahrhundert. Aus diesem Grund spricht man unter anderem vielerorts nach wie vor von Menschenrechtsgenerationen. Eine solch klare chronologische Abfolge der Menschenrechtsgenese ist jedoch berechtigten Zweifeln ausgesetzt. Unrechtserfahrungen beschränken sich nicht auf die bürgerlich-politische Sphäre. Unrecht in wirtschaftlicher oder sozialer Hinsicht ist mindestens genauso alt wie in bürgerlich-politischer Hinsicht. Sei es die gerechtere Ressourcenverteilung oder die Speisung armer Bevölkerungsteile: (*staatliches*) Bewusstsein bezüglich elementarer menschlicher Bedürfnisse hat es auch in früheren Jahrhunderten gegeben. Dies dokumentieren beispielsweise die so genannten „Zwölf Artikel“ einer schwäbischen Bauernvereinigung aus dem Jahre 1525<sup>3</sup>.

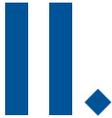
Im Kontext des Deutschen Bauernkrieges und der Reformation Martin Luthers wurden damals Forderungen an die Obrigkeit formuliert, die nicht nur als erste Niederschrift von Menschenrechten in Europa gelten, sondern durchaus auch wirtschaftliche und soziale Rechte andeuten: gemäß der Zwölf Artikel haben die Träger der Hoheitsgewalt den gleichberechtigten Zugang zu Nahrungsmitteln und Ackerland sowie die Sicherung von Grundbedarf zu achten und die Eindämmung der Leibeigenschaft zu dulden. Sicherlich ist dieses Manifest noch weit von einer universellen Menschenrechtserklärung entfernt. Dennoch macht sie deutlich, dass die Idee, die lebensnotwendigen Interessen der einzelnen Person zu schützen und geltend zu machen, nicht erst am Ende des 19. Jahrhunderts ihren Ursprung hat.

Spätestens seit der französischen Verfassung von 1790 erhielt die Verrechtlichung des Prinzips der Brüderlichkeit im Sinne einer sozialen Verpflichtung des Staates einen maßgeblichen Impuls. Andere Verfassungen des 18. und 19. Jahrhunderts, wie beispielsweise das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794 und die norwegische Verfassung von 1815, folgten diesem Beispiel. Allerdings ist hier einzugestehen, dass es sich bei derartigen Verfassungsbestimmungen eher um paternalistische Wohlfahrtsprinzipien und noch nicht um individuelle Rechte im heutigen Sinne handelte. Letztere wurden in der Breite erst im Laufe der sich ausweitenden Industrialisierung und der Entfaltung sozialer Sicherungssysteme artikuliert. Eine besondere Rolle in faktisch-gesellschaftlicher Hinsicht kommt hier sicherlich der Arbeiterbewegung, in juristisch-gesellschaftlicher Hinsicht der Prominenz sozialistisch geprägten Denkens in Lateinamerika zu, welches die Verfassungstexte einiger der auf diesem Kontinent gerade unabhängig gewordener Staaten maßgeblich beeinflusste, indem neben den bürgerlich-politischen Freiheitsrechten auch Schutzverpflichtungen für Arbeiter und arme Bevölkerungsteile einbezogen wurden<sup>4</sup>.

Eine international anerkannte Formulierung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten als allen Menschen angeborene Menschenrechte ist indes (*umfassend*) erstmals der Allgemeine Erklärung gelungen und kann insofern als historisches und völkerrechtliches Novum angesehen werden. Sie bereitete den Weg sowohl für die völkerrechtliche Verankerung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte als auch für eine weltweite Menschenrechtsbewegung, die das Ziel verfolgt, diese Menschenrechte in die Praxis umzusetzen. Dabei sah und sieht sich diese Bewegung vor allem mit der mangelnden politischen Bereitschaft der Staaten, mit widrigen weltpolitischen Konstellationen und nicht zuletzt auch mit der Auffassung, wirtschaft-

liche, soziale und kulturelle Rechte seien nur Rechte 2. Klasse, konfrontiert.

Auch wenn sich nicht gänzlich leugnen lässt, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf dem Papier und in der Praxis insgesamt weniger unmittelbare juristische Durchschlagskraft besitzen als bürgerlich-politische Rechte, sollte doch spätestens seit der Allgemeinen Bemerkung Nummer 3 des VN-Sozialausschusses von 1990 und der in den darauf folgenden nunmehr knapp zwei Jahrzehnten erfolgten Entwicklungen klar sein, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf Augenhöhe mit bürgerlich-politischen Rechten stehen. Auf die Details der Debatte um das Verhältnis der beiden Kategorien kann und soll in diesem Rahmen nicht eingegangen werden. In aller Kürze sei daher nur betont: Auch die Umsetzung bzw. Verwirklichung bürgerlich-politischer Rechte kann für einen Staat einen erheblichen Kostenaufwand bedeuten, gestaltet sich häufig progressiv – und nicht unmittelbar mit Inkrafttreten des jeweiligen Rechts – und wartet selbst in den Rechtsordnungen hoch entwickelter Staaten bei weitem nicht immer mit effektivem Rechtsschutz auf. Die Tatsache, dass sich die Auffassung hinsichtlich der „*Unterlegenheit*“ der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in Politik und Wissenschaft nach wie vor hält, sollte Herausforderung und Auftrag zugleich für die der Unteilbarkeit aller Menschenrechte verpflichtete internationale Bewegung sein, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte noch mehr in das Bewusstsein der Weltgemeinschaft zu rücken.



## Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in der Allgemeinen Erklärung

uch wenn es sich um ein wegweisendes Dokument der Nachkriegszeit handelt, so beginnt die Entstehungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte – und damit der in ihr enthaltenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte – inmitten der Grausamkeiten des Zweiten Weltkrieges. Das prominenteste Ereignis aus den Kriegsjahren, mit dem die Bemühungen um die Formulierung eines universalen Menschenrechtsdokuments zumeist in Verbindung gebracht werden, ist die Rede an die Nation des damaligen US-Präsidenten Franklin Delano Roosevelt im Jahre 1941, in der er vier fundamentale Freiheiten postulierte: **Die Freiheit der Rede und Meinungsäußerung, die Freiheit des Glaubens, die Freiheit von (wirtschaftlicher) Not und die Freiheit von Furcht und Schrecken.** Dies ist insofern sicherlich berechtigt, da die Präambel der Allgemeinen Erklärung genau diese vier Freiheiten zitiert. Allerdings war Roosevelts Rede bei weitem nicht der einzige Impuls, der in den frühen Vierziger Jahren den Weg zur Allgemeinen Erklärung entscheidend mitprägte.

Nicht nur Staatsoberhäupter bekannten sich zu den in Roosevelts Rede zum Ausdruck gekommenen Idealen (z.B. *in der Atlantik-Charta von 1941 sowie in der Charta zur Gründung der Vereinten Nationen selbst*), sondern vor allem auch Akteure der Zivilgesellschaft sorgten für hinreichenden Schub. Im Februar 1943 formulierte das American Institute of Law eine Internationale Bill of Rights, die dank der Initiative Panamas Berücksichtigung bei den Verhandlungen zur Allgemeinen Erklärung fand. Im April desselben Jahres veröffentlichte die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) eine eigene Version und engagierte sich konsequenterweise während der Arbeiten zur Allgemeinen Erklärung stark für die Verankerung von Rechten im Zusammenhang mit sozialer Sicherheit. Zahlreiche weitere nicht-staatliche Organisationen wurden zudem im Laufe der Ausarbeitung der Allgemeinen Erklärung von der Menschenrechtskommission unter dem Vorsitz von Eleanor Roosevelt angehört. Dabei kam es vielen dieser Akteure insbesondere darauf an, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, also

die Freiheit von (*wirtschaftlicher*) Not, ein wesentlicher Bestandteil internationaler Menschenrechtserklärungen (*und –abkommen*) sein würden. Erfreulicherweise waren diese Rechte dann auch Teil des Mandats, mit dem die VN-Kommission für Menschenrechte vom Wirtschafts- und Sozialrat ausgestattet wurde. **So betonte der Stellvertretende Generalsekretär für soziale Angelegenheiten, Henri Laugier, zu Beginn der Ausarbeitungssitzungen, dass die geplante Menschenrechtserklärung aufgrund der Folgen von wissenschaftlichem Fortschritt und Industrialisierung unbedingt wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte umfassen müsse.** Der damals mit der Erstellung eines ersten Entwurfs betraute Kanadier John Humphrey beherzigte diese Anweisung und widmete diesen Rechten insgesamt zehn seiner Artikel. Ein Blick in die Entstehungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung zeigt, dass schon in diesem frühen Stadium der Sozialismus lateinamerikanischer Prägung maßgeblichen Einfluss auf Humphrey und damit auf den Inhalt der Erklärung ausübte<sup>5</sup>.

Es sei vorweggenommen, dass es trotz aller Bekundungen aus dem „Westen“ und der besonderen Betonung durch die Vertreter des „Ostblocks“ wohl vor allem den lateinamerikanischen Delegierten zu verdanken ist, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nicht gänzlich zum „Nebenläufer“ wurden. Zwar gab es während des ca. zweijährigen Entstehungsprozesses nur vereinzelte Stimmen, die für einen Verzicht auf wirtschaftliche und soziale Rechte plädierten, gleichwohl achteten vor allem die Delegierten der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs penibel darauf, dass es zu keiner Überbetonung der Roosevelt’schen Freiheit von Not kommen würde. Die vorbereitenden Verhandlungen zur Allgemeinen Erklärung waren also von unterschiedlicher Prioritätensetzung im Hinblick auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf der einen und bürgerlich-politische Rechte auf der anderen geprägt, wobei die Trennungslinie nicht so sehr zwischen „Ost“ und „West“ verlief, sondern – unabhängig von geopolitischer Zugehörigkeit – zwischen gesellschaftsphilosophischen Ausrichtungen. Der Rechtsanwalt Berthold Mosheim erläuterte diese Trennungslinie in einem Beitrag im Archiv des Völkerrechts von 1948 mit folgenden Zitaten des britischen und des ukrainischen Vertreters in der damaligen Menschenrechtskommission: *„We want free men, not well-fed slaves“* auf der einen, *„free men can die of hunger“* auf der anderen Seite<sup>6</sup>.

Im Ergebnis ist jedoch festzuhalten, dass zumindest die weit überwiegende Mehrheit der Delegierten die Allgemeine Erklärung als organische Einheit verstanden wissen wollte, in der sich alle niedergelegten Rechte gegenseitig beeinflussen und in engem Zusammenhang stehen. So gelang es der Menschen-

rechtskommission der VN-Generalversammlung am 10. Dezember 1948 in Paris, einen Entwurf vorzulegen, der ohne Gegenstimme angenommen wurde und in seinen Artikeln 22 bis 28 zusammengefasst die folgenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte enthielt<sup>7</sup>: das Recht auf soziale Sicherheit als übergreifendes Prinzip (*Artikel 22*), das Recht auf Arbeit und gleichen Lohn sowie Koalitionsfreiheit (*Artikel 23*), das Recht auf begrenzte Arbeitszeit und Erholung (*Artikel 24*), das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard im Sinne eines sozialen Existenzminimums (*inklusive einer menschenwürdigen Behausung, angemessener Kleidung und Ernährung sowie ärztlicher Betreuung u.a. – Artikel 25*), das Recht auf Bildung als Grundlage einer freien Entfaltung der Persönlichkeit (*Artikel 26*), das Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben und wissenschaftlichen Fortschritt (*unter Beachtung von Urheberrechten – Artikel 27*) und das Recht auf Schaffung einer sozialen Ordnung als Basis für die Verwirklichung aller in der Allgemeinen Erklärung verankerten Rechte (*Artikel 28*).

Die hier zitierten Artikel spiegeln das aufgrund der Ereignisse und Entwicklungen des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gesteigerte Bewusstsein für die **Notwendigkeit wider, fundamentale menschliche Bedürfnisse rechtlichem Schutz zu unterstellen, um jedem Erdenbürger wenigstens ein grundlegendes „survival kit“ zu sichern**<sup>8</sup>. In dieser Hinsicht sind vor allem Nahrung, Kleidung, Unterkunft und medizinische Versorgung aus Artikel 25 Absatz 1 zu nennen, ohne die der Genuss aller anderen Rechte und Freiheiten wohl kaum möglich sein dürfte<sup>9</sup>. Die sorgfältige Lektüre der oben aufgeführten Artikel lässt schnell deutlich werden, dass es sich hier nicht selten um einen Kompromiss zwischen Verfechtern möglichst konkreter individueller Rechte und korrespondierender staatlicher Pflichten und Befürwortern eher zurückhaltender, vager Formulierung handelt. Nichtsdestotrotz lieferten die oben genannten Artikel der internationalen (*Staaten-*)Gemeinschaft eine solide Grundlage für weitere Normsetzungs- und Implementierungsbemühungen in den folgenden, nunmehr 60 Jahren.

## EXKURS BEDEUTUNG DER ALLGEMEINEN ERKLÄRUNG FÜR DIE DEUTSCHE RECHTSORDNUNG

Im Zusammenhang mit Normsetzung darf ein entscheidender Gesichtspunkt nicht unerwähnt bleiben: Für den einzelnen Menschen kommt es bei der Verwirklichung menschenrechtlicher Garantien im Ergebnis nicht so sehr auf internationale Kodifizierung, sondern vielmehr auf nationale Rechtssetzung an. Konkretisierung und Implementierung international anerkannter Menschen-

rechte hat in erster Linie auf einzelstaatlicher Ebene zu erfolgen. Für die alltägliche Wahrnehmung von Menschenrechten – und damit wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten – ist daher maßgeblich, inwieweit die Prinzipien der Allgemeinen Erklärung in nationalen Rechtsordnungen und Politikprogrammen wieder zu finden ist bzw. diese beeinflusst hat. Vor diesem Hintergrund soll hier in aller Kürze die Bedeutung der Allgemeinen Erklärung für die bundesdeutsche Rechtsordnung beleuchtet werden. Oben wurde bereits festgehalten, dass die Allgemeine Erklärung, wenn überhaupt, nur in einigen wenigen Teilen rechtsverbindlich ist. Daraus folgt unmittelbar, dass weder Legislative noch Exekutive oder Judikative der Bundesrepublik in ihren Entscheidungen an sie gebunden sind. Gleichwohl hat die Allgemeine Erklärung die deutsche Rechtsordnung der Nachkriegszeit maßgeblich mitgeprägt.

Bereits ein Blick in die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes zeigt, dass die Autoren des darin enthaltenen Grundrechtskatalogs stark von den damals in der VN-Menschenrechtskommission diskutierten Entwürfen und der dann am 10. Dezember 1948 verkündeten Endversion inspiriert wurden. In den folgenden Jahrzehnten wurde die moralische Autorität der Allgemeinen Erklärung stets betont. So berief sich die Bundesregierung beim Beitritt zu den Vereinten Nationen im Jahre 1973 ausdrücklich auf die Erklärung und in einigen Entscheidungen bundesdeutscher Obergerichte hat die Allgemeine Erklärung bis heute eine Rolle gespielt, sei es als Leitlinie für die Auslegung des Grundgesetzes oder als Ur-Quelle verbindlicher Menschenrechtsnormen wie beispielsweise die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (*EMRK*) oder der VN-Zivilpakt. Die beiden letztgenannten deuten gewissermaßen auf die Kehrseite der Medaille hin. Die Rezeption der Allgemeinen Erklärung in der Bundesrepublik Deutschland hat sich fast ausschließlich auf die bürgerlich-politische Dimension beschränkt. Die wirtschaftlich-soziale Komponente wurde – auch nach dem Inkrafttreten des VN-Sozialpaktes – weitgehend ausgeblendet<sup>10</sup>.

Überwiegend herrscht die Ansicht vor, dass die Anforderungen der internationalen menschenrechtlichen Vorgaben im Hinblick auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Fragen in der bundesdeutschen Rechtsordnung voll verwirklicht sind. Ob dies tatsächlich der Fall ist, soll hier offen bleiben und nicht näher diskutiert werden. Die Sozialstaatsklausel und die auf ihr beruhende Gesetzgebung sowie die in bestimmten Grundrechten enthaltenen Leistungs- und Teilhaberechte decken sicherlich einen weiten Bereich ab, dennoch kann eine stärkere Besinnung innerstaatlicher Entscheidungsträger auf völkervertragliche Pflichten im besonderen und internationale Errungenschaften im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte mit Sicherheit nicht schaden<sup>11</sup>.



## 60 Jahre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte Errungenschaften und Entwicklungen auf internationaler Ebene



Der vorliegende Beitrag erhebt in keiner Weise den Anspruch, die Entwicklungen der vergangenen 60 Jahre im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte vollständig nachzuziehen. Vielmehr soll er sich darauf beschränken, einige Meilensteine zu nennen, die vor und seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung die internationale Anerkennung und Implementierung dieser Rechte geprägt haben, und einige der bemerkenswerten Entwicklungen der jüngeren Zeit darzustellen.

Für die Zeit vor der Allgemeinen Erklärung sind, wie oben bereits dargestellt, vor allem die mit der Industrialisierung des 19. Jahrhunderts entstehende Arbeiterbewegung, die Bemühungen um die Einrichtung eines Sozialstaates (*und die damit verbundene staatliche Anerkennung sozialer Rechte*) und auch die Schutzmechanismen des humanitären Völkerrechts zu nennen. Im Hinblick auf die Rechte in der Arbeit war hier ohne Zweifel die Gründung der IAO durch den Vertrag von Versailles 1919 bahnbrechend, nicht zuletzt auch ein Produkt der organisierten Arbeiterschaft. Die Besonderheit der IAO liegt darin, dass sie nicht nur zwischenstaatliche Organisation ist, sondern neben dem Staat auch die (*organisierte*) Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft in ihre Verhandlungs-, Normsetzungs- und Überwachungsprozesse mit einbezieht. Die Organisation hat sich seit ihrer Gründung auf insgesamt 188 verbindliche Konventionen geeinigt, flankiert durch zahlreiche Empfehlungen und Erklärungen<sup>12</sup>. Besonders erwähnt werden soll hier die Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998, welche die Mitglieder der IAO auffordert, unabhängig von bestehender Bindung durch Konventionen Rechte in vier Kernbereichen zu achten und zu fördern – Koalitionsfreiheit sowie Schutz vor Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierung.

Nachdem die IAO speziell für den Bereich Arbeit bereits einiges erreicht hatte, gelang es der Allgemeinen Erklärung dann, die Existenz und den Schutz einer ganzen Reihe von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten als der

einzelstaatlichen Souveränität weitgehend entzogene Prinzipien zu etablieren. Insofern historisch unglücklich wurde der Fortschritt bei der weltweiten Verwirklichung der Menschenrechte allgemein, aber insbesondere der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, hauptsächlich durch die starke Polarisierung des Kalten Krieges gebremst. Gleichwohl gab es auch in den ersten gut 40 Jahren der Allgemeinen Erklärung einige positive Entwicklungen.

Als erstes ist hier naturgemäß die völkerrechtlich verbindliche Vereinbarung des Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 (Sozialpakt) zu nennen, der sich seit seinem Inkrafttreten 1976 zum wichtigsten normativen Instrument des globalen Schutzes wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte entwickelt hat<sup>13</sup>. Dass der Sozialpakt sein langjähriges Schattendasein neben dem Pakt für bürgerliche und politische Rechte (*Zivilpakt*)<sup>14</sup> immer mehr überwindet, ist vor allem der Einrichtung eines Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (*Sozialausschuss*) durch den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen im Jahre 1985<sup>15</sup>, des seither in Fragen der Rechtsauslegung und -verletzungen sehr selbstbewussten Auftretens dieses Ausschusses<sup>16</sup>, sicherlich auch dem Rückenwind der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993<sup>17</sup>, nicht zuletzt aber einer selbstbewussten, mündigen und insistierenden Zivilgesellschaft geschuldet.

## EXKURS INHALT DES VN-SOZIALPAKTS

Die (*bisherige*) Hauptaufgabe des Sozialausschusses ist es, die weltweite Einhaltung und Implementierung der im Sozialpakt niedergelegten Rechte und Pflichten zu überwachen. Zu diesem Zweck bedient er sich, wie die anderen internationalen Menschenrechtsvertragsorgane auch, in erster Linie eines Staatenberichtsverfahrens. Die insgesamt 30 zu überwachenden Rechte des Sozialpaktes gleichen den Artikeln 22-28 der Allgemeinen Erklärung in ihrer grundlegenden Zielrichtung, allen Menschen auf der Erde ein menschenwürdiges Leben frei von Diskriminierung zu sichern und bestmögliche Umstände für die Entfaltung der Persönlichkeit zu schaffen, unterscheiden sich jedoch in vielen Fällen durch andere Begrifflichkeiten und teils weniger konkrete, teils aber auch präzisere Formulierung. Sie werden aktuell von 159 Staaten (*zumindest formell*) anerkannt<sup>18</sup>. Sie umfassen im Wesentlichen die Rechte auf und in der Arbeit (*Artikel 6 bis 8*), auf soziale Sicherheit (*Artikel 9*), Schutz der Familie (*Artikel 10*), einen angemessenen Lebensstandard (*Artikel 11*), Gesundheit (*Artikel 12*), Bildung (*Artikel 13 und 14*), sowie auf Teilnahme an Fortschritt und kulturellem Leben (*Artikel 15*). Von diesen Rechten bedarf insbesondere das Recht auf einen angemessenen Lebens-

standard näherer Erläuterung. Dieses Recht umfasst mehrere Lebensbereiche: Ernährung, Kleidung, Wohnung und Wasser.

## ERNÄHRUNG

Im Hinblick auf den Bereich Ernährung legt Artikel 11 dabei nicht nur fest, dass jeder einzelne Bürger eines Vertragsstaates das Recht hat, mit ausreichend Nahrungsmitteln versorgt zu sein – sei es aus eigener Kraft oder mit staatlicher Hilfe –, sondern auch, dass die verfügbare Nahrung gewissen Qualitätskriterien (z.B. *gesundheitliche oder auch kulturelle Verträglichkeit*) entspricht. Die essentielle Bedeutung des Rechts auf Nahrung unterstreicht Artikel 11 in seinem zweiten Absatz, in dem er dort zusätzlich feststellt, dass jeder Vertragsstaat dafür zu sorgen hat, dass keine Person, die seiner Hoheitsgewalt untersteht, an Hunger leidet<sup>19</sup>. Nicht unerwähnt bleiben soll in diesem Zusammenhang, dass speziell im Hinblick auf das Recht auf Nahrung jüngst ein bemerkenswerter Schritt hin zu kohärenter, systematischer staatlicher Aktivität gemacht wurde. Durch die so genannten Freiwilligen Leitlinien der (*zwischenstaatlichen*) FAO aus dem Jahre 2004 haben erstmals Regierungen selbst – wenn auch ohne rechtliche Bindungswirkung – ausformuliert, wie die Umsetzung des Rechts auf angemessene Nahrung konkret aussehen soll. Diese Form der gemeinsamen Prioritäten- und Standardsetzung könnte sich möglicherweise als Vorbild für andere wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte eignen.

## WOHNUNG

Durch die Allgemeine Bemerkung Nummer 4 aus dem Jahre 1991 machte der Sozialausschuss deutlich, dass das Recht auf Wohnung nicht lediglich daraus besteht, dass jede/r ein Recht auf eine Unterkunft hat, sondern der Schutz hier deutlich mehr umfasst: mietrechtlicher Schutz, Verfügbarkeit von Dienstleistungen zur Sicherung der Wohnqualität (*Beispiel: Müllbeseitigung*), finanzielle Erschwinglichkeit von Wohnraum, Zugang zu selbigem, Anspruch auf bewohnbare Flächen und Räume, sowie kulturelle Verträglichkeit von Wohnraum. Nur wenn diese Faktoren Berücksichtigung finden, kann das Recht auf Wohnung realisiert werden<sup>20</sup>.

## WASSER

Die Nennung des Rechts auf Wasser muss auf den ersten Blick verwundern, da das Wort ‚Wasser‘ im gesamten Sozialpakt an keiner Stelle auftaucht. Trotzdem betont der Sozialausschuss seine Existenz als Teil des Rechts auf einen

adäquaten Lebensstandard und hat dies in seiner Allgemeinen Bemerkung Nummer 15 aus dem Jahre 2002 unterstrichen. Dort heißt es übersetzt unter anderem: „Das Menschenrecht auf Wasser gibt jedem das Recht auf unbedenkliches, zugängliches und erschwingliches Wasser in ausreichender Menge für den persönlichen und häuslichen Gebrauch. Eine angemessene Menge unbedenklichen Wassers ist notwendig, um das Sterben durch Dehydrierung zu verhindern, das Risiko von Krankheiten in Zusammenhang mit Wasser zu reduzieren und um den Wasserkonsum, das Kochen sowie die persönliche und häusliche Hygiene sicherstellen zu können“.

Allein aus dieser Passage wird bereits deutlich, dass in der Tat von einem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard nur dann gesprochen werden kann, wenn es auch das Recht auf Wasser umfasst. Der Sozialausschuss untermauert dies mit dem Hinweis darauf, dass Artikel 11 die Merkmale Nahrung, Kleidung und Wohnung nur beispielhaft nennt. Interessanterweise beruft sich der Ausschuss im weiteren Verlauf der Bemerkung auf zwei weitere zentrale Menschenrechtskonventionen: Die internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und über die Rechte des Kindes, die in ihren Artikeln 14 bzw. 24 Wasserversorgung bzw. sauberes Trinkwasser als Voraussetzung für angemessene Lebensbedingungen deklarieren. Schließlich betont der Ausschuss die grundlegende Bedeutung, die Wasser für die Verwirklichung nahezu sämtlicher Paktrechte hat. Genau genommen leitet der Ausschuss das Recht auf Wasser sogar aus einem dieser Rechte, dem Recht auf Gesundheit, her und manifestiert damit durch konkrete Normauslegung die Grundsätze der Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte.

## ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE

Die Rechte des Sozialpakts sind in ihrer Gesamtheit nicht nur im Sinne der Unteilbarkeit und Interdependenz von Menschenrechten zu verstehen, sondern werden zudem von den folgenden Grundsätzen geleitet: Selbstbestimmungsrecht der Völker (*über seine eigenen Ressourcen und Existenzmittel*), Verbot der Diskriminierung und Gleichberechtigung von Männern und Frauen, Förderung des Allgemeinwohls in einer demokratischen Gesellschaft und Progressivität der Rechtsumsetzung (*gemäß der jeweils verfügbaren wirtschaftlichen Ressourcen*). Der letztgenannte Grundsatz ist das entscheidende Erkennungsmerkmal des Sozialpaktes und soll daher kurz erläutert werden<sup>21</sup>. Artikel 2 Absatz 1 Sozialpakt begründet für jeden Vertragsstaat die Pflicht, „unter Ausschöpfung seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln,

vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen“. Die Tatsache, dass der Sozialpakt mit dieser recht vagen Bestimmung ressourcenabhängige und progressive Verwirklichung der Paktrechte zulässt, wird bis heute von einer Reihe von Staaten für die lediglich programmatische und nicht rechtsverbindliche Natur des Sozialpaktes ins Feld geführt. Diese Interpretation mag politisch und wirtschaftlich bequem sein, juristisch ist sie unhaltbar. Sinn und Zweck von Artikel 2 Absatz 1 ist allein die Berücksichtigung des Umstandes, dass die wirtschaftlich-soziale Realität der einzelnen Vertragsstaaten unterschiedlich ist<sup>22</sup>. Das ändert jedoch nichts daran, dass es sich um die verbindliche Klausel eines völkerrechtlichen Vertrages handelt. Ein Staat, der den Sozialpakt ratifiziert, ist vertraglich verpflichtet, zur Umsetzung der in den Artikeln 6ff. verbürgten Rechte aktiv zu werden – und sei es durch Einholung internationaler Unterstützung.

Der/die Leser/in möge dem Autor diesen etwas längeren Exkurs zum Sozialpakt nachsehen. Er soll in keiner Weise von dem eigentlichen Jubilar, der Allgemeinen Erklärung, ablenken, sondern vielmehr einen Eindruck davon verschaffen, wie die Praxis der Konkretisierung, Entschlüsselung und Förderung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte aussieht. Dazu eignet sich der Blick auf Sozialpakt und Sozialausschuss als die wohl prominentesten Institutionen im Bereich des internationalen Schutzes wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte besonders, denn sie dienen Regierungen, VN-Sonderorganisationen, Wissenschaft und vor allem auch Zivilgesellschaft auf universeller Ebene neben der Allgemeinen Erklärung als maßgebender (*juristischer*) Orientierungspunkt.

Weitere nennenswerte Ereignisse im Hinblick auf die Förderung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte sind die Gründung und die wertvolle Arbeit diverser VN-Sonderorganisationen bzw. -einrichtungen mit direktem Bezug zu diesen Rechten (*Weltgesundheitsorganisation [WHO], VN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft [FAO], VN-Organisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur [UNESCO], VN-Entwicklungsprogramm [UNDP] etc.*)<sup>23</sup>, die zahlreichen internationalen Konferenzen zu wirtschaftlichen und sozialen Themen vor allem der Neunziger Jahre<sup>24</sup> und die Beauftragung von Sonderberichterstatte/innen bzw. unabhängigen Experten zu Themen mit besonderer Relevanz für die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte seitens der VN-Menschenrechtskommission<sup>25</sup>.

Besondere Erwähnung verdient zudem die breit gefächerte internationale Normsetzung, die den VN-Sozialpakt gewissermaßen flankiert. Zu den wich-

tigsten Instrumenten zählen die VN-Frauenrechtskonvention von 1979<sup>26</sup>, die VN-Kinderrechtskonvention von 1989<sup>27</sup>, die Internationale Konvention zum Schutz von Wanderarbeitern von 1990<sup>28</sup> und die 2006 ins Leben gerufene VN-Behindertenrechtskonvention<sup>29</sup>. Die beiden erstgenannten formulieren wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für ihre jeweilige Zielgruppe zum Teil deutlich konkreter aus als der Sozialpakt. So beschränkt sich beispielsweise die Frauenrechtskonvention nicht auf die bloße Wiederholung der Rechte des Sozialpakts für Frauen, sondern setzt deren Existenz voraus und legt in fünf ausführlichen Artikeln konkrete Leitlinien fest, wie und in welchen Lebensbereichen die Vertragsstaaten Maßnahmen zur Verwirklichung der Rechte zu treffen haben. Auf ähnliche Weise gelingt dies der Kinderrechtskonvention, deren Bestimmungen allein schon aufgrund des grundlegenden, den Geist der gesamten Konvention ausmachenden Prinzips des Kindeswohls auf den Schutz wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Belange von Kindern abzielen. Die Behindertenrechtskonvention ist deshalb bemerkenswert, als dass sie nicht nur die Überwachung ihrer Umsetzung durch einen internationalen Ausschuss und die Pflicht internationaler Zusammenarbeit vorsieht, sondern in Artikel 33 die Einrichtung einer nationalen Überwachungsstelle vorschreibt und damit eine sehr konkrete Vorgabe hinsichtlich der innerstaatlichen Durchführung macht.

Über die oben genannten, rechtlich verbindlichen Menschenrechtsverträge hinaus versuchen zudem zahlreiche Resolutionen der VN-Hauptorgane wie auch der Sonderorganisationen nicht nur sämtliche Bereiche wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte quasi-normativ zu erfassen, sondern auch auf aktuelle Fragen und neue Problembereiche zu reagieren<sup>30</sup>.

Auch auf regionaler Ebene wurden wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in den vergangenen 60 Jahren unter den Schutz verbindlicher Verträge gestellt. Auffallend ist in dieser Hinsicht, dass nicht jede der großen Weltregionen derartige Menschenrechtsinstrumente kennt. In Asien und in der arabischen Welt sucht man bis heute vergeblich nach entsprechenden Konventionen, in Afrika, Amerika und Europa dagegen sind wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zumindest in Ansätzen regional verankert. Für den afrikanischen Kontinent ist in erster Linie die Afrikanische Menschenrechtscharta (*AMRK*), zumeist Banjul-Charta genannt, zu nennen, für Amerika die Amerikanische Menschenrechtskonvention (*AMRK*) und insbesondere ihr Zusatzprotokoll zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (*Protokoll von San Salvador*) und für das zweigleisige System in Europa die Europäische Sozialcharta (*Europarat*) einerseits und die Europäische Grundrechtscharta (*Europäische Union*) anderer-

seits<sup>31</sup>. Dabei unterscheiden sich die drei Regionen in ihrer normativen Herangehensweise spürbar. Die AfMRK formuliert wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte grundsätzlich als voll einklagbare Rechte<sup>32</sup>. Die AMRK dagegen fordert lediglich Maßnahmen zur schrittweisen Verwirklichung dieser Rechte (*Artikel 26*), wobei das Protokoll von San Salvador deutlich konkreter wird, allerdings weit weniger Autorität als das Hauptdokument besitzt<sup>33</sup>. Die juristisch schwächste Position haben die wirtschaftlich-sozialen Menschenrechte in Europa.

Die oben erwähnte Europäische Sozialcharta hat gänzlich programmatischen Charakter, indem sie ihre Vertragsstaaten zur Schaffung geeigneter Voraussetzungen für die Realisierung wirtschaftlich-sozialer Rechte auffordert und zu allem Überfluss den Staaten ermöglicht, sich auf eine eigens ausgewählte Anzahl von Rechten zu beschränken. Im Rahmen der Europäischen Union ist die Rolle wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte noch unklarer. Zwar enthält die oben ebenfalls genannte Grundrechtscharta eine Reihe wirtschaftlich-sozialer Rechte (*darunter wohlgemerkt auch das Recht auf Eigentum*) und der Europäische Gerichtshof ist sich ihrer Bedeutung für die Auslegung von EU-Recht durchaus bewusst, jedoch ist sie bislang rechtlich nicht bindend und wurde bisher nur am Rande wahrgenommen. Es bleibt abzuwarten, ob sie als Teil der Europäischen Verfassung an Wirkung gewinnt.

## EXKURS FRAUEN UND WIRTSCHAFTLICHE, SOZIALE UND KULTURELLE MENSCHENRECHTE

Gelten (*wirtschaftliche, soziale und kulturelle*) Menschenrechte auch für Frauen? Diese Frage wird manchen absurd und die Antwort als selbstverständlich erscheinen. Wirft man jedoch einen Blick auf Geschichte und Gegenwart der Menschenrechte, erhält man schnell den Eindruck, dass diese Frage weltweit – zumindest in der politischen bzw. gesellschaftlichen Praxis – nicht eindeutig bejahend beantwortet wird. Juristisch bzw. konzeptionell kann es nur eine Antwort auf die Frage geben: (*Wirtschaftliche, soziale und kulturelle*) Menschenrechte gelten für beide Geschlechter gleichermaßen. Allein die inhaltliche Ausgestaltung und Schwerpunktsetzung innerhalb der jeweiligen Rechte kann geschlechtsspezifisch beeinflusst sein. Aufgrund naturgegebener, aber auch von Menschen- bzw. Männerhand erzeugter Faktoren kann sich das Schutzbedürfnis unterscheiden<sup>34</sup>. Diesem Umstand gerecht zu werden, haben sich in den vergangenen 60 Jahren zahlreiche Personen, Organisationen und Konferenzen darum bemüht, Bewusstsein für die menschenrechtlichen Belange von Frauen zu schaffen und diese durch entsprechende Normsetzung und politisches Engagement zu schützen. Wichtige

Impulse gingen hierbei auf internationaler Ebene von der ersten Weltfrauenkonferenz 1975 in Mexiko-Stadt und der darauf folgenden Weltfrauendekade, sowie von der oben bereits erwähnten VN-Frauenrechtskonvention und nicht zuletzt auch von der Wiener Weltmensenrechtskonferenz aus, die in ihrem abschließenden Dokument die Anerkennung geschlechtsspezifischer Menschenrechtsverletzungen herausstellte<sup>35</sup>. Interessanterweise kommt auch bezüglich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte von Frauen der ILO eine bemerkenswerte Bedeutung zu. Entsprechend ihrer speziellen Ausrichtung begann die Organisation schon lange vor der Entstehung der Allgemeinen Erklärung damit, Frauen im Bereich Arbeit und Soziales dem Schutz verbindlicher und international gültiger Normen zu unterstellen. Diesen Schutz hat sie bis heute weiter ausgebaut und verfeinert und dadurch ohne Zweifel einen wichtigen Beitrag für die weltweiten Bemühungen geleistet, Frauen gleichen Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen und sozialen Einrichtungen zu verschaffen.

Noch die Amerikanische Menschenrechtserklärung, ebenfalls aus dem Jahr 1948, spricht – wie auch zahlreiche Entwürfe renommierter Menschenrechtler der 1930er und 1940er Jahre – von den ‚*Rights of Man*‘ und nicht von ‚*Human Rights*‘ wie die Allgemeine Erklärung<sup>36</sup>. Dass diese patriarchalisch-geprägte Wortwahl einen Ausschluss des weiblichen Geschlechts aus dem Schutzbereich der Menschenrechte zum Ausdruck bringen will, klingt für moderne Ohren zunächst abwegig. Gleichwohl macht die Tatsache, dass auch in den 60 Jahren nach der Allgemeinen Erklärung für die Gleichberechtigung der Frau gerungen werden musste und bis heute muss, nur allzu deutlich, dass der Genuss fundamentaler Rechte frei von geschlechtsspezifischer Benachteiligung leider keine Selbstverständlichkeit ist.

Insgesamt scheint der Rückenwind der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 bis heute, trotz der derzeitigen Allgegenwärtigkeit der Sicherheitspolitik, anzuhalten. So hat sich insbesondere seit dem Jahrtausendwechsel im Hinblick auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einiges getan. Beispielhaft sind hier zu nennen das inzwischen nahezu erfolgreiche Engagement für ein Zusatzprotokoll zum Sozialpakt, die Bemühungen, den Menschenrechtsansatz in Entwicklungszusammenarbeit weiter zu etablieren, sowie Versuche, den privaten Wirtschaftssektor für die Sache der Menschenrechte zu gewinnen.

## ZUSATZPROTOKOLL ZUM VN-SOZIALPAKT

Oben wurde bereits die Bedeutung des Sozialausschusses angedeutet, der sich seit seiner Einsetzung durch den Wirtschafts- und Sozialrat bei weitem nicht mit einer Beschränkung auf ein Staatenberichtsverfahren begnügt hat. Mithilfe seiner Allgemeinen Bemerkungen und sog. Statements bemüht sich der Ausschuss immer wieder darum, der internationalen Gemeinschaft, d.h. also nicht nur seinen Vertragsstaaten, den genauen Inhalt wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte zu erläutern und Anregungen für deren innerstaatliche Umsetzung zu liefern. Dabei zeichnet sich der Sozialausschuss – vielleicht mehr als die anderen internationalen Vertragsorgane – durch progressives Denken und politisches Bewusstsein aus, was ihm zuweilen die Kritik einbringt, über sein Mandat hinaus agierend in die Nähe von Rechtsfortbildung zu gelangen. In jedem Fall hat es der Sozialausschuss bislang in bemerkenswerter Weise verstanden, nicht nur Völkerrechtlern eine Richtschnur im Hinblick auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zur Verfügung zu stellen. Exemplarisch sei hier die Allgemeine Bemerkung Nummer 14 zum Recht auf Gesundheit genannt, aus der deutlich wird, wie sehr die Bemerkungen des Sozialausschusses Struktur und Inhalt von Menschenrechten bzw. staatlicher Pflichten erhellen.

Der Ausschuss unterscheidet – etwas vereinfacht ausgedrückt – zwei Ebenen eines jeden Paktrechtes: rechtlicher Inhalt und staatliche Verpflichtungen. Mithilfe der ersten stellt der Ausschuss die Grundvoraussetzungen für die Umsetzung des jeweiligen Rechts auf – Verfügbarkeit, Zugänglichkeit (*bestehend gleicher physischer und wirtschaftlicher Zugänglichkeit sowie Zugänglichkeit von Information*), Annehmbarkeit (*vor allem kulturell*) und Qualität. Die zweite Dimension definiert drei Pflichtenkategorien, die die Vertragsstaaten bei der Implementierung der Paktrechte berücksichtigen müssen: Achtungspflicht, Schutzpflicht und Gewährleistungspflicht. Ob der jeweilige Vertragsstaat diesen Vorgaben gerecht wird, konnte der Sozialausschuss bislang nur eher allgemein anhand seiner abschließenden Beobachtungen zu dem jeweiligen Staatenbericht kundtun. Auf immer wieder auftretende Verletzungsmuster kann er (*indirekt*) im Rahmen der Allgemeinen Bemerkungen hindeuten. Die Berücksichtigung von Einzelfällen war dem Ausschuss, anders als beispielsweise dem Menschenrechtsausschuss, bisher dagegen kaum möglich. Dies wird sich in hoffentlich naher Zukunft ändern. Im Sommer dieses Jahres konnte man sich auf Ebene der Vereinten Nationen nach ca. fünfjähriger Genese auf den Entwurf eines Zusatzprotokolls zum VN-Sozialpakt einigen, welches ein Beschwerdeverfahren mit der Möglichkeit einrichtet, dem Ausschuss Einzelfälle zu kommunizieren.

Der sechzigste Jahrestag der Allgemeinen Erklärung soll hier zum Anlass genommen werden, dieses Zusatzprotokoll von der VN-Generalversammlung verabschieden zu lassen. Sicherlich eine mehr als passende Art und Weise, das Bestehen der Allgemeinen Erklärung zu würdigen. *Bei aller Euphorie hierüber sollte jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass die Verabschiedung des Entwurfs durch die Generalversammlung noch lange nicht bedeutet, dass einzelne Personen oder Gruppen die Aufmerksamkeit des Sozialausschusses auf einzelne Fälle von Menschenrechtsverletzungen lenken können.* Vielmehr liegt es in den Händen der Vertragsstaaten, ihrer Bevölkerung diese Möglichkeit durch *(die freiwillige)* Ratifizierung des Protokolls zu ermöglichen.

Insgesamt bedarf es zehn Ratifizierungen, bevor der Ausschuss seine quasi-gerichtliche Tätigkeit aufnehmen kann. Wichtig zu wissen für potentielle Beschwerdeführer ist dabei insbesondere auch, dass der Sozialausschuss zwar befugt sein wird, Verletzungen von Paktrechten festzustellen, jedoch weder ein verbindliches Urteil fällen noch über Sanktionsmöglichkeiten gegenüber dem betreffenden Vertragsstaat verfügen wird<sup>37</sup>. Trotz dieser ‚Dämpfer‘ ist gleichwohl festzuhalten, dass das Zusatzprotokoll in jedem Fall das Potenzial hat, den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten weltweit eine mächtigen Schub zu verleihen. Nicht nur wird es dem Sozialausschuss ermöglichen, die Interpretation der Paktrechte anhand von einzelnen Fällen zu schärfen, sondern es wird, wenn auch vielleicht nur symbolisch, die weltweite Anerkennung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte als ernstzunehmende Rechtsnormen fördern.

## MENSCHENRECHTE IN DER INTERNATIONALEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Ein Beobachter wird es als selbstverständlich erachten, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte eine zentrale Rolle bei der internationalen Entwicklungszusammenarbeit spielen. Ein genauerer Blick in diesem Bereich zeigt jedoch, dass der so genannte Menschenrechtsansatz (*rights-based approach*) in der Entwicklungszusammenarbeit eine noch junge Errungenschaft darstellt und bis heute Zweifel an dem Nutzen der Menschenrechte für Entwicklungsarbeit bestehen. Ein folgender Beitrag dieser Broschüre wird sich speziell mit diesem Themenbereich befassen. *Aus Sicht der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte hat der VN-Sozialausschuss in einem Statement aus dem Jahre 2001 klargestellt, dass ein rechtebasierter Ansatz die weltweite Armutsbekämpfung und Entwicklung noch wirkungsvoller machen kann*<sup>38</sup>. Die

Gesamtheit der Menschenrechte könne den juristischen Rahmen bilden, um der Machtlosigkeit der Armen entgegenzuwirken. Hierbei sei entscheidend, dass sich internationale Entwicklungsprogramme stets auf den unabdingbaren Kern der Rechte des VN-Sozialpaktes (*core obligations*) ausrichten, damit das *“survival kit”* gewährleistet ist. Natürlich kann das Menschenrecht auf Wasser nicht die tatsächliche Planung und Ausführung eines Brunnenbaus ersetzen. Jedoch kann es eine solche infrastrukturelle Initiative – neben anderen Faktoren – motivieren, ermöglichen oder auch erleichtern. Mit ihren Millenniumszielen aus dem Jahre 2000 hat sich die internationale Staatengemeinschaft weltweite Armutsbekämpfung und Entwicklungskooperation auf die Fahnen geschrieben<sup>39</sup>. Die in der Millenniumserklärung enthaltenen Ziele stellen insofern ein Novum dar, als dass sich erstmals nahezu alle Regierungen der Welt auf konkrete Zielvorgaben und Zahlen einigten und sich selbst verpflichteten, sämtliche Ressorts und nicht nur einzelne Regierungsabteilungen für die Erreichung der Ziele einzusetzen.

Ein besonderes Anliegen, welches bereits die Allgemeine Erklärung äußerte, dem es aber leider auch nach 60 Jahren noch an dem nötigen Schwung fehlt, ist in Millenniumsziel Nummer 8 zu finden: Internationale Solidarität<sup>40</sup>. Die Regierungen der Welt scheinen sich also (moralisch) darin einig zu sein, dass jede einzelne von ihnen die Verantwortung dafür trägt, dass auch Menschen, die nicht ihrer jeweiligen Hoheitsgewalt unterstehen, in den Genuss wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte kommen. Die Konsequenz konkreter rechtlicher Verpflichtungen, die der Umsetzung des Artikels 28 der Allgemeinen Erklärung einen entscheidenden Schub geben könnten, sind sie jedoch nach wie vor nicht bereit zu ziehen. Fairerweise muss hier ergänzt werden, dass sich diese konzeptionelle Schwäche – nämlich Entwicklungszusammenarbeit als Wohltätigkeit und nicht gemeinsame verbindliche Verantwortung anzusehen – nicht nur unter den Regierungen zu finden ist. Als Resolution der VN-Generalversammlung vermögen die Millenniumsziele sicherlich nicht eine derartige rechtsverbindliche Wirkung zu erzeugen, gleichwohl enthalten sie Zielvorgaben, die sich auf menschenrechtliche Verpflichtungen der Staaten stützen und an denen sich die Regierungen der Welt messen lassen müssen. Sie setzen einen Bezugswert, an dem sich die globale Entwicklungszusammenarbeit staatlicher und nicht-staatlicher Art orientieren kann.

## MENSCHENRECHTSORGANISATIONEN DER ZIVILGESELLSCHAFT

Einen entscheidenden Beitrag zu den Entwicklungen der vergangenen ca. 15 Jahre haben mit Sicherheit die zahlreichen global, regional und lokal täti-

gen Menschenrechtsorganisationen geleistet. Inzwischen widmet sich sogar die weltweit bekannteste und mitgliederstärkste dieser Organisationen, Amnesty International, seit einigen Jahren verstärkt den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, nachdem Amnesty bis in die Neunziger Jahre hinein auf den bürgerlich-politischen Rechten als Schwerpunkt ihrer Arbeit beharrt hatte. In Anbetracht der Tatsache, dass die Organisation ihr Mandat auf die Allgemeine Erklärung insgesamt stützt, ist die Hinwendung zu den sozialen Menschenrechten geradezu logisch und war längst überfällig. Es bleibt zu hoffen, dass das nicht-staatliche Schwergewicht Amnesty International in Zukunft eine führende Rolle zugunsten der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte spielen wird. Erfreulich ist insofern die von der Organisation aktuell in Angriff genommene Human Dignity Kampagne<sup>41</sup>. Beitrag und Potenzial nicht-staatlicher Menschenrechtsorganisationen können im Hinblick auf die tatsächliche Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte nicht hoch genug geschätzt werden. Nicht selten sind allein diese Organisationen willens und imstande die betroffenen Menschen vor Ort zu erreichen. Das Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) und das Food First International Action Network (FIAN) sollen hier als Beispiele dienen<sup>42</sup>. Erstgenannte Organisation legt den Fokus ihrer Arbeit auf die Realisierung des Rechts auf angemessene Unterkunft inklusive Wasserversorgung, die letztgenannte auf angemessene Ernährung. Beide Organisationen setzen zu diesem Zweck neben politischer Lobbyarbeit vor allem auf Dokumentierung von Rechtsverletzungen, Rechtsberatung und gerichtliche Vertretung Betroffener, sowie auf Schulung von Richtern und Rechtsanwältinnen.

Die obigen Ausführungen machen deutlich, dass auf internationaler Ebene, mehr als vielleicht jemals zuvor, Bewegung in die Realisierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte gekommen ist. Besonders hervorzuheben ist diesbezüglich, dass ein gesteigertes Bewusstsein nicht nur unter Regierungen und nicht-staatlichen Aktivisten, sondern vor allem auch in der Zivilgesellschaft allgemein zu beobachten ist. Dies lässt insofern auf weiteren Fortschritt hoffen, da Bewusstseinsbildung im Hinblick auf weit verbreitete Unrechtserfahrungen und Ungleichheiten die Basis für entsprechend entgegenwirkendes Handeln bildet. In gewisser Weise, wenn auch unter gänzlich anderen Vorzeichen, passt ein Satz von E. Steinberg aus dem Jahre 1948 auf die heutige Situation: „Heute begnügt sich die Menschheit nicht mehr mit der formalen bürgerlichen ‚Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit‘“<sup>43</sup>.

# IV. ♦

## Aktuelle und zukünftige Herausforderungen



Die bisherigen Ausführungen deuten bereits auf einige Herausforderungen hin, mit denen sich die internationale Gemeinschaft im Hinblick auf die Realisierung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte konfrontiert sieht. Der norwegische Völkerrechtsgelehrte Asbjørn Eide weist in seinem grundlegenden Buch über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu Beginn des 21. Jahrhunderts auf die folgenden drei zentralen Herausforderungen bzw. Hindernisse hin: wachsende Ungleichheit in der Verteilung des Wohlstands, die Verschiebung des Machtmonopols vom Staat auf private Wirtschaftsakteure sowie die Proliferation lokaler bewaffneter Konflikte<sup>44</sup>. Diese Beobachtung Eides ist mit Sicherheit auch zum 60. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung weiterhin in großem Maße relevant und richtig.

### VERSCHÄRFUNG DER WELTWEITEN ARMUT – UNGLEICHE VERTEILUNG DES WOHLSTANDS

Zum erstgenannten Hindernis führt Eide aus: *„The main obstacle facing the realization of economic, social and cultural rights is the accumulation of wealth in few hands and few countries, combined with their control over or dominance in the fields of technology, patents and communications through their ownership of a relatively small number of major corporations, most of them transnational.“*<sup>45</sup> Eide stützt diesen Befund in seinem Beitrag auf den so genannten Human Development Report des UNDP aus dem Jahre 1999, der zu seiner Zeit feststellte, dass die 200 reichsten Personen weltweit über mehr Vermögen verfügen als 41 Prozent der Weltbevölkerung insgesamt (*damals ca. 2.410.000.000 Menschen*). Eine jährliche Investition in Höhe von nur einem Prozent des Vermögens der 200, so der damalige Bericht, könnte den Zugang der gesamten Weltbevölkerung zu Grundschulbildung gewährleisten. An einer finanziellen Grundlage für die globale Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte mangelt es demnach nicht. Die Frage ist nur, ob die internationale (*Staaten*)

Gemeinschaft den nötigen Mut und Willen aufbringen kann, dafür zu sorgen, dass endlich die Roosevelt'sche Freiheit von wirtschaftlicher Not weltweit realisiert wird und die „Wohlfundsschere“ nicht noch weiter öffnet. Eine besondere und zugleich sehr komplexe Rolle spielt hierbei ohne Zweifel die nicht zuletzt aufgrund der Entwicklungen in der Informationstechnologie der vergangenen ca. 15 Jahren rasend voranschreitende Globalisierung von Wirtschaft, Handel und Finanzströmen. Auf die damit zusammenhängenden Gefahren für die Realisierung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte hat der VN-Sozialausschuss kurz vor dem fünfzigsten Jahrestag der Allgemeinen Erklärung eindringlich hingewiesen und die Protagonisten einer liberalisierten Weltwirtschaft gemahnt, die Grundsätze der internationalen Menschenrechtsdokumente nicht auszuklamern<sup>46</sup>. Nationale und internationale Politik dürfe sich nicht ausschließlich von Wettbewerbsfähigkeit, Effizienz und ökonomischem Denken leiten lassen. In seinem Statement anlässlich der dritten Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation in Seattle im darauf folgenden Jahr hat der Ausschuss diese Warnung mit besonderem Augenmerk auf die Instrumente der WTO, wie beispielsweise das so genannte TRIPS-Abkommen, nachdrücklich wiederholt<sup>47</sup>.

#### MARGINALISIERUNG BESTIMMTER BEVÖLKERUNGSGRUPPEN

Nicht selten sind bestimmte Gruppen einer Bevölkerung besonders intensiv von Verletzungen ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte betroffen und werden dadurch an den Rand der Gesellschaft gedrängt, häufig mit der Folge weiterer Verletzungen bis hin zu Stigmatisierung. Kinder, Senioren, Indigene und ethnische Minderheiten, Immigranten, Menschen mit Behinderung – sie alle laufen stets Gefahr, auf ein politisches Abstellgleis zu geraten. **Die Förderung und Betonung ihrer Rechte, ihre aktive Einbeziehung in gesellschaftliche und politische Entscheidungsprozesse ist daher für die nächsten 60 Jahre der internationalen Menschenrechtsbewegung von herausragender Wichtigkeit.** Bewusstsein ist in dieser Hinsicht mit Sicherheit sowohl auf Ebene der Vereinten Nationen als auch auf einzelstaatlicher Ebene vorhanden, was zum Beispiel die VN-Kinderrechtskonvention oder die jüngst in Kraft getretene VN-Behindertenkonvention<sup>48</sup>, aber auch nationale Aktionsprogramme dokumentieren. Entscheidend für die Betroffenen wird aber sein, dass Normen, Ideen und Pläne in die Tat umgesetzt werden, um den Betroffenen zumindest das „*survival kit*“ zu sichern, welches die Allgemeine Erklärung und die internationalen Menschenrechtsverträge ihnen versprechen.

## TRANSNATIONALE WIRTSCHAFTSUNTERNEHMEN ALS MACHTFAKTOR

Das zweite Hindernis ist naturgemäß eng mit dem ersten verwoben und findet dementsprechend in dem obigen Zitat Erwähnung: Transnationale Wirtschaftsunternehmen. Diesbezüglich sei klargestellt, dass private Wirtschaftsakteure an sich nicht das Hindernis darstellen, sondern dies grundsätzlich nur dann der Fall sein kann, wenn sie fern von jeglicher gesellschaftlicher und staatlicher Einflussnahme, oder aber in Zusammenwirken mit Hoheitsträgern ihre Machtstellung missbrauchen. *Die Herausforderung hier ist und wird auch zukünftig sein, den privaten Wirtschaftssektor nicht nur als Teil des Problems, sondern auch als Teil der Lösung zu begreifen, ihn also für die Sache der Menschenrechte zu gewinnen.* Die wohl bekannteste internationale Initiative, die diesem Ansatz folgt, ist der VN Global Compact. Der private Wirtschaftssektor kann jedoch nur Teil der Lösung sein, wenn gewährleistet ist, dass er fundamentale Menschenrechte achtet. Solange aber Menschenrechte nur gegenüber dem Staat gelten, folgt daraus für letzteren, dass er sich nicht der Verantwortung entziehen darf<sup>49</sup>. Es muss ureigene Pflicht des Staates bleiben, die Grundvoraussetzungen für die Wahrnehmung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte zu schaffen und zu bewahren. Eine Privatisierung der Grundversorgung darf den Schutz dieser Rechte in keinem Fall gefährden.

## BEWAFFNETE KONFLIKTE – „STAATSFREIE RÄUME“

Als dritte zentrale Herausforderung nennt Eide schließlich (*interstaatliche*) bewaffnete Konflikte und das Phänomen des gescheiterten Staates (*failed state*). Auch hier geht es um die Frage, inwieweit „*private*“ Akteure, d.h. konkret Rebellen, Kriegsherren, Paramilitärs, für massive Verletzungen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte nicht nur kausal sind, sondern verantwortlich gemacht werden können. Dabei kommt es gar nicht so sehr darauf an, ob ein Land offiziell als Bürgerkriegsland oder sogar als failed state gilt. *Entscheidend ist, dass es Konstellationen gibt, in denen es dem Staat faktisch unmöglich ist, seinen Achtungs-, Schutz- und Erfüllungspflichten im Hinblick auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf seinem gesamten Staatsgebiet nachzukommen*<sup>50</sup>. Hier gestaltet sich der Einsatz nicht-staatlicher Akteure naturgemäß besonders schwer, noch schwerer, wenn in solchen „*staatsfreien Räumen*“ transnationale Wirtschaftsunternehmen Einfluss ausüben.

Die von Eide herausgestellten Herausforderungen sind in der Tat auch heute die im Großen und Ganzen schwerwiegendsten. Gleichwohl sollen im Folgenden noch eine Reihe weiterer Fragen und Probleme im Hinblick auf die Ver-

wirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte kurz Erwähnung finden.

#### VOLLENDUNG DES UNTEILBARKEITSPRINZIPS

Sehr wichtig für die Zukunft, wenn auch nicht unbedingt immer notwendig für die faktische Realisierung sozialer und kultureller Rechte, wird sein, die Debatte um die Rechtseigenschaft und Einklagbarkeit dieser Rechte zu überwinden, indem man diejenigen, die sich beharrlich gegen eine Gleichbehandlung mit bürgerlich-politischen Rechten wenden, von der „natürlichen“ Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte überzeugt. Wegweisend könnte diesbezüglich die praktische Umsetzung des Zusatzprotokolls zum VN-Sozialpakt sein. Mithilfe dieses Instruments könnte sich durch die dann erfolgende Befassung mit Einzelfällen auch für soziale und kulturelle Rechte eine „Justiziabilitäts-Kultur“ entstehen, die zur Vollendung der Unteilbarkeit führen könnte. Wie die Bemerkungen zur inter-amerikanischen Rechtsprechung zeigen, ist dies alles andere als utopisch.

#### MENSCHENRECHTE IM EINKLANG MIT DER NATUR – NATUR IM EINKLANG MIT MENSCHENRECHTEN

Menschenrechts- und Umweltschutz dürfen nicht zu Antagonisten werden! Diesen Aufruf, diese Warnung, können die Akteure dieser beiden Bereiche gar nicht ernst genug nehmen, wie die in den letzten Jahren geführte, hochbrisante Debatte um die Nutzung von landwirtschaftlich erzeugten Massenprodukten als Treibstoff deutlich macht. **Menschenrechts- und Umweltbewegung dürfen sich nicht gegeneinander ausspielen lassen.** Es sollten Wege gefunden werden, das menschenrechtlich verbürgte „*survival kit*“ der ärmsten Bevölkerungsteile zu sichern, ohne dabei nachhaltigen Umweltschutz zu vernachlässigen. In diesem Zusammenhang spielt sicherlich auch die weltweit immer weiter auseinander gehende „*Wohlstandsschere*“ eine Rolle. Das Interesse derjenigen, die weltweit einen umweltfreundlichen Lebenswandel durchsetzen möchten, muss mit dem Interesse ärmerer Menschen, überhaupt ausreichend Nahrung und ein Dach über dem Kopf zu haben, in Konkordanz gebracht werden. Hier sind die Regierungen in der Pflicht.

## TERRORISMUS UND SOZIALE MENSCHENRECHTE

Kaum eine Abhandlung über internationale Politik und Völkerrecht kann in der aktuellen Situation dem Thema *“Internationaler Terrorismus”* ausweichen. Zweifelsohne stellt die internationale Terrorismusbekämpfung auch eine besondere Herausforderung für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte dar. Wird sie mit militärischen Mitteln geführt, geht sie oft einher mit der weitreichenden Zerstörung von Infrastruktur und der Auslöschung individueller oder familiärer Lebensgrundlagen unbeteiligter Menschen. Wird sie politisch bzw. rechtlich bestritten – beispielsweise durch Aufnahme in eine Liste verdächtiger Personen und Organisationen – kann sie betroffenen Personen nicht nur die wirtschaftliche Lebensgrundlage entziehen, sondern auch für ungerechtfertigte soziale Stigmatisierung bzw. Ausgrenzung sorgen oder diese vertiefen, mit der entsprechenden Konsequenz für den Zugang zu Bildung, Arbeit und sozialen Einrichtungen. Wird schließlich die zwischenstaatliche Entwicklungszusammenarbeit durch Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen verdrängt, können sich die Folgen für die weltweite Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte leicht ausgemalt werden. In Anbetracht solch schwerwiegender Auswirkungen ist es umso verwunderlicher, dass sich nur vereinzelte Beiträge in der internationalen Debatte mit dem Verhältnis zwischen internationaler Terrorismusbekämpfung und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten befasst haben. Die Vereinten Nationen sind sich der Problematik offenbar bewusst, nicht zuletzt auch dank der Bemühungen des VN-Sonderberichterstatters zu Fragen der Förderung und des Schutzes von Menschenrechten bei der Terrorismusbekämpfung. Dessen Jahresbericht 2007 an den VN-Menschenrechtsrat widmet sich im Schwerpunkt den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten<sup>51</sup>.

Anlässlich des sechzigsten Jahrestages der Allgemeinen Erklärung ist zu hoffen, dass dieses Bewusstsein auch bei denen stärker greift, die für Maßnahmen gegen Terrorismus unmittelbar verantwortlich sind. Die konsequente Beachtung und Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte ist möglicherweise nicht das Wundermittel gegen Terrorismus, schaden wird sie der Verhinderung und Zurückdrängung desselben jedoch sicherlich nicht.

## V.

## Schlussbemerkungen

Abschließend stellt sich die Frage, welche Vorsätze die Bundesregierung als einflussreicher Akteur auf der internationalen Bühne im Hinblick auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte für die nächsten Jahrzehnte des Bestehens der Allgemeinen Erklärung haben sollte. Der vorliegende Beitrag verzichtet bewusst darauf, einen Empfehlungskatalog mit präzisen, auf konkrete Politikbereiche bezogenen Handlungsaufforderungen zu formulieren. Dies soll auf einzelne Rechte und spezielle Problemfragen bezogenen Abhandlungen und vor allem den spezialisierten Akteuren der Zivilgesellschaft vorbehalten bleiben. Die/der Leser/in mag sich gerade solch konkrete Empfehlungen erhofft haben, doch soll sie/er es dem Beitrag nachsehen, dass er sich hier in Zurückhaltung übt. Konkrete Forderungen bedürfen nach hiesiger Auffassung konkreter und ausführlicher Begründung, was den Rahmen dieses Beitrags bei weitem sprengen würde. Gleichwohl soll nicht versäumt werden, die Aufmerksamkeit auf einige neuralgische Punkte lenken – gewiss ohne Vollständigkeit zu beanspruchen.

Unabhängig von ihrer parteipolitischen Ausrichtung sollte sich die Bundesregierung noch stärker dem Gedanken der Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte verschreiben und diesen nach innen wie nach außen überzeugend darstellen und vor allem umsetzen. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte sollten, genau wie die bürgerlich-politischen, in sämtlichen Ressorts natürlicher Bestandteil politischer Entscheidungen sein und Ressort übergreifend als Orientierungspunkt dienen. Insgesamt wäre es wünschenswert, das Bewusstsein der Entscheidungsträger und ihrer Mitarbeiter für das Konzept ‚Menschenrechte‘ weiter zu stärken. In Anbetracht der globalen, regionalen und nationalen Defizite und Gefahren im Hinblick auf die Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte sollte sich die Bundesregierung innen- wie außenpolitisch in erster Linie von den drei menschenrechtlichen Kernverpflichtungen – Achtung, Schutz und Erfüllung – und nicht von sicherheitspolitischen Erwägungen leiten lassen. Zwischenstaatliche Entwicklungsprojekte dür-

fen nicht von der Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen verdrängt werden, bei einwanderungspolitischen Entscheidungen dürfen Menschenrechte nicht außen vor gelassen werden. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte sind für viele aktuelle gesellschaftliche und politische Fragen hochrelevant: Integration von Einwanderern, Altenpflege, wachsende Kinderarmut, Bildungsgerechtigkeit sind nur einige Bereiche, in denen Defizite existieren, zu deren Überwindung menschenrechtliche Standards entscheidend beitragen können. Um den wirtschaftlichen und sozialen Rechten weltweit eine kräftigere Stimme zu verleihen, wäre es zudem erfreulich und hilfreich, wenn sich die Bundesregierung um eine zügige Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum VN-Sozialpakt kümmern und aktiv dafür einsetzen würde, dass die anderen Vertragsstaaten es ihr gleich tun.

Insgesamt sollen diese abschließenden Bemerkungen die Bundesregierung ermutigen, den weltweit zu beobachtenden menschenrechtspolitischen Trend der vergangenen Jahrzehnte hin zur praktischen Umsetzung und Anwendung internationaler Menschenrechtsstandards in Innen- und Außenpolitik noch konsequenter zu beherzigen, unabhängig davon, ob sie sich dabei an „harten“, juristisch verbindlichen Normen oder aber an „weichen“, an Moral und Menschlichkeit appellierenden Leitprinzipien orientiert. Menschenrechte können sowohl auf die eine als auch auf die andere Weise – oder durch Kombination der beiden Ansätze – verwirklicht werden<sup>52</sup>. Maßgeblich für das Gelingen des von der Allgemeinen Erklärung vor 60 Jahren ins Rollen gebrachten Projekts ‚Menschenrechte‘ ist auch heute noch das tatsächliche Verhalten politischer Entscheidungsträger, die sich ihrer nationalen wie internationalen Verantwortung bewusst sind.

## Literatur

- ◆ Gudmundur Alfredsson / Asbjørn Eide, The Universal Declaration of Human Rights – A Common Standard of Achievement (Den Haag u.a.1999)
- ◆ Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen (Baden-Baden 2005)
- ◆ Asbjørn Eide / Catarina Krause / Allan Rosas, Economic, Social and Cultural Rights, zweite Auflage (Dordrecht u.a. 2001)
- ◆ Markus Engels, Verbesserter Menschenrechtsschutz durch Individualbeschwerdeverfahren? (München 2000)
- ◆ Thomas Frank / Anne Jenichen / Nils Rosemann, Soziale Menschenrechte – die vergessenen Rechte? (Berlin 2001)
- ◆ Mary Ann Glendon, A World Made New – Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights (New York 2002)
- ◆ Kristina Klee, Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte (Stuttgart u.a. 2000)
- ◆ Scott Leckie / Anne Gallagher, Economic, Social and Cultural Rights – A Legal Resource Guide (Philadelphia 2006)
- ◆ Johannes Morsink, The Universal Declaration of Human Rights – Origins, Drafting, and Intent (Philadelphia 1999)
- ◆ Bertrand G. Ramcharan, Judicial Protection of Economic, Social and Cultural Rights: Cases and Materials (Leiden u.a. 2005)
- ◆ Eibe Riedel, Theorie der Menschenrechtsstandards (Berlin 1986)
- ◆ Jean Ziegler, Wie kommt der Hunger in die Welt? (München 2000)

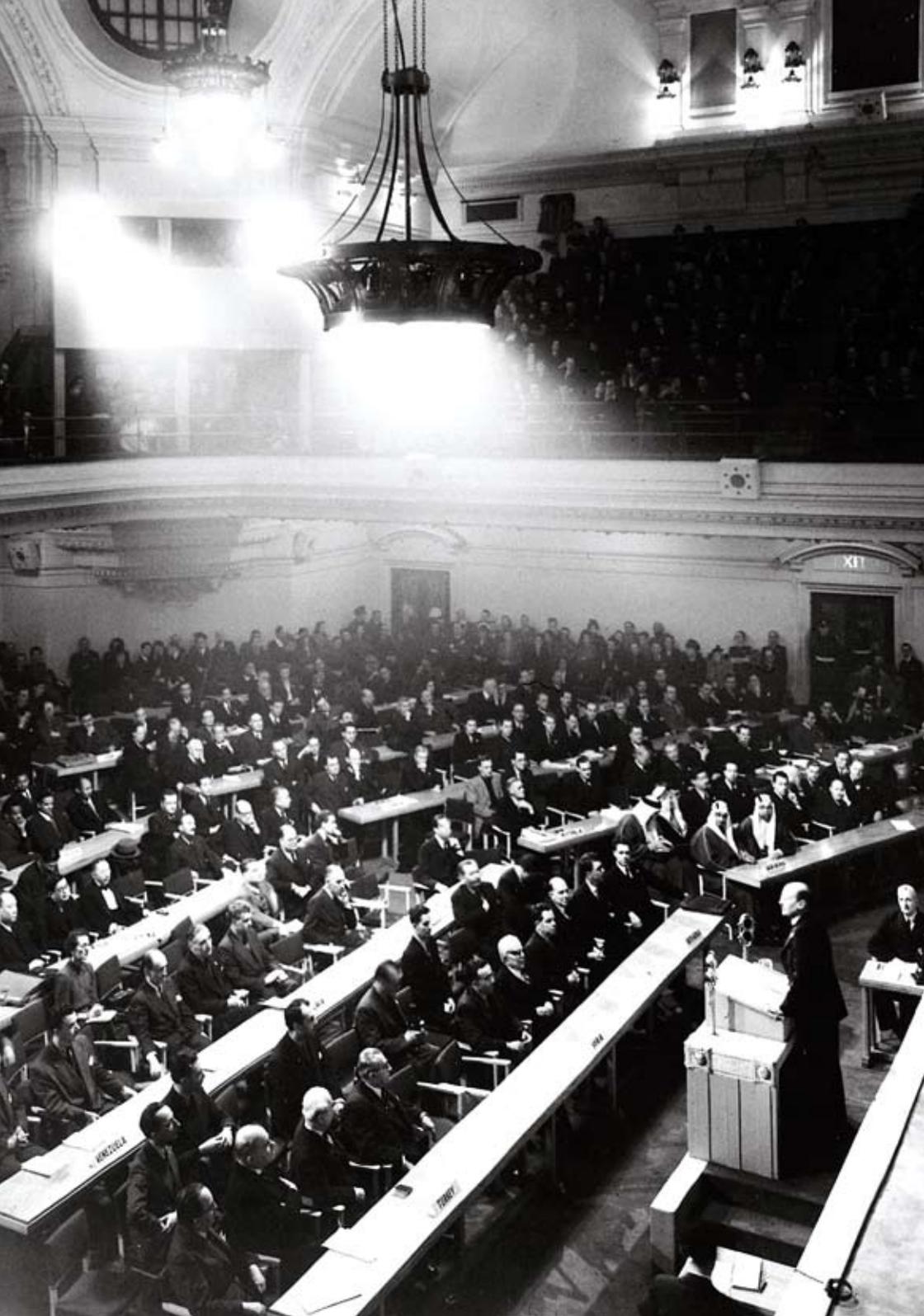
### ANMERKUNG

Diese Empfehlungen stellen nur eine kleine (*subjektive*) Auswahl aus der Fülle einschlägiger Literatur, Berichte und Dokumente zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten und zu Menschenrechten im Allgemeinen dar und sollen der/dem Leser/in als Anregung dienen, sich näher mit den entsprechenden Themen zu befassen.

## ENDNOTEN

- 1 Überwiegend hält sich im internationalen Menschenrechtsdiskurs nach wie vor der Begriff der Generation anstelle der hier verwendeten Dimension. Eine Erörterung dieser terminologischen Frage würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen und wird daher anderen Abhandlungen überlassen
- 2 Resolution 217 A (III) der VN-Generalsversammlung vom 10. Dezember 1948
- 3 Die Verkündung der Artikel fand in Memmingen statt. Der Originaltext ist abrufbar unter <http://stadtdarchiv.memmingen.de/918.html>
- 4 Wie im folgenden Abschnitt zu sehen sein wird, sollten diese sozialen Ansätze Lateinamerikas ein maßgebender Faktor für die Aufnahme wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte in den Katalog der Allgemeinen Erklärung sein
- 5 Dies betont v.a. Johannes Moskin, *The Universal Declaration of Human Rights – Origins, Drafting, and Intent* (1999)
- 6 Siehe Mosheim, *Archiv des Völkerrechts* 1948, 230
- 7 Von den insgesamt 58 Staaten, die damals abstimmten, gab es keine Gegenstimme, allerdings 8 Enthaltungen (UdSSR, Ukraine, Weißrussland, Jugoslawien, Polen, Tschechoslowakei, Saudi-Arabien und Südafrika)
- 8 Die Tatsache, dass es überhaupt und in so kurzer Zeit gelang, Menschenrechte in einem internationalen Dokument zu manifestieren, ist sicherlich vor allem darauf zurückzuführen, dass die Gräuel des Zweiten Weltkriegs noch in frischer Erinnerung waren. Dieser Schwung ging dann in der Hochzeit des Kalten Krieges leider sehr schnell verloren, die Menschenrechte zum politischen Spielball der beiden Blöcke
- 9 Es sei angemerkt, dass diese vier fundamentalen Rechte beinahe keine Erwähnung in der Allgemeinen Erklärung gefunden hätten, hätten nicht die sowjetische und die chinesische Delegation auf ihrer Nennung bestanden. Vgl. dazu Morsink, Fn. 5
- 10 Scherf zählt in seiner Dissertation aus dem Jahre 1998 lediglich drei Gerichtsurteile mit Bezug zu den Rechten des VN-Sozialpaktes. Siehe Manfred Scherf, Die Umsetzung des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 in die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland (1998)
- 11 In Anbetracht der Tatsache, dass der verfassungsrechtliche Trend international in jüngerer Zeit dahin geht, auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in Grundrechtskataloge mit einzubeziehen, würde möglicherweise auch dem Grundgesetz die Ergänzung sozialer Grundrechte gut zu Gesicht stehen. Eine wohlgeleitet sehr strittige Frage
- 12 Noch im Gründungsjahr 1919 kamen allein sechs Konventionen zustande, die u.a. die Begrenzung der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit in Industriebetrieben, die Pflicht zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und ein Mindestalter für Fabrikarbeit festlegten. Alle Originaltexte sind abrufbar unter <http://www.ilo.org>
- 13 Resolution der VN-Generalsversammlung 2200 A (XXI). Ursprünglich war geplant, dass die VN-Menschenrechtskommission im Anschluss an die Allgemeine Erklärung einen einheitlichen Menschenrechtspakt entwirft. Dieser Plan lief den Zwängen des Kalten Krieges zum Opfer, so dass die VN-Generalsversammlung 1951 die Kommission beauftragte, zwei separate Instrumente zu erstellen
- 14 Ebenfalls 1966 angenommen und 1976 in Kraft getreten
- 15 Daher ist der VN-Sozialausschuss streng genommen kein Vertragsorgan des Sozialpaktes
- 16 Hier lohnt sich neben der Erwähnung der bereits genannten Allgemeinen Bemerkung 3 des Ausschusses ein Hinweis auf alle folgenden Allgemeinen Bemerkungen sowie die sog. Statements des Ausschusses zu aktuellen globalen Fragen (z.B. Armut, Globalisierung, Weltwährungskrise). Die Allgemeinen Bemerkungen betreffen entweder einzelne Paktrechte oder widmen sich übergreifenden thematischen Fragen. Vgl. dazu Eibe Riedel, in: *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg.), *Die General Comments* zu den VN-Menschenrechtsverträgen (2005), S. 160ff
- 17 Der Wiener Konferenz wird ein Ratifizierungsschub zugeschrieben, der die Anzahl der Vertragsstaaten des WSK-Paktes von 121 bis Juni 1993 auf heute 159 anwachsen ließ. Die Konferenz betonte – wie im Übrigen auch schon die erste Weltmenschenrechtskonferenz 1968 in Teheran – die Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte
- 18 Stand: 22. Juli 2008, siehe <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/3.htm>
- 19 Zum Recht auf Nahrung empfiehlt sich die Lektüre der Allgemeinen Bemerkung 12 des Sozialausschusses
- 20 Der Ausschuss formuliert wie folgt: „...it should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity“
- 21 Siehe dazu aktuell Eibe Riedel, Zur Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im Völkerrecht, in: Thomas Giegerich/Andreas Zimmermann, *Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im globalen Zeitalter* (2008), S. 79ff
- 22 Nach welchen Kriterien das Merkmal der Ressourcenabhängigkeit zu bewerten ist, hat der VN-Sozialausschuss in seinem Statement vom 10. Mai 2007 noch einmal zusammengefasst (siehe [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org))
- 23 Die UNESCO (1945) und die WHO (1948) beispielsweise bekannten sich bereits in ihren Gründungsdokumenten zur Verwirklichung der Menschenrechte
- 24 Die für wirtschaftlich, soziale und kulturelle Rechte am frühesten und am weitesten waren wohl in Rio de Janeiro 1992 (Nachhaltige Entwicklung), Kairo 1994 (Bevölkerung), Kopenhagen 1995 (Sozialgipfel), Peking 1995 (Frauen), Istanbul 1996 (HABITAT II) und Rom 1996 (World Food Summit). Zu allen diesen Konferenzen gibt es follow-up-Mechanismen und fanden inzwischen Folgekonferenzen (meist nach jeweils 5 Jahren) statt
- 25 Inzwischen abgelöst durch den Menschenrechtsrat die Kommission u.a. folgende Mandate vergeben: Recht auf Bildung (seit 1998), Menschenrechte und extreme Formen der Armut (1998), Recht auf angemessene Unterkunft (2000), Recht auf Nahrung (2000) und Recht auf Gesundheit
- 26 In Kraft getreten 1981, aktuell 185 Vertragsstaaten
- 27 In Kraft getreten 1990, aktuell 193 Vertragsstaaten
- 28 In Kraft getreten 2003, aktuell 37 Vertragsstaaten
- 29 In Kraft getreten 2008, aktuell 37 Vertragsstaaten
- 30 Einen umfassenden Überblick, nicht nur bezüglich der VN, bietet hier Scott Leskie / Anne Gallagher, *Economic, Social and Cultural Rights – A Legal Resource Guide* (2006)
- 31 In allen diesen Regionen existieren darüber hinaus, ähnlich wie auf Ebene der Vereinten Nationen, weitere Spezialkonventionen und Erklärungen
- 32 Diesbezüglich ist allerdings anzumerken, dass die faktische Einklagbarkeit im afrikanischen System bislang eher schwach ausgeprägt ist. Ein Zustand, den die kürzlich vollzogene Einrichtung eines Afrikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte hoffentlich verbessern wird. Siehe dazu ausführlich Matthias Bortfeld, *Der Afrikanische Gerichtshof für Menschenrechte* (2005)
- 33 Interessant und gleichzeitig problematisch im Hinblick auf das Protokoll ist, dass es in seinem Artikel 19 die Einklagbarkeit der Rechte auf Bildung und gewerkschaftliche Organisation ausdrücklich regelt und die Staaten insofern der gerichtlichen Überprüfung durch den Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte unterstellt. Problematisch ist dies deshalb, weil die Zustimmung auf die 2 Rechte den Umkehrschluss zulässt, dass alle anderen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gerade nicht einklagbar sind
- 34 Als plakatives Beispiel sei hier das Recht auf Gesundheit genannt
- 35 In Absatz 18 der Wiener Erklärung heißt es: *The human rights of women and of the girl-child are an inalienable, integral and indivisible part of universal human rights. The full and equal participation of women in political, civil, economic, social and cultural life, at the national, regional and international levels, and the eradication of all forms of discrimination on grounds of sex are priority objectives of the international community...The human rights of women should form an integral part of the United Nations human rights activities, including the promotion of all human rights instruments relating to women. The World Conference on Human Rights urges Governments, institutions, intergovernmental and non-governmental organizations to intensify their efforts for the protection and promotion of human rights of women and the girl-child.* Dieser Aufruf wurde in den Weltkonferenzen der folgenden Jahre, vor allem natürlich anlässlich der 4. Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking, bekräftigt und scheint, wenn auch nur in bescheidenem Maße, Taten nach sich zu ziehen, wie das am 22. Dezember 2000 in Kraft getretene Zusatzprotokoll zur VN-Frauenrechtskonvention und die besondere Betonung der Situation von Frauen in den Millenniumsziele zeigen
- 36 Beispielhaft sei hier der berühmte Völkerrechtler Hersch Lauterpacht genannt, der in einer Abhandlung von 1943 eine „International Bill of the Rights of Man“ forderte
- 37 Zu Entstehungsprozess und Bedeutung des Zusatzprotokolls siehe u.a. Riedel Fn. 21, S. 86ff
- 38 „Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“, Statement des VN-Sozialausschusses vom Mai 2001; abrufbar unter [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)
- 39 Die Millenniumserklärung ist u.a. abrufbar über die Internetseite des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte, <http://www2.ohchr.org/english/law/millennium.htm>
- 40 Vgl. dazu u.a. Sakiko Fukuda-Parr, *International Obligations for Economic and Social Rights: The Case of the Millennium Development Goal Eight*, in: Shareen Herte/Lanse Minkler (Hrsg.), *Economic Rights – Conceptual, Measurement, and Policy Issues* (2007), S. 284ff
- 41 Nähere Informationen dazu unter [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)
- 42 Nähere Informationen unter [www.cohre.org](http://www.cohre.org) bzw. [www.fian.org](http://www.fian.org)
- 43 E. Steinberg, *Neue Welt* 1948, 11
- 44 Siehe Asbjørn Eide, in: *Asbjørn Eide/Catarina Krause/Allan Rosas, Economic, Social and Cultural Rights, zweite Auflage* (2001), S. 554/555
- 45 Ders., S. 555/556
- 46 „Globalization and Economic, Social and Cultural Rights“, Statement des VN-Sozialausschusses vom Mai 1998; abrufbar unter [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)
- 47 Statement to the third ministerial conference of the World Trade Organization, November 1999; abrufbar unter [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)
- 48 Die VN-Kinderrechtskonvention ist mit Ausnahme von Somalia und den USA von allen VN-Mitgliedstaaten ratifiziert worden und ist damit die Konvention mit den meisten Vertragsstaaten (193)
- 49 Auf die Frage, ob in diesem Zusammenhang auch der „Entsendestaat“ eines Wirtschaftsunternehmens gegenüber der Bevölkerung des „Empfangsstaates“ in der Pflicht ist (Stichwort: extraterritoriale Menschenrechtsverpflichtungen), soll hier nicht eingegangen werden, um den Rahmen dieses Beitrags nicht zu sprengen. Zur Extraterritorialität allgemein siehe statt vieler Sigrun Skogly/Mark Gibney, *Economic Rights and Extraterritorial Obligations*, in: Shareen Herte/Lanse Minkler (Hrsg.), Fn. 40, S. 267ff
- 50 Als Beispiele sei hier die afghanische Regierung genannt, die bekanntermaßen (faktisch) bei weitem nicht alle Landesteile kontrolliert, oder vormals die nepalesische Staatsführung in Beziehung auf die Maoistische Rebellenbewegung
- 51 VN-Dokument A/HRC/6/17 vom 21. November 2000
- 52 Dazu grundlegend Eibe Riedel, *Theorie der Menschenrechtsstandards* (1986), insbesondere Kapitel 7





# Entwicklung & Menschenrechte

Dr. Michael Krennerich *Universität Nürnberg-Erlangen*

Im Jahre 1948, als die VN-Generalversammlung die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) verabschiedete, waren viele Staaten in Asien und Afrika noch nicht unabhängig. Gleichwohl spielten Delegierte aus jenen Staaten, die später als „Entwicklungsländer“ bezeichnet wurden, bei der Ausarbeitung der AEMR eine große Rolle<sup>1</sup>. Auch inhaltlich beeinflussten die Erfahrungen mit dem Kolonialismus und den Unabhängigkeitsbewegungen ganz maßgeblich die Arbeit an der Erklärung, die in vielerlei Hinsicht für Entwicklungsländer bedeutsam war und ist:

- ◆ durch den Universalitätsanspruch der Menschenrechte, die sich ausdrücklich auf alle Menschen beziehen, einschließlich der Bevölkerung der damaligen Kolonialgebiete;
- ◆ durch das Prinzip der Unteilbarkeit der Menschenrechte, das die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte und die bürgerlich-politischen Menschenrechte als Einheit betrachtet;
- ◆ aufgrund des ausdrücklich formulierten Anspruchs eines jeden Menschen auf eine soziale und internationale Ordnung, in welcher alle Menschenrechte verwirklicht werden.

Gleichwohl sollte es nach der Verabschiedung der AEMR noch mehrere Jahrzehnte dauern, bis der Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Entwicklung weithin anerkannt und die Armut als „eine der größten Menschenrechtsherausforderungen unserer Zeit“<sup>2</sup> erachtet wurde.



itung



## Entwicklung – ein mehrdimensionales Verständnis



Der Begriff und das Verständnis von Entwicklung sind seit Beginn der Entwicklungspolitik umstritten. Dies gilt schon deswegen, weil es sich nicht nur um einen rein beschreibenden, sondern auch um einen wertenden Begriff handelt. Die Rede von „Entwicklung“ legt nahe, dass es „unterentwickelte“ Länder gibt, denen es gelingen soll, einen Entwicklungsprozess nachzuholen oder selbstständig zu vollziehen. Damit sind zwangsläufig normative Annahmen darüber verbunden, welche Zustände in einer Gesellschaft überwunden werden und wohin gesellschaftliche Veränderungen führen sollen. In den vergangenen Jahrzehnten unterlag das Verständnis von Entwicklung dabei einem beachtlichen Wandel.

Ohne die Wegmarken der Entwicklungsdebatte an dieser Stelle nachzeichnen zu wollen<sup>3</sup>, lässt sich vereinfachend feststellen, dass der ursprüngliche, stark ökonomisch ausgerichtete Entwicklungsbegriff im Laufe der Zeit um soziale, kulturelle, politische und ökologische Dimensionen erweitert wurde. Die Mehrdimensionalität kommt auch in gängigen Merkmalsbestimmungen von „Entwicklungsländern“ zum Tragen: Hier werden für gewöhnlich nicht nur die einschlägigen wirtschaftlichen Kennziffern genannt, die über die geringe ökonomische Leistungskraft und die binnen- wie außenwirtschaftlichen Strukturen und Probleme von Entwicklungsländern Auskunft geben, sondern gerade auch soziale Merkmale, wie ein hohes Maß an extremer Armut, Hunger und Unterernährung, ungenügende Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, eine prekäre Gesundheitslage oder gravierende Bildungsmängel. Mitunter werden Entwicklungsländern auch noch andere Merkmale zugeschrieben, etwa demographische (*hohes Bevölkerungswachstum, massive Migration etc.*), sozio-kulturelle (*Probleme der Nationenbildung, geringe soziale Mobilität etc.*), ökologische (*schwere Umweltprobleme wie Abholzung, Bodenerosion, Desertifikation etc.*) oder auch politische (*schwache Staatlichkeit, politische Instabilität, hohe Konflikanfälligkeit etc.*). Sie alle gelten als Dimensionen von „Unterentwicklung“, auch wenn sich die entsprechenden Probleme nach Entwicklungsregionen, nach Entwicklun-

dern und selbst innerhalb der jeweiligen Länder im Detail sehr unterschiedlich darstellen und Differenzierungen dringend vonnöten sind. Zudem stellen einige der vermeintlichen Entwicklungsprobleme globale Herausforderungen dar, die auch „Industrieländer“ betreffen (können).

Abhängig von den konkreten Entwicklungsproblemen, aber auch von entwicklungstheoretischen Grundannahmen wurden in der entwicklungspolitischen Praxis der vergangenen Jahrzehnte unterschiedliche Entwicklungsziele hervorgehoben und favorisiert. Umso bemerkenswerter ist, dass Staats- und Regierungschefs aus aller Welt im September 2000 die VN-Millenniumserklärung verabschiedeten und sich 2001 zu den daraus abgeleiteten Millenniumsentwicklungszielen (*Millenium Development Goals, MDGs*) bekannten. Die MDGs zielen fast schon im Sinne eines entwicklungspolitischen Befreiungsschlages auf die Beseitigung der extremen Armut und des Hungers ab, weiterhin auf die Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung, die Gleichstellung der Geschlechter und ein *empowerment* von Frauen, auf die Senkung der Kindersterblichkeit, die Verbesserung der Gesundheit von Müttern, die Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten, die Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit sowie auf den Aufbau einer globalen Entwicklungspartnerschaft.

Diese Forderungen sind nicht neu, wurden im Einzelnen entwicklungspolitisch schon vielfach erhoben. Neu ist freilich, dass sich die Regierungen auf verbindliche Zielgrößen geeinigt haben, an denen sich Entwicklungserfolge und -misserfolge messen lassen (*vgl. Nuscheler/ Roth 2006*). Die MDGs werden seitdem in der Entwicklungszusammenarbeit (*EZ*) unentwegt beschworen. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit orientiere sich vollends an den Millenniumsentwicklungszielen, betonte etwa die Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul bei der Vorstellung des „*Weißbuch zur Entwicklungspolitik*“ im Juli 2008 und unterstrich:

*„Sie sind die acht Gebote einer gerechten Globalisierung“<sup>4</sup>.*



## Inwiefern hängen Entwicklung und Menschenrechte zusammen?



Menschenrechte sind komplexe Rechte, die zwischen Moral, Politik und Recht angesiedelt sind. Sie lassen sich moralisch begründen und werden durch politische Entscheidungen zu positiven Rechten, die in internationalen Menschenrechtsabkommen sowie, teils als Bürger-, teils als „Jedermann-Rechte“, in Grundrechtskatalogen nationaler Verfassungen verankert sind. **Diese weisen die einzelnen Menschen als Trägerinnen und Träger der Menschenrechte aus und verpflichten vornehmlich (aber nicht nur) die Staaten dazu, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.**

Aufgrund der teils unzulänglichen Durchsetzungsmöglichkeiten und des politischen Handlungsspielraums bei der Umsetzung der Menschenrechte hängt der Menschenrechtsschutz maßgeblich von der Fähigkeit der Rechteinhaber ab, ihre Rechte kollektiv einzufordern, sowie vom politischen Willen der Regierungen, aber auch weiterer Akteure, ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Jüngeren völkerrechtlichen Diskussionen zufolge handelt es sich hierbei um **Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten**.

Wie in dem Beitrag von Jan-Michael Arend in diesem Band ausgeführt wird, werden gemeinhin drei „*Generationen*“ (korrekter: *Dimensionen*) von Menschenrechten unterschieden: die bürgerlich-politischen Menschenrechte, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (in der Menschenrechtsszene kurz: „*wsk-Rechte*“ oder „*soziale Menschenrechte*“ genannt) sowie die abstrakten, überwölbenden und bislang kaum kodifizierten Rechte der „*dritten Generation*“, wie etwa das Recht auf Entwicklung, Frieden oder saubere Umwelt.

Alle drei „*Generationen*“ von Menschenrechten sind für die Entwicklungszusammenarbeit von großer Bedeutung, denn sie schützen die Verwirklichungschancen der einzelnen Menschen, was wiederum für die menschliche Dimension der Entwicklung oder auch einen Entwicklungsbegriff zentral ist, der im Sinne Amartya Sens auf die Entfaltungsmöglichkeiten der Menschen abzielt. *„Menschenrechte und menschliche Entwicklung haben eine gemeinsame Vision*

*und ein gemeinsames Ziel: die Sicherung von Freiheit, Wohlergehen und Würde aller Menschen überall auf der Welt*“, heißt es in einem lesenswerten UNDP-Bericht zum Thema<sup>5</sup>. In beiden Fällen gehe es um Freiheit von Diskriminierung, Not, Furcht und Ungerechtigkeit sowie um Freiheit zur Entfaltung und Verwirklichung des Potenzials eines jeden Menschen und zur aktiven gesellschaftspolitischen Mitwirkung und Teilhabe.

In ihrer Gesamtheit zielen demgemäß die Menschenrechte darauf ab, die Handlungsfreiheit der einzelnen Menschen vor Übergriffen, Unterdrückung, Grausamkeiten, Erniedrigung oder Ausbeutung durch den Staat, aber auch durch nicht-staatliche Akteure zu schützen. Darüber hinaus fordern sie, dass die minimalen realen Bedingungen geschaffen werden, damit die Menschen sich frei entfalten und ein selbstbestimmtes Leben führen können.

Da die Handlungsfreiheiten und Verwirklichungschancen der einzelnen Menschen maßgeblich von den Rahmenbedingungen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene abhängen, zielen die Menschenrechte zugleich auf eine menschenrechtskonforme Ausgestaltung der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnung sowie der internationalen Beziehungen ab. *„Menschenrechte bringen den mutigen Gedanken zum Ausdruck, dass alle Menschen Ansprüche auf soziale Ordnungen haben, die sie vor den schlimmsten Entbehrungen und Missbräuchen schützen und die Freiheit für ein Leben in Würde gewährleisten*“, heißt es in dem bereits zitierten UNDP-Bericht<sup>6</sup>. In diesem Sinne bergen sie eine große emanzipatorische Kraft und tragen zwangsläufig zur Politisierung der Entwicklungszusammenarbeit bei. Schon auf den ersten Blick weisen die unterschiedlichen Dimensionen von Entwicklung eine menschenrechtliche Relevanz auf.

## WIRTSCHAFTLICHE DIMENSIONEN VON ENTWICKLUNG UND MENSCHENRECHTEN

Es ist umstritten und nicht pauschal zu beantworten, ob und inwiefern die Missachtung von Menschenrechten die Wirtschaft schädigt oder befördert<sup>7</sup>. Umgekehrt ist die wirtschaftliche Entwicklung für die Menschenrechtslage zumindest insofern bedeutsam, als die Umsetzung der Menschenrechte und anderer Entwicklungsziele in vielerlei Hinsicht nicht umsonst zu haben ist. In diesem Sinne vertrat beispielsweise Arjun Sengupta die Ansicht, dass (*menschenrechtskonformes*) Wirtschaftswachstum eine Voraussetzung für die nachhaltige Umsetzung der Menschenrechte sei<sup>8</sup>. Tatsächlich beeinflusst die wirtschaftliche Leistungskraft eines Landes die Möglichkeiten eines Staates, die wirtschaftlichen,

sozialen und kulturellen Rechte sowie – was oft vergessen wird – die bürgerlich-politischen Menschenrechte umzusetzen. Mit anderen Worten: Es ist nicht nur kostspielig, ein allgemein zugängliches und funktionsfähiges Bildungs- und Gesundheitssystem zu errichten und zu unterhalten, um die Rechte auf Bildung und Gesundheit umzusetzen. Ebenfalls teuer sind der Unterhalt eines funktionierenden Gerichtswesens, das die Justizgrundrechte der Menschen schützt, oder die Durchführung einer demokratischen Wahl, welche die politische Partizipationsrechte der Bürgerinnen und Bürger ernst nimmt. Man denke hier nur an die hohen Kosten der vornehmlich extern finanzierten Wahlen in Afghanistan (2004 und 2005) oder im Kongo (2006).

In der öffentlichen Debatte tritt freilich die ökonomische Bedingtheit des Schutzes und der Umsetzung der Menschenrechte gegenüber menschenrechtlich problematischen Aspekten wirtschaftlichen Handelns zurück. Wirtschaftliche Interessen und menschenrechtliche Ansprüche werden oft als Gegensätze wahrgenommen, zumal dann, wenn der wirtschaftliche Wohlstand – trotz aller Beschwörungen ökonomischer *Trickle-down*-Effekte und eines *Pro-poor*-Wachstums – bei armen Bevölkerungsschichten nicht ankommt oder sogar auf deren Kosten erwirtschaftet wird. Vielfach bestehen prekäre wirtschaftliche Abhängigkeiten, herrschen ausbeuterische Arbeitsverhältnisse vor und verletzen Unternehmen direkt oder indirekt die Menschenrechte<sup>9</sup>. Zugleich ist die Marktwirtschaft sozialpolitisch oft nur ungenügend abgestützt.

Das Spannungsverhältnis zeigte sich gerade auch an dem neoliberalen Krisenmanagement, das unter den Bedingungen weltwirtschaftlicher Probleme und der Verschuldungskrise vieler Entwicklungsländer in den 1980er Jahren betrieben wurde. Internationale Kreditgeber wie der Internationale Währungsfonds und die Weltbank drängten seinerzeit viele Entwicklungsländer dazu, makroökonomische Strukturanpassungen durchzuführen. In deren Rahmen wurden – mit Unterschieden im Detail – vielerorts Staatsausgaben gekürzt und der als aufgebläht und als ineffizient erachtete Staatsapparat verkleinert. Über wirtschaftliche Privatisierung sowie die Deregulierung und Liberalisierung der Märkte sollten die marktwirtschaftlichen Kräfte freigesetzt und die Volkswirtschaften effektiv in den Weltmarkt integriert werden. Die ökonomischen Anpassungsleistungen der Staaten bargen dabei häufig hohe „soziale Kosten“, zum einen weil der Staat als Arbeitgeber an Bedeutung verlor, Subventionen strich und Sozialleistungen einschränkte, zum anderen, weil einheimische Produzenten unter den Bedingungen geöffneter Märkte dem internationalen Wettbewerbsdruck mitunter nicht standhielten. Erst Ende der 1980er Jahre wurden verstärkt Maßnahmen der sozialen

Abfederung und Flankierung der neoliberalen Wirtschaftspolitik durchgeführt.

Die (*anfänglich*) einseitige Ausrichtung neoliberaler Politik auf makroökonomische Zieldaten unter Inkaufnahme hoher „*sozialer Kosten*“ stieß seit den 1980er Jahren auf massive soziale Proteste, die bis heute nicht abbrechen. Trotz sozialpolitischer Korrekturen und einer gezielten Armutsbekämpfung sorgt die anhaltend liberale Markt- und Handelsausrichtung, die von etlichen internationalen Organisationen eingefordert wird, für menschenrechtliche Kritik, die ernst zu nehmen ist: Bei aller notwendigen Differenzierung werfen wirtschaftliche Deregulierungs- und Privatisierungsprozesse, bestehende internationale Handels- und Patentregeln, ökonomische Großprojekte oder auch nur das Geschäftsgebaren mancher transnationaler oder nationaler Unternehmen immer wieder menschenrechtliche Probleme auf. In diesem Sinne werden gerade soziale Menschenrechte auch als Schutzmechanismen für ein menschenwürdiges Leben und Arbeiten unter den Bedingungen kapitalistischer Produktionsverhältnisse, deregulierter Märkte und eines massiven wirtschaftlichen Wettbewerbs- und Globalisierungsdrucks verstanden.

#### SOZIALE DIMENSIONEN VON ENTWICKLUNG UND MENSCHENRECHTEN

Die sozialen Dimensionen von Entwicklung weisen wiederum viele positive Anknüpfungspunkte für eine Orientierung der Entwicklungszusammenarbeit vor allem an den sozialen Menschenrechten auf. Hier sei etwa an die Grundbedürfnisstrategie der 1970er Jahre erinnert, die auf die Befriedung von Grundbedürfnissen (*basic needs*) möglichst aller Menschen abzielte. VN-Sonderorganisationen entwarfen damals bereits Aktionsprogramme wie „*Nahrung für alle*“ (FAO), „*Gesundheit für alle*“ (WHO), „*Bildung für alle*“ (UNESCO) oder auch „*Arbeit für alle*“ (IAO), die allerdings kaum in die Praxis umgesetzt werden konnten. Dennoch fand die Grundbedürfnisstrategie gerade in Nichtregierungs-Organisationen (NGOs) großen Anklang, da sie die Entwicklungsproblematik konsequent aus der Sicht bedürftiger Menschen anging. Freilich sollte es noch drei weitere Jahrzehnte dauern, bis im Rahmen von Menschenrechtssätzen in der Entwicklungszusammenarbeit der Schritt von „*basic needs*“ zu „*basic rights*“ vollzogen wurde und bedürftige Menschen nicht mehr als Bittsteller, sondern als Rechteinhaber anerkannt wurden.

Aktuelle Anknüpfungspunkte für soziale Menschenrechte bieten etwa das Konzept der menschlichen Entwicklung, wie es seit 1990 in den gleichnamigen UNDP-Berichten zum Ausdruck kommt, sowie die MDGs mit ihrem übergeordneten Ziel der Armutsbekämpfung<sup>10</sup>. Das ehrgeizige (*und zugleich*

ernüchternde) Versprechen der MDGs, die extreme Armut auf der Welt bis zum Jahre 2015 zu halbieren, ist aus menschenrechtlicher Sicht von großer Bedeutung. Auch die weiteren MDGs weisen menschenrechtliche Bezüge auf<sup>11</sup>. So steht das Ziel der Verringerung bzw. Beseitigung von Hunger in engem Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung. Die Ziele der Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung und der Förderung der Geschlechtergleichheit auf allen Bildungsebenen sind Bestandteile menschenrechtlicher Forderungen der Umsetzung des Rechts auf Bildung. Zielvorgaben zur Verringerung der Kindersterblichkeit, zur Verbesserung der Gesundheit von Müttern, zur Bekämpfung von HIV/AIDS und zur Bereitstellung erschwinglicher, unentbehrlicher Medikamente im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit haben wiederum unmittelbaren Bezug zum Recht auf Gesundheit. Das Ziel, den nachhaltigen Zugang der Menschen zu sauberem Trinkwasser zu ermöglichen, ist eine wichtige Forderung zur Umsetzung der Rechte auf Gesundheit, Nahrung und Wasser. Die angestrebten Verbesserungen der Lebensbedingungen von Slumbewohnern fügen sich in Forderungen zum Recht auf angemessenes Wohnen ein.

Indes: *So eng der implizite inhaltliche Zusammenhang auch sein mag, fehlt den MDGs doch der explizite Menschenrechtsbezug. Die ausdrückliche Bezugnahme auf entsprechende menschenrechtliche Abkommen und Pflichten fehlt weitgehend.* Bezeichnenderweise spielten Menschenrechte bei der Planung und Umsetzung der MDGs bislang keine große Rolle. In den Worten des Hochkommissariats für Menschenrechte: *„Human rights have not yet played a significant role in supporting and influencing MDG-based development planning“*<sup>12</sup>. Auch haben die Staaten in der Umsetzung gerade der wsk-Rechte über den Zielrahmen der MDGs hinausweisende Verpflichtungen – sowohl bezüglich der Achtungs- und Schutzpflichten, die in den MDGs unterbelichtet bleiben, als auch bezüglich der Gewährleistungspflichten, welche stärker mit den MDGs verbunden sind. So ignoriert beispielsweise das MDG-Ziel der Primarschulbildung die menschenrechtlich verbindliche Verpflichtung, den Grundschulunterricht allen unentgeltlich und verpflichtend zugänglich zu machen.

## POLITISCHE DIMENSIONEN VON ENTWICKLUNG UND MENSCHENRECHTE

Und wie steht es um die politische Dimension von Entwicklung? Angesichts teils ernüchternder Ergebnisse der neoliberalen Wirtschaftsstrategien setzte sich zu Beginn der 1990er Jahre selbst in Weltbankkreisen die Erkenntnis durch, dass ein funktionierender Markt auch stabiler institutioneller Rahmenbedingungen bedürfe: Die ökonomischen Anpassungsleistungen wurden

daher durch Forderungen nach politisch-institutionellen Reformen ergänzt. Von zentraler Bedeutung war und ist hierbei das Konzept der „*Good Governance*“<sup>13</sup>. Es wurde Ende der 1980er Jahre von der Weltbank eingeführt und von anderen Gebern aufgegriffen und weiterentwickelt. Obwohl es keine einheitliche Begriffsbestimmung gibt, lassen sich folgende Kernelemente ausmachen: effektives und effizientes Regierungs- und Verwaltungshandeln, Rechtsbindung staatlichen Handelns und Rechtssicherheit, Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht der Regierung und staatlicher Institutionen, effektive Maßnahmen gegen Korruption, Bereitstellung und Sicherung grundlegender öffentlicher Güter und Dienstleistungen sowie Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft.

Mit dem so erweiterten Good Governance-Begriff gewannen – über technokratische Effektivitäts- und Effizienzaspekte hinweg – auch althergebrachte, entwicklungspolitische Forderungen nach einer partizipativen Entwicklung wieder an Stärke. Auch fügte sich das Konzept bestens in die Forderungen nach Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein, die im Zuge der anhaltenden „*dritten Demokratisierungswelle*“ in den 1990ern erheblich an Schubkraft gewannen. Dadurch erhöhte sich zugleich die Bedeutung bürgerlich-politischer Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit.

Da funktionierende Staaten zwar keine hinreichende, aber doch eine notwendige Bedingung für den Menschenrechtsschutz sind, war zudem die Wiederentdeckung der alten entwicklungspolitischen Herausforderung des *state building* menschenrechtlich bedeutsam. Während neoliberale Entwicklungsstrategen in den 1980er und teils noch 1990er Jahren den Abbau und eine rigorose „*Verschlinkung*“ des Staates in Entwicklungsländern eingefordert hatten, setzte sich allmählich die Erkenntnis durch, dass es mit dem Abbau des Staates allein nicht getan sei: Es gelte auch staatliche Kapazitäten aufzubauen und zu stärken, damit der Staat zumindest grundlegende öffentliche Güter und Dienstleistungen bereitstellen und verbindliche Regeln durchsetzen könne, ohne die weder Marktkräfte noch die politischen und sozialen Entwicklungsanstrengungen greifen könnten. Zwar sollte die Bandbreite staatlicher Aktivitäten begrenzt werden oder bleiben, doch zugleich sollte die Durchsetzungs- und Leistungskraft des Staates gestärkt werden. Mit anderen Worten: Der Staat in Entwicklungsländern sollte nun nicht (*mehr*) alles machen, aber das, was er machte, sollte er gut machen – und das hieß im Sinne des Good-Governance-Konzepts: effizient, effektiv, verantwortungsvoll, transparent, partizipativ und gemeinwohlorientiert, rückgebunden an die Bedürfnisse in der Bevölkerung und mitgestaltet durch die Zivilgesellschaft, deren Mitwirkungs- und Teilhaberechte folgerichtig zu stärken

waren.

Umstritten blieb freilich, welche Kernfunktionen der Staat erfüllen sollte. Die Weltbank (1997) zählte zu den grundlegendsten Minimalfunktionen eines Staates die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Verteidigung, Recht und Ordnung, Eigentumsrechte, gesamtwirtschaftliche Politik und öffentliche Gesundheit, sowie den Schutz der Armen. Politikwissenschaftler hierzulande betonen die konkretisierungsbedürftige Trias von Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Wohlfahrt<sup>14</sup>. Aus menschenrechtlicher Sicht stellen die Menschenrechte zentrale Verpflichtungen der Staaten dar, wobei angesichts des schwer erkämpften und programmatisch beschworenen Prinzips der Unteilbarkeit der Menschenrechte oft die Frage unterbelichtet bleibt, ob und inwiefern unter den Bedingungen prekärer Staatlichkeit bestimmte Rechte oder Dimensionen von Rechten vorrangig behandelt werden sollen.

Ein Sonderproblem stellt das Phänomen zerfallender oder zerfallener Staaten dar, das mit dem Zusammenbruch der staatlichen Ordnung in Somalia 1992 kurzzeitig in den Blickpunkt der Weltöffentlichkeit rückte und später in einer Reihe weiterer, vor allem afrikanischer Länder auftrat. Nachdem viele Geberländer in den 1990er Jahren noch zurückhaltend gewesen waren, sich in versagenden, zerfallenden oder kollabierenden Staaten finanziell wie politisch zu engagieren, wurde spätestens seit den Terroranschlägen des 11. September 2001 in den USA der Staatsaufbau zu einer wichtigen sicherheits- und entwicklungspolitischen Aufgabe<sup>15</sup>. Auch menschenrechtlich ist das Thema von großer Bedeutung: Aus der Menschenrechtsperspektive ist Staatsverfall und -zerfall, zumal wenn damit innerstaatliche oder grenzüberschreitende Kriege einhergehen, ein Schauerszenario.

Neben den genannten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklungsherausforderungen wurden in zahlreichen Weltkonferenzen seit den 1990er Jahren<sup>16</sup> weitere globale Entwicklungsprobleme, etwa geschlechtsspezifischer, ökologischer oder demographischer Art, benannt, deren menschenrechtliche Bezüge im Einzelnen jeweils herauszuarbeiten wären. Für die internationale Menschenrechtsbewegung war nicht zuletzt die Weltmensenrechtskonferenz von 1993 in Wien ein Meilenstein<sup>17</sup>. Sie gab auch einen entscheidenden Impuls, Armut als ein Menschenrechtsproblem anzusehen.



## Armut und Menschenrechte



ird der Zusammen-  
 hang zwischen Armut und Menschenrechten behandelt, geht es nicht nur,  
 aber doch vor allem um die extreme Armut, die es zwar auch in reichen Industrieländern gibt<sup>18</sup>, die jedoch vor allem in Entwicklungsländern weit verbreitet ist. Ähnlich wie „Entwicklung“ ist „Armut“ ein mehrdimensionaler Begriff. Obwohl der Einfachheit halber Armut oft nur an wirtschaftlichen Kenngrößen gemessen wird (etwa an der häufig verwendeten 1- bzw. 2-US-Dollar-Kaufkraft-Marke der Weltbank), herrscht unter Armutforschern weitgehend Einvernehmen darüber, dass Armut mehr ist als Einkommensarmut. Vielfach wird die ökonomische Dimension von Armut um soziale Komponenten ergänzt, etwa um den Zugang zu Nahrung, Wasser, Wohnraum, Gesundheit und Bildung. Von extremer Armut spricht man in diesem Sinne dann, wenn Menschen nicht über die zur Existenzsicherung notwendigen Güter verfügen, um ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen und daher ein Überleben in Menschenwürde gefährdet ist. Darüber hinaus gibt es viele arme Menschen, deren Grundbedürfnisse nur knapp gedeckt sind. Diese Menschen kommen mehr schlecht als recht über die Runden. Stellen sich weitere Widrigkeiten ein – etwa Krankheit in der Familie, naturbedingte Ernteausfälle, Einkommenseinbußen oder dergleichen – büßen sie in kürzester Zeit ihre Existenzgrundlage ein.

Doch ist zu betonen: Armut ist zwar vorrangig, aber nicht ausschließlich ein materielles Problem: „Der Mensch lebt nicht von Brot allein. Es geht nicht nur um das Haben, sondern auch beziehungsweise zuallererst um das Sein“, schreibt Franz Nuscheler<sup>19</sup>. Armut weist vielfältige wirtschaftliche und soziale, aber auch soziokulturelle und politische Dimensionen auf, denn sie geht vielfach mit einer objektiven und subjektiven Ausgrenzung aus dem gesellschaftlichen und politischen Leben einher; die Entwicklungssoziologie spricht hier traditionell von Marginalisierung.

Bezüglich der subjektiven Dimensionen der Armut ist die Weltbank-Studie „Die Stimmen der Armen“ aufschlussreich<sup>20</sup>. Die Weltbank ließ rund

60.000 arme Menschen weltweit nach ihren Hoffnungen und Wünschen befragen. Offenkundig wollen sich arme Menschen vor Bedrohungen und Risiken schützen und möchten eine Chance erhalten, ihr Leben selbst zu bestimmen. Für ein besseres, selbst gestaltetes Leben wünschen sie sich grundlegende Dinge wie Nahrung, Geld, Arbeit und Gesundheit. Aber sie wünschen sich auch, dass sie am gesellschaftlichen und politischen Leben mitwirken können. Die Befragungen legten daher auch subjektive Betroffenheiten wie soziale Ausgrenzung, Ohnmachtgefühle oder mangelnde Selbstachtung offen – mit weit reichenden familiären und sozialen Folgen. Arme fühlen sich oft rechtlos, an den Rand der Gesellschaft gedrängt und ohne Stimme.

Dies legt ein komplexes Armutsverständnis nahe, wie es u.a. vom Nobelpreisträger und Wirtschaftswissenschaftler Amartya Sen vorgetragen oder auch von dem ehemaligen unabhängigen VN-Experten für Menschenrechte und extreme Armut, Arjun Sengupta, vertreten wurde. Sen zufolge gelten solche Menschen als arm, deren Wohlbefinden aufgrund mangelnder Freiheiten, Fähigkeiten und Verwirklichungschancen (*capabilities*) massiv beeinträchtigt wird. Dabei bezieht Sen – über die ökonomischen und sozialen Dimensionen der Armut hinaus – auch den Mangel an Partizipation im Sinne von politischer Mitwirkung und Teilhabe in das Verständnis von Armut ein. Sengupta betont zusätzlich den Aspekt der sozialen Ausgrenzung<sup>21</sup>. Solche Überlegungen sind in der Entwicklungsdebatte vielfach aufgegriffen worden, ohne dass freilich die gesellschaftspolitischen Dimensionen der Armut wirklich Eingang in die Armutsmessung gefunden hätten.

Inwieweit hängen nun Armut und Menschenrechte zusammen? Häufig wird der Zusammenhang zwischen der Armuts- und der Menschenrechtsproblematik bereits so eng gedacht, dass, analytisch betrachtet, der Hinweis auf kausale Wechselwirkungen trivial ist. Anders ausgedrückt: Wenn Armuts- und Menschenrechtsprobleme bereits definitorisch eng zusammenhängen, dann überrascht es nicht, dass beide sich gegenseitig befördern. Politisch-programmatisch ist jedoch die Erkenntnis, dass Armut und Menschenrechtsverletzungen eng miteinander verwoben sind und sich gegenseitig bedingen, von größter Bedeutung. Entsprechende konzeptionelle Studien, die beispielsweise im Rahmen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen erstellt wurden, entfalteten erhebliche politische Wirkung. Nicht zuletzt die VN-Menschenrechts(vertrags)organe haben immer wieder die Zusammenhänge aufgezeigt und in die politische Debatte eingebracht. Seit 1998 gibt es in wechselnder personeller Besetzung sogar einen unabhängigen VN-Experten zum Thema Menschenrechte und ex-

tremer Armut, der bis vor kurzem der Menschenrechtskommission, heute dem Menschenrechtsrat regelmäßige Bericht erstattet(e)<sup>22</sup>.

## ARMUT ALS URSACHE VON MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN

Tatsächlich kann Armut, sofern sie nicht bereits selbst als Menschenrechtsverletzung verstanden wird, Menschenrechtsverletzungen hervorrufen oder befördern. Eine Benachteiligung von Armen findet beinahe in allen Lebensbereichen statt. Nachgewiesenermaßen wirkt extreme Armut diskriminierend und grenzt viele Menschen in politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht aus. Sie hindert unzählige Menschen an der gleichberechtigten Teilnahme am öffentlichen Leben und der angemessenen Teilhabe an lebensnotwendigen Gütern; sie nimmt ihnen die Voraussetzung, ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Als solche ist sie ein Frontalangriff auf die Menschenwürde und bedroht die Rechte gerade auf Leben, Nahrung, Wasser, Wohnen, Gesundheit und Bildung. Es sind vor allem extrem arme Menschen, die weltweit an vermeidbaren und heilbaren Krankheiten sterben, an Hunger und Unterernährung leiden, keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben, unter menschenunwürdigen Bedingungen leben wie arbeiten müssen und aufgrund ihrer prekären Lebensumstände kaum Chancen haben, sich angemessen zu bilden.

Darüber hinaus gibt es unzählige Belege, dass vielen armen Menschen auch die effektive Nutzung ihrer Justizgrundrechte, ihrer bürgerlichen Freiheiten und ihrer politischen Beteiligungsrechte verwehrt bleibt. Gerade für sozial benachteiligte Menschen ist es tendenziell schwieriger, ihre Rechte einzufordern, durchzusetzen und zu nutzen. Trotz der formalen Gleichheit vor dem Gesetz erstreckt sich die Bindungs- und Schutzwirkung des Rechts *de facto* nicht auf alle Menschen gleichermaßen. Vielerorts hat der Menschenrechtsschutz eine ausgeprägte soziale Schieflage. Zu staatlichen Übergriffen gegen Arme kommt es selbst in demokratisch regierten Ländern, vor allem in jenen mit extremen sozialen Unterschieden und rechtsstaatlichen Mängeln. Hierzu zählen etwa die (re-)demokratisierten Staaten Lateinamerikas.

Für Lateinamerika lässt sich auch zeigen, wie schwierig es ist, die vielfach elitär verkrusteten gesellschaftspolitischen Herrschaftsverhältnisse aufzubrechen und breiten Bevölkerungsschichten den Zugang zu einer effektiven politischen Mitwirkung zu ermöglichen oder auch nur deren angemessene politische Repräsentation sicherzustellen. Auch nach den (Re-)Demokratisierungsprozessen der 1980er und 1990er Jahre verzerrte das ausgeprägte Maß an Ungleichheit und Armut in vielen lateinamerikanischen Ländern die realen Bedingungen von

Wettbewerb und Partizipation. Demgemäß stellt sich der Einsatz für soziale Gerechtigkeit auf dem Subkontinent nicht nur als Kampf um materielle Ressourcen dar, sondern auch als Kampf um politische und gesellschaftliche Teilhabe sowie als Kampf gegen Fremdbestimmung, Ausgrenzung, Benachteiligung und Entwürdigung, von denen gerade ärmere und indigene Bevölkerungsschichten betroffen sind. Andererseits kann ein neopopulistischer Politikstil, der eine Politik der Antipolitik propagiert und auf die Unterstützung ärmerer Bevölkerungsschichten setzt, auch das demokratische Institutionen- und Rechtsgefüge ins Wanken bringen, wie etwa die Erfahrungen in Peru der 1990er Jahre und das heutige Venezuela zeigen.

### ARMUT ALS ERGEBNIS VON MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN

Zugleich kann Armut aus Menschenrechtsverletzungen resultieren oder durch diese befördert werden. Unterdrückung, Diskriminierung und Ausgrenzung tragen wesentlich dazu bei, dass Menschen in Armut leben müssen und sich nicht aus sozialen Notlagen befreien können. [Das Armutsrisiko steigt erheblich, wenn Menschen schutzlos massiven und unberechenbaren Bedrohungen ihrer persönlichen Sicherheit und Gesundheit ausgesetzt sind und unterdrückt, verfolgt oder vertrieben werden.](#) Besonders schlimm ist die Lage in fragilen, kollabierenden und von gewaltsamen Konflikten zerrissenen Staaten, in denen der Menschenrechtsschutz versagt und es immer wieder zu humanitären Katastrophen kommt.

Aber auch in stabilen Staaten lassen sich Menschenrechtsverletzungen identifizieren, welche die Armut fördern. In zahlreichen Ländern werden Menschen mit Gewalt daran gehindert, sich zu organisieren, für ihre Rechte einzutreten und bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen zu erkämpfen. Bezeichnenderweise werden immer wieder Menschenrechtsaktivisten, Gewerkschaftsführer, Bauernvertreter oder Umweltschützer bedroht und verfolgt. Die zahlreichen Eilaktionen von Menschenrechtsorganisationen wie amnesty international oder FIAN International belegen dies eindringlich. Nicht selten werden Menschen daran gehindert, ein existenzsicherndes Einkommen zu erarbeiten, sich selbstständig zu ernähren, ein sicheres Wohnumfeld zu bewahren und sich vor massiven Gesundheitsschädigungen zu schützen. Auch skrupellose Formen der Ausbeutung, willkürliche Land- und Hausvertreibungen oder selbst Menschenhandel und Schuldknechtschaft bestehen weiterhin fort. Ein Bericht des Internationalen Arbeitsamtes (2005) zeigt, wie verbreitet das Phänomen der Zwangsarbeit noch heute ist. Hinzu kommt, dass grundlegende soziale Infra-

strukturen, soweit sie überhaupt verfügbar sind, nicht allen Menschen offen stehen. Diskriminierung und Benachteiligung beim Zugang etwa zu Gesundheitsdiensten und Bildung sind nicht nur in Entwicklungsländern ein Problem.

Mit Nachdruck ist daher an dieser Stelle zu betonen, dass nicht nur die bürgerlich-politischen, sondern auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte einen gesellschaftlichen Freiraum begründen, den der Staat zu achten und zu schützen hat. Auch soziale Menschenrechte sind also Freiheitsrechte<sup>23</sup>. Indem Staaten jedoch selbst die Menschenrechte verletzen, sich nicht schützend vor ihre Bevölkerung stellen oder zu wenig dafür tun, dass die Menschen ihre Rechte tatsächlich nutzen können, tragen sie maßgeblich dazu bei, dass Armut entsteht und andauert.

Aus dem Gesagten geht hervor, dass Menschenrechtsschutz nicht nur ein Anliegen von Menschenrechtsaktivisten ist; ihm kommt auch für die Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Bedeutung zu. Selbst noch so gute Programme der Armutsbekämpfung werden durch massive und flächendeckende Menschenrechtsverletzungen konterkariert. Umgekehrt stellt Armutsbekämpfung nicht nur ein Entwicklungsziel dar, sondern ist auch für den Menschenrechtsschutz von zentraler Bedeutung. Pointiert ausgedrückt, nützt die beste Menschenrechtsarbeit wenig, wenn Menschen weiterhin in extremen Armutssituationen leben, in denen ihre Menschenrechte massiv verletzt oder bedroht werden. So stellt sich die Frage, welche Rolle Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit spielen.

# IV.

## Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit



Obwohl die Menschenrechte bereits in den 1970er und 1980er Jahren Eingang in die staatliche Entwicklungspolitik einzelner Geberländer gefunden hatten<sup>24</sup>, wurden sie erst in den 1990er Jahren umfassend und systematisch in die Entwicklungszusammenarbeit eingebunden. Voraussetzung hierfür war nicht zuletzt das Ende des Ost-West-Konfliktes. Dadurch konnten sich die Menschenrechtspolitik und die Entwicklungszusammenarbeit aus den ideologischen Wahrnehmungsmustern und Handlungslogiken des Kalten Krieges lösen, wurden weniger stark von bündnis- und sicherheitspolitischen Interessen überlagert. Hinzu kam, dass zu Beginn der 1990er Jahre der Höhepunkt einer weltweiten Demokratisierungswelle war, die zuvor Lateinamerika erfasst hatte und nun auch Osteuropa, Afrika und Asien ergriff. Ein „*wind of change*“ strich über den Globus und gewährte der liberalen Demokratie zumindest zeitweilig starken Auftrieb. Intern wie extern wuchs dadurch der Druck auf viele Entwicklungsländer, demokratische Regierungssysteme einzuführen und die Menschenrechte zu achten.

In der Entwicklungszusammenarbeit fanden diese politischen Umbrüche insofern ihren Niederschlag, als die Geberländer des Nordens ab Anfang der 1990er Jahre eine erklärte demokratie- und menschenrechtsorientierte Entwicklungspolitik betrieben. Die Forderungen nach Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit ließen sich hierbei problemlos in Forderungen nach Good Governance einfügen. Einzelne Geberländer, auch Deutschland, sowie verschiedene inter- bzw. supranationale Organisationen wie die Vereinten Nationen, die Europäischen Gemeinschaften oder die OECD ergriffen zu Beginn der 1990er Jahre gezielt und verstärkt entwicklungspolitische Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte.

### POLITISCHE KONDITIONALITÄT

Zu solchen Maßnahmen gehört traditionell die politische Kondi-

tionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit, die in einer negativen und positiven Variante auftreten kann. Im ersten Fall wird bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen oder Demokratiedefiziten die Entwicklungszusammenarbeit eingeschränkt oder ausgesetzt. Im zweiten Fall werden Fortschritte im Bereich der Menschenrechte und der Demokratie „belohnt“, etwa durch Schuldenerlasse, günstige Kredite oder nicht-rückzahlbarer Zuschüsse.

Frühe Erfahrungen mit einer menschenrechtlichen Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit hatten schon in den 1960er und 1970er Jahren einzelne Staaten wie die USA oder die Niederlande gemacht. Auch die EG war damals schon mit dem Problem konfrontiert: Nach dem Militärputsch Idi Amins in Uganda im Jahre 1971 hatte sie nämlich – trotz der dortigen Menschenrechtsverbrechen – keine Handhabe zur Suspendierung oder Streichung der Hilfsleistungen und erließ daher ad-hoc die sogenannten Uganda-Richtlinien. Auch danach verzögerte die EG aus politischen Gründen fallweise Auszahlungen vor allem an afrikanische Staaten. Die explizite Bindung von Entwicklungsleistungen an Menschenrechte erfolgte dann im Rahmen von Abkommen der EG mit den sog. AKP-Staaten aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik, im Sinne einer politischen Konditionalisierung erstmals im Lomé-IV-Abkommen von 1989 und seiner Revision von 1995, später auch im Cotonou-Vertrag von 2000<sup>25</sup>. Seit 1992 enthalten alle Kooperations- und Entwicklungsabkommen sowie alle Assoziations- und Partnerschaftsabkommen der EG bzw. EU sog. Menschenrechtsklauseln, teils auch mit explizitem Suspendierungshinweisen.

Die vor allem negative politische Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit war von Beginn an umstritten<sup>26</sup>. Sie bot zwar einerseits die Chance, die Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit stärker zur Geltung zu bringen, doch wurden bei ihrer Anwendung rasch „*doppelte Standards*“ offensichtlich, abhängig von wirtschaftlichen oder strategischen Interessen der Geber. Der Glaubwürdigkeit dieses Instruments waren solche „*Dop-*

*pelstandards*“ in hohem Maße abträglich. Zahlreiche Studien nährten zudem Zweifel an der Wirksamkeit der politischen Konditionalisierung oder förderten zumindest ambivalente Erfahrungen gerade in Afrika zutage. Gleichwohl blieb die politische Konditionalisierung ein wichtiges Druckmittel, um Menschenrechte zu schützen. Im Idealfall wurden die Konditionalitätskriterien dabei nicht nur als negative Ausschlusskriterien verwandt, sondern dienten auch der kontinuierlichen Bewertung, Einforderung und Förderung der Menschenrechtsorientierung von Partnerländern, etwa im kritischen bilateralen oder multilateralen Dialog.

In Deutschland legte 1991 das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unter Leitung des damaligen Ministers Carl-Dieter Spranger (CSU), fünf Kriterien für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit vor, an denen sich die Vergabe von Entwicklungsleistungen orientieren sollte. Drei der Kriterien bezogen sich auf bürgerlich-politische Menschenrechte: die Beachtung der Menschenrechte (*gemessen an der Freiheit von Folter, Schutz vor willkürlichem Freiheitsentzug, Religionsfreiheit, Minderheitenschutz*), die Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess (*demokratische Wahl, politische Opposition, Vereinigungsfreiheit, Presse- und Informationsfreiheit*) und Rechtssicherheit (*insb. Unabhängigkeit der Justiz, Gleichheit vor dem Gesetz*). Als zwei weitere Kriterien kamen die Schaffung einer marktfreundlichen Wirtschaftsordnung und die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns dazu. Obwohl eine umfassende empirische Analyse der Anwendung dieser Kriterien bis heute aussteht<sup>27</sup>, lässt sich doch festhalten, dass die Kriterien, die über viele Jahre Bestand hatten, vergleichsweise flexibel und eher im Sinne einer positiven Konditionalisierung gehandhabt wurden.

2007 wurden schließlich die Konditionalitätskriterien für die deutsche EZ überarbeitet. Ob und in welcher Form Deutschland mit einem Land entwicklungspolitisch zusammenarbeitet, hängt demnach von der Entwicklungsorientierung des Landes und seinen internen Rahmenbedingungen ab. In die Beurteilung bezieht das BMZ dabei Eigenangaben zufolge die nachstehenden fünf Kriterien ein: armutsorientierte und nachhaltige Politikgestaltung, insbesondere die Orientierung an den MDGs; Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte; Demokratie und Rechtsstaatlichkeit; Leistungsfähigkeit und Transparenz des Staates; kooperatives Verhalten in der Staatengemeinschaft. Positiv hervorzuheben ist, dass die Kriterien nunmehr sowohl bürgerlich-politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte umfassen und – entsprechend jüngeren rechtsdogmatischen Entwicklungen – auf die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte abheben. Allerdings wird

bei der Operationalisierung der Menschenrechtskriterien, etwa im Rahmen von Gutachten für die Ländergespräche im BMZ, dann doch vornehmlich auf die Achtungspflichten der Staaten abgehoben und fehlen – trotz vieler sinnvoller Leitfragen und Indikatoren – spezifische Fragen zur Diskriminierung oder zu den wsk-Rechten. Erfreulicherweise wird der Bezug zu menschenrechtlichen Berichtspflichten, Aktionsplänen, Gesetzesreformen sowie zu Kontroll- und Beschwerdemechanismen hergestellt. Ebenso werden Frauenrechte betont. Wichtig ist auch, dass anhand der Kriterien die Botschaften künftig regelmäßig Bericht erstatten sollen.

### POSITIVE MASSNAHMEN DER MENSCHENRECHTSFÖRDERUNG

Ungeachtet der Diskussion um die politische Konditionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit besteht weitgehend Einvernehmen darüber, dass positive Maßnahmen und Anreize der Förderung von Menschenrechten Vorrang haben sollten vor Sanktionen, die nur als letztes Mittel gelten können. So lag schon in den 1990er Jahren der Schwerpunkt der staatlichen und schon gar der nicht-staatlichen menschenrechtsbezogenen Entwicklungszusammenarbeit auf der Unterstützung spezifischer Menschenrechtsprojekte und -programme, die auf eine langfristige Stärkung der Menschenrechte in den jeweiligen Empfängerländern abzielten. Etliche Geberländer und internationale Organisationen betreiben seit vielen Jahren eine aktive Menschenrechtsförderung. Dasselbe trifft für zahlreiche nicht-staatliche Entwicklungsorganisationen zu, in Deutschland einschließlich der politischen Stiftungen sowie der großen kirchlichen Hilfswerke wie Brot für die Welt oder Misereor.

Der ursprüngliche Fokus westlicher Menschenrechtsförderung lag dabei allerdings zunächst nicht etwa auf den – thematisch eng mit der sozioökonomischen Entwicklungsproblematik verknüpften – wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten, sondern auf den bürgerlichen und politischen Rechten, die in den Zusammenhang mit der Errichtung und Konsolidierung entwicklungsfördernder demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen gestellt wurden. In diesem Sinne wurde die Förderung der Menschenrechte zunächst vor allem als ein Bestandteil von Demokratieförderung verstanden<sup>28</sup>. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte hingegen waren zunächst kein fester Bestandteil der Entwicklungspolitik. *„Es ist nicht übertrieben“*, schrieb der Volkswirtschaftler Hermann Sautter<sup>29</sup> noch Mitte der 1990er Jahre, *„wenn man davon spricht, dass die Existenz und der Inhalt des Sozialpaktes den Geberorganisationen der bilateralen und multilateralen EZ lange Zeit unbekannt*

war“. Ähnlich laute seinerzeit der Tenor von Michael Windfuhr<sup>30</sup>, der im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Kirchlicher Entwicklungsdienst (AG KED) eine Studie zu eben diesem Thema erstellt hatte und resümierte: „*Soziale Menschenrechte sind bislang kein Thema der Entwicklungszusammenarbeit*“. In den 1990er Jahren wurden die wsk-Rechte allenfalls indirekt, im Rahmen allgemeiner Entwicklungsprojekte, gefördert, zumeist ohne klares Verständnis über den Inhalt dieser Rechte und ohne Bezug auf entsprechende Menschenrechtsabkommen.

Seitdem hat sich jedoch viel getan: Seit einigen Jahren sind die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte deutlich im Aufschwung. Eine wachsende, mittlerweile schier unüberschaubare Anzahl internationaler und nationaler Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen hat inzwischen das Thema aufgegriffen und vorangetrieben, macht Verletzungen der wsk-Rechte öffentlich oder fördert diese Rechte<sup>31</sup>. Binnen kürzester Zeit wurden die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte derart populär, dass einige ausgeschlafene Entwicklungspolitiker sogar die These vertraten, die gesamte Entwicklungszusammenarbeit diene doch der Verwirklichung dieser Rechte. Doch greift eine solche „*Gleichsetzungsthese*“ zu kurz, denn beileibe nicht jedes Entwicklungsprojekt ist ein Menschenrechtsprojekt. Im schlimmsten Fall können Entwicklungsprojekte sogar gegen Menschenrechte verstoßen. So sei nur daran erinnert, dass in den letzten zwei Jahrzehnten geschätzte 200 Mio. Menschen von entwicklungsbedingten Zwangsumsiedlungen betroffen waren, die vielfältige menschenrechtliche Probleme aufwarfen<sup>32</sup>. Vielfach mussten Menschen Infrastruktur- und Bewässerungsprojekte, Landreformen, Stadtsanierungen oder Maßnahmen zur Rohstoff- oder Energiegewinnung weichen, ohne hinreichend informiert, konsultiert, geschützt oder entschädigt zu werden. Allein im Zusammenhang mit dem umstrittenen Drei-Schluchten-Staudamm in China wurden vorsichtigen Schätzungen zufolge rund 1,4 Mio. Menschen zwangsumgesiedelt. Viele mehr kommen jetzt wegen der geologischen Spätfolgen hinzu.

Allerdings soll nicht unterschlagen werden, dass viele Aspekte und Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit eine menschenrechtliche Relevanz haben. Insofern wurden und werden die sozialen Menschenrechte tatsächlich oft implizit durch die Entwicklungszusammenarbeit befördert. Doch damit von einer expliziten Förderung dieser Rechte gesprochen werden kann, muss deutlich auf die Menschenrechte abgehoben, müssen die Menschen in der Wahrnehmung und Durchsetzung ihrer Rechte aktiv unterstützt und müssen staatliche und nicht-staatliche Pflichtenträger tatsächlich in die Verantwortung genommen werden, die Menschenrechte umzusetzen. Dies erfolgte im Hinblick auf die sozia-

len Menschenrechte erst seit wenigen Jahren. Inzwischen ist jedoch die gezielte und ausdrückliche Förderung der wsk-Rechte fester Bestandteil der staatlichen wie der nicht-staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, auch in Deutschland.

Ebenso wichtig wie die thematisch-inhaltliche Ausweitung der Menschenrechtsförderung auf die wsk-Rechte ist wachsende Bereitschaft, über ausgewiesene Menschenrechtsprojekte hinaus die Menschenrechte als Querschnittsthema der Entwicklungszusammenarbeit stärker und systematischer zu berücksichtigen. Einige Staaten und Organisationen entwickelten hier ein mehr oder minder explizites *mainstreaming*, demgemäß menschenrechtliche Aspekte – und sei es auch nur im Sinne eines *Do-not-harm-Ansatzes* – allgemein in der EZ zu prüfen seien. „Radikalisiert“ wurde ein solches *mainstreaming* in Form des sogenannten *human rights approach to development*, auf Deutsch: Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit.

#### MENSCHENRECHTSANSÄTZE IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Ein *human rights approach to development* erhebt die Menschenrechte, je nach Reichweite und Ausgestaltung, zu einem vornehmlichen oder gar zum zentralen Referenzrahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Die EZ soll demnach konsequent auf die Umsetzung von Menschenrechten abzielen, die Menschen befähigen, ihre Rechte einzufordern und gesellschaftspolitische Entscheidungsprozesse aktiv mitzugestalten, sowie die Staaten dabei unterstützen, ihren völkerrechtlich fixierten menschenrechtlichen Pflichten nachzukommen. Allerdings wurde und wird das Konzept nicht einheitlich verwandt. Viele Geber gehen nicht so weit, ihre Ziele und ihr entwicklungspolitisches Handeln derart rigoros in Funktion der Menschenrechte zu stellen, wie es strikte Verfechter eines solchen Ansatzes ursprünglich forderten<sup>33</sup>. Immerhin treten aber inzwischen etliche internationale Organisationen, Regierungen und NGOs dafür ein, Menschenrechtsverpflichtungen umfassender und konsequenter in der staatlichen wie nicht-staatlichen, bilateralen wie multilateralen Entwicklungszusammenarbeit zur Geltung zu bringen und bekennen sich zu einem „weichen“, pragmatisch gehandhabten Menschenrechtsansatz.

Auf VN-Ebene haben beispielsweise verschiedene Organisationen (*UNDP, UNICEF etc.*) bereits in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre explizit einen Menschenrechtsansatz eingeführt – und haben entsprechende Erfahrungen gesammelt und ausgetauscht<sup>34</sup>. Um die Anwendung solcher Menschenrechtsansätze auf VN-Ebene zu vereinheitlichen, verständigten sich die VN-Entwicklungseinrichtungen im Jahre 2003 auf ein gemeinsames Konzept, demzufolge

die gesamte Entwicklungszusammenarbeit in der VN die Umsetzung der Menschenrechte, so wie sie in der AEMR und den VN-Menschenrechtsabkommen niedergelegt sind, fördern und zugleich von diesen geleitet sein soll. Auch solle die Entwicklungszusammenarbeit die Fähigkeiten der Pflichtenträger und der Rechteinhaber stärken, ihre Pflichten zu erfüllen bzw. ihre Rechte einzufordern. Von der Planung bis zur Bewertung sollen sich Entwicklungsprogramme an grundlegenden menschenrechtlichen Prinzipien ausrichten, namentlich an der Universalität, Unveräußerlichkeit, Unteilbarkeit und Interdependenz der Menschenrechte, an Gleichheit, Nicht-Diskriminierung, Partizipation, Inklusion sowie an Verantwortlichkeit und Rechtsstaatlichkeit<sup>35</sup>. Teils in Zusammenarbeit mit dem VN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) wurden zahlreiche Policy-Papiere, Richtlinien, Handreichungen und operative Hilfestellungen erarbeitet sowie Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt<sup>36</sup>.

Erwähnenswert ist auch, dass der Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD – „mit aktiver deutscher Unterstützung“<sup>37</sup> – erstmals alle Mitgliedsstaaten zu einer systematischen Verankerung der Menschenrechte in der EZ verpflichtet hat<sup>38</sup>. Einige westliche Geberländer haben teilweise schon ab Ende der 1990er Jahre Schritte hin zur Einführung eines expliziten Menschenrechtsansatzes in die Entwicklungspolitik unternommen. Andere Staaten prüften zumindest, inwieweit die Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit gestärkt werden könnten. Erfolge und Probleme der Umsetzung des Menschenrechtsansatzes, der inzwischen in unterschiedlichen Bereichen angewandt wurde – von Arbeitsbekämpfung, Gesundheit und Wasser über Energie und Umweltschutz bis hin zur Beratung von Parlamenten und Dezentralisierung – sind in den jeweiligen Ländern im Detail zu untersuchen.

In Deutschland führte das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in den Jahren 2002 und 2003 im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ein Beratungsvorhaben unter dem Titel „Menschenrechtsansatz für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit“ durch, in dem geprüft wurde, wie die Menschenrechte hierzulande entwicklungspolitisch besser berücksichtigt werden könnten. In ihrem Abschlussbericht unterschied die Projektverantwortliche, Hildegard Lingnau, dabei zwischen dogmatischen, ausschließlich auf Menschenrechte abzielenden „Rights Based Approaches“ und pragmatischen, Menschenrechte als komplementäre Aufgabe erachtenden „Menschenrechtsansätzen“ (MRA) in der EZ<sup>39</sup>. Diese feinsinnige sprachliche Unterscheidung hat sich nicht durchgesetzt, zeigt aber, dass in der Diskussion um einen Menschenrechtsansatz für die deutsche Entwick-

lungszusammenarbeit – ob aus inhaltlichen oder aus politischen Gründen – das Konzept zunächst in einer eher unverbindlichen, abgeschwächten Weise verwandt wurde.

Während der Lingnau-Bericht als Referenzdokument im BMZ, auch aufgrund personeller Veränderungen, in der Folgezeit kaum mehr eine Rolle spielte, leitete gleichwohl der erste Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte (2004-2007) eine systematische Orientierung der deutschen Entwicklungspolitik an den Menschenrechten ein und bekannte sich zu einem Menschenrechtsansatz in der EZ<sup>40</sup>. Allerdings ging der Aktionsplan nicht weit über eine Fortschreibung von Einzelmaßnahmen hinaus. Der im März 2008 vorgestellte zweite Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte (2008-2010) ist konzeptionell schlüssiger und führt den Prozess der querschnittartigen Verankerung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit fort. Das Forum Menschenrechte (2008) begrüßte demnach auch die Grundausrichtung – die „große Linie“ – des Aktionsplans. Es hob u.a. hervor, dass die international verbrieften Menschenrechte als rechtlich bindende Maßstäbe und verbindliche politische Vorgaben für die EZ anerkannt wurden, forderte aber u.a. zugleich, dass der Menschenrechtsaktionsplan tatsächlich zu einer festen und nachhaltigen Verankerung und Umsetzung eines Menschenrechtsansatzes in der EZ führen und die Menschenrechte in der alltäglichen entwicklungspolitischen Praxis stärker zur Geltung kommen sollten.

Insgesamt lässt sich für Deutschland feststellen, dass weder in der staatlichen noch in der nicht-staatlichen Entwicklungszusammenarbeit ein strikter oder dogmatischer Menschenrechtsansatz verfolgt wird, der die Menschenrechte zum zentralen Referenzrahmen und Ziel der Entwicklungszusammenarbeit erheben würde. Jedoch gibt es ernsthafte Bemühungen, Menschenrechte als entwicklungspolitische Querschnittsaufgabe zu etablieren und eine menschenrechtsinformierte und -orientierte EZ zu betreiben, welche die Förderung der Menschenrechte nicht als zentrales, aber doch als wichtiges Ziel anerkennt. Man könnte hier von einem pragmatischen, inkrementellen Menschenrechtsansatz sprechen.

## V.

## Regelungen in Deutschland zu extraterritorialen Tatbeständen

" 

*e will spare no effort to promote democracy and strengthen the rule of law, as well as respect for all internationally recognized human rights and fundamental freedoms, including the right to development",*

heißt es in der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen.

Das Recht auf Entwicklung steht seit Jahrzehnten auf der Agenda der Vereinten Nationen. Obwohl seine Wurzeln bis in die 1940er Jahre zurückreichen, wurde es mit völkerrechtlichem Anspruch seit Anfang der 1970er Jahre vorgetragen, nach der Dekolonialisierungswelle der 1950er und 1960er Jahre und auf dem Höhepunkt des Nord-Süd-Konfliktes, eingebunden in die – letztlich erfolglosen – Forderungen vieler Entwicklungsländer nach einer „*Neuen Weltwirtschaftsordnung*“. Nach jahrelangen Verhandlungen verabschiedete die VN-Generalversammlung im Jahre 1986 schließlich die „*Deklaration zum Recht auf Entwicklung*“. Allein die US-Delegation stimmte seinerzeit dagegen. Acht Staaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, enthielten sich der Stimme. Die rechtlich nicht verbindliche Resolution gilt seitdem als grundlegendes Dokument zum Recht auf Entwicklung. Sie definiert das Recht auf Entwicklung folgendermaßen:

*„Das Recht auf Entwicklung ist ein unveräußerliches Menschenrecht, kraft dessen alle Menschen und Völker Anspruch darauf haben an einer wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Entwicklung, in der alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll verwirklicht werden können, teilzuhaben, dazu beizutragen und daraus Nutzen zu ziehen“<sup>41</sup>.*

Im Abschlussdokument der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 wurde das Recht auf Entwicklung erneut aufgegriffen – und dieses Mal auch von den westlichen Industriestaaten geschlossen unterstützt. Seitdem wurde es in einer Reihe weiterer Resolutionen bekräftigt. Verschiedene VN-Arbeitsgruppen beschäftigten sich bisher mit dem Thema; die derzeitige ist vom VN-Menschenrechtsrat eingesetzt und wird von einer „*High Level Task Force*“

unterstützt.

Trotz aller Bekundungen und Bemühungen hat jedoch das Recht auf Entwicklung über seine Fixierung in der afrikanischen Banjul Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker von 1981 hinaus – bislang kaum rechtliche oder politische Bindungskraft entfalten können. In den VN-Menschenrechtsgremien sind Natur und Inhalt des Rechts, das allenfalls dem „*soft law*“ zugeordnet werden kann, stark umstritten, und in der bilateralen und multilateralen Entwicklungspolitik wird bis heute kaum auf das Recht Bezug genommen. Dort kreist die Debatte weit stärker um die einzelnen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen sowie bürgerlichen und politischen Menschenrechte.

Eines der grundlegenden Probleme des Rechts auf Entwicklung ist seine komplexe Natur<sup>42</sup>: Das Recht beinhaltet individuelle und kollektive Komponenten des Menschenrechtsschutzes, stellt also sowohl ein Individualrecht als auch ein Gruppenrecht dar. Vor allem aber begründet es nicht nur einen Rechtsanspruch von Menschen und Völkern gegenüber dem eigenen Staat, sondern auch Pflichten zwischen Staaten. Die Deklaration enthält zahlreiche Bestimmungen, welche die Staaten als Pflichtenträger gegenüber Individuen und Völkern sowie auch untereinander ausweist. Welche konkreten Ansprüche sich – über die in anderen Menschenrechtsabkommen fixierten Menschenrechte hinaus – aus dem Recht ableiten lassen, ist völkerrechtlich wie politisch umstritten.

Während, vereinfacht gesprochen, Vertreter von Entwicklungsländern dazu neigen, aus dem Recht auf Entwicklung Ansprüche armer und ärmster Staaten und ihrer Bevölkerung gegenüber den reichen Staaten des Nordens abzuleiten, sehen Vertreter von Industrieländern vor allem die Regierungen vor Ort in der Pflicht, das Recht auf Entwicklung umzusetzen. Sie sind allenfalls bereit, auf freiwilliger Basis die Entwicklungsbemühungen in Entwicklungsländern zu unterstützen; rechtlich verbindliche zwischenstaatliche Pflichten leiten Industrieländer nicht aus dem Recht ab. Dahinter steht zum einen die Rechtsauffassung, dass Staaten keine Träger von Menschenrechten sein können. Zum anderen wird befürchtet, dass sich aus dem Recht auf Entwicklung weitreichende und kostspielige Verpflichtungen, mithin sogar ein „*Recht auf Entwicklungshilfe*“, ergeben könnten.

Diese Haltung bestimmt auch die Position der Bundesregierung, wie sie etwa dem jüngsten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung zu entnehmen ist<sup>43</sup>. Gemeinsam mit anderen EU-Staaten unterstützt die deutsche Regierung zwar grundsätzlich die Weiterentwicklung und Operationalisierung des Rechts auf Entwicklung, vertritt aber die Auffassung, dass es sich um kein neues Men-

schenrecht handle, sondern vielmehr um die Synthese der bereits verankerten bürgerlich-politischen und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Es sei ein „*Recht auf die Verwirklichung von Rechten*“ innerhalb der Staaten, verpflichte lediglich die jeweiligen Staaten gegenüber ihren Bürgern, und begründe keinerlei Rechte und Verpflichtungen zwischen Staaten. Ein rechtlich bindendes Instrument, etwa eine Konvention zum Recht auf Entwicklung, ist daher aus Sicht der Bundesregierung wie auch anderer EU-Staaten weder erforderlich noch angebracht. Den Mehrwert eines Rechts auf Entwicklung sieht die Bundesregierung darin, „... *im Sinne von MDG 8 konkrete Entwicklungspartnerschaften zwischen Staaten und multilateralen Institutionen auf- und auszubauen, die zu einer Verbesserung der Menschenrechte, namentlich in unseren Partnerländern, beitragen*“ (ebda.). Als solches trägt es allenfalls zur menschenrechtlichen Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit bei, wie sie im Rahmen des Menschenrechtsansatzes in der EZ politisch postuliert wird.

Eine nicht nur politische, sondern rechtlich verbindliche Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit an den Menschenrechten ist allerdings nicht auf die vertragliche Kodifizierung des Rechts auf Entwicklung angewiesen; sie könnte sich teilweise auch durch eine Anerkennung „*extraterritorialer Staatenpflichten*“ ergeben, die verschiedentlich aus den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten des VN-Sozialpaktes abgeleitet werden. Während es dem allgemeinen Menschenrechtsverständnis entsprechen dürfte, dass die international anerkannten Menschenrechte das staatliche Handeln insgesamt binden, gleich ob es im eigenen Land oder anderswo zum Tragen kommt, ist es völkerrechtlich noch sehr umstritten, ob und inwieweit die Staaten menschenrechtliche Verpflichtungen gegenüber Menschen außerhalb ihres Hoheitsgebietes haben. Zwar wird inzwischen zusehends anerkannt, dass die Staaten in ihren bilateralen und multilateralen Beziehungen nicht selbst die Menschenrechte verletzen dürfen, darüber hinaus gehende Schutz- und Unterstützungspflichten (hier im Sinne unterstützender Gewährleistungspflichten) werden jedoch bestritten.

Gleichwohl wird den extraterritorialen Staatenpflichten auf VN-Ebene wachsende Bedeutung beigemessen. Entwicklungspolitisch werden sie von etlichen NGOs, in Deutschland vor allem von Brot für die Welt, dem Evangelischen Entwicklungsdienst und FIAN International, eingefordert. Dabei ist zu betonen, dass es sich bei extraterritorialen Staatenpflichten lediglich um eine zusätzliche Dimension des Menschenrechtsschutzes handelt und sie nicht die Staaten ihrer innerstaatlichen Verantwortung entheben. Jedem Staat obliegt nach wie vor die Hauptverantwortung für die Menschenrechte im eigenen Land.

# VI.

## Herausforderungen und Empfehlungen für die deutsche Politik



Aus dem Gesagten geht hervor, wie wichtig es ist, die „Welten“ der Menschenrechtspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit enger zusammenzuführen. Für die Menschenrechtsarbeit bedeutet dies, dass sie den Armutskontext systematischer berücksichtigt. Die Entwicklungszusammenarbeit hingegen muss sich stärker der Menschenrechtsproblematik zuwenden. Eine stärkere menschenrechtliche Orientierung, auch deutscher Entwicklungszusammenarbeit ist anzuraten; sie würde die bisherige Entwicklungszusammenarbeit nicht ersetzen, sondern ergänzen bzw. deren menschenrechtsrelevante Merkmale stärker akzentuieren. Zu diesem Zweck wäre Folgendes vonnöten:

**1** In der Entwicklungszusammenarbeit sollte ein deutlicher Bezug zu den bestehenden Menschenrechtsabkommen und den bereits etablierten Menschenrechtsnormen hergestellt werden. D.h. die Menschenrechtsverträge und die inhaltliche Bedeutung der jeweiligen Menschenrechtsnormen müssen wirklich bekannt sein und es muss auf sie Bezug genommen werden. Bezüglich der inhaltlichen Bestimmung der wsk-Rechte bestehen hier teilweise noch Wissenslücken in der EZ, obwohl der VN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in zahlreichen Kommentaren die Rechte konkretisiert hat<sup>44</sup>. Zudem mangelt es mitunter an einem anwendungsbezogenen Verständnis dieser Rechte. Mit den FAO-Leitlinien für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung (2004) liegt beispielsweise ein Katalog politikfeldbezogener Umsetzungsempfehlungen für ein soziales Menschenrecht vor. Aber auch zu anderen sozialen Menschenrechten liegen hilfreiche Leitlinien vor, so etwa bezüglich Vertreibungen und Umsiedlungen<sup>45</sup>.

**2** Bedürftige Menschen müssen tatsächlich als Träger von Rechten anerkannt werden. Dadurch wird das Handlungsinstrumentarium der Betroffenen und ihrer Unterstützerguppen erweitert, und zwar nicht nur um rechtliche

Maßnahmen (*Klagen, Beschwerden*), sondern auch um gesellschaftspolitische Mitwirkungsformen. Menschenrechte haben immer auch aufklärende, appellative und politische Funktionen. Indem gerade arme und benachteiligte Menschen darin unterstützt werden, ihre Rechte einzufordern und durchzusetzen, werden deren *empowerment* und Partizipation gestärkt. Diese stellen sowohl menschenrechtliche als auch entwicklungspolitische Kernprinzipien dar. Sie finden ihren rechtlichen Ausdruck u.a. im Recht auf Mitwirkung an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten, in der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie auch im Recht auf Bildung, das selbst wiederum ein „empowerment right“ darstellt.

**3** Pflichtenträger und Verantwortlichkeiten sind deutlich zu benennen. Aus der Natur des Völkerrechts ergibt sich, dass die Staaten die Hauptverantwortung für die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte tragen. Auch im Rahmen der EZ lassen sich diese Pflichten einfordern, und zwar Bezug nehmend auf anerkannte Interpretationen der einzelnen Rechte. Das traditionell stark sozioökonomisch ausgerichtete Monitoring der Entwicklungszusammenarbeit lässt sich so um menschenrechtliche Kriterien erweitern, die prüfen und sicherstellen sollen, dass sowohl der Entwicklungsprozess als auch die Entwicklungsergebnisse menschenrechtskonform ausfallen. Die - bislang nur sehr bedingt gegebene - menschenrechtliche Bindung auch nicht-staatlicher Akteure, vor allem der Privatwirtschaft, ist dabei eine der großen menschenrechtlichen Herausforderungen der Zukunft.

**4** Extraterritoriale Staatenpflichten sind anzuerkennen. Im Sinne ihrer internationalen Verpflichtungen sollte dabei die Bundesregierung zumindest sicherstellen, dass sie durch ihr internationales Handeln nicht die Menschenrechte in anderen Ländern verletzt (*extraterritoriale Achtungspflichten*). Zudem sollte die Bundesregierung darauf hinwirken, dass private Akteure, etwa Unternehmen, in ihrem Kontroll- und Einflussbereich nicht die Menschenrechte in anderen Ländern verletzen (*extraterritoriale Schutzpflichten*). Auch sollte die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit andere Staaten darin unterstützen, die Menschenrechte umzusetzen und zu gewährleisten (*extraterritoriale Unterstützungspflichten*). Solche Forderungen beziehen sich nicht nur auf die Entwicklungszusammenarbeit, sondern auf die gesamte Politik.

5 In der praktischen Entwicklungszusammenarbeit sind die bereits eingeleiteten menschenrechtliche Bewusstseinsbildungs-, Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen zu verstetigen und auszuweiten, um innerhalb der Institutionen und Organisationen ein problemadäquates Verständnis von Menschenrechten zu entwickeln, das in die praktische Arbeit einfließen kann. Wichtig ist hierbei die Klärung praktischer Umsetzungsfragen, die den Mehrwert menschenrechtlicher Ansätze in der alltäglichen Praxis der Entwicklungszusammenarbeit verdeutlichen. Hier sind auch die Durchführungsorganisationen der staatlichen EZ gefragt. Das GTZ-Sektorvorhaben „*Menschenrechte umsetzen in der EZ*“ bietet hier bereits wichtige Hilfestellungen, die es konsequent zu nutzen gilt. Zudem sind innerhalb der staatlichen und internationalen Entwicklungsinstitutionen die Kapazitäten für Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen bzw. ein *human rights assessment* erheblich auszubauen.

Alles in allem würde eine stärkere menschenrechtliche Ausrichtung und Profilierung der bi- und multilateralen EZ die menschenrechtlichen Prinzipien stärken, die bereits jetzt in der Entwicklungszusammenarbeit von großer Bedeutung sind: *empowerment*, Partizipation, Nicht-Diskriminierung, Chancengleichheit, Transparenz und Rechenschaftspflicht. Gerade bei der Förderung besonders verletzlicher Gruppen wie Frauen, Kinder und Minderheiten decken sich die Zielgruppen von Armutsbekämpfung und Menschenrechtsförderung.

Abschließend sei jedoch darauf hingewiesen, dass eine verstärkte Menschenrechtsförderung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit leicht konterkariert werden kann, wenn die übergreifenden politischen, gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen den Menschenrechten abträglich sind. Über die Entwicklungszusammenarbeit hinaus sollten daher die Bundesregierung und ihre europäischen Partner auf eine menschenrechtskonforme Ausgestaltung nicht nur nationaler, sondern auch internationaler Ordnungen hinwirken. Letztlich geht es darum, die viel zitierte Globalisierung menschenrechtsverträglich zu gestalten.

## Literatur

- ◆ Amnesty International India et al. 2007: A Handbook on UN Basic Principles and Guidelines on Developmentbased Evictions and Displacement, New Delhi
- ◆ Bendel, Petra et al. (Hrsg.) 2003: Demokratie und Staatlichkeit, Wiesbaden
- ◆ BMZ 2004: Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007  
Menschen haben ein Recht auf Entwicklung, Bonn
- ◆ BMZ 2008: Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010, Berlin
- ◆ BMZ 2008a: Weißbuch zur Entwicklungspolitik. 13. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung, Berlin
- ◆ Bösl, Anton 2007: Good Governance als Paradigma moderner Entwicklungspolitik,  
in: KAS-Auslandsinformationen, Nr. 2/07, S. 6-34
- ◆ Brock, Lothar (Hrsg.) 1996: Menschenrechte und Entwicklung, Hannover/Frankfurt
- ◆ Brot für die Welt 2005: Policy Paper zur Menschenrechtsorientierung des Entwicklungsansatzes  
von Brot für die Welt, Stuttgart
- ◆ DAC 2007: Action-oriented Policy-Paper on Human Rights and Development,  
DCD/DAC (2007) S. 15
- ◆ Debiel, Tobias 2005: Fragile Staaten als Problem der Entwicklungspolitik, in: Aus Politik und  
Zeitgeschichte, Nr. 28-29, S. 12-18
- ◆ Debiel, Tobias/ Lambach, Daniel/ Pech, Birgit 2007: Geberpolitiken ohne verlässlichen Kompass?,  
in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 48, S. 10-16
- ◆ Debiel, Tobias/ Lambach, Daniel/ Reinhardt 2007: „Stay engaged“ statt „Let Them Fail“  
Ein Literaturbericht über entwicklungspolitische Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit, INEF  
Report 90/2007, Duisburg
- ◆ Derksen, H. 2002: Human Rights: A Matter of Deceny and Dignity. Human Rights Principles in  
ICCO's development work, Zeist
- ◆ Deutscher Bundestag 2008: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Achter Bericht der  
Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in  
anderen Politikbereichen, BT-Drucksache 16/10037, Berlin
- ◆ Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.) 2005: Die „General Comments“ zu den VN-  
Menschenrechtsverträgen, Baden-Baden
- ◆ Deutsche Welthungerhilfe (Hrsg.) 1992: Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit in  
Theorie und Praxis, Bonn
- ◆ Erdmann, Gero 1999: Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt, Bonn
- ◆ Fischer, Karin et al. 2007: Entwicklung und Unterentwicklung, Wien
- ◆ Forum Menschenrechte 2008: Stellungnahme des Forum Menschenrechte anlässlich der

- Vorstellung des Entwicklungspolitischen Aktionsplans für Menschenrechte 2008-2010, Berlin  
[www.forum-menschenrechte.de](http://www.forum-menschenrechte.de)
- ◆ Fues, Thomas/ Hamm, Brigitte (Hrsg.) 2001: Die Weltkonferenzen der 90er Jahre. Baustellen für Global Governance, Bonn
  - ◆ Fukuyoma, Francis 2006: Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik, Berlin
  - ◆ Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) 2007: Halbzeit für die Millenniumsziele Sechster GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik, Berlin/ Bonn
  - ◆ Hamm, Brigitte 2001: A Human Rights Approach to Development, in: Human Rights Quarterly, Vol. 23, No. 4, S. 1005-1031
  - ◆ Hamm, Brigitte 2003: Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit. Ansätze und Erfahrungen von UNICEF und UNDP, Bonn: DIE
  - ◆ Hamm, Brigitte 2006: Good Governance und Menschenrechte – Bad Governance und Korruption, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.): Globale Trends 2007, Frankfurt/M., S. 225-246
  - ◆ Heinz, Wolfgang 2004: Die Förderung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union, in: Selchow, Ulla/ Hutter, Franz-Josef (Hrsg.): Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit, Wiesbaden, S. 57-67
  - ◆ Heinz, Wolfgang 2006: Menschenrechtsrelevanz in der Arbeit der KfW. Eine Portfolioanalyse ausgewählter Projekte, Berlin
  - ◆ Human Rights Council of Australia 1995: The Rights Way to Development: A human rights approach to development assistance, Australia
  - ◆ Human Rights Watch 2008: On the Margins of Profit. Rights at Risk in the Global Economy, New York
  - ◆ Internationales Arbeitsamt 2005: Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit, Genf
  - ◆ inwent (Hrsg.) 2003: International Policy Dialogue: Human Rights in Developing Countries How can development cooperation contribute to furthering their advancement? Summary Report, Berlin
  - ◆ Kirchmeier, Felix 2006: The Right to Development – where do we stand?, FES Dialogue on Globalization, Occasional Papers Nr. 23, Geneva
  - ◆ Klemp, Ludgera/ Poeschke 2005: Good Governance gegen Armut und Staatsversagen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 28-29, S. 18-25
  - ◆ Krennerich, Michael 2005: Die Förderung sozialer Menschenrechte durch nicht-staatliche Organisationen, in: MenschenRechtsMagazin, Jg. 10, H. 1, S. 30-48
  - ◆ Krennerich, Michael 2006: Soziale Menschenrechte sind Freiheitsrechte! Plädoyer für ein freiheitliches Verständnis wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, in: Deutsches Institut für Menschenrechte et al. (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2007, S. 57-66

- ◆ Krennerich, Michael 2007: Antworten auf den Fragenkatalog. Öffentliche Anhörung „Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit“, 14. November 2007, Bundestag, Ausschuss für Menschenrechte, Aussch. Drucks. 16(17)0076, Berlin  
siehe auch [www.menschenrechte.org](http://www.menschenrechte.org), [www.forum-menschenrechte.de](http://www.forum-menschenrechte.de)
- ◆ Lingnau, Hildegard 2003: Menschenrechtsansatz für die deutsche EZ, Bonn
- ◆ Morsink, Johannes 1999: The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting, and Intent, Philadelphia, Penn
- ◆ Narayan, D. et al. 2000: Voices of the Poor, New York
- ◆ Neß, Oliver 2004: Das Menschenrecht auf Entwicklung. Sozialpolitisches Korrektiv der neoliberalen Globalisierung, Münster
- ◆ Nohlen, Dieter/ Nuscheler, Franz (Hrsg.) 31993: Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1: Grundprobleme, Theorien, Strategien, Bonn
- ◆ Nuscheler, Franz 1996: Menschenrechtsschutz durch Konditionierung der Entwicklungshilfe?, in: Brock, Lothar (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung, Hannover/ Frankfurt a.M., S. 65-72
- ◆ Nuscheler, Franz 2005: Entwicklungspolitik, Bonn
- ◆ Nuscheler, Franz/ Messner, Dirk (Hrsg.) 1996: Weltkonferenzen und Weltberichte, Bonn
- ◆ Nuscheler, Franz/ Roth, Michèle (Hrsg.) 2006: Die Millennium-Entwicklungsziele, Bonn
- ◆ OHCHR 2004: Human Rights and Poverty Reduction. A Conceptual Framework, Geneva
- ◆ OHCHR 2006: Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation, Geneva
- ◆ OHCHR 2008: Claiming the Millennium Development Goals. A human rights approach, New York/ Geneva
- ◆ Sautter, Hermann 1996: Soziale Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit: Von der Kongruenz der Ziele zur Komplementarität der Mittel, in: Brock, Lothar (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung, Hannover/ Frankfurt a.M., S. 181-193
- ◆ Schläppi, Erika 1998: Menschenrechte in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, Baden-Baden
- ◆ Schmidt, Siegmund 2006: Menschenrechte und Demokratie, in: Ihne, Hartmut/ Wilhelm, Jürgen (Hrsg.): Einführung in die Entwicklungspolitik, Münster, S. 101-108
- ◆ Schmitz, Andrea 2006: Konditionalität in der Entwicklungspolitik, SWP-Studie, Berlin
- ◆ Schneckener, Ulrich 2006: „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern, Baden-Baden
- ◆ Selchow, Ulla/ Hutter, Franz-Josef (Hrsg.) 2004: Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit, Wiesbaden
- ◆ Sen, Amartya 2002: Ökonomie für den Menschen. Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München

- ◆ Stokke, Olav (Hrsg.) 1995: *Aid and Political Conditionality*, London
- ◆ Tschampa, Friederika 2004: Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen, in: Selchow, Ulla/ Hutter, Franz-Josef (Hrsg.): *Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit*, Wiesbaden, S. 33-56
- ◆ UNDP 2000: *Bericht über die menschliche Entwicklung 2000. Menschenrechte und menschliche Entwicklung*, Bonn
- ◆ UNDP 2007: *Operationalizing Human-Rights-Based Approaches to Poverty Reduction. Interim Pilot Project Report*, New York
- ◆ UNDP, Oslo Governance Centre 2007: *Human Rights and the Millenium Development Goals. Making the Link*, Oslo
- ◆ United Nations 2003: *The Human Rights-Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Un-derstanding Among UN-Agencies*, New York
- ◆ VENRO 2004: *Wie kommen die Armen zu ihren Rechten? Armutsbekämpfung und Menschenrechte*, Bonn/ Berlin
- ◆ Weiss, Stefanie/ Schmierer, Joschka (Hrsg.) 2007: *Prekäre Staatlichkeit und internationale Ordnung*, Wiesbaden
- ◆ Windfuhr, Michael 1997: *Soziale Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit. Eine Herausforderung für die Kirchen*, Hamburg
- ◆ Windfuhr, Michael 2004: Die Bedeutung der sozialen Menschenrechte in der Arbeit internationaler Menschenrechts-organisationen, in: Selchow, Ulla/ Hutter, Franz-Josef (Hrsg.): *Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit*, Wiesbaden, S. 195-207
- ◆ Weltbank 1997: *Weltentwicklungsbericht 1997. Der Staat in einer sich ändernden Welt*, Washington D.C.
- ◆ Weltbank 2006: *Weltentwicklungsbericht 2006: Chancengerechtigkeit und Entwicklung*, Washington D.C./ Düsseldorf

## ENDNOTEN

- 1 vgl. Morsink 1999
- 2 So die ehemalige VN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Louise Arbour, in einem Gastkommentar in der taz vom 9.12.2006
- 3 Siehe hierzu u.a. Nohlen/ Nuscheler (1993), Nuscheler (2005), Fischer et al. (2007), Debiel et al. (2007)
- 4 Pressemitteilung vom 16.07.2008: „Kabinett beschließt Weißbuch zur Entwicklungspolitik“. <http://www.bmz.de>
- 5 UNDP 2000: 1
- 6 UNDP 2000: 2
- 7 Hier bedürfte es einer ausgiebigen Diskussion entsprechender quantitativer Studien vor allem aus dem anglo-amerikanischen Sprachraum, die an dieser Stelle nicht zu leisten ist
- 8 inwent 2003: 14
- 9 Zu Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen siehe z.B. Human Rights Watch 2008 sowie die Berichte des Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations, John Ruggie, die auf der Website des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte einsehbar sind (<http://www.ohchr.org>)
- 10 vgl. etwa VENRO 2004, UNDP, Oslo Governance Centre 2007 und vor allem OHCHR 2008
- 11 siehe GKKE 2007
- 12 OHCHR 2008: VII
- 13 vgl. die Überblicksdarstellungen in Klemp/ Poeschke 2005, Hamm 2006 und Bösl 2007
- 14 vgl. etwa Bendel et al. 2003, Schneckener 2006, Weiss/ Schmierer 2007
- 15 vgl. Fukuyama 2006, Debiel 2005, Debiel/ Lambach/ Reinhard 2007
- 16 vgl. Messner/ Nuscheler 1996, Fues/ Hamm 2001
- 17 vgl. Brock 1996
- 18 Siehe etwa den USA-Bericht zu Menschenrechten und extremer Armut von Arjun Sengupta von März 2006 (E/CN.4/2006/43/Add.1)
- 19 2005: 147
- 20 Narayan et al. 2000
- 21 Siehe die verschiedenen Berichte Senguptas, etwa jenen vom 11. Februar 2005 (E/CN.4/2005/49)
- 22 Die zahlreichen lesenswerten Berichte der unabhängigen Experten sind allesamt auf der Homepage des Hoch-kommissariats für Menschenrecht abrufbar (<http://www.ohchr.org>) und werden hier nicht nochmals eigens zitiert
- 23 vgl. Krennerich 2006
- 24 vgl. Schläppi 1998, Erdmann 1999
- 25 vgl. Heinz 2004
- 26 vgl. etwa Stokke 1995, Nuscheler 1996, Schmitz 2006
- 27 vgl. Schmidt 2006: 106
- 28 Erdmann 1999: 9
- 29 1996: 185
- 30 1997: 80
- 31 vgl. Windfuhr 2004, Krennerich 2005
- 32 vgl. Roos 2007: 27
- 33 vgl. etwa Human Rights Council of Australia 1995 oder Derksen 2002
- 34 vgl. Hamm 2003, Tschampa 2004
- 35 United Nations 2003
- 36 z.B. OHCHR 2006, 2008
- 37 Bundestag 2008: 92
- 38 vgl. DAC 2007
- 39 Lingnau 2003: 25
- 40 vgl. BMZ 2004
- 41 Bundeszentrale für Politische Bildung 2004: 253
- 42 vgl. auch Neß 2004, Kirchmeier 2006
- 43 BT-Drucksache 16/10037, S. 92
- 44 DIMR 2005
- 45 Amnesty International et al. 2007



**SECRETARY**

# Wirtschaft & Menschenrechte

Dr. Katharina Spieß *Amnesty International Deutschland*

Seit den 90er Jahren sind Unternehmen zunehmend grenzüberschreitend und weltweit tätig. Die Gründe dafür sind vielfältig, unter anderem sind die Bedingungen für die internationale Tätigkeit von Unternehmen durch staatliche und zwischenstaatliche Regeln erweitert worden. So werden ausländische Direktinvestitionen von Unternehmen durch eine Vielzahl von bilateralen Direktinvestitionen abgesichert, durch die Welthandelsorganisationen werden Märkte weitgehend liberalisiert.

Heute haben deutsche Unternehmen mehr als 22.000 Auslandsstandorte und beschäftigen dort ca. 4, 5 Millionen Arbeitnehmer. In Entwicklungsländern haben deutsche Unternehmen rund 2.800 Töchterunternehmen. 2005 lag der Investitionsbestand deutscher Unternehmen in Entwicklungsländern bei 32 Milliarden Euro. Im Vergleich zu 1972 hat sich 2006 die Höhe der ausländischen Direktinvestitionen weltweit verdreißendsechzigfach. Allein diese Zahlen zeigen, dass transnational agierende Unternehmen in einer nie zuvor da gewesenen Weise Einfluss auf die Lebensverhältnisse von Menschen nehmen.

In vielfältiger Weise können durch die unternehmerische Tätigkeit Menschenrechte berührt sein. So kann ein Unternehmen selbst die Rechte beeinträchtigen, z. B. wenn es seine Arbeitnehmer ausbeutet und deren Rechte in der Arbeit missachtet oder wenn es zur Sicherung seines Betriebsgeländes Sicherheitskräfte einsetzt, die unverhältnismäßige Gewalt einsetzen, foltern oder gar Menschen töten. Unternehmen können aber auch von Menschenrechtsverlet-

zungen profitieren, z. B. indem sie Rohstoffe von Warlords beziehen, die mit den Erlösen der Rohstoffverkäufe brutale Bürgerkriege finanzieren oder indem sie sich auf Gelände ansiedeln, von dem zuvor die Bewohner gewaltsam vertrieben wurden. Schließlich können Unternehmen auch an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sein, z. B. indem sie an Infrastrukturprojekten mitarbeiten, bei denen Menschen zwangsweise und ohne Entschädigung umgesiedelt werden.

Wegen des zunehmenden Einflusses von Unternehmen ist insbesondere in den letzten zwei Jahrzehnten eine sehr lebhafte Diskussion entbrannt, wie Menschen vor schädlichem Handeln von Wirtschaftsunternehmen geschützt werden können und welche Verantwortung die Wirtschaft für die Menschenrechte trägt.

Dieser Artikel unternimmt den Versuch, einen Überblick über den aktuellen Stand der Debatte zu geben und dabei gleichzeitig einige Entwicklungen der letzten zwei Jahrzehnte nachzuzeichnen. Dazu wird zunächst kurz das traditionelle Verständnis des Menschenrechtsschutzes dargestellt. Im Anschluss wird die Frage der direkten Verantwortlichkeit von Unternehmen für Menschenrechte erörtert. Im dann folgenden Teil werden die innerstaatlichen und extraterritorialen Schutzpflichten von Staaten diskutiert.

Zum Schluss werden einige Empfehlungen an die deutsche Politik formuliert.



## Das internationale Menschenrechtsschutzsystem ist staatenzentriert



Als vor sechzig Jahren die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verabschiedet wurde, stand für die Verfasserinnen und Verfasser fest: Diese Rechte verpflichten den Staat. Staatliches Handeln sollte durch Menschenrechte begrenzt und geleitet werden. Der diesem System zugrunde liegende Gedanke ist der eines Staates, der willens oder in der Lage ist, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.

In einem solchen staatenzentrierten System obliegt es dem Staat, den einzelnen vor Verletzungen seiner Rechte durch Unternehmen zu schützen. Dazu gehört, dass er den Rahmen für unternehmerisches Handeln setzt, diesen Rahmen durchsetzt und Verletzungen der Regeln sanktioniert. Im Arbeitsrecht haben sich die Staaten im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) umfassend dazu verpflichtet: in mehr als 182 internationalen Verträgen regeln die Vertragsstaaten die tägliche und wöchentliche Höchstarbeitszeit, die Anforderungen an den Arbeitsplatz, das Verbot der Kinderarbeit, die Lohnzahlung und die Mindestzahl an jährlichen Urlaubstagen. Indem sie die Verträge ratifizieren, verpflichten sich die Vertragsstaaten, diese Regelungen in nationales Recht umzusetzen. Deutschland hat das z. B. mit dem Urlaubsgesetz oder dem Gesetz über die Arbeitszeit getan. Gleichzeitig haben sich die Mitgliedstaaten der ILO auch verpflichtet, staatliche Arbeitskontrolleure einzusetzen, die die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Regeln überprüfen. Schließlich müssen alle Regelungen auch gerichtlich durchsetzbar sein.

Was aber geschieht, wenn ein Staat nicht willens ist, den einzelnen zu schützen? Die Arbeitsbedingungen sind in vielen Ländern auch deswegen so schlecht, weil die Staaten ihrer internationalen Verpflichtung, die Arbeitnehmerrechte durchzusetzen, nicht nachkommen. Wenn sowohl Kapital als auch Arbeit von einem Staat in einen anderen verlagert werden können, dann stehen auch Staaten im Wettbewerb zu einander. Folge dieses Wettbewerbs ist häufig eine Abwärtsspirale bei Arbeits- und Sozialrechten. So sehen es einige Staaten als Standortvorteil an, wenn sie Arbeitsschutzregelungen nicht oder nur ungenü-

gend durchsetzen. China hat eine der fortschrittlichen Arbeitsschutzgesetze, setzt diese aber nicht durch. Da es auch keine freien Gewerkschaften erlaubt, haben Arbeitnehmer kaum eine Möglichkeit, schlechte Arbeitsbedingungen zu verändern und sich gegen Missbräuche zu wehren. Eine Reihe von Staaten, wie z. B. Indonesien und Senegal, richten Sonderwirtschaftszonen ein, in denen nicht nur besondere Steuervergünstigungen für Unternehmen bestehen, sondern auch Arbeitnehmerrechte eingeschränkt sind. Einige dieser Sonderwirtschaftszonen werden ausdrücklich als gewerkschaftsfrei bei ausländischen Investoren beworben. [Der Staat zieht sich hier aus seiner ordnungspolitischen Rolle zurück, um im Wettbewerb um ausländische Direktinvestitionen bestehen zu können.](#)

In dieser Situation kommt ein staatenzentriertes Menschenrechtssystem an seine Grenzen. Es gerät auch dann an seine Grenzen, wenn der Staat nicht in der Lage ist, den einzelnen vor schädlichem Handeln von Wirtschaftsunternehmen zu schützen, insbesondere weil seine Staatlichkeit nicht so weit reicht. Dieses Problem stellt sich insbesondere in einigen afrikanischen Staaten, so auch im nigerianischen Nigerdelta. Dort ist die Ölförderung im Wesentlichen in der Hand von großen, internationalen Ölkonzernen: Shell, Chevron-Texaco, Total, Nigeria Agip Oil Company (NAOC), Exxon-Mobil und Statoil, die die Ölförderung dort als Joint-Venture mit dem nigerianischen Staat betreiben. Die Unternehmen dort stützen sich zur Sicherung ihrer Anlagen und Pipelines auf staatliche und private Sicherheitskräfte, die von den Unternehmen bezahlt werden. Wegen der angespannten Sicherheitslage im Nigerdelta sind die Sicherheitskräfte immer wieder an gewaltsamen Auseinandersetzungen in Gemeinden, die in der Nachbarschaft der Ölanlagen sind, beteiligt.

Im Nigerdelta ist der Staat weitgehend abwesend. Von der lokalen Bevölkerung werden dagegen die Ölförderung als Ansprechpartner und als einzig funktionierende Institutionen wahrgenommen, die im Alltag der örtlichen Bevölkerung präsent sind. Nach 1995, dem Tod von Ken Saro-Wiwa, haben sich viele Unternehmen den Gemeinden gegenüber verpflichtet, bestimmte soziale

Leistungen zu erbringen. Diese Tätigkeit der Unternehmen birgt eine Reihe von Problemen mit sich, denn die lokale Bevölkerung wird nicht angemessen beteiligt, die Leistungen werden nicht diskriminierungsfrei erbracht, sie sind nicht in ein entwicklungspolitisches Gesamtkonzept eingebettet, sie werden zum Teil nur in den Gemeinden erbracht, die den Ölanlagen am nächsten gelegen sind. Daraus folgen Konflikte zwischen den begünstigten Gemeinden und den weiter entfernt liegenden Gemeinden, die nicht von den Leistungen profitieren. Zudem haben die Betroffenen keine Möglichkeit, sich bei Diskriminierung oder Problemen zu beschweren, denn die Unternehmen sind bezüglich ihrer Sozialleistungen nicht rechenschaftspflichtig.

Wegen der jahrzehntelangen Ölförderung gehört das Nigerdelta mittlerweile zu einem der fünf am meisten durch Öl geschädigten Ökosysteme der Welt. Dies ist zum einen auf überaltete Pipelines und Materialfehler zurückzuführen, zum anderen auf Sabotage. Ölunternehmen verwenden im Nigerdelta nicht die Technologie und die Praktiken, die dem neuesten Stand der Forschung entsprechen, wie sie dies in Industriestaaten tun. Durch die Ölverseuchung wird der örtlichen Bevölkerung, die vom Ackerbau und Fischfang lebt, die Lebensgrundlage genommen. Wenn sie überhaupt eine Entschädigung erhält, ist diese oft nicht ausreichend. Ohne ihre traditionelle Lebensgrundlage verschärft sich die Armut der lokalen Bevölkerung. Auch deswegen verlangt sie von den Ölunternehmen, dass diese Arbeitsplätze für sie schaffen.

Das Nigerdelta ist zudem das Gebiet, in dem weltweit am meisten Gas abgefackelt wird. Dabei werden eine Vielzahl von gesundheitsschädlichen Stoffen freigesetzt, die insbesondere die Atemwege schädigen können. Nach einem nigerianischen Gesetz aus dem Jahr 1984 ist das Gasabfackeln nur mit einer Ausnahmegenehmigung erlaubt. Keines der im Nigerdelta tätigen Unternehmen hat eine solche Ausnahmegenehmigung. Nigerianische Gerichte haben u.a. Shell bereits wiederholt dazu verurteilt, das Gasabfackeln umgehend einzustellen. Bis heute ist Shell dem nur ungenügend nachgekommen.

Das Beispiel Nigerias zeigt, welche Probleme in einem Staat mit schwacher Staatlichkeit entstehen können. [Wie kann der einzelne vor Eingriffe in seine Rechte durch Unternehmen geschützt werden, wenn ein Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, den einzelnen zu schützen?](#) In dieser Situation sind zwei Möglichkeiten denkbar: Entweder andere Staaten müssen in diesen Fällen die Menschen vor dem schädlichen unternehmerischen Handeln schützen oder aber die Unternehmen stehen selbst in der Pflicht, alle Handlungen zu unterlassen, die zu Beeinträchtigungen der Menschenrechte führen. Beide Optionen werden seit den 90er Jahren international diskutiert.



## Pflichten der Unternehmen, die Menschenrechte zu schützen



ereits die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte unterstreicht, dass alle Organe eine Verantwortung für die Menschenrechte tragen. Seit den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts wird zunehmend anerkannt, dass auch nicht-staatliche Akteure, wie z. B. Rebellengruppen oder internationale Organisationen, eine rechtliche Verantwortung für die Menschenrechte haben. Auch für Unternehmen wird dies diskutiert. Ob diese Verantwortung eine rechtliche oder eine moralische ist, wird insbesondere zwischen Unternehmen einerseits und Menschenrechtsorganisationen andererseits kontrovers diskutiert.

### 1 FREIWILLIGE VERPFLICHTUNGEN VON UNTERNEHMEN

Auf freiwilliger Basis bekennen sich immer mehr Unternehmen zu ihrer sozialen Verantwortung. **So haben heute die meisten westlichen transnationalen Unternehmen Grundsätze, in denen sie ihre Verantwortung für die Arbeitnehmer unterstreichen.** Einige nehmen explizit Bezug auf die Menschenrechte. Nach Zählungen der Nichtregierungsorganisation „*Business & Human Rights Resource Center*“ sind es heute 213 Unternehmen weltweit. Diese Verhaltenskodizes sind die Antwort auf vielfältige Stimmen aus der Zivilgesellschaft, dass Unternehmen Verantwortung für die Arbeitsbedingungen in ihren Betrieben, aber auch darüber hinaus haben.

**Eine besonders große Rolle spielen Verhaltenskodizes, die sich mit den Arbeitsbedingungen in Zuliefererketten beschäftigen.** Grund dafür ist die Verlagerung von Produktionsstätten in Entwicklungsländer und die Auslagerung der Produktion auf Zulieferer. Dabei machen sich die Unternehmen den Wettbewerb der Staaten zunutze und verlagern ihre Produktionsstätten in die Länder, die ihnen die besten Bedingungen anbieten. Die Staaten liefern sich dabei allzu oft einen Wettbewerb, der in einer Negativspirale mündet, ein sog. *race to the bottom*. Dabei bleiben Arbeitnehmerrechte häufig auf der Strecke.

Insbesondere die Textilindustrie sieht sich seit den 90er Jahren immer

wieder Protesten und Boykotten ausgesetzt, weil bekannt wird, dass ihre Zuliefererbetriebe sog. Sweatshops sind, in denen die Arbeiterinnen und Arbeiter bis zur Erschöpfung ausgebeutet werden, oder aber Kinder dort arbeiten. So verwundert es nicht, dass es heute zum Standard von großen Textilunternehmen gehört, sich in einem Verhaltenskodex zu verpflichten, die Arbeitnehmerrechte zu achten und Kinderarbeit zu verbieten. In der Regel werden diese Kodizes zum Bestandteil des Vertrages mit den Zulieferern gemacht. Die Kontrolle dieser Kodizes erfolgt durch interne oder externe Kontrolleure. Ein ganzes Lager von Unternehmensberatern lebt mittlerweile davon, die Einhaltung dieser Vereinbarungen in den Zuliefererbetrieben zu kontrollieren.

Heute besteht ein unübersichtliches Nebeneinander von Kodizes und Zertifikaten, die unterschiedliche Rechte schützen und unterschiedliche Methoden der Verifizierung und Auditierung haben. [Bereits 2003 schätzte die Weltbank, dass ca. 1000 Unternehmenskodizes für Zuliefererketten existierten. Heute ist diese Zahl sicherlich noch angestiegen.](#) Eine Folge davon ist, dass Zulieferer beklagen, dass sie mit sehr verschiedenen Kodizes ihrer Vertragspartner mit zum Teil sich widersprechenden Anforderungen konfrontiert sind.

Neuere Untersuchungen über die Wirksamkeit von Kodizes auf die Arbeitsbedingungen in Zuliefererbetrieben von Textilunternehmen sind ernüchternd: Die bloße Existenz eines Kodexes und die Kontrolle der Einhaltung ändern in der Regel an den Arbeitsbedingungen in den Zuliefererbetrieben nur wenig. Strukturelle Verbesserungen sind insbesondere dort zu verzeichnen, wo staatliche Kontrollstrukturen bestehen und wo die Zuliefererbetriebe umfassend in ihrer Unternehmensführung – zum Beispiel dem Umgang mit erhöhten Produktionsanforderungen – beraten werden.

## 2 BRANCHENWEITE REGELUNGEN

Neben Unternehmensverhaltenskodizes werden seit den 90er Jahren zunehmend branchenweite Kodizes oder aber Zertifikate entwickelt, die sicherstellen sollen, dass ein Produkt unter Einhaltung von Arbeitnehmerrechten oder zumindest ohne Kinderarbeit produziert wurde. Einige dieser Verhaltenskodizes beschäftigen sich auch mit anderen Menschenrechten.

Ein sehr frühes Beispiel sind die so genannten Sullivan-Grundsätze, die in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts von dem amerikanischen Geistlichen Leon Sullivan für amerikanische Unternehmen ins Leben gerufen wurden. Amerikanische Unternehmen, die im Apartheid-Südafrika tätig waren, sollten die staatlich verordnete Rassentrennung durchbrechen und in ihren Unternehmen

alle Arbeitnehmer gleich behandeln.

Ein weiteres Beispiel sind die Äquator-Prinzipien. Diese sollen sicherstellen, dass Banken nur solche Projekte mit einem Volumen von mindestens zehn Millionen Dollar finanzieren, die soziale und ökologische Gesichtspunkte berücksichtigen. Dazu dienen neun Prinzipien, die an die Kriterien der International Finance Cooperation, dem privaten Arm der Weltbank, bei der Projektfinanzierung angelehnt sind. Von deutschen Banken haben die WestLB, die Dresdner Bank und die HypoVereinsbank die überarbeiteten Äquator-Prinzipien akzeptiert. Sowohl die Umsetzung als auch die Einhaltung der Prinzipien obliegen den jeweiligen Finanzinstitutionen und werden nicht extern überwacht.

Auch Nichtregierungsorganisationen beteiligen sich an solchen Kodizes und Zertifizierungen, so z. B. im Fall von „Rugmark“, mit dem Kinderarbeit in der Teppichindustrie verhindert werden soll. Das „*Flower Label Programm*“ soll Arbeiterinnen und Arbeiter in der Blumenlandwirtschaft vor giftigen Pestiziden schützen und ihnen gute Arbeitsbedingungen gewährleisten. Auch „*Fairtrade*“ ist ein solcher Kodex, mit dem unter anderem gute Arbeitsbedingungen für die Produzenten gewährleistet werden sollen.

Auch hier gibt es mittlerweile eine verwirrende Anzahl von branchenweiten Kodifizierungen und Standards. Zum Teil können diese Standards sehr gute Erfolge vorweisen. So ging nach Einführung des „Rugmark“-Kodexes die Kinderarbeit in Indien in der Teppichindustrie von 43% im Jahr 1993 auf 11% im Jahr 2006 zurück. Auch das Fairtradesiegel mit der Garantie von Mindestabpreisen für landwirtschaftliche Produkte, die über den Weltmarktpreisen liegen, hat zu einer Stabilisierung der Arbeitsbedingungen und der Lebensverhältnisse der Produzenten geführt.

Schließlich beteiligen sich nicht nur Nichtregierungsorganisationen, sondern auch Regierungen an der Schaffung von branchenweiten Verhaltenskodizes. Ein Beispiel dafür sind die „*Voluntary Principles on Security and Human Rights*“, die in Reaktion auf die Hinrichtung des Dichters und Umweltschützers Ken Saro-Wiwa entwickelt wurden. Ken Saro-Wiwa wurde gemeinsam mit acht anderen Angehörigen seines Volkes, der Ogoni, von der damaligen nigerianischen Militärdiktatur hingerichtet, weil er gegen die zunehmende Umweltverschmutzung des Nigerdeltas protestierte. Shell, das schon seit längerem im Nigerdelta Öl förderte, hatte die nigerianische Polizei, die bekannt war für ihre Übergriffe auf die Bevölkerung, mit Waffen ausgestattet, damit die Polizei das Betriebsgelände und die Angestellten schützen könnte. Aufgrund der vielfältigen Proteste nach der Hinrichtung von Saro-Wiwa erklärten sich die betroffenen

Erdölunternehmen bereit, gemeinsam mit den Regierungen von Großbritannien, den Niederlanden, USA und Norwegen und mit Menschenrechtsorganisationen Prinzipien auszuarbeiten und zu implementieren, die die Zusammenarbeit von Unternehmen mit Sicherheitskräften regeln sollten. Diese „*Voluntary Principles on Security and Human Rights*“ werden heute von 16 Erdöl- und Bergbaufirmen angewendet. Sie definieren die Rahmenbedingungen, unter denen Unternehmen mit Sicherheitskräften zusammenarbeiten dürfen. So sollen Unternehmen Sicherheitskräfte im Umgang mit Protesten schulen und allen Vorwürfen von Menschenrechtsverletzungen durch die Sicherheitskräfte im Zusammenhang mit dem Schutz des Betriebsgeländes nachgehen.

Auch der Kimberley-Prozess ist hier zu nennen. Er wurde von den diamantenfördernden Ländern ins Leben gerufen. Sie verpflichteten sich, sicherzustellen, dass Rohdiamanten nicht mehr zur Finanzierung von Konflikten benutzt werden. Damit sollte der Handel mit so genannten Blutdiamanten unterbunden werden. Die Diamantenindustrie hat sich dem Prozess angeschlossen, in dem sie sich verpflichtet hat, die Zertifizierung auch auf verarbeitete Diamanten auszuweiten. Die EU hat mittlerweile verbindlich geregelt, dass in das Gebiet der EU nur solche Rohdiamanten eingeführt werden dürfen, die im Kimberley-Prozess zertifiziert worden sind.

Die Bundesregierung unterstützt insbesondere aus entwicklungspolitischen Gründen die Entwicklung von Verhaltenskodizes und Standards. Sie sieht darin unter anderem eine Möglichkeit, die Folgen der Globalisierung in Entwicklungsländern abzufedern. So war sie daran beteiligt, den Kaffeekodex „*Common Code for the Coffee Community*“ ins Leben zu rufen, mit dem die Arbeitsbedingungen im Kaffeeanbau verbessert werden sollen.

Schließlich haben auch die Vereinten Nationen im Jahr 1999 die Unternehmen aufgerufen, einen Pakt mit der VN zu schließen, mit dem sie sich unter anderem verpflichten sollten, Menschenrechte zu respektieren und die Umwelt zu schützen. Dieser Global Compact sieht vor, dass sich Unternehmen zu zehn Prinzipien (im Jahr 2004 ist als zehntes Prinzip die Korruptionsbekämpfung dazu gekommen) in ihrer unternehmerischen Tätigkeit bekennen, unter anderem zu den Menschenrechten. Konzipiert ist der Global Compact als Lernforum, in dem Unternehmen voneinander lernen können, wie diese Prinzipien in die Praxis umgesetzt werden können. Jährlich sollten die Unternehmen von ihren Fortschritten in der Umsetzung berichten und besonders gelungene Beispiele der Umsetzung als Vorbilder den anderen Teilnehmern zugänglich machen. Innerhalb kurzer Zeit traten ca. 2.600 Unternehmen dem Global Compact bei.

Zunehmend sieht sich der Global Compact der Kritik ausgesetzt, dass es sich um eine bloße Werbeveranstaltung für die Unternehmen handele, die sich mit dem Logo der Vereinten Nationen brüsten könnten, ohne tatsächlich an ihrem Verhalten etwas zu ändern. Der Global Compact hat auf diese Kritik reagiert und 2007 so genannte „*Integrity Measures*“ angenommen, mit denen eine stärkere Verbindlichkeit des Kodexes erreicht werden sollte. Eine Folge davon war, dass das New Yorker Global- Compact- Büro der VN mehr als tausend Firmen strich, weil diese nie einen Fortschrittsbericht oder einen sonstigen Bericht abgeliefert hatten.

Unbestritten haben viele der Verhaltenskodizes und Zertifikate einiges erreicht. Die Lebensverhältnisse von vielen Menschen haben sich dadurch verbessert. Dennoch stößt die Freiwilligkeit an ihre Grenzen. Dies zeigen folgende Zahlen: weltweit gibt es ca. 77. 000 transnationale Unternehmen mit über 770.000 Tochtergesellschaften und Millionen von Zuliefern. Davon hat sich nur ein Bruchteil freiwilligen Selbstverpflichtungen unterworfen. Insbesondere Unternehmen aus den Schwellenländern – Indien, China, Südafrika und Brasilien – und aus Ländern ohne starke Zivilgesellschaft entziehen sich freiwilliger Selbstverpflichtungen. So beklagen sich Unternehmen aus westlichen Staaten, dass sie im Vergleich zu Unternehmen aus Schwellenländer dadurch Wettbewerbsnachteile erleiden würden, weil sie freiwillige Selbstverpflichtungen eingegangen sind.

### 3 DIE DEBATTE UM WELTWEIT GELTENDE REGELN IN DER VN

Unternehmen haben im Zuge der Globalisierung Rechte erhalten, ohne dass korrespondierende Pflichten formuliert worden wären. Das hat zu einem Missverhältnis zwischen Rechten einerseits und mangelnden Pflichten andererseits geführt. Aus diesem Grund ist in den letzten Jahren der Ruf nach international einheitlichen verbindlichen menschenrechtlichen Regeln für Unternehmen lauter geworden. Die in der VN geführte Debatte veranschaulicht dies.

Bereits seit 1999 befasste sich die VN-Unterkommission zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte (im folgenden VN-Unterkommission) – ein Gremium aus unabhängigen Experten, das der Menschenrechtskommission berichtete - mit der Frage der menschenrechtlichen Verantwortung und stellte nach Konsultationen mit Unternehmen, Gewerkschaftsvertretern und Nichtregierungsorganisationen im Jahr 2003 die sogenannte Normen der Vereinten Nationen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte (im

folgenden VN-Normen) vor. Sie machten erstmals den Versuch, umfassend zu definieren, welche menschenrechtlichen Verpflichtungen Unternehmen hatten. Sie unterstrichen dabei das Primat der staatlichen Verantwortung für den Menschenrechtsschutz, in 23 Artikeln wurde dann aber definiert, dass Unternehmen in ihrer Einflussosphäre sowohl bürgerliche und politischen Rechte als auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und den Umwelt- und Verbraucherschutz zu achten, zu schützen und zu gewährleisten hätten. Außerdem machten sie Vorschläge zur Umsetzung und Überwachung der Verpflichtungen. Insbesondere sahen sie eine weitreichende zivilrechtliche Haftung von Unternehmen vor und eine direkte Überwachung durch die VN. Vervollständigt wurden die VN-Normen von einer umfassenden Kommentierung, die die Verpflichtungen näher erläuterte und diese aus einer beeindruckenden Zahl von internationalen Verträgen, Erklärungen und sonstigen Dokumenten herleitete und auch konkrete Hinweise für die Umsetzung gab.

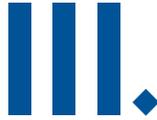
Die VN-Unterkommission verstand diesen Entwurf als ersten Schritt hin zu einem auf internationaler Ebene rechtlich verbindlichem Dokument über die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen. Während Menschenrechtsorganisationen und einige Staaten des Südens die VN-Normen als wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer rechtlich definierten Verantwortung von transnationalen Unternehmen begrüßten, lehnte der Großteil der Unternehmen die VN-Normen ab. Sie hielten diese für zu vage und zu weitgehend. Unternehmen könnten und sollten nicht die Aufgabe des Staates übernehmen. Sie seien deswegen nicht wie Staaten dafür verantwortlich, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Außerdem lehnten sie die vorgeschlagenen Kontrollmechanismen ab. Die Bundesregierung schloss sich dieser Einschätzung an. Die VN-Menschenrechtskommission begrüßte die VN-Normen als wichtige Diskussionsgrundlage und unterstrich – erstmals – die Verantwortung von Unternehmen für die Menschenrechte. Die VN-Normen selbst verfolgte sie aber nicht weiter. [Stattdessen forderte sie im Jahr 2005 den VN-Generalsekretär auf, einen Sondergesandten für Wirtschaft und Menschenrechte einzusetzen, der genauer klären sollte, was es bereits für Instrumente gebe, um die menschenrechtliche Verantwortung zu stärken und Vorschläge zu machen, wie die diese gestärkt werden könnte.](#) Der Harvard-Professor John Ruggie, der als Berichterstatter eingesetzt wurde, legte in den drei Jahren des Mandats eine beeindruckende Fülle von Berichten zu verschiedenen Aspekten der Unternehmensverantwortung vor.

Im Mai 2008 unterbreitete er schließlich dem VN-Menschenrechtsrat

ein Modell zur Stärkung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen. Dieses Modell basiert auf drei grundlegenden Prinzipien: erstens der Pflicht des Staates, den einzelnen vor Menschenrechtsverletzungen durch private Dritte zu schützen, zweitens der Verantwortung von Wirtschaftsunternehmen, alle Menschenrechte zu achten und drittens der Notwendigkeit des Zugangs zu effektiven Rechtsmitteln. Im Zentrum der Verantwortung der Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte liegt nach Ruggie die Sorgfaltspflicht eines Unternehmens. Unternehmen müssen ihr unternehmerisches Handeln so ausgestalten, dass sie bewusste Verletzungen von Rechten ausschließen. Dazu gehört unter anderem die Pflicht eines Unternehmens, eine Menschenrechtsrisikoanalyse für alle geplanten Handlungen durchzuführen und Konzepte zu entwickeln, wie mit diesen Risiken umgegangen werden kann. Diese Konzepte müssen in der Folge in allen Bereichen des Unternehmens umgesetzt und regelmäßig überprüft werden.

Menschenrechtsrisikoanalysen sind relativ junge Instrumente, die seit Beginn des 21. Jahrhunderts entwickelt werden. Sie sollen dazu dienen, einem Unternehmen aufzuzeigen, wo seine Handlungen Menschenrechte berühren. Dabei erstreckt sich die Analyse auf alle möglicherweise betroffenen Personengruppen, also nicht nur auf die Belegschaft, sondern auch auf die örtliche Bevölkerung, die Kunden und die Vertragspartner. Der Menschenrechtsrat begrüßte dieses Modell und beauftragte John Ruggie, in weiteren zwei Jahren dieses Konzept weiter zu entwickeln und zu konkretisieren.

Damit ist von den Staaten im VN-Menschenrechtsrat anerkannt worden, dass Unternehmen eine Verantwortung für die Achtung aller Menschenrechte tragen. Das ist ein wichtig, denn dadurch wird unterstrichen, dass die Handlungen von Unternehmen alle Menschenrechte berühren können und nicht nur einige, ausgewählte.



## Die Schutzpflicht des Staates vor Unternehmenshandlungen

*A*uch wenn transnationale Unternehmen zunehmend eine Verantwortung für die Menschenrechte tragen, so steht der Staat nach wie vor im Zentrum der Verantwortung. Er muss seiner Schutzpflicht nachkommen und seine Einwohner vor schädlichen Einflüssen von Unternehmen schützen. Die Bundesregierung hat dies für Deutschland lakonisch so zusammengefasst: *„Im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit deutscher Unternehmen im Inland stellt das deutsche Rechtssystem die Beachtung der Menschenrechte sicher.“*

Insbesondere in Entwicklungsländern hat die Globalisierung einen zunehmenden Verlust der Regelungsautonomie zur Folge. Aus menschenrechtlicher Sicht müssen aber Wege gefunden werden, um die Regelungsautonomie und den Regelungswillen von Entwicklungsländern wieder zu stärken. Freiwillige Maßnahmen von Unternehmen können fehlende staatliche Regulierung lediglich abfedern, sie können aber nicht zu einer strukturellen Veränderung in dem entsprechenden Land führen.

So hat sich gezeigt, dass sich die Arbeitsbedingungen dort verbessern, wo der Staat seiner Aufsichts- und Kontrollpflicht nachkommt und wo es starke Gewerkschaften gibt. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat darauf reagiert und konzentriert sich nun in asiatischen Staaten, in denen wichtige Zulieferer für die Textilindustrie sind, auf die Stärkung der staatlichen Arbeitskontrollmechanismen. Insbesondere im Bereich der Arbeitnehmerrechte werden in den letzten Jahren wieder verstärkt Anstrengungen unternommen, die staatliche Verantwortung zu unterstreichen. Den Gewerkschaften ist es zu verdanken, dass in den letzten Jahren die ILO-Kernarbeitsnormen wieder stärker auf die internationale Agenda gekommen sind. Ein Beispiel ist die Gipfelerklärung der G-8-Staaten von Heiligendamm 2007, in der sich die G-8-Staaten verpflichten, u. a. die ILO-Kernarbeitsnormen in bilateralen Handelsverträgen und multilateralen Foren zu fördern. Die Stärkung von staatlichem Handeln und die Rückbesinnung auf die menschenrechtliche Schutzpflicht des Staates kann auch dazu dienen, den Wettbewerb nach unten („*race to the bottom*“) zu durchbrechen.

# IV.

## Extraterritoriale Schutzpflichten



Es gilt aber nicht nur, die innerstaatlichen Schutzpflichten von Staaten zu stärken. Auch die international ausgerichteten Handlungen eines Staates müssen an Menschenrechten ausgerichtet werden. Staaten haben aus menschenrechtlicher Perspektive die Pflicht, jedes Handeln an den Menschenrechten auszurichten, dazu gehört auch ihr Verhalten auf internationaler Ebene.

### 1 AUSSENWIRTSCHAFTSFÖRDERUNG

Insbesondere im Bereich der Außenwirtschaftsförderung kann ein Staat Einfluss nehmen auf die Achtung der Menschenrechte durch Wirtschaftsunternehmen. John Ruggie hat in seinem Bericht an den VN-Menschenrechtsrat im Mai 2008 hervorgehoben, dass gerade Industriestaaten in ihrer Außenwirtschaftsförderung Menschenrechte nicht adäquat berücksichtigen. Dies gilt vor allem für bilaterale Investitionsverträge und für Exportversicherungen wie die so genannte Hermesbürgschaft. Die deutsche Praxis veranschaulicht diese Probleme.

### BILATERALE INVESTITIONSVERTRÄGE

Um Investitionen von deutschen Unternehmen im Ausland zu schützen, hat Deutschland seit 1959, als es das weltweit erste bilaterale Investitionsabkommen (BIA) mit Pakistan abschloss, insgesamt 139 BIA abgeschlossen. Bei Konflikten aus den BIA ist die Anrufung einer Schiedsgerichtsbarkeit durch die Vertragsstaaten vereinbart. Durch diese BIA werden den Unternehmen umfassende Rechte eingeräumt, insbesondere werden sie weitgehend vor Eingriffe in ihre Investitionen geschützt. In der Praxis kann dies zur Folge haben, dass Entwicklungsländer menschenrechtliche Verpflichtungen zurückstellen und sich davor scheuen, Regelungen zu ergreifen, die eventuell in die Rechte von ausländischen Investoren eingreifen könnte. Dies zeigt das Beispiel Paraguay: die Landverteilung in diesem Land ist eine der ungerechtesten des lateinamerikanischen Kontinents. Häufig besetzen Landlose brachliegendes Land von Großgrundbe-

sitzern, darunter auch deutschen Großgrundbesitzern. Der paraguayische Staat legitimiert diese Landbesetzungen zum Teil nach einigen Jahren und enteignet den entsprechenden Großgrundbesitzer, um den landlosen Kleinbauern eine verlässliche Lebensgrundlage zu geben. Eine solche Enteignung, verbunden mit einer Entschädigungszahlung, ist völkerrechtlich zulässig, weil sie dem Wohle der Allgemeinheit dient. Auch im Falle des seit fünfzehn Jahren verlassenen Grundbesitzes eines deutschen Eigentümers wollte Paraguay diesen Grundbesitzer enteignen, um 85 landlosen indigene Familien, die den Grundbesitz bewirtschafteten, Rechtssicherheit zu verschaffen. Als das paraguayische Parlament im Jahr 2000 den deutschen Besitzer enteignen wollte, zeigte sich die deutsche Botschaft in Assuncion sehr besorgt darüber, denn dies würde dem zwischen Deutschland und Paraguay geschlossenen Investitionsschutzabkommen widersprechen. Daraufhin lehnte der paraguayische Senat die Enteignung ab und vertrieb die Familien von dem von ihnen bewirtschafteten Land. Dieser Fall ging bis zum inter-amerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte, der unterstrich, dass bilaterale Investitionsabkommen nicht über den Menschenrechten stünden. Er verurteilte Paraguay im März 2006 wegen schwerer Verletzung der Rechte auf Leben, auf körperliche Unversehrtheit, Eigentum und anderer Rechte. Paraguay musste den Indigenen unter anderem das Land übertragen und wegen des Todes von 18 Kindern 360.000 US-Dollar Entschädigung zahlen. Die Kinder waren alle an armutsbedingten Krankheiten wie Wundstarrkrampf, Magen-Darm-Infektion, Lungenentzündung, Dehydrierung und Auszehrung gestorben. Der Gerichtshof war zu dem Schluss gekommen, dass Paraguay den Tod der Kinder verursacht habe, weil er den Familien den Zugang zu ihrem traditionellen Territorium und ihren Lebensgrundlagen verweigert hatte.

Aus menschenrechtlicher Sicht steht aber Deutschland in der Pflicht, seine BIA so auszugestalten, dass seine Vertragspartner nach wie vor in der Lage sind, ihrer menschenrechtlichen Pflicht, insbesondere ihrer Gewährleistungspflicht, nachzukommen. Leider enthält die 2005 grundlegende Modellfassung eines BIA keinen Hinweis auf menschenrechtliche Pflichten sowohl Deutschlands als auch des Staates, in dem investiert werden soll. Stattdessen zielt die vorgeschlagene Revision der deutschen, bereits abgeschlossenen, BIA in erster Linie darauf ab, die Stellung deutscher Investoren noch weiter zu stärken, indem sichergestellt werden soll, dass auch die Investoren die Möglichkeit bekommen, sich direkt vor einem Streitschlichtungsgremium auf die Rechte des BIA zu berufen. Weiterhin wird ein sehr weites Verständnis von Investition in den Verträgen zugrunde gelegt, das jede potentielle Tätigkeit und nicht nur die tatsächliche

Tätigkeit umfasst. Zudem werden das geistige Eigentum und Urheberrecht noch umfassender geschützt, als dies im Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (*TRIPS*) der Fall ist. Damit werden auch solche Unternehmen geschützt, die lediglich Urheberrechte in einem Land halten, ohne dort aber operativ tätig zu sein. Mit anderen Worten: deutsche Unternehmen werden durch diese Abkommen noch weiter geschützt als bisher, ein Hinweis auf die menschenrechtlichen Pflichten findet sich aber nach wie vor nicht. Hier besteht die Gefahr, dass sich die Zielkonflikte für Entwicklungsländer zwischen menschenrechtlicher Gewährleistungspflicht einerseits und Pflichten aus dem BIA andererseits in Zukunft noch verstärken können.

## EXPORTFÖRDERUNGEN

Ein weiteres Beispiel für staatliches Handeln, das Auswirkungen im Ausland hat, ist die Exportförderung durch Vergabe von so genannten Exportförderungen. Damit übernehmen Staaten das Investitionsrisiko für Investitionen in Staaten mit labilen politischen Verhältnissen. In Deutschland vergibt die Bundesregierung die so genannten Hermesbürgschaften auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes. Seit 2001 gelten bei der Vergabe von Exportkreditgarantien die Leitlinien für die Berücksichtigung von ökologischen, sozialen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten. Hiernach werden Projekte mit einem Auftragswert von mind. 15 Mio. € und einem „*relevanten deutschen Lieferanteil*“ auf ihre ökologischen, sozialen und entwicklungspolitischen Auswirkungen hin überprüft. Projekte mit geringerem Auftragswert unterliegen einer solchen Kontrolle nicht. Unabhängig vom Volumen werden die möglichen Auswirkungen auf die Menschenrechte nicht untersucht.

Trotz dieser Leitlinie werden durch Hermesbürgschaften immer wieder Projekte abgesichert, die zweifelhaft menschenrechtliche Auswirkungen haben. Dies gilt insbesondere für große Infrastrukturprojekte, wie z. B. den Bau von Staudämmen. Gerade dort kommt es zu Zwangsumsiedelungen, mangelhaften Entschädigungen und gewaltsamen Niederschlagen von Protesten der örtlichen Bevölkerung. Dennoch finanziert die Bundesregierung immer wieder solche Projekte, ohne institutionell eine Menschenrechtsrisikoanalyse zu verlangen und ohne eine Überwachung während der Projektausführung sicherzustellen. Ein prominentes Beispiel ist die Vergabe einer Hermesbürgschaft im Jahr 2007 an ein Konsortium, das den Ilisu-Staudamm in der Türkei plant. Mit diesem Staudamm soll der Tigris gestaut werden. Folge des Baus wäre zum einen der Untergang der seit mindestens 6.000 Jahren kontinuierlich besiedelten Stadt Hanakeyf

und weiterer archäologischer Kulturgüter. Darüber hinaus müssten mindestens 50.000 Menschen wegen des geplanten Staudamms umgesiedelt werden. Der Staudamm soll in einer Gegend gebaut werden, in der schon jetzt die Menschenrechtslage prekär ist. Menschenrechtler befürchten, dass es in Folge des Staudammbaus zu Zwangsumsiedlungen und Vertreibungen kommen wird. Schon heute werden Proteste gegen den Staudammbau von den türkischen Behörden gewaltsam niedergeschlagen. Wegen der menschenrechtlichen und ökologischen Folgen haben sich eine Reihe von Investoren gegen eine Beteiligung am Staudammbau entschieden.

Deutschland hat die Vergabe der Exportversicherung für den Bau des Staudamms mit strengen Auflagen verknüpft, über deren Einhaltung ein unabhängiges Expertengremium regelmäßig berichten soll. Die Berichte dieses Gremiums haben seitdem wiederholt unterstrichen, dass die türkische Regierung die von der deutschen Regierung formulierten Auflagen nicht umsetzt. Im Oktober 2008 hat Deutschland deswegen, gemeinsam mit Österreich und der Schweiz, die so genannte Ausstiegsklausel aktiviert: wenn der türkische Staat innerhalb von 60 Tagen nicht die Auflagen erfüllt, dann ziehen sich die drei Staaten aus dem Projekt zurück. Damit würde Deutschland die Konsequenz daraus ziehen, dass der Bau des Staudammes nur um den Preis von schweren Menschenrechtsverletzungen erfolgen könnte.

Aus menschenrechtlicher Sicht ist die Bundesregierung gehalten, Hermesbürgschaften in jedem Fall nur dann zu vergeben, wenn eine menschenrechtliche Risikoanalyse erfolgt ist und sich das Unternehmen verpflichtet, während der Projektdauer den Einfluss auf die Menschenrechte kontinuierlich zu überwachen. Diese Pflicht darf nicht – wie es bisher der Fall ist – begrenzt sein auf Projekte, die ein bestimmtes Finanzvolumen übersteigen.

## 2 KONTROLLE VON UNTERNEHMEN FÜR HANDELN IM AUSLAND?

Staaten könnten aber auch verpflichtet werden, das internationale Handeln der Unternehmen, die ihren Sitz in ihrem Hoheitsgebiet haben, zu überwachen. Solche extraterritorialen Staatenpflichten werden im Völkerrecht für eine Reihe von menschenrechtlichen Fragestellungen bejaht. Dieses Konzept ist eng mit dem Weltrechtsprinzip verwandt: danach gibt es einige Grundsätze, die so zentral sind, dass sie von allen Staaten der Welt verteidigt werden müssen, unabhängig davon, ob ein Bezug zu dem jeweiligen Staat besteht. Das Völkerstrafrecht, das Verbrechen gegen die Menschlichkeit und gegen das humanitäre Völkerrecht ahndet, ist ein Beispiel für das Weltrechtsprinzip.

In den letzten Jahren wird die Frage, ob es auch im Zusammenhang mit unternehmerischem Handeln extraterritoriale Staatenpflichten gibt, zunehmend diskutiert. Diese werden zum Teil aus den VN-Menschenrechtspakten hergeleitet. [So hat der VN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der die Einhaltung des Internationalen Übereinkommens über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte überwacht, die Staaten aufgerufen, Maßnahmen zu ergreifen, damit ihre Staatsangehörigen oder Unternehmen nicht das Recht auf Wasser in anderen Staaten verletzen.](#)

Deutschland ist entgegen anderer Länder sehr zögerlich, extraterritoriale Tatbestände verbindlich zu regulieren. Andere Staaten sind hier weiter. So ist in Großbritannien im Jahr 2007 ein Gesetz angenommen worden, dass erweiterte Rechenschaftspflichten von börsennotierten Unternehmen vorsieht; der Corporate Responsibility Bill verpflichtet den Geschäftsführer eines solchen Unternehmens außerdem, soziale Auswirkungen und Umweltauswirkungen der Tätigkeit in anderen Staaten zu berücksichtigen.

Auch die USA scheuen seltener davor zurück, Tatbestände außerhalb der USA zu regeln. Bereits 1996 bestimmten sie im „*Comprehensive Anti-Apartheid Act*“, dass die Unternehmen, die in Südafrika weiter tätig sind, in der Gestaltung ihrer Arbeitsverhältnisse keine Diskriminierung dulden dürfen. Dieses Gesetz stützte sich dabei auf die Sullivan-Grundsätze und sah bei einem Verstoß strafrechtliche Sanktionen vor.

Das prominenteste Beispiel für extraterritoriale Jurisdiktion ist der „*Alien Tort Claims Act*“ (ATCA) in den USA. Dieses Gesetz aus dem Jahr 1789 ermöglichte es Ausländern, in den USA zivilrechtlich wegen Verletzungen des Völkergewohnheitsrechts zu klagen. Amerikanische Gerichte haben entschieden, dass sich diese Klagen gegen Private und gegen Unternehmen richten können, wenn diese entweder selbst das Völkergewohnheitsrecht verletzt oder dazu angestiftet oder Beihilfe geleistet haben. Seit Ende der 70er Jahre des 20. Jahrhundert wird dieses Gesetz immer wieder dazu genutzt, um Unternehmen in den USA für Vorfälle im Ausland zur Verantwortung zu ziehen. So ist gegen Chevron in den USA eine Klage von neun nigerianischen Klägern wegen Beteiligung an Folter anhängig. Gegenstand sind zwei Vorfälle aus den Jahren 1998 und 1999, in denen Angehörige des nigerianischen Militärs und der Polizei, die von Chevron bezahlt wurden und die Hubschrauber und Boote von Chevron nutzten, Personen ermordet und gefoltert haben. Das amerikanische Gericht hat es in diesem Verfahren als erwiesen angesehen, dass Personal von Chevron in den Übergriffen verwickelt war. Auch die Opfer der größten Chemiekatastrophe,

dem Giftgasunglück im Dezember 1984 im indischen Bhopal, haben Klagen gegen das amerikanische Mutterunternehmen in den USA angestrengt.

Die Möglichkeit, auch im Sitzstaat eines multinationalen Unternehmens gegen dieses Unternehmen vorzugehen, ist aus menschenrechtlicher Sicht häufig erforderlich. Denn die Praxis zeigt: schwere Verletzungen von Menschenrechten erfolgen häufig in Staaten mit schwachen staatlichen Strukturen. Dort haben die Opfer nur sehr geringe Aussichten, vor Gericht ihre Ansprüche gegen Unternehmen geltend zu machen. Zudem können sich multinationale Unternehmen einer gerichtlichen Kontrolle ihres Verhaltens im Land des Geschehens dadurch entziehen, dass sie ihr Kapital aus der örtlichen Tochtergesellschaft abziehen oder ihre Anteile verkaufen. So hat die amerikanische, für die Katastrophe in Bhopal verantwortliche Firma UCC im Jahr 1994 ihre Anteile an ihrer indischen Tochterfirma UCIL an eine andere Firma verkauft und gleichzeitig erklärt, damit nichts mehr mit der Folgenbeseitigung des Unglücks von 1984 zu tun zu haben, insbesondere nicht für die Dekontaminierung des stark verseuchten Geländes der Pestizidfabrik verantwortlich zu sein. Die indischen Opfer hatten also in Indien keine Möglichkeit mehr, gegen UCC vorzugehen.



## Regelungen in Deutschland zu extraterritorialen Tatbeständen



Die Bundesregierung ist in der Regelung des Verhaltens deutscher Unternehmen im Ausland zurückhaltend. Sie hat in einer Stellungnahme an den VN-Sonderberichterstatler für Wirtschaft und Menschenrechte im Jahr 2006 unterstrichen, dass sie auf das unternehmerische Verhalten von Unternehmen im Ausland nur wenig Einfluss nehmen könne. Gleichzeitig unterstreicht sie, dass sie lediglich eine freiwillige Verantwortung von Unternehmen sieht, menschenrechtliche Standards, die über gesetzliche Regelungen hinausgingen, im Ausland zu erfüllen. Dies soll auch dort gelten, wo Staaten selbst ihrer menschenrechtlichen Pflicht nicht nachkommen. Lediglich durch freiwillige Angebote möchte sie Unternehmen dazu ermuntern, im Ausland Menschenrechte und Arbeitnehmerrechte einzuhalten. Die Bundesregierung unterstreicht die Bedeutung des Dialogs zwischen Interessengruppen, da sie davon ausgeht, dass durch den Dialog insbesondere von Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen eine Verhaltensänderung bei Unternehmen herbeigeführt werden kann. Leider ist die Bundesregierung sehr zögerlich, Anreize dafür zu setzen, dass nach Deutschland nur solche Produkte eingeführt werden, bei denen ausgeschlossen ist, dass sie unter schweren Verletzungen von Menschenrechten produziert werden. Dies zeigt sich bei der jetzigen Reform des öffentlichen Beschaffungswesens. Die Koalitionsfraktionen konnten sich nicht darauf einigen, menschenrechtliche Anforderungen, insbesondere die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen, für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen verpflichtend zu machen. Das EU-Recht, das es umzusetzen galt, hätte dies zugelassen. Auch hier sind andere europäische Staaten weiter. So hat sich die niederländische Regierung verpflichtet, bis zum Jahr 2010 ihre öffentliche Beschaffung nachhaltig zu gestalten und sicherzustellen, dass keine Produkte, die unter Verletzung von Arbeitsrechten produziert wurden, bezogen werden.

## OECD-LEITSÄTZE

Die Bundesregierung unterstreicht immer wieder die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen als ein Instrument, mit dem sie Unternehmen ermuntern möchte, Menschenrechte auch im Ausland zu achten. Mit diesen Leitsätzen empfehlen die Regierungen multinationalen Unternehmen eine Reihe von Regeln, die sie in ihrer Tätigkeit im Ausland beachten sollen. Zu den Menschenrechten äußern sich die Leitsätze nur in sehr allgemeiner Form; sie fordern die Unternehmen auf, dass diese die Menschenrechte der von ihrer Tätigkeit betroffenen Personen respektieren und dass sie im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen und nationalen Regeln des Gastlandes agieren. Darüber hinaus sind die Rechte in der Arbeit, entsprechend den ILO-Kernarbeitsnormen, in den Leitsätzen ausführlich genannt. Die Anwendbarkeit der OECD-Leitsätze ist auf Direktinvestitionen begrenzt. Zwar sollen auch Geschäftspartner, wie Zuliefererunternehmen und Unterauftragnehmer ermutigt werden, im Einklang mit den OECD-Leitsätzen zu handeln. Das soll aber nur dann der Fall sein, wenn zwischen dem Zulieferer und dem Unternehmen ein Investitionsbezug besteht und nicht eine bloße Handelsbeziehung.

Durch eine Entscheidung des OECD-Rates im Jahr 2000 wurden Nationale Kontaktstellen (NKS) eingerichtet, die unter anderem Beschwerden über ein Fehlverhalten von Unternehmen überprüfen sollen. In Deutschland ist diese Kontaktstelle im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Referat für die Förderung von Auslandsinvestitionen angesiedelt. Da die deutsche NKS den Begriff des Investitionsnexuses sehr eng interpretiert, sind einige Beschwerden nicht angenommen worden. Erst in drei Fällen ist es zu einer abschließenden Stellungnahme der NKS gekommen, in der sie das Verhalten des betroffenen Unternehmens kritisiert hat. So wurde Bayer unter anderem dafür kritisiert, dass bei einem indischen Zulieferer Kinder arbeiteten. In einem anderen Fall wurde ein Unternehmen wegen Verletzung von Gewerkschaftsrechten in den Philippinen kritisiert. Wie restriktiv der Ansatz der deutschen NKS ist, zeigt sich daran, dass sie eine Beschwerde von Transparency International gegen deutsche Unternehmen ablehnte, die in Korruptionsfälle im Rahmen des VN-Programms „Food for Oil“ verwickelt waren, das für den Irak aufgelegt worden war. Begründet wurde dies unter anderem mit dem fehlenden Investitionsbezug. Die NKS war der Auffassung, dass es sich um reine Lieferbeziehungen handelte.

Die Zivilgesellschaft hat die restriktive Auslegung der NKS immer wieder kritisiert. Andere NKS, insbesondere in Großbritannien und Holland, legen die OECD-Leitsätze weiter aus und untersuchen dementsprechend mehr Fälle.

# VI.

## Fazit



momentan ist die Diskussion, wie und in welchem Umfang Unternehmen aus den Menschenrechten verpflichtet sind, im Fluss. Fest steht, dass im Zuge der Globalisierung Unternehmen einen zunehmenden Einfluss auf die Lebensbedingungen von immer mehr Menschen haben. Ihr Handeln kann die Rechte von Menschen in vielfältiger Weise berühren.

Gerade große transnationale Unternehmen haben darauf teilweise reagiert, in dem sie sich firmen- oder branchenweiten Verhaltenskodizes unterwerfen, mit denen sie in der Regel die Verantwortung für bestimmte Menschenrechte, z. B. die Rechte in der Arbeit oder die Gewerkschaftsfreiheit anerkennen. Diese Selbstverpflichtungen sind zum Teil von Regierungen aufgegriffen worden und in rechtlich verbindliche Regelungen umgesetzt worden. Diese Regelungen federn zum Teil negative Auswirkungen auf die Menschenrechte ab.

Ungeachtet dessen besteht nach wie vor ein Missverhältnis zwischen zunehmenden Rechten von Unternehmen einerseits und den mangelnden Möglichkeiten von Gesellschaften, mögliches Fehlverhalten zu regulieren. Dieses Missverhältnis kann nur aufgelöst werden, indem einerseits Unternehmen direkt eine Verantwortung für die Menschenrechte übernehmen und sicherstellen, dass sie in ihrer unternehmerischen Tätigkeit keine Menschenrechte verletzen und nicht von Menschenrechtsverletzungen profitieren. Andererseits stehen aber auch die Staaten in der Pflicht, ihrer menschenrechtlichen Verantwortung nachzukommen, den einzelnen vor schädlichem Handeln von Unternehmen zu schützen. Diese Schutzpflichten müssen gerade in Entwicklungsländern gestärkt werden. Aber auch die westlichen Staaten müssen das Verhalten ihrer multinationalen Unternehmen im Ausland verstärkt kontrollieren. Dazu gehört auch, sicherzustellen, dass Opfer von Menschenrechtsverletzungen Zugang zu Rechtsmitteln erhalten.

In der Ausgestaltung ihrer Schutzpflicht haben die Staaten einen weiten Spielraum. So können sie einerseits auf Anreize und freiwillige Maß-

nahmen setzen. Solche Anreizsysteme haben zum Teil gute Erfolge gezeigt. Allerdings hat sich auch gezeigt, dass freiwillige Maßnahmen alleine nicht ausreichend sind. Staaten stehen deswegen in der Pflicht, schwere Verletzungen der Menschenrechte durch Unternehmen zu sanktionieren. Für solche schweren Verletzungen sollten die Unternehmen auch in ihrem Sitzstaat zur Verantwortung gezogen werden können. Nur so kann sichergestellt werden, dass eine gerichtliche Überprüfung auch dann stattfindet, wenn ein Staat nicht willens oder nicht fähig ist, das Unternehmen zur Rechenschaft zu ziehen. Bereits 1998 bei den Verhandlungen zum Römischen Statut für den Internationalen Strafgerichtshof wurde von Frankreich vorgeschlagen auch Unternehmen in den Geltungsbereich des Römischen Statuts mit einzubeziehen.

Es hat sich auch gezeigt, dass die Frage, wie die Verantwortung von Unternehmen im Detail aussieht, nach wie vor nicht geklärt ist. Deswegen ist es notwendig, die Pflichten international einheitlich zu definieren. Solche international einheitlichen menschenrechtlichen Standards für Unternehmen würden einen wichtigen Schritt dahin bedeuten, die momentan bestehende Lücke im Menschenrechtsschutz zu schließen.

#### EMPFEHLUNGEN AN DIE BUNDESREGIERUNG

Die Bundesregierung sollte sich auf internationaler Ebene dafür einsetzen, dass die Diskussion um den genauen Pflichtenkatalog von Unternehmen weiter vertieft wird. Auf europäischer Ebene sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass Menschenrechte umfassend in den Handelsbeziehungen mit Drittstaaten berücksichtigt werden.

Die Bundesregierung sollte ihren Einfluss in internationalen Finanzinstitutionen dazu nutzen, eine stärkere menschenrechtliche Verankerung des Handels dieser Institutionen zu erreichen.

Die Bundesregierung sollte dazu beitragen, dass Lücken in der Verantwortlichkeit von Unternehmen geschlossen werden. Dazu gehört auch, dass deutsche Unternehmen für schwere Menschenrechtsverletzungen im Ausland, an denen sie beteiligt waren, in Deutschland sowohl zivilrechtlich als auch strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen werden können.

## Literatur

- ◆ Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford 2006 (Oxford Press)
- ◆ Jędrzej Frynas, *The false developmental promise of Corporate Social Responsibility: evidence from multinational oil companies*, *International Affairs* 2005 (81), S. 581ff.
- ◆ International Commission of Jurists (Hrg.), *Report of the Expert Legal Panel on Corporate Complicity in International Crimes*, abrufbar unter: [www.business-humanrights.org](http://www.business-humanrights.org)
- ◆ Mahnaz Malik, *Time for a Change - Germany's Bilateral Investment Treaty Programme and Development Policy*, *Occasionnel Paper*, N°27, FES GENf, 2006
- ◆ Olivier de Schutter, *Extraterritorial Jurisdiction as a Tool for Improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations*, 2006, working paper prepared for the VN-special representative on business and human rights, abrufbar unter [www.business-humanrights.org](http://www.business-humanrights.org)
- ◆ Ingeborg Wick, *Workers' Tool or PR ploy? A guide to codes of international labour practice*, 4. Auflage, 2005, FES-Publikation
- ◆ Die Berichte des VN-Sonderberichterstatters John Ruggie an den VN-Menschenrechtsrat und weitere Studien zur Unterstützung seines Mandats sind abrufbar unter: [www.business-humanrights.org](http://www.business-humanrights.org)





# Menschenrechte in Deutschland

Franz-Josef Hutter *Mitherausgeber des Jahrbuchs Menschenrechte*

**K**ommt die Rede auf die Lage der Menschenrechte im eigenen Land, so reagieren viele mit Unverständnis, wenn nicht gar Empörung. *“Wir sind doch hier nicht in Zimbabwe!”* – so oder so ähnlich wird die Frage nach der Verwirklichung der Menschenrechte in Deutschland nicht selten zurückgewiesen. Doch kann es bei diesem Thema selbstverständlich nicht primär darum gehen, abstruse Vergleiche mit Staaten anzustellen, die schwerste Menschenrechtsverletzungen zu verbuchen haben. Sondern es ist zu untersuchen, wie sich Anspruch und Wirklichkeit des offiziellen Bekenntnisses zu den Menschenrechten zueinander verhalten. Und diese Frage ist für jedes Land auf diesem Globus und damit auch für das eigene nicht nur legitim, sondern im Sinne der immer besseren weltweiten Verwirklichung von Menschenrechten schlicht notwendig. Darüber hinaus ist gerade unter der Prämisse menschenrechtlicher Universalität unbedingt darauf zu *“bestehen, dass wir erst einmal vor der eigenen Tür kehren”*, wie nicht nur der hier zitierte Willy Brandt<sup>1</sup> häufig betont hat. Erst dann lässt sich auch glaubwürdig und mit der Chance auf Verbesserungen über Menschenrechtsverletzungen in anderen Staaten sprechen. Gerade das aktuelle Beispiel Guantánamo unterstreicht in aller Deutlichkeit, wie sehr das berechtigte Anliegen der USA um eine Beseitigung von Menschenrechtsverletzungen in vielen Staaten dieser Erde konterkariert wird durch eigene Verstöße, die es Kritisierten nur allzu leicht erlauben, sich damit quasi zu exkulpieren oder relativierend auf die Verwendung von Doppelstandards seitens des Kritikers zu verweisen.

Dass die USA nur andere Staaten in den Menschenrechtsberichten ihres *State Department* kritisieren, nicht aber sich selbst, ist wenig hilfreich, denn *“Selbstkritik ist die Voraussetzung für Glaubwürdigkeit”*<sup>2</sup>. Es bleibt deshalb bei der schon häufig betonten Einsicht: Eine glaubwürdige Menschenrechtspolitik beginnt im eigenen Land!

Dabei ist es nur scheinbar paradox, dass besonders Länder im Mittelpunkt der aufmerksamen Betrachtung durch Menschenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger stehen, in denen es insgesamt betrachtet relativ gut bei der Verwirklichung der Menschenrechte aussieht. Denn die Kritik richtet sich dabei vor allem gegen jene, die für sich (*und oft für andere*) besonders hohe menschenrechtliche Ansprüche formulieren. Es kann also keineswegs von *‘Nestbeschmutzung’* oder ähnlichem gesprochen werden, wenn eine mit diesen Ansprüchen nicht korrelierende politische Realität kritisch unter die Lupe genommen wird. Zweifellos ist es in Deutschland um die Wirklichkeit der Menschenrechte weit besser bestellt, als in großen Teilen dieser Welt. Festgehalten werden muss jedoch zum einen, dass dieser heutige Zustand mühsam erarbeitet und erstritten worden ist und keineswegs bereits mit der Verabschiedung des Grundgesetzes geschaffen und vollendet war. Zum zweiten ist menschenrechtlicher Fortschritt bedauerlicherweise nie als unumkehrbar zu verstehen, sind erreichte Verbesserungen häufig von gegenläufigen oder auch nur anderen, nicht menschenrechtskompatiblen Interessen bedroht. Dies hat beispielsweise in Deutschland die in den vergangenen

Jahren zur Überraschung vieler Menschenrechtler wieder aufgeflamnte Debatte um mögliche Relativierungen des absoluten und notstandsfesten Folterverbotes deutlich unterstrichen<sup>3</sup>. Zum dritten schließlich bleibt die Verwirklichung der bürgerlichen, kulturellen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechte eine kontinuierliche Aufgabe jeder Politik und damit auch und vor allem jeder Innenpolitik. Denn dass diese Verwirklichung noch Defizite aufzuweisen hat, darüber geben beispielsweise die Jahresberichte der nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International regelmäßig Auskunft.

Damit werden keineswegs die Leistungen geleugnet, die seit der Verabschiedung des Grundgesetzes erbracht worden sind. Davon soll im Folgenden exemplarisch die Rede sein, freilich ohne Defizite zu unterschlagen. Anschließend ist anhand der Themen Armut und Bildungschancen exemplarisch nach der Wirklichkeit der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten (*wsk-Rechte*) in Deutschland zu fragen. Danach werden Flüchtlings-, Migrations- und Asylfragen knapp behandelt, bevor abschließend die Innere Sicherheit in Bezug auf die Menschenrechte nach dem 11. September 2001 thematisiert wird.

In diesem Essay soll lediglich der Staat des Grundgesetzes und seine Menschenrechtskompatibilität thematisiert werden. Ein darüber hinausgehender geschichtlicher Rückblick auf die Menschenrechtslage in der DDR würde den vorgegebenen Rahmen bei weitem sprengen.



## Entwicklung in den letzten 60 Jahren



Mit dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949 wurden wesentliche Menschenrechte als Grundrechte einklagbar für die Bürgerinnen und Bürger formuliert. Auf dem Papier war damit ein weitgehend menschenrechtskonformer Staat geschaffen. Die Wirklichkeit sah – und sieht teilweise bis heute – jedoch anders aus. Der Rückblick auf die vergangenen 60 Jahre zeigt freilich vor allem eine schrittweise Verbesserung dieser Wirklichkeit, so dass mit Fug und Recht von einer *“Erfolgsgeschichte der Grundrechte”*<sup>4</sup> gesprochen werden kann.

Wie sehr sich in Folge dieser Erfolgsgeschichte die gesellschaftliche Wirklichkeit der Bundesrepublik verändert hat, gleichwohl aber noch Defizite zu verzeichnen sind, wird wohl bei kaum einem anderen Thema so deutlich wie beim Geschlechterverhältnis. Deshalb soll dieses im Folgenden exemplarisch ins Zentrum der Betrachtung gerückt werden.

Zwar postulierte Artikel 3 (2) GG von Anfang an, dass *“Männer und Frauen gleichberechtigt [sind]”*, doch die Realität war 1949 wie auch in den weiteren Jahren eine völlig andere. Daran war das Grundgesetz nicht ganz unschuldig, erlaubte es doch in Artikel 117 (1), dass diesem Gleichberechtigungspostulat widersprechende – also verfassungswidrige – Gesetze bis längstens 31. März 1953 in Kraft blieben. Damit wurden gleich zu Beginn der Bundesrepublik patriarchalische Strukturen perpetuiert, deren Veränderung weit länger als bis zum von der Verfassung vorgesehen Zeitpunkt dauern sollte.

Immerhin kam es mit der Reform des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) von 1953 zur Abschaffung des sogenannten Gehorsamsparagrafen (§ 1354 BGB), der bis dahin *“den Ehemännern das Entscheidungsrecht in ‘allen das gemeinschaftliche eheliche Leben betreffenden Angelegenheiten’ einräumte und damit die Handlungs- und Geschäftsfähigkeit aller verheirateten Frauen massiv einschränkte”*<sup>5</sup>, wozu beispielsweise gehörte, dass die Frau nur mit Erlaubnis ihres Mannes erwerbstätig werden konnte. Doch war dies auch jetzt nur ge-

stattet, insofern es mit ihren Pflichten in Ehe und Familie vereinbar schien. Und eine Fülle weiterer Diskriminierungen und erkennbar verfassungswidriger Gesetze und Vorschriften blieb auch nach dieser Reform bestehen. Erst 1958 verloren die Männer das Recht, Arbeitsverhältnisse ihrer Gattinnen zu kündigen oder allein die Nutzung und Verwaltung ihres Vermögens in die Hand zu nehmen. Das letzte Entscheidungsrecht des Vaters in allen Erziehungsfragen (*sogenannter Stichentscheid*) wurde 1959 vom Bundesverfassungsgericht kassiert. Bis 1969 galt darüber hinaus ein uneheliches Kind als nicht mit dem Vater verwandt, was es diesem leicht machte, sich seiner Pflicht zum Unterhalt des Kindes zu entziehen (vgl. *ebd.*).

Ebenfalls 1953 wurde die sogenannte Zölibatsklausel für Bundesbeamtinnen gestrichen. Diese besagte, dass Frauen im Falle der Eheschließung ihr Arbeitsverhältnis beenden mussten. In der Privatwirtschaft bestand diese Klausel bis zu einem Urteil des Bundesarbeitsgerichtes vom 10. Mai 1957 (1 AZR 249/57), das auf Verfassungswidrigkeit und folglich Nichtigkeit entschied, fort. Im Dienstrecht des Landes Baden-Württemberg bestand, abweichend zum Bundesrecht, bis 1956 die Regelung, dass eine Lehrerin den Dienst zu quittieren hatte, wenn sie heiratete (*sogenanntes Lehrerinnenzölibat*). In Niedersachsen gab es analoge Vorschriften bis zum Jahr 1960. Evangelische Pfarrerinnen schließlich durften in der Bundesrepublik sogar bis 1968 ihr Amt nicht mehr ausüben, sobald sie heirateten.

Erst mit der Familienrechtsreform von 1977 wurde dann das BGB dahingehend verändert, dass von nun an *„Erwerbstätigkeit, Haushaltsführung und Kindererziehung gesetzlich als Aufgabe beider Ehepartner definiert [wurden] (§ 1356 BGB), bei der die Rollenverteilung individuell ausgehandelt werden kann“*<sup>6</sup>. Mit dieser Reform wurde auch im Scheidungsrecht das Schuldprinzip durch das Zerrüttungsprinzip ersetzt und der Versorgungsausgleich eingeführt; das Namensrecht wurde dahingehend geändert, dass nun entweder der Name der Frau oder der Name des Mannes als gemeinsamer Ehepartner möglich war. *„Erst seit 1992 besteht zudem für beide Ehepartner die Möglichkeit, ihren Geburtsnamen beizubehalten“*<sup>7</sup>. Schließlich gab es auch bis zum Jahr 1980 *„kein einziges einfaches Gesetz, welches die Gleichberechtigung im arbeitsrechtlichen Bereich umsetzte“*<sup>8</sup>, also Fragen der Nichtdiskriminierung beispielsweise bei der Einstellung in den Beruf oder die Frage eines gleichen Lohns behandelt hätte.

Trotz aller gesetzgeberischen sowie zusätzlich einer Vielzahl wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen zur Förderung von Frauen in Beruf und Familie verbleiben jedoch bis heute teilweise gravierende Defizite. Während dieser Es-

say geschrieben wird, legt das Statistische Bundesamt (am 25. August 2008) seine detaillierten Zahlen zum Erwerbsleben für das Jahr 2006 vor, die deutlich untermauern, wie sehr Artikel 3 (2) auch heute noch einer besseren Verwirklichung bedarf. Den Angaben des Amtes auf seiner Internetseite (<http://www.destatis.de>) ist zu entnehmen, dass Frauen in Deutschland glatte 24 Prozent weniger verdienen als Männer. Das hat nicht zuletzt damit zu tun, dass generell schlecht bezahlte Berufe überwiegend von Frauen wahrgenommen werden (das Amt nennt als Beispiele Friseurinnen oder Raumpflegerinnen). Das hat aber auch damit zu tun, dass nach wie vor Erziehungszeiten dem beruflichen Fortkommen und damit der Mehrung des Einkommens sehr hinderlich sind. So stellt das Amt fest, dass der geschlechterbedingte Verdienstabstand bei den 25- bis 29-Jährigen mit zehn Prozent "vergleichsweise gering" sei – was immerhin dennoch erklärungsbedürftig erscheint; schließlich konstatiert das Amt selbst an gleicher Stelle, dass es bei den Qualifikationen vor dem Einstieg in das Berufsleben (*Schulabschluss, Berufsausbildung, Fachhochschul- oder Hochschulabschluss*) kaum nennenswerte Unterschiede zwischen Frauen und Männern gebe. Hier stellt sich freilich schon die vom Amt nicht beantwortete – weil erst gar nicht gestellte – Frage, woher denn die zehn Prozent Einkommensunterschied bereits zu Beginn des Berufslebens kommen bzw. womit sie begründet sind.

Der Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern erhöht sich dann bei fortschreitendem Alter. So liegt er nach Angaben des Amtes bei den 35- bis 39-Jährigen bereits bei 22 Prozent, also mehr als doppelt so hoch wie bei der eben genannten Altersgruppe. Am größten ist der Abstand dann mit 31 Prozent bei den über 60-Jährigen. Als Grund für diese wachsende Differenz wird angeführt, dass im Jahre 2006 Frauen mit durchschnittlich knapp 30 Jahren ihr erstes Kind bekamen. "Hier zeigt sich", so das Statistische Bundesamt, "dass Frauen während und nach schwangerschafts- und mutterschutzbedingten Erwerbsunterbrechungen sowie den damit verbundenen Erziehungszeiten den Anschluss an die Verdienstentwicklung der Männer verpassen" (*ebd.*). Zudem nehmen Frauen bei der Rückkehr in den Beruf oftmals nur mehr Teilzeitstellen wahr; hier ergeben sich zwei zusammengehörige Kurven. Im Alter zwischen 25 und 29 Jahren waren 2006 65 Prozent der erwerbstätigen Frauen vollzeitbeschäftigt, zwischen 30 und 34 Jahren 58 Prozent, zwischen 35 und 39 Jahren nur noch 46 Prozent. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten steigt dementsprechend von 20 Prozent bei den 25- bis 29-Jährigen bis hin zu 41 Prozent bei den 35- bis 39-Jährigen.

Ein weiterer Grund für das wesentlich geringere Einkommen von Frauen

im Vergleich zu Männern liegt schließlich darin, dass nach wie vor Führungspositionen eher als Männerdomäne betrachtet werden müssen. Obwohl, wie bereits erwähnt, hinsichtlich der Qualifikationen beim Berufsstart kaum nennenswerte Unterschiede zwischen den Geschlechtern auszumachen sind, stellten Männer dennoch 71 Prozent aller Leitenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Jahr 2006. Und hierin liegt wohl auch der Hauptgrund für den großen Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern: *„Während der durchschnittliche Bruttostundenverdienst über alle Beschäftigte 16,52 Euro betrug, wurden diese Führungskräfte mit 31,17 Euro entlohnt. Dies sind knapp 89 Prozent mehr im Vergleich zum Durchschnittsverdiener“*(ebd.). Das Amt weist leider nicht separat aus, wie hoch der Frauenanteil in Führungspositionen des öffentlichen Dienstes ist; es steht zu vermuten, dass bei einer solchen Bereinigung der eben genannten Zahlen der Männeranteil in der Privatwirtschaft noch höher ausfällt.

Das mühsam von der Frauenbewegung erkämpfte Prinzip *„gleicher Lohn für gleiche Arbeit“* scheint heute außerhalb des öffentlichen Dienstes noch immer nicht wirklich zu gelten. Vor allem subtilere Mechanismen sorgen offenbar noch immer für einen substanziellen Mangel an Geschlechtergerechtigkeit auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Hier gilt es zu bedenken: *„Gleichberechtigung der Geschlechter ist nicht nur ein mittlerweile selbstverständliches Grundrecht, das von jeder Frau (und jedem Mann) eingeklagt werden kann. Sie umschreibt darüber hinaus auch einen Verfassungsauftrag, der den Staat bindet und ihn zu tatkräftigen Anstrengungen auf diesem Gebiet verpflichtet“*<sup>9</sup>. Er muss die angesprochene 'Erfolgsgeschichte der Grundrechte' noch weiter fortschreiben, damit diese Bezeichnung auch künftig stimmt. *Das bedeutet auch, dass sich eine ernsthaft betriebene Gleichstellungspolitik in Deutschland noch mehr als bisher von der Vorstellung verabschieden muss, die leicht zugespitzt als „Frauenpolitik = Familienpolitik“* umschrieben werden kann.

Trotz aller Defizite bleibt freilich festzuhalten: Es hat sich vieles im Geschlechterverhältnis positiv in den vergangenen 60 Jahren entwickelt. Und diese Beobachtung gilt auch für weitere Bereiche des Grundgesetzes und damit für die Wirklichkeit der Menschenrechte in Deutschland. Doch es verbleiben eben auch zum Teil gravierende Defizite.

Die Ausgangsbedingungen waren für die Menschenrechte allerdings nicht günstig. Bedingt durch die „Hochzeit“ des Kalten Krieges, der ja schon bei der Gründung der Bundesrepublik Pate gestanden hatte, wurde zum 1. September 1951 *„ein sehr weit gefasstes politisches Strafrecht [...] zur Ausschaltung kommunistischer Gruppen und zur Vermeidung unerwünschter politischer Kon-*

takte eingesetzt“<sup>10</sup>. Damit wurde es möglich, nicht mehr nur begangene konkrete Straftaten gerichtlich zu verfolgen, sondern auch politische Gesinnungen unter Strafe zu stellen, die sich lediglich in Meinungsäußerungen oder der Wahl unterschiedlicher Organisationsformen ausdrückten. Nachdem dann das Bundesverfassungsgericht am 17. August 1956 die als verfassungswidrig eingestufte KPD verboten hatte, wurden deren Mitglieder auch für ihre Parteimitgliedschaft vor diesem Verfassungsgerichtsurteil verfolgt, als sie freilich noch davon ausgehen konnten, einer erlaubten Partei anzugehören – ein klarer Verstoß gegen das rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot. Im März 1961 beendete ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts diese fünf Jahre währende menschenrechtswidrige Praxis. Und erst die Bundesregierung der ersten Großen Koalition beseitigte dann, nach jahrelangem intensiven Engagement des vormaligen Generalbundesanwalts Max Güde (CDU) und des damaligen Justizministers Gustav Heinemann (SPD), mit Wirkung zum 1. August 1968 dieses politische Strafrecht<sup>11</sup>.

Doch das sich in den Rechtsreformen der Großen Koalition ausdrückende Grund- und damit Menschenrechtsbewusstsein hielt nicht lange vor. Mit dem beginnenden politischen Terrorismus wurden in den siebziger Jahren wieder Grundrechte von Bürgerinnen und Bürgern sowie Verteidigungsrechte beschnitten. Seit den achtziger Jahren musste dann die nirgends klar definierte *„Organisierte Kriminalität“* für weitere Eingriffe in Menschenrechte herhalten<sup>12</sup>. Und seit dem 11. September 2001 liefert der Kampf gegen den internationalen Terrorismus die Begründung für Grundrechtsbeschränkungen (*siehe unten*). Häufig wurde bei all diesen menschenrechtsgefährdenden Reformen auch wieder auf das 1968 beseitigte politische Strafrecht zurückgegriffen. **Das nun jedoch aufmerksamere Bundesverfassungsgericht wies dabei den Gesetzgeber ein ums andere Mal in die Schranken des Grundgesetzes zurück.**

Dieser *„Hüter der Verfassung“* war bereits vom Grundgesetz (Artikel 92-94) vorgesehen und wurde nach der Verabschiedung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes im März 1951 noch im September des gleichen Jahres in Karlsruhe etabliert. Sein Einfluss auf die Verwirklichung der vom Grundgesetz garantierten Menschenrechte ist kaum zu überschätzen. Rolf Lamprecht (1999) hat in einer exemplarischen Darstellung anhand der einzelnen menschenrechtsrelevanten Grundgesetzartikel nachgezeichnet, wie sehr es quasi einer Art Erziehung der gesamten deutschen Justiz hin zu einer tatsächlichen Berücksichtigung dieser individuellen Rechtspositionen in deren Spruchpraxis bedurfte. Immer wieder mussten Gerichtsurteile kassiert werden, weil sie alles andere als grundrechtskonform ausgefallen waren – und dabei kam es, wie bei Lamprecht nachzulesen ist,

zum Teil zu gravierenden Nichtberücksichtigungen der Grundrechte. Zu dieser Erziehungsfunktion gegenüber der Justiz kam und kommt eine weitere Funktion: eine Art Erziehung der Politik hin zur Berücksichtigung der Grundrechte in ihrer Gesetzgebung, indem bis heute nicht wenige Gesetze wegen ihrer Verfassungswidrigkeit zurückgewiesen wurden und werden. Eine dritte Art Erziehungsfunktion betrifft schließlich die Bürgerinnen und Bürger des Landes. Wie an der seit 1951 wachsenden Zahl von Verfassungsbeschwerden abzulesen ist, fühlten jene sich offenbar in steigendem Maße durch das Bundesverfassungsgericht dazu ermutigt, ihre Rechte auch gegen staatliche Organe in Karlsruhe einzuklagen. Diese Verfassungsbeschwerden bilden die Hauptarbeit des Bundesverfassungsgerichtes. Und auch wenn nur einem kleinen Teil von ihnen tatsächlich vor Gericht Erfolg beschieden ist, so legen die Zahlen doch ein wachsendes Grundrechtsbewusstsein der Bevölkerung nahe.

Dieser insgesamt positive Befund wird jedoch durch berechtigte menschenrechtliche Kritik an den 'roten Roben' relativiert. Es gab Urteile, die aus grundrechtsorientierter Perspektive wenig verständlich waren (*erinnert seien nur das zur Dauer des Zivilen Ersatzdienste oder das zum Asylrecht*). Im Falle der mit dem sogenannten Radikalenerlass von 1972 um sich greifenden Praxis der Berufsverbote, die von Karlsruhe gutgeheißen worden war, hatte eine entsprechende Klage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg 1995 Erfolg. "Dieses Urteil ist ein eindeutiger Hinweis darauf, dass sich die Bundesrepublik hier mehr als zwei Jahrzehnte nicht auf der Höhe der europäischen Menschenrechtsdefinition und des europäischen Rechtsstaatsverständnisses befand"<sup>13</sup>.

Und weitere Defizite bleiben zu konstatieren. Dazu gehört insbesondere die Wirklichkeit der sozialen Menschenrechte, die im Folgenden kurz beleuchtet werden soll.



## Armut in Deutschland



Im Oktober 2006 besuchte der Menschenrechtskommissar des Europarats, Thomas Hammarberg, die Bundesrepublik. In seinem ausführlichen Bericht widmet er sich auch der Frage von Armut in Deutschland. [Unter Bezugnahme auf den Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung von 2005](#) konstatiert er eine Erhöhung der Armutsquote von 12,8 Prozent der Bevölkerung im Jahr 1998 auf 13,5 Prozent im Jahr 2003<sup>14</sup>. Im inzwischen vorliegenden 3. Armuts- und Reichtumsbericht spricht die Regierung von einer Armutsquote von 13 bis 18 Prozent der Bevölkerung im Jahr 2005<sup>15</sup>. Die Befürchtung des Menschenrechtskommissars, dass der Bericht aus dem Jahr 2005 wohl noch die Folgen der jüngsten Sozialreformen unberücksichtigt gelassen habe, lässt sich vermutlich auch auf den aktuellen Bericht übertragen, dessen Daten ja nur zwei Jahre jünger als die vom Kommissar zugrunde gelegten sind. Zu den genannten Zahlen hinzu kommt noch ein schwer zu quantifizierendes Ausmaß an verdeckter Armut im Lande, über die es bisher nur wenige Untersuchungen gibt. Jedoch ist bei vorsichtiger Schätzung bereits für das Jahr 1998 von mindestens zwei Millionen Menschen auszugehen, die in verdeckter Armut lebten, weil sie ihnen zustehende Sozialleistungen aus unterschiedlichen Gründen nicht in Anspruch nahmen<sup>16</sup>. Nichts spricht dafür, dass diese Zahl mittlerweile kleiner geworden sein könnte.

Besonders betroffene Gruppen von Armut sind, so der Menschenrechtskommissar, "Zuwanderer, Alleinerziehende, Familien mit mehr als zwei Kindern, Langzeitarbeitslose und Kinder", wobei er sich "besonders besorgt über die Tatsache [*zeigt*], dass das Armutsrisiko bei Kindern im Vergleich zum Durchschnitt der übrigen Bevölkerung größer ist"<sup>17</sup>. Der letzte, nach diesen Stellungnahmen des Kommissars vorgelegte Armutsbericht der Bundesregierung ergänzt, dass das Ausmaß der Armutswahrscheinlichkeit bei Arbeitslosen 43 Prozent beträgt, bei Alleinerziehenden 24 Prozent und bei Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung 19 Prozent<sup>18</sup>. Dabei stellen Frauen bekanntlich noch immer den Großteil der Alleinerziehenden – nach den Angaben des Statis-

tischen Bundesamtes aus dem Mikrozensus 2007 leben in Deutschland 359 000 alleinerziehende Väter, 2 270 000 alleinerziehende Mütter – und oben wurde ja bereits das geschlechterbedingte Einkommensungleichgewicht in Deutschland näher beleuchtet, woraus sich ohne Mühe folgern lässt, dass Armut hierzulande in besonderem Maße viele Frauen und, wie bereits erwähnt, Kinder betrifft – Kinder von alleinerziehenden Müttern oder mit arbeitslosen Vätern wachsen also in diesem Land in jeglicher Hinsicht benachteiligt auf.

Armut ist nun nicht zuletzt deshalb ein Menschenrechtsthema, weil sie die Lebenschancen der davon betroffenen Individuen erheblich beeinträchtigt. Die Substanz der Menschenrechte besteht aber gerade darin, sie als Freiheitsrechte jedes und jeder Einzelnen zu begreifen, wobei die *„Idee von Freiheit zweierlei bedeutet: die Verfahren, die Handlungs- und Entscheidungsfreiheit ermöglichen, und die realen Chancen, die Menschen angesichts ihrer persönlichen und sozialen Umstände haben“*<sup>19</sup>. Beide Aspekte sind gleich wichtig und beeinflussen einander wechselseitig, und genau aus diesem Grund wird von der Interdependenz der Menschenrechte gesprochen. In der Konsequenz bedeutet dies, dass die einzelnen, miteinander zusammenhängenden Menschenrechte eben auch nicht gegeneinander ausgespielt werden können, nicht hierarchisiert werden dürfen – dass sie also unteilbar sind. Armut ist in diesem Zusammenhang, wie Thomas Hammarberg nachdrücklich und zu Recht betont, *„unbedingt als eine Verweigerung von Rechten zu sehen“*<sup>20</sup>.

Armut gefährdet, wie durch zahlreiche empirische Studien belegt ist, diese Chancen von Menschen in bedeutsamem Ausmaß. Der Begriff der Lebenschancen ist dabei auch in einem unmittelbar existenziellen Sinne wörtlich zu nehmen. So hält der Menschenrechtskommissar nüchtern fest: *„Menschen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, tragen ein 50 Prozent höheres Risiko, krank zu werden, und ihre Lebenserwartung ist im Vergleich zum Rest der Bevölkerung zehn Jahre kürzer“*<sup>21</sup>. Hinzu kommt, dass schätzungsweise 20 Prozent dieser Menschen *„wegen der Kosten der ärztlichen Beratung und der Medikamente“* einen Arztbesuch gleich ganz unterlassen (*ebd.*). Ferner haben *„Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt mit steigenden Zahlen Selbstständiger oder geringfügig Beschäftigter [...] zu einer Zunahme von Personen ohne Krankenversicherung geführt“* (*ebd.*), womit die Wahrscheinlichkeit, dass diese Personen im Falle ernstlicher Erkrankungen einen Arzt aufsucht, äußerst gering sein dürfte. Betroffen von diesen Problemen sind alle armen Menschen in Deutschland, verstärkt jedoch Migrantinnen und Migranten und darunter wieder in besonderem Maße jene, die in der Illegalität leben<sup>22</sup>. Hier sind Maßnahmen der humanitären Hilfe

und der Caritas besonders vonnöten, um auf akute Problemlagen zu reagieren. Darüber hinaus muss ernsthaft überlegt werden, welche menschenrechtlichen Möglichkeiten bestehen, an diesem Zustand etwas zu ändern.

Die Lebenschancen von Kindern sind durch Armut in noch stärkerem Ausmaß als die der Erwachsenen betroffen. Thomas Hammarberg betont in diesem Zusammenhang zu Recht, dass *“die Kinderarmut nicht unvermeidlich oder unwandelbar”* ist, sondern dass sie *“letzten Endes die nationalen politischen Entscheidungen wider[spiegelt]”*<sup>23</sup>, für die Regierungen und Parlamente eine politische Verantwortung tragen – der sie offenbar nur unzureichend gerecht werden.

Für Kinder gilt nun aber über das vorhin Gesagte hinaus, dass auch ihre Bildungs- und damit ihre Zukunftschancen in erheblichem Maße beeinträchtigt werden. Eine Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung aus dem Jahr 2008 unterstreicht *“die hohe soziale Selektivität des deutschen Bildungssystems, die höher ist als in jedem vergleichbaren Land”*<sup>24</sup>. Dies führt dazu, dass auch noch *“heute die soziale Herkunft eines Kindes nach wie vor über seinen Bildungserfolg entscheidet”* (ebd.). Mit anderen Worten sind damit die Möglichkeiten eines Kindes, der aus dem Elternhaus tradierten Armut durch gute Bildung zu entinnen, ausgesprochen gering, wird Armut also von Generation zu Generation perpetuiert. Folgt man den Ergebnissen und Interpretationen der 1. World Vision Kinderstudie, so sind *“etwa 13 Prozent der Kinder in Deutschland von Armut betroffen”*<sup>25</sup>. Der Menschenrechtskommissar kommentiert in diesem Kontext lapidar: *“Der Grundsatz der gleichen Bildungschancen für alle Kinder ist bislang keine Wirklichkeit geworden”*<sup>26</sup>.

Die Bundesregierung hat, zusammen mit dem Deutschen Bundestag, in den letzten Jahren eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, mit deren Hilfe Armut und insbesondere Kinderarmut eingedämmt und reduziert werden sollen. Hierzu gehören neben den hilfreichen und unverzichtbaren Armutsberichten (*bisher drei an der Zahl*) beispielsweise Maßnahmen zur Verbesserung der Erwerbstätigkeit, der Bildungschancen und insbesondere der Kinderbetreuung. Diese Schritte sind uneingeschränkt zu begrüßen, scheinen aber dem Problem der Armut noch nicht in vollem Umfang gerecht zu werden. Dies gilt insbesondere für das Phänomen einer erwerbstätigen Armut, also dem Umstand, dass Menschen zwar einer geregelten Beschäftigung nachgehen, ihr Arbeitseinkommen aber nicht zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes ausreicht. Hier muss unbedingt an Artikel 23 (3) der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte erinnert werden, wo unmissverständlich festgehalten ist: *“Jeder Mensch, der arbeitet, hat das*

*Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert*". Insofern ist es nur schwer bis gar nicht zu verstehen, warum sich die Bundesregierung gegen die Einführung eines Mindestlohnes sperrt.

Wenige Themen sind in Deutschland derzeit politisch so sehr umstritten wie die Frage eines allgemeinen Mindestlohnes. Hier treffen verschiedene wirtschaftswissenschaftliche Schulen aufeinander, die entweder einen solchen für unverzichtbar halten oder aber in ihm einen Arbeitsplatzvernichter sehen. Der Bremer Wirtschaftswissenschaftler Rudolf Hickel (2007a; 2007b) hat erste europäisch vergleichende, wissenschaftliche Untersuchungen analysiert und kommt zu dem Ergebnis: *"Flächendeckende Mindestlöhne sind kein Jobkiller. Im Gegenteil, es werden Produktivitätspotentiale bei den Beschäftigten freigesetzt und der private Konsum wird im Bereich der unteren Einkommensbezieher gestärkt"*<sup>27</sup>, hat also wirtschaftsbelebende Funktion. Doch wird diese Position sicherlich auf absehbare Zeit umstritten bleiben.

Das Hauptargument der Gegner richtet sich darauf, dass ein hierzulande eingeführter Mindestlohn Arbeitsplätze vernichten und zu ihrer Verlagerung ins Ausland führen würde. Erheblich von menschenunwürdigen Niedriglöhnen betroffen ist jedoch gerade der Dienstleistungssektor, und hierbei haben wir es vor allem mit Arbeitsplätzen zu tun, die nicht so einfach ins Ausland verlagert werden können. Hier bestehende Gebäude müssen eben im Lande gereinigt werden und können dazu nicht einfach in die Ukraine ausgeflogen werden; sie müssen auch hier bewacht werden. Postzustellungen an inländische Adressaten müssen in der Tat hierzulande erfolgen. Und ist es denn ernsthaft vorstellbar, dass jemand nach Rumänien fliegt, um sich die Haare schneiden zu lassen, nur weil hier ein Preis für diese Dienstleistung zu bezahlen wäre, der menschenwürdige Löhne ermöglicht? Die Liste der Beispiele ließe sich mühelos fortsetzen. Es geht an dieser Stelle also offensichtlich um den politischen Willen, die wirtschaftlich-sozialen Menschenrechte in Deutschland besser zu verwirklichen. Keineswegs kann hier davon gesprochen werden, es mangle an der politischen Fähigkeit dazu. Denn diese ist offensichtlich gegeben, hier bestehen keine Globalisierungszwänge – die ansonsten so gerne als Ausreden zur Vernachlässigung sozialer Menschenrechte seitens der Politik herhalten müssen.

Offenbar handelt es sich hier, wie auch das Forum Menschenrechte (2008) treffend feststellt, um eine Geringschätzung der sozialen Rechte in der deutschen Menschenrechtspolitik, insbesondere in der Innenpolitik. Dazu passt es auch, dass die Bundesrepublik bisher eine ganze Reihe von Konventionen der

Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ebenso wenig ratifiziert hat wie die revidierte Europäische Sozialcharta oder die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vom 18. Dezember 1990<sup>28</sup>. Die Schlussfolgerung liegt nahe, dass in Deutschland die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte noch immer als eine Art Menschenrechte zweiter Klasse betrachtet werden. Der vorhin ausgeführte Zusammenhang mit den bürgerlichen und politischen Rechten, der Umstand, dass auch die wsk-Rechte Freiheitsrechte im eigentlichen Sinne sind, scheint hierzulande in der staatlichen Politik noch immer viel zu wenig berücksichtigt zu werden. Demgegenüber ist erneut die bereits erwähnte Unteilbarkeit der Menschenrechte zu betonen. Begriffen werden muss staatlicherseits endlich, dass es nicht ausreicht, *„wenn alle Menschen das gleiche Recht haben, unter Brücken zu schlafen[;] alle müssen auch die gleiche Chance haben, nicht unter Brücken zu schlafen“*<sup>29</sup>.



## Flucht und Asyl



enn eben festgestellt werden musste, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in Deutschland tendenziell als Menschenrechte zweiter Klasse betrachtet werden, so gilt für die Rechte von Flüchtlingen und Asylsuchenden wohl eher, dass sie bloß als Menschenrechte dritter Klasse gelten. Dies steht in einem engen Zusammenhang mit der seit Beginn der neunziger Jahre für politisch notwendig erachteten Änderung des Artikel 16a GG, der einmal schlicht und einfach lautete: *“Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.”* Das steht zwar auch heute noch in Satz 1 Artikel 16a GG, die folgenden Sätze jedoch bedeuten in der praktischen Konsequenz für Flüchtlinge: *“Asyl ja, aber nicht bei uns”*<sup>30</sup>. Tatsächlich verhält es sich nach der vom Bundesverfassungsgericht abgesegneten Änderung des Asylrechtsartikels heute so, dass eigentlich nach dem so häufig von Politikern aller Couleur bemühten Motto ‘Leistung muss sich wieder lohnen’ den *“wenigen Flüchtlingen, die es noch nach Deutschland schaffen, schnell Asyl”* gewährt werden müsste, haben sie doch etwas vollbracht, was *“eigentlich gar nicht mehr geht”* – nämlich überhaupt nach Deutschland zu gelangen und dort einen Asylantrag zu stellen, wie Heribert Prantl<sup>31</sup> leicht sarkastisch, aber zutreffend formuliert hat.

Die Änderung des Asylgrundrechts wurde wesentlich deshalb für notwendig erachtet, weil dieses in der Bevölkerung nicht mehr vermittelbar erschien, wie sich auch am Erstarken des Rechtsextremismus und massiver ausländerfeindlicher, sprich rassistischer Übergriffe Anfang der neunziger Jahre überdeutlich zu manifestieren schien; genannt seien nur die Stichworte Hoyerswerda, Solingen und Rostock-Lichtenhagen. Doch gab es innerhalb der politischen Klasse bereits an dieser Stelle eine Verwechslung von Ursache und Wirkung, die Heiner Geißler treffend auf den Punkt gebracht hat: *“Der Rechtsradikalismus ist am meisten dadurch gefördert worden, dass die beiden großen Volksparteien, die Union und die SPD, sich drei Jahre lang in der Öffentlichkeit um das Asylthema gestritten haben”*<sup>32</sup>. Erst als das Thema zu einem parteipolitischen Streitthema geworden war, konnten die Rechtsextremisten darauf ihr Süppchen kochen. Und

sie erfuhren weitere Unterstützung aus regierungsoffiziellen Verlautbarungen der damaligen CDU/CSU/FDP-Bundesregierung: Der Begriff 'Asylmissbrauch' *"ist in Hunderten von politischen Reden und in Drucksachen der Bundesregierung verewigt worden. Sie suggerierten fast regierungsamtlich, dass diejenigen, die um Asyl nachsuchen, das Recht missbrauchen"*<sup>33</sup>. Weil nun der Weg vom Missbrauch zum Betrug nicht sehr weit ist, wurden faktisch jene, *"die sich um Asyl bewarben, von vornherein kriminalisiert"*(*ebd.*). Nach dem Regierungswechsel von 1998 änderte sich jedoch an dieser flüchtlingsunfreundlichen Haltung nur wenig, sprach doch der neue Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) davon, *"dass nicht jede Wohltat, die wir einem Menschen zuwenden, einklagbar sein muss"*<sup>34</sup>. Bezogen auf das Recht auf Zuflucht vor politischer Verfolgung – in dessen Kontext Schily diese Äußerung vornahm – war und ist eine solche Sichtweise nicht nur zynisch, sie zielt darüber hinaus darauf ab, das Asylrecht zu einem bloßen Gnadenakt des Staates degenerieren zu lassen – während es sich doch um einen fundamentalen menschenrechtlichen Anspruch handelt.

Dieser Anspruch, als Flüchtling anerkannt zu werden, ist festgehalten im Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951<sup>35</sup> und umgreift jede Person, die *"aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz des Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will"*<sup>36</sup>. Das bedeutet, dass nicht eine 'objektive' Zuschreibung von Verfolgungsgründen, wie der Bundesgerichtshof bis heute glaubt, für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus relevant ist, sondern schlicht die subjektive, begründete Furcht vor Verfolgung<sup>37</sup>. Zu den wichtigsten Schutzmaßnahmen für Flüchtlinge gehört nach der gleichen Quelle, immerhin einem Dokument, das für die Bundesrepublik seit dem 22. April 1954 völkerrechtlich verbindlich in Kraft ist, dass der Aufnahmestaat einen Flüchtling keinesfalls *"auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen [wird], in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde"*<sup>38</sup>.

Die politische Wirklichkeit in Deutschland – und mittlerweile in der gesamten Europäischen Union – spricht diesen Postulaten jedoch Hohn. Anerkennungsgesetz und Zurückweisungsverbot werden unterlaufen mit Hilfe einer Bestimmung hinsichtlich sogenannter sicherer Drittstaaten – was bedeu-

tet: jede und jeder, der oder die auf seinem Fluchtweg einen Fuß auf einen als sicheren Drittstaat definierten Staat gesetzt hat, kann in der Bundesrepublik kein Asyl mehr beanspruchen – oder einer Regelung hinsichtlich sogenannter sicherer Herkunftsstaaten – was bedeutet, dass Menschen aus solchen Staaten qua Definition keine Verfolgung drohen und damit kein Asylanspruch zukommen kann. Solche Bestimmungen sind jedoch mit Wortlaut und Geist der GFK schlicht *“nicht im Einklang”* und sollten deshalb rasch revidiert werden<sup>39</sup>.

Darüber hinaus werden den hier lebenden Flüchtlingen nur Sozialleistungen zugestanden, die etwa 80 Prozent dessen betragen, was Deutsche als Sozialleistungen in Anspruch nehmen können. Diese sind jedoch bereits als Existenzminimum definiert, was den Schluss nahe legt, Flüchtlinge hätten per se ein niedrigeres Existenzminimum als Deutsche – eine höchst fragwürdige Konstruktion. Als zusätzliche Demütigung wird den betroffenen Menschen ein Teil dieser Unterstützung nur in Form von Gutscheinen, nicht etwa von Bargeld gewährt. Der innenpolitische Sprecher der CSU, Wolfgang Zeitlmann, betonte in diesem Kontext 1998, dass man sich hier vor *“Sozialduselei”* hüten müsse, denn wo *“steht geschrieben, dass Ausländer dieselben Sozialleistungen erhalten müssen wie Deutsche?”*<sup>40</sup>. Hier scheint sich doch ein gewisses System hinter der deutschen Flüchtlingspolitik zu verbergen, von dem Heiner Geißler vermutet hat, dass Flüchtlinge vor allem abgeschreckt und nicht integriert werden sollen; im Gegenteil sollen sie gedemütigt werden und *“in der Furcht leben, möglicherweise am nächsten Morgen verhaftet und abgeschoben zu werden, unabhängig davon, ob sie überhaupt in ihre Heimat zurückkehren können”*<sup>41</sup>.

Noch einmal sei an dieser Stelle betont, dass es hier nicht um ‘Netzbeschmutzung’ oder Ähnliches gehen soll. Wird in diesem Zusammenhang Kritik an einer menschenrechtsunverträglichen Praxis geäußert, so werden Leistungen keineswegs übersehen. Deutschland hat beispielsweise in der Folge des Konfliktes im ehemaligen Jugoslawien einer im europäischen Vergleich unverhältnismäßig großen Zahl von Flüchtlingen vorübergehend Schutz und Zuflucht gewährt. Das war und ist uneingeschränkt zu begrüßen. Es hat sich jedoch der damals wie heute problematischen Kategorie der *‘Kriegsflüchtlinge’* bedient, die einen dauerhaften Schutz ausschloss. Damit hatten die davon betroffenen Menschen zwar zuerst eine vorübergehende Zuflucht erhalten – die für sie zu diesem Zeitpunkt auch sehr bedeutsam war und bei der sich unser Land erfreulich großzügig gezeigt hat –, die jedoch mit einem äußerst prekären Rechtsstatus einher ging. Sobald andere Interessen ihre *‘Rückführung’* nahe legten, wurden diese Menschen quasi zu einem Spielball innenpolitischer Interessen und diese

‘Rückführung’ ohne genauere Analyse der Bedingungen in ihren Herkunftsstaaten betrieben, ein Problem, das nicht nur Hans Koschnick<sup>42</sup> empört hat. Hier blieb ein guter Ansatz auf halbem Wege stecken.

Neben der fragwürdigen Flüchtlingspolitik bestehen in Deutschland Regelungen zur Abschiebehaft, die allen menschenrechtlichen Erwägungen Hohn sprechen. Hierbei werden Menschen inhaftiert, *“ohne eine strafbare Handlung begangen zu haben”*, allein deshalb, *“damit man sie außer Landes bringen kann”*<sup>43</sup>. Es handelt sich bei dieser Inhaftierung schon seit langem nicht mehr um einen unvermeidlichen Ausnahmefall, sondern um eine Regelinhaftierung, die *“zu schnell, zu häufig und für zu lange Zeit verhängt”* wird (*ebd.*). Selbstverständlich sind Fälle denkbar, in denen jemand sich seiner bevorstehenden Ausweisung entziehen könnte und in den Untergrund abzutauchen droht – doch das sollten Ausnahme-, nicht Regelfälle sein. In wachsendem Maße aber scheinen Justiz- und Vollzugsbehörden in Deutschland heute genau davon auszugehen: dass ein solches Sichentziehen den Regelfall bilden würde.

Zudem wurde der im Zusammenhang mit dem Thema Kriegsflüchtlinge häufig vorläufig erteilte Flüchtlingsstatus für Menschen aus Afghanistan, aus dem Irak, aus Montenegro, aus Serbien und dort insbesondere dem Kosovo in den letzten Jahren immer häufiger wieder entzogen. Der Menschenrechtskommissar des Europarates äußert sich nirgends in seinem Deutschlandbericht so zurückhaltend wie beim Thema Flucht/Asyl/Abschiebung, doch auch er kann nicht umhin, sich besorgt *“über den offensichtlichen Positionswechsel in der deutschen Politik bei der Aberkennung des Flüchtlingsstatus”* zu zeigen und die deutschen Behörden aufzufordern, *“diese Politik in Übereinstimmung mit dem internationalen Asylrecht zu überprüfen”*<sup>44</sup>. Darüber hinaus äußert er große Besorgnis hinsichtlich der bundesrepublikanischen Praxis der Duldung<sup>45</sup> und der Abschiebungshaft<sup>46</sup> und bringt im Zusammenhang mit den neu eingerichteten sogenannten Ausreisezentren für Ausländer seine Besorgnis zum Ausdruck, dass diese *“dazu genutzt werden könnten, Druck auf abgelehnte Asylbewerber zum Verlassen Deutschlands auszuüben und bezweifelt die Notwendigkeit dieser speziellen Ausreiseeinrichtungen”*<sup>47</sup>.

Viel wird heute davon gesprochen, dass Europa eine Wertegemeinschaft sei und dass diese christliche Grundlagen habe. Gerade der Umgang mit Flüchtlingen und Asylsuchenden lässt jedoch sowohl in Deutschland im speziellen als auch in der Europäischen Union im allgemeinen berechtigte Zweifel an einer solchen Orientierung am Christentum oder allgemein an humanitären Werten aufkommen.

# IV.

## Innere Sicherheit seit dem 11. September 2001



Ähnliches gilt auch für die Politik der Inneren Sicherheit seit den Terroranschlägen von New York und Washington. Die seither zu beobachtende Gegenüberstellung von Sicherheit und Freiheit ist freilich kein deutsches, sondern ein weltweites Phänomen. Fast überall wurden im Gefolge der Attentate Bürgerrechte beschnitten, um angeblich Sicherheit vor dem internationalen Terrorismus zu gewährleisten<sup>48</sup>. Zunehmend in Vergessenheit geriet dabei die Mahnung von Benjamin Franklin: *“Wer die Freiheit aufgibt, um Sicherheit zu gewinnen, wird am Ende beides verlieren.”*

Nun gilt es jedoch in diesem Zusammenhang zweierlei zu bedenken. Erstens kann es absolute Sicherheit in einer offenen und demokratischen Gesellschaft zwangsläufig nicht geben, erst recht keine absolute Sicherheit vor Terroranschlägen. Und diesen Umstand ehrlich zuzugeben, muss *“der Staatsautorität nicht abträglich sein, sondern unterstreicht ihr Bestreben, den Bürger ernst zu nehmen und ihm folglich reinen Wein einzuschenken”*<sup>49</sup>. Statt dessen ein angebliches Grundrecht auf Sicherheit zu proklamieren und damit die Bürgerinnen und Bürger zur Zustimmung zu beständigen Gesetzesverschärfungen und Freiheitsbeschränkungen zu motivieren, wie dies derzeit zu beobachten ist, scheint kein sinnvoller, erst recht kein menschenrechtsverträglicher Zugang zum Thema zu sein – und wird spätestens mit einem hoffentlich niemals stattfindenden, gelungenen Terroranschlag auf deutschem Boden ad absurdum geführt.

Zweitens ist aber auch danach zu fragen, von was für einer Sicherheit hier eigentlich die Rede sein soll: um welche Sicherheit geht es in einer offenen und demokratischen Gesellschaft? Um eine Sicherheit für den Staat oder für die Bürgerinnen und Bürger? Die damalige Menschenrechtshochkommissarin der Vereinten Nationen, Mary Robinson, hat nachdrücklich für ein Konzept der human security plädiert, also einer Sicherheit für die Menschen, deren Konzept davon ausgeht, *“dass die Menschenrechte nicht konträr zu Sicherheit stehen, sondern im Gegenteil einen Aspekt von Sicherheit bilden”*<sup>50</sup>. Denn wofür und wovor soll es überhaupt Sicherheit geben? Wenn die Behauptung zahlreicher

Politiker stimmt, dass die Anschläge vom 11. September 2001 Anschläge auf die freiheitliche Verfassung 'des Westens' waren, dann kann es doch bei all diesen Überlegungen auch nur darum gehen, diese westliche Freiheit zu verteidigen, nicht etwa aufzugeben. Doch genau das Gegenteil scheint seit diesen Anschlägen ein zentrales, politikleitendes Motiv zu sein. In Vergessenheit gerät zunehmend, was eigentlich zum kleinen politischen Einmaleins gehören sollte: *"Man bekämpft", hieß es einst in einem Aufruf der Humanistischen Union, 'die Feinde des Rechtsstaats nicht mit dessen Abbau, und man verteidigt die Freiheit nicht mit deren Einschränkung.' Erstunterzeichner dieses Aufrufs war der damalige Rechtsanwalt Otto Schily. Das war 1978. Es ist auch heute noch so*<sup>51</sup>.

Doch die Politik der letzten Bundesregierungen, sei es unter dem Innenminister Otty Schily, sei es unter dem Innenminister Wolfgang Schäuble, verfolgte und verfolgt einen anderen Weg. Waren schon die ersten Sicherheitspakete in ihren freiheitsbeschränkenden und insbesondere in ihren ausländerrechtlichen Teilen aus menschenrechtlicher Perspektive höchst bedenklich<sup>52</sup>, so wurde in der Folge noch immer weiter nachgelegt. Das Bundesverfassungsgericht hat dankenswerterweise die schlimmsten dieser Auswüchse wieder korrigiert, sei es *"in einem wegweisenden Urteil"* zum Lauschangriff<sup>53</sup>, sei es zum sogenannten Luftsicherheitsgesetz, das den Abschuss ziviler Passagiermaschinen erlauben sollte<sup>54</sup>, sei es zu exzessiven Datensammlungen der Behörden. Doch immer mehr droht das verloren zu gehen, was oben als eine Art Erziehungsfunktion des Bundesverfassungsgerichtes gegenüber der Politik bezeichnet wurde: sie an die Einhaltung der Grundrechte bei Gesetzesvorhaben zu gemahnen. Immer stärker scheint heute eine Haltung Raum zu greifen, die nach einem ablehnenden Urteil aus Karlsruhe einfach versucht, das gleiche Gesetzesvorhaben in neuer Verpackung, aber mit gleicher Substanz, wiederum zum grundrechtsbeschränkenden Recht zu machen.

All dies muss als Beleg dafür gewertet werden, dass sich die Bundesrepublik heute auf dem Weg in einen Präventionsstaat befindet<sup>55</sup>. Damit werden grundlegende Menschenrechtsgarantien, auch der deutschen Verfassung, zunehmend in Frage gestellt und außer Kraft gesetzt. Um Missverständnisse zu vermeiden: Selbstverständlich bildet der Terrorismus ein ernsthaftes Sicherheitsproblem, und selbstverständlich muss ihm mit allen Mitteln des Rechtsstaates begegnet werden – aber eben mit allen Mitteln des Rechtsstaates, nicht mit allen denkbaren Mitteln! Denn sowohl der Terrorist als auch und vor allem der bloße Terrorverdächtige sind Menschen und verfügen deshalb, nämlich über ihr blankes Menschsein, über Menschenrechte, die nicht einfach beiseite geschoben werden

dürfen, wenn dies vermeintlichen Sicherheitsinteressen dient – wie mehrfach durch sogenannte *extraordinary renditions* geschehen und heute Thema von Untersuchungsausschüssen des Deutschen Bundestages<sup>56</sup>.

Während der Präventionsgedanke in der deutschen Außenpolitik, wo er dringend nötig wäre, partout nicht Fuß fassen will, zeichnet sich die innere Sicherheitspolitik immer mehr durch die Idee der Verhütung von Straftaten – um nahezu jeden Preis – aus und stärkt beispielsweise auch in bedenklichem Maße die Rechte und Befugnisse der Geheimdienste, während er die Bürgerinnen und Bürger unter eine Art Generalverdacht stellt und jeden und jede als potentielles Sicherheitsrisiko begreift. Eine solche Präventionslogik ist aber unvereinbar mit der Idee der Menschenrechte und der darauf gründenden Idee eines freiheitlichen Rechtsstaates. Ein starker Staat, so hat es Heribert Prantl treffend festgehalten, ist jedoch keiner, *“der seinen Bürgern mit einem Generalverdacht gegenübertritt und der grundsätzlich jedem misstraut. Stark ist der Staat, der weiß, dass die Menschen- und Bürgerrechte noch immer die besten Garanten der Inneren Sicherheit sind”*<sup>57</sup> und der deshalb auch eine starke Zivilgesellschaft will, unterstützt und fördert.



## Fazit



Im Staat des Grundgesetzes hat die Idee der Menschenrechte in den zurückliegenden 60 Jahren immer mehr Fuß gefasst und weite Verbreitung erfahren. Dies zeigt sich nicht zuletzt in einer lebendigen Menschenrechtsbewegung, die Teil einer aktiven Zivilgesellschaft ist. Eine Vielzahl von Bürgerinitiativen hat sich gebildet, die auch ihre Teilnahmerechte am gesellschaftlichen und politischen Leben sowie ihre unveräußerlichen Grundrechte einzuklagen bereit ist und sich aktiv für deren bessere Verwirklichung einsetzt. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Entwicklung, wie oben angesprochen, durchaus gefördert.

Die offizielle Politik der Bundesrepublik tut sich jedoch mit den Menschenrechten nach wie vor schwer. Das gilt weniger für die Rhetorik von Sonntagsreden und den Blick auf's entfernte Ausland, wo gerne und sicher voller leidenschaftlicher Überzeugung die Einhaltung der Menschenrechte angemahnt wird. Das gilt aber mit Blick auf die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte im eigenen Lande ebenso wie mit Blick auf die Rechte von Flüchtlingen. Und es gilt in einem besonderen Maße vor allem seit dem 11. September 2001 auch mit Blick auf die bürgerlichen und politischen Rechte für alle Menschen, erst recht für Ausländer oder Menschen fremdländischer Herkunft hierzulande. Es gilt darüber hinaus für eine Vielzahl von Themen, die in diesem kurzen Essay nicht einmal angesprochen werden konnten: Unverhältnismäßige Polizeiübergriffe beispielsweise im Zusammenhang mit dem G 8 Gipfel von Heiligendamm, Menschenrechte in Gefängnissen, Erziehungsanstalten und anderen geschlossenen Einrichtungen, die Rechte von behinderten Menschen oder gesellschaftlichen Minderheiten, und vieles anderes mehr.

Es steht zu hoffen und zu fordern, dass sich die Bundesregierung und der Bundestag sowie die Landesregierungen und die Landtage Deutschlands (*denen immerhin sowohl die Polizeihoheit als auch primär die Verwirklichung des Rechts auf Bildung obliegen*) künftig die Menschenrechtsforderungen, die sich aus den verschiedenen, von Deutschland rechtskräftig ratifizierten Menschenrechtsüberein-

kommen ergeben, mehr als bisher zum Maßstab ihrer Politik machen. Und es steht zu hoffen, dass sich die deutsche Zivilgesellschaft weiterhin und vielleicht noch verstärkt dem Einsatz zur Verwirklichung dieser Menschenrechte widmen wird.

Denn auch für das eigene Land gilt die alte Erkenntnis, dass Menschenrechte immer wieder neu erstritten und erkämpft werden müssen. Sie fallen nicht vom Himmel, auch wenn sie nach Schillers berühmten Worten immer schon *“dort droben hangen, unveräußerlich und unzerbrechlich wie die Sterne selbst“*.

## Literatur

- ◆ Amnesty International 2008: Report 2008. Zur weltweiten Lage der Menschenrechte, Frankfurt a. M.
- ◆ Gerhart Baum 2008: Menschenrechtspolitik ist immer Einmischung – eine Bestandsaufnahme, in: Hutter/Kimmle 2008, S. 239-250
- ◆ Irene Becker 2007: Verdeckte Armut in Deutschland. Ausmaß und Ursachen, Berlin
- ◆ Sabine Berghahn 1993: Frauen, Recht und langer Atem – Bilanz nach über 40 Jahren Gleichstellungsgebot in Deutschland, in: Gisela Helwig/Hildegard Maria Nickel (Hrsg.): Frauen in Deutschland 1945-1992, Bonn, S. 71-138
- ◆ Willy Brandt 1987: Menschenrechte – mißhandelt und mißbraucht, Reinbek
- ◆ Bundesregierung 2008: Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin
- ◆ Volkmar Deile 2004: Kein Antiterrorabbat bei Menschenrechtsverletzungen?, in: Jahrbuch Menschenrechte 2005, Frankfurt a. M., S. 93-123
- ◆ Erhard Denninger 2002: Freiheit durch Sicherheit? Zur rechtsstaatlichen Problematik des Terrorismusbekämpfungsgesetzes, in: Jahrbuch Menschenrechte 2003, Frankfurt a. M., S. 44-54
- ◆ Der Mensch ist kein bloßes Objekt des Staates. Das höchste deutsche Gericht hat das Luft-sicherheitsgesetz verworfen – Auszüge aus der Urteilsbegründung des Bundesverfassungsgerichts, in: Jahrbuch Menschenrechte 2007, Frankfurt a. M., S. 320-325
- ◆ Europarat 2007: Bericht des Menschenrechtskommissars Thomas Hammarberg über seinen Besuch in Deutschland, 9.-11. und 15.-20. Oktober 2006, CommDH (2007) 14, 11. Juli 2007, Straßburg
- ◆ Forum Menschenrechte 2008: Joint NGO Submission – UPR on Federal Republic of Germany, February 2009; embargoed until 8th of September 2008, Berlin
- ◆ Ute Frevert 1999: Frauenpolitik als Menschenrechtspolitik. Entwicklung, Stand und Perspektiven der Gleichberechtigung in Deutschland, in: Hutter/Tessmer 1999, S. 51-69
- ◆ Heiner Geißler 1997: Das nicht gehaltene Versprechen. Politik im Namen Gottes, Köln
- ◆ Heiner Geißler 1998: Zeit, das Visier zu öffnen, Köln
- ◆ Rudolf Hickel 2007a: Das Ende der Tarifpartnerschaft, in: Frankfurter Rundschau vom 27. Februar 2007
- ◆ Rudolf Hickel 2007b: Argumente für einen flächendeckenden Mindestlohn: Steigert die Produktivität der Arbeit und die private Kaufkraft, Arbeitspapier Universität Bremen, Juni 2007, Bremen
- ◆ Burkhard Hirsch 2003: Schilys Sicherheitspaket und das deutsche Ausländerrecht, in: Jahrbuch

Menschenrechte 2004, Frankfurt a. M., S. 255-263

- ◆ Beate Hoecker 1999: Frauen, Männer und die Politik. Lern- und Arbeitsbuch, Bonn
- ◆ Franz-Josef Hutter 2003: No rights. Menschenrechte als Fundament einer funktionierenden Weltordnung, Berlin
- ◆ Franz-Josef Hutter/Carsten Tessmer (Hrsg.) 1997: Die Menschenrechte in Deutschland. Geschichte und Gegenwart, München
- ◆ Franz-Josef Hutter/Carsten Tessmer (Hrsg.) 1999: Menschenrechte und Bürgergesellschaft in Deutschland, Opladen
- ◆ Franz-Josef Hutter/Anja Mihr/Carsten Tessmer (Hrsg.) 1999: Menschen auf der Flucht, Opladen
- ◆ Franz-Josef Hutter/Carsten Kimmle (Hrsg.) 2008: Das uneingelöste Versprechen. 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Karlsruhe
- ◆ Martina Kant 2008: "Extraordinary renditions", Verschleppungen, Geheimgefängnisse, in: Hutter/Kimmle 2008, S. 251-259
- ◆ Heiko Kauffmann 1999: Menschenrechte, Asyl und Abschiebungshaft in Deutschland, in: Hutter/Mihr/Tessmer 1999, S. 215-231
- ◆ Hans Koschnick 1998: "Ethnisch gesäubert!?" – Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Serbien nach dem Daytoner Abkommen, in: Franz-Josef Hutter/Heidrun Speer/Carsten Tessmer (Hrsg.): Das gemeinsamen Haus Europa: Menschenrechte zwischen Atlantik und Ural, Baden-Baden, S. 167-180
- ◆ Rolf Lamprecht 1999: Vom Untertan zum Bürger. Die Erfolgsgeschichte der Grundrechte, Baden-Baden
- ◆ Michael Maier-Borst 1999: Menschenrechtsverletzungen als Fluchtursache, in: Hutter/Mihr/Tessmer 1999, S. 97-112
- ◆ Margret Mönig-Raane 1999: Menschenrechte und Menschenpflichten, oder: Es reicht nicht, wenn alle das gleiche Recht haben, unter Brücken zu schlafen, in: Hutter/Tessmer 1999, S. 165-170
- ◆ Wolf-Dieter Narr/Falco Werkentin 1997: Politische Polizei in beiden deutschen Staaten, in: Hutter/Tessmer 1997, S. 194-221
- ◆ Marei Pelzer 2007: Europäische Flüchtlingspolitik: Über das Abdrängen der Verantwortung für den internationalen Flüchtlingschutz, in: Jahrbuch Menschenrechte 2008, Frankfurt a. M., S. 135-144
- ◆ Diether Posser 1991: Anwalt im Kalten Krieg. Ein Stück deutscher Geschichte in politischen Prozessen 1951-1968, 2. Aufl., München
- ◆ Diether Posser 1997: Die feindlichen Schwestern: BRD und DDR. Politische Verfolgung im Kalten Krieg, in: Hutter/Tessmer 1997, S. 222-238
- ◆ Heribert Prantl 1994: Deutschland – leicht entflammbar. Ermittlungen gegen die Bonner Republik, München/Wien
- ◆ Heribert Prantl 1998: Das Pech des Ertrinkenden. Wie das hohe Gut des Asylrechts in Europa verkommen ist, in: Gunnar Köhne (Hrsg.): Die Zukunft der Menschenrechte. 50 Jahre

VN-Erklärung: Bilanz eines Aufbruchs, Reinbek, S. 225-233

- ◆ Heribert Prantl 2005: Leben gegen Leben. Der Abschluss von unschuldigen Menschen: Die Problematik des Luftsicherheitsgesetzes, in: Jahrbuch Menschenrechte 2006, Frankfurt a. M., S. 88-92
- ◆ Heribert Prantl 2008: Der Terrorist als Gesetzgeber. Wie man mit Angst Politik macht, München;
- ◆ Jan Philipp Reemtsma 2005: Folter im Rechtsstaat?, Hamburg
- ◆ Mary Robinson 2002: Menschenrechte im Schatten des 11. September, in: Jahrbuch Menschenrechte 2003, Frankfurt a. M., S. 25-36
- ◆ Herrad Schenk 1990: Die feministische Herausforderung. 150 Jahre Frauenbewegung in Deutschland, München
- ◆ Otto Schily 1999: Interview mit der Wochenzeitung Die Zeit, Nr. 44 vom 28. Oktober 1999, Hamburg
- ◆ Ingrid Sehrbrock 2008: Defizite im Menschenrechtsschutz – Arbeitnehmerrechte, in: Hutter/Kimmle 2008, S. 201-210
- ◆ Amartya Sen 2000: Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München
- ◆ Dietrich Thränhardt 1986: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M.
- ◆ Christian Tomuschat (Hrsg.) 2002: Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, 2. Aufl., Bonn
- ◆ Rupert von Plottnitz 1997: Politischer Protest, Terrorismus und der Staat. Vom Umgang der Bundesrepublik Deutschland mit Andersdenkenden, in: Hutter/Tessmer 1997, S. 270-285
- ◆ Josef Voß 2007: "Die Sklaverei ist eine Einrichtung gegen die Anordnung Gottes und gegen die Ordnung der Natur" (Papst Leo XIII.). Zeitgenössische Formen der Sklaverei im Zusammenhang mit Flucht und Migration, in: Jahrbuch Menschenrechte 2008, Frankfurt a. M., S. 56-62
- ◆ Peter Waldmann 1998: Terrorismus. Provokation der Macht, München
- ◆ Rolf Wernstedt/Marei John-Ohnesorg (Hrsg.) 2008: Soziale Herkunft entscheidet über Bildungserfolg. Konsequenzen aus IGLU 2006 und PISA III. Dokumentation der Sitzung des Netzwerk Bildung vom 24. Januar 2008, Berlin
- ◆ World Vision Deutschland (Hrsg.) 2007: Kinder in Deutschland 2007. 1. World Vision Kinderstudie, Bonn

## ENDNOTEN

- 1 1987: 117
- 2 Baum 2008, 244
- 3 ausf. Reemtsma 2005
- 4 Lamprecht 1999
- 5 Hoecker 1999, 39
- 6 Schenk 1990, 81
- 7 Hoecker 1999, 39
- 8 Berghahn 1993
- 9 Frevert 1999, 66
- 10 Posser 1997, 229
- 11 vgl. ausf. Posser 1991; Narr/Werkentin 1997; von Plottnitz 1997
- 12 vgl. z. B. Prantl 1994, 150ff.
- 13 von Plottnitz 1997, 281
- 14 Europarat 2007, Punkt 109
- 15 Bundesregierung 2008: 23f.
- 16 vgl. Becker 2007, 8
- 17 Europarat 2007, Punkt 110f.
- 18 Bundesregierung 2008, 24
- 19 Sen 2000, 28
- 20 Europarat 2007, Punkt 117
- 21 ebd., Punkt 118
- 22 vgl. VoB 2007, 60ff.
- 23 Europarat 2007, Punkt 114
- 24 Wernstedt/John-Ohnesorg 2008, 5
- 25 World Vision Deutschland 2007, 78
- 26 Europarat 2007, Punkt 112
- 27 Hickel 2007b, 3
- 28 vgl. Sehrbrock 2008, 203ff.
- 29 Mönig-Raane 1999, 165
- 30 Prantl 1998, 229
- 31 2008, 182
- 32 Geißler 1997, 123
- 33 Geißler 1998, 226
- 34 Schily 1999
- 35 "Genfer Flüchtlingskonvention" – GFK
- 36 GFK, Artikel 1, Satz 2
- 37 vgl. Maier-Borst 1999, 101
- 38 sogenanntes Refoulement-Verbot, Artikel 33, Satz 1 GFK
- 39 Pelzer 2007, 144
- 40 zitiert nach Süddeutsche Zeitung vom 21. Dezember 1998
- 41 Geißler 1997, 261f.
- 42 z.B. 1998, 178
- 43 Kauffmann 1999, 218
- 44 Europarat 2007, Punkt 127
- 45 ebd., Punkt 128ff.
- 46 ebd., Punkt 144ff.
- 47 ebd., Punkt 150
- 48 vgl. z. B. den Überblick Deile 2004
- 49 Waldmann 1998, 192
- 50 Robinson 2002, 30
- 51 Hirsch 2003, 263
- 52 vgl. z. B. Denninger 2002; Hirsch 2003
- 53 Baum 2008, 243
- 54 vgl. Der Mensch 2006; Prantl 2005
- 55 vgl. z. B. Denninger 2002; Hirsch 2003; Prantl 2008
- 56 vgl. z. B. Kant 2008; Amnesty International 2008
- 57 Prantl 2008, 42



# THE UNIVERSAL DECLARATION OF Human Rights

Recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world.

Disregard and contempt for human rights have resulted in barbarous acts which have outraged the conscience of mankind, and the advent of a world in which human beings shall enjoy freedom of thought and belief and freedom from fear and want has been proclaimed as the highest aspiration of the common people.

It is essential, if man is not to be compelled to have recourse, as a last resort, to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected by the rule of law.

It is essential to promote the development of friendly relations among the peoples of the United Nations have in the Charter reaffirmed their faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person and in the equal rights of men and women and have

determined to promote social progress and better standards of life in larger freedom.

Member States have pledged themselves to achieve, in co-operation with the United Nations, the promotion of universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms.

A common understanding of these rights and freedoms is of the greatest importance for the full realization of this pledge.

THE GENERAL ASSEMBLY PROCLAIMS this Universal Declaration of Human Rights as a common standard of achievement for all peoples and all nations, to the end that every individual and every organ of society, keeping this Declaration constantly in mind, shall strive by teaching and education to promote respect for these rights and freedoms and by progressive measures, national and international, to secure their universal and effective recognition and observance, both among the peoples of Member States themselves and among the peoples of territories under their jurisdiction.

All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.

Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

Everyone has the right to life, liberty and security of person.

No one shall be held in slavery or servitude; slavery and the slave trade, including trafficking in persons, shall be prohibited in all their forms.

Everyone has the right to be recognized everywhere as a person with a name.

Everyone has the right to freedom of movement and residence within the frontiers of each State.

Everyone has the right to an effective remedy by the competent national authorities for the violations of his fundamental rights and freedoms as set forth by law.

Everyone has the right to equality before the law.

Everyone has the right to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him.

Everyone has the right to marry and to found a family, which is the basis of the peace and stability of society.

Everyone has the right to equal treatment in employment.

Everyone has the right to a just and favourable remuneration, which shall include equality of work and responsibility, and shall be such as to provide for his own and his family's well-being, taking into account the social context, the collective bargaining process, and the contribution of each to the common good.

Everyone has the right to a fair and equitable trial by a competent tribunal.

Article 1: Everyone has the right to self-determination. In this sense, peoples may freely dispose of their political status and they have the right to freedom of association, self-determination, independence, unity and integrity.

Article 2: No one shall be subjected to discrimination on the basis of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

Article 3: Everyone has the right to life, liberty and security of person.

Article 4: No one shall be held in slavery or servitude; slavery and the slave trade, including trafficking in persons, shall be prohibited in all their forms.

Article 5: No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

Article 6: Everyone has the right to be recognized everywhere as a person with a name.

Article 7: Everyone has the right to freedom of movement and residence within the frontiers of each State.

Article 8: Everyone has the right to an effective remedy by the competent national authorities for the violations of his fundamental rights and freedoms as set forth by law.

Article 9: Everyone has the right to equality before the law.

Article 10: Everyone has the right to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him.

Article 11: Everyone has the right to a fair and equitable trial by a competent tribunal.

Article 12: No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

Article 13: Everyone has the right to freedom of movement and residence within the frontiers of each State.

Article 14: Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country.

Article 15: Everyone has the right to a nationality.

Article 16: Everyone has the right to marry and to found a family, which is the basis of the peace and stability of society.

Article 17: Everyone has the right to own property alone as well as in association with others.

Article 18: Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion.

Article 19: Everyone has the right to freedom of opinion and expression.

Article 20: Everyone has the right to peaceful assembly and association.

Article 21: Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.

Article 22: Everyone has the right to equal opportunity in employment.

Article 23: Everyone has the right to a just and favourable remuneration, which shall include equality of work and responsibility, and shall be such as to provide for his own and his family's well-being, taking into account the social context, the collective bargaining process, and the contribution of each to the common good.

Article 24: Everyone has the right to a fair and equitable trial by a competent tribunal.

Article 25: Everyone has the right to a just and favourable remuneration, which shall include equality of work and responsibility, and shall be such as to provide for his own and his family's well-being, taking into account the social context, the collective bargaining process, and the contribution of each to the common good.

Article 26: Everyone has the right to a fair and equitable trial by a competent tribunal.

Article 27: Everyone has the right to a just and favourable remuneration, which shall include equality of work and responsibility, and shall be such as to provide for his own and his family's well-being, taking into account the social context, the collective bargaining process, and the contribution of each to the common good.

Article 28: Everyone has the right to a just and favourable remuneration, which shall include equality of work and responsibility, and shall be such as to provide for his own and his family's well-being, taking into account the social context, the collective bargaining process, and the contribution of each to the common good.

Article 29: Everyone has the right to a just and favourable remuneration, which shall include equality of work and responsibility, and shall be such as to provide for his own and his family's well-being, taking into account the social context, the collective bargaining process, and the contribution of each to the common good.

Article 30: No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

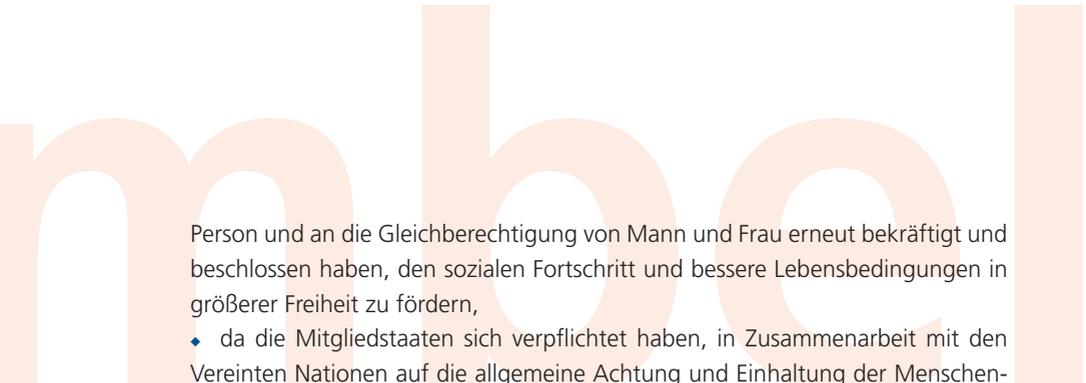
# Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Resolution 217 A (III) vom 10.12.1948

D

ie Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bildet,

- ◆ da die Nichtanerkennung und Verachtung der Menschenrechte zu Akten der Barbarei geführt haben, die das Gewissen der Menschheit mit Empörung erfüllen, und
- ◆ da verkündet worden ist, daß einer Welt, in der die Menschen Rede- und Glaubensfreiheit und Freiheit von Furcht und Not genießen, das höchste Streben des Menschen gilt,
- ◆ da es notwendig ist, die Menschenrechte durch die Herrschaft des Rechtes zu schützen, damit der Mensch nicht gezwungen wird, als letztes Mittel zum Aufstand gegen Tyrannei und Unterdrückung zu greifen,
- ◆ da es notwendig ist, die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen zu fördern,
- ◆ da die Völker der Vereinten Nationen in der Charta ihren Glauben an die grundlegenden Menschenrechte, an die Würde und den Wert der menschlichen



Person und an die Gleichberechtigung von Mann und Frau erneut bekräftigt und beschlossen haben, den sozialen Fortschritt und bessere Lebensbedingungen in größerer Freiheit zu fördern,

- ◆ da die Mitgliedstaaten sich verpflichtet haben, in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen auf die allgemeine Achtung und Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten hinzuwirken,
- ◆ da ein gemeinsames Verständnis dieser Rechte und Freiheiten von größter Wichtigkeit für die volle Erfüllung dieser Verpflichtung ist, verkündet die Generalversammlung diese Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal, damit jeder einzelne und alle Organe der Gesellschaft sich diese Erklärung stets gegenwärtig halten und sich bemühen, durch Unterricht und Erziehung die Achtung vor diesen Rechten und Freiheiten zu fördern und durch fortschreitende nationale und internationale Maßnahmen ihre allgemeine und tatsächliche Anerkennung und Einhaltung durch die Bevölkerung der Mitgliedstaaten selbst wie auch durch die Bevölkerung der ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Gebiete zu gewährleisten.

## Artikel 1.

Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geist der Brüderlichkeit begegnen.

## Artikel 2.

Jeder hat Anspruch auf die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand.

Des Weiteren darf kein Unterschied gemacht werden auf Grund der politischen, rechtlichen oder internationalen Stellung des Landes oder Gebiets, dem eine Person angehört, gleichgültig ob dieses unabhängig ist, unter Treuhandschaft steht, keine Selbstregierung besitzt oder sonst in seiner Souveränität eingeschränkt ist.

## Artikel 3.

Jeder hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.

## Artikel 4.

Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden; Sklaverei und Sklavenhandel sind in allen ihren Formen verboten.

## Artikel 5.

Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.

## Artikel 6.

Jeder hat das Recht, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden.

## Artikel 7.

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Unterschied Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. Alle haben Anspruch auf gleichen Schutz gegen jede Diskriminierung, die gegen diese Erklärung verstößt, und gegen jede Aufhetzung zu einer derartigen Diskriminierung.

## Artikel 8.

Jeder hat Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei den zuständigen innerstaatlichen Gerichten gegen Handlungen, durch die seine ihm nach der Verfassung oder nach dem Gesetz zustehenden Grundrechte verletzt werden.

## Artikel 9.

Niemand darf willkürlich festgenommen, in Haft gehalten oder des Landes verwiesen werden.

## Artikel 10.

Jeder hat bei der Feststellung seiner Rechte und Pflichten sowie bei einer gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Beschuldigung in voller Gleichheit Anspruch auf ein gerechtes und öffentliches Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht.

## Artikel 11.

**1** Jeder, der wegen einer strafbaren Handlung beschuldigt wird, hat das Recht, als unschuldig zu gelten, solange seine Schuld nicht in einem öffentlichen Verfahren, in dem er alle für seine Verteidigung notwendigen Garantien gehabt hat, gemäß dem Gesetz nachgewiesen ist.

**2** Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach innerstaatlichem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Ebenso darf keine schwerere Strafe als die zum Zeitpunkt der Begehung der strafbaren Handlung angedrohte Strafe verhängt werden.

## Artikel 12.

Niemand darf willkürlichen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr oder Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes ausgesetzt werden. Jeder hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen.

## Artikel 13.

**1** Jeder hat das Recht, sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort frei zu wählen.

**2** Jeder hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren.

## Artikel 14.

**1** Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen.

**2** Dieses Recht kann nicht in Anspruch genommen werden im Falle einer Strafverfolgung, die tatsächlich auf Grund von Verbrechen nichtpolitischer Art oder auf Grund von Handlungen erfolgt, die gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen verstoßen.

## Artikel 15.

**1** Jeder hat das Recht auf eine Staatsangehörigkeit.

**2** Niemandem darf seine Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen noch das Recht versagt werden, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln.

## Artikel 16.

**1** Heiratsfähige Frauen und Männer haben ohne Beschränkung auf Grund der Rasse, der Staatsangehörigkeit oder der Religion das Recht zu heiraten und eine Familie zu gründen. Sie haben bei der Eheschließung, während der Ehe und bei deren Auflösung gleiche Rechte.

**2** Eine Ehe darf nur bei freier und uneingeschränkter Willenseinigung der künftigen Ehegatten geschlossen werden.

**3** Die Familie ist die natürliche Grundeinheit der Gesellschaft und hat Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat.

## Artikel 17.

**1** Jeder hat das Recht, sowohl allein als auch in Gemeinschaft mit anderen Eigentum innezuhaben.

**2** Niemand darf willkürlich seines Eigentums beraubt werden.

## Artikel 18.

Jeder hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht schließt die Freiheit ein, seine Religion oder Überzeugung zu wechseln, sowie die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Lehre, Ausübung, Gottesdienst und Kulthandlungen zu bekennen.

## Artikel 19.

Jeder hat das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung; dieses Recht schließt die Freiheit ein, Meinungen ungehindert anzuhängen sowie über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten.

## Artikel 20.

- 1** Alle Menschen haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und zu Vereinigungen zusammenzuschließen.
- 2** Niemand darf gezwungen werden, einer Vereinigung anzugehören.

## Artikel 21.

- 1** Jeder hat das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter mitzuwirken.
- 2** Jeder hat das Recht auf gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern in seinem Lande.
- 3** Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt; dieser Wille muß durch regelmäßige, unverfälschte, allgemeine und gleiche Wahlen mit geheimer Stimmabgabe oder in einem gleichwertigen freien Wahlverfahren zum Ausdruck kommen.

## Artikel 22.

Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuß der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.

## Artikel 23.

- 1** Jeder hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit.
- 2** Jeder, ohne Unterschied, hat das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit.
- 3** Jeder, der arbeitet, hat das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert, gegebenenfalls ergänzt durch andere soziale Schutzmaßnahmen.
- 4** Jeder hat das Recht, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und solchen beizutreten.

## Artikel 24.

Jeder hat das Recht auf Erholung und Freizeit und insbesondere auf eine vernünftige Begrenzung der Arbeitszeit und regelmäßigen bezahlten Urlaub.

## Artikel 25.

**1** Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen gewährleistet sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.

**2** Mütter und Kinder haben Anspruch auf besondere Fürsorge und Unterstützung. Alle Kinder, eheliche wie außereheliche, genießen den gleichen sozialen Schutz.

## Artikel 26.

**1** Jeder hat das Recht auf Bildung. Die Bildung ist unentgeltlich, zum mindesten der Grundschulunterricht und die grundlegende Bildung. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch. Fach- und Berufsschulunterricht müssen allgemein verfügbar gemacht werden, und der Hochschulunterricht muß allen gleichermaßen entsprechend ihren Fähigkeiten offenstehen.

**2** Die Bildung muß auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und auf die Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten gerichtet sein. Sie muß zu Verständnis, Toleranz und Freundschaft zwischen allen Nationen und allen rassischen oder religiösen Gruppen beitragen und der Tätigkeit der Vereinten Nationen für die Wahrung des Friedens förderlich sein.

**3** Die Eltern haben ein vorrangiges Recht, die Art der Bildung zu wählen, die ihren Kindern zuteil werden soll.

## Artikel 27.

**1** Jeder hat das Recht, am kulturellen Leben der Gemeinschaft frei teilzunehmen, sich an den Künsten zu erfreuen und am wissenschaftlichen Fortschritt und dessen Errungenschaften teilzuhaben.

**2** Jeder hat das Recht auf Schutz der geistigen und materiellen Interessen, die ihm als Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst erwachsen.

## Artikel 28.

Jeder hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.

## Artikel 29.

**1** Jeder hat Pflichten gegenüber der Gemeinschaft, in der allein die freie und volle Entfaltung seiner Persönlichkeit möglich ist.

**2** Jeder ist bei der Ausübung seiner Rechte und Freiheiten nur den Beschränkungen unterworfen, die das Gesetz ausschließlich zu dem Zweck vorsieht, die Anerkennung und Achtung der Rechte und Freiheiten anderer zu sichern und den gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und des allgemeinen Wohles in einer demokratischen Gesellschaft zu genügen.

**3** Diese Rechte und Freiheiten dürfen in keinem Fall im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen ausgeübt werden.

## Artikel 30.

Keine Bestimmung dieser Erklärung darf dahin ausgelegt werden, daß sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person irgendein Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, welche die Beseitigung der in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten zum Ziel hat.





*Eleanor Roosevelt*

## U.N. Address on Adopting the Universal Declaration of Human Rights

Delivered 9 December 1948 in Paris, France

*Mr.*

. President, fellow delegates  
The long and meticulous study and debate of which this Universal Declaration of Human Rights is the product means that it reflects the composite views of the many men and governments who have contributed to its formulation. Not every man nor every government can have what he wants in a document of this kind. There are of course particular provisions in the Declaration before us with which we are not fully satisfied. I have no doubt this is true of other delegations, and it would still be true if we continued our labors over many years.

Taken as a whole the Delegation of the United States believes that this is a good document even a great document and we propose to give it our full support. The position of the United States on the various parts of the Declaration is a matter of record in the Third Committee. I shall not burden the Assembly, and particularly my colleagues of the Third Committee, with a restatement of that position here.

I should like to comment briefly on the amendments proposed by the Soviet delegation. The language of these amendments has been dressed up somewhat, but the substance is the same as the amendments which were offered by the Soviet delegation in committee and rejected after exhaustive discussion. Substantially the same amendments have been previously considered and rejected in the Human Rights Commission. We in the United States admire those who fight for their convictions, and the Soviet delegation has fought for their



convictions. But in the older democracies we have learned that sometimes we bow to the will of the majority.

In doing that, we do not give up our convictions. We continue sometimes to persuade, and eventually we may be successful. But we know that we have to work together and we have to progress. So, we believe that when we have made a good fight, and the majority is against us, it is perhaps better tactics to try to cooperate.

I feel bound to say that I think perhaps it is somewhat of an imposition on this Assembly to have these amendments offered again here, and I am confident that they will be rejected without debate.

The first two paragraphs of the amendment to article 3 deal with the question of minorities, which committee 3 decided required further study, and has recommended, in a separate resolution, their reference to the Economic and Social Council and the Human Rights Commission. As set out in the Soviet amendment, this provision clearly states "*group*," and not "*individual*," rights.

The Soviet amendment to article 20 is obviously a very restrictive statement of the right to freedom of opinion and expression. It sets up standards which would enable any state practically to deny all freedom of opinion and expression without violating the article. It introduces the terms "*democratic view*," "*democratic systems*," "*democratic state*," and "*fascism*," which we know all too well from debates in this Assembly over the past two years on warmongering

and related subjects are liable to the most flagrant abuse and diverse interpretations.

The statement of the Soviet delegate here tonight is a very good case in point on this. The Soviet amendment of article 22 introduces new elements into the article without improving the committed text and again introduces specific reference to "*discrimination*". As was repeatedly pointed out in committee 3, the question of discrimination is comprehensively covered in article 2 of the Declaration, so that its restatement elsewhere is completely unnecessary and also has the effect of weakening the comprehensive principles stated in article 2. The new article proposed by the Soviet delegation is but a restatement of State obligation, which the Soviet delegation attempted to introduce into practically every article in the Declaration. It would convert the Declaration into a document stating obligations on states, thereby changing completely its character as a statement of principles to serve as a common standard of achievement for the members of the United Nations. The Soviet proposal for deferring consideration of the Declaration to the 4th session of the Assembly requires no comment. An identical text was rejected in committee 3 by a vote of 6 in favor and 26 against. We are all agreed, I am sure, that the Declaration, which has been worked on with such great effort and devotion, and over such a long period of time, must be approved by this Assembly at this session. Certain provisions of the Declaration are stated in such broad terms as to be acceptable only because of the provisions in article 30 providing for limitation on the exercise of the rights for the purpose of meeting the requirements of morality, public order, and the general welfare.

An example of this is the provision that everyone has the right to equal access to the public service in his country.

The basic principle of equality and of nondiscrimination as to public employment is sound, but it cannot be accepted without limitation. My government, for example, would consider that this is unquestionably subject to limitation in the interest of public order and the general welfare. It would not consider that the exclusion from public employment of persons holding subversive political beliefs and not loyal to the basic principles and practices of the constitution and laws of the country would in any way infringe upon this right.

Likewise, my government has made it clear in the course of the development of the Declaration that it does not consider that the economic and social and cultural rights stated in the Declaration imply an obligation on governments to assure the enjoyment of these rights by direct governmental action. This was made quite clear in the Human Rights Commission text of article 23 which served



as a so-called “umbrella” article to the articles on economic and social rights. We consider that the principle has not been affected by the fact that this article no longer contains a reference to the articles which follow it. This in no way affects our wholehearted support for the basic principles of economic, social, and cultural rights set forth in these articles.

In giving our approval to the Declaration today it is of primary importance that we keep clearly in mind the basic character of the document. It is not a treaty; it is not an international agreement. It is not and does not purport to be a statement of law or of legal obligation. It is a Declaration of basic principles of human rights and freedoms, to be stamped with the approval of the General Assembly by formal vote of its members, and to serve as a common standard of achievement for all peoples of all nations. We stand today at the threshold of a great event both in the life of the United Nations and in the life of mankind. This Universal Declaration of Human Rights may well become the international Magna Carta of all men everywhere. We hope its proclamation by the General Assembly will be an event comparable to the proclamation of the Declaration of the Rights of Man by the French people in 1789, the adoption of the Bill of Rights by the people of the United States, and the adoption of comparable declarations at different times in other countries.

At a time when there are so many issues on which we find it difficult to reach a common basis of agreement, it is a significant fact that 58 states have found such a large measure of agreement in the complex field of human rights. This must be taken as testimony of our common aspiration first voiced in the Charter of the United Nations to lift men everywhere to a higher standard of life and to a greater enjoyment of freedom. Man's desire for peace lies behind this Declaration. The realization that the flagrant violation of human rights by Nazi and Fascist countries sowed the seeds of the last world war has supplied the impetus for the work which brings us to the moment of achievement here today.

In a recent speech in Canada, Gladstone Murray said:

*“The central fact is that man is fundamentally a moral being, that the light we have is imperfect does not matter so long as we are always trying to improve it ... we are equal in sharing the moral freedom that distinguishes us as men. Man's status makes each individual an end in himself. No man is by nature simply the servant of the state or of another man ... the ideal and fact of freedom and not technology are the true distinguishing marks of our civilization.”*

This Declaration is based upon the spiritual fact that man must have freedom in which to develop his full stature and through common effort to raise the level of human dignity. We have much to do to fully achieve and to assure the rights set forth in this Declaration. But having them put before us with the moral backing of 58 nations will be a great step forward.

As we here bring to fruition our labors on this Declaration of Human Rights, we must at the same time rededicate ourselves to the unfinished task which lies before us. We can now move on with new courage and inspiration to the completion of an international covenant on human rights and of measures for the implementation of human rights.

In conclusion, I feel that I cannot do better than to repeat the call to action by Secretary Marshall in his opening statement to this Assembly:

*“Let this third regular session of the General Assembly approve by an overwhelming majority the Declaration of Human Rights as a standard of conduct for all; and let us, as Members of the United Nations, conscious of our own shortcomings and imperfections, join our effort in good faith to live up to this high standard.”*



## Liste der Instrumente des internationalen Menschenrechtsschutzes *(in englischer Sprache)*

### CHARTER OF THE UNITED NATIONS

#### THE INTERNATIONAL BILL OF HUMAN RIGHTS

- ◆ Universal Declaration of Human Rights 1948
- ◆ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966
- ◆ International Covenant on Civil and Political Rights 1966
- ◆ Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights
- ◆ Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty

#### THE CORE INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS INSTRUMENTS

- ◆ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 21 Dec 1965
- ◆ International Covenant on Civil and Political Rights, 16 Dec 1966
- ◆ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 Dec 1966
- ◆ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 18 Dec 1979
- ◆ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 10 Dec 1984
- ◆ Convention on the Rights of the Child, 20 Nov 1989
- ◆ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 18 Dec 1990
- ◆ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, 20 Dec 2006
- ◆ Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 13 Dec 2006
- ◆ Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, 16 Dec 1966
- ◆ Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty, 15 Dec 1989
- ◆ Optional Protocol to the Convention on the Elimination of Discrimination against Women, 10 Dec 1999

- ◆ Optional protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict, 25 May 2000
- ◆ Optional protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography, 25 May 2000
- ◆ Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 18 Dec 2002
- ◆ Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 12 Dec 2006

## UNIVERSAL HUMAN RIGHTS INSTRUMENTS

### WORLD CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS AND MILLENNIUM ASSEMBLY

- ◆ Vienna Declaration and Programme of Action
- ◆ United Nations Millennium Declaration

### THE RIGHT OF SELF-DETERMINATION

- ◆ United Nations Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples
- ◆ General Assembly resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962, *"Permanent sovereignty over natural resources"*
- ◆ International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries

### RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES AND MINORITIES

- ◆ Declaration on the Rights of Indigenous Peoples
- ◆ Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)
- ◆ Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities

### PREVENTION OF DISCRIMINATION

- ◆ Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100)
- ◆ Discrimination (*Employment and Occupation*) Convention, 1958 (No. 111)
- ◆ International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (*ICERD*)
- ◆ Declaration on Race and Racial Prejudice
- ◆ Convention against Discrimination in Education
- ◆ Protocol Instituting a Conciliation and Good Offices Commission to be responsible for seeking a settlement of any disputes which may arise between States Parties to the Convention against Discrimination in Education
- ◆ Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of

Discrimination Based on Religion or Belief

- ◆ World Conference against Racism, 2001 (*Durban Declaration and Programme of Action*)

#### RIGHTS OF WOMEN

- ◆ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (*CEDAW*)
- ◆ Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (*CEDAW-OP*)
- ◆ Declaration on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict
- ◆ Declaration on the Elimination of Violence against Women

#### RIGHTS OF THE CHILD

- ◆ Convention on the Rights of the Child (*CRC*)
- ◆ Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography (*CRC-OPSC*)
- ◆ Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict (*CRC-OPAC*)
- ◆ Minimum Age Convention, 1973 (*No. 138*)
- ◆ Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (*No. 182*)

#### RIGHTS OF OLDER PERSONS

- ◆ United Nations Principles for Older Persons

#### RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES

- ◆ Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons
- ◆ Declaration on the Rights of Disabled Persons
- ◆ Principles for the protection of persons with mental illness and the improvement of mental health care
- ◆ Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities

#### HUMAN RIGHTS IN THE ADMINISTRATION OF JUSTICE: PROTECTION OF PERSONS SUBJECTED TO DETENTION OR IMPRISONMENT

- ◆ Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners
- ◆ Basic Principles for the Treatment of Prisoners
- ◆ Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment
- ◆ United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty
- ◆ Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

- ◆ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (*CAT*)
- ◆ Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (*OPCAT*)
- ◆ Principles of Medical Ethics relevant to the Role of Health Personnel, particularly Physicians, in the Protection of Prisoners and Detainees against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
- ◆ Principles on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
- ◆ Safeguards guaranteeing protection of the rights of those facing the death penalty
- ◆ Code of Conduct for Law Enforcement Officials
- ◆ Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials
- ◆ United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (*The Tokyo Rules*)
- ◆ United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (*The Beijing Rules*)
- ◆ Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System
- ◆ United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (*The Riyadh Guidelines*)
- ◆ Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power
- ◆ Basic Principles on the Independence of the Judiciary
- ◆ Basic Principles on the Role of Lawyers
- ◆ Guidelines on the Role of Prosecutors
- ◆ Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions
- ◆ Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance
- ◆ Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation
- ◆ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (*not yet into force*)

#### SOCIAL WELFARE, PROGRESS AND DEVELOPMENT

- ◆ Declaration on Social Progress and Development
- ◆ Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition
- ◆ Declaration on the Use of Scientific and Technological Progress in the

Interests of Peace and for the Benefit of Mankind

- ◆ Declaration on the Right of Peoples to Peace
- ◆ Declaration on the Right to Development
- ◆ Universal Declaration on the Human Genome and Human Rights
- ◆ Universal Declaration on Cultural Diversity

#### PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

- ◆ Principles relating to the status of national institutions (*The Paris Principles*)
- ◆ Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms

#### MARRIAGE

- ◆ Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages
- ◆ Recommendation on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages

#### RIGHT TO HEALTH

- ◆ Declaration of Commitment on HIV/AIDS

#### RIGHT TO WORK AND TO FAIR CONDITIONS OF EMPLOYMENT

- ◆ Employment Policy Convention, 1964 (*No. 122*)

#### FREEDOM OF ASSOCIATION

- ◆ Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (*No. 87*)
- ◆ Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (*No. 98*)

#### SLAVERY, SLAVERY-LIKE PRACTICES AND FORCED LABOUR

- ◆ Slavery Convention
- ◆ Protocol amending the Slavery Convention signed at Geneva on 25 September 1926
- ◆ Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery
- ◆ Forced Labour Convention, 1930 (*No. 29*)
- ◆ Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (*No. 105*)
- ◆ Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others
- ◆ Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

## RIGHTS OF MIGRANTS

- ◆ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (*ICPMW*)
- ◆ Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

## NATIONALITY, STATELESSNESS, ASYLUM AND REFUGEES

- ◆ Convention on the Reduction of Statelessness
- ◆ Convention relating to the Status of Stateless Persons
- ◆ Convention relating to the Status of Refugees
- ◆ Protocol relating to the Status of Refugees
- ◆ Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in which They Live

## WAR CRIMES AND CRIMES AGAINST HUMANITY, INCLUDING GENOCIDE

- ◆ Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide
- ◆ Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity
- ◆ Principles of international co-operation in the detection, arrest, extradition and punishment of persons guilty of war crimes and crimes against humanity
- ◆ Statute of the International Tribunal for the Former Yugoslavia
- ◆ Statute of the International Tribunal for Rwanda
- ◆ Rome Statute of the International Criminal Court

## HUMANITARIAN LAW

- ◆ Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War
- ◆ Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War
- ◆ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (*Protocol I*)
- ◆ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (*Protocol II*)

Quelle: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

