

Menschenrechtsschutz weit vorangeschritten

Heike Krieger



Eckart Klein /
Christoph Menke
(Hrsg.)

**Universalität –
Schutzmechanis-
men – Diskriminie-
rungsverbote:
15 Jahre Wiener
Weltmensch-
rechtskonferenz**

Menschenrechts-
zentrum der Univer-
sität Potsdam,
Band 30
Berlin: Berliner
Wissenschaftsverlag
2008
691 S., 89,00 Euro

Der vorliegende Band, herausgegeben vom Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam, nimmt das 15-jährige Jubiläum der Wiener Weltmenschrechtskonferenz von 1993 zum Anlass, sich mit drei Themen der Konferenz auseinanderzusetzen: Universalität – Schutzmechanismen – Diskriminierungsverbote. Ergänzend werden weitere Einzelthemen, die im Zusammenhang mit der Konferenz stehen, behandelt. Das gelungene Buch bietet mit mehr als 30 Beiträgen eine reichhaltige Quelle an Gedanken.

Ein Leitmotiv beschäftigt sich mit der Kritik an der politischen Instrumentalisierung von Menschenrechten. Ein wiederkehrendes Argument zielt hier auf die vermeintliche Instrumentalisierung der Menschenrechte durch Europa aufgrund ihrer Verankerung in seiner Geschichte und Philosophie. Aspekte dieser Debatte werden in den Beiträgen zur Universalität der Menschenrechte thematisiert. Einleitend bietet **Rolf Zimmermann** eine historische Begründung der universellen Geltung der Menschenrechte. Überzeugend führt er aus, dass die Menschenrechte eine Antwort auf gravierende politische Unrechtserfahrungen darstellen. Ihr Siegeszug seit 1945 beruht unmittelbar auf den Erfahrungen mit der nationalsozialistischen und kommunistischen Herrschaft. In seinem Kommentar macht **Heiner Bielefeldt** aber deutlich, dass die »Antwort auf Akte der Barbarei« allein nicht die Universalität der Menschenrechte erklären kann. Ihre Universalität sei vielmehr auch in ihrer normativen Verallgemeinerungsfähigkeit, ihrem emanzipatorischen auf die freiheitliche Selbstverwirklichung zielenden Ansatz und ihrer Staatsgerichtetheit begründet. Bielefeldt widerspricht auch der These von den Menschenrechten als einem »Akt des Kulturimperialismus«, die vor allem im asiatischen und islamischen Raum geäußert wird. Er hält dieser Kritik die Genese der Menschenrechte aus Erfahrungen strukturellen Unrechts als ein universelles Erlebnis entgegen.

Auch **Gregor Paul** kritisiert die kulturimperialistische These. Die »Rede von den asiatischen Werten«, die die Interpretation der Menschenrechte verändern und mit Menschenpflichten geradezu in ihr Gegenteil kehren soll, widerlegt er durch eine klare Gegenrede. Bemerkenswert ist, dass das Argument asiatischer Werte in den Stellungnahmen der Volksrepublik China bislang keine Rolle gespielt hat, sondern nur von autokratischen Systemen, wie Singapur und Malaysia, eingesetzt worden ist, wohl eher um autokratische Strukturen zu rechtfertigen,

als asiatische Werte gegenüber westlichen Einflüssen zu wahren.

Der emanzipatorische Gedanke des Menschenrechtsschutzes verweist auf die Wurzeln im Gedankengut des 18. Jahrhunderts. Auch hier sind Menschenrechte Antwort auf strukturelle Unrechtserfahrungen, zum Beispiel im Hinblick auf die konfessionellen Bürgerkriege der frühen Neuzeit. Die Überwindung konfessioneller Fraktionsbildungen sieht Bielefeldt daher zu Recht als Ziel der Menschenrechtsidee. In einem gewissen Gegensatz zu dieser Analyse sucht **Gerhardt Robbers** die universelle Geltung der Menschenrechte transzendental zu begründen. **Andreas Haratsch** pflichtet diesem Ansatz bei. Er sieht bei »der Auseinandersetzung des vernünftigen und damit vermeintlich gottlosen Westens mit dem Islam und den islamischen Staaten« in der transzendentalen Begründung einen möglichen neuen Ausgangspunkt für einen menschenrechtlichen Diskurs. Gerade die Genese der Menschenrechte aus den Religionskriegen der frühen Neuzeit mag aber Anlass geben, an der Geeignetheit einer transzendentalen Begründung zur Eröffnung neuer Diskursperspektiven zu zweifeln. Die historische Erfahrung zeigt jedenfalls, dass der Rückgriff auf traditionelle religiöse Ethosformen zu Ausgrenzung und Spaltung beiträgt. Das kann für Religionen mit missionarischem Charakter auch heute noch nicht ausgeschlossen werden, so dass die wechselseitige Akzeptanz transzendentaler Begründungen zwischen den einzelnen Weltreligionen alles andere als sicher sein dürfte.

Die vermeintliche Instrumentalisierung der Menschenrechte durch den Westen ist auch Gegenstand von Debatten im UN-System, die auf die westliche Kritik an der fehlenden Wirksamkeit der UN-Gremien treffen. Die hierauf beruhende Diskussion um die Glaubwürdigkeit der Menschenrechtskommission hat zu dem bislang augenfälligsten Reformunternehmen geführt, der Errichtung des UN-Menschenrechtsrats. Mit Reformbilanz und -bedarf des Rates und der anderen UN-Schutzmechanismen beschäftigt sich der zweite Teil des Bandes, der unter anderem mit Beiträgen von **Hanna Beate Schöpp-Schilling**, **Eckart Klein**, **Günter Nooke** und **Almut Wittling-Vogel** sehr praxisorientiert gehalten ist.

Wenn es auch für ein klares Fazit zum Menschenrechtsrat noch zu früh ist, zeigen die Beiträge von Nooke und **Marten Breuer** Defizite auf, die schon in der Struktur des Organs angelegt sind. So sitzen weiterhin Staaten im Menschenrechtsrat, deren Engage-

ment für den Menschenrechtsschutz zweifelhaft ist. Weder hat das Wahlquorum noch das Verfahren der Kandidatennominierung geändert werden können. Ob die Allgemeine Periodische Überprüfung (Universal Periodic Review – UPR) der Politisierung bei der Behandlung einzelner Staaten entgegenwirken kann, bezweifelt Breuer zu Recht. Zum einen besteht die Gefahr der Dopplung zu den Berichtsmechanismen der einzelnen Menschenrechtsverträge. Zum anderen droht eine Überprüfung von durchschnittlich 48 Staaten im Jahr, den Rat zu überfordern.

Schöpp-Schilling und Klein schildern Möglichkeiten, den auf Verträgen beruhenden Menschenrechtsschutz zu verbessern. Grundlegendes Problem dieser Schutzmechanismen ist ihre drohende Ineffizienz, weil die große Anzahl von Verträgen und Ausschüssen, die die Umsetzung der Verträge überwachen, zu Doppelstrukturen führt. Hieraus resultiert die Gefahr, dass Mitgliedstaaten ihren zahlreichen Berichtspflichten nicht oder nur verspätet nachkommen und die Ausschüsse die Berichte nur verzögert bearbeiten. Dies trägt seinerseits dazu bei, dass die Vertragsstaaten die abschließenden Bemerkungen der Ausschüsse nicht ernst nehmen und über die Befolgung keine Rückmeldung geben. Schöpp-Schilling befürwortet eine Vereinfachung des Berichtssystems und kritisiert die zögerliche Harmonisierung von Arbeitsmethoden und Verfahren. Auch Klein steht der diskutierten Zusammenlegung zu einem einzigen, ständig tagenden Gremium skeptisch gegenüber. Denn die unterschiedliche Natur der betroffenen Rechte führe letztlich dazu, dass sinnvoll wiederum nur in Unterausschüssen diskutiert werden könne. Klein favorisiert eine Lösung, die an der Praxis internationaler Gerichte ausgerichtet ist: die Arbeitsteilung zwischen Plenum und Kammern.

Dogmatische Grenzen für die Zusammenlegung von Vertragsausschüssen zeigt **Andreas von Arnould** im dritten Teil des Bandes über die Bekämpfung von Diskriminierung. Er legt überzeugend dar, wieso die Ausgestaltung spezifischer Anti-Diskriminierungsstatbestände erforderlich scheint: Zwar könne zur Verhinderung von Diskriminierungen auch ein allgemeiner Gleichheitssatz ausreichen, aber der Gleichheitssatz verlange immer einen Akt der Konkretisierung. Konkretisierung durch den Rechtssetzer habe den Vorzug, dass von vornherein deutlich sei, an welches Merkmal eine Benachteiligung nicht geknüpft werden dürfe. Hinzu trete die Anerkennung der sozialen Benachteiligung einer bestimmten Gruppe. Nebeneffekt sei aber, dass Begehlichkeiten anderer Gruppen geweckt würden. Dass dies zu einer Ausweitung des Katalogs der verbotenen Diskriminierungskriterien führt, dokumentiert die Entwicklung auf internationaler Ebene, die **Kerstin Odendahl** dazu veranlasst, vom Zeitalter der Diskriminierungsverbote zu sprechen. Wo diese materielle Ausdifferenzierung

besonderen Sachverstand erfordert, rechtfertigt sie als institutionelle Komponente die Errichtung der Vertragsausschüsse.

Mit dem Vorwurf politischer Instrumentalisierung des Menschenrechtsschutzes beschäftigen sich auch die am nationalen Recht ausgerichteten Beiträge von **Stefan Huster**, **Michael Sachs** und **Susanne Baer** zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz und zu der Kritik an der Übertragung der Diskriminierungsverbote in den gesellschaftlichen Bereich. Hier entwickelt Huster drei Fallgruppen: Diskriminierungen ohne vernünftigen Grund, zum Beispiel anhand der Rasse; Diskriminierungen, die tatsächliche Nachteile ausgleichen sollen, wie bei den Merkmalen Geschlecht und Behinderung; Diskriminierungen aufgrund der Bewertung von Überzeugungen und Lebensformen, wie sexueller Identität oder Weltanschauung. Im ersten Fall könnten Diskriminierungen im gesellschaftlichen Bereich nicht geduldet werden, weil sie den sozialen Achtungsanspruch des Betroffenen negieren. Ein Schild mit dem Satz: »Farbige werden hier nicht bedient« im öffentlichen Raum, sei nicht hinnehmbar. Kritisch beurteilt Huster demgegenüber Diskriminierungsverbote von Überzeugungen. Er befürchtet, dass solche Verbote im gesellschaftlichen Bereich die freie Auseinandersetzung untergrüben.

Sicherlich sollte man sich solchen Auseinandersetzungen nicht von vornherein verschließen, doch darf auch nicht vergessen werden, was sich aus den Beiträgen von Bielefeldt und Arnould ergibt: Festsetzung menschenrechtlicher Schutzgüter ist immer auch Antwort auf erlittene Unrechtserfahrungen und historisches Geschehen. Deshalb ist angesichts der NS-Zeit auch die politische Weltanschauung als verbotenes Differenzierungskriterium im Grundgesetz festgelegt. Nichts anderes kann für die sexuelle Identität gelten. Zwar mag es sich – wie Huster ausführt – bei Weltanschauung und sexueller Identität um ein freiwillig gewähltes Los handeln. Das Schild, »Schwule und Kommunisten werden hier nicht bedient«, ist aber vor der historischen Erfahrung und angesichts der Bedeutung des sozialen Achtungsanspruchs eines jeden nicht anders zu bewerten als das Schild »Farbige werden hier nicht bedient«.

Neben der Debatte um die politische Instrumentalisierung von Menschenrechten sind viele andere Aspekte im vorliegenden Buch enthalten, wie etwa die Beiträge von **Hauke Brunkhorst** und **Arnd Pollmann** zur Weltöffentlichkeit, **Bernd Ladwig** und **Theresia Degener** zum Diskriminierungsverbot, **Christine Langenfeld** über zugewanderte Minderheiten, **Norman Weiß** zur Verantwortung des Staates und Sabine von Schorlemer zur Konstitutionalisierung der Völkerrechtsordnung durch Menschenrechte. Dass der Nachweis dieses Konstitutionalisierungsprozesses gelingt, zeigt, so wie das Buch in seiner Gänze, wie weit der Menschenrechtsschutz in den letzten 15 Jahren vorangeschritten ist.