

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Menschenrechte
und humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache 20(17)30

„Systemischer Wettbewerb – Menschenrechte als integraler Bestandteil der Weltordnung“

Beantwortung der gestellten Fragen durch Prof. Heiner Bielefeldt

Universalität der Menschenrechte

Die Menschenrechte gelten universell, das heißt für alle Menschen gleich. Gleichzeitig erleben wir immer wieder, dass unterschiedliche Konzepte und Verständnisse von Menschenrechten mit etwaigen kulturellen Unterschieden bzw. Besonderheiten begründet werden. Auch autoritäre Regime nutzen immer wieder dieses Argument, um die Geltung von Teilen der Menschenrechte in Frage zu stellen. Welche Aktualität hat diese Debatte, welche Gefahren birgt sie und wie kann man in der heutigen internationalen Debatte den Anspruch der Universalität der Menschenrechte im Hinblick auf kulturelle Besonderheiten verteidigen? (SPD)

Wer einen abstrakten Gegensatz zwischen Kulturpluralismus und der Universalität der Menschenrechte aufbaut, fördert damit ein fundamentales Missverständnis, nämlich die **falsche Gleichsetzung von Universalität mit Uniformität**. Diese Karikatur findet sich schon bei Carl Schmitt, in dessen Fahrwasser sich heute nebst vielen anderen auch Alexander Dugin bewegt. Menschenrechte zielen jedoch keineswegs auf Gleichförmigkeit ab. Es geht ihnen im Gegenteil um die **Anerkennung der Menschen in ihrer Vielfalt**: d.h. in der Vielfalt ihrer politischen Orientierungen, religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen, kulturellen Prägungen, persönlichen Lebenspläne usw. Menschenrechte sind im Kern **Freiheitsrechte**. (Dies gilt nicht nur für die bürgerlichen und politischen, sondern auch für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.) Als Freiheitsrechte setzen sie individuelle und kommunitäre Pluralität – ergo auch kulturelle Vielfalt – frei. Dies zeigt sich glasklar beispielsweise bei den Instrumenten zu Schutz und Förderung kultureller Minderheiten oder Indigener Völker.

Dabei ist freilich ein wichtiges Caveat zu beachten: Menschenrechte können – aufgrund ihrer freiheitlichen Ausrichtung – nur **frei und breit artikuliert kulturelle Besonderheiten** anerkennen. Wenn Staaten international auf Respekt ihrer (vermeintlichen oder tatsächlichen) „kulturellen Differenz“ bestehen, müssen sie **auch intern Differenzen** zugestehen – sonst verstricken sie sich in einen unauflösbaren Widerspruch.

Menschenrechte richten sich systematisch **gegen monopolisierende Berufungen auf „kulturelle Differenz“**, die internen Differenzen und Entwicklungen keinen Raum geben. Niemand wird beispielsweise bestreiten, dass die chinesische Kultur ihre Besonderheiten aufweist. Aber warum sollte die Einheitspartei deren Interpretationen unter strikte Kuratel stellen? Warum dürfen nicht auch kritische Künstler:innen, demonstrierende Studierende, unabhängige Wissenschaftler:innen, investigative Journalist:innen und andere ihre Beiträge zu Verständnis und Entwicklung chinesischer Kultur leisten – auch in produktivem Austausch mit dem Ausland? Eine autoritär-monopolisierende Interpretation eigener kollektiver „Besonderheit“, die jede interne Kritik als Einmischung „ausländischer Agenten“ diffamiert, de-legitimiert sich letztlich selbst. Es zeigt sich dann, dass der Verweis auf die eigene Kultur lediglich nackte Machtinteressen bemänteln soll.

Menschenrechte beanspruchen universale Gültigkeit über geographische, politische, religiös-weltanschauliche und kulturelle Grenzen hinweg. Damit wollen sie nicht etwa sämtlich Grenzen und Differenzen zum Verschwinden bringen (wie immer wieder behauptet wird), sondern deren ggf. **starren und hermetischen Charakter überwinden**. Respekt vor der Vielfalt der Kulturen kann nur dann echt sein, wenn er sich vor allem auf die Menschen bezieht, die kulturelle Traditionen tragen, pflegen, weiterentwickeln oder auch kritisch in Frage stellen. Einen solchen Respekt zu gewährleisten, ist das Anliegen der universalen Menschenrechte.

Welches (eine) Menschenrecht sehen Sie als wichtigstes im „systemischen Wettbewerb“, und warum? (AfD)

Die verschiedenen Menschenrechte gehören innerlich zusammen, setzen einander voraus und fördern einander. Diesen Zusammenhang hat die Wiener Weltmensenrechtskonferenz 1993 auf den Begriff der „**Unteilbarkeit**“ **aller Menschenrechte** gebracht. Im Sinne dieser Wiener Formel halte ich es nicht für angemessen, eine abstrakte Hierarchie unterschiedlicher Menschenrechte zu konstruieren. Es gibt keine Menschenrechte erster Ordnung und zweiter Ordnung; es gibt auch nicht das eine Menschenrecht, das wichtiger wäre als alle anderen.

Ich selbst war als UN-Sonderberichterstatter für Religions- und Weltanschauungsfreiheit weltweit unterwegs und habe dabei natürlich eine besondere Nähe zu diesem Recht entwickelt. Wer die Religionsfreiheit fördern möchte, wird sich dabei aber stets auch für andere Menschenrechte engagieren müssen: für Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Gender-Gerechtigkeit, Bildungsrechte und einen fairen Umgang mit geflüchteten Menschen, um nur einige Beispiele zu nennen. Umgekehrt gilt, dass Sensibilität für Religionsfreiheit gefordert ist, um etwa bei sozialen Rechten wie dem Recht auf Gesundheit oder dem Recht auf Bildung wirklich voranzukommen. Die Unteilbarkeit der Menschenrechte ist kein bloßes Postulat; sie lässt sich in der Praxis Tag für Tag erfahren.

Autokratische Regime versuchen, Bruchlinien innerhalb der Menschenrechtsdebatte zu vertiefen, um das gesamte System der Menschenrechte zu schwächen oder gar zu zerstören. Umso wichtiger ist es, ein **integrales Verständnis** der unteilbaren Menschenrechte dagegen zu setzen.

Wie sehr sind Menschenrechte „integraler Bestandteil der Weltordnung“, wenn viele Länder sie dem Kollektiv (China) oder der Religion (islamische Staaten) unterordnen? (AfD)

Die Vereinten Nationen repräsentieren die Leitidee einer Weltordnung, innerhalb derer die Menschenrechte eine zentrale Rolle spielen. Die Kluft zwischen der politischen Realität und diesem Anspruch, die immer bestanden hat, ist in den letzten Jahren schärfer zu Tage getreten. Politische Kräfte, die einer menschenrechtlich basierten globalen Ordnung entgegenarbeiten, gibt es in allen Regionen der Welt. Bei diktatorischen Regimen wie China, Russland, Iran oder Saudi-Arabien ist

die aggressive Stoßrichtung gegen Menschenrechte und Demokratie von vornherein offensichtlich. Aber auch innerhalb etablierter Demokratien finden autoritäre Parteien und Bewegungen Zulauf, deren anti-menschenrechtliche Orientierung beispielsweise bei der **Ausgrenzung geflüchteter Menschen** offenbar wird.

Bedrohung der regelbasierten internationalen Ordnung durch autoritäre Regime

Der erneute russische Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 ist eine Zäsur, dem ein Prozess mit immensen Auswirkungen auch auf die russische Gesellschaft mit massiven Einschränkungen der Menschenrechte vorausging. Welche Ziele verfolgt das Regime Putin innerstaatlich wie auch auf internationaler Ebene, mit welchen Mitteln und Methoden wirkt es darüber hinaus auf Staaten und in ihre Gesellschaften hinein? (CDU/CSU)

Putins Regime versucht seit Jahren, menschenrechtliche Verpflichtungen auf allen Ebenen zu unterlaufen, zu schwächen, ja beiseite zu schieben. Dies zeigt sich nicht nur in einer katastrophalen Menschenrechtsbilanz im Inneren des Landes und in einer Kriegsführung in der Ukraine und seit vielen Jahren in Syrien, die selbst die Minimalstandards des Kriegsvölkerrechts schlicht hinwegfegt. Auch im UN-Menschenrechtsrat, aus dem Russland im April 2022 ausgeschlossen wurde, hat Russland seinen Einfluss über Jahre hinweg immer wieder dazu genutzt, die sich entwickelnde internationale Menschenrechtsinfrastruktur auszuhöhlen, unabhängiges Monitoring systematisch zu blockieren und die Geltung international anerkannter Menschenrechte zu vernebeln – z.B. durch die Vermischung anerkannter menschenrechtlicher Normen mit völlig undefinierten „traditionellen Werten“.

Die russische Politik des „divide et impera“ hat vorhandene Bruchlinien innerhalb der Menschenrechtsdebatte gezielt ausgenutzt, um menschenrechtliche Konsense, wo immer möglich, zu verhindern oder zu zerstören. Mit Unterstützung u.a. der Russisch-Orthodoxen Kirche hat Russland gern auch die Religionsfreiheit – genauer gesagt: eine aus dem Sinnzusammenhang der Menschenrechte systematisch herausgebrochene und ins Autoritäre verbogene „Religionsfreiheit“ – gegen menschenrechtliche Forderungen nach mehr Gender-Gerechtigkeit ausgespielt. Dass die Unteilbarkeit der Menschenrechte dabei zu Bruch gehen könnte, war nicht nur ein Kauf genommener Kollateralschaden, sondern Absicht des Unterfangens. Russische Fake-NGOs (so genannte „GONGOs“ = „government organized non-governmental organizations“) sorgen weiter gezielt für Verwirrung. Putin hat außerdem die Veto-Macht im UN-Sicherheitsrat stets dazu genutzt, den Kriegsverbrechen des Assad-Regimes in Syrien Flankenschutz zu geben und unabhängige Untersuchungen etwa hinsichtlich des Einsatzes von Massenvernichtungswaffen zu blockieren.

Seit dem Überfall auf die Ukraine hat sich die Rhetorik des Regimes weiter radikalisiert. Elementare Freiheitsrechte werden nun nicht mehr nur – wie schon seit langem – mit westlicher „Dekadenz“ assoziiert, sondern gelten als Elemente geradezu „satanischer“ Zerstörung von Tradition, Familie, Nationalkultur und Religion. Die Leitung der Russisch-Orthodoxen Kirche unterstützt

diese Propaganda und stößt dabei innerhalb der weltweiten Orthodoxie auf (einige, aber nicht ausreichende) Kritik.

Welche Rolle kommt China unter Xi Jinping in der Auseinandersetzung zwischen liberalen Demokratien und autoritär geführten Staaten und der damit verbundenen Gefährdung der regelbasierten internationalen Ordnung, deren integraler Bestandteil die Menschenrechte sind, zu und wie und mit welchen Mitteln geht China dabei innerstaatlich, zwischenstaatlich und auf internationaler Ebene vor? (CDU/CSU)

Als globale Supermacht hat sich China auf den Weg gemacht, die im Inneren schon lange praktizierte autoritäre Ordnungspolitik als Alternative zur menschenrechtsbasierten Ordnung global zu propagieren. Die durch modernste Technologie gestützte engmaschige Überwachungspolitik greift dabei zunehmend auch aufs Ausland über. Auch in Deutschland lehrende Sinolog:innen berichten beispielsweise über Druck und zunehmend direkte Einflussnahme, wodurch insbesondere (aber nicht nur) chinesische Auslandsstudierende bedroht sind.

In den Gremien der Vereinten Nationen hat China seine Machtposition relativ erfolgreich dazu genutzt, kritische Debatten über Menschenrechtsverletzungen in der Volksrepublik zu verhindern – so erst kürzlich wieder im UN-Menschenrechtsrat, der Anfang Oktober mit knapper Mehrheit dem Wunsch der chinesischen Regierung nachgab, die öffentliche Diskussion eines kritischen Berichts von der Tagesordnung abzusetzen. Besonders allergisch reagiert die chinesische Politik auf Themen wie die Verfolgung der Falun Gong-Anhänger, die repressive Assimilierungspolitik in Tibet und vor allem die Lager in Xinjiang, deren Existenz erst bestritten wurde, ehe man sie dann als „Ausbildungsstätten“ kaschierte.

Statt den Anspruch der Menschenrechte förmlich zurückzuweisen, zielt die chinesische Politik darauf ab, den **Begriff der Menschenrechte inhaltlich neu zu besetzen** und systematisch ins Autoritäre zu verschieben. Das **Menschenrecht auf Entwicklung** wird – entgegen der einschlägigen UN-Erklärung von 1986 – dazu genutzt, einen abstrakten Vorrang staatlich gesteuerter Entwicklung zu propagieren, hinter der alle anderen Menschenrechte wie Meinungsfreiheit oder Versammlungsfreiheit schlicht zurückzustehen hätten. Im Namen **eines** Menschenrechts (eben des Rechts auf Entwicklung) werden die Menschenrechte somit faktisch suspendiert. Wahlweise beruft sich der Parteistaat außerdem auf **marxistische Prinzipien** (darunter die Entwertung bürgerlicher und politischer Menschenrechte als eines bloßen „Überbau“-Phänomens), auf **„asiatische Werte“** (im Unterschied zum angeblich einseitig individualistischen Menschenrechtsverständnis des Westens) oder auf **konfuzianische Traditionen** eines Tugendstaates mit weitreichendem erzieherischen Mandat. Manchen Berichten zufolge ist mittlerweile auch **Carl Schmitt**, der deutschnationale Theoretiker eines starken „souveränen“ Staates, in Parteikreisen als Stichwortgeber recht beliebt. Man mag sich fragen, wie all dies zusammenpasst. Auch nach der unter Xi Jinping vorangetriebenen Re-Ideologisierung der chinesischen Politik haben – nach meinem Eindruck – die unersättlichen kontrollpolitischen Interessen des Parteistaates im Zweifel Vorrang vor ideologischer Konsistenz.

Die Autokratisierung und Entdemokratisierung von Gesellschaften weltweit, auch in Europa, nimmt seit einigen Jahren stetig zu. Populistische Parteien gewinnen an Zulauf. Es scheint, als seien viele Menschen in ihrer Sehnsucht nach Sicherheit, die sich auch (aber nicht nur) auf finanzieller Ebene respektive in einem gewissen Maß an Lebensstandard widerspiegelt, dazu bereit, auf ein Stück ihrer individuellen Freiheiten zu verzichten. Wie kann es westlichen Demokratien gelingen, Menschen vom Wert der Freiheit zu überzeugen? (FDP)

Die für mich eindrucksvollsten Bekundungen des Freiheitswillens kamen in den letzten Jahren beispielsweise aus Belarus, Hongkong und der Ukraine. Sie zeigen nicht nur den Wert der Freiheit, sondern auch die **Stärke des Freiheitsbewusstseins**, vor dem sich autokratische Machthaber zu Recht fürchten.

Angesichts der wachsenden Aggressivität autokratischer Regime scheint es mir umso wichtiger zu sein, das **Potenzial rechtsstaatlicher Demokratie** nicht klein zu reden. Es besteht vor allem darin, dass rechtsstaatliche Demokratien in der Lage sind, **kritisches Vertrauen** zu erarbeiten. Autokratische Regime können dies nicht. Sie verlangen ihren Bevölkerungen stattdessen „blindes Vertrauen“ ab. Ein blindes Vertrauen, das keine Rückfragen erlaubt, kann aber niemals echt sein; es schlägt deshalb schnell in Misstrauen über, das wiederum nur durch lautstarke Propaganda übertönt und durch massive Repression an der öffentlichen Artikulation gehindert wird. In Staaten, in denen es einen sichtbaren Ort für die Opposition nicht gibt, besteht außerdem die Tendenz, oppositionelle **Subversion im Unsichtbaren überall zu mutmaßen**. Dies erklärt die immer weiter um sich greifenden, letztlich unersättlichen Kontrollobsessionen autokratischer Regime.

In rechtsstaatlichen Demokratien besteht demgegenüber die Chance, eine Kultur kritischen Vertrauens zu entwickeln. Das macht es den Demokratien möglich, auch untereinander vertrauensvoll zu kooperieren. Wie im Inneren, so werden auch im Außenverhältnis der Demokratien Konflikte offen ausgetragen und durch Gespräche und Kompromisse bearbeitet. Weil autokratischen Regimen dieser offene Modus von Haus aus fremd ist, tun sie sich schwer, vertrauensvoll untereinander zu kooperieren. Zwar mag man über eine gemeinsame Gegnerschaft temporär zusammenfinden. Auf Dauer trägt dies aber nicht. Denn Diktatoren wissen eben am besten, was von den Treueschwüren diktatorischer Regime zu halten ist. Echte Verbindlichkeit stiften sie jedenfalls nicht. Auch diesbezüglich sind Demokratien strukturell in der besseren Position, wie der amerikanische Völkerrechtler Tom Ginsburg in seiner Studie „Authoritarian international law“ (2020) anhand von Beispielen aufgezeigt hat.

Die rechtsstaatliche Demokratie ermöglicht außerdem eine „**Fehlerkultur**“, d.h. einen lernenden Umgang mit Fehleinschätzungen und Fehlentscheidungen. Eine freie Presse, die förmlichen Mechanismen von „checks and balances“, zivilgesellschaftliche Organisationen und die Präsenz organisierter Opposition bieten die Chance, Fehler – etwa im Umgang mit der Pandemie – nicht nur zu entdecken und öffentlich zu kritisieren, sondern auch nachhaltig zu korrigieren. Im Unterschied dazu inszenieren autokratische Regime zwar Stärke, Geschlossenheit und Entschlossenheit. Sie können es sich aber nicht leisten, Fehler zuzugeben, die typischerweise geleugnet oder allenfalls auf das Versagen untergeordneter Behörden abgeschoben werden. Hinter den Glitzerfassaden autokratischer Systeme lauert letztlich nur Angst, die auch den Herrschenden selbst stets im Nacken liegt. Putins langer Tisch bietet dafür unfreiwillig das passende Symbol.

Es wäre zu wünschen, dass die demokratischen Parteien angesichts der Herausforderungen durch Autoritarismus von außen und von innen mehr zueinander finden. Lange Zeit hat man die typisch deutsche „Konsensorientierung“ belächelt – meines Erachtens zu Unrecht. Denn der demokratische Streit braucht, um produktiv zu sein, einen **stabilen Hintergrundkonsens** hinsichtlich der Regeln, die es dabei zu beachten gilt, und der rechtsstaatlichen Institutionen, die diese Regeln verbindlich auslegen und überwachen. Die Entwicklung der USA in den letzten Jahren ist ein warnendes Beispiel dafür, dass sogar alt-etablierte Demokratien sich selbst zerstören können, wenn sie die Kultur des demokratischen Diskurses nicht pflegen.

Stärkung internationaler und regionaler Menschenrechtssysteme und -institutionen

Wie sehen Sie die aktuelle Rolle von internationalen Institutionen wie dem Europarat oder dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bei der Verteidigung von Menschenrechten weltweit? Welche (politischen) Maßnahmen muss man ergreifen, um die Autorität und Akzeptanz dieser Institutionen auch international zu stärken? (SPD)

Den größten Enthusiasmus für den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) habe ich in Osteuropa erlebt. In Gesprächen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen eines osteuropäischen Staates (nicht Mitglied der EU) kam einmal die Frage auf, wie es um die Gerichtsbarkeit im Lande stehe. Die Antwort erfolgte spontan und einhellig: „Das einzige Gericht, dem wir vertrauen, ist der Gerichtshof in Straßburg.“ **Für viele Menschen**, insbesondere politisch Engagierte, aus einigen osteuropäischen und westasiatischen Mitgliedsstaaten des Europarats fungiert der **EGMR als der einzige zuverlässige Weg zur Einforderung ihrer Menschenrechte**. Dieser Weg ist bekanntlich mühsam; ihn zu beschreiten, kann Jahre dauern. Trotzdem setzen viele Menschen ihre Hoffnung darauf, weil ein Urteil des EGMR eine enorme **symbolische Ausstrahlungskraft** über den konkreten Fall hinaus entfalten kann. Umso tragischer ist es, dass für Dissident:innen aus Russland der Weg nach Straßburg jetzt förmlich versperrt ist.

International ist der EGMR ein **Leuchtturm für die Menschenrechte**; er strahlt weit über das Territorium des Europarats hinaus. Während auf UN-Ebene bislang nur Ansätze einer Menschenrechtsjudikatur bestehen, nämlich vor allem in Gestalt der unterschiedlichen Monitoring-Organen zu den jeweiligen Menschenrechtskonventionen, stellt der EGMR den mit großem Abstand stärksten regionalvölkerrechtlichen Menschenrechtsgerichtshof dar. Dies zu betonen heißt nicht, anderen regionalen Schutzsystemen ihre Verdienste abzusprechen. So kommt beispielsweise dem interamerikanischen Gerichtshof in San José (Costa Rica) eine Vorreiterrolle bei den Landrechten Indigener Völker zu; er hat auch dem „Menschenrecht auf die Wahrheit“ – d.h. dem Anspruch der Angehörigen unfreiwillig „verschundener“ Menschen nach Aufklärung – den Weg bereitet.

Paradoxerweise findet die weltweit gepriesene Leuchtkraft des EGMR ausgerechnet in Deutschland eher wenig Beachtung. Dies dürfte u.a. daran liegen, dass Deutschland mit dem Bundesverfassungsgericht über ein ausgesprochen starkes Instrument zur Sicherung individueller Grundrechte verfügt, das in Politik und Gesellschaft höchstes Ansehen genießt. Die Autorität des Karlsruher Gerichts bei der Durchsetzung grundlegender Rechte hat somit möglicherweise mit dazu beigetragen, dass das Bewusstsein für Bedeutung des EGMR hierzulande vergleichsweise gering ausgeprägt ist. Hinzu kommt die Tatsache, dass der Luxemburger Gerichtshof der EU (EuGH) inzwischen ebenfalls eine aktivere Rolle für die Sicherung individueller Grundrechte übernimmt. Selbst bei interessierten und informierten Menschen erlebt man oft, dass sie die beiden europäischen Gerichtshöfe der EU und des Europarats miteinander verwechseln. Hier besteht eine **Aufgabe für die allgemeine politische Bildung** sowie für die Ausbildung in einschlägigen Studienfächern.

Um die Wirksamkeit menschenrechtlicher Institutionen angemessen einschätzen zu können, braucht man ein Sensorium auch für die eher **indirekten Effekte**, die sie entfalten. Das gilt zumal für die Instrumente **auf UN-Ebene**, etwa die Monitoring-Verfahren, die in Anbindung an die verschiedenen UN-Menschenrechtskonventionen regelmäßig stattfinden. Wer hier nach schnellen und durchgreifenden Resultaten Ausschau hält, wird nur selten fündig. Das führt dann zu der abfälligen Rede vom angeblich bloßen „Papiertiger“. Die ausgesprochen beteiligungsoffenen Verfahren auf UN-Ebene bieten für zivilgesellschaftliche Organisationen jedoch interessante Möglichkeiten, ihre kritischen Befunde immer wieder aktiv einzubringen und damit ggf. sogar die Tagesordnung mit zu prägen. Dies wiederum schafft Anreize für verbesserte ausgerichtete Kooperation zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Während ohne die Beiträge aus der Zivilgesellschaft die UN-Verfahren weitgehend leer liefen, gilt umgekehrt, dass zivilgesellschaftliche Aktivitäten im Blick auf die regelmäßig stattfindenden förmlichen Verfahren ein höheres Maß an strategischer Zielorientierung erreichen konnten. Dies ist nur ein Beispiel für die **vielfältigen indirekten Auswirkungen** internationaler menschenrechtlicher Institutionen und Verfahren. Dass internationale Menschenrechte aber auch direkte praktische Folgen haben können, lässt sich exemplarisch anhand der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen illustrieren. Sie hat die Inklusionspolitik in vielen Ländern der Welt – auch in Deutschland – auf ein ganz neues Fundament gestellt.

Die politischen Krisen der jüngsten Zeit haben uns die **Fragilität nationaler und internationaler rechtsstaatlicher Institutionen** erneut vor Augen geführt. Selbst das Vertrauen in die Gerichtsbarkeit kann durch Instrumentalisierung und populistische Attacken schnell beschädigt oder gar zerstört werden. Umso wichtiger ist die **Bildung einer Menschenrechtskultur**, in der viele Menschen für die Institutionen der Rechtspflege aktive „Ownership“ übernehmen.

Wie interagieren der Menschenrechtsschutz auf der Regionalebene des Europarats und der Ebene der Vereinten Nationen, welche Reformvorschläge gibt es für die jeweiligen Menschenrechtssysteme und welchen Beitrag kann ein Beitritt der Europäischen Union zur EMRK zu verbessertem Menschenrechtsschutz dabei leisten? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Der kolumbianische Menschenrechtsaktivist César Rodríguez-Garavito hat vor einigen Jahren den Begriff eines **menschenrechtlichen „Ökosystems“** geprägt. Damit bringt er zum Ausdruck, dass die unterschiedlichen Typen menschenrechtlicher Institutionen einander wechselseitig ergänzen können und deshalb als **Teile einer sich entwickelnden menschenrechtlichen Infrastruktur** verstanden werden sollten. Dazu hier nur einige Hinweise: Staatliche bzw. supranationale und internationale öffentlich-rechtliche Institutionen des Menschenrechtsschutzes wären ohne den kritischen Input aus der Zivilgesellschaft oft kaum arbeitsfähig. Im Gegenzug gilt, dass zivilgesellschaftliche Organisationen die internationalen Foren der UN strategisch nutzen und auf diese Weise zugleich ihre Kooperation untereinander ausbauen und verbessern können. Die nationale Ebene des Menschenrechtsschutzes hat den Vorzug, für die Bevölkerung leichter zugänglich und besser verständlich zu sein. Gegen Gefahren der nationalen Verengung braucht es dann aber zugleich den kritischen Einspruch supra- und internationaler Instanzen. Während gerichtliche Urteile eine hohe formale Autorität repräsentieren, haben weniger förmliche Verfahren den Vorzug schnellerer Entscheidung. Zivilgesellschaftliche Kampagnen wiederum können eine breitere Öffentlichkeit erreichen oder sogar zur Beteiligung mobilisieren. Man könnte die Liste unterschiedlicher Typen von Menschenrechtsinstitutionen noch erweitern. Erst in der Zusammensicht der **unterschiedlichen komparativen Vorteile** zeigt sich jedenfalls das Potenzial des Menschenrechtsschutzes im Ganzen.

Auf dem Weg zu einer **ganzheitlichen menschenrechtlichen Infrastruktur** bleibt noch viel zu tun. Vor allem im komplizierten europäischen Mehrebenensystem besteht die Gefahr, dass Entwicklungen auf nationaler Ebene, auf der EU-Ebene, auf der Ebene des Europarats und darüber hinaus auf der UN-Ebene nebeneinander herlaufen oder gar in Gegensatz zueinander geraten. (Ein Beispiel dafür wären etwa höchst unterschiedliche Entscheidungen zu religiösen Symbolen im öffentlichen Raum.) Eine gewisse Konkurrenz in der Rechtsprechung mag zwar durchaus belebend wirken; es bedarf aber doch auch der Koordination. Deshalb bleibt der Beitritt der EU (nicht nur der EU-Mitgliedsstaaten, sondern auch der EU als Ganzer mitsamt ihren Organen) zur Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarats vordringlich.

Eine wichtige Rolle innerhalb des sich entwickelnden menschenrechtlichen „Ökosystems“ übernehmen **Nationale Menschenrechtsinstitutionen** wie das Deutsche Institut für Menschenrechte. Ihnen kommt u.a. die Aufgabe zu, die jeweils auf das eigene Land bezogenen menschenrechtlichen Forderungen und Empfehlungen – etwa aus New York, Genf, Straßburg oder Luxemburg – in den nationalen Kontext hinein zu übersetzen.

Was sind die Ursachen für die immer weiter steigende Anzahl von nicht umgesetzten Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und welche Möglichkeiten gibt es die Probleme der Nicht Umsetzung insbesondere mit Blick auf zunehmenden Autoritarismus unter den Europaratsmitgliedern anzugehen? (BÜNDNIS/DIE GRÜNEN)

Auf diese komplizierte Frage kann ich nur eine Teilantwort geben. Wie bereits oben (in Antwort auf die Frage 7) angedeutet, genießt der Europarat bei vielen seiner Mitglieder nicht annähernd die Aufmerksamkeit und Wertschätzung, die er verdient. Dies gilt keineswegs nur für autoritäre Staaten wie die Türkei, deren Staatspräsident wiederholt zum Ausdruck gebracht hat, dass ihn kritische Urteile des EGMR schlichtweg nicht interessieren. Auch die Regierung des Vereinigten

Königreichs hat im Zuge des Brexit mehrfach verlauten lassen, dass ein Austritt aus der Europäischen Menschenrechtskonvention der nächste Schritt auf dem Weg zur Wiedergewinnung nationaler Souveränität sein könnte. In der Schweiz gab es vor einigen Jahren ein Referendum unter dem Titel „Schweizer Recht statt fremde Richter“, das allerdings eindeutig gescheitert ist. Selbst in Deutschland, das dem Europarat gegenüber prinzipiell wohlgesonnen ist und Unterstützung leistet, besteht zu wenig öffentliches Bewusstsein für die historische Rolle des EGMR. In deutscher Perspektive scheint „Straßburg“ nach wie vor weitgehend im Schatten von „Karlsruhe“ zu verbleiben.

Die Krisenherde der Welt nehmen zu, mit ihnen die Menschenrechtsverletzungen und menschenrechtswidrige Regime. Damit steigt auch der Bedarf an Aufklärung durch den UN-Menschenrechtsrat. Dieser wird durch nationale Zuwendungen finanziert und besteht aus 47 Mitgliedsstaaten, darunter einige, die Menschenrechte und ihre Verpflichtungen diesbezüglich anders verstehen als die freien Demokratien. Es gibt dahingehend die Besorgnis, dass der Einfluss dieser Mitgliedsstaaten sich nachteilig auf die Fähigkeit des UN-Menschenrechtsrates auswirkt, die Menschenrechte voll zu verteidigen. Wie kann man vor dem Hintergrund der aktuellen internationalen Lage das UN-Menschenrechtssystem stärken, um Menschenrechte weltweit effektiv zu schützen? (FDP)

Bei vielen Mitgliedsstaaten des Menschenrechtsrats handelt es sich in der Tat nicht um demokratische Rechtsstaaten. Manche von ihnen verletzen die Menschenrechte sogar in großem Ausmaß. Um es drastisch zu formulieren: Vielleicht wird an keinem Ort der Welt so viel geheuchelt wie bei den Sitzungen des Menschenrechtsrates in Genf. Allerdings wird die Heuchelei dort auch immer wieder schnell entlarvt und öffentlich zur Sprache gebracht – das ist die Kehrseite. In diesem Zusammenhang muss die Rolle kritischer zivilgesellschaftlicher Organisationen gewürdigt werden, die im Plenum des Menschenrechtsrats präsent sind und auch öffentlich das Wort ergreifen können. In der allgemeinen Berichterstattung über die UNO kommt diese Komponente zu wenig vor.

Ein altes deutsches Sprichwort besagt: „Die Heuchelei ist das Kompliment, das das Laster der Tugend macht.“ Ähnliche Formulierungen gibt es auch in anderen Sprachen. Heuchelei ist zwar schwer zu ertragen. Sie zeigt aber immerhin ein Bedürfnis an, sich in Sachen der Menschenrechte zumindest eine äußere „Fassade“ der Respektabilität zu verschaffen. An diesem Bedürfnis (das die meisten Staaten, wenn auch keineswegs alle, teilen) können Menschenrechtsorganisationen und menschenrechtsfördernde Staaten ansetzen. Sie nehmen die menschenrechtliche Rhetorik zum Nennwert, um die Regierungen daran kritisch zu messen, Glaubwürdigkeitslücken offen zu thematisieren und auf diese Weise politischen Veränderungsdruck zu organisieren.

Um dem Menschenrechtsrat gerecht zu werden, muss man sich klarmachen, dass es im internationalen Recht weder eine kompakte Legislative (vergleichbar einem Parlament) noch eine kompakte Exekutivstruktur (vergleichbar einer staatlichen Administration) gibt; auch die internationale Gerichtsbarkeit bleibt bislang recht fragmentarisch. Deshalb funktioniert die Menschenrechtspolitik auf internationaler Ebene vor allem über **Peer-Pressure**, d.h. die Erwartungen der Staaten aneinander, sich an die gemeinsam verabschiedeten Menschenrechte zu halten. Über Deklarationen und rechtsverbindliche Konventionen wird diese Erwartung weiter formalisiert und

inhaltlich präzisiert – jeweils verbunden mit **Monitoring-Verfahren**, denen sich die Staaten regelmäßig unterziehen müssen. In aller Öffentlichkeit von fachlich besetzten unabhängigen Monitoring-Ausschüssen förmlich als vertragsbrüchig vorgeführt zu werden, ist für die Staaten nicht nur ein Prestigeverlust. Es kann auch ihre Manövrierfähigkeit auf dem internationalen Parkett beeinträchtigen – mit Folgen für ganz unterschiedliche Politikbereiche. Nicht zuletzt durch die Präsenz unabhängiger zivilgesellschaftlicher Organisationen entwickelt dieses System durchaus eine Dynamik, die sich nutzen lässt.

Der UN-Menschenrechtsrat braucht – trotz aller Probleme, die ihm anhaften – **kritische Sympathie** und politische Aufmerksamkeit. Wachsamkeit ist vor allem geboten gegenüber den Versuchen autokratischer Staaten, die Unabhängigkeit der Monitoring-Ausschüsse zu den jeweiligen menschenrechtlichen Konventionen zu untergraben und den Raum für die Mitwirkung der Zivilgesellschaft einzuschränken.

Mögliche Folgen systemischer Konkurrenz

Wie verhalten sich partikularistische Ansätze der Außenpolitik - feministisch, wertebasiert, regelbasiert - im Verhältnis zu universellen und inklusiven Herangehensweisen (Multilateralismus) hinsichtlich der Möglichkeit einer neuen Blockkonfrontation? (DIE LINKE.)

Eine neue **Systemkonkurrenz** zwischen Demokratien und Autokratien zeichnet sich nicht nur fern am Horizont ab; wir befinden uns bereits mitten in ihr drin. Systemkonkurrenz ist aber **nicht gleichbedeutend mit Blockkonfrontation**. Wir sollten uns hüten, analog zu den Zeiten des Kalten Krieges politisch in Kategorien fester „Blöcke“ zu denken. Die Rede vom „freien Westen“ hatte von Anfang an stets auch ideologische Züge. Denn „der Westen“ bestand damals genauso wenig wie heute ausschließlich aus menschenrechtsbasierten Demokratien. Auch „der Osten“ war keineswegs ein geschlossener Block, sondern bestand aus Staaten und Bevölkerungen mit unterschiedlicher Geschichte und unterschiedlichen politischen Aspirationen. Die grundlegende Differenz zwischen Demokratien und Autokratien darf aber nicht relativierend verwischt werden.

Die gebotene Solidarität mit der Ukraine – einem Land auf dem Weg zur rechtsstaatlichen Demokratie – angesichts des russischen Eroberungskrieges sollte uns nicht hindern, Offenheit auch gegenüber der russischen Bevölkerung zu zeigen, die von Putin gleichsam in Geiselhaft für seinen imperialen Krieg genommen wird. Auch viele Russinnen und Russen gehören zu den Kriegsoffern Putins und seiner Entourage. Unterstützung verdienen vor allem diejenigen, die sich – oft aus dem Exil – als Menschenrechtsverteidiger:innen, Journalist:innen oder in zivilgesellschaftlichen Organisationen für den Aufbau eines künftigen demokratischen Russlands engagieren. Ähnliche Differenzierungen sind auch mit Blick auf China, Vietnam, Iran und andere Gesellschaften, die im Griff autokratischer Herrschaft stecken, geboten. Auf diese Weise sollten wir der Verhärtung in Richtung eines neuen Blockdenken entgegenwirken.

Inwiefern sind bei einer möglichen Orientierung auf „systemischen Wettbewerb“ oder „systemische Konkurrenz“ Auswirkungen auf wirtschaftliche und andere zwischenstaatliche Beziehungen zu erwarten, die sich unter Bedingungen des Multilateralismus in den vergangenen Jahrzehnten etabliert haben, wobei insbesondere relative Verluste und Nachteile für die Volkswirtschaften der Europäischen Union im Vergleich zu anderen großen Wirtschaftsmächten wie den USA, Russland und China zu berücksichtigen wären. (DIE LINKE.)

Die Auseinandersetzung mit wirtschaftsmächtigen systemischen Konkurrenten wie China wird unvermeidlich wirtschaftliche Schwierigkeiten mit sich bringen, die auch die hiesige Wirtschaft betreffen und die Bevölkerung in Mitleidenschaft ziehen. Dies ist ja längst Realität. Umso wichtiger ist es, einseitige wirtschaftliche Abhängigkeiten schnell abzubauen und drohende ökonomische Notlagen sozialpolitisch abzufedern. Mit einer Politik des Rückzugs in die eigenen Grenzen hat das nichts zu tun. Schon angesichts der Klimakrise, die sich – wenn überhaupt – nur in weltweiter Kooperation bewältigen lässt, werden Bemühungen um Verständigung und Kompromiss weiterhin unverzichtbar bleiben.