

Mathias Lindenau,
Marcel Meier Kressig (Hg.)

MENSCHENRECHTE UND MENSCHENWÜRDE

Vier thematische Einblicke.
Vadian Lectures Band 5

Mathias Lindenau, Marcel Meier Kressig (Hg.)
Menschenrechte und Menschenwürde

Sozialtheorie

Mathias Lindenau (Dr. phil.) ist Professor an der FHS St. Gallen. Seine Forschungsschwerpunkte sind Angewandte Ethik und normative Fragestellungen der Sozialen Arbeit, politische Ideengeschichte, politische Philosophie und Geschichte der Sozialen Arbeit.

Marcel Meier Kressig (Dr. rer. soc.) ist Professor an der FHS St. Gallen. Seine Forschungsschwerpunkte sind Gesellschaftstheorien, politische Philosophie der Sozialen Arbeit sowie handlungstheoretische Grundlagen.

MATHIAS LINDENAU, MARCEL MEIER KRESSIG (HG.)

Menschenrechte und Menschenwürde

Vier thematische Einblicke.

Vadian Lectures Band 5

[transcript]

Die freie Verfügbarkeit der E-Book-Ausgabe dieser Publikation wurde ermöglicht durch den Fachinformationsdienst Philosophie.



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an rights@transcript-publishing.com

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

Erschienen 2019 im transcript Verlag, Bielefeld

© **Mathias Lindenau, Marcel Meier Kressig (Hg.)**

Umschlagkonzept: Kordula Röckenhaus, Bielefeld

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-8376-4678-8

PDF-ISBN 978-3-8394-4678-2

<https://doi.org/10.14361/9783839446782>

Buchreihen-ISSN: 2703-1691

Buchreihen-eISSN: 2747-3007

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Inhalt

Einleitung

Mathias Lindenau, Marcel Meier Kressig | 7

Demokratie und Menschenrechte auf die Spitze getrieben. Die »Selbstbestimmungsinitiative« in der Schweiz

Helen Keller, Laura Zimmermann | 21

Würde – mehr als eine Worthülse?

Peter Schaber | 47

Humanitäre Interventionen – ein zweischneidiges Schwert. Kann ein Krieg gerecht sein?

Véronique Zanetti | 63

Verletzen wir die Menschenrechte der Armen der Welt?

Thomas Pogge | 81

Autorinnen und Autoren | 115

Einleitung

MATHIAS LINDENAU, MARCEL MEIER KRESSIG

Am 10. Dezember 1948 verkündete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, auf deren 30 Artikel jeder Mensch gleichermaßen einen Anspruch hat. Sie beinhalten Schutz- und Freiheitsrechte ebenso wie politische, soziale, kulturelle und wirtschaftliche Teilhaberechte. Auch wenn es sich hierbei lediglich um eine Erklärung, aber keinen völkerrechtlichen Vertrag handelt, der durch die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen ratifiziert werden muss und zudem keine übergeordnete Instanz besteht, die souveräne Staaten zur Um- und Durchsetzung der Menschenrechte zwingen könnte – dennoch gilt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zu Recht als ein Schlüsseldokument für die herausragende Bedeutung, die den Menschenrechten und der Menschenwürde zukommt. Denn die in ihr enthaltenen »Menschenrechtsansprüche richten nicht mehr der Bürger (oder Untertan) an den Staat, sondern der Mensch an die Menschheit« (Treue 1998: 12). Folglich wurden in der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte die »Menschenrechte als das von allen Völkern und Nationen zu erreichende Ideal« proklamiert, das die »Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen und

unveräußerlichen Rechte« verlangt.¹ Damit ist der Anspruch auf universelle Geltung der Menschenrechte verbunden, die jeder Person ungeachtet ihrer Hautfarbe, Religion, Nationalität oder ihrem Geschlecht und dergleichen mehr zustehen.

Doch sind das nicht nur schöne Worte, Absichtserklärungen, deren Umsetzung moralisch wünschbar, aber realitätsfern ist? Lässt sich der universelle Geltungsanspruch der Menschenrechte, dass sie überall und für alle Menschen bestehen, tatsächlich verwirklichen? Müssen die deklarierten Verlautbarungen nicht zynisch für Menschen klingen, die ihre Rechte in ihren Staaten nicht durchsetzen können? Erstarken weltweit nicht wieder autoritäre Regime, die fundamentale Menschenrechte geringachten? Und führen uns die Ereignisse in der Welt nicht immer wieder aufs Neue das Versagen der Weltgemeinschaft vor Augen: wie z.B. in Ruanda und in Srebrenica, oder jüngst dem Vorwurf von UNICEF an die Weltgemeinschaft, beim Schutz von Kindern versagt zu haben?

Es kann nicht bestritten werden, dass Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung sind, ja selbst die Ratifizierung internationaler Abkommen durch Staaten keine Garantie für die Einhaltung der Menschenrechte bietet. Doch deshalb die Menschenrechte als unwirksam zu bewerten wäre falsch. Seit ihrer Deklaration sind Fortschritte, so bescheiden sie sich auch im universellen Maßstab ausnehmen mögen, erzielt worden. Zunächst einmal ist festzuhalten, dass die Menschenrechte globale Bedeutung und Akzeptanz erlangt haben. Selbst repressive Staaten werden verbal ihre Verpflichtung gegenüber den Menschenrechten nicht leugnen. Allein schon durch ihren Beitritt zur UNO gehen die Staaten die moralische Verpflichtung ein, den Menschenrechtsnormen in ihren nationalen Gesetzgebungen volle Geltung zu verschaffen. Allerdings ist der moralische Geltungsanspruch »der gleichen Berücksichtigung eines jeden Menschen durch die politische Ordnung, in der lebt« (Menke/Pollmann 2008: 43) mit moralischen

1 *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* vom 10.12.1948, abgedruckt in: Bundeszentrale für politischen Bildung 1995: 37ff.

Mitteln kaum durchzusetzen. Wohl kann sich die Öffentlichkeit empören, sie kann appellativ die Beachtung der Menschenrechte einfordern, jedoch lässt sich mit der Moral allein eine Verletzung der Menschenrechte nicht sanktionieren und auch ihre Durchsetzung nicht erzwingen. Zur wirksamen Um- und Durchsetzung der Menschenrechte bedarf es deshalb zwingend zweierlei: Zum einen bedürfen die Menschenrechte einer rechtlichen Institutionalisierung, um sie einklagbar werden zu lassen und ihnen rechtlich Geltung zu verschaffen. Dadurch verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten rechtlich dazu, die Menschenrechtsnormen in ihrem Staatsgebiet durchzusetzen. Zum anderen bedarf es ebenso politischer Aushandlungen zwischen den verschiedenen Staaten, um ihre jeweiligen unterschiedlichen nationalen, wirtschaftlichen und historischen Interessen zu berücksichtigen (vgl. Lohmann 2007).² Auch wenn zwischen dem moralischen Ideal und den Möglichkeiten der politisch ausgehandelten rechtlichen Institutionalisierung, also den Wünschbarkeiten und Machbarkeiten, ein Spannungsverhältnis besteht, so konnten doch auch im politisch-juridischen Bereich Fortschritte für die Durchsetzung der Menschenrechte erzielt werden. Ausgehend von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wurden die verschiedenen rechtsverbindlichen internationalen Menschenrechtsabkommen von sehr vielen Staaten ratifiziert, deren Einhaltung mittels Kontrollmechanismen (Berichtspflicht der Unterzeichnerstaaten, Staaten- und Individualbeschwerde) durch internationale Gerichte, wie dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, und unabhängige Expertenausschüsse überwacht wird. Ebenso fungiert der 2006 geschaffene UN-Menschenrechtsrat als politisches Kontrollgremium wie auch der 1993 eingerichtete Hohe Kommissar für Menschenrechte. Einige Staaten haben zudem die in den Menschenrechtsabkommen enthaltenen Rechte und Rechtsmittel in ihre Verfassung

2 Inwiefern die moralischen Ansprüche dem politischen Handeln vorgegeben und als Rechte umzusetzen sind oder von einem genuin politischen Verständnis der Menschenrechte ausgegangen werden muss, werden wir hier nicht diskutieren (vgl. dazu: Menke/Raimondi 2011).

aufgenommen. Aus all dem folgt, dass Menschenrechtsverletzungen reale Konsequenzen für die Verursacherstaaten nach sich ziehen *können*. Das gilt für bilaterale Beziehungen im Bereich der zwischenstaatlichen Kooperation ebenso wie für die Entwicklungszusammenarbeit: Die Sanktionen können vom Wirtschaftsboykott, über die Anwendung von Menschenrechtsklauseln in der Waffenexportgesetzgebung bis hin zum Einstellen von wirtschaftlicher, politischer und militärischer Hilfe reichen (vgl. hierzu Ignatieff 2002: 33; Kälin/Künzli 2005: 20f.; Lenhart 2006: 14; Schmahl 2012; Goppel 2012).

Trotz dieser Fortschritte gilt es klar zu konstatieren, dass wir auf globaler Ebene von der Einhaltung menschenrechtlicher Standards noch weit entfernt sind, und das gilt auch für unsere westlich-liberalen Gesellschaften. Auch wenn sie sich in ihrem Selbstverständnis als Verfechter der Menschenrechte sehen, so geben sie mitunter ein wenig glaubwürdiges Vorbild ab, wenn sie weiterhin aufgrund nationaler Interessen Waffenlieferungen in Gebiete durchführen, deren Waffen für Menschenrechtsverletzungen eingesetzt werden können. Ein gleiches gilt für wirtschaftliche Beziehungen, die trotz bestehender Menschenrechtsverletzungen aufrechterhalten werden. Staaten wie die USA, die andere Staaten wegen ihrer Menschenrechtsverletzungen anklagen, aber ein Gefängnis wie Guantánamo betreiben und eine mögliche Anklage ihre Staatsangehörigen vor dem 2002 eingerichteten Internationalen Strafgerichtshof verhindern, werden sich ebenso den Vorwurf der Doppelmoral gefallen lassen müssen, wie Israel, das sich als einzige Demokratie im Nahen Osten preist, mit dem neuen Nationalitätengesetz jedoch alle nichtjüdischen Staatsangehörigen diskriminiert.³ Doch damit nicht genug: In vielen westlich-liberalen Gesellschaften werden menschenrechtliche Standards und die Geltung der Menschen-

3 Auch für den Bereich des Völkerstrafrechts können in diesem Zusammenhang Doppelstandards unterstellt werden, wenn sich z.B. afrikanische Potentaten wegen schwerster Menschenrechtsverletzungen vor dem Internationalen Strafgerichtshof verantworten müssen, die Planer und Organisatoren von Guantánamo hingegen nicht (vgl. Kaleck 2012).

rechtsverträge zunehmend wieder offen in Frage gestellt. Beispielhaft dafür stehen Europa und Australien, die geflüchteten Menschen ein faires Asylverfahren verwehren, Staatsoberhäupter wie Victor Orbán oder Donald Trump, die Menschen diffamieren und ausgrenzen oder Länder wie Großbritannien, die über einen Austritt aus der Europäischen Menschenrechtskonvention nachdenken (vgl. Saage-Maaß 2018). Eine zusätzliche Herausforderung besteht darin, mächtige nichtstaatliche Akteure, wie z.B. global agierende Wirtschaftsunternehmen, Massenorganisationen oder auch religiöse Vereinigungen, zur Einhaltung menschenrechtlicher Standards zu verpflichten, um so u.a. moderne Formen der Sklaverei (u.a. Zwangsarbeit, Kinderarbeit, Hausknechtschaft, Zwangsehen oder Organhandel) zu verhindern (vgl. Clapham 2015: 31f.). Für solche nichtstaatlichen Akteure ist es bisher nicht gelungen, eine rechtlich verbindliche Form zur Einhaltung der Menschenrechte zu finden; diese Akteure können nur über das allgemeine Rechtswesen zur Verantwortung gezogen werden.

Aus diesen wenigen Anmerkungen wird ersichtlich, dass Fragen der Um- und Durchsetzung der Menschenrechtsansprüche spannungreich sind. Nicht minder herausfordernd sind die Kontroversen um die Begründung und den Inhalt von Menschenrechten. Selbst wenn die Menschenrechte als pragmatisches Instrument einer internationalen Menschenrechtsordnung verstanden werden, so können diese nicht ohne eine Begründung ihres Anspruchs auf universale Geltung sowie ohne Überlegungen über ihre inhaltliche Ausgestaltung auskommen. Die Kontroversen um die *Begründung* der Menschenrechte entzündeten sich daran, ob die Menschenrechte auf eine einzige moralische Begründung zurückgeführt werden können, die nahezu alle Kulturen umfasst, oder eher von einer Vielzahl von moralischen Begründungen ausgegangen werden muss. Das Spektrum möglicher Positionen reicht hierbei vom klassischen Natur- oder Vernunftrecht über einen reinen Legalismus bis hin zu Ansichten, die die Möglichkeit derartiger Begründungen leugnen oder relativieren (vgl. hierzu Brunkhorst/Köhler/Lutz-Bachmann 1999; für einen Überblick der philosophischen Positionen vgl. Rechsteiner 2017). Ohne hier näher auf die einzelnen Positionen ein-

gehen zu wollen, bilden die Achtung der Menschenwürde⁴ sowie die Möglichkeit, selbstbestimmt und eigenverantwortlich handeln zu können, den normativen Kerngehalt der Menschenrechte. Sie sind in allen Kulturen, wenn auch in unterschiedlicher Gestalt, zu finden und vermeiden somit, den Westen als einzigen Treuhänder der Menschenrechte zu stilisieren wie auch nichtwestliche Werte gegen die Menschenrechte in Stellung zu bringen (vgl. Höffe 2015: 6). Ohne eine derartige Fundierung ist nicht erkennbar, welchen Ansprüchen eine auf Menschenrechten begründete politische Ordnung genügen muss. Sie blieben für die einzelnen Staaten ein beliebig ausdeutbares Regelwerk, das mit dem Hinweis auf kulturelle Besonderheiten erlauben würde, die Menschenrechte nach ihrem Gutdünken einzuschränken oder nicht zu gewähren.

Wenn die ausformulierten Menschenrechte auf der Idee eines würdevollen menschlichen Lebens beruhen, dann stellt sich die Frage, was die Menschenrechte *inhaltlich* umfassen sollen und müssen. Als problematisch erweist es sich, wenn die Menschenrechte überdehnt werden, etwa, in dem mit ihnen Konzeptionen eines guten Lebens oder »aller wünschenswerten Ziele des menschlichen Lebens« (Ignatieff 2002: 45) verwirklicht werden sollen. Ein Beispiel dafür ist die heftig umstrittene Entscheidung von Amnesty International von 2015, weltweit die Legalisierung der Prostitution als ein Menschenrecht zu fordern (vgl. Klingst 2016: 82ff.). Soll man also besser allein auf die klassischen bürgerlichen und politischen Rechte setzen in der Hoffnung, dass hier die größten Chancen für eine breite interkulturelle Zustimmung bestehen? Würde eine Beschränkung auf diese Rechte nicht die Entschlossenheit der Staaten zu ihrer Verwirklichung erhöhen, da diese Rechte die Potenz von Staaten bezüglich ihrer Gewährleistung nicht überfordert? Jürgen Habermas (2010: 346) widerspricht dieser Auffassung:

4 Zu den unterschiedlichen Begründungen und Schwierigkeiten mit dem Begriff der Menschenwürde vgl. u.a. Brune 2018; Joas 2011; Quante 2014; Schweidler 2012; Schaber 2010; Stoecker 2011; von der Pfordten 2016; Wetz 2011.

»Die liberalen Freiheitsrechte, die sich um die Unversehrtheit und die Freizügigkeit der Person, um freien Marktverkehr und die ungehinderte Religionsausübung kristallisieren und der Abwehr staatlicher Eingriff in die Privatsphäre dienen, bilden zusammen mit den *demokratischen Teilnahmerechten* das Paket der so genannten klassischen Grundrechte. Tatsächlich können aber die Bürger von diesen Rechten erst dann einen chancengleichen Gebrauch machen, wenn gleichzeitig gesichert ist, dass sie in ihrer privaten und wirtschaftlichen Existenz hinreichend unabhängig sind und ihre persönliche Identität in der jeweils gewünschten kulturellen Umgebung sowohl ausbilden wie stabilisieren können. Die Erfahrungen von Exklusion, Elend und Diskriminierung lehren, dass die klassischen Grundrechte erst dann den ›gleichen Wert‹ (Rawls) für alle Bürger erhalten, wenn soziale und kulturelle Rechte *hinzutreten*.« (Kursivierung im Original)

Menschenrechte, so zeigt dieser kurze Überblick, sind keine statische Angelegenheit. Sie unterliegen dynamischen Veränderungen hinsichtlich ihres Inhalts wie auch ihrer Akzeptanz durch die Staaten. Als ihr normativer Ankerpunkt kann die Menschenwürde gelten, die es jedem Menschen ermöglichen soll, unter menschenwürdigen Bedingungen sein Leben selbst zu bestimmen. Ein Minimalstandard von Menschenrechten, der sich allein auf bürgerliche und politische Rechte beschränkt, ist nicht zu legitimieren. Auch wenn eine Überfrachtung staatlicher Leistungen unangebracht ist, dürfen die sozialen und kulturellen Menschenrechte nicht außer Acht gelassen werden. Um hier eine möglichst ausgewogene Balance zu finden, werden mitunter schmerzhaft Kompromisse zwischen den unterschiedlichen Beteiligten erforderlich sein sowie Konfrontationen zwischen nationalen und Menschenrechten auftreten.

Wie Völker- und Menschenrechte mit nationalem Recht in Konflikt geraten können, analysieren einleitend *Helen Keller* und *Laura Zimmermann* am Beispiel der Schweiz. Mit der sogenannten Selbstbestimmungsinitiative »Schweizer Recht statt fremde Richter«, die vom Schweizer Stimmvolk im November 2018 deutlich abgelehnt wurde, sollte der Schweizer Bundesverfassung im Konfliktfall der generelle

Vorrang gegenüber dem Völkerrecht eingeräumt werden. Die Initianten forderten die strikte Umsetzung von Volksentscheiden selbst dann, wenn diese gegen völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz verstoßen und einen Austritt aus der Europäischen Menschenrechtskonvention nach sich ziehen würden. Unabhängig von den politischen Folgen wären die Konsequenzen gravierend: Menschenrechtlich problematischen Volksinitiativen könnte kein Riegel mehr vorgeschoben werden mit der Folge, dass der Minderheitenschutz durch den verfassungsrechtlich verankerten Mehrheitswillen aufgehoben und so der Grund- und Menschenrechtsschutz in der Schweiz geschwächt worden wäre. Dieser Beitrag gibt ein Beispiel dafür, dass Demokratie und Menschenrechte durchaus in ein Spannungsverhältnis geraten können und demokratisch legitimierte Entscheide nicht per se als Gralshüter der Menschenrechte interpretiert werden können.

Wenn die deklarierten Menschenrechte auf der normativen Grundlage eines menschenwürdigen Lebens für alle Menschen aufrufen, was ist dann eigentlich unter der Würde des Menschen zu verstehen? Dieser Fragestellung geht *Peter Schaber* nach. Grundsätzlich soll mit dem Begriff der Menschenwürde auf den besonderen moralischen Status des Menschen verwiesen werden; auf Ansprüche, die Menschen gegenüber anderen Menschen geltend machen können und die von diesen zu berücksichtigen sind. Vor diesem Hintergrund erweist sich der Begriff der Menschenwürde weder als inhaltsleer noch überflüssig, wie dies bisweilen behauptet wird, sondern er ist im Gegenteil für die ethische Reflexion unverzichtbar. Im modernen Verständnis beruht Würde nicht auf einer Verdiensthandlung des Menschen, er kann seine Würde auch nicht verlieren, aber in ihr verletzt werden. So besehen heißt Würde haben nach Schaber: einen berechtigten Anspruch darauf zu haben, von anderen nicht gedemütigt und erniedrigt zu werden. Konkret bedeutet dies, den Anspruch der Person auf ihren normativen Willen zu achten und zugleich den Anspruch, dass die eigenen Interessen der Person zählen. Folglich bestehen Würdeverletzungen darin, Menschen unmoralisch zu behandeln und ihnen Rechte, die ihnen eigentlich zustehen, nicht zu gewähren.

Wie aber soll die internationale Staatengemeinschaft auf schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen reagieren: mit diplomatischen Interventionen, politischen und wirtschaftlichen Sanktionen oder mit militärischen Mitteln (vgl. Münkler 2013)? Letzteres gilt für humanitäre Interventionen, mit denen auswärtige Akteure in ein fremdes Staatsgebiet zum Schutz der dortigen Bevölkerung intervenieren. Damit bewegen sich humanitäre Interventionen nicht nur in einer völkerrechtlichen Grauzone, sondern sind auch mit einem moralischen Dilemma konfrontiert, worauf *Véronique Zanetti* in ihrem Beitrag hinweist. Der Grund dafür besteht in einer Pflichtenkollision: Humanitäre Intervention erfolgen mit militärischen Mitteln, bei denen immer auch der Tod Unschuldiger in Kauf genommen werden muss, um andere vor massiven Verbrechen zu schützen. Das Töten Unschuldiger kann jedoch nicht gerechtfertigt werden. Daraus zu schlussfolgern, gänzlich auf humanitäre Interventionen zu verzichten, löst das Dilemma jedoch nicht: Verweigern die involvierten Akteure eine Hilfeleistung, obwohl sie wissen, dass sich die Notleidenden nicht selbst helfen können, machen sie sich passiv zu Komplizen der Verbrecher. So besehen bleibt für humanitäre Interventionen nur, sie als bedingte Erlaubnis i.S. einer moralischen Vertretbarkeit zu werten.

Abschließend erörtert *Thomas Pogge* die Frage, inwiefern wir als Bürgerinnen und Bürger der wohlhabenden Länder, die Menschenrechte der Armen dieser Welt verletzen. Diese Fragestellung mag zunächst verwundern: Verpflichten die Menschenrechte nicht besonders die Staaten, insbesondere die Regierung und die Mitbürger der jeweiligen Staaten, ihren armen Bürgern zu helfen? Fließen nicht beträchtliche öffentliche und private Gelder in die Entwicklungszusammenarbeit, die zur Verbesserung des Lebensstandards der armen Menschen gedacht sind? Und warum sollten die Menschenrechte der Armen durch Bürgerinnen und Bürger eines wohlhabenden Staates verletzt werden, wenn diese nicht konkret an einer Menschenrechtsverletzung beteiligt sind? Dass solch eine Argumentation zu kurz greift, liegt nach Pogge in den Unterlassungspflichten begründet, die konkret für jeden Menschen die Verpflichtung ausweisen, sich nicht an der Gestaltung oder Durchset-

zung ungerechter gesellschaftlicher Institutionen zu beteiligen. Das ist jedoch auf globaler Ebene der Fall, da wir gemeinsam ein supranationales institutionelles System durchsetzen, das vorhersehbar massive wie ebenso vermeidbare Menschenrechtsdefizite verursacht – und so die Menschenrechte der Armen dieser Welt verletzen. Daraus resultiert für uns die kollektive Verantwortung, diese Ungerechtigkeiten soweit als möglich abzustellen, indem wir unsere politischen Gestaltungsmöglichkeiten einsetzen, das Gewissen unserer Mitbürger schärfen oder auch internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen unterstützen.

Die in diesem Band versammelten Beiträge zeigen nicht nur die Vielschichtigkeit der Themen Menschenrechte und Menschenwürde auf. Sie weisen zudem darauf hin, dass die mit ihnen verbundenen Probleme und Herausforderungen nicht gelöst sind, sondern als eine permanente Angelegenheit begriffen werden müssen:

»Wir alle sollten uns wieder vermehrt bewusst werden, dass Recht sich nie automatisch verwirklicht: Menschen werden nicht frei und gleich geboren, sondern ihre Freiheit und Gleichheit hängt konkret davon ab, in welchem Ausmass Behörden und Private die Menschenrechte ernst nehmen und ihre normativen Vorgaben umsetzen. In diesem Sinn sind Menschenrechte nicht vorgegeben, sondern eine Aufgabe.« (Kälin/Künzli 2005: 34f.)

Auch 70 Jahre nach der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bleibt die Zielsetzung, Menschenrechtsverletzungen wirksam entgegenzuwirken. Gerade in einer Zeit, in der die Uno schwach wirkt, autoritäre Regime die Menschenrechte verachten und selbst bedeutende UN-Mitglieder wie die USA der Einhaltung der Menschenrechte immer weniger Relevanz beimessen, ist eine Rückbesinnung auf die Bedeutung der Menschenrechte umso wichtiger (vgl. Brisset 2018: 3). Diese Rückbesinnung wird auch die Frage einschließen müssen, ob uns Menschenrechtsverletzungen überhaupt noch affizieren, oder wir mittlerweile abgestumpft sind. Dennoch besteht kein

Grund, in den Abgesang der Menschenrechte und der in ihnen enthaltenen moralischen Standards einzustimmen. Die Rückkehr zu einer ›Realpolitik‹ der Macht des Stärkeren und die Geringschätzung multilateraler Organisationen und Normen zur ausschließlichen Leitlinie politischen Handelns zu erklären, wäre nicht nur fatal, sondern auch unklug. Denn die Menschenrechte sind keine ideelle Kopfgeburt. Sie beruhen auf historischen Erfahrungen und der daraus gezogenen Lehre, »dass die Würde des Menschen eines besonderen Schutzes bedarf und die Achtung der Menschenrechte eine Grundvoraussetzung ist für einen besseren Zustand der Welt.« (Urech 2018: 14) Und von solch einem besseren Zustand der Welt würden auch wir profitieren.

Unser Dank gilt weiterhin der *Karl Zünd Stiftung*, ohne deren großzügige Unterstützung die Realisierung dieses Bandes nicht möglich gewesen wäre.

Le Prese/Balgach, im Februar 2019

LITERATUR

- Brisset, Claire (2018): »Geburtstag mit bitterem Beigeschmack«, in: *Le Monde diplomatique* 12, S. 3.
- Brune, Jens Peter (2018): »Armut und Menschenwürde«, in: *Information Philosophie* 4, S. 18-28.
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.) (1995): *Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen*, 2. aktual. u. erw. Aufl., Bonn.
- Clapham, Andrew (2015): *Human Rights. A Very Short Introduction*. 2nd edn, Oxford.
- Goppel, Anna (2012): »Internationale Gerichtsbarkeit«, in: Arnd Pollmann/Georg Lohmann (Hg.): *Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch*, Stuttgart/Weimar, S. 401-406.

- Habermas, Jürgen (2010): »Das Konzept der Menschenwürde und die realistische Utopie der Menschenrechte«, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie 58 (3): S. 343-357.
- Höffe, Otfried (2015): »Konfuzius, der Koran und die Gerechtigkeit«, in: FAZ, Nr. 189, S. 6.
- Ignatieff, Michael (2002): Die Politik der Menschenrechte, Hamburg.
- Joas, Hans (2011): Die Sakralität der Person. Eine neue Genealogie der Menschenrechte, Berlin.
- Kälin, Walter/Künzli, Jörg (2005): Universeller Menschenrechtsschutz, Basel.
- Kaleck, Wolfgang (2012): Mit zweierlei Maß. Der Westen und das Völkerstrafrecht, Bonn.
- Klingst, Martin (2016): Menschenrechte. 100 Seiten, Stuttgart.
- Lenhardt, Volker (2006): Pädagogik der Menschenrechte. 2. überarb. u. aktual. Aufl., Wiesbaden.
- Lohmann, Georg (2007): »Die Menschenrechte: moralisch, rechtlich und politisch gesehen.« Vortrag an der Southeast University, Nanjing, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=b70c1835-b243-ae83-5df8-0dd7d6bfccf9&groupId=252038 (Zugriff: 30.12.2018).
- Menke, Christoph/Raimondi, Francesca (Hg.) (2011): Die Revolution der Menschenrechte. Grundlegende Texte zu einem neuen Begriff des Politischen, Berlin.
- Menke, Christoph/Pollmann, Arndt (2008): Philosophie der Menschenrechte, 2. Aufl., Hamburg.
- Münkler, Herfried (2013): »Humanitäre Interventionen«, in: Birgit Enzmann (Hg.): Handbuch Politische Gewalt. Formen-Ursachen-Legitimation-Begrenzung, Wiesbaden, S. 292-318.
- Quante, Michael (2014): Menschenwürde und personale Autonomie. Demokratische Werte im Kontext der Lebenswissenschaften, Hamburg.
- Rechsteiner, Andrea (2017): »Menschenrechte und ihre moralphilosophische Begründung«, Zürich: Diss., <https://www.zora.uzh.ch/id/>

- eprint/137177/1/rechsteiner_dissertation_2017.pdf (Zugriff: 30.12.2018).
- Saage-Maaß, Miriam (2018): »Das Recht der Schwächeren: 70 Jahre Menschenrechte«, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 11, S. 24-28.
- Schaber, Peter (2010): Instrumentalisierung und Würde, Paderborn.
- Schmahl, Stefanie (2012): »Internationale Menschenrechtsregime«, in: Arnd Pollmann/Georg Lohmann (Hg.): Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch, Stuttgart/Weimar, S. 390-397.
- Schweidler, Walter (2012): Über Menschenwürde. Der Ursprung der Person und die Kultur des Lebens, Wiesbaden.
- Stoecker, Ralf (2011): »Die philosophischen Schwierigkeiten mit der Menschenwürde – und wie sie sich vielleicht lösen lassen«, in: Information Philosophie 1, S. 8-19.
- Treue, Wilhelm (1998): »Vorwort«, in: Fritz Hartung/Gerhard Comichau/Ralf Murphy (Hg.): Die Entwicklung der Menschen- und Bürgerrechte von 1776 bis zur Gegenwart, 6. Aufl., Göttingen/Zürich, S. 11-14.
- Urech, Fabian (2018): »Quelle der Inspiration für eine bessere Welt«, in: NZZ, Nr. 286, S. 14.
- von der Pfordten, Dietmar (2016): Menschenwürde, München.
- Wetz, Franz Josef (2011): Texte zur Menschenwürde, Stuttgart.

Demokratie und Menschenrechte auf die Spitze getrieben

Die »Selbstbestimmungsinitiative« in der Schweiz

Helen Keller, Laura Zimmermann

1. EINFÜHRUNG

Die Schweizer Bundesverfassung und die EMRK¹ sind lange Zeit nicht in Konflikt geraten. Dies hat sich in den letzten Jahren geändert. Mehrere Volksinitiativen haben die Verfassung mit Bestimmungen ergänzt, die schwer mit der Konvention zu vereinbaren und somit menschenrechtlich problematisch sind.² Die EMRK genießt in der Schweiz

1 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), in der Fassung der Protokolle Nr. 11 und Nr. 14, 4. November 1950, 213 U.N.T.S. 221, CETS Nr. 005, SR 0.101, ratifiziert durch 47 Staaten (Stand am 21. August 2018), in Kraft getreten am 3. September 1953, für die Schweiz am 28. November 1974.

2 Vgl. Eidgenössische Volksinitiative »lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter«, in Kraft getreten am 8. Februar 2004, AS 2004 2341; Eidgenössische Volksinitiative »für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)«, in Kraft getreten am 28. November 2010, AS 2011 1199; Eidgenössi-

grundsätzlich eine hohe Akzeptanz, ist institutionell stark abgesichert und wurde demokratisch – insbesondere mit der Annahme der Bundesverfassung von 1999³ – mehrfach legitimiert.⁴ Aus der Bevölkerung

sche Volksinitiative »Gegen den Bau von Minaretten«, in Kraft getreten am 29. November 2009, AS 2010 2161; die Eidgenössische Volksinitiative »Ja zum Verhüllungsverbot« ist am 11. Oktober 2017 zustande gekommen und wird zur Abstimmung gelangen, BBl 2017 6447ff.

- 3 Dabei wurden die Grundrechtsgarantien der EMRK weitgehend deckungsgleich in der Bundesverfassung verankert. In der Volksabstimmung vom 18. April 1999 wurde die neue Bundesverfassung mit einem Volksmehr von 59.2 % und 12 Ständesstimmen angenommen.
- 4 Der Weg zum Beitritt der Schweiz zur EMRK wurde durch die Einführung des Frauenstimmrechts sowie der Abschaffung des konfessionellen Ausnahmeartikels freigemacht, vgl. BBl 1970 I 61ff., 78, 94f. (Frauenstimmrecht) und BBl 1972 I 105ff., 146f., 149, 153, 159 (konfessioneller Ausnahmeartikel); die Referendumsfrist für das 14. Änderungsprotokoll verstrich ungenutzt, BB über die Genehmigung des Protokolls Nr. 14 vom 13. Mai 2004 zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Änderung des Kontrollsystems der Konvention vom 16. Dezember 2005, AS 2009 3065; die Zusatzprotokolle Nr. 6 (Abschaffung der Todesstrafe), Protokoll Nr. 6 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Abschaffung der Todesstrafe, 28. April 1983, CETS Nr. 114, SR 0.101.06, ratifiziert durch 46 Staaten (Stand am 21. August 2018), in Kraft getreten am 1. März 1985, für die Schweiz am 1. November 1987 und Nr. 7 (verfahrensrechtliche Garantien), Protokoll Nr. 7 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 22. November 1984, CETS Nr. 117, SR 0.101.07, ratifiziert durch 44 Staaten (Stand am 21. August 2018), in Kraft getreten 1. November 1988, für die Schweiz am 1. November 1988, wurden ratifiziert, ohne dass das fakultative Referendum ergriffen wurde, vgl. AS 1987 1806 (Zusatzprotokoll Nr. 6) bzw. AS 1988 1596 (Zusatzprotokoll Nr. 7); vgl. Botschaft des BR zur Volksinitiative »Schweizer Recht statt fremde Rich-

kommt jedoch auch heftiger Widerstand gegen das Konventionssystem, insbesondere von der Schweizerischen Volkspartei (SVP). Die sogenannte *Selbstbestimmungsinitiative*⁵ will der Bundesverfassung den strikten Vorrang gegenüber dem Völkerrecht einräumen und so auch »mensenrechtlich problematischen Initiativen zur unbedingten Umsetzung verhelfen.« (Keller/Weber 2016: 1007ff.) Die Konsequenzen einer Annahme der Selbstbestimmungsinitiative wären vielschichtig. Dieser Beitrag beschränkt sich auf die wichtigsten Auswirkungen der Selbstbestimmungsinitiative auf den Grund- und Menschenrechtsschutz in der Schweiz.

Volk und Stände sollen in Zukunft ohne Einschränkung durch das System der EMRK legiferieren können – so das Anliegen der Initiative. Soll der Wille der Mehrheit von Volk und Ständen ungeachtet von entgegenstehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen umgesetzt werden? Um diese Frage zu beantworten müsste die Stimmbevölkerung genau genommen sämtliche Konflikte des Landesrechts mit dem schweizerischen Völkervertragsrecht kennen, um sich eine informierte und umfassende Meinung zur Selbstbestimmungsinitiative bilden zu können. Schon deshalb stellt die Selbstbestimmungsinitiative »quantitativ und qualitativ eine noch nie dagewesene Dimension von Volksbegehren dar.« (ebd.: 1022)

Um die Auswirkungen der Selbstbestimmungsinitiative auf die Stellung der EMRK in der Schweiz abschätzen zu können, braucht man einen groben Überblick über das heutige Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht. Dieses soll mit der Selbstbestimmungsinitiative neu geordnet und zu Gunsten der Bundesverfassung strikt hierarchisiert werden. Der Beitrag beginnt deshalb mit einem kurzen Überblick über das Verhältnis von Völker- und Landesrecht nach geltendem

ter (Selbstbestimmungsinitiative)« vom 5. Juli 2017, BBl 2017 5355ff., 5357, 5392.

5 Eidgenössische Volksinitiative »Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)«, zustande gekommen am 6. September 2016, BBl 2016 7091ff.

Recht, ordnet in diesem Kontext anschließend die Bedeutung der EMRK für die Schweiz ein und schließt mit den Auswirkungen der Selbstbestimmungsinitiative auf den Grund- und Menschenrechtsschutz in der Schweiz sowie einer kurzen Bewertung.

2. ÜBERBLICK: VERHÄLTNIS VON VÖLKER- UND LANDESRECHT NACH GELTENDEM RECHT

Die Wiener Vertragsrechtskonvention (VRK)⁶ beschränkt die Autonomie der einzelnen Staaten bei der Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen lediglich in zwei Bestimmungen. Einerseits besagt der Grundsatz *pacta sunt servanda*,⁷ dass die Staaten ihre völkerrechtlich eingegangenen Verpflichtungen nach Treu und Glauben erfüllen müssen. Andererseits verbietet Art. 27 VRK, dass ein Staat sich bei der Nichterfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen auf innerstaatliches Recht berufen kann. Diese Bestimmungen genießen völkergewohnheitsrechtliche Anerkennung.⁸ Von diesen beiden Eckpfeilern abgesehen bestimmen die Staaten die innerstaatliche Umsetzung ihrer völker-

6 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (VRK), 23. Mai 1969, 1155 U.N.T.S. 331, SR 0.111, ratifiziert durch 116 Staaten (Stand am 21. August 2018), in Kraft getreten am 27. Januar 1980, für die Schweiz am 6. Juni 1990.

7 Art. 26 VRK.

8 Siehe Botschaft des Bundesrates (BR) zum Beitritt der Schweiz zur Wiener Konvention von 1969 über das Recht der Verträge und zur Wiener Konvention von 1986 über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen vom 17. Mai 1989, BBl 1989 II 757ff., 761, 764; Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4) S. 5370.

rechtlichen Verpflichtungen eigenständig (vgl. Keller/Balasz-Hegedüs 2016: 715).⁹

Das Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht wird also primär durch das Verfassungsrecht bestimmt (vgl. Kälin et al. 2010: 110). In der Schweiz regelt das geltende Verfassungsrecht das Verhältnis von Völker- und Landesrecht nicht abschließend, sondern eröffnet dem Bundesgericht einen gewissen Handlungsspielraum (vgl. Keller/Balasz-Hegedüs 2016: 715; Tschumi/Schindler 2014). Dieses System wurde »bewusst so offen in die neue Bundesverfassung übernommen.« (Keller/Weber 2016: 1023) Es existiert keine klare Rangordnung zwischen völkerrechtlichen Normen und dem Landesrecht. Von praktischer Bedeutung ist die Frage nach dem Rang des Völkerrechts immer erst bei Konflikten zwischen landes- und völkerrechtlichen Normen (vgl. Keller/Balasz-Hegedüs 2016: 716).¹⁰ Das Bundesgericht versucht, die bisher selten vorkommenden Konflikte über eine völkerrechtskonforme Auslegung des Bundesrechts zu lösen (vgl. ebd.; Keller/Walther 2018: 2).¹¹

In der Bundesverfassung wird das Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht mehrfach angedeutet. Art. 5 Abs. 4 BV besagt, dass Bund und Kantone das Völkerrecht zu beachten haben. Die Bestimmung wird weithin als grundsätzlicher Vorrang des Völkerrechts verstanden, stellt jedoch keine allgemeine Kollisionsnorm dar (vgl. Biaggini 2015: 112ff.; Keller/Balasz-Hegedüs 2016: 716).¹² Aus den Art. 139 Abs. 3,

9 Bericht des BR zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht vom 5. März 2010 (in Erfüllung der Postulate 07.3764 RK-SR vom 16. Oktober 2007 und 08.3765 SPK-NR vom 20. November 2008), BBl 2010 2263ff., 2284f.

10 Bericht des BR »Klares Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht« (in Erfüllung des Postulates 13.3805), vom 12. Juni 2015, S. 6, 23.

11 BGE 142 II 35 E. 3.3; 125 II 417 E. 4c; 94 I 669, E. 6a; Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4), S. 5369.

12 Botschaft des BR über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1ff., 135.

Art. 193 Abs. 4 sowie Art. 194 Abs. 2 BV leitet sich der absolute Vorrang von zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts gegenüber dem Landesrecht ab (vgl. Biaggini 2015: 112ff.; Keller/Walther 2018; Häfelin et al. 2012: N 1756a).¹³ Vor dieser Ausgangslage kann im Grundsatz von einem Vorrang des Völkerrechts ausgegangen werden, welcher jedoch nicht absolut gilt. Die verschiedenen Stufen der Normenhierarchie gebieten eine differenzierte Betrachtung (ausführlich dazu Keller/Balasz-Hegedüs 2016: 716-718).¹⁴ Der EMRK kommt dabei eine besondere Stellung zu.

3. BEDEUTUNG DER EMRK FÜR DEN MENSCHENRECHTSSCHUTZ IN DER SCHWEIZ

3.1 Geltung und direkte Anwendbarkeit

Die Schweiz folgt beim Verhältnis von Völker- und Landesrecht einer monistischen Grundkonzeption. Nationales und internationales Recht sind zwei Teile derselben Rechtsordnung (vgl. Biaggini 2007; Wildhaber/Breitenmoser 1988: 196f.).¹⁵ Ein völkerrechtlicher Vertrag wird

13 Bericht des BR zum Verhältnis Völker- und Landesrecht 2015 (FN 0), S. 7, 23; Bericht des BR zum Verhältnis Völker- und Landesrecht 2010 (FN 9), S. 2314f.; vgl. zum Unterschied von *ius cogens* gemäß Völkerrecht und dem Begriff »zwingende Bestimmungen des Völkerrechts« gemäß Bundesverfassung Häfelin et al. (2012: N 1756a).

14 Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4), S. 5357.

15 Gemeinsame Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht, »Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung« (1989) 53 VPB (26. April 1989, Nr. 53.54); BGE 122 II 234 E. 4a; 94 I 669 E. 2; 88 I 86 E. 4b; Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4), S. 5368.

»mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden für die Schweiz verbindlich [...]« (BGE 105 II 49 E. 3: 57f.) So wie jeder völkerrechtliche Vertrag wurde die EMRK mit dem Inkrafttreten für die Schweiz 1974 folglich Bestandteil des Landesrechts. Das Bundesgericht qualifizierte die wesentlichen Garantien der EMRK als sogenannten *self-executing*, d.h. direkt anwendbar.¹⁶ Einzelpersonen können sich vor staatlichen Behörden also auf die Garantien der EMRK berufen.

3.2 Rang der EMRK in der schweizerischen Rechtsordnung

Das Bundesgericht versucht, Konflikte zwischen Landesrecht und Völkerrecht grundsätzlich durch eine völkerrechtskonforme Auslegung zu lösen.¹⁷ Erst wenn keine völkerrechtskonforme Auslegung möglich ist, kommt es zum Konflikt, der mit einer Vorrangregel gelöst werden muss (vgl. Keller/Walther 2018: 2).

3.2.1 Im Verhältnis zu den Bundesgesetzen

Gemäß Art. 190 BV sind Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden maßgebend. Das Anwendungsgebot von Art. 190 BV gilt für Bundesgesetze und Völkerrecht gleichermaßen. Im Konfliktfall geht das Bundesgericht von einem grundsätzlichen Vorrang des Völkerrechts aus.¹⁸ Dieser prinzipielle Vorrang des Völkerrechts ist zwar anerkannt, eine allgemeine Kollisionsnorm besteht hingegen nicht (vgl. Keller/Balasz-Hegedüs 2016: 716). Die Bundesverfassung verpflichtet das Bundesgericht folglich aufgrund von Art. 190 BV zur Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen *und* Bundesgesetzen. Besteht ein unauflöslicher

16 BGE 103 V 190 E. 2a; 102 Ia 468 E. 7a (unter Ausschluss von Art. 13 EMRK); 111 Ib 68 E. 3; 123 II 402 E. 4b/aa (einschließlich Art. 13 EMRK).

17 BGE 142 II 35 E. 3.3; 125 II 417 E. 4c; 94 I 669 E. 6a.

18 BGE 139 I 16 E. 5.1; 135 II 243 E. 3.1; 125 II 417 E. 4d; Art. 5 Abs. 4 BV.

Konflikt zwischen einer völkerrechtlichen Verpflichtung und einem Bundesgesetz, verfügt das Bundesgericht über einen gewissen Handlungsspielraum bei der Frage, welche Norm in einem bestimmten Fall konkret Vorrang haben soll.

Eine Ausnahme vom grundsätzlichen Vorrang des Völkerrechts sieht die vom Bundesgericht entwickelte *Schubert-Praxis* vor.¹⁹ Im Bereich der EMRK²⁰ hat das Bundesgericht eine weitere Differenzierung vorgenommen und dem stark institutionell abgesicherten Abkommen »den Vorrang auch gegenüber neueren Bundesgesetzen eingeräumt«. (Keller/Balasz-Hegedüs 2016: 717)²¹ Dieser grundsätzliche Vorrang resultiert aus der sogenannten *PKK-Rechtsprechung* des Bundesgerichts, welche mehrfach bestätigt wurde (vgl. Keller/Walther 2018: 3).²² Die Mehrheit dieser Urteile wurden von den öffentlich-rechtlichen Abteilungen des Bundesgerichts gefällt. So stammt auch *BGE 139 I 16* aus der Feder der zweiten öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts. In diesem Urteil geht das Bundesgericht in einem obiter dictum gar vom Vorrang der EMRK gegenüber der Verfassung aus (vgl. Keller/Walther 2018: 3).²³ Demgegenüber hat ein wichtiges Urteil aus der zivilrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts die Frage nach dem Vorrang der EMRK auch gegenüber jüngerem Landesrecht nicht bestätigt.²⁴ Die zivilrechtliche Abteilung bevorzugte eine *lex posterior*-

19 BGE 99 Ib 39; ein jüngeres Bundesgesetz geht demnach dem älteren Völkerrecht vor, wenn dem Parlament die im Bundesgesetz enthaltene Völkerrechtswidrigkeit bewusst war (E. 3 und 4); Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4), S. 5372.

20 BGE 125 II 417, insb. E. 4d, 7; 131 II 352 E. 1.3.1; 136 III 168 E. 3.3.4.

21 Vgl. auch Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4), S. 5372.

22 BGE 125 II 417 E. 4d; 139 I 16 E. 5.1; 136 II 241 E. 16.1; 131 II 352 E. 1.3.1.

23 BGE 139 I 16 E. 5.2 f.

24 BGE 136 III 168 E. 3.3 f.; Keller/Walther (FN 16), S. 3, welche auf einen Beschluss des NR hinweisen: AB NR 2009 275ff., S. 284; siehe Votum NR Reimann, AB NR 2009 275ff., S. 277; der Beschluss geht davon aus, dass

ri-Regelung gegenüber einer strengen Vorrangregelung der EMRK (vgl. Cottier/Wytenbach 2016: 484f.; Altwicker 3016: 406).²⁵ Der EGMR hat daraufhin festgehalten, dass das schweizerische Namensrecht nach wie vor gegen die EMRK verstößt.

Die sozialversicherungsrechtliche Abteilung des Bundesgerichts hingegen, stimmte der PKK-Rechtsprechung der öffentlich-rechtlichen Abteilungen zu und räumte dem Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA)²⁶ grundsätzlich den Vorrang auch gegenüber jüngeren Bundesgesetzen ein (vgl. Baumann 2010: 1012).²⁷ Daraus lässt sich schließen, dass das Bundesgericht in der Frage des Ranges der EMRK im Verhältnis zu Bundesgesetzen gespalten ist (vgl. Keller/Walther 2018: 4; Seiler 2014: 307; Baumann 2010: 1013; Schöbi 2010: 133f.). In der Frage, ob der EMRK ein uneingeschränkter Vorrang gegenüber Erlassen des Bundes einzuräumen ist, sind sich die Abteilungen des höchsten Schweizer Gerichts zurzeit nicht einig (vgl. zum Ganzen Keller/Walther 2018: 4).

3.2.2 Im Verhältnis zur Bundesverfassung

Das Konfliktpotenzial zwischen der EMRK und der schweizerischen Bundesverfassung war lange Zeit gering. Seit dem Jahr 2000 nehmen

das Namensrecht nur soweit konventionskompatibel auszugestalten sei, als es das einschlägige Urteil des EGMR *Burghartz* gegen die Schweiz erfordert, *Burghartz v Switzerland* No. 16213/90, Urteil vom 22. Februar 1994; kritisch dazu Zünd (2014: 22).

25 BGE 136 III 168 E. 3.3.4; der EGMR hat daraufhin festgehalten, dass das schweizerische Namensrecht nach wie vor gegen die EMRK verstößt, vgl. *Losonci Rose and Rose v Switzerland* No. 664/06, Urteil vom 9. November 2010.

26 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA) vom 21. Juni 1999, SR 0.142.112.681.

27 BGE 133 V 367 E. 11.1–11.3; siehe auch BGE 143 I 50, in Umsetzung des Urteils *Di Trizio v Switzerland* No. 7186/09, Urteil vom 2. Februar 2016.

jedoch Volk und Stände immer häufiger EMRK-problematische Volksinitiativen an, welche dann Eingang in die Verfassung finden.²⁸ Dazu kommt eine gewisse »Internationalisierung des Rechts«, welche das Konfliktpotenzial zwischen Bundesverfassung und Völkerrecht erhöht (vgl. Keller/Balasz-Hegedüs 2016: 717).

Ein Konflikt zwischen Bundesverfassung und EMRK kann sich nur ergeben, wenn der entsprechende Verfassungsartikel – gleichermaßen wie die Bestimmungen der EMRK – direkt anwendbar ist. »An die direkte Anwendbarkeit von Verfassungsnormen, die einschneidende Folgen für die Grundrechte Einzelner im konkreten Anwendungsfall haben, [sind] hohe Anforderungen zu stellen.« (ebd.)²⁹ Handelt es sich um eine direkt anwendbare Verfassungsbestimmung und kollidiert diese mutmaßlich mit der EMRK, ist dieser Konflikt in erster Linie mittels Auslegung zu verhindern. Der Verfassungsartikel ist dabei im Kontext aller Verfassungsnormen auszulegen. Die Verfassung soll wenn möglich eine in sich konsistente Grundordnung darstellen.³⁰ Erst wenn durch Auslegung keine Lösung des Konflikts erzielt werden kann, ist im Einzelfall von einem Konflikt zwischen EMRK und BV auszugehen, wobei die »völkerrechtsfreundliche Auslegung der Bundesverfassung [...] auch hier den grundsätzlichen Vorrang des Völkerrechts [gebietet], und zwar unabhängig davon, ob die Verfassungsbestimmung jünger oder älter ist« (ebd.).

Die EMRK spielt im Verhältnis zur Bundesverfassung eine besondere Rolle. Bundesrat und Bundesgericht sind sich über das Verhältnis von Bundesverfassung und EMRK jedoch nicht einig (vgl. Kälin/Schlegel 2014; Keller/Walther 2018: 4). Der Bundesrat bevorzugte

28 Vgl. oben FN 2.

29 Aus Art. 13 EMRK sowie Art. 29a BV ergeben sich zusätzliche Anforderungen für den Rechtsschutz bei schweren Grundrechtseingriffen; BGE 139 I 16 E. 4.3.2.

30 BGE 139 I 116 E. 4.2.1. und 4.2.2.

bisher eine *lex posteriori*-Regelung,³¹ während das Bundesgericht die gleiche Regelung wie bei Konflikten zwischen EMRK und Bundesgesetzen bevorzugte (vgl. Keller/Walther 2018: 4).³² Gemäß Bundesgericht soll die EMRK den Vorrang auch gegenüber dem Verfassungsrecht genießen (vgl. hierzu auch die vorherigen Ausführungen zum Rang der EMRK im Verhältnis zu den Bundesgesetzen).³³ Der Bundesrat hingegen plädiert für die Anwendung völkerrechtswidriger Verfassungsbestimmungen, sofern diese jünger als das widersprechende Völkerrecht sind. Aufgrund des Systems der EMRK als quasi verfassungsmäßiger europäischer Grundordnung ist ihr unseres Erachtens im Grundsatz auch der Vorrang vor nationalem Verfassungsrecht zuzusprechen. Die Menschenrechte sind gerade dazu da, um den Willen der Mehrheit einzuschränken und Minderheiten zu schützen (vgl. ebd.).

3.3 Quasi-Verfassungsgerichtsbarkeit im Bereich der EMRK

Bereits im Jahre 1975 hat das Bundesgericht festgehalten, dass die in der EMRK verbrieften Garantien vor Bundesgericht angerufen werden können. Heute ist diese Möglichkeit im Bundesgerichtsgesetz vorgesehen.³⁴ Das Bundesgericht betonte darüber hinaus, dass die EMRK die in der BV enthaltenen Grundrechte konkretisiert, in dem es davon ausgeht, dass die Grundrechte der Verfassung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR ausgelegt werden müssen (vgl. Keller/Walther 2018: 5).³⁵ Der (mutmaßliche) Vorrang der EMRK gegenüber

31 Bericht des BR zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht 2010 (FN 11), S. 2124–2126.

32 BGE 142 II 35 E. 3.2f.; 139 I 16 E. 5.2f.

33 BGE 139 I 16 E. 5.2f.

34 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäß Art. 82ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110.

35 BGE 101 Ia 67 E. 2; 102 Ia 279 E. 2b.

Bundesgesetzen (vgl. hierzu auch die vorherigen Ausführungen zum Rang der EMRK im Verhältnis zu den Bundesgesetzen sowie Keller/Walther 2018: 5) sowie die Möglichkeit vor Bundesgericht eine Verletzung der EMRK zu rügen, hat zur Konsequenz, dass Bundesgesetze im Bereich der Garantien der EMRK, zu denen eine gefestigte Rechtsprechung des EGMR existiert, einer Quasi-Verfassungsgerichtsbarkeit unterliegen.³⁶ Diese existiert für die (übrigen) Garantien der Bundesverfassung nicht. Mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip macht die Zuständigkeit des Bundesgerichts bei Verletzungen der EMRK jedoch durchaus Sinn. Würde die Prüfung durch das Bundesgericht wegfallen, würden Bundesgesetze allenfalls erst in Straßburg auf ihre EMRK-Konformität hin überprüft (vgl. Keller/Walther 2018: 5f.).³⁷

4. AUSWIRKUNGEN DER SELBSTBESTIMMUNGSINITIATIVE AUF DEN MENSCHENRECHTSSCHUTZ IN DER SCHWEIZ

4.1 Verhältnis von Landes- und Völkerrecht gemäß der Selbstbestimmungsinitiative

Die Selbstbestimmungsinitiative sieht vor, der Bundesverfassung den generellen Vorrang gegenüber dem Völkerrecht zuzusprechen und die bisherige Rangordnung auf den Kopf zu stellen. Die Stoßrichtung der Selbstbestimmungsinitiative steht im Widerspruch zur »völkerrechtsfreundlichen Ausgestaltung der schweizerischen Rechtsordnung.«

36 Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4), S. 5372.

37 Auf die Diskussion über die Wünschbarkeit einer Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz wird nicht weiter eingegangen, vgl. dazu als Überblick Jusletter (2011).

(Keller/Balasz-Hegedüs 2016: 718) Gemäß Wortlaut der Initiative soll neu das Landesrecht Vorrang gegenüber dem dispositiven Völkerrecht genießen und zwar sogar gegenüber Menschenrechtsverträgen (vgl. ebd.: 719). Art. 5 Abs. 1 und 4 SBI hätten daher eine neue Normenhierarchie zu Gunsten der Bundesverfassung zur Folge. Der absolute Vorrang der Bundesverfassung ist in verschiedener Hinsicht problematisch. In der Schweiz gibt es fast keine inhaltlichen Schranken für eine Verfassungsänderung. Die Anforderungen an eine Total- oder Teilrevision sind – mit Ausnahme der Verpflichtung, zwingende Bestimmungen des Völkerrechts einzuhalten – sehr gering.³⁸ Es können somit auch menschenrechtswidrige Volksinitiativen zur Abstimmung gelangen.

Nach dem Wortlaut der Initiative sollen künftig nur noch völkerrechtliche Verträge »deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden hat« neben Bundesgesetzen für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden maßgebend sein.³⁹ Die gewählte Formulierung ist insofern unklar, als sie offen lässt, welche völkerrechtlichen Verträge unter diesen Passus fallen. Sind dies nur Verträge, bei denen ein Referendum effektiv ergriffen wurde oder auch solche, bei denen die Möglichkeit eines Referendums bestand (vgl. Keller/Balasz-Hegedüs 2016: 719)?⁴⁰ Klarheit würde – im Falle einer Annahme der Initiative – wohl erst das Bundesgericht schaffen können.⁴¹

38 Einzige Schranke sind die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts, die Einheit der Materie und der Form, vgl. Art 139 Abs. 3 BV, 193 Abs. 4 und 194 BV.

39 Vgl. Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4), S. 5356.

40 Die Initianten sprechen von der Maßgeblichkeit »referendumsfähiger« Staatsverträge, definitive Klarheit schafft dies jedoch nicht (vgl. hierzu SVP-Argumentarium 2015).

41 Vgl. Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4), S. 5357, welche betont, dass die Deutungshoheit diesbezüglich den Gerichten übertragen würde.

Art. 190 in Verbindung mit Art. 5 Abs. 4 SBI würde folgende Hierarchiestufen vorsehen: Maßgeblich für die rechtsanwendenden Behörden und das Bundesgericht wären zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, die Bundesverfassung, Bundesgesetze und »Staatsverträge, deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden hat«, übriges Völkervertragsrecht, Verordnungen des Bundes und kantonales Recht. Die genannten Rechtsquellen wären in absteigender Reihenfolge maßgeblich.⁴² Welcher Rang dem sogenannten Völkergewohnheitsrecht zukommen würde, ist unklar (vgl. Keller/Balasz-Hegedüs 2016: 719).

Dem obligatorischen Referendum unterstehen nur völkerrechtliche Verträge, welche den Beitritt zu supranationalen Organisationen oder zu Organisationen für kollektive Sicherheit vorsehen.⁴³ Würde die Selbstbestimmungsinitiative angenommen, fielen die große Mehrheit der Staatsverträge in die Kategorie des übrigen Völkervertragsrechts und wäre im Konfliktfall in der Hierarchie tiefer anzusiedeln als Bundesrecht.⁴⁴ Die Abgrenzung zwischen völkerrechtlichen Verträgen, die dem Referendum unterstanden und übrigem Völkervertragsrecht ist

42 Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4), S. 5381f., 5390f.

43 Art. 140 Abs. 1 lit. b BV, lediglich dem fakultativen Referendum unterstehen völkerrechtliche Verträge, welche den Beitritt zu internationalen Organisationen vorsehen, welche unbefristet oder unkündbar sind, wichtige rechtssetzende Bestimmungen enthalten oder die Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Art. 141 Abs. 1 lit. d BV).

44 Vgl. KELLER/BALASZ-HEGEDÜS (2016: 719, FN 56): »die von National- und Ständerat angenommene (AB N 2015 1874 bzw. AB S. 2016 10ff., S. 15) Motion NR Caroni vom 15. Juni 2015 (15.3557 »Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmäßigem Charakter«) beauftragt den BR, »dem Parlament eine Revision der Bundesverfassung zu unterbreiten, welche für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmäßigem Charakter ein obligatorisches Referendum vorsieht.«

unscharf und dürfte im konkreten Einzelfall schwierig sein.⁴⁵ Dies hätte eine große Rechtsunsicherheit zur Folge.

»Die Rechtsunsicherheit würde aufgrund der Rückwirkungsbestimmung noch erheblich vergrößert, denn sie stellt die Maßgeblichkeit von allen völkerrechtlichen Verträgen – auch der bereits bestehenden – in Frage.« (Keller/Balasz-Hegedüs 2016: 719) Art. 56a Abs. 2 SBI sieht vor, dass völkerrechtliche Verträge »im Fall eines Widerspruchs« zur Bundesverfassung an das Landesrecht anzupassen sind und – sollte eine Anpassung an das Landesrecht nicht gelingen – nötigenfalls gekündigt werden müssen.⁴⁶

Die Anpassung von Landesrecht, das dem Völkerrecht widerspricht, könnte entweder mittels (neuen) Vorbehalten, mit einem erneuten Beitritt unter Vorbehalt, durch Neuverhandlungen oder subsidiär durch die Kündigung des entsprechenden Staatsvertrags erreicht werden. Dem Landesrecht widersprechendes Völkerrecht anzupassen, ist aus völkerrechtlicher und politischer Sicht jedoch nur eingeschränkt möglich. Einerseits sind nachträgliche Vorbehalte grundsätzlich nicht zulässig⁴⁷ und eine Kündigung eines bereits ratifizierten völkerrechtlichen Vertrags und der anschließende Neubeitritt unter Vorbehalt würden wahrscheinlich als rechtsmissbräuchlich eingestuft. (Vgl. Künzli 2009: 68; mit Bezug auf die EMRK Keller/Weber 2016: 1014f.) Andererseits sind Neuverhandlungen außenpolitisch komplex, setzen die Bereitschaft aller Vertragsparteien voraus und sind in der Praxis unrealistisch bzw. sollten sie zustande kommen »in ihrem Ausgang häufig völlig offen.« (Keller/Balasz-Hegedüs 2016: 720)⁴⁸

Subsidiär müssten völkerrechtliche Verträge gemäß Art. 56a Abs. 2 SBI gekündigt werden. Auch diese Formulierung ist mit Auslegungsfragen und Schwierigkeiten behaftet. Geht man vom Wortlaut aus, hät-

45 Vgl. Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4), S. 5357.

46 Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4), S. 5383f.

47 Art. 19 VRK; Villiger 2009; Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4), S. 5386.

48 Vgl. so auch Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4), S. 5386.

te dies einen gewissen »Kündigungsautomatismus« zur Folge, welcher völkerrechtlich in mehrfacher Hinsicht problematisch wäre (vgl. Keller/Balasz-Hegedüs 2016: 720; anderer Meinung: Musliu 2016: 57). Die Kündigung völkerrechtlicher Verträge ist nur unter strengen Voraussetzungen möglich, wobei das Landesrecht die innerstaatlichen Zuständigkeiten regelt (vgl. Keller/Balasz-Hegedüs 2016: 720ff.). Zusammenfassend kann man festhalten, dass der Wortlaut der Selbstbestimmungsinitiative in mehrfacher Hinsicht unklar ist und eine Annahme der Initiative zu großer Rechtsunsicherheit führen würde.

4.2 Selbstbestimmungsinitiative und EMRK

4.2.1 Motive der Initianten

Die Initiative möchte das Spannungsverhältnis zwischen menschenrechtlich problematischen Volksinitiativen und der EMRK auflösen. Anlass zur Kritik am bisherigen System zum Verhältnis von Völker- und Landesrecht dürfte *BGE 139 I 16* gegeben haben, in welchem das Bundesgericht die Bestimmungen der Ausschaffungsinitiative für nicht direkt anwendbar erklärte (vgl. SVP-Argumentarium 2015). Die vom schweizerischen Stimmvolk im Jahre 2010 angenommene Initiative sieht einen »Ausschaffungsautomatismus« vor, welcher u.a. mit der EMRK schwierig zu vereinbaren ist (vgl. Keller/Weber 2016: 1008).⁴⁹ Das Bundesgericht betonte in einem obiter dictum, dass »es auch in diesem Fall die aus der Rechtsprechung des EGMR resultierenden Vorgaben zu beachten« hätte (ebd.).⁵⁰ Damit räumte das Bundesgericht der EMRK den Vorrang gegenüber der Bundesverfassung ein. Die Befürworter der Ausschaffungsinitiative beanstandeten dies und befürchteten, dass damit die Initiative nicht in ihrem Sinne umgesetzt wird.⁵¹

Die Selbstbestimmungsinitiative zielt darauf ab, den Handlungsspielraum des Bundesgerichts und der rechtsanwendenden Behörden

49 BGE 139 I 16 E. 4.3.3.

50 BGE 139 I 16 E. 5.3.

51 Vgl. Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4), S. 5367.

zu begrenzen. Gefordert wird die strikte Umsetzung von Volksscheiden auch wenn diese völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz entgegenstehen, was aus Art. 190 SBI resultiert (vgl. SVP-Argumentarium 2015: 13f.; SVP-Positionspapier 2014: 5).⁵² Damit werden den eigenen Richtern die Hände gebunden,⁵³ nicht den »fremden«, wie der Titel der Initiative suggeriert.

Die EMRK, welche nicht dem Referendum unterstand,⁵⁴ würde nach der Auffassung der Initianten in der Hierarchiestufe hinter das Bundesrecht zurückfallen (vgl. SVP-Positionspapier 2014: 2; weniger ausdrücklich SVP-Argumentarium 2015: 23f.). Das Argumentarium der Initianten zeigt auf, dass es ihnen insbesondere um die EMRK geht, welche – nach ihrer Ansicht – die wortgetreue Umsetzung von menschenrechtlich problematischen Volksinitiativen verhindert (vgl. SVP-Positionspapier 2014: 2). Dem ist entgegenzuhalten, dass »Verurteilungen« der Schweiz durch den EGMR rar sind.⁵⁵ Diese Tatsache steht der Vorstellung der Initianten gegenüber, wonach, »fremde« Richter aus Straßburg die Schweiz regelmäßig »verurteilen« und den

52 Vgl. Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4), S. 5367.

53 Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN4), S. 5398.

54 Die EMRK wurde mit Bundesbeschluss vom 3. Oktober 1974 genehmigt (AS 1974 2148). Vgl. zur Referendumsfrage Botschaft des BR über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. März 1974, BBl 1974 I 1035ff., 1060ff.; siehe auch den Bericht des BR, 40 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz: Erfahrungen und Perspektiven vom 19. November 2014, BBl 2015 357ff., 373f.

55 Genau genommen verurteilt der EGMR keine Staaten, sondern stellt nur fest, dass die Menschenrechte verletzt worden sind. Im Jahr 2017 entschied der EGMR über 273 Beschwerden gegen die Schweiz, wovon 263 als unzulässig abgewiesen wurden. Lediglich in 10 Fällen erging ein Urteil und nur in vier Fällen wurde eine Verletzung der EMRK festgestellt. Vgl. EGMR, »Press country profile Switzerland«, Juli 2018, abrufbar unter: https://www.echr.coe.int/Documents/CP_Switzerland_ENG.pdf (Zugriff: 21.08.2018).

sogenannten Volkswillen dadurch unterminieren (vgl. SVP-Argumentarium 2015: 8).

4.2.2 Klassifikation der EMRK nach Art. 190 SBI

Das Schweizer Stimmvolk hat sich mehrfach für die EMRK ausgesprochen (vgl. Keller/Weber 2016: 1009 mit weiteren Hinweisen).⁵⁶ Es ist deshalb fraglich, ob das Konventionssystem tatsächlich als nicht dem Referendum unterstehend i.S.v. Art. 190 SBI qualifiziert werden kann. Dazu kommt, dass die Annahme der Bundesverfassung von 1999 weitgehend die Grundrechtsgarantien der EMRK ins Landesrecht übernommen hat.⁵⁷ Von der demokratischen Legitimation des Konventionssystems geht auch der Bundesrat aus.⁵⁸ »Das europäische Konventionssystem zum Schutz der Menschenrechte [ist] im Ergebnis als Staatsvertrag zu qualifizieren, der im Sinne von Art. 190 SBI dem Referendum unterstand.« (Keller/Weber 2016: 1009) Die Formulierung von Art. 190 SBI führt – wie das Beispiel der EMRK zeigt – zu Schwierigkeiten bei der Qualifikation von Staatsverträgen. Wie die EMRK bei einer Annahme der Selbstbestimmungsinitiative klassifiziert würde, wäre unklar. Hier dürfte erst das Bundesgericht die nötige Klarheit schaffen (vgl. Keller/Weber 2016: 1010).

Mit Blick auf Art. 56a Abs. 2 SBI ist fraglich, ab wann ein Widerspruch zwischen EMRK und entgegenstehendem Landesrecht besteht. Geht man davon aus, dass ein einziges Urteil des EGMR gegen die Schweiz für einen Widerspruch i.S.v. Art. 56a Abs. 2 SBI genügt, sind Konflikte trotz der wenigen Urteile gegen die Schweiz nicht zu verhin-

⁵⁶ Vgl. oben FN 4.

⁵⁷ In der Volksabstimmung vom 18. April 1999 wurde die neue Bundesverfassung mit einem Volksmehr von 59,2 % und 12 Ständesstimmen angenommen; die Garantien der EMRK sind die Grundlage des Grundrechtskatalogs der geltenden Bundesverfassung (vgl. auch Bericht des Bundesrates 2014: 374).

⁵⁸ Bericht des BR, 40 Jahre EMRK (FN 77), S. 374.

dem.⁵⁹ Es stellt sich dabei aber die Frage, ob eine daraus möglicherweise resultierende Kündigung gemäß Art. 56a Abs. 2 SBI aufgrund der geringen Anzahl Urteile gegen die Schweiz verhältnismäßig wäre (vgl. Künzli 2009: 68; Keller/Weber 2016: 1010). Klar ist, dass die Initianten die Kündigung der EMRK ausdrücklich in Kauf nehmen (vgl. Keller/Weber 2016: 1010; SVP-Argumentarium 2015: 24; SVP-Positionspapier 2014: 6f.).

4.3 Folgen für den Menschenrechtsschutz in der Schweiz

Mit dem Instrument der eidgenössischen Volksinitiative können Volksbegehren direkt in die Verfassung gelangen, welche von der Normdichte her materielles Gesetzesrecht darstellen (vgl. Kälin/Schlegel 2014: 21; Keller/Weber 2016: 1011).⁶⁰ Volksinitiativen können somit auch ein Mittel von Regierungsparteien sein, parteipolitische Anliegen direkt in der Verfassung zu verankern, ohne den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess zu durchlaufen. So fanden mehrere menschenrechtlich problematische Volksinitiativen Eingang in die Verfassung (vgl. Keller/Weber 2016: 1011; Lammers 2015: 173). Dies birgt die »Gefahr einer rein populistischen Nutzung der Volksrechte« (Biaggini 2010: 342). Das Instrument, welches ursprünglich dem Minderheitenschutz dienen sollte,⁶¹ kann zum »Einfallstor für Grundrechtsbeschränkungen« werden (Keller/Weber 2016: 1011).

Mit einer Annahme der Selbstbestimmungsinitiative würde die EMRK in der Hierarchiestufe mit Bundesgesetzen gleichgesetzt respektive, möglicherweise noch weiter herabgestuft. Die Bundesverfas-

59 Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4), S. 5384.

60 Einzige Schranke sind die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts, die Einheit der Materie und der Form, vgl. Art 139 Abs. 3 BV, 193 Abs. 4 und 194 BV.

61 Bericht des Bundesrates über das Volksbegehren zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfall-Rheinau vom 4. Mai 1954, BBl 1954 I 721ff., 734.

sung würde der EMRK in jedem Fall vorgehen (vgl. dazu die im vorangehenden Punkt aufgeführte Klassifikation der EMRK).⁶² Für den Grund- und Menschenrechtsschutz in der Schweiz hätte dies gravierende Konsequenzen. Die Quasi-Verfassungsgerichtsbarkeit, welche im Bereich der EMRK besteht, würde abgeschafft (vgl. Keller/Weber 2016: 1011). Die EMRK würde menschenrechtlich problematischen Volksinitiativen keinen Riegel mehr vorschieben. Der Minderheitenschutz würde einem verfassungsrechtlich verankerten Mehrheitswillen von Volk und Ständen weichen (vgl. ebd.: 1011, 1015).

Gemäß Art. 56a Abs. 2 SBI müsste die EMRK bei Widersprüchen mit dem Landesrecht entweder neu verhandelt oder nötigenfalls gekündigt werden. Während eine Neuverhandlung politisch kaum möglich erscheint (vgl. Künzli 2009: 68; Keller/Weber 2016: 1013), ist eine Kündigung rechtlich grundsätzlich möglich.⁶³ Nach Art. 58 Abs. 1 EMRK könnte die Schweiz die EMRK innert sechs Monaten kündigen.⁶⁴ Eine Kündigung hätte zur Folge, dass die Schweiz die Bedingungen einer Mitgliedschaft im Europarat nicht mehr erfüllen würde (vgl. Keller/Weber 2016: 1013).⁶⁵ Die Kündigung der EMRK durch

62 Art. 190 in Verbindung mit Art. 5 Abs. 4 SBI.

63 Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4), S. 5387.

64 Gemäß Art. 58 Abs. 2 EMRK wäre die Schweiz für Fälle, die sich vor der Kündigung zugetragen haben, aber weiterhin verantwortlich.

65 Die EMRK gehört zum Kernbestand der Wertegemeinschaft i.S.v. Art. 3 der Satzung des Europarates, 5. Mai 1949, CETS Nr. 001, SR 0.192.030, ratifiziert durch 47 Staaten (Stand am 21. August 2018), in Kraft getreten am 3. August 1949, für die Schweiz am 6. Mai 1963, eine schwere Verletzung des Art. 3 der Satzung des Europarates zu einer Aufforderung zum Austritt oder zum Ausschluss aus dem Europarat führen (Art. 8 Satzung); der EGMR hat die EMRK mehrfach als »a constitutional instrument of European public order« bezeichnet, vgl. *Andrey Lavrov v Russia*, No. 66252/14, Urteil vom 1. März 2016, § 33; *Loizidou v Turkey*, No. 15318/89, Urteil vom 23. März 1995, Serie A 310, 27f., § 75; vgl. auch den Bericht des BR (2014: 410).

die Schweiz hätte folglich wohl auch deren Austritt aus dem Europarat zur Folge (vgl. ebd.: 1014)⁶⁶ »Damit würde die Schweiz eine Gemeinschaft von 47 Staaten verlassen, die den gemeinsamen Werten der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte verpflichtet sind.« (Ebd.)⁶⁷

5. BEWERTUNG

Die strukturelle Offenheit der Bundesverfassung überlässt dem Bundesgericht einen gewissen Spielraum, um mit Konflikten zwischen Völker- und Landesrecht im Einzelfall umzugehen. Dieses System hat sich bewährt.⁶⁸ Das Bundesgericht ist grundsätzlich bemüht, schwere Konflikte zwischen EMRK und Landesrecht zu vermeiden. Verletzungen der EMRK können vor Bundesgericht gerügt werden und die Grundrechte der Verfassung werden im Einklang mit der Rechtsprechung des EGMR ausgelegt. Bei Widersprüchen, die nicht mittels Auslegung gelöst werden können, räumt das Bundesgericht der EMRK den grundsätzlichen Vorrang ein (vgl. dazu die Ausführungen zum Rang der EMRK in der schweizerischen Rechtsordnung). Die EMRK bildet eine wichtige und notwendige Schranke gegenüber widersprechendem Landesrecht aller Stufen. Dies ist gerade bei menschenrechtlich problematischen Volksinitiativen von großer Bedeutung, welche ohne große inhaltliche Schranken von Volk und Ständen entgegen der Empfehlung der politischen Elite (Parlament und Bundesrat) angenommen

66 Gleicher Meinung ist auch der Bundesrat in seiner Antwort vom 15. Mai 2013 auf die Interpellation NR Brunner vom 22. März 2013 (13.3237 »Kündigung der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten«); in der Botschaft zur SBI spricht der BR von einem »problembehafteten Verhältnis mit dem Europarat«, vgl. Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4) S. 5402f.

67 vgl. auch Bericht des BR (2014: 404).

68 Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4), S. 5357.

werden und so Eingang in die Verfassung nehmen können. Daran stören sich gewisse Kreise der Politik, allen voran die Schweizerische Volkspartei. Sie verlangt mit ihrer Selbstbestimmungsinitiative eine Neuordnung der Hierarchie zwischen Landes- und Völkerrecht.

Das Prinzip der Volksherrschaft genießt in der Schweiz eine hohe Akzeptanz (vgl. Keller/Walther 2018: 22f.). Gerade wenn eine neue Dimension von Volksbegehren Mehrheitsentscheide zu Lasten von fundamentalen demokratischen Werten wie Rechtsstaatlichkeit, Minderheitenschutz oder Gewaltenteilung stärken will, können die Volksrechte für rein populistische Zwecke genutzt werden. Die Schweiz ist anfällig für direkt-demokratische Entscheide, welche menschenrechtlich problematisch sind und demokratisch legitimierte Institutionen angreifen.

Die Selbstbestimmungsinitiative will sicherstellen, dass menschenrechtlich problematische Volksinitiativen im absoluten Sinne der Initianten und ohne Rücksicht auf die Menschenrechte umgesetzt werden. Dabei soll insbesondere die EMRK dem Schweizer Landesrecht keine Grenzen mehr setzen können. Während die Initiative vortäuscht, dass die Zügel bei den *fremden* Richtern angezogen werden, zielt sie in Wirklichkeit direkt auf die innerstaatliche Justiz. Insbesondere dem Bundesgericht sollen in Bezug auf die Konfliktlösung zwischen Landes- und Völkerrecht die Hände gebunden werden. Die Selbstbestimmungsinitiative würde den Grund- und Menschenrechtsschutz in der Schweiz schwächen. Sie muss deshalb als »Frontalangriff auf das europäische Menschenrechtssystem verstanden werden.« (Keller/Weber 2016: 1015). So warnt auch der Bundesrat vor einer Schwächung des Menschenrechtsschutzes in der Schweiz bei einer Annahme der Initiative.⁶⁹

69 Botschaft Selbstbestimmungsinitiative (FN 4) S. 5402f. In der Volkabstimmung vom 25. November 2018 wurde die Selbstbestimmungsinitiative mit 66.2 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.

LITERATUR

- Altwicker, Tilmann (2016): »Switzerland: The Substitute Constitution in Times of Popular Dissent«, in: Patricia Popelier/Sarah Lambrecht/Koen Lemmens (Eds.): *Shifting the Convention System. Counter-Dynamics at the National Level*, Cambridge/Antwerp/Portland, S. 385-411.
- Baumann, Robert (2010): »Die Tragweite der Schubert-Praxis«, in: *AJP/PJA* 8, S. 1009-1019.
- Biaggini, Giovanni (2015): »Die Verfassung im Normengefüge, § 9«, in: Ders./Thomas Gächter/Regina Kiener (Hg.): *Staatsrecht*, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen, S. 112-124.
- (2007): *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar*, Zürich.
- (2010): »Die schweizerische direkte Demokratie und das Völkerrecht – Gedanken aus Anlass der Volksabstimmung über die Volksinitiative ›Gegen den Bau von Minaretten‹«, in: *ZÖR* 65, S. 325-343.
- Bundesrat (2014): *40 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz: Erfahrungen und Perspektiven. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Stöckli 13.4187 vom 12. Dezember 2013*, BBl 2015 357.
- Cottier, Michelle/Wyttenbach, Judith (2016): »Family Forms and Parenthood in Switzerland«, in: Andrea Bächler/Helen Keller (Eds.): *Family Forms and Parenthood*, Cambridge, S. 457-498.
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen/Thurnherr, Daniela (Hg.) (2012): *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 9. Aufl., Zürich/Basel/Genf.
- Jusletter (2011): *Schwerpunktausgabe »Verfassungsgerichtsbarkeit«*: <https://jusletter.weblaw.ch/juslissues/2011/631.htmlprint> (Zugriff: 21.08.2018).
- Kälin, Walter/Epiney, Astrid/Caroni, Martina/ Künzli, Jörg (2010): *Völkerrecht. Eine Einführung*, 3. Aufl., Bern.
- Kählin, Walter/Schlegel, Stefan (2014): »Schweizer Recht bricht Völkerrecht?« *Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrecht*

- te: http://www.skmr.ch/cms/upload-/pdf/140519Studie_EMRK_def.pdf (Zugriff: 21. August 2018).
- Keller, Helen/Weber, Yannick (2016): »Folgen für den Grundrechtsschutz und verfassungsrechtliche Gültigkeit der ›Selbstbestimmungsinitiative««, in: AJP/PJA 7: 1007-1023.
- Keller, Helen/Balasz-Hegedüs, Natalie (2016): »Paradigmenwechsel im Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht?« In: AJP/PJA 6: 712-724.
- Keller, Helen/Walther, Reto (2019): »Resistance in Switzerland: Populist Rather than Principled«, in: Marten Breuer (Ed.): Principled Resistance against ECtHR Judgments – a New Paradigm? Berlin (erscheint demnächst).
- Künzli, Jörg (2009): »Demokratische Partizipationsrechte bei neuen Formen der Begründung und bei der Auflösung völkerrechtlicher Verpflichtungen«, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 128, S. 47-75.
- Lammers, Guillaume (2015): La démocratie directe et le droit international, Bern.
- Musliu, Nahigan (2016): »Schweizer Recht statt fremder Richter? Eine Analyse zur möglichen Umsetzungsproblematik bei Annahme der Selbstbestimmungsinitiative«, in: Laura Marschner/Patrice Martin Zumsteg (Hg.): Risiko und Verantwortlichkeit, Zürich S. 45-65.
- Schöbi, Felix (2010): »Vorrang der EMRK vor Bundesgesetzen?«, in: recht 3/4, S. 131-136.
- Seiler, Hansjörg (2014): »Einfluss des europäischen Rechts und der europäischen Rechtsprechung auf die schweizerische Rechtspflege«, in: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins (ZBJV) 150 (3), S. 265-368.
- SVP-Argumentarium (2015): Volksinitiative »Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)«: https://www.svp.ch/wp-content/uploads/Argumentarium_Selbstbestimmungsinitiative-d-2.pdf (Zugriff: 21.08.2018).
- SVP-Positionspapier (2014): »Volksinitiative zur Umsetzung von Volksentscheiden – Schweizer Recht geht fremden Recht vor«:

- <https://www.svp.ch/wp-content/uploads/02A25600-F8CB-4351-8A11F914D939EFD6.pdf>, S. 5 (Zugriff: 21.08.2018).
- Tschumi, Tobias/Schindler, Benjamin (2014): »Art. 5 BV, N 95« in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hg.): Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf.
- Villiger, Mark E. (2009): Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, Leiden/Boston.
- Wildhaber, Luzius/Breitenmoser, Stephan (1988): »The Relationship between Customary International Law and Municipal Law in Western European Countries«, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 48, S. 163-207.
- Zünd, Andreas (2014): »Das Schweizerische Bundesgericht im Dialog mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte«, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ) 41, S. 21-26.

Würde – mehr als eine Worthülse?

Peter Schaber

Wir verwenden den Begriff der Würde in unterschiedlichen Kontexten mit unterschiedlichen Bedeutungen. Wir sagen beispielsweise »Er hat sich gestern würdelos verhalten« oder »Sie hat den Tod ihrer Freundin mit Würde ertragen«. In beiden Fällen beschreiben wir mit dem Begriff der Würde eine bestimmte Form des Verhaltens. Jemand verhält sich würdevoll, der sein Verhalten kontrolliert, der sich nicht gehen und von seinen negativen Emotionen nicht beherrschen lässt. Das ist nicht das, was gemeint ist, wenn von der Würde des Menschen die Rede ist. Der erste Artikel des deutschen Grundgesetzes »Die Würde des Menschen ist unantastbar« beschreibt kein Verhalten. Er nennt auch nichts, was Menschen aufgrund ihrer sozialen Funktion zukommt, wie das der Fall ist, wenn z.B. von der Würde des Richters gesprochen wird. Mit der Würde des Menschen ist etwas angesprochen, das dem Menschen als Menschen zukommt; etwas, das zu tun hat mit dem moralischen Status des Menschen, und im Besonderen mit dem, was man mit Menschen nicht tun darf. Diese Bedeutung des Würdebegriffs interessiert uns aus ethischer Sicht. Was ist mit der Würde des Menschen genau gemeint?

Verschiedene Autoren sind der Ansicht, dieser Begriff der Würde sei inhaltsleer und könne für beliebige praktische Zwecke missbraucht werden (vgl. dazu exemplarisch Hörster 2002: 24). Man sollte deshalb, so der Vorschlag, auf ihn besser verzichten. In der Tat wird mit dem

Würdebegriff für und gegen die Zulässigkeit des assistierten Suizids, für und gegen die Zulassung der gleichgeschlechtlichen Ehe argumentiert. Er ist deshalb aber – anders als diese Autoren meinen – weder inhaltsleer noch kann auf ihn verzichtet werden. Die nachfolgenden Ausführungen sollen deutlich machen, dass der Begriff der Würde für die moralphilosophische Reflexion unentbehrlich ist. Es wird zudem ein Vorschlag entwickelt, wie der Begriff der Würde des Menschen verstanden werden sollte. Die These ist dabei nicht, dass der Begriff der Würde des Menschen auch in dieser Weise verstanden und verwendet wird. Der Begriff wird unterschiedlich verstanden und verwendet (vgl. Schröder 2012: 331). Es geht hier um einen Vorschlag, wie der Begriff am besten verstanden werden *sollte*. Zwei Anforderungen sollte ein solcher Vorschlag erfüllen: a) Er sollte den paradigmatischen Verwendungen des Begriffs Rechnung tragen und verständlich machen können, was paradigmatische Fälle der Würdeverletzung zu solchen macht. b) Er sollte zudem den Zusammenhang deutlich können, der zwischen dem Begriff der Würde und anderen Begriffen, die häufig in Beziehung zum Begriff der Würde gesetzt werden, besteht. Zu denken ist hier an Begriffe wie »Menschenrechte« oder »Grundrechte«.

1. EIN BEGRIFF, AUF DEN VERZICHTET WERDEN KANN?

Die Bioethikerin Ruth Macklin schreibt: »Although the aetiology may remain a mystery, the diagnosis is clear. Dignity is a useless concept in medical ethics and can be eliminated without any loss of content.« (Macklin 2003: 1420) Kann man auf den Begriff der Würde nicht nur in der Medizinethik, sondern auch in allen anderen Zusammenhängen verzichten?

Man sollte das deshalb nicht tun, weil man bestimmte Formen moralischen Unrechts nur angemessen beschreiben kann, wenn man auf den Begriff der Würde Bezug nimmt. Avishai Margalit erzählt in seinem 1996 erschienenen Buch *The Decent Society* die Geschichte der

Nazis, die 1938 beim Einmarsch in Wien Juden aus ihren Häusern trieben und sie zwangen, in aller Öffentlichkeit mit Zahnbürsten den Gehsteig zu reinigen (vgl. Margalit 1996: 127). Den Opfern wurde Unrecht getan. Sie wurden ihrer Freiheit beraubt und zu etwas gezwungen, das sie nicht tun wollten. Mit dieser Beschreibung wird das besondere Unrecht, das den Opfern angetan wurde, nicht angemessen erfasst. Die Opfer wurden in der Tat ihrer Freiheit beraubt und zu etwas gezwungen, was sie nicht tun wollten. Das, was ihnen angetan wurde, ist aber nicht bloß aus diesen Gründen moralisch falsch. Es handelt sich um ein schwerwiegendes moralisches Unrecht und dies genau deshalb, weil die Opfer nicht bloß ihrer Freiheit beraubt, sondern weil sie in ihrer Würde verletzt wurden. Und als das war die Tat auch gedacht. Es ging den Tätern nicht um Freiheitsberaubung, sondern darum, die Menschen in ihrer Würde zu verletzen. Das macht diese Tat auch so moralisch abscheulich. Moralisches Unrecht dieser Art lässt sich ohne den Begriff der Würde nicht angemessen beschreiben. Genau deshalb kann man meiner Ansicht nach in der Moralphilosophie nicht auf den Begriff der Würde verzichten. Es gibt Handlungen, die sind falsch, weil sie die Würde derer, denen Unrecht getan wird, verletzen.

2. ZUR GESCHICHTE DES BEGRIFFS

Doch inwiefern ist diese Tat eine Verletzung der Würde der betroffenen Menschen? Bevor ich einen Vorschlag mache, wie die Würde des Menschen zu verstehen ist, möchte ich kurz etwas zur Geschichte des Begriffs der Würde sagen, um den eigenen Vorschlag geschichtlich besser einordnen zu können (vgl. dazu auch Schaber 2012: Kap.1). In Ciceros Schrift *Von den Pflichten* findet sich der Begriff der »Dignitas«. Cicero schreibt, dass wenn wir sehen,

»eine wie überlegene Stellung und Würde in unserem Wesen liegt, wir einsehen würden, wie schändlich es ist, in Genussucht sich treiben zu lassen und

verzärtelt und weichlich zu verhalten, und umgekehrt wie ehrenhaft es sei, sparsam, enthaltsam, streng und nüchtern zu leben« (Cicero 1995: 95).

Er versteht die Würde als etwas, das uns Menschen aufgrund unserer Vernunft zukommt. Die Vernunft ermöglicht es den Menschen, ihre Wünsche und Begierden zu kontrollieren. Das ist ein Faktum und gleichzeitig auch ein normatives Ideal. Die Vernunft verpflichtet uns darauf, uns nicht von unseren Begierden bestimmen zu lassen. Bloß nach körperlichem Vergnügen zu streben, ist, so Cicero, »der erhabenen Stellung des Menschen nicht genug würdig« (Cicero 1995: 105f.).

Würde ist für Cicero ein Lebensideal, unter den uns unsere Vernunftnatur stellt: Würde wird nicht als Anspruch verstanden, den andere uns gegenüber geltend machen können. Würde ist vielmehr etwas, dem wir selbst Genüge leisten sollten. Wir verhalten uns nach Cicero nicht der Würde gemäß, wenn wir uns in Genussucht treiben lassen und verzärtelt und weichlich sind, sondern bloß, wenn wir sparsam und enthaltsam sind und streng und nüchtern leben. Dieses Würdeverständnis passt gut zu einem Bild von Moral, das das richtige Verhältnis der Menschen zu sich selbst als zentral betrachtet: Würde besitzt jemand, der in der Lage ist, sein Wollen durch das, was richtig und gut ist, bestimmen und gestalten zu können. Das können Tiere nicht, deshalb haben sie nach diesem Verständnis auch keine Würde.

Das ist aber nicht das, was man unter der unantastbaren Würde des Menschen verstehen sollte. Wenn in der Präambel der AMRK (Amerikanische Menschenrechtskonvention) davon die Rede ist, dass alle eine Würde haben, ist keine Aufforderung an alle Erdenbürger im Blick, sparsam, enthaltsam, nüchtern und streng zu leben.

3. DAS MODERNE VERSTÄNDNIS DER WÜRDE

Für das moderne Verständnis von Würde zentral sind Ansprüche, die wir anderen gegenüber geltend machen können und die von ihnen zu respektieren sind. Der erste, der so ein Verständnis von Würde vor-

schlägt, ist Immanuel Kant. Menschen haben Würde heißt für Kant zunächst negativ: Menschen haben keinen Preis. Unter ›Preis‹ versteht Kant nicht bloß den Marktpreis, den wir für Güter und Leistungen bezahlen, sondern auch den Wert von Dingen, die wir nicht gegen Geld tauschen, die wir aber mit dem Wert anderer Dinge vergleichen. Solche Dinge haben keinen Marktpreis, aber, wie Kant sagt, einen »Affektionspreis« (Kant 1907/14a: 429.). Sie haben einen Wert für uns, ohne dass wir sie kaufen oder verkaufen können. Wesen, die Würde haben, haben keinen Preis, sondern besitzen einen absoluten Wert. Und das heißt: Ihr Wert kann nicht mit dem Wert anderer Dinge verglichen werden. Was keinen absoluten Wert hat,

»an dessen Stelle kann auch etwas anderes, als Äquivalent, gesetzt werden, was dagegen über allen Preis erhaben ist, mithin kein Äquivalent verstattet, das hat eine Würde« (Kant 1907/14a: 429, FN 3).

Die Achtung, die wir anderen Personen schulden, ist nach Kant die Achtung ihrer Würde:

»Achtung, die ich für andere trage, oder die ein anderer von mir fordern kann, ist die Anerkennung einer Würde an anderen Menschen, d.i. eines Werths, der keinen Preis hat, kein Äquivalent« (ebd.).

Die Würde ist nicht etwas, was Menschen erwerben, sondern etwas, das ihnen als Vernunftwesen zukommt. Die Würde ist nach Kant auch gleichzeitig etwas, was Menschen nicht verlieren können. Kant redet zwar davon, dass wer sich zum Knecht anderer Menschen macht, wer seine Rechte ungeahndet mit Füßen treten lasse oder wer lüge, seine Würde wegwerfe oder gleichsam vernichte. Doch weder der, welcher sich zum Knecht macht, noch der Verbrecher verlieren ihren Anspruch, in ihrer Würde geachtet zu werden. Dies ist nach Kant dem Umstand geschuldet, dass man sich immer bessern kann. Deshalb können nach ihm auch die größten Untaten nicht »zur völligen Verachtung und Absprechung alles moralischen Werths des Lasterhaften ausschlagen«

(Kant 1907/14b: 464). Dies würde der Idee des Menschen als eines moralischen Wesens zuwiderlaufen, das »nie alle Anlage zum Guten einbüßen kann« (Kant 1907/14b: 464, FN 6).

Die Würde des Menschen ist zu achten. Was aber bedeutet dies? Was kann der andere dabei von mir fordern (und umgekehrt, was ich von ihm)? Kant meint, dass ich den anderen (und mich selbst) genau dann in seiner (meiner) Würde achte, wenn ich ihn (mich) »jederzeit zugleich als Zweck, niemals bloß als Mittel« behandle. Wir verletzen die Pflicht, den anderen in seiner (meiner) Würde zu achten, wenn wir ihn *bloß* als Mittel behandeln. Kant schreibt:

»Die Pflicht der Achtung meines Nächsten ist in der Maxime enthalten, keinen anderen Menschen bloß als Mittel zu meinen Zwecken abzuwürdigen (nicht zu verlangen, der Andere solle sich selbst wegwerfen, um meinen Zwecken zu fröhnen).« (Kant 1907/14b: 450, FN 6)

Kant erläutert das Instrumentalisierungsverbot unter anderem am Beispiel des falschen Versprechens. Jeder werde sofort einsehen, dass wer so handelt, »sich eines anderen Menschen *bloß als Mittels* bedienen will«. Denn derjenige, der Opfer eines solchen Versprechens sei, könne »unmöglich in meine Art, gegen ihn zu verfahren, einstimmen« (Kant 1907/14a: 429f). Dasselbe trifft nach Kant auch auf Handlungen zu, welche die Freiheit und das Eigentum anderer nicht respektieren. Auch solche Handlungen stellen Verletzungen des Instrumentalisierungsverbots dar.

Beim Beispiel des falschen Versprechens würden wir sagen, dass das Opfer als Mittel behandelt wird. Das Opfer ist nicht in der Lage, dem, was der andere mit ihm tut, zuzustimmen und hat wohl auch keinen Grund, dies zu tun: es wird benutzt. Das kann man als Beschreibung dessen sehen, was es bedeutet, einen anderen *bloß* als Mittel zu

behandeln: Man gebraucht andere als Mittel für Zwecke, in die diese nicht einwilligen können oder nicht einwilligen sollten.¹

Es mag nun so sein, dass im Fall eines falschen Versprechens eine Würdeverletzung vorliegt. Auch scheint es richtig, dass Menschen in diesem Fall bloß als Mittel gebraucht und damit instrumentalisiert werden. Daraus zu schließen, dass eine Würdeverletzung genau dann vorliegt, wenn Menschen bloß als Mittel gebraucht werden, wäre jedoch falsch. Dies deshalb, weil es paradigmatische Fälle von Würdeverletzungen gibt, die klarerweise keine Beispiele von Instrumentalisierung anderer in dem Sinne darstellen, dass Menschen als bloße Mittel behandelt werden. Wenn Menschen beispielsweise gedemütigt werden, werden sie in der Regel weder bloß als Mittel noch überhaupt als Mittel benutzt. Menschen werden nämlich nicht gedemütigt, um bestimmte Ziele zu erreichen, die Demütigung anderer ist vielmehr gerade der Zweck der Handlung. Demütigungen sind Würdeverletzungen. Der Verweis auf die Instrumentalisierung von Menschen, wie wir es bislang verstanden haben, liefert uns allerdings keine Erklärung dafür, warum das so ist.

Kants Instrumentalisierungsverbot besagt, dass wir andere nie bloß als Mittel, sondern zugleich immer auch *als Zweck* behandeln sollen. Man könnte entsprechend sagen, dass Demütigungen einen Verstoß gegen das Gebot darstellen, andere als Zweck zu behandeln. Die Opfer von Demütigungen werden insofern nicht als Zwecke behandelt, als ihre Anliegen und Ansprüche für diejenigen, die sie demütigen, keine Rolle spielen. Dasselbe gilt natürlich auch für andere verwerfliche Handlungen, für falsche Versprechen in gleicher Weise wie für Eigen-

1 Das sind zwei unterschiedliche Interpretationen des Instrumentalisierungsverbots. Nach der ersten liegt bei der Instrumentalisierung eine logische Unmöglichkeit vor: Das Opfer ist nicht in der Lage, seine Einwilligung zu erteilen (vgl. dazu Christine Korsgaard 1996: 139). Nach der zweiten Interpretation liegt die Instrumentalisierung darin, dass es keinen Grund hat, einzuwilligen. Welche Interpretation des Instrumentalisierungsverbots vorzuziehen werden sollte, kann hier offen bleiben.

tumsdelikte u.a.m. So könnte man sagen, dass eine Person in ihrer Würde verletzt wird, wenn sie entweder bloß als Mittel oder nicht als Zweck behandelt wird. In beiden Fällen gilt: die Anliegen und Ansprüche der anderen zählen für den Handelnden nicht.²

Die Anliegen und Ansprüche des anderen zählen nicht, so könnte man sagen, wenn der Akteur sie nicht als Grund begreift, sein Verhalten zu verändern. Das ist beispielsweise der Fall, wenn der Schaden, den eine Handlung hervorbringen wird, für den Akteur keinen Grund darstellt, die Schädigungshandlung zu unterlassen. Wird, wenn das der Fall ist, die andere Person in ihrer Würde verletzt? Und gilt umgekehrt, dass die Würde des anderen geachtet wird, wenn der Akteur die Anliegen der anderen als Gründe für sein Handeln sieht?

Betrachten wir das Beispiel der Verletzung eines Eigentumsrechts (vgl. dazu auch Schaber 2015): A nimmt B 1000 Euro weg. Stellen wir uns dieses Szenario in zwei Varianten vor: a) A steht den Anliegen von B völlig gleichgültig gegenüber, es geht A ausschließlich darum, sich zu bereichern. Der Schaden, der für B entsteht, könnte sehr groß sein, das würde A nicht kümmern. b) A möchte sich bereichern, sie steht den Anliegen von B allerdings nicht völlig gleichgültig gegenüber. Sie nimmt B 1000 Euro weg, weil sie der Meinung ist, der Schaden, der sich für B dabei ergibt, sei gering. Und sie würde das nicht tun, wäre sie der Meinung, der Schaden für B sei groß.

Diese beiden Szenarien unterscheiden sich dahingehend, dass für die Person A im zweiten Szenario die Anliegen des Opfers zählen; für die Person A im ersten Szenario hingegen nicht. A ist im ersten Szenario

2 Das ist nach Ansicht von Derek Parfit der Fall, wenn wir jemanden bloß als Mittel behandeln. Dann zählen seine Anliegen nicht: »We treat someone merely as a means if we both treat this person as a means, and regard this person as a mere instrument or tool: someone whose well-being and moral claims we ignore, and whom we would treat in whatever ways we would best achieve our aims.« (Parfit 2011: 213) Man könnte sagen, dass dasselbe der Fall ist, wenn Menschen nicht als Zweck behandelt werden. In beiden Fällen zählen ihre Anliegen nicht.

rio bereit, jeden Schaden für B in Kauf zu nehmen. Im zweiten Fall akzeptiert sie einen Schaden nur in einem gewissen Maße. A sieht die Anliegen B's im letzteren Fall als Gründe, wenn auch nicht in der Weise, wie sie das tun sollte, im ersten Fall tut sie das nicht. Behandelt A B im zweiten Szenario – im Unterschied zum ersten – nicht als Zweck? Oder wird B in beiden Szenarien nicht als Zweck behandelt?

Ob jemand nicht als Zweck behandelt wird, so könnte man sagen, hängt davon ab, was jemand als negative Folgen für den anderen in Kauf zu nehmen bereit ist: Wenn ein bestimmter Schwellenwert dabei überschritten wird, ist der andere nicht mehr Zweck. Es könnte sein, dass A im zweiten Szenario B noch als Zweck behandelt, obwohl sie ihn nicht so behandelt, wie sie ihn behandeln sollte. Und man könnte entsprechend sagen, dass B im zweiten Szenario – im Unterschied zum ersten – nicht in seiner Würde verletzt wird. Das wird er erst dann, wenn A bereit wäre, auch eine massive Schädigung von B in Kauf zu nehmen.

Sollten wir das unter einer Würdeverletzung verstehen? Hängt die Würdeverletzung davon ab, was A in Kauf zu nehmen bereit ist? Hängt das Vorliegen einer Würdeverletzung also vom Erfülltsein kontrafaktischer Bedingungen ab, davon nämlich, wie weit ein Akteur im Blick auf die Schädigung anderer Personen gehen würde? Wenn die Würdeverletzung von kontrafaktischen Bedingungen abhängig wäre, könnte die Handlung x eine Würdeverletzung sein, wenn sie von Person A und keine Würdeverletzung, wenn sie von Person B ausgeführt würde, da A einfach mehr Schaden in Kauf zu nehmen bereit wäre als B. Das ist allerdings wenig plausibel.

Man könnte alternativ den anderen Vorschlag vorziehen und sagen, dass man eine andere Person genau dann nicht als Zweck behandelt, wenn ihre Anliegen nicht als etwas sieht, das einem Gründe zum Handeln liefert. Dann behandelt man andere allerdings genau dann nicht als Zweck, wenn man ihren Anliegen nicht die Beachtung schenkt, die ihnen gebührt, und das heißt: genau dann, wenn man sich moralisch falsch verhält. Das mag als Analyse der Zweckformel richtig sein. Als Vorschlag zum Verständnis von Würdeverletzungen ist der Vorschlag

jedoch problematisch. Aus ihm würde nämlich folgen, dass alle moralisch falschen Handlungen zugleich auch Verletzungen der Würde wären, und das ist wenig plausibel. Man könnte dann nämlich dem Umstand nicht Rechnung tragen, dass die Verletzung der Würde von Menschen ein moralisch schwerwiegendes Vergehen darstellt.

Man kann sagen: Wenn eine Person in ihrer Würde verletzt wird, dann zählen ihre Anliegen nicht (dann wird sie nicht auch als Zweck behandelt). Um genauer zu bestimmen, warum dies, d.h. dass die Anliegen einer anderen Person nicht zählen, eine Würdeverletzung darstellt, scheint mir jedoch die Auseinandersetzung mit dem gerade diskutierten Instrumentalisierungsverbot nicht hierfür hilfreich zu sein. Vielmehr müssen wir uns mit Demütigungshandlungen auseinandersetzen.

4. PARADIGMATISCHE WÜRDEVERLETZUNGEN

Demütigungen sind das Gegenteil von Rücksichtnahme auf andere. Die Anliegen des Opfers zählen für den, der andere demütigt nicht. Im Gegenteil. Wer andere demütigt, will dem Opfer gerade deutlich machen, dass deren Anliegen nicht zählen. Nach Avishai Margalits Auffassung zielen Demütigungen auf die *Selbstachtung* des Opfers und sind als solche ein Angriff auf seine Würde. Würdeverletzungen sind, so Margalit, Verletzungen der Selbstachtung von Personen. Wer andere demütigt, versucht dem Opfer die Wertschätzung zu nehmen, die es für sich hat. Dabei geht es bei der Selbstachtung nach Margalit um eine Wertschätzung seiner selbst als Mensch.

Er schreibt: »Self-respect [...] is the honor a person grants herself solely on the basis of the awareness that she is human« (Margalit 1996: 24). Diese Wertschätzung bezieht sich nicht auf eigene Taten, Fähigkeiten oder Charaktereigenschaften, sondern auf das eigene Menschsein. Sie ist dabei nach Margalit von den Einstellungen abhängig, die andere der eigenen Person gegenüber einnehmen. Man kann sich nicht selbst als Mensch achten, wenn man nicht von anderen geachtet wird:

»[A]lthough self-respect is an attitude you may have toward yourself, it depends on the attitude of others toward you« (Margalit 1996: 24).

Und Demütigungen zielen darauf ab, die Einstellung der Selbstachtung, d.h. die Wertschätzung seiner selbst als eines Menschen, zu zerstören.

Selbstachtung wird von Margalit als eine Form der Selbstwertschätzung verstanden. Sie ist nicht die Wertschätzung der eigenen Person (»self-respect and self-esteem [...] can and should be distinguished« (Margalit 1996: 44, FN 11), trotzdem ist sie eine Form der Selbstwertschätzung. Als solches muss sie verstanden werden, soll sie, wie Margalit meint, etwas sein, das von den Einstellungen anderer abhängig ist. Man verliert die Selbstachtung, wenn man sich keinen Wert mehr zuschreibt, und genau das ist es, worauf Demütigungen nach Margalit zielen: Man soll sich selbst als nichtswürdig sehen.

Margalit sieht im Angriff auf Selbstachtung einen Angriff auf die Würde. Das kann man aber nur tun, wenn man Selbstachtung nicht als einen psychischen Zustand versteht. Ob die Würde eines Menschen verletzt wird, hängt nämlich nicht davon ab, ob er durch Demütigungen in seinem Selbstwertgefühl beeinträchtigt wird oder nicht. Denn wäre das der Fall, würde die Verletzung der Würde davon abhängig sein, wie robust die psychische Verfassung von Menschen ist und während der eine durch eine Demütigung in seiner Würde verletzt würde, könnte dies einen anderen unberührt lassen: der eine wird in seiner Selbstwertschätzung als Mensch beeinträchtigt, der andere nicht. Das würde allerdings bedeuten, dass dieselbe Demütigungshandlung Person A in ihrer Würde verletzt, Person B aber nicht, dies einfach deshalb nicht, weil B's Selbstwertschätzung durch die Demütigungshandlung nicht verändert wird. Im einen Fall würde sie dann ein schweres moralisches Vergehen darstellen, im anderen Fall nicht. Es ist aber wenig plausibel, dass die moralische Qualität einer Handlung von der psychischen Verfassung der Personen abhängig ist, die von ihr betroffen sind. Denn das moralische Unrecht, das Demütigungen darstellen, würde dann nicht durch die Eigenschaften der Demütigungshandlung, sondern durch kontingente Reaktionen auf diese Handlungen bestimmt.

Wenn Demütigungshandlungen ein Unrecht darstellen, dann tun sie dies aufgrund der Eigenschaften, die Demütigungshandlungen als Demütigungshandlungen charakterisieren. Deshalb gilt: Demütigungen der beschriebenen Art stellen Würdeverletzungen dar, unabhängig davon, wie die Opfer psychisch reagieren. Und wir sehen sie nicht als moralisch harmloser, wenn sie die Opfer in ihrer Selbstwertschätzung nicht beeinträchtigt.

Wenn wir Demütigungen als Angriffe auf die Selbstachtung verstehen, begreifen wir Selbstachtung nicht als Selbstwertschätzung. Wir verstehen sie dann vielmehr im Sinn einer Achtung des eigenen moralischen Status. Würdeverletzungen bestehen darin, das Opfer der Verletzung herabzusetzen, es zu demütigen. Es geht bei paradigmatischen Würdeverletzungen darum, Menschen zu demütigen. Und darin besteht die Würdeverletzung. Das legt uns folgendes Verständnis von Würde nahe: Die Würde wird verletzt, wenn jemand gedemütigt wird. Was hier verletzt wird, ist ein Anspruch, den ich anderen gegenüber geltend machen. Das führt mich zu meinem Vorschlag: *Würde haben heißt: Einen berechtigten Anspruch darauf zu haben, von anderen nicht gedemütigt zu werden.*

Was ist unter diesem Anspruch genau zu verstehen? Es ist ein Anspruch darauf, dass andere nicht machen dürfen, was sie mit mir jeweils machen wollen. Was sie mit mir machen dürfen, wird von mir bestimmt. Es ist das, was ich ihnen erlaube mit mir zu tun. Wenn ich dem anderen nicht erlaube, mich zu berühren, darf er/sie das nicht tun. Wenn ich es erlaube, darf sie es tun. Was erlaubt ist und was nicht, wird von mir bestimmt. Ich habe einen berechtigten Anspruch darauf, dass sie das, was ich ihnen nicht erlaube, auch nicht tun. Den anderen in einer Weise behandeln, als wäre man auf seine Einwilligung nicht angewiesen, heißt, ihn in seiner Würde verletzen.

Das ist die eine Form der Würdeverletzung. Sie ist nicht die einzige. Die andere Form der Würdeverletzung besteht darin, das Gegenüber zu behandeln als würden seine Interessen und Anliegen nicht zählen. Das ist z.B. exemplarisch der Fall, wenn wir andere als Sklaven behandeln. Die Interessen des Sklaven zählen nicht. Der Sklavenhalter

muss auf sie keine Rücksicht nehmen. Das heißt nicht, dass er den Sklaven schlecht behandeln muss. Wenn er es nicht tut, tut er es nicht deshalb, weil die Interessen für den Sklaven bedeutsam sind, sondern weil und sofern er selbst darauf Rücksicht nehmen möchte.

Würde ist so gesehen zum einen der Anspruch, dass die eigenen Interessen zählen und zum anderen der Anspruch, als normative Autorität anerkannt zu sein. Es sind also die Interessen und die normative Autorität von Menschen, die hier eine wichtige Rolle. Was genau ist damit gemeint? Verschiedene Dinge: Wir sollten anderen Menschen bestimmte Dinge nicht antun: Wir sollten ihnen z.B. nicht absichtlich Schmerzen zufügen, sie betrügen, sie quälen u.a.m. Wir sollten das nicht tun, weil so zu handeln schlecht für sie ist. Wir sollten es aber auch deshalb nicht tun, und das ist wichtig, weil sie nicht so behandelt werden wollen und entsprechend uns keine Erlaubnis erteilen, sie so zu behandeln. Dieser normative Wille sollte geachtet werden. Und dies auch in den Fällen, in denen das, worum es geht, gar nicht schlecht ist für die betroffene Person. Das erklärt auch, wieso paternalistische Handlungen würdverletzend sein können: Handlungen, bei denen es darum geht, dem Gegenüber Gutes zu tun, ohne dass die betroffene Person darin einwilligt. Der normative Wille des Betroffenen zählt dann nicht.

Der Anspruch, nicht gedemütigt zu werden, ist also der Anspruch darauf, dass der normative Wille geachtet wird und zugleich der Anspruch darauf, dass die eigenen Interessen zählen. Paradigmatische Würdverletzungen sind Handlungen, die von der normativen Überzeugung geleitet werden, dass das, was das Gegenüber erlaubt und nicht erlaubt, praktisch nicht von Belang ist. Paradigmatische Würdverletzungen sind zum anderen Handlungen, die von der normativen Überzeugung geleitet werden, dass die Interessen des Gegenübers kein Gewicht haben und man das Gegenüber so behandeln kann wie es einem gerade beliebt. Wer so behandelt wird, wird erniedrigt.

Es fehlt hier noch ein Aspekt, der für die Würde auch wichtig ist, nämlich der Aspekt der Gleichheit: Der Anspruch, von anderen nicht erniedrigt zu werden, ist gleichzeitig der Anspruch darauf, dass den ei-

genen Interessen und Anliegen kein geringeres Gewicht als den Interessen und Anliegen der anderen zugeschrieben wird. Meine Interessen für weniger gewichtig zu halten als diejenigen anderer, wäre eine Herabsetzung gegenüber anderen und damit auch eine Form der Erniedrigung. Zur Idee der Würde gehört deshalb auch die Idee der Gleichheit des moralischen Status von Menschen. Meine Würde wird nur geachtet, wenn meine Interessen und mein Wille gleich geachtet werden wie die Interessen und der Wille aller anderen Menschen.

5. DER GRUND DES WÜRDEBESITZES

Was verleiht uns diese Würde? Nach Kant ist der Grund der Würde die Autonomie des Menschen. Er schreibt: »Autonomie ist [...] der Grund der Würde der menschlichen und jeder vernünftigen Natur.« (Kant 1907/14a: 430)

Kant meint damit die Fähigkeit, sich nach dem moralischen Gesetz bestimmen zu können.

»Also ist Sittlichkeit und die Menschheit, sofern sie derselben fähig ist, dasjenige, was allein Würde hat.« (Kant 1907/14a: 354) Man könnte alternativ eine andere Fähigkeit in den Blick nehmen und sagen: Wir haben Würde, weil wir zur Selbstachtung fähig sind. Ich glaube allerdings, dass es keine Fähigkeit ist, die uns Würde verleiht. Meiner Ansicht nach liegt dem Anspruch, von anderen nicht gedemütigt zu werden, vielmehr ein Interesse zugrunde, das wir haben. Es ist das Interesse, von anderen geachtet zu werden und das heißt als ein Wesen gesehen und behandelt zu werden, dessen Interessen und Anliegen in gleicher Weise wie die Interessen und Anliegen aller anderen zählen.

Wir haben ein Interesse daran, dass andere auf unsere Interessen Rücksicht nehmen. Wir haben aber gleichzeitig auch ein Interesse daran, als Wesen geachtet zu werden, die normative Autorität über sich selbst besitzen. Es ist in unserem Interesse, bestimmen zu können, was andere mit uns tun und nicht tun dürfen. Einem Wesen, dem wir diese Autorität absprechen, sprechen wir die Würde ab. Wir tun gut daran,

das nicht zu tun. Denn erst wenn wir die anderen als Wesen achten, die eine normative Autorität über sich besitzen, achten wir sie als unabhängige Individuen, die ein Leben führen, über das sie selbst souverän selbst bestimmen können. Das ist das Interesse auf dem unser Anspruch, von anderen nicht gedemütigt zu werden meiner Ansicht nach aufruhet.

LITERATUR

- Cicero (1995): *De officiis/Vom pflichtgemäßen Handeln*, übersetzt und kommentiert von Heinz Gunermann, Stuttgart.
- Hoerster, Norbert (2002): *Ethik des Embryonenschutzes*, Stuttgart.
- Kant, Immanuel (1907/14a): *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*. Akademie-Ausgabe Bd. IV, Berlin.
- (1907/14b): *Metaphysik der Sitten*. Akademie-Ausgabe Bd. VI. Berlin.
- Korsgaard, Christine (1996): »The Right to Lie. Kant on Dealing with Evil«, in: *Creating the Kingdom of Ends*, Cambridge, S. 133–158.
- Macklin, Ruth (2003): »Dignity is a Useless Concept«, in: *British Medical Journal* 327, S. 1419–1420.
- Margalit, Avishai (1996): *The Decent Society*. Cambridge/Mass.
- Parfit, Derek (2011): *On What Matters*. Vol. I, Oxford.
- Schaber, Peter (2015): »Die Bedeutung von Instrumentalisierung und Demütigung als Würdeverletzung«, in: Daniela Demko/Kurt Seelmann/Paolo Becchi (Hg.): *Würde und Autonomie*, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* Bd. 142, Stuttgart, S. 159-168.
- (2012): *Menschenwürde*, Stuttgart.
- *Instrumentalisierung und Würde*, Paderborn.
- Schröder, Doris. (2012): »Human rights and human dignity: an appeal to separate the conjoined twins« in: *Ethical Theory Moral Practice* 15 (3), S. 323–335

Stoecker, Ralf (2003): »Menschenwürde und das Paradox der Entwürdigung«, in: Ders. (Hg.): Menschenwürde – Annäherung an einen Begriff, Wien, S. 133–152.

Humanitäre Interventionen – ein zweiseitiges Schwert

Kann ein Krieg gerecht sein?

Véronique Zanetti

1. EINFÜHRUNG

Man kann nicht über *humanitäre* Kriege sprechen, ohne auf das Oxymoron aufmerksam zu machen, das im Ausdruck enthalten ist. Eine militärische Intervention wird als *humanitär* bezeichnet, wenn sie ihre Legitimität daraus bezieht, dass sie um der Rechte von Personen willen erfolgt, denen zu Hilfe gekommen wird. Kriege bleiben indessen ein blutiges Geschäft, das nicht ohne das Töten von Soldaten und von Unschuldigen abgeht. Nicht nur sterben Zivilisten im Interventionsgebiet in den Kämpfen, sondern auch intervenierende Streitkräfte, die für Ziele getötet werden, die nicht unmittelbar die ihren sind.

Das Oxymoron deckt ein moralisches Dilemma auf: Menschen in Not muss geholfen werden. Diese Hilfe wird jedoch, insofern sie mit militärischen Mitteln geschieht, unweigerlich mit dem Töten von Zivilisten erkaufte. Das Dilemma, so könnte man es charakterisieren, entsteht aus einer Kollision von Pflichten: der Pflicht, Menschen in Not zu helfen, die sich nicht selbst helfen können, und der Pflicht, Unschuldigen keinen Schaden zuzufügen (vgl. Schramme 2001).

Muss man die Schlussfolgerung ziehen, dass Kriege aufgrund dieser Pflichtenkollision und des mit ihr verbundenen moralischen Widerspruchs prinzipiell nicht gerecht sein können? Wohl bekannt ist Kants Ablehnung der Idee eines gerechten Krieges als widersprüchlich, weil sie den rechtmäßigen Gebrauch von Gewalt zur einseitigen Maxime erhebe (vgl. Kant 1923: 356ff.). Kriege bringen Individuen in Lagen, in denen sie zwischen dem Verlust des eigenen Lebens und dem eines anderen wählen müssen. »Der Sinnspruch des Notrechts heißt: ›Not hat kein Gebot‹ (*necessitas non habet legem*) (...)«. Er fügt allerdings hinzu, »und gleichwohl kann es keine Not geben, welche, was unrecht ist, gesetzmäßig machte.« (Kant 1914: 236) Demnach kann der Bereich des Kriegs nicht zum Bereich der Moral gehören, weil Kriege Personen mit Situationen konfrontieren, in denen die aus Not erforderliche Handlung sich nicht verallgemeinern lässt. Das eigene Leben auf Kosten des Lebens einer anderen Person zu retten, mag in Ausnahmesituationen zu entschuldigen sein. Es kann aber nicht gerechtfertigt werden, indem man sich dafür auf den kategorischen Imperativ beruft. Dennoch, so verstehe ich Kants Warnung: die Ausnahmesituation rechtfertigt nicht jede Handlung. Einige Handlungen sind nun einmal nicht zu entschuldigen. Ein ganzes Dorf in Brand zu setzen, weil man unter den Dorfeinwohnern einen bewaffneten Gegner-Soldaten vermutet, kann unter keiner Bedingung des ›gerechten‹ Krieges legitimiert werden. Heißt das, dass die Rücksicht auf ›Gerechtigkeit‹ doch nicht ganz suspendiert werden kann?

2. ZWEI LEGITIMATIONSSTRATEGIEN FÜR DEN GERECHTEN KRIEG

In der Literatur über gerechte Kriege werden grundsätzlich zwei Strategien verfolgt, um einen Ausweg aus der dilemmatischen Situation zu finden. Die erste Strategie (das Prinzip der Doppelwirkung) unterscheidet zwischen einem absichtlich verfolgten Ziel und der nicht intendierten Folge der Handlung. Man möchte zum Beispiel einer Frau

zu Hilfe kommen, die sich in der Gewalt eines Mannes befindet, erschlägt dabei den Mann, den man bloß überwältigen wollte. Der Tod des Mannes war nicht primär das Ziel der Handlung. Analog wird in Bezug auf eine Kriegshandlung argumentiert: Die Bombardierung einer Munitionsfabrik hat eine schnellere Beendigung des Krieges zum Ziel. Zivilisten, die sich in der Nähe des Zieles befinden, können dabei zu Tode kommen. Die Theorie spricht indes vom Prinzip der *Doppelwirkung*. Diesem Prinzip zufolge sind Handlungen auch dann erlaubt, wenn sie üble Folgen haben, insofern die Handlung selbst moralisch gut oder zumindest erlaubt ist und die üblen Folgen nicht intendiert sind.

Die zweite Strategie (das Prinzip der Verhältnismäßigkeit) geht denselben Weg und setzt dem Prinzip der Doppelwirkung eine quantitative Grenze. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist ein rechtliches Instrument, um herauszufinden, ob Zwangseingriffe (in der Regel des Staates) gegen Grundrechte gerechtfertigt sind. Ein solcher Eingriff ist dann gerechtfertigt, wenn die erhofften Vorteile bezüglich des öffentlichen Guts oder des konkurrierenden Rechts die Nachteile seitens des verletzten Rechtes überwiegen, vorausgesetzt, die Handlung ist legitim und die Rechtsverletzung steht in angemessenem Verhältnis zum Ziel.

Beide Strategien ergänzen sich. Die Einschränkung eines Grundrechts gilt dann als *verhältnismäßig*, wenn das verfolgte Ziel legitim ist und mit den ›Kosten‹ der Einschränkung für das Individuum in einem ausgewogenen Verhältnis steht. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ergänzt das Prinzip der Doppelwirkung, indem es die Legitimität der Handlung an ihren Ergebnissen und nicht an ihrer Intention misst. Aber wie kann man tatsächlich die wirkliche Absicht einer Person messen? Kann nicht der Tod von Zivilisten immer als unbeabsichtigte Nebenfolge einer vorgeblich unvermeidlichen Militäraktion gerechtfertigt werden? Mithin wäre die Beurteilung einer militärischen Handlung allein aus dem Gesichtspunkt ihrer Absicht ungenügend.

In Wirklichkeit laufen beide Strategien Gefahr, schwerwiegende Folgen zuzulassen und damit Kriegen und Verbrechen im Krieg wenig normative Riegel vorschieben. Sie bieten dem Pazifisten kein ernstzu-

nehmendes Gegenargument, weil der sich weigert, sich auf die konsequentialistische Abwägungslogik einzulassen. Außerdem muss diese Logik einer deontologischen Position unannehmbar vorkommen, denn die hält Menschenleben für ein unverhandelbares Gut und das Töten einer unschuldigen Person gegen ihren Willen für intrinsisch falsch. Eine gravierende Einschränkung der individuellen Rechte – und der Verlust des eigenen Lebens ist ihre radikalste Form – müsste gegenüber allen betroffenen Parteien gerechtfertigt werden und von allen akzeptierbar sein. Wenn die Parteien tot sind, ist das allerdings prinzipiell unmöglich. Deshalb taugt das Argument der Verhältnismäßigkeit, wonach die Nachteile (für die Betroffenen) von der Gesamtheit der Vorteile übertroffen und von ihr kompensiert werden, den Getöteten gegenüber nicht als Rechtfertigung.

Ich werde die beiden erwähnten Strategien und einige Kritiken näher untersuchen und zeigen, dass die von ihnen beabsichtigte Rechtfertigung eines Krieges und damit die qualifizierte Erlaubnis, Unschuldige zu töten, in einen Kompromiss zwischen zwei inkompatiblen Positionen mündet: einer Position, die das Immunitätsprinzip von Zivilisten vertritt, und einer, die seine Auswirkung lindert.

3. DOPPELWIRKUNG UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

Eine Handlung mit einer doppelten Wirkung, einer negativen und einer positiven, kann, so Thomas von Aquin, moralisch erlaubt sein, wenn das, was intendiert wird, gut ist und das Verbotene *per accidens* (unabsichtlich) geschieht. In einer Verteidigungshandlung z.B. ist primär die Erhaltung des eigenen Lebens intendiert; die Tötung des Angreifers mag vorhersehbar sein, sie ist aber nicht das Ziel (vgl. von Aquin 1953: 64 a. 7).

Diese Position setzt das unantastbare individuelle Recht auf Leben voraus: Das absichtliche Töten einer unschuldigen Person ist grundsätzlich verboten. In der Theorie des gerechten Kriegs spricht man da-

bei von der Immunität von Nicht-Kombattanten. Das ist ein Schlüsselbegriff, über den es zwischen utilitaristischen Ansätzen zur Kriegsverurteilung und deontologischen Positionen zu Konflikten kommt. Ich werde darauf zurückkommen. Dennoch scheinen unantastbar geglaubte Rechte letztlich doch nicht so unantastbar, am Ende darf die Grenzlinie zu einer verbotenen Handlung doch überschritten werden.

Ist die Handlung wirklich erlaubt, wenn die negative Folge vorhersehbar war? Das hängt von der Schwere der Folgen ab und von ihrer Vorhersehbarkeit. Dennoch kann die beschriebene Position die Frage prinzipiell bejahen, sofern die unerwünschte Folge bloß ein Nebeneffekt und kein absichtlich gewähltes Mittel zur Erreichung des angestrebten Ziels war. Der Pilot des Flugzeugs, der eine Bombe auf eine Munitionsfabrik geworfen hat, hatte nicht die Tötung der Arbeiter in der Fabrik beabsichtigt. Die Tötung war kein Mittel zum Zweck der Zerstörung der Fabrik. Die kollaterale Tötung ist bloß *in Kauf genommen* worden. Dass das Töten der Fabrikarbeiter nicht das Ziel war, wird zum Beispiel dadurch beglaubigt, dass die Bombardierung zuvor mit Lautsprecher angekündigt und den Angestellten genug Zeit gelassen wurde, in Deckung zu gehen (vgl. Meyer 2011).

Einige Autoren halten diese Unterscheidung für unhaltbar: Auch wenn der Tod der Fabrikarbeiter unbeabsichtigt, aber in Kauf genommen war, heißt das im Klartext, dass ihr Leben für Zwecke ›gekauft‹ wurde, *die nicht die ihren waren*. Die Fabrikarbeiter wurden verheizt. In humanitärer Absicht Krieg führen heißt: Dritte töten, damit das Töten anderer verhindert wird. Und das wiederum bedeutet, dass Dritte als Geiseln genommen werden zu einem (guten) Zweck, der nicht der ihre ist (vgl. Bittner 2004).

Ich teile die grundsätzlichen Bedenken gegen den leichtfertigen Missbrauch der Rechtfertigungsstrategie der Doppelwirkung, bezweifle allerdings, dass der Einwand der Instrumentalisierung im Fall einer humanitären Intervention zutrifft. Zwar möchten Menschen, deren Tod wir als Nebenfolge unseres Tuns herbeiführen, nicht in Mitleidenschaft gezogen werden. Sie wollen nicht sterben. Sie in Mitleidenschaft zu ziehen, ist aber nicht der Zweck humanitärer Interventionen (vgl.

Schaber 2006; 2013). Die humanitäre Intervention hat theoretisch – sofern sie diesen Namen nur überhaupt zu Recht trägt – zum Ziel, das Recht auf körperliche Unversehrtheit der Personen zu schützen, die von ihrer eigenen Regierung bedroht oder systematisch des Schutzes beraubt sind. Zumindest ein Teil der Menschen, die im Zuge einer humanitären Intervention unschuldig zu Opfern werden, sind zugleich mögliche Opfer der Rechtsverletzungen, um deren Verhinderung es in einer humanitären Intervention geht. Man mag insofern davon ausgehen, dass auch diese Menschen ein Interesse daran haben, dass interveniert wird. Wenn man interveniert, um sie vor gravierenden Verletzungen ihrer Grundrechte zu schützen, tut man etwas, das vermutlich in ihrem Sinne ist. Wenn jedem einzelnen Menschen daran gelegen ist, dass sein Recht auf Sicherheit geschützt werde, kann humanitären Interventionen nicht vorgehalten werden, sie verfolgten einen den Betroffenen fremden Vorteil (vgl. Zanetti 2018). Ich werde auf diesen Punkt später zurückkommen.

Eine andere Kritik hält die Einstellung, die das Prinzip der Doppelwirkung verteidigt, für zynisch: Laut dieser Kritik kann man *de facto* von vornherein *ausschließen*, dass eine militärische Intervention ohne die Tötung Unschuldiger abläuft. Ein Krieg ohne das Blutvergießen Unschuldiger sei in der aktuellen Welt faktisch unmöglich. Wenn das so ist, verliert die Unterscheidung zwischen In-Kauf-Nehmen und Absichtlich-Durchführen ihr moralisches Gewicht. Der Tod Unschuldiger ist nicht bloß der Kollateraleffekt oder das in Kauf genommene Risiko einer gerechtfertigten Handlung. Durch die Handlung werden Unschuldige von denjenigen, die die Handlung angeordnet bzw. ausgeführt haben, *getötet*.

Argumentiert man entlang dieser Argumentationslinie, müsste man die Schlussfolgerung ziehen, dass *alle* Kriege moralisch verboten werden müssen. Kriege sind demnach immer unrecht, ›humanitäre‹ ebenso wie Verteidigungskriege, die allein zum Ziel haben, sich gegen einen ungerechtfertigten bewaffneten Angriff zu wehren. Das ist eine extreme Position, die nicht leicht zu vertreten ist. Es bleibt außerdem unklar, ob derjenige schuldlos zu nennen ist, der das Töten anderer Per-

sonen aus Prinzip verweigert, egal, wer von fremder Gewalt betroffen ist (Kinder, eigene Familie, Freunde usw.) und unangesehen von der Grausamkeit der Attacke und der Höhe der Zahl der Betroffenen.

Gravierend ist schließlich die Kritik, nach der die Unterscheidung zwischen absichtlichen und unabsichtlichen Taten, wie schon erwähnt, der Gefahr mannigfachen Missbrauchs Tor und Tür öffnet. Diese Gefahr hat Elisabeth Anscombe in ihrem 1961 veröffentlichten klassischen Aufsatz *War and Murder* klar gesehen. In ihren Worten:

»The devout Catholic bomber secures by a ›direction of intention‹ that any shedding of innocent blood that occurs is ›accidental‹. I know a Catholic boy who was puzzled at being told by his schoolmaster that it was an accident that the people of Hiroshima and Nagasaki were there to be killed. [...] [I]n fact, however absurd it seems, such thoughts are common among priests who know that they are forbidden by the divine law to justify the direct killing of the innocent.« (Anscombe 2001: 258 f.)

Der Missbrauch besteht in der Tendenz des Prinzips, die Verhältnismäßigkeit zu ignorieren. Ob sich dieser Vorwurf zurecht gegen die Doppelwirkung richten kann, hängt meiner Meinung nach davon ab, was unter ›in Kauf nehmen‹ zu verstehen ist.

Kirsten Meyer bezieht sich zunächst auf Thomas von Aquins Deutung, um dann zwischen einer schwächeren und stärkeren Auslegung seines Prinzips zu unterscheiden:

»Das stärkere Prinzip der Doppelwirkung behaupte, dass es Folgen unseres Handelns gibt, die niemals gerechtfertigt wären, würde man sie als Mittel oder Zweck hervorbringen, aber die gerechtfertigt sein können, wenn man sie als Nebeneffekte voraussieht – *selbst wenn sich der Handelnde sicher ist, dass seine Handlung diese Nebeneffekte hat*. Das schwächere Prinzip der Doppelwirkung behaupte, dass es Folgen unseres Handelns gibt, die niemals gerechtfertigt wären, würde man sie als Mittel oder Zweck hervorbringen, aber die gerechtfertigt sein können, wenn man sie als Nebeneffekte voraussieht – aber nur,

wenn sich der Handelnde nicht sicher ist, ob seine Handlung diese Nebeneffekte hat.« [Kursivierung von mir, VZ] (Meyer 2011: 27)

Die Betonung liegt auf der Vorhersehbarkeit des Nebeneffekts bzw. der Wahrscheinlichkeit seines Eintretens.

Für die schwache Auslegung des Prinzips der Doppelwirkung gilt, dass ein militärischer Angriff nur dann gerechtfertigt ist, wenn die Wahrscheinlichkeit gering ist, dass dabei Zivilisten getötet werden. Es wird oft in der Literatur die Parallele zu einem scheinbar ähnlich gelagerten Fall aus einem nicht-militärischen Kontext gezogen: Krankenkäufen, Polizei- oder Feuerwehrgespannen dürfen im Einsatz mit überhöhter Geschwindigkeit fahren, und dies auch in Ortschaften. Dabei kann es zu Unfällen kommen, in denen Passanten oder Autofahrer verletzt oder getötet werden. Dennoch halten wir daran fest, dass die Ausnahme angesichts der Bedeutung der zugelassenen Handlung für das allgemeine Wohl und angesichts des geringen Risikos gerechtfertigt ist.

Juristen sprechen von ›erlaubtem Risiko‹. Das Prinzip besagt:

»In einer liberalen Gesellschaft gibt es zahllose Handlungsfreiheiten, die ohne Blick auf ihre möglichen Folgen gewährt werden, wiewohl unerwünschte und für sich genommen unerlaubte Folgen solchen Handelns sehr wohl bekannt und für bestimmte Typen massenhaften sozialen Handelns sogar statistisch sicher sind.« (Merkel 2012: 1140)

Ähnlich bei der humanitären Intervention: Die Handlung selbst ist erlaubt (der militärische Angriff auf ein legitimes Ziel). Die unerwünschte Nebenfolge ist unerlaubt, wird aber in Kauf genommen, solange die Nebenfolgen extrem unwahrscheinlich sind.¹

Ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass Unschuldige durch eine militärische Intervention in Mitleidenschaft gezogen werden, dann darf sie nicht zugelassen werden. Der Pilot, der die feindliche Raketenstellung bombardiert, neben der sich ein Krankenhaus befindet, kennt die konkrete Gefahr ganz genau. In dem Fall darf der Pilot die Raketenstellung

1 Ich diskutiere dieses Prinzip in Zanetti (2018).

nicht bombardieren. Hingegen ließe sich die Bombardierung einer Munitionsfabrik rechtfertigen, sofern sie zuvor rechtzeitig angekündigt war, damit die Arbeiter in Deckung gehen. Falls Kinder, die in der Nähe der Fabrik spielten, die Warnung nicht verstanden haben und sterben, wäre ihr Tod ein ›Nebeneffekt‹ der Handlung.

So argumentierten die Gegner des Kosovo-Kriegs gegen die Intervention durch die NATO. Zur Erinnerung: 1989 hob Milosevic die Autonomie der Kosovo-Provinz auf. Die Albaner, um Ibrahim Rugova, reagierten zuerst mit gewaltlosem Widerstand, auf den die serbische Regierung mit Verhaftungen antwortete. Nach dem Dayton-Abkommen 1995, das Bosnien Frieden brachte, das Kosovo-Problem aber ausklammerte, wurde der Widerstand gewalttätig (vgl. Steinorth 2004). Am 24. März 1999 fing die NATO den Krieg gegen Serbien an. Sie führte einen Luftkrieg, in dem 78 Tage lang tags und nachts Kriegsziele aus der Luft bombardiert wurden. Dies führte dazu, dass Hunderttausende Kosovaren die Flucht vor den Bombardierungen antraten und damit die von den Serben gegen die albanische Bevölkerung durchgeführte Säuberung sich erhöhte, statt nachzulassen (vgl. Meggle 2004).² Aus dem Blickwinkel der Doppelwirkung wird man deshalb in Zweifel ziehen müssen, dass die Intervention gegen das serbische Verbrechen an der albanischen Bevölkerung gerechtfertigt war, *konnte man doch im Voraus absehen*, dass ein Luftkrieg vor allem die eigenen Soldaten schützt, während er die Bevölkerung im Land schwer bedroht.

Man wird möglicherweise dagegenhalten, dass die Parallele zwischen einem erlaubten Risiko und einer humanitären Intervention hinkt. Denn: 1) ist ein Risiko *de lege* nur bei Handlungen erlaubt, deren Nebenfolgen extrem unwahrscheinlich sind, bei denen man die statistische Gewissheit schädlicher Nebenfolgen sehr genau kalkulieren kann. Die Zahl der Menschen, die durch rasende Krankenwagen auf der ganzen Welt in einem Jahr zu Tode kommen, liegt weit unter der

2 Vgl. auch Müller (2004) und Merkel (2004) im selben Band. Für beide war die Intervention mit dem *jus in bello* unvereinbar.

Zahl der Zivilisten, die ihr Leben durch eine einzige solche Intervention verlieren. 2) Würde man die persönliche Identität der individuellen Opfer des Risikos kennen, wäre die Handlung verboten. Wüsste man z.B. im Voraus, dass der Krankenwagen, der Bielefeld am 4.12.2018 mit 140 km durchrast, Frau Schmidt überfahren wird, müsste die Fahrt verboten werden (vgl. Merkel 2012: 1141). Bei einer Intervention allerdings ist die Identität der Opfer nicht im Voraus bekannt. Sie wäre sogar dann nicht bekannt, wenn quantitativ exakt hätte berechnet werden können, wie viele Unbeteiligte einer konkreten Interventionsmaßnahme zum Opfer fallen würden. Die unbeteiligten Opfer einer humanitären Intervention kommen nicht weniger zufällig zu Schaden kommen als der unbeteiligte Fußgänger, der beim Überqueren der Straße vom Krankenwagen erfasst wird.

Kann es sein, können wir weiter fragen, dass die Höhe des erlaubten Risikos mit der Bedeutung der Handlung steigt? Je extremer das Verbrechen, gegen das die militärische Intervention gerichtet ist, desto leichter dürfte eine Rechtfertigung des Kriegs ausfallen, selbst bei hoher Zahl von Opfern.

Mit diesem Gedanken schwimmen wir in das bedenkliche Fahrwasser des Konsequentialismus und bringen die Verhältnismäßigkeit ins Spiel. Und damit lassen wir auch die starke Deutung der Doppelwirkung zu, nach der eine sonst verbotene Handlung erlaubt sein kann, selbst wenn es hoch wahrscheinlich ist, dass die unerwünschte Folge eintritt. Zur Erinnerung: Legt man die starke Version zugrunde, muss man zeigen, dass eine Handlung *auch dann* legitim ist, *wenn man weiß*, dass dabei Zivilisten zu Tode kommen. Dies scheint mir nur im Rückgriff auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit möglich zu sein, versteht man es im Sinne einer konsequentialistischen Rechtfertigung.

Nur so lässt sich zum Beispiel die Intervention der USA und ihrer Alliierten gegen das Nazi-Regime in Deutschland rechtfertigen, obwohl die Anzahl der Toten sich auf allen Seiten auf die Millionen bezifferte. Die Bedrohung, die vom Naziregime auf die ganze Welt und den Umsturz der zivilisatorischen Werte ausging, war so immens, so

das Argument, dass der Eintritt in den Krieg unvergleichlich hohe Kosten an Opfern ausbalanciert hat.

Kann unter diesen Umständen sogar die Bombardierung von Hiroshima aus Sicht der Doppelwirkung gerechtfertigt werden, wie Anscombe es behauptet, oder von Dresden? Wären das Anwendungsfälle der starken Deutung?

Ich denke nicht. Denn in beiden Fällen war die Bombardierung als Mittel zum Zweck gedacht: um die Moral der Bevölkerung und der Truppe zu brechen und dadurch das Ende des Kriegs zu beschleunigen. Genau das verbietet das Prinzip.

Hingegen bleibt aus dem Blickwinkel der Verhältnismäßigkeit die Frage offen, ob dieses Risiko angesichts der Schwere des Verbrechens und der Bedrohung nicht angemessen sei. Denn das Verhältnisprinzip legt den Akzent nicht auf die Intention, die die Handlung trägt, sondern auf ihre Gesamtkonsequenz. Eine fehlende Absicht gilt den Vertretern des Prinzips der Doppelwirkung als Grund dafür, den Akteur für seine Tat nicht in die Verantwortung zu ziehen. Aus konsequentialistischer Sicht – und indem es zwischen negativen und positiven Folgen abwägt, ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip seiner Form nach ein konsequentialistisches Prinzip – lässt sich ja verteidigen, dass eine Handlung, die eine beträchtliche Personenzahl mit radikalen Mitteln opfert, dann annehmbar ist, wenn sie dadurch eine noch größere Personenzahl rettet. Welche Mittel im Krieg angemessen sind und welche negativen Folgen erlaubt sind, hängt von dem zu bekämpfenden Unrecht ab. So wurde die Bombardierung deutscher Städte zu Ende des Zweiten Weltkriegs oder der Abwurf von Atombomben über Hiroshima und Nagasaki gerechtfertigt. Es wurde behauptet, dass nur damit der Gegner wurde zum Eingeständnis seiner Niederlage gezwungen wurde. »Je extremer die Gräueltaten, die ein Krieg verhindern soll, desto schwerer dürfen Kollateralschäden sein« (Steinvorth 2004: 25).

Es zeigt sich: Das Verhältnismäßigkeitsprinzip allein kann, wenn es konsequentialistisch ausgelegt wird, leicht zu einer moralisch höchst bedenklichen Schlussfolgerung führen, denn von seinem Standpunkt aus ließen sich beide Taten theoretisch rechtfertigen.

Für den Konsequentialisten hat die Immunität des Zivilisten kein absolutes Gewicht. Ihr Wert wird von der Bedeutung der Ziele und von den zu erwartenden Konsequenzen ihrer Durchführung oder ihrer Unterlassung abhängig gemacht. Dies wird aus einem Zitat von R.B. Brandt aus seinem Artikel *Utilitarianism and the Rules of War* deutlich: Er schlägt vor, dass folgende Regel zur Rechtfertigung eines Krieges gelten sollte:

»A military action [...] is permissible only if the utility [...] of victory to all concerned, multiplied by the increase in its probability if the action is executed, on the evidence [...] is greater than the possible disutility of the action to both sides multiplied by its probability« (Brandt 1972: 157).

Ungeachtet der unüberwindlichen Schwierigkeit, die Nützlichkeit einer Kriegsführung und ihres Ergebnisses langfristig zu berechnen, wirkt der utilitaristische Kalkül einfach zynisch, da er den Wert des menschlichen Lebens auf die bloße Komponente einer Gesamtrechnung reduziert.

Das tut allerdings das Prinzip der Verhältnismäßigkeit nicht automatisch. Es kann durchaus den Grundsatz des Verbots des absichtlichen Tötens einer unbeteiligten Person annehmen, und das tut es auch. Dennoch führt die Abwägung unvermeidlich zu einer Relativierung des Verbots, und je höherer Wert den erstrebten Gütern beigemessen wird, desto schwächer fällt am Ende das Verbot aus.

4. FAZIT

Ich fasse die Problemlage zusammen: Humanitäre Interventionen haben zum Ziel, Gruppen von Personen innerhalb eines Staates zu schützen, die ein schwerwiegendes Leid erleben oder davon bedroht sind und die sich selbst nicht helfen können. Weil die Intervention durch militärische Mittel geschieht, ist die Wahrscheinlichkeit sehr hoch,

dass das erwünschte Ziel durch den Tod von Zivilisten erkaufte wird.³ Damit befindet sich die Rechtfertigung einer humanitären Intervention vor einem Paradox, indem der Tod von Unschuldigen in Kauf genommen wird, damit andere vor massiven Verbrechen geschützt werden. Aus der Sicht einer Prinzipienethik ist diese instrumentelle Rechtfertigung des Tötens moralisch unververtretbar. Deshalb ist nach dieser Sicht der Begriff ›humanitäre Intervention‹ ein Unding. Würde man andererseits jeden Fall von Tötung Unschuldiger im Krieg als ungerechtfertigt ansehen, müsste man nicht nur alle humanitären Interventionen, sondern auch die Selbstverteidigungskriege verbieten.

Die Lehre des gerechten Kriegs versucht das Paradox dadurch zu entschärfen, dass sie 1) zwischen den absichtlichen und den nicht-intendierten Folgen einer Handlung unterscheidet und 2) durch die Abwägung zwischen Kosten und Gewinn eine Grenzlinie zieht. Allerdings läuft diese doppelte Strategie nicht nur Gefahr, viel zu hohe ›Kollateralschäden‹ zuzulassen. Ihr Ansatz ist auch rein theoretisch fraglich. Denn er will das Immunitätsprinzip Unschuldiger ernst nehmen, stellt es aber gleichzeitig durch quantitative Überlegungen in Frage. Richard Norman legt den Finger auf die Wunde, wenn er schreibt:

»What the doctrine of double effect does is make it possible to apply *an absolutist standard* to the intended action and its intended consequences, while applying a *consequentialist standard* to the unintended consequences.« [meine Kursivierung, VZ] (Norman 1995: 84)

Meiner Meinung nach ist diese Lösung eine *Kompromisslösung*: Sie kombiniert zwei gegensätzliche ethische Doktrinen miteinander, die an sich inkompatibel sind. Der Kompromiss verbindet auf der einen Seite die deontologische Perspektive, dass einige Rechte, wie das Recht auf Leben und Unversehrtheit, unantastbar sind, mit der utilitaristischen

3 Und natürlich auch von Soldaten auf beiden Seiten. Diese Dimension müsste gesondert diskutiert werden.

Perspektive, dass ihr Gewicht in manchen Fällen von den Konsequenzen der relevanten Handlungen übertrumpft wird.

Die Inkompatibilität lässt sich noch auf eine andere Weise erklären: Um kollaterale Tötungen im Krieg zu erlauben, müsste theoretisch der Flieger, der eine Bombe wirft, das Recht haben, es zu tun. Das heißt: Seine Handlung müsste gerechtfertigt werden können, und zwar auch gegenüber den Betroffenen, deren Grundrechte dadurch radikal eingeschränkt werden. Aber genau das ist unmöglich. Die Betroffenen, einmal getötet, ziehen gar keinen Vorteil aus der Handlung. Deshalb kann diese ihnen gegenüber nicht gerechtfertigt werden:

»Was immer aus einem tödlichen Eingriff als Vorteil erwachsen mag, es kann sich trivialerweise nur zugunsten der Überlebenden ergeben. Deshalb taugt es dem Getöteten gegenüber a limine nicht zur Rechtfertigung. Denn er hat nichts davon« (Merkel 2012: 1139).

Aus demselben Grund ist auch eine Kompensation des zugefügten Schadens gegenstandslos, denn die getötete Person kann trivialerweise keine Kompensation empfangen.

Daraus müsste man den Schluss ziehen, dass militärische Angriffe, die mit hoher Wahrscheinlichkeit zivile Opfer verursachen, moralisch nicht gerechtfertigt werden können. Diese Schlussfolgerung wäre freilich, wie gesagt, sehr radikal. Die Kompromisslösung bietet eine Lösung, die angesichts unserer gewaltbedrohten Wirklichkeit bloß für die zweitbeste gelten kann. Die beste Lösung wäre ein kategorisches Verbot der Tötung oder Verletzung Unschuldiger. Da dieses Verbot aber mit der Pflicht kollidiert, Opfern von Gewalt zu Hilfe zu kommen, ist eine bedingte Erlaubnis so etwas wie eine zweitbeste Lösung.

Die moralische Vertretbarkeit der Intervention hebt nicht das moralische Dilemma auf, in dem die Akteure sich befinden. Tun sie nichts und verweigern sie die Hilfeleistung, wohl wissend, dass die Notleidenden sich nicht allein helfen können, machen sie sich passiv zu Komplizen der Verbrecher. Handeln sie, machen sie sich unvermeidlich der ›kollateral‹ in Kauf genommenen Tötung von zivilen Opfern

schuldig. Und aus der Sicht einer absolutistischen Ethik würde kein Prinzip der Verhältnismäßigkeit, aus dem sich ergäbe, dass die Gerechtigkeit des Grundes die Kosten des Krieges ausgleichen könne, die Tötung von Zivilisten rechtfertigen (vgl. Merkel 2012). Das Recht auf Leben eines Unschuldigen hat einen absoluten Wert und darf nicht durch einen besonders großen Nutzen aufgewogen werden. Das moralische Dilemma löst sich nicht, indem man die Rechte einiger zugunsten des Interesses einer großen Zahl relativiert, egal wie groß diese Zahl ist. Thomas Nagel macht zurecht aufmerksam auf die Tragödie unhintergebar existenzieller Entscheidungen, wenn er schreibt:

»We must face the pessimistic alternative that these two forms of moral intuition [die absolutistische und die utilitaristische Position, VZ] are not capable of being brought together into a single, coherent moral system, and that the world can present us with situations in which there is no honorable or moral course for a man to take, no course free of guilt and responsibility for evil.« (Nagel 1972: 143)

Der Schaden kann den Opfern gegenüber nicht mit gutem Gewissen als »akzeptabel« oder »angemessen« bezeichnet werden. Das Töten bleibt ungerechtfertigt. Es wird, wenn überhaupt, nur entschuldigt (vgl. Nagel 1972: 137).

Das Töten bleibt schlechterdings ungerechtfertigt. Man kann es, wenn überhaupt, nur – in Kleist Worten – »um der gebrechlichen Einrichtung der Welt willen verzeihen«. (von Kleist 1986: 156)

LITERATUR

- Anscombe, G.E.M. (2001): »War and Murder«, in: P.A. Woodward (Ed.): *The Doctrine of Double Effect*, Notre Dame, S. 247-260.
- Bittner, Rüdiger (2004): »Humanitäre Interventionen sind unrecht«, in: Georg Meggle (Hg.): *Humanitäre Interventionsethik*, Paderborn, S. 99-106.

- Brandt, Richard (1972): »Utilitarianism and the Rules of War«, in: *Philosophy and Public Affairs* 1(2), S. 145-165.
- Kant, Immanuel (1914): *Metaphysik der Sitten*, in: *Gesammelte Schriften*, Bd. 6, hrsg. von der Preußische Akademie der Wissenschaft, Berlin [1797].
- (1923): *Zum Ewigen Frieden*, in: *Gesammelte Schriften*, Bd. 8, hrsg. von der Preußische Akademie der Wissenschaft, Berlin [1795].
- Meggle, Georg (2004): »NATO-Moral und Kosovo-Krieg. Ein ethischer Kommentar ex post«, in: Georg Meggle (Hg.): *Humanitäre Interventionsethik*, Paderborn, S. 31-58.
- Merkel, Reinhard (2012): »Die ›kollaterale‹ Tötung von Zivilisten im Krieg«, in: *Juristen Zeitung* 23, S. 1137-1192.
- (2004): »Können Menschenrechtsverletzungen militärische Interventionen rechtfertigen? Rechtsethische Grundlagen und Grenzen der ›Humanitären Intervention‹ am Beispiel des Kosovo-Kriegs«, in: Georg Meggle (Hg.): *Humanitäre Interventionsethik*, Paderborn, S. 107-132.
- Meyer, Kristin (2011): »Die moralische Bewertung humanitärer Interventionen«, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 97(1), S. 18-32.
- Müller, Olaf (2004): »Was wissen Sie über Kosovo? Fallstudie über Pazifismus, Propaganda und die Verquickung von Fakten mit Werten«, in: Georg Meggle (Hg.): *Humanitäre Interventionsethik*, Paderborn, S. 53-90.
- Nagel, Thomas (1972): »War and Massacre«, in: *Philosophy and Public Affairs* 1(2), S. 123-144.
- Norman, Richard (1995): *Ethics, Killing and War*, Cambridge.
- Schaber, Peter (2006): »Humanitäre Intervention als moralische Pflicht«, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 3, S. 295-303.
- Schramme, Thomas (2001): »Humanitäre Intervention: eine contradictio in adfecto?«, in: Michael Anderheiden/Stefan Huster/Stephan Kirste (Hg.): *Globalisierung als Problem von Gerechtigkeit und*

- Steuerungsfähigkeit des Rechts, ARSP Beiheft Nr. 79, Stuttgart, S. 97-119.
- Steinorth, Ulrich (2004): »Zur Legitimität der Kosovo-Intervention«, in: Georg Meggle (Hg.): Humanitäre Interventionsethik, Paderborn, S. 19-30.
- von Aquin, Thomas (1953): Summa theologica, in: Die deutsche Thomas-Ausgabe. Vollständige ungekürzte deutsch-latinische Ausgabe der Summa theologica, Bd. 18, hrsg. von der Albertus-Magnus-Akademie, Walberg bei Köln.
- von Kleist, Heinrich (1986): Werke und Briefe, Band 3, hrsg. von Justus Steller u. a., Frankfurt a.M.
- Zanetti, Véronique (2018): »Zur (Un)Gerechtigkeit des Krieges. Einige systematische Überlegungen«, in: Dagmar Kiesel/Cleophea Ferrari (Hg.): Gerechter Krieg?, Frankfurt a.M., S. 191-210.

Verletzen wir die Menschenrechte der Armen der Welt?¹

Thomas Pogge

1. EINLEITUNG

Wer genau sind die Armen dieser Welt? Der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* folgend, könnte man einen armen Menschen als einen definieren, der keinen sicheren Zugang hat zu einem »Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung.« (UN Documents 1948) Diese Definition ist vage, schließt aber wohl einen hohen Anteil der Weltbevölkerung ein. Im Jahr 2011, als das durchschnittliche Monatseinkommen pro Person 394 US-Dollar betrug, lebte die Hälfte der Weltbevölkerung von weniger als 80 US-Dollar pro Person und Monat (umgerechnet zu Marktkursen). Den meisten von ihnen fehlte das für das Überleben und den Lebensunterhalt notwendige Einkommen gemäß der Definition der Allgemeinen Erklärung. Dazu gehören fast alle, die 2011 zum ärmsten Viertel der Menschheit gehörten und somit von weniger als 30 US-Dollar pro Per-

1 Tienmu Ma, John Tasioulas und Lynn Tong danke ich für die vielen wertvollen Kommentare und Vorschläge zu diesem Text, der auf Pogge 2011 basiert und von Tobias Lentzler erstellt wurde.

son und Monat lebten. Selbst bei deutlich niedrigeren Preisen für Grundbedürfnisse kann ihr Lebensstandard nicht plausibel als ausreichend angesehen werden.²

In der Titelfrage, ob wir die Menschenrechte der Armen der Welt verletzen, meint ›wir‹ die Bürger der Industrieländer (z.B. die USA, die Europäische Union, Japan, Kanada, Australien und Neuseeland), die ausreichend Verstand, Bildung und politische Möglichkeiten haben, um für die Außenpolitik ihrer Regierung und für deren Rolle bei der Gestaltung und Durchsetzung supranationaler institutioneller Regelungen Mitverantwortung zu tragen. Folglich teilen Bürger der oben genannten Länder eine kollektive Verantwortung dafür, wie ihre Regierungen in ihrem Namen handeln. Während Kinder und Menschen mit schweren kognitiven Beeinträchtigungen von dieser Verantwortung ausgeschlossen sind, möchte ich andere nicht aufgrund ihres niedrigen Einkommens oder ihrer schlechten Ausbildung ausschließen. Wer hätte das Recht armen oder weniger gebildeten Bürgern zu sagen, dass sie keine solche Verantwortung hätten und sich nicht darum zu kümmern brauchen? Andererseits bin ich auch nicht bereit mit meinem Finger z.B. auf einen arbeitslosen Stahlarbeiter oder eine sich abmühende, alleinerziehende Mutter in den heutigen USA zu zeigen und über sie zu urteilen, dass sie ihrer Verantwortung als Bürger nicht gerecht werden (vgl. Satz 2005; Pogge 2005). Was hier zählt, ist das Urteil, das jeder von uns über sich selbst fällt. Ich persönlich glaube, dass ich für die Politik meines Landes mitverantwortlich bin, und ich erkläre, für welche Menschenrechtsdefizite ich mich für mitverantwortlich

2 Die Daten in diesem Abschnitt wurden mir freundlicherweise von Branko Milanovic (vormals Weltbank) in einem persönlichen E-Mail-Austausch am 25. April 2010 zur Verfügung gestellt (vgl. auch Milanovic 2011). Daten zu Ungleichheit und Armut werden gemeinhin nach der Kaufkraftparität bereinigt. Ich glaube, dass diese Praxis bei der Messung von Ungleichheit unangemessen ist, weil reichere Menschen es ja offensichtlich bevorzugen, dort zu leben, wo ein höheres Preisniveau vorherrscht (für eine detaillierte Analyse vgl. Pogge 2010a: 79-85; 213, FN 127).

halte und warum. Wenn Sie über diese Gründe nachdenken, müssen Sie selbst beurteilen, ob Sie die Verantwortung für die Politik Ihres Landes teilen und wenn ja, in welche Menschenrechtsverletzungen Sie dadurch verwickelt sind.

2. WAS BEDEUTET ES, EIN MENSCHENRECHT ZU VERLETZEN?

Menschenrechtsverletzungen involvieren sowohl die Nichterfüllung eines Menschenrechts als auch eine bestimmte kausale Verantwortung menschlicher Akteure für diese Nichterfüllung. Diese zwei Aspekte von Menschenrechtsverletzungen werde ich im Folgenden ausführen und hierbei auch auf ihr Verhältnis zu Moral und Recht eingehen.

2.1 Nicht-Erfüllung

Ein bestimmtes Menschenrecht einer bestimmten Person ist nicht erfüllt, wenn diese Person keinen sichereren Zugang zum Gegenstand dieses Menschenrechts hat. Dieser Gegenstand ist das, was das jeweilige Menschenrecht garantiert: z.B. Freizügigkeit, gleiche politische Teilhabechancen, Grundbildung oder das Recht auf körperliche Unversehrtheit. Was die Menschenrechte für die globalen Armen betrifft, so ist das unmittelbar relevante Menschenrecht das Recht auf Zugang zu einem angemessenen Lebensstandard. Aber denjenigen, denen ein solcher Zugang fehlt, fehlt in der Regel auch sicherer Zugang zu anderen Menschenrechten. So sind beispielsweise viele Menschen durch Armut gezwungen, ein Arbeitsverhältnis einzugehen, das sie schwerem Missbrauch etwa in einer Fabrik oder in einem privaten Haushalt aussetzt. Viele Frauen sind Übergriffen und Vergewaltigungen ausgesetzt, weil sie es sich nicht leisten können, sich von ihrem Ehemann scheiden zu lassen und in einer sicheren Wohnung zu leben. Andere werden von ihren Verwandten in die Prostitution verkauft oder werden Opfer von Menschenhändlern, die sie entführen oder mit dem falschen Verspre-

chen eines existenzsichernden Lohnes ins Ausland locken. Die meisten armen Menschen sind hilflos gegenüber Demütigung, Erniedrigung, Enteignung oder Unterdrückung, da es ihnen an Mitteln zur Verteidigung ihrer gesetzlichen Rechte fehlt.

Worin besteht dann die normative Bedeutung der empirischen Unterscheidung zwischen der Erfüllung und der Nichterfüllung eines bestimmten Menschenrechts einer bestimmten Person? Wenn man ein Menschenrecht auf einen bestimmten Gegenstand postuliert, stellt man mindestens die zwei folgenden Behauptungen auf: Erstens behauptet man, dass es von großer Bedeutung sei, dass Menschen zu diesem Gegenstand sicheren Zugang haben – dass ein solcher Zugang wichtigen Interessen des Rechteinhabers oder anderen Menschen dient. Zweitens behauptet man, dass diese wichtigen Interessen strenge Verpflichtungen anderer menschlicher Akteure rechtfertigen, um sicherzustellen, dass Menschen tatsächlich sicheren Zugang zu jenen Menschenrechten haben. Die zweite Behauptung scheidet, wenn die Zugangssicherheit nicht durch menschliches Handeln beeinflusst werden kann: Menschen können gegenwärtig beispielsweise weder Unsterblichkeit noch ein perfektes Gedächtnis garantieren. Auch scheidet sie dort, wo die Verpflichtung eines Gegenübers zu belastend wäre: Es besteht sicherlich ein berechtigtes Interesse an sicherem Zugang zu sexueller Intimität. Aber dieses Interesse ist doch nicht schwerwiegend genug, um die Bürden, welche die Sicherstellung eines solchen Zugangs anderen menschlichen Akteuren auferlegen würde, aufzuwiegen.

Die Existenz eines Menschenrechts setzt voraus, dass die zweite Behauptung erhärtet werden kann. Daraus folgt jedoch nicht, dass solche Verpflichtungen immer dann existieren, wenn ein Menschenrecht irgendeiner Person nicht erfüllt ist. Wenn eine von anderen menschlichen Akteuren weit entfernt lebende Person ohne Nahrung oder Obdach ist, ist ihr Menschenrecht auf einen adäquaten Lebensstandard nicht erfüllt, und dennoch mag seitens Anderer keine Verpflichtung bestehen, diese Person mit dem zu versorgen, was ihr fehlt, weil sie diese nicht erreichen können. Eine ähnliche Schlussfolgerung scheint triftig, wenn eine Person ohne Nahrung oder Obdach in einem sozialen

Kontext lebt, wo es denen, die sie unterstützen könnten, ebenfalls an lebensnotwendigen Gütern mangelt. In diesem Falle wäre das Erbringen einer Hilfeleistung zu beschwerlich, um sie zu verlangen. Diese Szenarios negieren jedoch nicht die Argumente für das Bestehen des in Frage stehenden Menschenrechts, da sie die Existenz korrespondierender Verpflichtungen nicht allgemein infrage stellen. In unserer Welt gibt es eindeutig Menschen, von denen plausibel gefordert werden kann, dass sie dabei helfen, anderen sicheren Zugang zu einem minimal angemessenen Lebensstandard zu verschaffen. Darüber hinaus ist es eindeutig von großer Wichtigkeit, dass Menschen sicheren Zugang zu einem minimal angemessenen Anteil an Grundgütern wie Nahrungsmitteln, Bekleidung, Wohnraum oder medizinischer Versorgung haben. Und so ist das Menschenrecht, welches in Art. 25 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* behauptet wird, gut begründet, selbst wenn seine Nichterfüllung nicht in jedem einzelnen Fall Verpflichtungen auslöst.

Derselbe Gedanke kann mittels der Unterscheidung zwischen Pflichten und Verpflichtungen ausgedrückt werden. Pflichten sind allgemein; Verpflichtungen sind spezifisch. Beispielsweise könnte eine Person die allgemeine Pflicht haben, ihre Versprechen einzuhalten, und die daraus abgeleitete Verpflichtung, ein Buch an ihren Kollegen zurückzugeben. Eine Pflicht erzeugt eine Verpflichtung nur unter bestimmten Umständen: Die Pflicht, seine Versprechen zu halten, erzeugt keine Verpflichtungen, wenn man keine Versprechen gemacht hat; und die Pflicht, Nahrung an leicht erreichbare hungrige Menschen abzugeben, erzeugt keine Verpflichtungen, wenn es solche hungrigen Menschen nicht gibt oder es einem selbst an Nahrung mangelt. Obgleich in diesen Situationen aus der Pflicht keine Verpflichtungen erwachsen, widerlegt dies nicht die Existenz der Pflicht, solange sie in anderen Situationen, die realistischerweise auftreten könnten, Verpflichtungen erzeugen würde.

Welches sind also die Pflichten, die mit den Menschenrechten und spezifischer mit dem Menschenrecht auf einen minimal angemessenen Lebensstandard korrespondieren? Zur Beantwortung dieser Frage ist

die Beachtung der Trias ›respektieren – schützen – erfüllen‹ unverzichtbar, die ein Grundpfeiler des Denkens internationaler Organisationen auf diesem Gebiet geworden ist. Diese Trias geht auf Henry Shues wegweisendes Buch *Basic Rights* zurück, in dem er argumentiert, dass jedes Grundrecht drei verschiedene korrelative Pflichten hervorbringt: andere Entbehrungen nicht auszusetzen, andere vor Entbehrungen zu schützen und Bedürftigen zu helfen (vgl. Shue 1996: 60).

Inspiziert von dieser Typologie, machten Asbjorn Eide und Philip Alston (1984; Alston/Tomaševki 1984) die Trias ›respektieren – schützen – erfüllen‹ bekannt, die anschließend im berühmten *General Comment 12* sorgfältig ausgearbeitet und 1999 vom UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verabschiedet wurde. Art. 15 dieses *General Comment* liest sich wie folgt:

»The right to adequate food, like any other human right, imposes three types or levels of obligations on States parties: the obligations to respect, to protect and to fulfil. In turn, the obligation to fulfil incorporates both an obligation to facilitate and an obligation to provide. The obligation to respect existing access to adequate food requires States parties not to take any measures that result in preventing such access. The obligation to protect requires measures by the State to ensure that enterprises or individuals do not deprive individuals of their access to adequate food. The obligation to fulfil (facilitate) means the State must proactively engage in activities intended to strengthen people's access to and utilization of resources and means to ensure their livelihood, including food security. Finally, whenever an individual or group is unable, for reasons beyond their control, to enjoy the right to adequate food by the means at their disposal, States have the obligation to fulfil (provide) that right directly. This obligation also applies for persons who are victims of natural or other disasters.« (Committee on Economic, Social and Cultural Rights 1999)

Diese Überlegungen akzeptieren weitestgehend zwei Einschränkungen, die in der Welt der internationalen Beziehungen als gegeben angesehen werden: dass die Menschenrechte insbesondere Staaten verpflichten, und dann insbesondere diejenigen Staaten, zu denen die betreffende

Person – durch Staatsbürgerschaft, Wohnsitz oder physische Anwesenheit – in einem bestimmten Verhältnis steht. Ich hebe diese Einschränkungen hervor, weil ich sie im Verlauf dieser Arbeit ebenso hinterfragen werde wie den bequemen Glauben, den sie stützen: dass die unerfüllten Menschenrechte verarmter Ausländer lediglich deren Regierungen und Mitbürger in die Pflicht nehmen, nicht aber uns.

2.2 Menschenrechte im Verhältnis zu Recht und Moral

Seit dem Zweiten Weltkrieg hat sich international sowie in vielen nationalen Rechtssystemen ein beeindruckender Korpus an Rechtsdokumenten in Bezug auf die Menschenrechte entwickelt. Jedoch sind die Menschenrechte nicht bloß Teil des Rechts, sondern formulieren auch einen moralischen Standard, dem jedwede Rechtsordnung genügen sollte. Sogar das Recht selbst verankert die Menschenrechte in einer Weise, die über das Recht hinausweist: In Form einer Normativität nämlich, die in ihrer Existenz nicht vom Recht abhängt und nicht durch eine gesetzliche oder juristische Anordnung bzw. durch andere Mechanismen der Gesetzgebung wie Verträge oder internationale Bräuche verändert oder aufgehoben werden kann. Dieser Punkt ist in der rechtlichen Trennung von Völkergewohnheitsrecht und *ius cogens* – einer Reihe von Normen, deren Gültigkeit über das Ermessen von Staaten hinausgeht – artikuliert.³ Dieser Aspekt wird auch in vielen Rechtsdokumenten deutlich ausgedrückt; so z.B. in der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, welche die »Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen« (Kursivierung von mir, TP) fordern. Mit dieser – in vielen Appellen an die »international anerkannten Menschenrechte« widergespiegelten – Formulierung, präsentieren sich die Regierungen als Akteure, die bestimmte Rechte in ihrer Gesetzgebung anerkennen und nicht als solche, die diese Rechte *de no-*

3 Das *ius cogens* beinhaltet mindestens Normen, die Angriffskrieg, Genozid, Sklaverei, Folter und Piraterie verbieten.

vo erschaffen. Ihr Gebrauch des Wortes ›unveräußerlich‹ unterstreicht diese Schlussfolgerung: Ein unveräußerliches Recht ist ein Recht, welches seine Besitzer nicht verlieren können; durch nichts, was sie selbst tun (Verzichtserklärung oder Verwirkung), noch durch irgendetwas, was andere z.B. durch Veränderung des Rechts tun. Die nationale und internationale Menschenrechtsgesetzgebung ist daher nicht nur aufgrund ihres Inhalts – dem kompromisslosen Beharren auf der Würde eines jeden einzelnen Menschen gegen jede Art von Macht und Privileg – sondern auch aufgrund ihrer Selbstbeschränkung bemerkenswert. Die Menschenrechtsgesetzgebung erklärt sich nicht zur Quelle der Menschenrechte, sondern postuliert im Gegenteil, dass alle Menschen bestimmte Menschenrechte haben; ungeachtet der Tatsache, ob diese in ihrem Rechtssystem oder überhaupt irgendwo anders anerkannt werden. Die Menschenrechte sind im Rechtssystem in einer Weise proklamiert, die impliziert, dass diese Rechte eine unabhängige Existenz haben und daher bestanden bevor sie proklamiert wurden und selbst dann weiterbestehen würden, wenn Regierungen ihre rechtliche Anerkennung zurückzögen.

Diese – aus dem entsetzlichen Missbrauch des Rechts in Nazi-Deutschland geborene – Selbstbeschränkung des Rechts, ist ein großer Fortschritt der menschlichen Zivilisation. Diesen Fortschritt nur deshalb zu begrüßen, weil Regierungen ihn befürwortet haben, würde den Kern ihrer Befürwortung verfehlen. Regierungen haben diesen Schritt in einer Weise unternommen, der eindeutig anerkennt, dass dieses Recht unabhängig von ihrer Bestätigung gilt. Sie haben anerkannt, dass die Nazis selbst im Falle eines Kriegsgewinns die Menschenrechte nicht hätten abschaffen können – wie systematisch auch immer sie diese in Recht und Praxis verletzt hätten. Der Fortschritt sollte in diesem Geiste befürwortet werden. Die Gesetzestexte, in denen Regierungen die Menschenrechte formulieren und die damit zusammenhängenden Pflichten ausführen, verdienen selbstverständlich besondere Beachtung. Jedoch sollte man bei der Untersuchung dieser Texte auch verstehen, dass sie ihrem eigenen Selbstverständnis zufolge nicht endgültig sind. Die Fragen, ob es Menschenrechte gibt, welche Menschen-

rechte es gibt und welche Pflichten diese Menschenrechte implizieren, werden nicht allein durch die Texte festgelegt. Da die Menschenrechtsgesetzgebung in dieser Weise über sich selbst hinausweist, lässt sich die Frage, welche Pflichten die Menschenrechte implizieren, nicht auf die Frage herunterbrechen, welche Pflichten zuständige Gerichte in ihrer Anwendung geltenden Rechts anerkennen würden.

2.3 Von der Nicht-Erfüllung zur Verletzung

Was ist die Beziehung zwischen der Nicht-Erfüllung eines Menschenrechts und seiner Verletzung? Um diese Frage zu beantworten, müssen wir verschiedene Arten von Kausalbeziehungen unterscheiden, über die das Handeln eines Akteurs die Erfüllung eines Menschenrechts einer Person beeinflussen kann. Im *General Comment 12* werden vier Kausalbeziehungen unterschieden. Wenn man diese Unterscheidungen ohne die künstliche Begrenzung auf Staaten rekonstruiert, so kann man sagen, dass die Menschenrechte menschlichen Akteuren vier unterschiedliche Pflichten auftragen: Pflichten, die Menschenrechte zu *respektieren* (nicht zu verletzen); Pflichten, die Menschenrechte (d.h. den Zugang zu ihren Gegenständen) zu *schützen*; Pflichten, sicheren Zugang zu Gegenständen von Menschenrechten zu *fördern* sowie Pflichten, Gegenstände von Menschenrechten *bereitzustellen*.

Meine Diskussion wird sich auf Fälle konzentrieren, in denen die Nicht-Erfüllung der Pflicht als Menschenrechtsverletzung zählt. Nicht jede durch Menschen vermeidbare Nicht-Erfüllung eines Menschenrechts ist eine Verletzung dieses Menschenrechts. Die Nicht-Erfüllung eines Menschenrechts ist nur dann eine Menschenrechtsverletzung, wenn menschliche Akteure sie verursachen und dabei wissen oder wissen sollten, dass ihr Verhalten diese Wirkung haben könnte.

Die deutlichsten Fälle von Menschenrechtsverletzungen sind Verstöße gegen die Pflicht, Menschenrechte zu respektieren, also die Pflicht »keine Maßnahmen zu ergreifen, die verhindern«, dass Menschen sicheren Zugang zum entsprechenden Gegenstand eines Menschenrechtes haben. In Anlehnung an diese Negativformulierung wer-

den solche Pflichten als negative Pflichten bezeichnet: also als Pflichten, die man durch Nichtstun erfüllen und gegen die man nur durch aktives Handeln verstoßen kann. Diese Pflichten verbieten Handlungen, die plausibel vermeidbar sind und vorhersehbar dazu führen, dass ein Mensch daran gehindert wird, sicheren Zugang zum Gegenstand eines Menschenrechts zu genießen.

Pflichten, etwas oder jemanden zu schützen, und Pflichten, etwas bereitzustellen, sind dahingehend ähnlich, dass sie beide positive Pflichten sind: Pflichten also, die eine aktive Intervention erfordern und nicht durch Nichtstun erfüllt werden können. Die beiden Arten positiver Pflichten unterscheiden sich hinsichtlich der Bedrohung, durch die sie ausgelöst werden, und hinsichtlich der Intervention, die sie erfordern. Die Schutzpflichten werden so verstanden, dass menschliche Akteure dazu verpflichtet sind, *präventiv* einzugreifen, wenn die Erfüllung von Menschenrechten durch *soziale* Bedrohungen gefährdet ist; also durch andere menschliche Akteure, die sich – vielleicht versehentlich – anschicken so zu handeln, dass die Erfüllung von Menschenrechten gefährdet ist. Schutzpflichten erfordern, dass man die relevanten Menschenrechtsgegenstände dadurch sichert, dass man entweder die potenziell schädlichen Handlungen oder deren potenziell schädliche Auswirkungen verhindert. Bereitstellungspflichten kommen bei sozialen und anderen Bedrohungen (z.B. Naturkatastrophen) ins Spiel und verlangen nicht die Abwehr der Bedrohung, sondern eine Kompensation der schädlichen Auswirkungen. Positive Pflichten dieser beiden Arten sind insofern komplementär, als die einen oft irrelevant werden, wenn die anderen erfüllt wurden: Wenn UN-Truppen die Belagerung einer Stadt brechen und so die normale Lebensmittelversorgung wiederherstellen, wird die Pflicht, für die Stadtbevölkerung Nahrung bereitzustellen, hinfällig. Umgekehrt kann die Bereitstellung von Lebensmitteln, z.B. über eine Luftbrücke, die Pflicht hinfällig machen, die Belagerung der Stadt zu brechen, die die Stadtbewohner von ihrer normalen Lebensmittelversorgung abschneidet.

Pflichten auf Naturkatastrophen zu reagieren, welche die Erfüllung der Menschenrechte bedrohen, werden gemeinhin als Bereitstellungs-

pflichten angesehen. Diese auch für Menschenrechtsdokumente (einschließlich dem General Comment 12) typische Praxis ist bedauerlich, weil sie die Tatsache verdeckt, dass man sozialen Bedrohungen auf zwei grundlegend unterschiedliche Weisen begegnen kann: dadurch, dass man verhindert, dass der Schaden die Menschen erreicht, oder dadurch, dass man den Menschen hilft, mit ihm umzugehen. Die Rede von Bereitstellungspflichten lenkt unsere Aufmerksamkeit auf letzteren Ansatz – und tatsächlich fokussieren sich fast alle internationalen Bemühungen im Umgang mit Naturkatastrophen darauf, *ex post* zu helfen, anstatt *ex ante* oft kostengünstigere Prävention zu betreiben. Ein guter Schritt, um diese irrationale Tendenz zu korrigieren, wäre es, die Pflicht Menschen vor Naturkatastrophen zu schützen als gesonderte Kategorie der mit den Menschenrechten zusammenhängenden Pflichten aufzuführen.

Die positiven Pflichten, wie ich sie hier skizziert habe, sind für das Thema der Menschenrechtsverletzungen weitestgehend irrelevant. Allerdings sollten hier noch zwei weitere Aspekte über sie erwähnt werden. Erstens verstoßen jene, die wirkungsvolles Handeln gemäß einer Schutz- oder Bereitstellungspflicht verhindern, normalerweise gegen die Pflicht, Menschenrechte zu respektieren und können daher als Menschenrechtsverletzer angesehen werden. Jene zum Beispiel, die Rettungsschiffe daran hindern, ertrinkenden Flüchtlingen im Mittelmeer zur Hilfe zu kommen, töten dadurch die infolge ihres Handelns umkommenden Flüchtlinge.

Zweitens kann auch das Unterlassen von Schutz oder Bereitstellung eine Menschenrechtsverletzung darstellen, und zwar in Fällen, in denen Akteure eine besondere Rolle übernommen haben, die Schutz- oder Bereitstellungsleistungen beinhaltet. Bleibt z.B. ein Polizist passiv, wenn er einen gewalttätigen Angriff sieht, so verletzt er nicht nur seine Pflicht zu schützen (wie man es einem Zivilisten vorhalten könnte), sondern auch seine negative Pflicht, nicht ein Amt zu übernehmen und dann die damit verbundenen Aufgaben zu vernachlässigen. Dieser Fall ist dem des Versprechens analog, bei dem die negative Pflicht,

sein Versprechen nicht zu brechen, zur positiven Verpflichtung führen kann, eine versprochene Handlung auszuführen.

Im General Comment 12 werden die Pflichten von Staaten erläutert, proaktiv Anstrengungen zu unternehmen, um den Zugang der Menschen zu Mitteln der Existenzsicherung, einschließlich der Ernährungssicherheit, zu verbessern. Die Autoren des General Comment 12 führen eine eigenständige Kategorie von Ermöglichungspflichten ein, die sich eindeutig von Bereitstellungspflichten unterscheiden. Dies spiegelt die Erkenntnis wider, dass der Umfang, in dem die Menschenrechte erfüllt sind, auch von der Gesamtheit der in einer Gesellschaft herrschenden Rahmenbedingungen abhängt. Die wichtigsten Rahmenbedingungen hängen davon ab, wie der Staat die Gesellschaft organisiert. So hat die Wirtschaftsordnung einer Gesellschaft tiefgreifende Auswirkungen auf die Einkommens- und Vermögensverteilung; ihr Strafrechtssystem auf die Gefahren, die Bürgern durch kriminelle Aktivitäten und Übergriffe der Sicherheitskräfte drohen; und ihr Bildungssystem auf die Möglichkeiten verschiedener Bürger, sich effektiv an der Politik zu beteiligen und ihre gesetzlichen Rechte wahrzunehmen. Schlecht organisierte Gesellschaften produzieren massive Menschenrechtsdefizite. Als Reaktion auf diese Bedrohungen kann man versuchen, die regierenden Eliten und auch andere Bürger an ihre Respektierungs-, Schutz- und Bereitstellungspflichten zu erinnern. Wirksamer ist es jedoch in der Regel, strukturelle Reformen der Gesellschaft, also ihre Reorganisation zu betreiben.

Ermöglichungspflichten stellen daher eine wichtige Ergänzung dar, welche die Bedeutsamkeit institutioneller Regelungen für die Erfüllung der Menschenrechte hervorhebt. Diese Bedeutsamkeit wird übersehen, wenn man die Erfüllung der Menschenrechte aus rein interaktioneller Sicht begreift. Diese Sichtweise kann, etwas vereinfacht, so verstanden werden: 1) Die Menschenrechte wären weitgehend erfüllt, wenn alle Menschen ihren Respektierungspflichten nachkämen; 2) Manche Akteure tun dies nicht und lösen durch ihre Bereitschaft zur Verletzung von Menschenrechten Schutzpflichten aus; 3) Die Bereitschaft und Fähigkeit von Akteuren, ihren Schutzpflichten nachzukommen, reicht

nicht aus, um alle Verstöße gegen Respektierungspflichten zu verhindern oder ihnen vorzubeugen; 4) Dieser Umstand löst, zusammen mit dem Auftreten von Naturkatastrophen, Bereitstellungspflichten aus, d.h., Pflichten, Menschen bei der Überwindung von Hindernissen zu helfen, die ihnen den Zugang zu den Gegenständen bestimmter Menschenrechte verwehren (vgl. Waldron 1989: 503, 510; Shue 1996: 156; Pogge 2009: 113).

Diese rein interaktionelle Analyse von Menschenrechtsdefiziten muss durch eine institutionelle Analyse ergänzt werden, welche solche Defizite zunächst auf ungerechte gesellschaftliche Institutionen zurückführt: auf die Regeln und Verfahren, Rollen und Behörden, die unsere Gesellschaften und andere Sozialsysteme gestalten und organisieren. Diese beiden Arten von Analyse ergänzen sich oft gegenseitig. So gibt es in jedem Fall von Versklavung mindestens einen verantwortlichen Akteur, der einen Menschen, typischerweise mit Gewalt oder Einschüchterung, seiner Herrschaft unterwirft. Für den Fortbestand von Sklaverei in großem Umfang sind jedoch ungerechte gesellschaftliche Institutionen verantwortlich, die z.B. (früher in der schlechten, alten Zeit) Eigentumsrechte an Personen vorsahen oder (in der vermeintlich aufgeklärten Gegenwart) massiv lebensbedrohliche Armut reproduzieren und oft die Menschenrechte von Ausländern aus armen Entwicklungsländern nicht effektiv anerkennen.⁴

Im Gegensatz zu solchen Fällen, in denen sich die beiden Analysen gegenseitig ergänzen, gibt es auch viele Fälle, in denen die institutionelle über die interaktionelle Analyse hinausreicht und hierdurch die institutionelle Vermeidung von Menschenrechtsdefiziten ermöglicht, die durch eine rein interaktionelle Analyse schwer zu verhindern wären. Armut und Hunger sind hierfür Beispiele. Wenn Menschen zu arm sind, um ihre Grundbedürfnisse sicher befriedigen zu können, gibt es manchmal bestimmte Akteure, die diese Armut verursacht haben. In

4 Der besten Schätzung zufolge lag die Zahl moderner Sklaven im Jahr 2016 bei 40.3 Millionen (vgl. hierzu den Global Slavery Index 2018) und damit höher als jemals im 19. Jahrhundert.

vielen Fällen jedoch ist Hunger systemisch bedingt. Er tritt im Rahmen einer bestimmten Wirtschaftsordnung durch Effekte auf, die viele Marktteilnehmer gemeinsam hervorrufen. Diese Marktteilnehmer können nicht absehen, wie sie, in Zusammenwirkung mit vielen anderen, durch ihre Entscheidungen die Schicksale bestimmter Individuen und die allgemeine Verbreitung schwerer Armut beeinflussen. Während es eindeutig ist, was z.B. Ehemänner nicht tun dürfen, um das Recht ihrer Ehefrauen auf körperliche Unversehrtheit zu respektieren, ist es nicht klar und möglicherweise unerkennbar, was Marktteilnehmer nicht tun dürfen, um das Menschenrecht anderer auf einen angemessenen Lebensstandard zu respektieren. Dieses Menschenrecht kann am besten durch geeignete sozioökonomische Regelungen realisiert werden, wie sich anhand derjenigen Länder zeigt, die für eine entsprechende institutionelle Ausgestaltung ihrer sozioökonomischen Institutionen gesorgt haben.

Ein Beispiel für institutionelle Analysen mit moralischer Absicht ist John Rawls' bedeutendes Werk *A Theory of Justice* (1971). Während sich das Werk auf gesellschaftliche Institutionen und konkreter auf die Grundstruktur einer unter modernen Bedingungen bestehenden Gesellschaft konzentriert, ist seine normative Botschaft an die Bürger eben jener nationalen Gesellschaften gerichtet. Für Rawls ist die »Gerechtigkeit eine grundlegende natürliche Pflicht«, die uns auffordert, »vorhandene und für uns geltende gerechte Institutionen zu unterstützen und ihre Regeln zu beachten [...] [sowie] [...] auch die Förderung noch nicht verwirklichter gerechter Regelungen« (Rawls 1979: 137) zu betreiben. Sein Argument für eine solche natürliche Pflicht zur Gerechtigkeit ist wichtig, um zu zeigen, wie Mitglieder einer Gesellschaft sozioökonomische Mängel oder Ungleichheit institutionell angehen können. Jedoch enthält die Formulierung von Rawls' Argument etwas, das ich als schwerwiegenden und einflussreichen Fehler erachte. Dieser liegt in der gedankenlosen Annahme, dass unsere Bürgerpflichten in Bezug auf gesellschaftliche Institutionen, in deren Gestaltung und Aufrechterhaltung wir eingebunden sind, einzig und allein positive Pflichten sind. Wenn die Pflicht der Bürger, sich um die Gerechtigkeit ihrer

geteilten gesellschaftlichen Institutionen zu kümmern eine positive ist, ist diese nach einer weitverbreiteten und von Rawls wiederholten Annahme von geringerer Bedeutung – womit Rawls unsere Verantwortung für die Gerechtigkeit unserer gemeinsamen sozialen Institutionen marginalisiert.

Politische Denker und Juristen nach Rawls haben dessen Sichtweise, dass wir hinsichtlich der Gerechtigkeit gesellschaftlicher Institutionen eine nur positive Pflicht haben, unhinterfragt übernommen, ohne dabei zu erkennen, wie bedeutsam und zugleich anfechtbar sie ist. Das Problem liegt hierbei nicht im Inhalt dieser Pflichten; Rawls und seine Nachfolger lassen keine Pflichten aus. Das Problem betrifft vielmehr die Art der Pflicht und ihr Gewicht. Aus der gegenwärtig konventionellen Sichtweise haben die gesellschaftlichen Institutionen einer Gesellschaft erheblichen Einfluss auf das Leben ihrer Mitglieder. Daher sollten Regierung und Bürger diese Institutionen verbessern, zur Förderung von Gerechtigkeit (Rawls) oder der Erfüllung von Rechten (Shue). Aber diese positive Pflicht kann nicht erklären, welche besondere Verantwortung menschliche Akteure in Bezug auf sozialen Institutionen haben, an deren Gestaltung oder Aufrechterhaltung sie selbst beteiligt sind.

Mein Anliegen, die obige Sichtweise zu ergänzen, kann mit einer dramatischen Analogie eingeleitet werden. Stellen Sie sich eine Fahrerin vor, die ein schwer verletztes Kind am Straßenrand liegen sieht. Als Einheimische kennt die Fahrerin die Gegend gut und weiß genau, wie sie den Jungen schnell zur nächsten Notaufnahme bringen kann. Die Fahrerin erkennt, dass der Junge reichlich Blut verliert und leicht sterben kann, wenn sie ihn nicht dort hinfährt. Unter Berücksichtigung all dieser Aspekte führt ihre Pflicht, Menschen in Not zu helfen, zu einer strengen Verpflichtung, den Jungen ins Krankenhaus zu bringen.

Lassen Sie uns der Geschichte nun ein weiteres Detail hinzufügen. Jenes nämlich, dass es die Fahrerin selbst war, die den Unfall verursacht hat: Durch ein Telefonat auf ihrem Handy abgelenkt, sah sie den Jungen zu spät und fuhr ihn an. Diese neue Information ändert nichts an der anfänglichen Schlussfolgerung, dass sie den Jungen ins Kran-

kenhaus bringen sollte. Aber diese Schlussfolgerung wird nun durch einen zusätzlichen und schwerwiegenderen moralischen Grund gestützt: Wenn der Junge stirbt, wird sie ihn getötet haben. Ihre negative Pflicht, nicht zu töten, führt somit zu einer weiteren, noch strengeren Verpflichtung mit identischem Inhalt: Sie muss den Jungen so schnell und sicher wie möglich ins Krankenhaus bringen.

Die Kernaussage dieser Analogie ist, dass die Bürger einer Gesellschaft grundsätzlich zwei Verpflichtungen haben, deren Institutionen gerechter zu gestalten. Die eine Verpflichtung ergibt sich aus der allgemeinen positiven Pflicht, die Gerechtigkeit gesellschaftlicher Institutionen zu fördern, um die Rechte und Bedürfnisse von Menschen überall zu schützen. Die andere Verpflichtung ergibt sich aus der negativen Pflicht, nicht an der Gestaltung oder Durchsetzung ungerechter gesellschaftlicher Institutionen mitzuwirken. In Bezug auf die Heimatgesellschaft eines Bürgers ist der Inhalt dieser beiden Verpflichtungen grundsätzlich derselbe. Allerdings unterscheidet er sich in seiner Stringenz. Es ist schlimmer eine Ungerechtigkeit bestehen zu lassen, wenn man an ihr mitwirkt, als wenn man nur ein unschuldiger Zuschauer ist. Wenn sich diese Ungerechtigkeit in Form eines Menschenrechtsdefizits äußert, so ist man im erstgenannten Fall jemand, der die Menschenrechte verletzt; nicht aber im zweiten Fall. Dieser Umstand bietet eine zusätzliche, stärkere und nicht-instrumentelle Begründung dafür an, warum z.B. ein typischer türkischer Bürger seine politischen Reformbemühungen eher auf die Türkei als auf Paraguay konzentrieren sollte. Wenn die Türkei so organisiert ist, dass erhebliche und vermeidbare Menschenrechtsdefizite fortbestehen, dann sind türkische Bürger an einer Menschenrechtsverletzung beteiligt. Im Gegensatz hierzu sind sie nicht auf gleiche Weise in bestehende institutionelle Ungerechtigkeiten Paraguays verwickelt.

Der General Comment 12 hat Recht, wenn er anerkennt, dass die Erfüllung der Menschenrechte stark durch gesellschaftliche Institutionen beeinflusst wird. Es ist ebenfalls richtig, die wichtigen Pflichten, die menschliche Akteure in Bezug auf die Gestaltung gesellschaftlicher Institutionen haben, dadurch anzuerkennen, dass Ermöglichungspflich-

ten als eigene Kategorie ausgewiesen werden. Allerdings muss dieser eine weitere, eigenständige Kategorie von Pflichten hinzugefügt werden. Jene nämlich, dass menschliche Akteure sich nicht an der Gestaltung oder Durchsetzung gesellschaftlicher Institutionen beteiligen dürfen, die vorhersehbar und vermeidbar dazu führen, dass Menschenrechte nicht erfüllt sind. Durch ihren Fokus auf gesellschaftliche Institutionen und den damit verbundenen Zweck, Menschenrechtsdefizite durch institutionelle Reformen abzubauen, stehen diese Pflichten den Ermöglichungspflichten nahe. Ihr negativer Charakter verbindet sie andererseits mit Respektierungspflichten: Zu einem Menschenrechtsverletzer kann man auch dadurch werden, dass man sich an der Gestaltung oder Durchsetzung sozialer Institutionen beteiligt, unter denen Menschenrechte vorhersehbar und vermeidbar unerfüllt bleiben.

2.4 Menschenrechte und supranationale Regelsysteme

Wie die vorangegangene Diskussion zeigt, ist der Begriff einer Menschenrechtsverletzung ein relationales Prädikat, demzufolge menschliche Akteure spezifische Verantwortlichkeiten in Bezug auf unerfüllte Menschenrechte haben. Wenn viele Paraguayer keinen angemessenen Lebensstandard erreichen können, dann kann dies auf eine Menschenrechtsverletzung seitens der politischen und ökonomischen Elite Paraguays hindeuten, da sie an der Durchsetzung ungerechter gesellschaftlicher Institutionen in Paraguay mitwirken und außerdem vielleicht indigene Bedienstete und Angestellte ausnutzen. Dasselbe Menschenrechtsdefizit zeigt auf Seiten eines reichen türkischen Bürgers keine Menschenrechtsverletzung an. Selbst wenn er leicht die Menschenrechtssituation für Paraguayer verbessern könnte, ist er doch nicht an deren Ausnutzung oder der Gestaltung oder Durchsetzung ungerechter gesellschaftlicher Spielregeln gegen sie beteiligt, und verletzt insofern allenfalls eine positive Pflicht. Nicht einmal das gilt für die meisten armen, marginalisierten Menschen. Denn entweder sind sie nicht in der Lage, das Menschenrechtsdefizit in Paraguay wirksam abzubauen, oder es ist ihnen moralisch nicht zumutbar, die Risiken und Kosten einer

solchen Initiative zu tragen. Normalerweise verletzen also die Mitglieder einer Gesellschaft, deren Menschenrechte durch die Regeln dieser Gesellschaft verletzt werden, keine negative oder positive Pflicht, wenn sie sich gegen diese Menschenrechtsverletzungen nicht zur Wehr setzen.

Lassen Sie uns kurz die beiden zentralen Punkte über den Begriff der Menschenrechtsverletzung zusammenfassen. Einer davon ist die Aufforderung, der Tendenz zu widerstehen, den Ausdruck ›Menschenrechtsverletzung‹ zu entleeren, indem man ihn in einem weiten Sinne gebraucht, sodass er alle bzw. alle vermeidbaren Fälle von unerfüllten Menschenrechten einschließt. Wenn möglich, sollte er vor all den politischen Predigern und medialen Schwafelern geschützt werden, die nach immer stärkeren Ausdrücken suchen, um ihre besondere Betroffenheit zu dokumentieren. Menschenrechtsverletzungen sind weder tragische Vorfälle, wie die Zerstörung einer Stadt durch einen Meteoriten, noch schuldhafte Versäumnisse, genug Schutz oder Hilfe anzubieten. Menschenrechtsverletzungen sind Verbrechen, die von bestimmten menschlichen Akteuren begangen werden, die wir identifizieren sollten, um sie zur Veränderung ihres Verhaltens zu bringen oder sie auf andere Weise zu stoppen.

Der andere Punkt ist, dass Menschenrechtsverletzungen in zwei Varianten auftreten, von welchen eine oft übersehen wird. Es gibt die *interaktionelle Variante*, in der individuelle oder kollektive menschliche Akteure Dinge tun, bei denen sie beabsichtigen, vorhersehen oder vorhersehen sollten, dass sie andere Menschen ihres sicheren Zugangs zu den Gegenständen ihrer Menschenrechte berauben. Und es gibt die *institutionelle Variante*, in der menschliche Akteure durch von ihnen gestaltete und durchgesetzte soziale Institutionen – wie sie beabsichtigen, vorhersehen oder vorhersehen sollten – andere Menschen vermeidbar ihres sicheren Zugangs zu Menschenrechtsgegenständen berauben. Dass die institutionelle Variante oft von denen übersehen wird, die privilegiert genug sind, über Gerechtigkeit und Menschenrechte zu theoretisieren, hängt damit zusammen, dass ihre Anerkennung den Blick auf ein großes Verbrechen gegen die Menschlichkeit freigeben

würde, an dem wir privilegierten Theoretiker und unsere Leser mitwirken. Dieses große Verbrechen besteht darin, dass wir auf supranationaler Ebene an der Gestaltung und Durchsetzung ungerechter institutioneller Regelungen beteiligt sind, die vorhersehbar und vermeidbar für mindestens die Hälfte aller schweren Armut auf der Welt verantwortlich sind, welche wiederum den Großteil des gegenwärtigen globalen Menschenrechtsdefizits ausmacht.

Bewusst oder unbewusst verschleiern normative Theoretiker dieses Verbrechen auf zwei zentrale Weisen. Die traditionelle Verschleierung stellt nationale Staatsgrenzen als moralische Wasserscheiden dar. Jeder Staat ist für die Erfüllung der Menschenrechte in seinem Hoheitsgebiet verantwortlich; und ausländische Akteure haben allenfalls positive Schutz- und Bereitstellungspflichten (vgl. Rawls 1999: 37, 106-119).

Neben diesem traditionellen Ansatz gibt es noch eine weitere, neuere Form der Verschleierung, deren Entstehung und Erfolg dem Phänomen der Globalisierung zu verdanken sind. Eine zentrale Komponente der Globalisierung, ist ein zunehmend dichtes und einflussreiches globales Regelsystem sowie eine Vielzahl an neuen internationalen, supranationalen und multinationalen Akteuren. Diese transnationalen Regeln und Akteure beeinflussen insbesondere ärmere Gesellschaften, indem sie nicht nur den immer größer werdenden Anteil an grenzüberschreitenden Interaktionen, sondern zunehmend auch rein nationale Interaktionen gestalten und regulieren. Angesichts der offensichtlich tiefgreifenden Auswirkungen dieser transnationalen Regeln und Akteure auf das Leben der Menschen weltweit ist es unhaltbar geworden, für diese eine moralfreie Zone zu behaupten, in welcher das Konzept der Gerechtigkeit keine Anwendung findet.⁵

Der neuere Ansatz akzeptiert diese Unhaltbarkeit und trägt ihr durch positive Ermöglichungspflichten Rechnung. Zusätzlich zu den positiven Schutz- und Bereitstellungspflichten schreibt er Akteuren die positive Pflicht zu, die Verwirklichung der Menschenrechte durch

5 Diese Behauptung wurde im Anschluss an Rawls durch Thomas Nagel (2005) aufgestellt.

Verbesserung supranationaler Spielregeln zu befördern. Wie die anderen beiden positiven Pflichten wird jedoch auch diese neue Pflicht als ›unvollkommen‹ verstanden, denn sie lässt ihren Trägern fast uneingeschränktes Ermessen darin, was und wie viel sie tun. Von dort ist es nur ein kleiner Schritt zu der Position, welche die USA in einer ›interpretativen Erklärung‹ dargelegt haben, die sie in Bezug auf die Römische Erklärung für Welternährungssicherheit veröffentlichten:

»Die Verwirklichung eines ›Rechts auf Nahrung‹ oder eines ›Grundrechts auf Hungerfreiheit‹ ist ein Ziel oder Bestreben, das schrittweise verwirklicht werden soll und keine internationalen Verpflichtungen impliziert.« (UN Food and Agriculture Organization 1996: 196f.)

Die neuere Verschleierung stellt insofern einen Fortschritt dar, als sie anerkennt, dass die auswuchernden supranationalen Regelsysteme weder kausal noch moralisch neutral sind, sondern enormen Einfluss auf die weltweite Erfüllung der Menschenrechte haben. Sie leitet daraus jedoch eine bloß positive Verantwortung her, Verbesserungen anzustreben. Ausgeblendet wird die Möglichkeit, dass die bestehende supranationale Ordnung ungerecht ist und ›schrittweise Verbesserungen‹ darauf eine ungenügende Antwort darstellen. Es gab eine Zeit, in der ähnlich über die Verbesserung der Sklaverei gesprochen wurde – man wollte durch Gesetzesänderungen das Auspeitschen, Vergewaltigen und Zu-Tode-Arbeiten von Sklaven sowie Familientrennungen und Mangelernährung eindämmen. Sobald Sklaverei jedoch als fundamental ungerecht erkannt wurde, war die einzig angemessene Zielsetzung ihre Abschaffung. Eine institutionelle Ungerechtigkeit ist nichts, was man nach und nach bei Gelegenheit verbessert. Sie ist gemäß der negativen Respektierungspflicht der an ihr Beteiligten durch institutionelle Reformen so schnell wie möglich zu beseitigen. In dieser Hinsicht sind schwere Armut und Sklaverei parallel: Wenn soziale Regelungen, die diese Menschenrechtsdefizite vermeiden, plausibel möglich sind, dann verletzen diejenigen, die alternative, diese Defizite perpetuierende Re-

gelungen aufrechterhalten, die Menschenrechte all jener, die infolgedessen Verarmung bzw. Versklavung erleiden.

3. WIR VERLETZEN DIE MENSCHENRECHTE DER ARMEN IN DER WELT: DIE EMPIRISCHE BEWEISLAGE

Nun will ich meine zentralen Behauptungen erhärten: Es besteht ein supranationales institutionelles System, das vorhersehbarerweise massive und plausibel vermeidbare Menschenrechtsdefizite verursacht; und indem wir diese äußerst ungerechte institutionelle Ordnung gemeinsam durchsetzen, verletzen wir die Menschenrechte der Armen der Welt. Es könnte nützlich sein, dieser Diskussion eine kurze Erinnerung an den gegenwärtigen Stand der Verwirklichung der Menschenrechte vorzuschicken. Etwa die Hälfte aller Menschen lebt in schwerer Armut und etwa ein Viertel in extremer oder lebensbedrohlicher Armut. Sie tauchen in Statistiken wie den Folgenden auf: 821 Millionen Menschen sind chronisch unterernährt (vgl. UN Food and Agricultural Organization et al. 2018), 884 Millionen fehlt es an Zugang zu sauberem Trinkwasser (vgl. Unicef 2018), 2,4 Milliarden Menschen fehlt es an verbesserter Sanitärversorgung (ebd.) und über zwei Milliarden haben keinen Zugang zu wichtigen Medikamenten (vgl. World Health Organization 2016). Über einer Milliarde Menschen fehlt eine adäquate Unterkunft (vgl. Homeless World Cup Foundation o.J.), eine Milliarde Menschen hat keinen elektrischen Strom (vgl. International Energy Agency 2018), 775 Millionen Erwachsene sind Analphabeten (vgl. UNESCO 2017) und 152 Millionen Kinder leisten Kinderarbeit außerhalb ihres Haushalts (vgl. International Labour Organization 2017). Etwa ein Drittel aller menschlichen Todesfälle, 18 Millionen pro Jahr, geht auf armutsbedingte Ursachen zurück (vgl. World Health Organization 2008).

3.1 Ist Globalisierung gut für die Armen?

Oft wird die Verringerung im Prozentsatz extrem armer Menschen (vgl. erstes *Millennium/Sustainable Development Goal*) als Argument dafür angeführt, dass die Globalisierung und die durch sie entstandenen supranationalen Regelstrukturen gut für die Armen sind. Dieser Schluss ist ungültig. Die entscheidende Frage ist nicht, ob sich das Schicksal der Armen über das letzte Vierteljahrhundert verbessert hat oder nicht, sondern ob ein andere Variante von Globalisierung möglich gewesen wäre, die mit einem anderen System supranationaler Regeln zu einem viel geringeren Menschenrechtsdefizit geführt hätte. Falls es eine solche Alternativvariante gibt, verletzen wir die Menschenrechte der Armen, indem wir ihnen unser gegenwärtiges Regelsystem auferlegen. Man denke an den Parallellfall, wo jemand die legalisierte Sklaverei in den Vereinigten Staaten im Jahre 1845 damit rechtfertigt, dass es den Sklaven 1845 besser gehe als 1820. Diese Tatsache ändert auch nicht das Geringste daran, dass die von den USA 1845 praktizierte Sklaverei die Menschenrechte der Sklaven verletzte. Ebenso kann die Tatsache, dass die Weltarmut früher einmal noch schlimmer war als heute, nichts daran ändern, dass unsere heutige globale Ordnung die Menschenrechte der Armen verletzt. Die moralisch relevante Frage ist nicht, ob und wie stark das globale Menschenrechtsdefizit zurückgegangen ist, sondern vielmehr, ob und wie sehr die Gestaltung supranationaler Regelstrukturen, die wir durchsetzen, zu den jetzt existierenden Menschenrechtsdefiziten beitragen (vgl. Pogge 2005, 2007). Die moralisch relevante Frage ist insbesondere, ob eine anders strukturierte Weltwirtschaftsordnung möglich ist, die weniger gravierende Armut produzieren würde.

Betrachtet man das weltweite Armutproblem, das in menschlicher Hinsicht so unvorstellbar groß ist, aus ökonomischer Perspektive, so ist es erstaunlich klein. Im Jahr 2011 betrug das Defizit der Armen der Welt zu einem angemessenen Lebensstandard etwa zwei Prozent des globalen Haushaltseinkommens oder 1.2 Prozent des Welteinkommens (die Summe aller Bruttonationaleinkommen). Die Verteilung des glo-

balen Privatvermögens ist noch ungleicher, wobei die reichsten 0.8 Prozent aller Erwachsenen nun 44.8 Prozent des weltweiten Privatvermögens besitzen, während die ärmsten 63.9 Prozent nur über 1.9 Prozent allen Privatvermögens verfügen (vgl. Credit Suisse 2018). Die reichsten 42 Individuen haben so viel Vermögen wie die ärmere Hälfte der Menschheit, und 82 Prozent des im Jahre 2017 erzielten globalen Vermögenszuwachses ging an das reichste Prozent (vgl. Elliott 2018). In Anbetracht dieser Zahlen ist die Behauptung, dass die heute grassierende massive Armut nicht vermeidbar sei, äußerst unplausibel (vgl. für eine ausführliche Diskussion Pogge 2010b: 175-191).

Ihre Unplausibilität wird noch deutlicher, wenn wir verstehen, dass bei der Globalisierung eine stark antidemokratische und vermögenskonzentrierende Variante durchgesetzt wurde. Globalisierung bedeutet das Entstehen komplexer, immer umfassenderer und einflussreicherer Gremien sowie supranationaler Gesetze und Vorschriften, die der nationalen Gesetzgebung zunehmend vorgreifen, sie einschränken und gestalten. Solche supranationalen Regeln werden nicht durch transparente, demokratische Verfahren formuliert, wie sie für nationale Gesetzgebungsverfahren in vielen Ländern charakteristisch sind. Vielmehr entstehen sie durch zwischenstaatliche Verhandlungen, von denen die breite Öffentlichkeit und selbst die Mehrheit der schwächeren Regierungen effektiv ausgeschlossen sind. Nur eine ungewöhnlich kleine Anzahl von Akteuren kann einen wirklichen Einfluss auf die supranationale Regelgestaltung ausüben: mächtige Organisationen, darunter große multinationale Konzerne und Banken, und auch sehr reiche Einzelpersonen und ihre Verbände sowie die herrschenden ›Eliten‹ der mächtigsten Entwicklungsländer. Diese reichsten und mächtigsten Akteure sind in der besten Position, um kostengünstig Lobbyarbeit zu betreiben. Sie können enorme Gewinne aus günstigen supranationalen Regeln ziehen und es sich daher leisten, große Summen in die Beschaffung der nötigen Expertise, die Bildung von Allianzen untereinander und die Lobbyarbeit an den stärkeren Regierungen (G7, G8 und G20) zu investieren, die die supranationale Regelformulierung dominieren. Normale Bürger hingegen verfügen in der Regel nicht über die not-

wendigen Mittel, sich die nötige Expertise zu beschaffen und Allianzen zu bilden, die groß genug sind, um mit dem Einfluss der Unternehmen zu konkurrieren. In Ermangelung globaler demokratischer Institutionen schließt die Globalisierung die überwiegende Mehrheit der Menschen, die keine Möglichkeit haben, die Formulierung und Anwendung supranationaler Regeln zu beeinflussen, aus. Daher ist es wenig überraschend, dass die Verlagerung institutioneller Regelungen von der nationalen auf die supranationale Ebene die ärmere Mehrheit der Menschheit marginalisiert, während sich der absolute und relative Reichtum sowie die Macht der den fortschreitenden Globalisierungsprozess beherrschenden winzigen Minderheit weiter vergrößert. Die rasante globale Polarisierung der letzten 20 Jahre ist ein vorhersehbarer Effekt einer äußerst undemokratischen Variante von Globalisierung.

3.2 Sind die Ursachen rein innerstaatlich?

Eine zweite Verteidigungslinie für den Status Quo liefern empirische Theoretiker indem sie argumentieren, dass die Ursachen für den Fortbestand von Armut in den jeweiligen Gesellschaften selbst begründet liegen. Die beobachtete ökonomische Polarisierung ist nicht *ein* (von supranationalen Regelungen vorangetriebenes) Phänomen, sondern eine Kombination voneinander unabhängiger Phänomene: Effektiver Armutsvermeidung in wohlorganisierten Gesellschaften, die Wirtschaftswachstum und soziale Gerechtigkeit gewährleisten, und uneinheitlicher Fortschritt in vielen anderen Ländern, die der sozialen Gerechtigkeit wenig Beachtung schenken und deren Wirtschaftswachstum oft aufgrund lokaler Gegebenheiten, wie natürliche, kulturelle oder politische Hindernisse, gebremst wird. Als Beleg für diese Darstellung wird darauf verwiesen, dass das Gesamtgefälle zwischen wohlhabenden und sich entwickelnden Ländern nicht länger wächst, da besonders China und Indien langfristige Wachstumsraten erzielen, die weit über denen Europas, Nordamerikas und Japans liegen (vgl. World Bank 2015a: 80-86). Dieser Befund wird genutzt, um zu zeigen, dass die supranationalen Regeln nicht gegen arme Ländern voreingenommen

sind und der Hauptantrieb für die Polarisierung heutzutage eine steigende *intranationale* Ungleichheit ist, die der innerstaatlichen Kontrolle und der Eigenverantwortung des jeweiligen Landes unterliegt.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass das BIP-Wachstum in den ärmsten Ländern in der jüngsten Globalisierungsphase kaum mit dem Bevölkerungswachstum Schritt gehalten hat. Infolgedessen war das Wachstum des BIP pro Kopf in den Ländern mit niedrigem Einkommen geringer als in den Ländern mit hohem Einkommen (vgl. World Bank 2015b). Aber der wichtigere Punkt ist, dass die Zunahme der intranationalen wirtschaftlichen Ungleichheit nicht länger einfach unter inländischer Kontrolle steht, sondern vielmehr von der zunehmend gewichtigen Rolle, die supranationale Regeln bei der Beschränkung und Formung nationaler Gesetzgebung sowie in der Lenkung innerstaatlicher Güter-, Dienstleistungs-, Arbeits-, und Anlagemärkte spielen, angetrieben wird.

Beispielhaft dafür stehen die WTO-Abkommen. Sie schreiben zwar offene und wettbewerbsfreundliche globale Märkte mit der Durchsetzung einheitlicher Rechte an geistigem Eigentum vor, beinhalten jedoch keinen einheitlichen Arbeitsschutz, der Arbeiter vor ausbeuterischen und strapaziösen Arbeitsbedingungen, lächerlich geringen Löhnen oder extrem hohen Arbeitszeiten schützen würde. Dadurch werden arme Länder in einen gegenseitigen brutalen Unterbietungswettlauf um ausländische Investitionen hineingezogen, in dem sie immer ausbeutbarere Arbeitskräfte anbieten müssen. Unter den Bedingungen der WTO-Globalisierung können Arbeiter gegen solche unmenschlichen Arbeitsbedingungen keinen Widerstand leisten, denn wenn sie menschenwürdigere Arbeitsbedingungen durchsetzen, werden viele von ihnen am Ende arbeitslos sein, da die Arbeitsplätze ins Ausland abwandern. Diese internationalen Rahmenbedingungen verschärfen innerstaatliche Armut und Ungleichheit in den Entwicklungsländern.

Die üblichen Erklärungsversuche, die das Fortbestehen massiver Armut, wenn sie es denn überhaupt anerkennen, entweder auf korrupte und repressive Regime in den entsprechenden Ländern oder eine fehlgeleitete Entwicklungshilfe zurückführen, greifen hier zu kurz. Wohl

enthalten beide Erklärungen ein Fünkchen Wahrheit. Aber die erste erklärt nicht die starke Verbreitung korrupter und repressiver Regime und die zweite kann nicht erklären, warum die Armen nicht aufholen.

Wir sind stolz auf die Milliarden, die wir jährlich für Entwicklungshilfe an arme Länder ausgeben und auch auf die Heimatüberweisungen, die Gastarbeiter aus unseren Ländern an ihre Verwandten und Freunde zuhause schicken. Dabei ignorieren wir die viel größeren Beträge, die wir den Armen entschädigungslos entziehen, wie folgende Beispiele aufzeigen:

Erstens kaufen wohlhabende Länder und ihre Unternehmen große Mengen an natürlichen Ressourcen von den Regierenden der Entwicklungsländer, ohne Rücksicht darauf, wie diese Herrscher an die Macht gekommen sind und wie sie ihre Macht ausüben. In vielen Fällen läuft das auf einen Schulterchluss beim Diebstahl dieser Rohstoffe von ihren eigentlichen Besitzern – der Bevölkerung des jeweiligen Landes – hinaus. Es bereichert zudem auch ihre Unterdrücker und stabilisiert damit die Unterdrückung: Tyrannen verkaufen uns die natürlichen Ressourcen ihrer Opfer und kaufen dann mit dem Erlös die Waffen, die sie brauchen, um sich an der Macht zu halten (vgl. Pogge 2008, Kap. 6; Wenar 2015).

Zweitens verleihen wohlhabende Länder und ihre Banken solchen Herrschern Geld und zwingen das Volk des Landes, es zurückzuzahlen, auch wenn der Herrscher längst nicht mehr an der Macht ist. Viele arme Bevölkerungen stottern immer noch Schulden ab, die einst gegen ihren Willen von Diktatoren wie Suharto in Indonesien, Mobutu im Kongo und Abacha in Nigeria aufgenommen wurden. Auch hier beteiligen wir uns am Diebstahl: daran, dass verarmten Bevölkerungen einseitig Schuldenlasten aufgebürdet werden.

Drittens erleichtern wohlhabende Länder die Veruntreuung von Geldern durch Beamte in weniger entwickelten Ländern, indem sie es ihren Banken ermöglichen, solche Gelder anzunehmen und zu »wa-

schen.⁶ Diese Komplizenschaft könnte leicht vermieden werden: Die Banken unterliegen bereits strengen Meldepflichten in Bezug auf Gelder, die im Verdacht stehen, mit Terrorismus oder Drogenhandel zusammenzuhängen. Dennoch akzeptieren und verwalten westliche Banken immer noch eifrig veruntreute Gelder, wobei die Regierungen sicherstellen, dass ihre Banken für solche illegalen Einlagen attraktiv bleiben. Global Financial Integrity (GFI) schätzt, dass weniger entwickelte Länder im Zeitraum 2005-2014 auf diese Weise jährlich rund 795 Milliarden Dollar verloren haben (vgl. Spanjers/Salomon 2017).

Viertens erleichtern wohlhabende Länder die Steuerhinterziehung in den weniger entwickelten Ländern durch laxen Rechnungslegungsstandards für multinationale Unternehmen. Da diese nicht verpflichtet sind, länderweise zu berichten, können solche Unternehmen Transferpreise zwischen ihren Tochtergesellschaften leicht manipulieren, um ihre Gewinne dorthin zu verschieben, wo sie am geringsten besteuert werden. Infolgedessen können sie in den Ländern, in denen sie Güter oder Dienstleistungen produzieren oder verkaufen, keine Gewinne ausweisen und ihre weltweiten Gewinne stattdessen in einem Steuerparadies besteuern lassen, in dem sie nur auf dem Papier tätig sind. GFI schätzt, dass den Entwicklungsländern durch diese illegalen Abflüsse 4.4 Prozent ihrer Steuereinnahmen entgehen (vgl. Hollingshead 2010).

Fünftens tragen reiche Länder die Verantwortung für einen überproportionalen Anteil an der globalen Umweltbelastung. Ihre Emissionen tragen wesentlich zu schweren Gesundheitsrisiken, extremen Wetterereignissen, steigendem Meeresspiegel und dem Klimawandel bei, denen arme Bevölkerungen besonders ausgeliefert sind. Ein Bericht des Global Humanitarian Forum (2009) schätzt, dass der Klimawandel bereits 325 Millionen Menschen ernsthaft beeinträchtigt, jährlich ökonomische Verluste von 125 Milliarden Dollar sowie 300.000 Todesfälle

6 Das gigantische Ausmaß dieser Korruption ist in den letzten Jahren durch verschiedene Skandale sichtbar geworden, durch die LuxLeaks (2014), Panama Papers (2015), Bahamas-Liste (2016) und Paradise Papers (2017).

le verursacht, von denen 99 Prozent in weniger entwickelten Ländern zu verzeichnen sind.

Schließlich haben wohlhabende Länder ein globales Handelsregime geschaffen, das große kollektive Gewinne durch freie und offene Märkte freisetzen soll. Dieses Regime ist manipuliert. Es erlaubt reichen Staaten, ihre Märkte weiterhin durch Zölle und Strafzölle gegen Importe aus armen Ländern zu schützen sowie durch Exportkredite und Subventionen (darunter rund 500 Milliarden Dollar jährlich allein in der Landwirtschaft, vgl. Biron 2014) größere Weltmarktanteile zu gewinnen. Da die Produktion in armen Ländern viel arbeitsintensiver ist als in wohlhabenden Ländern, zerstören solche protektionistischen Maßnahmen wesentlich mehr Arbeitsplätze, als sie schaffen.

4. FAZIT: WAS SOLLEN WIR TUN?

Zusammengenommen erzeugen diese supranationalen institutionellen Faktoren einen massiven Gegenwind gegen die Armen, der die Effekte öffentlicher und privater Entwicklungshilfe überwiegt und die Armen von effektiver Teilhabe an der globalisierten Wirtschaft sowie der Möglichkeit, proportional vom globalen Wirtschaftswachstum zu profitieren, ausschließt (vgl. Cohen 2010; Pogge 2010b). Dieses Problem mag durch eine massive Erhöhung der Entwicklungshilfe lösbar sein, aber eine solche kontinuierliche Kompensation ist weder kostengünstig noch nachhaltig. Es wäre wesentlich sinnvoller, institutionelle Reformen zu entwickeln, die diese Schieflage der Weltwirtschaftsregeln verringern und irgendwann ganz abbauen würden. Dies würde bedeuten, das weltweite Armutproblem nicht als ein spezielles Anliegen am Rande der großen Politik zu betrachten, sondern als ein zentrales Kriterium bei allen institutionellen Gestaltungsentscheidungen.

Die weltweit führenden Regierungen könnten so dem Gebot der Armutsbekämpfung gerecht werden. Jedoch ist es unwahrscheinlich, dass westliche Regierungen dies tun werden, solange die Wähler es nicht verlangen oder zumindest begrüßen. Derzeit ist eher das Gegen-

teil der Fall. Auch wenn die Härten für arme Menschen zunehmen, stellen die Wähler in den Vereinigten Staaten die Entwicklungshilfe an den Schluss der Liste der zu erhaltenden Ausgaben (vgl. CNN 2011). Die Wähler in Kontinentaleuropa unterstützen die Auslandshilfe etwas mehr, wobei die Wähler in Deutschland, Italien, Frankreich und Spanien der Meinung sind, dass dafür Budgetkürzungen im Militärhaushalt vorgenommen werden sollten (vgl. Barber 2010).

Die Einstellung der Bürger ist hier von enormer Bedeutung. Wenn die Bürger der westlichen Staaten der Vermeidung von Armut Beachtung schenken würden, dann würden es auch ihre Politiker tun. Ein einzelner Bürger mag sich machtlos fühlen, etwas zu ändern, und deshalb jede Verantwortung für das massive Fortbestehen schwerer Armut von sich weisen. Aber ein erheblicher Anteil der Bürger kann sich so nicht aus der Verantwortung ziehen. Sie können und sollten sich politisch organisieren oder anderweitig sicherstellen, dass Politiker verstehen, dass sie das weltweite Armutsproblem ernsthaft angehen müssen, wenn sie in der Politik erfolgreich sein wollen. Wenn jedoch wirklich eine große Mehrheit der Mitbürger nicht dazu bereit ist, das weltweite Armutsproblem in den Vordergrund zu stellen, so mag es tatsächlich wenig geben, was einige wenige willige Bürger tun können, um die Politik und Haltung ihres Landes in internationalen Verhandlungen zu ändern.

Sollten Bürger in dieser Situation als in die Menschenrechtsverletzung ihres Landes verwickelt angesehen werden, auch wenn sie diese nicht verhindern können? Aus folgendem Grund könnte man dies bejahen: Es gibt Möglichkeiten für solche Bürger, etwas gegen die Menschenrechtsverletzungen, die ihre Regierung in ihrem Namen begeht, zu unternehmen. Sie könnten sich darum bemühen, das Gewissen ihrer eigenen Landsleute zu schärfen. Zudem können sie einen Teil des Schadens, für den ihr jeweiliges Land verantwortlich ist, kompensieren, indem sie z.B. wirksame internationale Organisationen oder Nichtregierungsorganisationen unterstützen. Ein solcher Ausgleich ist für die Mehrheit der Bürger in der Regel keine einschneidende Belastung. Um dieser Kompensationsmöglichkeit Raum zu geben, sollte unsere

mit den Menschenrechten korrelierende negative Pflicht auf gesellschaftliche Institutionen erweitert werden. Wir haben die Pflicht, nicht an der Gestaltung oder Durchsetzung sozialer Institutionen mitzuwirken, die vorhersehbar ein Menschenrechtsdefizit verursachen, das durch eine bessere institutionelle Gestaltung plausibel vermeidbar ist – es sei denn, wir gleichen unseren fairen Anteil an dem vermeidbaren Menschenrechtsdefizit vollständig aus.

Wie könnte dieser Ausgleich funktionieren? Angenommen, man akzeptiert die obige Schätzung, dass zwei Prozent des globalen Haushaltseinkommens theoretisch ausreichen würden, all denen einen angemessenen Lebensstandard zu verschaffen, die heute dieses niedrige Niveau verfehlen. Nehmen wir weiter an, dass die reichsten fünf Prozent der Weltbevölkerung über rund 43 Prozent des globalen Haushaltseinkommens verfügen (wie Branko Milanovic schätzt). In diesem Fall kann der auf jeden von uns entfallende Anteil am globalen Armutproblem nicht mehr als $2/43$ unseres Haushaltseinkommens betragen. Also können wir unseren fairen Anteil an dem durch ungerechte supranationale institutionelle Regelungen ausgelösten Menschenrechtsdefizit dadurch ausgleichen, dass wir, durch Spenden an wirksame Organisationen, die Weltarmut laufend um 4.65 Prozent unseres Haushaltseinkommens verringern.

Es ist leicht, diese Forderung mit der Bemerkung zurückzuweisen, dass ihre empirische Unterfütterung nicht zweifelsfrei nachgewiesen ist. Wie ich bereits sagte, ist es möglich, dass keine praktikable alternative Ausgestaltung supranationaler institutioneller Regelungen zu einem geringeren globalen Menschenrechtsdefizit führen würde. Aber um bequem im Glauben zu leben, dass wir lediglich positive Hilfspflichten gegenüber den Armen der Welt haben, brauchen wir mehr als nur einen Zweifel daran, dass supranationale institutionelle Regelungen zum Fortbestand globaler Armut beitragen – insbesondere dann, wenn dieser Zweifel einfach nur darauf beruht, dass wir die Auswirkungen bestehender supranationaler Regelungen nicht sorgfältig analysiert haben. Das wäre zynisch. Wir sollten auf eine sorgfältige Analyse dieser Regelungen und ihrer Auswirkungen *und* auf praktikable Re-

formen dringen, damit diese Regelungen auch die Bedürfnisse und Interessen der Armen in Rechnung stellen und schützen. Jeder von uns Wohlhabenden sollte außerdem persönlich dazu beitragen, arme Menschen zu schützen, damit wir sichergehen, dass wir unseren fairen Anteil an dem von uns gemeinsam verursachten Menschenrechtsdefizit vollständig kompensieren.

LITERATUR

- Alston, Philipp (1984): »International Law and the Right to Food«, in: Asbjorn Eide/Wenche Barthe Eide/Susantha Goonatilake/Joan Gussow and Omawale (Eds.): *Food as a Human Right*, Tokio, S. 169-174.
- Alston, Philipp/Tomaševski, Katarina (1984): *The Right to Food, The Hague*.
- Barber, Tony (2010): »Strong Public Support for Spending Cuts Across Europe«, in: *Financial Times* (12.07.2010), <http://www.ft.com/cms/s/0/8f9e61c0-8ce2-11df-bad7-00144feab49a.html#axzz1FbgLKgVc> (Zugriff: 25.10.2015).
- Biron, Carey L. (2014): »Global Agricultural Subsidies Near \$500b, Favoring Large-Scale Producers«, in: www.worldwatch.org/system/files/MintPress-AgSubsidiesVSO-032014.pdf (Zugriff: 09.01.2019).
- CNN (2011): »A CNN poll (21–23 January 2011) found that 81 per cent of Americans are in favour of reductions in foreign aid« (CNN ›Opinion Research Corporation Poll-Jan 21 to 23, 2011‹, 25. Januar 2011), <http://i2.cdn.turner.com/cnn/2011/images/01/25/rel2d.pdf> (Zugriff: 25.10.2015).
- Cohen, Joshua (2010): »Philosophy, Social Sciences, Global Poverty«, in: Alison Jagger (Ed.): *Thomas Pogge and His Critics*, Cambridge, S. 18-45.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999): »General Comment on The Right to Adequate Food« UN Doc E/C.12/1999/

- 5, https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/CESCR_GC_12e.pdf (Zugriff: 25.10.2015).
- Credit Suisse (2018): »Global Wealth Report 2018«, <https://www.credit-suisse.com/corporate/en/research/research-institute/global-wealth-report.html> (Zugriff: 01.01.2019).
- Elliott, Larry (2018): »Inequality gap widens as 42 people hold same wealth as 3.7 bn poorest« (The Guardian, 22. January 2018), <https://www.theguardian.com/inequality/2018/jan/22/inequality-gap-widens-as-42-people-hold-same-wealth-as-37bn-poorest> (Zugriff: 09.01.2019).
- Global Humanitarian Forum (2009): »The Anatomy of a Silent Crisis«, https://doms.csu.edu.au/csu/file/1dcf1dcc-57a5-84bb-d330-473975a0affb/1/resources/readings/Reading2_6_Humanimpactreport.pdf (Zugriff: 16.12.2018).
- Global Slavery Index (2018): »Global Findings«, <https://www.globalslaveryindex.org/2018/findings/global-findings/> (Zugriff: 22.12.2018).
- Hollingshead, Ann (2010): »The Implied Revenue Loss from Trade Mispricing«, https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/05/implied-tax-revenue-loss-report_final.pdf (Zugriff: 12.01.2019).
- Homeless Worldcup Foundation (o.J.): »Global Homeless Statistics«, <https://homelessworldcup.org/homelessness-statistics> (Zugriff: 01.01.2019).
- International Energy Agency (IEA) (2018): »World Energy Outlook 2018«, <https://www.iea.org/energyaccess> (Zugriff: 01.01.2019).
- International Labour Organization (ILO) (2017): »Global Estimates of Child Labour: Results and trends 2012-2016«, Geneva, <https://www.ilo.org/global/topics/child-labour/lang--en/index.htm>, (Zugriff: 01.01.2019).
- Milanovic, Branko (2011): *The Haves and Have-Nots. A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*, New York.
- Nagel, Thomas (2005): »The Problem of Global Justice«, in: *Philosophy and Public Affairs* 33 (2), S. 113-147.

- Pogge, Thomas (2011): »Are We Violating the Human Rights of the World's Poor?«, in: *Yale Human Rights & Development Law Journal* 14 (2), S. 1-33.
- (2010a): *Politics as Usual: What Lies Behind the Pro-Poor Rhetoric*, Cambridge.
- (2010b): »Responses to the Critics«, in: Alison Jagger (Ed.): *Thomas Pogge and His Critics*, Cambridge, S. 175-250.
- (2009): »Shue on Rights and Duties«, in: Charles Beitz/Robert Goodin (Eds.): *Global Basic Rights*, Oxford, S. 113-130.
- (2008): *World Poverty and Human Rights. Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*. 2nd edn., Cambridge.
- (Ed.) (2007): *Freedom from Poverty as a Human Right. Who Owes What to the Very Poor?* Oxford.
- (2005): »Severe Poverty as a Violation of Negative Duties«, in: *Ethics & International Affairs* 55, S. 80-83.
- Rawls, John (1999): *The Law of Peoples*, Cambridge/Mass.
- (1979): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a.M.
- (1971): *A Theory of Justice*, Cambridge/Mass.
- Satz, Debra (2005) »What Do We Owe the Global Poor?«, in: *Ethics & International Affairs* 47, S. 50-51.
- Shue, Henry (1996): *Basic Rights. Subsistence, Affluence, an US Foreign Policy*. 2nd edn., Princeton.
- Spanjers, Joseph/Salomon, Matthew (2017): »Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2005–2014« (*Global Financial Integrity* 2014), https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/05/GFI-IFF-Report-2017_final.pdf (Zugriff: 8. Januar 2019).
- UN Committee on Economic, Social, and Cultural Rights (1999): »General Comment on The Right to Adequate Food« (12. May 1999), <http://undocs.org/E/C.12/1999/5> (Zugriff: 22.12.2018).
- UN Documents (1948): »Universal Declaration of Human Rights« (UNGA Res 217 (III) (UDHR) art. 25), <http://www.un-documents.net/a3r217a.htm> (Zugriff: 15.12.2018).
- UN Food and Agriculture Organization, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2018): »The State of Food Insecurity and Nutrition in the

- World 2018«, <https://www.who.int/nutrition/publications/foodsecurity/state-food-security-nutrition-2018-en.pdf> (Zugriff: 01.01.2019).
- (1996): »Rome Declaration on World Food Security« (UN Doc. WFS 96/REP), <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm> (Zugriff: 15.12.2018).
- UNESCO (2017): »International Literacy Day«, <http://uis.unesco.org/en/news/international-literacy-day-2017>, (Zugriff: 01.01.2019).
- UNICEF (2018): »What we do. Water, Sanitation and Hygiene«, <https://www.unicef.org/wash/> (Zugriff: 15.12.2018).
- UNU-WIDER (Unites Nations University World Institute for Development Economics Research) (2018): »World Income Inequality Database«, <https://www.wider.unu.edu/database/world-income-in-equality-database-wiid4> (Zugriff: 08.01.2019).
- Waldron, Jeremy (1989): »Rights in Conflict«, in: *Ethics and International Affairs* 99 (3), S. 503-519.
- Wenar, Leif (2015): *Blood Oil. Tyrants, Violence and the Rules that Run the World*, Oxford.
- World Bank (2015a): »World Development Indicators 2015«, <http://documents.worldbank.org/curated/en/795941468338533334/World-development-indicators-2015> (Zugriff: 16.12. 2018).
- (2015b): »GDP per capita growth (annual per cent)«, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG/countries/1W-XQ-EG-SYMA-IR-SA?display=graph> (Zugriff: 25.10.2015).
- World Health Organization (WHO) (2008): »Global Burden of Disease«, https://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/2004_report_update/en/ (Zugriff: 15.12.2018).
- (2016): »The 2016 Access to Medicine Index-Methodology Report 15«, <http://apps.who.int/medicinedocs/en/m/abstract/Js22176en>, (Zugriff: 01.01.2019).

Autorinnen und Autoren

Keller, Helen, (geb. 1964), Prof. Dr. iur, dr. h.c., Ordinaria für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität Zürich, RichterIn am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

Pogge, Thomas, (geb. 1953), Leitner Professor für Philosophie und Internationale Angelegenheiten an der Yale University, außerplanmäßiger Professor an der University of Central Lancashire und Mitglied der Norwegischen Akademie der Wissenschaften.

Schaber, Peter, (geb. 1958), 1998-2000 Gastprofessor für Wissenschaftstheorie und Wissenschaftsethik an der Universität Hannover. 2000-2002 Lehrstuhlvertretung am Philosophischen Seminar der Universität Göttingen. Seit 2005 Professor für Angewandte Ethik an der Universität Zürich. Forschungsschwerpunkte: Theorie der Menschenwürde, Theorie der normativen Fähigkeiten. Gegenwärtig arbeitet er an einem Forschungsprojekt zur Theorie der Einwilligung.

Zanetti, Véronique, (geb. 1959), Prof. für politische Philosophie an der Universität Bielefeld. Derzeit Geschäftsführende Direktorin des Zentrums für interdisziplinäre Forschung (ZiF) in Bielefeld. Themenschwerpunkte: Philosophie der internationalen Beziehungen, Rechtsphilosophie und Ethik.

Zimmermann, Laura, (geb. 1991), Wissenschaftliche Mitarbeiterin am rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich.

Philosophie



Andreas Weber
Sein und Teilen
Eine Praxis schöpferischer Existenz

2017, 140 S., kart.
14,99 € (DE), 978-3-8376-3527-0
E-Book: 12,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-3527-4
EPUB: 12,99€ (DE), ISBN 978-3-7328-3527-0



Björn Vedder
Neue Freunde
Über Freundschaft in Zeiten von Facebook

2017, 200 S., kart.
22,99 € (DE), 978-3-8376-3868-4
E-Book: 20,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-3868-8
EPUB: 20,99€ (DE), ISBN 978-3-7328-3868-4



Harald Lemke
Szenarien der Ernährungswende
Gastrosophische Essays zur Transformation
unserer Esskultur

2018, 396 S., kart.
29,99 € (DE), 978-3-8376-4483-8
E-Book: 26,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-4483-2
EPUB: 26,99€ (DE), ISBN 978-3-7328-4483-8

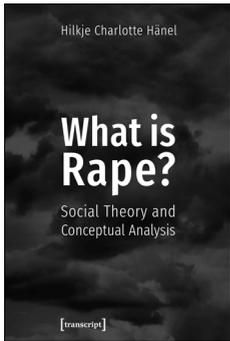
**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de**

Philosophie



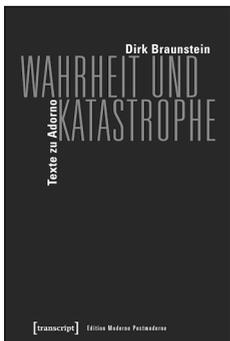
Jürgen Manemann, Eike Brock
Philosophie des HipHop
Performen, was an der Zeit ist

2018, 218 S., kart.
19,99 € (DE), 978-3-8376-4152-3
E-Book: kostenlos erhältlich als Open-Access-Publikation, ISBN
978-3-8394-4152-7



Hilke Charlotte Hänel
What is Rape?
Social Theory and Conceptual Analysis

2018, 282 p., hardcover
99,99 € (DE), 978-3-8376-4434-0
E-Book: 99,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-4434-4



Dirk Braunstein
Wahrheit und Katastrophe
Texte zu Adorno

2018, 372 S., kart.
39,99 € (DE), 978-3-8376-4269-8
E-Book: 39,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-4269-2

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten
finden Sie unter www.transcript-verlag.de**