

KONRAD HILPERT

## Hehre Theorie – entmutigende Praxis? Das Problem der Durchsetzung der Menschenrechte

Für den nüchternen Beobachter stellt sich die Lage der Menschenrechte am Ende des 20. Jahrhunderts zwiespältig dar: Einerseits dürfte es kaum eine politische Idee geben, die in den letzten Jahrzehnten eine solche Fülle sie konkretisierender und schützender Normen generiert hat und die weltweit seitens staatlicher Repräsentanten, internationaler Organisationen und sogar oppositioneller Gruppen Zustimmung erfährt wie die Vorstellung und Forderung, daß jedem Menschen bestimmte elementare Rechte zustehen. Andererseits erweist sich die politische Realität hinsichtlich der konkret anerkannten Standards als in hohem Maße defizitär. Ob in Gestalt von Berichten über Bürgerkriege, ethnische »Säuberungen«, innerstaatlichen Völkermord oder systematische Benachteiligung von Minderheiten in den täglichen Nachrichten oder in Form einer bilanzierenden Auflistung der Verfolgung politischer Gegner und der Anwendung von Folter und Todesstrafe in den Jahresberichten von amnesty international – übermächtig drängt sich der Eindruck auf, Rechtlosigkeit und Grausamkeit gehörten zur Normalität des menschlichen Zusammenlebens und ließen sich politisch nicht abstellen. Ja, gerade weil die Menschenrechte so breit bekannt sind und weil das System der Konventionen, Deklarationen, Pakte und Schlußakte, die ihnen Verbindlichkeit verleihen und sie mit Macht zu schützen versuchen, so dicht ist (mehr als 100 seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948), wirkt der Blick auf die menschenrechtliche Realität um so deprimierender. Fehlende Bekanntheit scheidet als Grund für diese Diskrepanz demnach ebenso aus wie ein Mangel an diplomatischem Eifer, die moralisch-politische Idee der Menschenrechte rechtlich zu kodifizieren. Der wahre Grund für die ungenügende Realisierung muß folglich in der fehlenden Durchsetzung des Bekannten und Vereinbarten liegen. So richtig dieser Schluß ist, so wenig erweist er sich bei näherem Zusehen doch als eindeutig. Denn selbst die Feststellung, die prekäre Lage der Menschenrechte müsse als Defizit ihrer Durchsetzung gesehen werden, läßt noch einmal Raum für unterschiedliche Erklärungen: Sie kann genauso gut Ausdruck des Erschreckens über die beschränkte Macht moralischer Postulate und die Unausrottbarkeit der

Bosheit im Menschen sein wie der Enttäuschung über das Verhalten von Regierungen entspringen, die Verbrechen ungesühnt lassen, Ermittlungen behindern und Täter schützen (falls nötig mit einer Amnestie) bzw. die überhaupt nicht bereit sind, ihre Gewalt einem übergeordneten Maßstab des Rechts zu unterwerfen. Andere Erklärungen resultieren aus der Einsicht, daß dort, wo nationale Traditionen bzw. ökonomische Vorteile und Menschenrechtsanliegen miteinander kollidieren, die letzteren in aller Regel das Nachsehen haben. Auch die Beobachtung, daß schwere Verstöße gegen die Menschenrechte aufgrund bestimmter Interessen lange Zeit ignoriert oder verharmlost, mit politischer Rhetorik beschönigt oder durch sehr weite Interpretationen der menschenrechtlichen Bestimmungen stumpf geredet werden, kann der Klage über die Nichtdurchsetzung der Menschenrechte zugrunde liegen. Schließlich könnte die Erklärung aber auch darin zu suchen sein, daß die Menschenrechte in einer bestimmten Kultur aufgrund von deren ganz anderen Traditionen nicht genügend beheimatet und auch im allgemeinen Bewußtsein zuwenig verankert sind.

Es gibt also, wie diese keineswegs vollständige Aufzählung zeigt, eine ganze Reihe von Ursachen, weshalb Normativität und Faktizität in unserer Gegenwart so erheblich auseinanderklaffen. Die folgenden Überlegungen möchten sich allerdings nicht mit all diesen Möglichkeiten befassen, sondern beschränken sich auf die Differenz zwischen rechtlicher Anerkennung und tatsächlicher sozialer Beachtung und fragen von hieraus nach den rechtlichen, informellen, politischen und sonstigen Instrumenten, um diese Differenz – wenn auch nicht gänzlich und für immer, so doch wenigstens tendenziell und fallweise – zu schließen. Die Frage nach den anthropologischen und bildungsmäßigen Voraussetzungen im einzelnen hingegen bleibt ebenso unberücksichtigt wie die (in sich reichlich komplexe) Problematik der angesichts der Verschiedenheit der Kulturen weltweit noch nicht realisierten Universalität der in den Menschenrechten enthaltenen Wertvorstellungen<sup>1</sup>. Welches sind die Mittel – so könnte man das Interesse der folgenden Abschnitte auch präzisieren –, um Mißachtung der Menschenrechte (deren Kodifizierung einmal vorausgesetzt!) vorbeugend zu verhindern bzw. dann, wenn sie doch geschieht, zu beantworten?

---

<sup>1</sup> Zu diesem zweiten Problemkreis s. *Konrad Hilpert*, Weltweites Ethos und die Partikularität kulturell-religiöser Ethos-Ressourcen, in: *ders./Jürgen Werbick (Hrsg.)*, Mit den Anderen leben. Wege zur Toleranz, Düsseldorf 1995, 215–245.

## I. REGULÄRE INSTRUMENTE DER RECHTSDURCHSETZUNG IM INTERNATIONALEN SYSTEM

Die Menschenrechts-Arbeit seit dem 2. Weltkrieg ist durchzogen von dem Bemühen, die Idee der Menschenrechte als Basis einer nach innen gerechten und nach außen friedlichen Ordnung der Gesellschaft weltweit in das Medium des Rechts zu transformieren. Zugrunde liegt diesem Bemühen die Überzeugung, daß das normative System ›Recht‹ das Zusammenleben am wirksamsten regelt. Namentlich die UNO verstand sich als Promotor und Sachwalter dieser Transformation einer moralischen Idee in die zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Beziehungen. Ihr vorrangiges Ziel ist laut Gründungs-Charta vom 26. Juni 1945 die internationale Zusammenarbeit zum Zwecke der Förderung und Festigung der »Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion«. <sup>2</sup> Noch in einer Reihe weiterer Bestimmungen der UNO-Charta <sup>3</sup> wird die Aufgabe, zur allgemeinen Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte beizutragen, zur grundlegenden Verpflichtung erklärt und näher operationalisiert.

Dabei waren sich die Protagonisten von Anfang an darüber im klaren, daß ein wirksamer Schutz der in der Allgemeinen Menschenrechts-Erklärung programmatisch aufgestellten Rechte nicht automatisch gegeben war, sondern nur den ersten Schritt zu einem mehrstufigen Durchsetzungssystem darstellen könne. <sup>4</sup> Da die Einzelpersonen bis dahin noch gar nicht als völkerrechtliche Subjekte gegolten hatten, sollte zunächst mittels zwischenstaatlicher Konventionen die Aufnahme der Menschenrechte ins Völkerrecht erreicht und später dann eigene Mechanismen erarbeitet werden, mit denen ihre praktisch-politische Beachtung durchgesetzt werden könne.

---

<sup>2</sup> Charta der Vereinten Nationen, Art. 1, Abs. 3 (deutsche Übersetzung eines Auszugs wesentlicher Passagen der geltenden Fassung in: *Bruno Simma/Ulrich Fastenrath* (Hrsg.), *Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz*, München, 3. Aufl. 1992, 1-4. Den vollständigen Text in Englisch und Deutsch sowie einen detaillierten Kommentar zur gesamten Charta bietet *Simma u. a.* (Hrsg.), *Charta der Vereinten Nationen: Kommentar*, München 1991.

<sup>3</sup> Artt. 13; 14; 55; 56; 62; 68 u. a.

<sup>4</sup> S. *Christian Tomuschat*, *Menschenrechtssicherung in der internationalen Praxis*, Saarbrücken 1984 (= Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut 24), sowie *Karl-Peter Sommermann*, *Die Fortentwicklung der Menschenrechte seit der Allgemeinen Erklärung von 1948*, in: *Zeitschrift für Politik* 37 (1990) 37-51, hier: 40-45.

Die entsprechenden Instrumente, die bis heute im Rahmen internationaler Verträge beschlossen und auch institutionell ausgebildet worden sind, sind im wesentlichen folgende<sup>5</sup>:

- *Resolution*: Resolutionen sind Entschlüsse, die nicht unmittelbare rechtliche Bindungswirkung besitzen, sondern nur den Charakter einer gemeinsamen Absichtserklärung oder mehr oder weniger dringlichen Empfehlung haben. Das schließt aber keineswegs aus, daß sie eine Aufforderung, eine Verurteilung, die Androhung einer Zwangsmaßnahme oder die Ermächtigung von Mitgliedsstaaten der UNO zur Anwendung militärischer Gewalt beinhalten können.
- *Staatenbeschwerde*: Deren Subjekt ist eine Regierung, die sich (nur für ihr eigenes Land) über ein anderes Land beschwert.
- *Berichtspflicht*: In einigen Menschenrechtsverträgen verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten, einem Ausschuß der Vertragsstaaten (in bestimmten zeitlichen Abständen und bei Bedarf) über die Maßnahmen zu berichten, die sie zur Umsetzung der in der Konvention anerkannten Rechte in das nationale Recht unternommen haben. Umgekehrt kann der betreffende Ausschuß Berichte an die Vertragsstaaten sowie allgemeine Bemerkungen zu Fragen der Auslegung abgeben.
- *Individualbeschwerde*: Diese räumt Individuen – allerdings nur unter ganz bestimmten Bedingungen – die Möglichkeit ein, gegen eine Regierung des Landes, die anerkannte Menschenrechtsstandards verletzt hat, Klage einzulegen.

Resolutionen zu aktuellen politischen Vorgängen oder konfliktreichen Unrechtsverhältnissen kann sowohl die Generalversammlung als auch der aus 15 Mitgliedern bestehende Wirtschafts- und Sozialrat sowie die für die Förderung der Menschenrechte eingesetzte Unterkommission abgeben. Diese kann allerdings nur Beschwerden entgegennehmen, diskutieren und mit Empfehlungen versehen an den Wirtschafts- und Sozialrat weiterleiten. Eine eigentliche Entscheidungskompetenz besitzen Resolutionen nicht.

Ein Berichtsverfahren sehen sowohl der Sozial- als auch der Zivilpakt vor, ein zusätzliches Staatenbeschwerdeverfahren nur der letztere. Durchgeführt werden beide durch einen für jeden der beiden Pakte be-

---

<sup>5</sup> S. *Otto Kimminich*, Einführung in das Völkerrecht, München u. a., 3. Aufl. 1987, Kap. 10; *Tomuschat*, Menschenrechtssicherung (Anm. 4); *Sommernann*, Fortentwicklung (Anm. 4), 40. 41f. 43f. 48f. 50; *Karsten Lüthke*, Normen und Verfahren im internationalen Menschenrechtsschutz – ein Überblick, in: *Heiner Bielefeldt/Volkmar Deile/Bernd Thomsen (Hrsg.)*, Menschenrechte vor der Jahrtausendwende, Frankfurt a.M. 1993, 53–61.

stehenden Ausschuß, der mit 18 unabhängigen Mitgliedern besetzt ist. In der Praxis spielt die Staatenbeschwerde allerdings kaum eine Rolle.

Neben der Kodifizierung auf der weltweiten Ebene spielt die Ebene des regionalen Menschenrechtsschutzes eine große Rolle. Sowohl die europäische als auch die amerikanische Menschenrechtskonvention verfügt über ein Beschwerdeverfahren, das besonders effektiv ist, insofern diesen Vertragswerken zusätzlich zum Ministerausschuß eine Kommission und ein Gerichtshof für Menschenrechte als eigene Kontrollorgane zugeordnet sind.

Die Individualbeschwerde gestattet auf globaler Ebene nur das Zusatzprotokoll zum Zivilpakt. Es gilt allerdings nicht für alle Unterzeichnerstaaten, sondern nur für diejenigen, die auch das Zusatzprotokoll unterschrieben haben. Die Individualbeschwerde als reguläres Instrument für alle Personen im Geltungsbereich der Konvention (freilich erst nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs) sieht nur die Europäische Menschenrechtskonvention vor. Hält die Kommission eine solche Beschwerde für berechtigt, kann sie sie an den Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg weiterleiten.

Angesichts der unzähligen praktischen Schwierigkeiten, die überwunden werden mußten, um wenigstens die genannten institutionellen Sicherungen zu erreichen, wird man diese Möglichkeiten nicht gering schätzen. Selbst wenn sie weder aktiv Lösungen schaffen noch Menschenrechtsverletzungen unmittelbar verhindern können, geben sie doch ein Podium für die politische und öffentliche Thematisierung der Forderung der Menschenrechte ab und ermöglichen die Identifizierung menschenrechtsfeindlicher Regierungen und Regierungssysteme.

Gleichwohl besteht ein entscheidender Mangel darin, daß mittels der genannten Instrumente die Staaten weder gezwungen werden können, zu tun, wozu sie verpflichtet sind, noch dazu gebracht werden können, ihre Rechte auszuschöpfen. Dies könnte nur eine zentrale Instanz mit Durchsetzungspotential. Eine solche Instanz freilich gibt es nicht. Die UNO ist lediglich eine Organisation von zahlreichen Staaten, die vom Kooperationswillen souverän bleibender Staaten lebt und Konsens herstellen und Entscheidungen und Regeln finden will. Aber sie ist keine politisch-staatliche Einheit mit einer Regierung über den souveränen Staaten. Außerdem sind die verschiedenen internationalen Vertragssysteme, auch die der Vereinten Nationen, nur zum Teil rechtlich und institutionell aufeinander abgestimmt. Sie bilden mit anderen Worten in ihrer Gesamtheit keine zusammenhängende, im selben Maß verbindliche und in jedem Bereich und jeder Region gleichermaßen dichte Ord-

nung und sind in ihren Wirkungsmöglichkeiten schon allein dadurch begrenzt. Erst recht fehlt ihnen ein Weltgerichtshof als zentrales oberstes Kontrollorgan und eine von den politischen Sonderinteressen der Mitgliedsländer unabhängige Streitmacht. Das Forum der Vereinten Nationen ist die Weltöffentlichkeit, ihre Macht zunächst einmal die moralisch-politische Kritik und der Appell; alles, was darüber hinausgeht, ist von den Einzelstaaten geliehen und infolgedessen labil, weil von den Gebern abhängig. Die völkerrechtliche Selbstbindung nationaler Politiken könnte in dem Moment an Stabilität gewinnen, in dem sie von einer internationalen Institution permanent und umfassend beaufsichtigt würde.

Deshalb ist die neuere Entwicklung des Menschenrechtsschutzes bei den vorgestellten Instrumenten nicht stehen geblieben und hat auf dem Weg kleiner und kleinster Schritte doch beachtliche neue Schutzinstrumente ausgebildet. Das eine ist die Errichtung eines *Hochkommissariats für Menschenrechte*, ähnlich dem schon über viele Jahrzehnte bewährten für die Flüchtlinge. Ein solches eigenes Hochkommissariat wurde von Anfang der UNO an gewünscht und immer wieder vorgeschlagen, aber erst 1993 eingerichtet. Der Vorteil einer solchen speziellen Institution liegt vor allem darin, daß bei ihr die Arbeit am Menschenrechtsschutz koordiniert, Informationen aus der ganzen Welt gesammelt und in Krisenfällen rasch reagiert werden kann.

Für eine Würdigung ihrer Aktivitäten ist diese Einrichtung noch zu jung. Hingegen läßt sich über zwei weitere bemerkenswerte Entwicklungen Eingehenderes sagen:

## II. AUF DEM WEG ZU EINER GLOBALEN GERICHTSBARKEIT

Von den Konventionen und Satzungen der Vereinten Nationen her besteht keinerlei Zweifel, daß die internationale Gemeinschaft verpflichtet ist, die Menschenrechte zu schützen. Deren Verletzungen stellen auf der Grundlage der in den vielen Verträgen hinlänglich definierten Verstöße internationale Verbrechen dar, die entsprechend individueller Verantwortung verfolgt werden sollten.

Das hat freilich nur Aussicht auf Erfolg, wenn es konkrete Handhaben gäbe, entsprechende Verbrechen festzustellen, die Staaten zu Kooperation mit den ermittelnden und feststellenden Instanzen zu zwingen und die Verantwortlichen für staatlich gelenkte systematische Verletzungen zu verfolgen und zu bestrafen. Dazu brauchte es einen internationalen Strafgerichtshof (im Unterschied zu einem reinen Schieds[gerichts]hof,

den es seit dem Haager Abkommen von 1907 gibt und der im Internationalen Gerichtshof mit Sitz in Den Haag als UNO-Institution weiterexistiert) sowie eine internationale Strafrechtsordnung. Obschon dieser Gedanke eines internationalen Strafgerichtshofs 70 Jahre alt ist<sup>6</sup>, wurde er bisher nicht mit Entschlossenheit und Kompetenz realisiert. Immerhin gibt es inzwischen fertig ausgearbeitete Entwürfe der UN-Völkerrechtskommission (Draft Statute for an International Criminal Court bzw. Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind) und den Plan, sie 1998 in Gestalt einer völkerrechtlichen Konvention zur Errichtung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofs in Geltung zu setzen.<sup>7</sup> Aber auch, wenn dieser Plan realisiert wird, könnte es wiederum Jahre oder sogar Jahrzehnte dauern, bis die Mindestzahl von Ratifikationen erreicht ist, die zur Gültigkeit des Vertrags erforderlich ist.

Was es darüber hinaus derzeit aber bereits gibt, sind die von der UNO eingesetzten Kriegsverbrechertribunale für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag und für Ruanda in Arusha (Tansania). Sie schließen an das Vorbild der Prozesse von Nürnberg und Tokio (zunächst für die Hauptkriegsverbrecher, später auch für Ärzte, Industrielle und andere »Werkzeuge«) an.<sup>8</sup> Das Statut, das die Hauptsiegermächte des 2. Weltkriegs ihrem diesbezüglichen Abkommen beifügten, regelte neben Organisation und Verfahren des Prozesses auch, was abgeurteilt werden sollte, nämlich: Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

---

<sup>6</sup> Vorschlag sowie Entwurf eines Statuts für einen solchen Gerichtshof gehen auf die Initiative der International Law Association 1926 zurück (*Kimminich*, Völkerrecht [Anm. 5], 489–494). Zur völkerrechtlichen Strafgerichtsbarkeit von Menschenrechtsverbrechen insgesamt s. *Gerd Hankel/Gerhard Stuby* (Hrsg.), Strafgerichte gegen Menschheitsverbrechen. Zum Völkerstrafrecht 50 Jahre nach den Nürnberger Prozessen, Hamburg 1995, sowie *Stefan Herbst*, Menschenrechtsverbrechen vor Gericht. Der Nürnberger Prozeß und seine aktuelle Bedeutung, in: *Orientierung* 59 (1995) 248–252; *Kai Ambros*, Kann man Folterer verfolgen? Menschenrechtsverletzungen und das Völkerstrafrecht, in: *Universitas. Zeitschrift für interdisziplinäre Wissenschaft* 52 (1997) 448–459.

<sup>7</sup> Nach *Ambros*, Zur Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* 38 (1997) 142f., hier: 143.

<sup>8</sup> S. außer den in Anm. 6 genannten Titeln von *Hankel/Stuby* und *Herbst*: *Rainer Hübler* (Hrsg.), Von Nürnberg nach Den Haag. Menschenrechtsverbrechen vor Gericht, Hamburg 1996. Bereits vor den Nürnberger Prozessen hatte es einen Versuch der Verfolgung von Kriegsverbrechen durch ein internationales Gericht gegeben, der allerdings scheiterte: Nach dem Versailler Vertrag (Art. 227) sollte der deutsche Kaiser *Wilhelm II.* wegen schwerster Verletzung der »Internationalen Moral und der Heiligkeit der Verträge« vor ein internationales Gericht mit Richtern aus den USA, Großbritannien, Frankreich, Italien und Japan gestellt werden.

Die dritte Kategorie »Verbrechen gegen die Menschlichkeit«, neu in der Begrifflichkeit, aber durchaus traditionell in der Sache, sollte Handlungen wie Mord, Ausrottung, Verheerung, Deportation, unmenschliche Behandlung, Verfolgung aus politischen, rassischen oder religiösen Gründen und begangen an der Zivilbevölkerung, umfassen. Sie stellte insofern einen Durchbruch dar, als sie – nicht nur moralisch, sondern eben auch rechtsverbindlich von der Überzeugung ausging, daß es Verstöße gegen allen Völkern gemeinsame Rechte gibt, die so offensichtlich sind, daß sie auch jenseits der durch das Rückwirkungsverbot geschützten staatlichen Rechtsordnung gelten.

Ein entscheidender Schritt über den engen Zusammenhang dieses Verbrechenstatbestands und seiner kriegs- und militärrechtlichen Sanktionierung hinaus wurde mit der 1948, nur einen Tag vor der Allgemeinen Menschenrechtserklärung beschlossenen Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords vollzogen. Mit dieser Konvention war nämlich Völkermord – auch außerhalb von Krieg – zu einem eigenständigen internationalen Verbrechen erklärt, ähnlich wie in einer späteren Konvention auch unmenschliche Handlungen im Gefolge der Apartheidspolitik. Konsequenterweise sah die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords auch die Einrichtung eines internationalen Strafgerichtshofs vor. Dies ist allerdings nie geschehen, wohl eine Folge des kalten Krieges.

Die vom Sicherheitsrat der UNO 1993 bzw. 1994 eingesetzten Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda stehen auf der Grundlage des Kapitels VII der UN-Charta, das dem Sicherheitsrat die Befugnis gibt, verbindliche Beschlüsse zu fassen, wenn er eine Friedensbedrohung feststellt<sup>9</sup>, und sind Ad-hoc-Gerichtshöfe mit einem begrenzten Auftrag, aber auch mit gravierenden Defiziten in Regelung und Finanzausstattung. Ihre Aufgabe besteht laut Statuten wiederum in der Verfolgung der Verbrechen gegen die Menschlichkeit, deren Aufzählung zunächst die in Nürnberg genannten Handlungen beinhaltet und sie dann ergänzt durch: systematisch begangenen und von Regierungen angeordneten Freiheitsentzug, Folter und Vergewaltigung. Belangt werden können auch Verbrechen, die gegen die Bestimmungen für Bürgerkriege verstoßen, besonders Kollektivstrafen, Geiselnahmen, Plünderungen, Hinrichtungen ohne Urteil u.ä.

Den Tribunalen für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda haften allerdings entscheidende Schwächen an: Sie sind von der Konstruktion her

---

<sup>9</sup> Charta der Vereinten Nationen (Anm. 2), Artt. 39–51 (»Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen«).

zeitlich befristete Einrichtungen mit einem lokal beschränkten Auftrag und ohne umfassende Kompetenz. Eine effiziente internationale Gerichtsbarkeit benötigte aber gerade: Permanenz ihrer Institutionalisierung, weltweite und situationsübergreifende Zuständigkeit für internationale Verbrechen, umfassende Kompetenz für alle Formen internationaler Verbrechen (über die gleichwohl Einvernehmen bestehen müßte), also etwa auch für Umweltkriminalität, Drogenhandel, Menschenhandel, Sklaverei, Flugzeugentführung, Terroranschläge u.ä.m. Eine solche Einrichtung wäre um so wichtiger, weil sie nicht nur die »kleinen« Mitläufer und Befehlsexekutoren trafe, sondern auch die eigentlichen Anstifter und Drahtzieher von staatlicher Kriminalität, die vielleicht selbst nie geschossen haben, sondern die Verbrechen »nur« am Schreibtisch oder am Rednerpult angeordnet, verwaltet, organisiert oder propagiert haben, zur Rechenschaft ziehen könnte. Wenn auch die politisch Verantwortlichen grundsätzlich unter dem Zugriff des Strafrechts stehen, könnten zudem Staatsgrenzen nicht mehr länger vor Strafverfolgung schützen. Folglich könnte sich auch kein Potentat mehr auf den Schutz vor Einmischung in innere Angelegenheiten berufen.

Die Schwierigkeiten und Widerstände auf diesem längst als notwendig eingesehenen Weg liegen auf der Hand. Dieser setzt nämlich voraus, daß die einzelnen Staaten im Strafrecht nationale Kompetenzen abgäben und sich zur Kooperation verpflichteten, auch dann, wenn es Vorgänge im eigenen Land beträfe (und wo gäbe es entsprechendes menschenrechtliches Problempotential nicht, von Nordirland angefangen bis zu der Situation von Einwanderern und Flüchtlingen bei uns?). Die Vorgänge um die Drahtzieher des Bosnienkrieges vermitteln eine Ahnung davon, wie schwierig es auch im Konkreten sein könnte, das Ziel einer internationalen Gerichtsbarkeit zu erreichen. Auch Institutionen und Ämter der Strafverfolgung unterliegen den Erfordernissen der Glaubwürdigkeit. Und für diese ist es von entscheidender Bedeutung, daß die das Gericht tragenden Länder tatsächlich Entschlossenheit an den Tag legen, sich der eigentlich Verantwortlichen und nicht nur vergleichsweise unwichtiger Nebenakteure zu bemächtigen und sie der Verurteilung zuzuführen.

### III. EIN RECHT ZU HUMANITÄRER INTERVENTION?

Wo Menschenrechte in gravierender Weise verletzt werden, kann militärische Intervention sinnvoll sein, um mit Gewalt zu erzwingen, daß weitere Untaten unterbleiben. Sie kann sogar das letzte Mittel sein, um Verbrechen an Menschen zu verhindern. Das ist die Lehre, die die Völ-

kergemeinschaft aus den versuchten Genoziden in Irak, Somalia, Ruanda, Burundi, Sudan und anderswo gezogen hat. Die entsprechenden Aktionen werden in der Literatur als humanitäre Interventionen klassifiziert. Sie erfolgten, ohne das völkerrechtliche Gewaltverbot der UN-Charta<sup>10</sup> außer Kraft zu setzen, und verstanden sich der offiziellen Begründung nach als Maßnahmen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit angesichts einer im Gang befindlichen Angriffshandlung wiederherzustellen.

Allerdings ist nicht jede humanitäre Intervention militärischer Art; der Sicherheitsrat kann mit demselben Ziel auch wirtschaftliche Sanktionen verhängen. Und nicht jede Bedrohung des Friedens berechtigt zu einer solchen Intervention, sondern nur solche, die den internationalen Frieden bedrohen. Dieses aus dem systematischen Zweck der UNO (Regelung der Beziehungen zwischen den Staaten, nicht der innerstaatlichen Verhältnisse) verständliche Kriterium ist nach beiden Seiten hin unscharf: nach der einen erlaubt es Untätigkeit, wenn in einer Region minderen globalen Interesses eine Regierung Zehntausende von Menschen dem Hunger überläßt oder gegen Angehörige einer ethnischen Gruppe vorgeht, nach der anderen kann es zur Rechtfertigung von Einmischungen aus nationalem Interesse gebraucht werden, wenn mißliebige Vorgänge als mittelbare Bedrohung des Weltfriedens (etwa in Gestalt von Flucht) plausibel gemacht werden können. Tatsächlich hat der Sicherheitsrat in so gut wie allen Situationen, in denen er sich zu einer Intervention entschloß, das hohe Maß an Gewalt und Aggression nicht als innerstaatliche Vorgänge gewertet, sondern als Geschehnisse eingestuft, die seine »Pflichten und Verantwortlichkeiten in Bezug auf die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« tangieren.<sup>11</sup> Erstmals darüber hinaus ging die Begründung der Resolution für das (später faktisch gescheiterte) Eingreifen in Somalia 1991; diese stützte sich ausschließlich auf innerstaatliche schwere Menschenrechtsverletzungen (brutaler Kampf von Banden mit Hungersnot und Massenflucht im Gefolge). Damit galt das Ziel, der Fortsetzung dieser gewaltsamen Auseinandersetzungen und des menschlichen Elends Einhalt zu gebieten, zum ersten Mal auch formell als ausreichende Legitimation für eine vom Sicherheitsrat beschlossene Maßnahme.

---

<sup>10</sup> Charta der Vereinten Nationen (Anm. 2), Art. 2, Ziff. 4.

<sup>11</sup> Kap. VII der Satzung der VN. Zum Ganzen der Problematik s. *Dietrich Murswiek*, Souveränität und humanitäre Intervention, in: *Der Staat. Zeitschrift f. Staatslehre, Öffentl. Recht und Verfassungsgeschichte* 35 (1996) 31–45.

Militärische Interventionen im Auftrag des Weltsicherheitsrates haben bislang notorisch den »Fehler«, daß sie nicht durch eine der ausschließlichen Befehlsgewalt der UNO unterstehende Streitmacht ausgeführt wurden, sondern von dazu ermächtigten Mitgliedsstaaten und mit Zustimmung von Bündnissen, die sich in ihren regionalen Interessen tangiert fühlten. Nicht immer entgingen sie dann auch der Gefahr, mehr die eigenen Interessen als die der Weltgemeinschaft zu verfolgen.

Ähnlich wie der gerichtliche Rechtsschutz können die Mittel des militärischen Menschenrechtsschutzes immer erst dann wirksam werden, wenn fundamentale Rechte zahlloser Menschen bereits manifest verletzt wurden. »Schutz« heißt also in beiden Fällen genauer »nur«: Verhinderung weiterer Verletzungen, allenfalls: Wiederherstellung verletzter Rechte. Das bedeutet aber zugleich, daß rechtliche Anklage und militärische Intervention lediglich der Grenzfall sein dürfen. Die »normale« und insofern grundlegendere und in der Politik bedeutsamere Art, zur Einhaltung der Menschenrechte beizutragen, ist deren Förderung. So gesehen ist der Grenzfall eigentlich schon immer Ausdruck der verpaßten Vorbeugung. Die rechtliche Anerkennung, die Förderung und Umsetzung der Menschenrechte schaffen Sicherheit, weil sie latente Konflikt- und Aggressionspotentiale abbauen, lange bevor überhaupt eine Situation entsteht, die gerichtliche Aktivitäten oder gar militärische Interventionen nötig machen könnte.

Deshalb würde man viel Handlungsspielraum verschenken, wenn die Frage der Realisierung der Menschenrechte auf die Alternative verkürzt würde: Einhaltung oder Verletzung fundamentaler Menschenrechte durch die Staatsgewalt. Diese beiden Möglichkeiten sind in Wirklichkeit nur die äußersten Pole in einem breiten Spektrum von Möglichkeiten der Förderung und Entfaltung der Menschenrechte durch praktische Politik.

#### IV. DIE SCHAFFUNG VON BEDINGUNGEN FÜR DIE AKZEPTANZ DER MENSCHENRECHTE DURCH AUSSENPOLITIK

Gerade an der Schwäche der Instrumente zur Verfolgung von Menschenrechtsverbrechen erweist sich, daß die Durchsetzung der Menschenrechte in ihrem Kern primär eine Angelegenheit der Politik ist.<sup>12</sup> Es genügt keineswegs, ihre Einhaltung einzufordern, sondern sie müs-

---

<sup>12</sup> Dies betont gegenüber der gängigen Sicht, die die Perzeption der Menschenrechte fast ausschließlich dem Recht zuweist, sehr stark *Ernst-Otto Czempiel*, Zwischen Ideal und Realität: die Menschenrechte, in: Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken 50 (1996) 905–917.

sen auch zum Gegenstand oder wenigstens Bestandteil des Interesses der real verfolgten Politik gemacht werden. Anderenfalls bleibt das Reden über Menschenrechte in der Politik Rhetorik und »gesinnungsethischer Luxus«<sup>13</sup>.

Der sachliche Grund für die Schlüsselrolle der Menschenrechte für die politische Gestaltung aber ist die Tatsache, daß ihre Einhaltung Friedlichkeit für die anderen Länder garantiert. So ist die Verwirklichung der Menschenrechte das, was Sicherheit schafft.

Hierin liegt die Berechtigung, in der nationalen Außenpolitik darauf zu dringen, daß auch die Länder die Menschenrechte einhalten, die den kulturellen Traditionen, die die Idee der Menschenrechte hervorgebracht haben, fremd sind. Dieses außenpolitische »Drängen« beinhaltet allerdings nicht automatisch die Erzwingung des westlichen Verfassungsmodells, sondern zunächst einmal »nur« Hilfe bei der Suche nach Anknüpfungspunkten in der Kultur eines Landes. Damit ist auch vorgegeben, daß die Implementation von Menschenrechten in eine fremde Kultur allenfalls schrittweise und nicht auf einen Schlag gelingen kann. Deshalb ist es sinnvoll, wenn nicht sogar notwendig, sich über die unterschiedliche Gewichtung der einzelnen Menschenrechte bzw. Menschenrechtsgruppen klar zu werden.

Die Bereitschaft eines Landes bzw. einer Gesellschaft mit menschenrechtsferner politischer oder sogar kultureller Tradition, sich auf einen solchen Aneignungsprozeß der Menschenrechtsidee einzulassen, kann aus zwei ganz unterschiedlichen Quellen erwachsen. Die eine Möglichkeit ist, daß sie – wie in den Ländern des früheren Ostblocks – gleichsam von innen aufbricht. Hierzu können sowohl die ökonomische Situation als auch der andauernde Vergleich mit anderen, freiheitlicheren politischen Systemen Anlaß geben. Die Menschen fordern von innen her menschenrechtliche Reformen ein in der Hoffnung, daß das stärkere Zulassen von Menschenrechten, wenn schon nicht kurzfristig, so doch à la longue Vorteile in Aussicht stellt bzw. Selbstblockierungen des etablierten repressiven Systems beiseite schafft. Dieser Transformationsprozeß gelingt freilich nur, wenn auch politische und soziale Bedingungen der Geltung der Menschenrechte geschaffen werden (z. B. in der Gestalt von Institutionen, von Gewähr der Rechtssicherheit, von Pressevielfalt u.ä.m.).

Die zweite (und mit einem solchen Aufbruch von innen u.U. verknüpfbare) Möglichkeit besteht darin, eine solche Entwicklung von außen mit

---

<sup>13</sup> Czempiel, *Ideal und Realität* (Anm. 12), 911.

anzustoßen oder zu kräftigen. Hierzu gehört eine Entwicklungspolitik, die nicht primär auf die Akquisition billiger Rohstoffe oder die Erschließung neuer Märkte ausgerichtet ist, sondern auf die Verbesserung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Strukturen. Auch hierbei geht es so gut wie nie ausschließlich um einen kollektiven Durchbruch von Einsicht in die ethische Überlegenheit der Menschenrechte, sondern um politisch partizipative, rechtsstaatliche, wissensmäßige und auch wirtschaftliche Aussichten. De facto herrscht in vielen Ländern, wo die Menschenrechte mißachtet werden, ja ein Mangel an Perspektiven gerade dieser Art. Deshalb ist es wichtig, daß der Staat nicht nur den privatwirtschaftlichen Export in solche Länder anbahnt und ermöglicht, sondern auch selbst durch Armutsbekämpfung, Verbesserung der Grundversorgung, Förderung von Projekten in den Bereichen Landwirtschaft und Umwelt, durch Ausbildung von Eliten, Aufbau politischer Institutionen, Organisation intellektuellen Austauschs usw. dazu beiträgt, Voraussetzungen für die Akzeptanz und das Funktionieren der Menschenrechte zu schaffen. Wenn die Zahl derer, die sich nicht oder nur sehr unzureichend ernähren können, in der politisch-wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Ländern, die die Menschenrechte hochschätzen und ihre weltweite Achtung verlangen, von Tag zu Tag zunimmt, erhöht dies kaum die Chancen, daß die Menschenrechte in dem betreffenden Land an Glaubwürdigkeit und politischem Gewicht gewinnen. Umgekehrt kommen Investitionen in die medizinische Versorgung, in die Verbesserung der Bildung, in Verkehrsnetze und Infrastrukturen der Kommunikation mehr zugute als die Ausrüstung mit Waffen, die in aller Regel eher repressive Strukturen stabilisiert.

Es ist also kaum zweifelhaft, daß Wirtschaft und Handel wenigstens mittelbar, d. h. über Infrastrukturen auf die Menschenrechte Einfluß ausüben. Gleichwohl ist diese Feststellung nicht als Plädoyer für die Instrumentalisierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Dienste der Durchsetzung der Menschenrechte zu verstehen. Entsprechende Versuche in jüngerer Zeit, die von einer solchen Absicht getragen waren, zeigten sehr schnell, wo hier die Grenzen der außen- und auch innenpolitischen Machbarkeit liegen. Gewähren von Begünstigungen für den Zugang zum eigenen Markt auf der einen Seite und Boykottmaßnahmen auf der anderen können ähnlich wie diplomatische Einmischung und multinationales Krisenmanagement immer nur Ausnahmen sein und ergeben nur Sinn als temporäre Reaktionen auf interne politische Neuanfänge (die stabilisiert werden sollen) zur Abwendung von drohender Diktatur und Repression oder aber auch bei fortgesetzten schwersten

Menschenrechtsverletzungen. Aber selbst bei solchen Situationen wirken sie in Richtung Achtung der Menschenrechte nicht sofort, sondern mit einer gewissen Verzögerung und nur unter der Bedingung, daß die Betroffenen die wirtschaftlichen und innenpolitischen Auswirkungen in gravierender Weise unmittelbar erfahren.

Gleichwohl wäre die Menschenrechtspolitik vieler westlicher Staaten glaubwürdiger, wenn das politische und öffentlich-rhetorische Junktim zwischen Handel und Dringen auf Fortschritte bei der Einhaltung der Menschenrechte nicht de facto so häufig durch durchsichtige wirtschaftliche und strategische Interessen unterlaufen würde. Man könnte dies mit einem Kommentator der deutschen Außenpolitik gegenüber der Volksrepublik China im Frühjahr 1997 (genauso gut könnte man in diesem Zusammenhang die Außenpolitik der USA oder Frankreichs nennen) sarkastisch »je nach Neigung Realpolitik nennen oder Doppelmoral«<sup>14</sup>.

#### V. LERNPROZESSE UND PUNKTUELLE DURCHSETZUNG DURCH ZIVILGESELLSCHAFTLICHE GRUPPEN UND ORGANISATIONEN

Wenn die Menschenrechte nicht nur temporär eingehalten, sondern auch als Grundbestandteile der Ordnung des gesellschaftlichen Miteinanders anerkannt werden sollen, genügt es nicht, sie nur äußerlich – etwa als formales Element des Rechtssystems oder als Teil eines (womöglich unter politischem Druck geschlossenen) Vertrags – zu übernehmen oder als Sonderbewußtsein einer intellektuellen Elite zu belassen. Die Menschenrechte entfalten vielmehr nur dort eine prägende Kraft für politisches Agieren, Rechtskultur und Umgang mit den Bürgern, wo sie sich breiter Zustimmung erfreuen und aus der Gesellschaft heraus eingefordert werden.

In dieser sozialen Implementierung der Menschenrechte liegt wohl die schwierigste Aufgabe ihrer Durchsetzung, zugleich aber auch die nachhaltigste Garantie für ihre Achtung, u.U. sogar unter den Bedingungen einer kontrafaktischen politischen Realität. Sie läßt sich aber kaum durch Einwirken auf die rechtlichen Verhältnisse in einem Land herstellen, sondern allenfalls fördern durch langfristige und rege Zusammenarbeit mit reformwilligen Kräften im Land selbst. Die Chancen hierfür sind größer, wenn es dort nicht nur einzelne Intellektuelle gibt, die als überzeugte Fürsprecher und Multiplikatoren wirken, sondern auch

---

<sup>14</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 4. 97 (Autor: *Siegfried Thielbeer*).

organisierte Gruppen, Verbände, Bürgerbewegungen, religiöse Vereinigungen u.ä., die erstens auf einem freiwilligen Zusammenschluß bzw. freiwilliger Mitgliedschaft beruhen und die zweitens gemeinsame Ziele haben und drittens Anteilnahme aneinander und Sorge füreinander hervorbringen.

Was diese sogenannten intermediären Gemeinschaften zwischen den einzelnen Individuen und der staatlichen Ordnung der Gesellschaft für die nationalen Bürgergesellschaften sind, sind seit den 80er Jahren die sogenannten NROs (NRO für Nicht-Regierungs-Organisation, englisch Non-Governmental-Organization, abgekürzt NGO) als Kristallisationskerne für das Entstehen einer global orientierten internationalen Bürgergesellschaft. Sie gehen aus von der Beobachtung, daß mit der Globalisierung von Wirtschaft, Kommunikation und Transport auch die Risiken für internationale Fehlentwicklungen und Bedrohungen angewachsen sind; und sie sind überzeugt, daß die Regulierung dieser Risiken und notwendige Kooperation nicht mehr allein mit den herkömmlichen Mitteln der staatlichen Diplomatie und den Bemühungen der Regierungen geleistet werden können.<sup>15</sup> Deshalb wollen sie – analog zu den intermediären Gebilden in der Zivilgesellschaft – ein zusätzliches Steuerungs- und Korrekturmedium des weltweiten Zusammenlebens neben dem Völkerrecht und den nationalen Außenpolitiken bilden. Ihr »Vorsprung« erwächst daraus, daß sie sich zu Anwälten ganz spezifischer Probleme und Anliegen der Bevölkerung in den Entwicklungsländern machen und sie in die internationale Öffentlichkeit tragen. Ihre Macht besteht in der Verbindung mit konkret Betroffenen, in der Möglichkeit, gezielt Hilfen zu geben und durch die Mobilisierung der Weltöffentlichkeit Druck auszuüben, der im günstigen Fall zur Beendigung staatlicher Repression bzw. Untätigkeit führt, wenigstens aber zur Notwendigkeit, daß eine Regierung ihr Handeln vor der Weltöffentlichkeit wenigstens rechtfertigt.

In dieser Funktion genießen die NROs heute weitgehende Anerkennung und beachtliche Sympathien auch von seiten der Bevölkerung. Dies äußert sich nicht nur in finanzieller Unterstützung, sondern auch in ihrem moralischen Ansehen. Für viele Menschen auf der Welt gelten Organisationen wie *amnesty international*, *Terre des hommes*, *Médecins*

---

<sup>15</sup> Näheres hierzu s. *Andrea Gruber*, Menschenrechtspolitik nichtstaatlicher Organisationen, in: *Bielefeldt u. a. (Hrsg.)*, Menschenrechte vor der Jahrtausendwende (Anm. 5), 62–74, und *Dirk Messner/Franz Muscheler*, Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: *Senghaas (Hrsg.)*, Frieden machen, Frankfurt a.M. 1997, 337–361, hier: 337–339 u. 349f.

sans Frontières und Greenpeace als Gewissen der Welt. Mehr als den Regierenden wird ihnen der Wille zugetraut, die Bedürfnisse und Leiden der Unterprivilegierten zu kennen und ohne Rücksicht auf eigene Interessen zur Geltung zu bringen. Längst haben sie sich auch den Zugang zu den internationalen Organisationen erstritten und sind wegen ihrer speziellen Kenntnisse vielfach als Experten gefragt. Ihre Bedeutung für die Thematisierung humanitärer und ökologischer Katastrophen vor der Weltöffentlichkeit und den Staaten, die Handlungspotentiale haben, um wirksam zu intervenieren, ist unbestritten, auch wenn gelegentlich Mängel bei der Qualitätskontrolle, schwere Unterlassungen bei der Koordination oder eine allzu breite Streuung der Mittel festgestellt werden.<sup>16</sup>

Unter den Bedingungen der Individualisierung in den fortgeschrittenen Industrieländern und des Eindringens der Logik der Ökonomie in sämtliche Lebensbereiche weltweit bilden sich auch im Raum von Kirche Formen der gesellschaftlichen Präsenz und des Handelns aus, die strukturell den NROs gleichen oder mit ihnen zusammenarbeiten. Unter Zuhilfenahme der kirchlichen Netze und Organisationsbahnen versuchen sie soziale Orte und Bezüge aufzubauen bzw. zu stärken, in denen sich Schwache, Arme, an den Rand Geratene, von ihrem Boden Vertriebene oder aus ihrer Heimat Geflüchtete als Träger von Würde und als Mitglieder von Gemeinschaften erfahren. Zugleich machen sie hier bekannt, unter welchen politischen, ökonomischen, ökologischen und sozialmedizinischen Bedingungen eine große Mehrheit der Bevölkerung in den armen Ländern leben muß, und versuchen so, exemplarische Bänder der Solidarität zu knüpfen. Aufgrund ihrer weltweiten Präsenz und einer funktionierenden Logistik stehen kirchlichen Akteuren hierbei viele Möglichkeiten rascher und nachhaltiger Hilfe offen, die anderen Orga-

---

<sup>16</sup> S. zu dieser Kritik z.B. *Uli Post/Hans-Joachim Preuss*, Wer zu spät kommt ... Drei Herausforderungen für Nichtregierungsorganisationen, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* 38 (1997) 160f.; *Martin Salm*, Caritas international: Sind wir eine »NRO«?, in: *Caritas-Jahrbuch* 97 (1996) 192–204. Vgl. auch den Abschnitt »Probleme und Gefahren« in *Gruber*, Menschenrechtspolitik (Anm. 15), 68–72. Auf die Gefahren der Instrumentalisierung durch die offizielle Politik verweist nachdrücklich *Horand Knaup*, *Hilfe, die Helfer kommen*, München 1997.

nisationen nicht zur Verfügung stehen oder erst im Laufe von vielen Jahren mühsam aufgebaut werden müßten.

## VI. DAS PREKÄRE DER MORAL UND DIE MACHT DES LANGEN ATEMS

Artikel 1 der Satzung der Vereinten Nationen wie auch zahlreiche internationale Verträge verlangen von allen Staaten die Achtung der Menschenrechte. Die Verwirklichung dieser Forderung bleibt Aufgabe und Ziel, die in der politischen Realität vielfach gebrochen werden, teilweise sogar gerechtfertigt durch andere Auffassungen von Menschenrechten oder andere Prioritäten. Nur in Ausnahmefällen kann die Befolgung der universellen Menschenrechte durchgesetzt oder gar erzwungen werden. Gesichert sind sie allerdings erst dann und dort, wo sie normalerweise und regelmäßig befolgt und beachtet werden. Wenn sie denn wirklich im Sinne *Kants* Ausprägungen der gleichen Freiheit eines jeden als Mensch sind, so steht nach Kenntnis der Historie auch fest, daß ihre Etablierung in der politischen Realität nur als mühsamer und stets nur schrittweise vorankommender Prozeß befördert werden kann. Wer die Menschenrechte in einem Gemeinwesen so verankern will, daß sie nicht nur dem Schein nach eingehalten werden, sondern auch als Richtlinie der Konfliktbearbeitung und als Orientierungspunkte politischen Handelns »greifen«, braucht Zeit, viel Zeit. Erst ständiges Argumentieren, Debattieren, Appellieren an Vernunft, Gewissen und bessere Einsicht vermögen irgendwann die Beharrungskraft etablierter gewalttätiger Strukturen zu erschüttern und den Weg freizumachen für mehr Menschenrechte, wie der Kampf gegen die koloniale Abhängigkeit und der gegen die Apartheid innerhalb der letzten 50 Jahre beispielhaft zeigen. Es spricht einiges dafür, daß die Änderungen, die durch solche argumentativen und appellativen politischen Prozesse auf der Grundlage des schon vorhandenen politischen Ethos in Gang gesetzt wurden, insgesamt wirksamer und nachhaltiger waren als viele gewaltsamen Revolten der jeweils Unterdrückten.<sup>17</sup>

Sicherlich: Moral ist schwach gegenüber der Arroganz der Macht. Doch ganz wehrlos ist sie auch wiederum nicht; wirkungslos ist allein der Moralismus. Die Moral verfügt über Macht, weil sie es ist, die letztlich aus-

<sup>17</sup> Vgl. *Deutsches Komitee für UNICEF (Hrsg.)*, Zur Situation der Kinder in der Welt 1995, Frankfurt a.M. 1995 (Orig.: *The State of World's Children 1995*, Oxford 1994), 95.

<sup>18</sup> Vgl. *Otfried Höffe*, Über die Macht der Moral, in: *Merkur: Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken* 50 (1996) 747–760, hier: 760.

schlaggebend für die Achtung der anderen und auch von sich selbst ist. Sie begründet Erwartungen und beeinflusst maßgeblich die Entwicklung des Rechts. Sie ist die maßgebliche Kraft, die darauf drängt, über die Grenzen der eigenen Kultur hinauszudenken.<sup>18</sup> Hierin liegen die Chancen für das Ingangsetzen mentaler Veränderungen, die Bildung von Verbindlichkeit und das Entstehen von Achtung der Menschenrechte. Freilich verläuft dieser Vorgang der Bildung allenfalls allmählich und kaum stetig. Immer wieder können Rückschläge, Stagnationen, Konflikte oder auch ganz neue, unvorhergesehene Problemkonstellationen eintreten. Nur wer sich nicht unter den Druck der Erwartung rascher und alles erfassender Veränderungen stellt, kann bezüglich der Beurteilung der Durchsetzbarkeit der Menschenrechte überhaupt begründete Hoffnungen haben.

Von solchen »kleinen« Hoffnungen lebt die Menschenrechtspolitik. Sie braucht dabei keineswegs nur auf das Engagement einzelner zu setzen, die moralisch hoch motiviert sind, sondern darf auch mit den Staaten in ihrer immer dichter werdenden gegenseitigen Verbundenheit und Verflechtung rechnen, die ja auch Abhängigkeit und Angewiesensein aufeinander schafft, wie auch mit organisierten Gruppen, die lokal, national und international für Veränderungen im Sinne der Einhaltung der fundamentalen Menschenrechtsstandards eintreten.

Die Handlungsmöglichkeiten dieser drei Akteure vergrößern sich nicht unwesentlich durch die fortschreitende Globalisierung und die weltweite Kommunikation durch die neuen Medien. »Wie nie noch zuvor ist ein großer Teil der Weltbevölkerung in die Lage versetzt worden, Vergleiche anzustellen, sich ein Urteil zu bilden, Einstellungen zu ändern, auf enttäuschte Hoffnungen zu reagieren und Visionen zu entwickeln.«<sup>19</sup>

Konrad Hilpert, Dr. theol., ist Professor für Praktische Theologie und Sozialethik an der Universität des Saarlandes.

---

<sup>19</sup> *Deutsches Komitee für UNICEF (Hrsg.), Situation der Kinder (Anm. 17), 117.*