



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven



Menschenrechte und internationale Sozialpolitik

Grenzen der Anarchie der Macht

Erfried Adam

April 2007

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ begleitet mit Veranstaltungen und Publikationen das Jahr 2007, in dem die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 besonders im Rampenlicht steht. In rund 30 Einzelartikeln gibt das Projekt einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen. Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

Jochen Steinhilber
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Entwicklungspolitik
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-972
Fax +49-30-26935-959
kompass2020@fes.de
www.fes.de/kompass2020

Menschenrechte und internationale Sozialpolitik

Grenzen der Anarchie der Macht

Erfried Adam



Abstract	2
I. Rahmenbedingungen: Multilaterale Antworten auf die großen Weltkrisen	3
I.1 Internationale Arbeitsstandards	3
I.2 Menschenrechte	6
II. Die Politik Deutschlands – Das „Land der Guten“: Anerkannt, aktiv, aber profillos?	12
III. Szenarien – Multilateral und National:	
Menschenrechte und soziale Rechte unter Druck	14
III.1 Szenarium – Glaubwürdigkeitskrise und Machtverschiebung:	
Zwischen Wettbewerb, Werten und Interessen	14
III.2 Szenarium 2 – Im Zangengriff:	
Überaltert auf dem Weg nach Rechts und in die soziale Krise?	16
IV. Handlungsoptionen – Neue Fundamente für das „Besser“ und „Mehr“?	19
IV.1 Kohärenz und aktiver Multilateralismus	19
IV.2 „Politisierung“ der internationalen Politik	19
IV.3 Außenpolitik und Politikdialog	20
IV.4 Entwicklungspolitik	20
IV.5 Handelspolitik	21
IV.6 Menschenrechtsnormen für die Wirtschaft	22
IV.7 Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Migrationspolitik	23
IV.8 Deutsche ILO-Politik	23
IV.9 Deutsche Menschenrechtspolitik	24

Abstract

Als Reaktion auf die Katastrophen des 20. Jahrhunderts, den Ersten Weltkrieg, faschistische Gewaltherrschaft, Holocaust, Diktatur und Zweiten Weltkrieg entstanden der Völkerbund, die Internationale Arbeitsorganisation (1919) und dann die Vereinten Nationen (1945). UN Charta, Völkerrecht und internationales Recht, Menschenrechte und soziale Standards verbinden sich in der Grundfunktion, den Frieden nach Innen und Außen zu sichern und den Menschen Freiheit, Gleichheit und sozialen Fortschritt zu gewähren. Gegen die Anarchie der Macht werden gemeinsame multilaterale Regeln gestellt und eine gemeinsame Verpflichtung der Staatenwelt für deren Umsetzung und Absicherung angemahnt. Als Wertorientierung sind Menschenrechte das Fundament demokratischer Ordnung. Primär haben Sie eine Schutzfunktion gegen den Staat und dessen möglichen Absolutheitsanspruch. Sie dienen der Begrenzung von Herrschaft und staatlicher Willkür, dem Schutz des Menschen als „Mensch“ und als Grundlage der „Verrechtlichung“ der Beziehung zwischen Staat und Bürger. Sie sind Grundpfeiler einer Konstitutionalisierung der internationalen Ordnung. Die Debatten über 60 Jahre UN-Menschenrechtspolitik sind geprägt von Auseinandersetzungen um die Universalität ihrer Geltung, ihre Interdependenz und Gleichrangigkeit, vor allem aber um das Verhältnis zwischen staatlicher Souveränität, wonach Menschenrechte in die „innere Zuständigkeit“ der Staaten fallen und einer gemeinsamen Verantwortung der Staatengemeinschaft für ihren Schutz und die Durchsetzung, aus der sich Kontrollfunktionen und – in Extremfällen – auch das Recht auf Interventionen herleiten würden. Haben Menschenrechte und internationale Sozialstandards unter den Bedingungen der Systemkonkurrenz auch politisch-instrumentelle Funktionen, wird ihre Gültigkeit heute zusätzlich infrage gestellt durch Gewichtverschiebungen im internationalen System, Glaubwürdigkeitsverlust der Proponenten und den zunehmenden Wettbewerbskonflikt unter den Bedingungen der Globalisierung.

Deutschland hat vor dem Hintergrund seiner Geschichte einen bemerkenswert anerkannten Platz im internationalen System gefunden, bleibt aber nach Einschätzung vieler merkwürdig profillos und politisch hinter seinen Möglichkeiten zurück. Koordination und Kohärenz sind die größte Herausforderung für die internationalen Organisationen und die Politik ihrer Mitgliedsstaaten. Die Handlungsfähigkeit internationaler Organisationen ist wesentlich begrenzt durch das, was die Staaten ihnen vorgeben und ermöglichen. Die Macht zur Gestaltung der Globalisierung und der internationalen Ordnung liegt nur vermittelt bei den internationalen Organisationen. Verantwortung und politische Initiativen liegen bei den Mitgliedsstaaten, ihrer Suche nach Handlungsoptionen, Konsens und Interessenausgleich sowie der Bereitschaft zu materiellen Angeboten. Dies gilt für Menschenrechtspolitik wie internationale Sozialpolitik ebenso wie für die Felder der Friedenssicherung, der globalen Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Hier ist konkretes und praktisches staatliches Handeln gefordert und das bewusste und abgestimmte Agieren auf allen Feldern des internationalen Systems. Deutschland bleibt nach Außen nur handlungsfähig, wenn es gelingt, die Herausforderungen von Demographie, Generationenkonflikt und sozialem Wettbewerb positiv aufzunehmen und zu beantworten und damit Menschenrechte und sozialen Ausgleich im Inneren wie nach Außen zu sichern. Ein Land zerrissen von Generationenkonflikt, Fremdenhass und sozialer Spaltung verliert auch seine internationale Handlungsfähigkeit und den Einfluss, die Politik internationaler Organisationen (mit) zu gestalten.

I. Rahmenbedingungen: Multilaterale Antworten auf die großen Weltkrisen

Soziale Fragen sind konstitutiv für die Menschheitsgeschichte. Wirtschaftliche Entwicklung führt notwendigerweise zu sozialen Veränderungen, auch fundamentalen Umbrüchen mit der Konsequenz politischer Reaktionen, Anpassungen und Transformationen. Der Versuch der Steuerung dieses Prozesses, des Ausgleichs und der Einbindung ist in der Neuzeit zu einem wesentlichen Kern der Politik – nicht notwendigerweise nur der demokratischen – geworden. Moderne politische Parteien verorten sich in diesem Prozess und suchen ihre Legitimation und Anhängerschaft in ihrer Positionierung zu gewinnen.

Die Internationalisierung der Produktion und die Liberalisierung der Kapital- und Finanzmärkte im Prozess der „Globalisierung“ hat diese gesellschaftliche Grunddynamik beschleunigt und zugespitzt, sie teilweise aber auch verlagert: Soziale Disparitäten haben sich innerstaatlich und zwischen Weltregionen vertieft, einige Regionen fallen zunehmend aus der wirtschaftlichen und sozialen Fortschrittsdynamik heraus, während der wirtschaftliche Fortschritt in anderen von prekären Beschäftigungsverhältnissen und sozialen und ökologischen Krisen begleitet ist. War der Steuerungs- und Verteilungskonflikt bisher wesentlich auf die nationale Ebene begrenzt, ist er jetzt Teil der internationalen Konkurrenz bzw. intergouvernementaler oder multilateraler Bestrebungen zur Steuerung, Dämpfung oder gar des Ausgleiches mit der Intention, soziale Konflikte zu mildern und zwischenstaatliche Konflikte möglichst zu vermeiden.

Bereits die Präambel der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) von 1919 stellt deren Aufgabe – neben der Verpflichtung auf Förderung sozialer Gerechtigkeit als Voraussetzung umfassenden Friedens – in einen Wettbewerbskontext und hebt hervor: *„[...] die Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch eine Nation [würde] die Bemühungen anderer Nationen um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern hemmen.“* Völkerrechtliche Mindeststandards sollten der Konkurrenz Rahmen und Begrenzung geben und „Sozialdumping“ verhindern. Ausgehend von den Kernaussagen der „Erklärung von Philadelphia“ (1944) *„Arbeit ist keine Ware“*, *„Freiheit der Meinungsäußerung und Vereinigungsfreiheit sind wesentliche Voraussetzungen beständigen Fortschritts“* und *„Armut, wo immer sie besteht, gefährdet den Wohlstand aller“* haben die „tripartiten“ Partner der ILO ein komplexes System von internationalen Arbeitsnormen entwickelt, das hier nur in Grundrissen dargestellt werden kann.

Der Bezug auf Frieden, Freiheit, Gleichheit und sozialen Fortschritt findet sich auch als Kern der UN-Charta und der Menschenrechtserklärung und Menschenrechtspakte, die in Reaktion auf die Umbrüche der Zwischenkriegsjahre, den Zweiten Weltkrieg sowie faschistische Gewaltherrschaft, Holocaust und Diktatur entstanden sind.

I.1 Internationale Arbeitsstandards

Die ILO wurde aus der Völkerbundsperiode als erste UN-Fachorganisation in das neue System der Vereinten Nationen übernommen. Sie hat inzwischen 177 Mitgliedsstaaten und eine im internationalen System einmalige „tripartite“ Struktur, nach der neben den (je zwei) Staatenvertretern jeweils ein Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer des jeweiligen Mitgliedsstaates beteiligt sind. Kernaufgaben sind die Normensetzung und deren Überwachung. Als Grundlage und formaler Kern der ILO-Normsetzung kann das Internationale Arbeitsgesetzbuch (abgekürzt auch ILOLEX) genannt werden mit derzeit 376 Normen, davon 184 Übereinkommen (conventions) und 192 Empfehlungen (recommendations). Die internationalen Arbeitsnormen sind keine bürokratischen Setzungen, sondern Ergebnis eines demokratischen Prozesses zwischen Regierungsvertretern und Vertretern der Arbeitnehmer

und Arbeitgeber der Mitgliedsstaaten aus aller Welt. Ihre Verabschiedung erfolgt abschließend durch die Internationale Arbeitskonferenz, das höchste Beschlussgremium der ILO. Sie sind damit Ergebnis eines Interessenausgleichs zwischen Staaten und den jeweiligen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern und haben damit Kompromisscharakter, der sowohl nationale Interessengegensätze wie Konflikte zwischen Kapital und Arbeit reflektiert.

Die Internationalen Arbeitskonventionen haben den legalen Status internationaler Verträge („international treaties“) und müssen mit einer Zweidrittelmehrheit der Delegierten der Internationalen Arbeitskonferenz beschlossen werden. Die Übereinkommen sind rechtlich verbindlich, sofern sie ratifiziert wurden, ansonsten stellen sie Ziele dar. Die Empfehlungen sind nicht bindende technische oder politische Richtlinien, häufig in der Begleitung eines Übereinkommens und nicht ratifizierbar. Mit der Ratifizierung verpflichten sich die Mitgliedsstaaten zur Umsetzung der Übereinkommen in nationales Recht und regelmäßige Informationen an den relevanten ILO-Überwachungsmechanismus zu geben. Auf Anforderung des Verwaltungsrates¹ sind Staaten zur Berichterstattung über den Bereich der jeweiligen Konvention verpflichtet, gleich ob sie diese ratifiziert haben oder nicht. Die zentrale Konvention der gewerkschaftlichen Vereinigungsfreiheit (No. 87) gilt als konstitutiv für alle Mitgliedsstaaten unabhängig von der Ratifizierung.

Die internationalen Arbeitsstandards sind in ihrem Charakter *universell*, d.h., alle Staaten, unabhängig von ihrem ökonomischen Entwicklungsstand und ihren sozialen und politischen Systemen, sollen in der Lage sein zu ratifizieren und zu implementieren; sie sind daher oft mit einer gewissen *Flexibilität* formuliert und verfolgen weiter eine *fördernde (promotional)* Orientierung, indem sie Staaten verpflichten, nach ihren Möglichkeiten Verbesserungen voranzubringen. Viele Abkommen sind nur unzureichend ratifiziert², andere in vielen Aspekten inzwischen überholt und nicht mehr zeitgerecht. Mit einer Überprüfung der Normen wurde daher begonnen und sogenannte „Up-to-date“-Konventionen bestimmt.

Wichtig für die Bedeutung der internationalen Arbeitsstandards sind ihre *Relevanz*, ihre *Universalität* sowie ihre *Implementierungsfähigkeit*. Letzteres ist die entscheidende Dimension, denn ohne Durchsetzung (enforcement) und Beaufsichtigung (supervision) bleiben die Normen ein tönernes Gebilde, eine schöne Idee ohne Konsequenz. Die ILO verfügt hier über einen Mechanismus der internationalen Supervision, der hinsichtlich seiner Effektivität und Effizienz durchaus als modellhaft angesehen werden kann und insgesamt ein umfassendes Bild über tausende dokumentierter Fälle anbietet. Im Kern ist es das komplexe Zusammenwirken von regulärer, periodischer Berichterstattung der Mitgliedsstaaten (nach Art. 22), Kommentaren der Sozialpartner, Bearbeitung durch ein internationales Expertenkomitee³ und Behandlung in speziellen Ausschüssen des Verwaltungsrates (wie z.B. des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit) und schließlich durch die Internationale Arbeitskonferenz selbst. Ähnlich wird nach Art. 19 bei nicht ratifizierten Konventionen verfahren. Nach Art. 24 sind Beschwerden durch eine industrielle Vereinigung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern wegen Nichteinhaltung von ratifizierten Konventionen möglich – ein so genanntes „Normenkontrollverfahren“ –, und der Verwaltungsrat „kann“ dies den betroffenen Regierungen übermitteln. Nach Art. 26 können entsprechend Klagen einer Regierung

1] Der Verwaltungsrat (Governing Body) ist das Exekutivorgan des Internationalen Arbeitsamtes (International Labour Office) und das nach der Internationalen Arbeitskonferenz wichtigste Gremium der Organisation. Es besteht aus 56 Mitgliedern (28 Regierungs-, 14 Arbeitgeber- und 14 Arbeitnehmer-Vertretern) und 66 Stellvertretenden Mitgliedern (28 Regierungs- und je 19 Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern). Die 10 wichtigsten Industriestaaten haben eine permanente Mitgliedschaft, darunter auch Deutschland.

2] Der Grad der Ratifizierung ist sehr unterschiedlich; am höchsten wohl bei den Konventionen gegen Kinderarbeit mit Ratifizierung durch 152 Länder: Nach einer Auflistung vom 5. November 2003 haben 99 Staaten alle fundamentalen Konventionen (Anm. 11) ratifiziert. Darunter auch Deutschland, das insgesamt 77 Konventionen ratifiziert hat, davon sind 67 in Kraft. Die USA haben nur zwei der fundamentalen Konventionen ratifiziert: Konvention 105 (Zwangsarbeit) und 182 (Kinderarbeit) – Vereinigungsfreiheit ist nicht darunter!

3] Das Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations mit derzeit 19 internationalen Mitgliedern wird auf Vorschlag des Generaldirektors durch den Verwaltungsrat berufen. Vgl. Eric Gravel/Chloé Charbonneau-Jobin: The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations: Its Dynamic and Impact, ILO Geneva 2003; Isabelle Boivin/Alberto Otero: The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations: Progress achieved in national labour legislation, in: International Labour Review, Vol. 145 (2006), No. 3.

gegen eine andere Regierung erhoben werden. Auf der Basis des Berichts eines Untersuchungsausschusses entscheidet dann der Verwaltungsrat über notwendige Maßnahmen; den betroffenen Regierungen bleibt das Recht, den Internationalen Gerichtshof anzurufen oder die Empfehlungen anzunehmen – die Kontrolle der Umsetzung stellt sich dann erneut als Problem. Die ILO versucht, diesen – dem System der multilateralen Organisationen immanenten – Schwächen in der Durchsetzungsfähigkeit in verschiedener Hinsicht und durch politische Willensbildung Rechnung zu tragen:

1. Durch die aktive Unterstützung der Implementierung der Arbeitsstandards durch „technische Kooperation“ und die Ansiedlung von „Multidisziplinären Beratungsteams“ in einem „Integrierten Ansatz“ in allen Weltregionen.
2. Die aktive Förderung des „sozialen Dialoges“ auf nationaler Ebene, der alle Typen von Verhandlungen, Konsultationen und Informationsaustausch zwischen Regierung, Arbeitgebern und Arbeitnehmern umfasst und als „Mittel und Zweck“ bezeichnet wird und eine ganz wesentliche strategische Dimension der ILO-Arbeit darstellt.
3. Die öffentlich wirksame, politische Bekräftigung und Anerkennung der „Kernarbeitsnormen“ durch die „ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work“, die im Juni 1998 durch die 86. Internationale Arbeitskonferenz verabschiedet wurde.
4. Das „Decent Work“ Programm („Menschenwürdige Arbeit“) mit den vier strategischen Zielen: Recht auf Arbeit, Beschäftigung, sozialer Schutz und sozialer Dialog.

Insbesondere die „ILO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ mit den vier tragenden Grundprinzipien haben international breite Anerkennung und auch Aufnahme in internationale Abkommen und Deklarationen oder Richtlinien (wie OECD Guidelines, UN Global Compact) gefunden: (1) Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen, (2) Beseitigung der Zwangsarbeit, (3) tatsächliche Abschaffung der Kinderarbeit und (4) Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Durch ein spezielles und erweitertes Berichtsverfahren, das auch die Staaten verpflichtet, die die Kernarbeitsnormen nicht umfassend ratifiziert haben, und das „InFocus Program on Promoting the Declaration“ erhält diese weiteren Nachdruck und verpflichtenden Charakter. Die „Kernarbeitsnormen“ können daher durchaus zum „ius cogens“ des Völkerrechts gerechnet werden⁴; sie sind mehr als „soft law“.

Auch das „Decent Work“ Programm der ILO hat inzwischen weitgehende politische Unterstützung gefunden als globales und nationales Ziel, so durch den Millennium Summit der UN (September 2005)⁵ oder die EU-Kommission.⁶ Die ILO selbst hat im Oktober 2000 mit einem „Decent Work Pilot Program“ begonnen und nutzt die gemachten Erfahrungen seit 2005 in „Decent Work“-Länderprogrammen in den Mitgliedsstaaten.

Im Kern gilt aber, dass die praktische Umsetzung der internationalen Arbeitsstandards von der jeweiligen Bereitschaft der Regierungen abhängig ist, dem „politischen Willen“, der demokratischen Beteiligung und sozialen Orientierung eines Landes, seiner politischen Kultur. Und gerade für den Bereich des strategisch so wichtigen „sozialen Dialogs“ ist nicht nur die politische Kultur von Bedeutung, sondern die jeweilige Stärke bzw. Schwäche der sozialen Partner: Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften. Letztere verfügen in vielen Ländern nicht über die notwendigen Freiheitsrechte, einen Organisa-

4] Vgl. Norman Paech: Die sozialen, ökonomischen und kulturellen Menschenrechte im Rechtssystem der internationalen Wirtschafts- und Handelsordnung, Eine Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2003.

5] Millennium Summit Declaration, Paragraph 47: „We strongly support fair globalization and resolve to make the goals of full and productive employment and decent work for all, including for women and young people, a central objective of our relevant national and international policies as well as national development strategies, including poverty reduction strategies, as part of our efforts to achieve the Millennium Development Goals. These measures should also encompass the elimination of the worst forms of child labour, as defined in the ILO Convention No. 182, and forced labour. We also resolve to ensure full respect for the Fundamental Principles and Rights at Work.“

6] Kommission der Europäischen Gemeinschaften: „Menschenwürdige Arbeit für alle fördern – Der Beitrag der Europäischen Union zur weltweiten Umsetzung der Agenda für menschenwürdige Arbeit“, Brüssel (KOM) 249, 24. Mai 2006.

tionsgrad und die organisatorische und politische Kompetenz, die sie befähigen würden, ihre Rolle im sozialen Dialog wirklich wahrzunehmen und die Interessen der arbeitenden und Arbeit suchenden Bevölkerung zu vertreten. Die ILO und das System internationaler Sozial- und Arbeitsstandards ist damit Ausdruck und Spiegelbild globaler Machtverhältnisse und damit in hohem Maße wechselnden Dynamiken unterworfen.

1.2 Menschenrechte

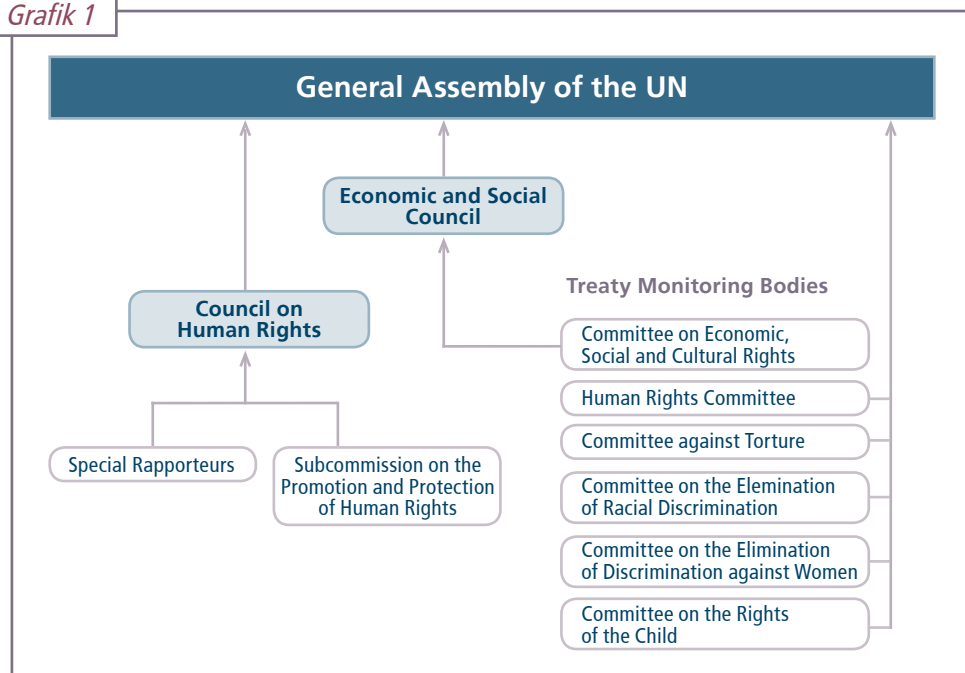
Bereits in der Präambel der UN-Charta vom 26. Juni 1945, die am 24. Oktober 1945 in Kraft trat, werden die drei Kernaufgaben der UN ins Zentrum gestellt: „künftige Geschlechter von der Geisel des Krieges zu bewahren“, „den Glauben an die fundamentalen Menschenrechte und die Würde und den Wert der menschlichen Person“ zu bekräftigen und „sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern“. Der bis Dezember 2006 amtierende UN-Generalsekretär Kofi Annan hat diese Grundanliegen für die Kooperation der Staatengemeinschaft in seinem Bericht: „In larger freedom: towards development, security and human rights for all“ bekräftigt und an die Herausforderungen der heutigen Zeit angepasst.⁷ Über einen Zeitraum von ungefähr 60 Jahren ist im UN-System ein äußerst komplexes und differenziertes, aber fast undurchsichtiges „Geflecht“ menschenrechtlicher Standards entstanden, das – wie selbst das Hochkommissariat für Menschenrechte konstatiert – „außerhalb akademischer Zirkel, Regierungsabteilungen und Beamten, die direkt mit dem System interagieren, sowie spezialisierten Juristen und NGOs“ wenig bekannt ist⁸ und neben der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ (1948) sieben menschenrechtliche „Kern“-Abkommen umfasst: Die Internationalen Pakte über „Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte“ (ICESCR, 1966) und über „Zivile und Politische Rechte“ (ICCPR, 1966), die „Internationale Konvention zur Beseitigung jeder Form Rassistischer Diskriminierung“ (ICERD, 1965), die „Konvention über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung gegen Frauen“ (CEDAW, 1979), die „Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Bestrafung“ (CAT, 1984), die „Konvention über die Rechte des Kindes“ (CRC, 1989) sowie die „Internationale Konvention über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienmitglieder“ (ICRMW, 1990). Daneben existieren eine Fülle von Abkommen, Zusatzprotokollen und Erklärungen, wie die „Erklärung von Wien“ (1993) oder die „Millennium Erklärung“ (2005), die der Bekräftigung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten dienen.

Die Menschenrechtspolitik im UN-System gliedert sich damit in zwei „Säulen“: Das Verhandlungssystem der UN-Mitgliedsstaaten mit der 1946 durch den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) eingerichteten Menschenrechtskommission (CoHR) mit 53 gewählten Mitgliedsstaaten sowie dem „Dritten Ausschuss“ der Generalversammlung in der ersten und dem Vertragssystem der Menschenrechtspakte und Konventionen in der zweiten Säule, denen Staaten durch eigenen Rechtsakt und Ratifizierung beitreten und sich verpflichten. Die Menschenrechtskommission wurde nach anhaltender Kritik bis hin zum UN-Generalsekretär im Frühjahr 2006 durch den „Menschenrechtsrat“ (Human Rights Council) mit 47 nach einem regionalen Schlüssel, aber individuell und mit Mehrheit von der Generalversammlung gewählten Staatenmitgliedern ersetzt. Zur Unterstützung und als Überwachungsorgane („Monitoring“) wurden Expertenausschüsse (mit in der Regel 18 Mitgliedern) ins Leben gerufen, die die Berichterstattungspflichten der Staaten überwachen, diese durch „Abschließende Beobachtungen“ kommentieren und in „All-

7] United Nations A/59/2005; in dem Kapitel „Freedom from want“ sucht eine Antwort auf die Entwicklungsherausforderungen, das Kapitel „Freedom from fear“ hat Vorschläge für kollektive Sicherheit, Prävention von Terrorismus und zu nuklearen, biologischen und chemischen Waffen und unter „Freedom to live in dignity“ stehen Rechtsstaat, Menschenrechte und Demokratie im Zentrum; in dem Kapitel „Strengthening the United Nations“ wird der Neubeginn in einem Menschenrechtsrat (Human Rights Council) vorgeschlagen.

8] Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body – Report by the Secretariat, Genf, 22. März 2006, HRI/MC/2006/2, S. 9.

Grafik 1



gemeinen Erläuterungen“ Anleitungen für die Umsetzung der Normen in staatliche Politiken geben: Seit 1947 ist der Menschenrechtskommission/dem Menschenrechtsrat die „Unterkommission für die Verbreitung und den Schutz der Menschenrechte“⁹ sowie als „Treaty Bodies“ der 2. Säule der „Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung“ (1969), der „Menschenrechtsausschuss“ („Human Rights Committee“ für bürgerliche und politische Rechte, HRC, 1976), der „Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau“ (CEDAW, 1980), der „Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte“ (CESCR, 1985), der „Ausschuss gegen Folter“ (CAT, 1987), der „Ausschuss für die Rechte des Kindes“ (CRC, 1991) und der „Ausschuss für die Rechte von Arbeitsemigranten“ (CMW, 2004) zugeordnet.¹⁰ Aus dem bereits 1946 (in New York) errichteten Sekretariat für Menschenrechte entstand über die „Abteilung Menschenrechte“ und das „Zentrum für Menschenrechte“ (ab 1974 in Genf) schließlich 1997 das „Amt des Hochkommissariats für Menschenrechte“ (OHCHR) mit Sitz in Genf. Das Amt des Hochkommissars/der Hochkommissarin für Menschenrechte wurde als Ergebnis der UN-Weltkonferenz für Menschenrechte in Wien von 1993 bereits im Dezember des Jahres eingerichtet. Seit Juli 2004 ist die Kanadierin Louise Arbour im Amt.¹¹ Neben den Mitgliedsstaaten haben Nichtregierungsorganisationen auf der Basis von Artikel 71 der UN-Charta über die Jahre die Verhandlungen im UN Menschenrechtssystem aktiv begleitet und mitgestaltet, was durch Rede- und Antragsrecht in wichtigen Gremien Bestätigung fand, immer wieder aber zu politischen Kontroversen um Beteiligungsrechte und die Auswahl und Koordination der NGO-Beiträge führte.

Als Wertorientierung sind Menschenrechte das Fundament demokratischer Ordnung und beanspruchen damit Vorrang gegenüber anderen Organisationsprinzipien von Staatlichkeit wie Nation, Volk, Ideologie, Kultur oder auch Religion. Primär haben sie eine Schutzfunktion gegen den Staat und dessen möglichen Absolutheitsanspruch. Sie dienen

9] Das Mandat der „Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights“ wurde vom Human Rights Council am 30. Juni 2006 für „ausnahmsweise 1 Jahr“ verlängert und steht zur Mandatsprüfung an. Mehrheitlich wird der Bedarf an einem „think tank“ gesehen, der zukünftig „Human Rights Consultative Committee“ heißen könnte, aber es gibt auch Widerstand z.B. von den USA und einigen NGOs gegen die „nutzlose“ Unterkommission.

10] Zwei weitere Monitoring-Ausschüsse sind derzeit in Vorbereitung, da das noch nicht in Kraft getretene „Optional Protocol to the Convention against Torture“ (OPCAT) ein zehnköpfiges „Subcommittee on Prevention“ (SCP) für Kontrollbesuche in Ländern vorsieht und der Entwurf der „International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance“ ebenfalls einen zehnköpfigen Überwachungsausschuss vorsieht.

11] Vorgänger(innen) waren: José Ayala Lasso (1994–1997), Mary Robinson (1997–2002) und Sergio Vieira de Mello (2002–2003), der als UN-Beauftragter im Irak einem Anschlag zum Opfer fiel.

der Begrenzung von Herrschaft und staatlicher Willkür, dem Schutz des Menschen als „Mensch“ und als Grundlage der „Verrechtlichung“ der Beziehung zwischen Staat und Bürger. Sie sind Grundpfeiler einer Konstitutionalisierung der internationalen Ordnung, die durch Völkerrecht und internationales Recht, darunter auch die ILO-Standards oder WTO-Regeln, ausgestaltet wird. Menschenrechte sind damit hochpolitisch und entsprechend umstritten. Die Staaten sind gefordert, die Menschenrechte anzuerkennen („to respect“), zu schützen („to protect“) und nach allen ihren Möglichkeiten zu fördern („to fulfill“). Die Debatten über 60 Jahre UN-Menschenrechtspolitik sind geprägt von Auseinandersetzungen um die Universalität ihrer Geltung, ihre Interdependenz und Gleichrangigkeit, vor allem aber um das Verhältnis zwischen staatlicher Souveränität, wonach Menschenrechte in die „innere Zuständigkeit“ der Staaten fallen und einer gemeinsamen Verantwortung der Staatengemeinschaft für ihren Schutz und die Durchsetzung, aus der sich Kontrollfunktionen und – in Extremfällen – auch das Recht auf Interventionen herleiten würden. Genau an diesem Spannungsverhältnis ist letztlich die 1946 etablierte Menschenrechtskommission (Commission on Human Rights) mit ihren 53 Staatenmitgliedern gescheitert, die über die Jahrzehnte unschätzbare Leistungen in der Grundlegung und Ausgestaltung des UN-Menschenrechtssystems geleistet hat. Ihr wurde „Politisierung“, „Selektivität“ und Parteilichkeit vorgeworfen, ihre Arbeit blockiert bzw. zur Blockade genutzt, bis schließlich UN-Generalsekretär Kofi Annan in seinem Bericht zur UN-Reform „In Larger Freedom“ im März 2005 kritisch feststellte, sie werde „nicht zur Stärkung der Menschenrechte, sondern zum Schutz gegen Kritik oder zur Kritik an anderen“ missbraucht. Er sah ein „Glaubwürdigkeitsdefizit“ („credibility deficit“), das „einen Schatten auf die Reputation des UN-Systems als Ganzes“ wirft, und schlug in der Konsequenz die Ersetzung der diskreditierten Menschenrechtskommission durch einen kleineren, ständigen Menschenrechtsrat (Human Rights Council) vor und die Bestellung der Mitglieder durch eine Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung. Nach kontroversen Verhandlungen in der Generalversammlung (2005) kam ein Kompromiss zustande, der die Wahl des „Human Rights Councils“ am 8. Mai 2006 ermöglichte und die Arbeitsaufnahme am 19. Juni 2006. Mit 47 Mitgliedern hat der Menschenrechtsrat entgegen ersten Intentionen kaum weniger Mitglieder als die bisherige Kommission, erneut wurden Staaten mit zweifelhafter Menschenrechts-Reputation in den Rat gewählt und schließlich erhielten Afrika und Asien nach dem jetzt in der Generalversammlung anzuwendenden Regionalschlüssel mit insgesamt 26 Sitzen – merkwürdigerweise zur Überraschung westlicher Diplomaten – eine Mehrheit; 17 Mitglieder sind der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) zuzurechnen.¹² Die Sitzungsdauer wurde auf mindestens zehn Wochen in drei Sitzungsperioden erweitert – was die Möglichkeit der Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen besonders aus armen Ländern vermutlich reduziert – und die Möglichkeit von Sondersitzungen zur Reaktion auf Krisenfälle eröffnet¹³; als wichtigste Neuerung wurde die „Universelle Periodische Berichterstattung“ (UPR = Universal Periodic Review) eingeführt. Andererseits bekräftigte die Generalversammlung, dass die Menschenrechte „universell, untrennbar, zusammenhängend, interdependent und gegenseitig bekräftigend sind“ und alle Staaten auch bei Anerkennung der „nationalen und regionalen Eigenarten und der verschiedenen historischen, kulturellen und religiösen Hintergründe [...] unabhängig von den politischen, ökonomischen und kulturellen Systemen verpflichtet sind, die Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten zu fördern und zu schützen“ und spricht sich aus für eine „Stärkung der Menschenrechtsmaschinerie der Vereinten Nationen“, die Stärkung des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte (in Genf) und eine „Verdopplung des regulären Budgets in den nächsten fünf Jahren“.

12] Die OIC hat 56 Mitgliedsstaaten; Für eine Übersicht über die Mitgliedsländer im Human Rights Council siehe www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/membership.htm.

13] Eine erste „Special Session“ fand am 5./6. Juli zur „Human Rights Situation in Palestine“ statt, die zweite am 11. August zu Israel/Libanon, die dritte am 15. November zu Israel/Palästina und die vierte am 12./13. Dezember zu Darfur.

Kernelemente der UN-Menschenrechtspolitik sind das „Standard Setting“, die Festlegung der menschenrechtlichen Normen, die im wesentlichen über die Menschenrechtskommission erfolgte und jetzt dem Human Rights Council obliegt, sowie die Berichtspflicht der Staaten an die „Treaty Bodies“ und deren „Monitoring“-Verfahren mit „Abschließenden Bemerkungen“ (Concluding Observations) und Hinweisen an die Staaten für die Ausgestaltung und Umsetzung der Normen durch „Allgemeine Erläuterungen“ (General Comments). Völkerrechtlich verbindlich („hard law“) sind Konventionen, Abkommen/Pakte und Protokolle, sofern diese von den Staaten ratifiziert wurden oder diese beigetreten sind. Rechtlich nicht bindend („soft law“), aber von beträchtlichem rechtlichem und politischem Gewicht sind Deklarationen, Prinzipien, Aktionspläne und Richtlinien, die zunehmend auch durch internationales Gewohnheitsrecht erweitert werden. Die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ von 1948 ist hier ein gutes Beispiel, aber auch „Deklaration und Aktionsprogramm“ der Weltkonferenz für Menschenrechte in Wien von 1993. Hinsichtlich der „Standard Setting“-Funktion des UN-Menschenrechtssystems zeichnen sich drei Grundlinien ab: Eine Reihe von Staaten möchte die UN auf das „Standard Setting“ beschränken und den Staaten die Implementierung in souveräner Entscheidung überlassen, andere, auch NGOs, halten demgegenüber die Normensetzung für im Wesentlichen abgeschlossen und halten die Implementierung für die Hauptaufgabe der UN, während eine Reihe von NGOs die Notwendigkeit weiterer und neuer Standards als Antwort auf gesellschaftliche und politische Veränderungen und Herausforderungen für notwendig hält, ohne damit aber die Dringlichkeit der Implementierung infrage zu stellen.¹⁴

Aus dem menschenrechtlichen Vertragssystem der UN erwachsen den Staaten rechtliche Verpflichtungen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte, die der Überwachung durch die Expertenausschüsse der „Treaty Bodies“ unterliegt: Die Staaten sind zur periodischen Berichterstattung an die sieben „Treaty Bodies“ verpflichtet, die in einem „objektiven“ Verfahren die Menschenrechtssituation überprüfen und in „Concluding Observations“ autoritative Hilfestellung für die Umsetzung leisten. Fünf der Komitees haben aus den jeweiligen Verträgen die Kompetenz abgeleitet, individuelle Petitionen zu behandeln, vier sind berechtigt, auch Beschwerden von Staaten gegen Staaten zu behandeln und zwei haben die Kompetenz, gravierende und systematische Verletzungen zu untersuchen. Das Berichterstattungs- und Kontrollverfahren der „Treaty Bodies“ krankt jedoch in vieler Hinsicht: Viele Staaten erfüllen ihre Berichtspflicht unzureichend, inhaltlich defensiv und nicht fristgerecht¹⁵; die Komitees kommen mit der Behandlung zeitlich nicht nach mit der Konsequenz des „Rückstaus“ (Backlog) und es fehlt an systematischer Nachkontrolle. Die mangelnde Koordination der Berichterstattungspflichten zwischen den Expertenkomitees sowie deren teilweise überlappenden Kompetenzen haben Duplikationen und Parallelbelastungen zur Folge gehabt, die auch kooperative Staaten zu überfordern drohen. Ausgehend von der Feststellung „The system also faces challenges because many States accept the human rights treaty system on a formal level, but do not engage with it, or do so in a superficial way, either as a result of lack of capacity or lack of political will. Some States fail to submit reports required by the treaties, and most submit them after considerable delay“ hat das Hochkommissariat für Menschenrechte die Einrichtung eines „unified standing treaty body“ vorgeschlagen, das für die Überwachung aller internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen verantwortlich sein, den Zugang vereinfachen und die mangelnde Sichtbarkeit und Autorität verbessern

14] Zum Beispiel Business and Human Rights, Sexuelle Orientierung, Rechte indigener Völker, Verschwindenlassen, Behinderung u.a., vgl. International Council for Human Rights Policy: Human Rights Standards: Learning from Experience, A report co-published with the International Commission of Jurists & the International Service for Human Rights, Geneva 2006, S. 3.

15] „Figures from February 2006 indicate that 70 per cent of total number of state party reports due have been submitted ... Of the initial reports that are due, 30 per cent have not been submitted. As of February 2006, only eight of the 194 States that are party to one or more of the seven treaties are up to date with their reports, with the remaining 186 States owing 1,442 reports to the treaty bodies. The committees have little real power to enforce States to comply with the procedures, but at the same time, with their current working methods, they could not accommodate full compliance by State parties reporting obligations“, OHCHR, HRI/MC/2006/2, S. 7.

soll,¹⁶ verbunden mit einer entsprechenden Neuordnung der Berichterstattung. Die differenzierten Vorschläge werden derzeit kontrovers diskutiert – breiten Widerstand gibt es vor allem durch die „African and Asian Group“ – wobei Fragen der Kompetenz, der Zusammensetzung (ständiges Expertengremium?), der Berücksichtigung der „Spezifität“ der Verträge und die Ausgestaltung der Berichterstattung im Zentrum stehen.¹⁷ Diese Debatte ist aufs engste verschränkt mit der Entscheidung über die Ausgestaltung der allgemeinen periodischen Überprüfung der Länder (Universal Periodic Review/UPR), die als Kernstück des neuen Menschenrechtsrates konzipiert ist. Hier wurde nach vier informellen Konsultationen im Council eine Arbeitsgruppe eingesetzt, in der eine schnelle Einigung nicht absehbar ist.¹⁸ Die Diskussion ist im Kern geprägt von der Weigerung einer großen Staatengruppe, diese Berichterstattung stringenter zu gestalten und für Beiträge von Experten und NGOs zu öffnen. Die gleichen Konfliktlinien zeigen sich in der Überprüfung der Mandate der Sonderverfahren („Special Procedures“)¹⁹. Unter diesem Begriff sind Verfahren der Überprüfung in der Umsetzung der Menschenrechtsstandards durch Spezielle Berichtersteller, Spezielle Beauftragte (des UN-Generalsekretärs), Unabhängige Experten oder auch Arbeitsgruppen zusammengefasst, die für die Behandlung thematischer Fragen der Menschenrechte oder Länderevaluierungen berufen werden und in diesem Kontext auch Untersuchungsmissionen in Ländern vornehmen können, die immer wieder auch verweigert werden. Im Rahmen der Neubestimmung der Arbeitsverfahren des Human Rights Council wurde auch für die Überprüfung der Mandate eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Während in der Behandlung der thematischen Mandate²⁰ bei allen Kontroversen sich noch ein sachlicher Stil abzeichnet, herrscht im Blick auf die Ländermandate²¹ eine „buchstäblich feindliche Atmosphäre“. „Viele Staaten aus allen Regionalgruppen bezeichneten die Auswahl der Ländermandate als willkürlich. Eine große Zahl von Staaten lehnt jegliche Länderevaluierung außerhalb der zukünftigen periodischen Überprüfung (Universal Periodic Review; UPR) grundsätzlich ab.“²² Eine gewichtige Staatengruppe setzt sich für die Behandlung von Länderevaluierungen in dem nicht öffentlichen 1503-Verfahren²³ ein, das NGOs nicht unmittelbar zugänglich ist. Das 1503-Verfahren ist das älteste Beschwerdeverfahren (complaints procedure)²⁴ und steht nach Resolution 60/251 der Generalversammlung über die Einrichtung des Human Rights Council in der Neubestimmung der Kompetenzen und Verfahren zur Überprüfung an. Es ist bisher offen, ob der Human Rights Council, dessen erste Sitzungen noch Flexibilität und Konsenssuche erkennen ließen, in den anstehenden hochpolitischen Fragen der Neuregelung der Geschäftsordnung und Verfahren inklusive NGO-Beteiligung, UPR, Special Procedures und 1503-Beschwerdeverfahren funktionsgerechte Lösungen finden oder erneut in einer Selbstblockade enden wird. Manche Beobachter sehen ihn bereits in dieser Sackgasse.

Den internationalen Organisationen des UN-Systems ermangelt es an Erzwingungskompetenz und -kapazität, wenn man von den „Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des

16] Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body, HRI/MC/2006/2, S. 7, 9.

17] Report of a Brainstorming Meeting on Reform of the Human Rights Treaty Body System, Triesenberg, Liechtenstein, 14–16 July 2006; A/58/123.

18] Dazu: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)/International Service for Human Rights (ISHR): A New Chapter For Human Rights – A handbook on issues of transformation from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council, Geneva 2006, Kap. 6, (S. 73–86); vgl. United Nations, Press Release Human Rights Council Discusses Modalities of its Universal Periodic Review Mechanism (HR/HRC/06/55).

19] Vgl. FES/ISHR 2006, Kap. 3 (S. 33–50).

20] Adequate Housing, African Descent, Arbitrary Detention, Sale of Children, Education, Enforced or Involuntary Disappearances, Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Extreme Poverty, Right to Food, Freedom of Opinion and Expression, Freedom of Religion or Belief, Health, Human Rights Defenders, Independence of Judges and Lawyer, Indigenous People, Internally Displaced Persons, Mercenaries, Migrants, Minority Issues, Racism, Human Rights and International Solidarity, Effects of Economic Reform Policy, Human Rights while countering Terrorism, Torture, Toxic and Dangerous Products and Wastes, Trafficking in Persons, Transnational Corporations, Violence against Women.

21] Belarus, Burundi, Cambodia, Cuba, DR Congo, Haiti, Liberia, Myanmar, Palestine, Somalia, Sudan Uzbekistan (Listen OHCHR Webpage).

22] Theodor Rathgeber, Forum Menschenrechte, 2. Sitzungsperiode des UN-Menschenrechtsrates, Bericht, Schlussfolgerungen und Empfehlungen, S. 3.

23] Unter anderem werden Iran und Usbekistan hier behandelt; Kirgistan wechselt in das öffentliche Verfahren.

24] FES/ISHR 2006, 67 ff.

Friedens und bei Angriffshandlungen“ absieht, die nach Kapitel VII der UN-Charta dem Sicherheitsrat zukommt. Für den Sozialbereich gibt es außer den Verfahren bei der ILO selbst und der Anrufung des „Internationalen Gerichtshofes“ keine internationale Rechts- oder gar „Polizei“-Instanz, auf die zur Durchsetzung von Normen und Verpflichtungen Rückgriff genommen werden könnte. Auch das Menschenrechtssystem ist wesentlich vom politischen Willen der Staaten bestimmt, die teilweise auf das öffentliche „blaming and shaming“ äußerst sensibel reagieren und alles daransetzen, dies zu vermeiden. Blockadebündnisse sowie politische und materiell-wirtschaftliche Gegenleistungen gehören zu den üblichen und funktionierenden Instrumenten. Und hier haben sich die Gewichte zugunsten von Ländern verschoben, deren Handeln eher auf Blockade und Verzögerung gerichtet ist, die aber durchaus nicht Unrecht haben, wenn sie westliche Länder der Einseitigkeit und Einäugigkeit bezichtigen. Gab es in Zeiten des „Kalten Krieges“ die Konstellation, dass in der ILO bestimmte Normen von einigen westlichen Regierungen und Arbeitnehmervertretungen bei östlicher Unterstützung durchgesetzt werden konnten und zwang die Systemkonkurrenz zu Kompromissen, so sind die Auseinandersetzungen heute offener und härter und das Gewicht der Arbeitgeberseiten gravierender. Liefern Konfliktlinien im Menschenrechtssystem damals eher zwischen Befürwortern der politischen Freiheitsrechte (der Westen) und wirtschaftlichen und sozialen Rechten (der Osten, Teile des Südens), so hat sich auch hier eine neue Konstellation ergeben. Das Thema „Recht auf Entwicklung“²⁵ – seit 1986 anerkannt und durch die Menschenrechtskonferenz in Wien 1993 bekräftigt – sowie der so genannte „Sozialpakt“²⁶ stehen für viele arme und Schwellenländer eindeutig im Vordergrund bis hin zu dem Anliegen, ein „Recht auf internationale Solidarität“²⁷ zu reklamieren. Während das ILO-Normensystem sich explizit auf die UN-Menschenrechtsinstrumente bezieht und die politischen Freiheitsrechte für die Begründung der Vereinigungsfreiheit („Freedom of Association“) von konstitutiver Bedeutung ist, wird hier unter den Mitgliedsstaaten – die UN hat 192 Mitgliedsstaaten, die ILO 178 (die WTO 150) – eine Tendenz deutlich, die politischen Freiheitsrechte in den Hintergrund zu rücken. Von Frauenrechten, dem Verbot von Folter bis hin zum Thema der sexuellen Orientierung ist kaum eine Menschenrechtsnorm unumstritten – in gelegentlich unerwarteten Konstellationen. Und eine wachsende Staatengruppe, nicht nur islamische Länder (OIC), sondern auch die USA und einige stark katholischer Prägung, sind darauf aus, das Thema religiöser Diskriminierung oder Religionsfreiheit neu zu gewichten und damit die Universalität, Gleichrangigkeit und Interdependenz zu unterminieren. Der Konflikt ist offen!

Mit der Errichtung des „International Criminal Court“ (ICC) am 17. Juli 1998 auf der Basis des „Rom Statuts“, der am 1. Juli 2002 in Kraft trat und dem am 1. November 2006 102 Mitgliedstaaten angehören (allerdings nicht die USA), entstand ein auch menschenrechtspolitisch höchst relevantes Rechtsorgan als „letzte Instanz“ in der Verfolgung „besonders ernsthafter Verbrechen von internationaler Bedeutung, insbesondere Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen.“²⁸

Regionalorganisationen haben eigene Menschenrechtsinstrumente entwickelt, die hier nicht berücksichtigt werden können. Gerade Europa verfügt hier aber über ausgeprägte, teilweise aber parallel oder überlappend funktionierende Mechanismen: Den Europarat (Council of Europe) mit 46 Mitgliedern und Sitz in Straßburg, der seit 1999 über einen eigenen Menschenrechts-Hochkommissar und ein effizientes Kontrollverfahren verfügt und dessen Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (1959 gegründet) zunehmend als überstaatliche Rechtsinstanz in Anspruch genommen wird. Grundlage sind die Europäische Menschenrechtskonvention (1950/1953), die Europäische Sozialcharta (1961, revidiert 1996), die Europäische Konvention zur Verhinderung von Folter und unwürdiger Behandlung

25] General Assembly Resolution 41/128 vom 4. Dezember 1986; vgl. Felix Kirchmeier: The Right to Development – where do we stand? FES Geneva, Dialogue on Globalization – Occasional Papers Nr. 23/July 2006.

26] Kurzform für den „Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ vom 16. Dezember 1966; seit 1976 in Kraft.

27] E/CN.4/Sub.2/2004/43 (Working Group); E/CN.4/2005/L.71 (Mandate); C/CN.4/2006/96 (Report).

28] Elements of Crimes, ICC-ASP/1/3.

oder Bestrafung sowie das Rahmenabkommen zum Schutz Nationaler Minderheiten; des Weiteren im Rahmen der Europäischen Union (EU) die drei Säulen EG/EU-Verträge, gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit. Die EU verfügt mit der „Charta der Grundrechte“ über eine vom Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament verabschiedete (7. Dezember 2000) gemeinsame Rechtsauffassung und einen Grundrechtskatalog. Die vor dem Hintergrund dieser Europäisierung notwendig gegebene engere Koordination der europäischen Position in den Menschenrechtsorgani- der UN hat ungewünscht zu einer stärkeren „Regionalisierung“ und „Politisierung“ der Menschenrechtspolitik beigetragen. Schließlich gehören hierzu die Mechanismen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSCE), die bereits 1991 das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten für Menschenrechte eingeschränkt hat. Wichtige Organe sind das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODHIR, Warschau), das Zentrum für Konfliktverhütung (CPC, Wien), der Hochkommissar für Nationale Minoritäten (HCNM, Den Haag) und die EU-Grundrechteagentur mit Sitz in Wien, die zum 1. März 2007 ihre Tätigkeit aufgenommen hat.²⁹ Unbestreitbar besteht damit das Problem mangelnder Koordination und Kohärenz und die Gefahr, dass neue Regelungen hinter bereits etablierte Normen zurückfallen.

II. Die Politik Deutschlands – Das „Land der Guten“: Anerkannt, aktiv, aber profillos?

Deutschland war als Verlierer des Ersten Weltkrieges 1919 nicht Gründungsmitglied der ILO; dennoch wurde ihm durch Beschluss der ersten Internationalen Arbeitskonferenz bereits in demselben Jahr der Beitritt ermöglicht. 1933 verließ Deutschland nach der Machtergreifung Hitlers die Organisation, konnte aber bereits 1951 erneut aufgenommen werden. Seit 1954 nimmt Deutschland als einer der wirtschaftlich bedeutenden Staaten einen der 10 ständigen Sitze im Verwaltungsrat („Governing Body“) ein. Nach den USA und Japan ist Deutschland drittgrößter Beitragszahler mit derzeit 32,2 Millionen Schweizer Franken jährlich oder 8,67 Prozent des ordentlichen Haushalts. Weitere Mittel gehen in die technische Zusammenarbeit oder das ILO-Programm zur Bekämpfung der Kinderarbeit.

Deutschland hat 77 der 185 Übereinkommen ratifiziert, darunter alle Kern- oder Menschenrechtsübereinkommen (core conventions). Damit liegt Deutschland in der Spitzengruppe. Nach Aussage des ILO-Büros Berlin sieht Deutschland sich von zwölf Übereinkommen nicht betroffen, 34 Übereinkommen wurden zwischenzeitlich neu gefasst und 44 Übereinkommen sind als sehr alte Normen mit heute obsoletem Regelungsgehalt nicht mehr ratifikationsfähig. Die Aussage, dass „daneben natürlich (einige wenige) Übereinkommen [...] aus sachlichen oder rechtssystematischen Gründen oder wegen begrifflicher Unschärfen nicht ratifiziert werden können“, dürfte von mancher Seite infrage gezogen werden. Die ILO verfügt in Deutschland über eine grundsätzliche Zustimmung, aber einen geringen Bekanntheitsgrad. Nach der eigenen Wahrnehmung liegen die deutschen Sozialstandards über den universellen Standards der ILO, aber es gibt strittige Themen (z.B. Beamtenstreikrecht, Berufsverbot) und andere (wie Heimarbeitskonvention), denen Deutschland die Zustimmung verweigert. Entsprechend der ILO-Verfahren findet der „soziale Dialog“ auch im Vorfeld der ILO-Tagungen und zu inhaltlichen Themen statt. Aber häufig wird dies als eher „bürokratisches“ Verfahren und politische Routine ohne wirkliche Initiative und langfristige Strategie wahrgenommen.

Deutschland ist seit 1973 Mitglied der Vereinten Nationen (UN) und inzwischen Vertragsstaat aller bedeutenden Menschenrechtsübereinkommen. Seit 1979 ist Deutschland

29] Vgl. <http://www.fes.de/handbuchmensenrechte>.

ununterbrochen Mitglied der Menschenrechtskommission. Als Anerkennung seiner internationalen Position und gleichzeitig als Verpflichtung kann die Tatsache gelten, das Deutschland bei der Wahl (für drei Jahre) in den neu geschaffenen Menschenrechtsrat („Human Rights Council“) am 9. Mai 2006 in der UN-Generalversammlung mit 154 Stimmen die höchste Zustimmung innerhalb seiner Regionalgruppe erzielte.

Die Menschenrechte sind zu einer zentralen Kategorie der Politik geworden. Mit Beginn der 14. Wahlperiode im Herbst 1998 hat der Deutsche Bundestag den früheren Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses in den „Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe“ aufgewertet. Im Koalitionsvertrag von 2002 hieß es: „Grundlagen für ihr außenpolitisches Handeln sind Beachtung des Völkerrechts, Eintreten für Menschenrechte, Dialogbereitschaft, Krisenprävention, Gewaltverzicht und Vertrauensbildung [...] Die Bundesregierung misst der weltweiten Durchsetzung von Menschenrechten zentrale Bedeutung zu. Internationale Friedenssicherung kann nur mit Schutz und Umsetzung von Menschenrechten erfolgreich sein [...]“ Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition wird entsprechend unterstrichen: „Menschenrechtspolitik ist ein wichtiger Bestandteil unserer Friedens- und Sicherheitspolitik. Systematische Menschenrechtsverletzungen können auch eine Bedrohung für den Frieden und die internationale Sicherheit sein. Menschenrechte sind unteilbar. Unsere Außen- und Entwicklungspolitik wird nicht schweigen, wenn Demokratie, Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenrechte in Gefahr sind.“

Kennzeichnend ist damit die Wahrnehmung von Menschenrechtspolitik als Teil der Außenpolitik (oder auch der Sicherheits- und der Entwicklungspolitik) und entsprechend ist der „Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt“ mit der Aufgabe der Mitwirkung an der Gestaltung der Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen eben dort angesiedelt. Der/die Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen im Bundesministerium der Justiz ist Verfahrensbevollmächtigte(r) der Bundesregierung bei dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg – mit noch geringerem Profil in der Öffentlichkeit. Er/sie vertritt die Bundesregierung weiter in Verfahren nach ECOSOC-Resolution 1503, betreut die periodischen Staatenberichte und arbeitet in den zwischenstaatlichen Ausschüssen des Europarates zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes mit. Der Blick nach innen findet nicht oder nur begrenzt statt, wobei insbesondere das auf Empfehlung des Deutschen Bundestages im März 2001 gegründet und staatlich finanzierte „Deutsche Institut für Menschenrechte“ (Berlin) sowie der 1994 im Anschluss an die UN-Menschenrechtskonferenz in Wien gegründete Zusammenschluss von über 40 Nichtregierungsorganisationen im „Forum Menschenrechte“ eine nicht unwesentliche Rolle spielen. „Die Bundesregierung misst der Zusammenarbeit mit den Nicht-Regierungsorganisationen große Bedeutung zu.“³⁰ Allerdings hat der Deutsche Bundestag am 4. April 2001 die Bundesregierung aufgefordert, in den Menschenrechtsberichten stärker als bisher Politikbereiche des Inlands aufzunehmen. Eine nationale Menschenrechtskommission, wie sie in vielen europäischen und außereuropäischen Ländern existiert und die eine unabhängig-beratende Rolle haben könnte, ist in Deutschland nicht vorhanden und bisher nicht angedacht.

Die deutsche Menschenrechtspolitik vollzieht sich zunehmend in Integration in die „doppelten“ europäischen Strukturen, die des Europarates und die der Europäischen Union unter den jeweils eigenen Modalitäten, die im Unterschied zu den internationalen Verfahren des UN-Systems hier nur am Rande angesprochen werden können. Die notwendige Koordination der EU-Menschenrechtspolitik und die Außenvertretung durch die jeweilige Präsidentschaft führt in der Konsequenz dazu, dass zum Bedauern von Partnern eine eigenständige deutsche Position kaum noch in Erscheinung tritt, stattdessen aber der nicht immer befriedigende Minimalkonsens des Europas der 27.

30] Kernbericht Bundesrepublik Deutschland für die Staatenberichte zu den Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen.

III. Szenarien – Multilateral und National: Menschenrechte und soziale Rechte unter Druck

Im Feld der internationalen Menschenrechts- und Sozialpolitik verbinden sich globale, internationale und nationale Dynamiken in einer Weise, dass klare und alternative Szenarien nicht seriös skizziert werden können. Ausgehend von der Grundannahme, dass Außenpolitik primär eine Funktion von Innenpolitik ist und sich aus dieser immer wieder neu definierten Interessenkonstellation im eigenen wie in anderen Ländern äußerst variable Wirkfaktoren für deren internationale Wahrnehmung ergeben, gilt es, einige zentrale internationale Faktoren mit wesentlichen nationalen (deutschen) Entwicklungen ins Bild zu setzen.

III.1 Szenarium – Glaubwürdigkeitskrise und Machtverschiebung: Zwischen Wettbewerb, Werten und Interessen

Krise des Multilateralismus

Menschenrechts- und internationale Sozialpolitik vollziehen sich nicht in jeweils abgeschotteten Räumen, so sehr diese auch von speziellen „Kulturen“ geprägt sind. Sie sind Teil der multilateralen Prozesse, die sich in den unterschiedlichen Institutionen und Arbeitsfeldern der UN, in der ILO, dem IWF, der Weltbank und in der Welthandelsorganisation (WTO), vollziehen und von diesen mit beeinflusst sind. Uneingelöste Versprechen und Krisen in den Verhandlungen, wie derzeit in der WTO³¹, haben Rückwirkungen auf den Menschenrechtsbereich. Länder der „armen Welt“ sehen sich ständig neuen Forderungen und Abmahnungen ausgesetzt und sie reagieren mit Blockaden in den Bereichen, in denen ihnen dies möglich ist. Die Menschenrechtsverhandlungen sind damit Teil der Auseinandersetzungen um eine gerechtere globale Ordnung und damit ohne einen Neuanfang in der Politik des „global governance“ und einen funktionierenden Multilateralismus nicht voranzubringen. Gegenseitiger Respekt und Interessenausgleich sind Grundvoraussetzungen; der Versuch einseitig-überheblicher Diktate kontraproduktiv. Aus dem bisherigen Scheitern der UN-Reform, mangelnder Koordination und Kohärenz in den internationalen Governance-Strukturen³² und unilateraler Machtpolitik (Stichworte: Irak-Intervention, Guantanamo) ergeben sich Belastungen, während gleichzeitig der Bedarf an „global governance“ und effizientem Multilateralismus zunimmt. Menschenrechts- und Demokratisierungspolitik waren und sind immer auch Ausdruck außenpolitischer Interessenkonstellationen – auch nach Ende des Ost-West-Konfliktes. Eine Neubewertung und Stärkung wird es nur geben, wenn dies den Interessen der neuen Mächte entspricht und diese als Gestaltungsmächte im multilateralen System ihren anerkannten Platz finden.

Machtverschiebung, neue Mächte

Die globalen Machtverhältnisse sind in Bewegung, nicht nur die wirtschaftlichen Gewichte verschieben sich, sondern auch das politische Gewicht der Akteure. Neue Mächte wie China und Indien, Energie- und Rohstofflieferanten wie Russland, aber auch Brasilien oder der Iran stellen die bisherige „Hegemonie“ infrage und in vielen Fällen auch die proklamierten, aber nicht immer konsistent umgesetzten Werte von Demokratie und Menschenrechten. Macht- und Interessenpolitik wird für neue Akteure machbar und attraktiv. Das internationale System wird damit multipolarer und von der Wiederkehr der Großmachtpolitik gekennzeichnet. Die Fähigkeit des Westens, die internationale Agenda zu prägen und die internationale Politik nachhaltig zu beeinflussen, nimmt ab.³³ Eine von westlichen Staaten zu verantwortende Glaubwürdigkeitslücke hat ihre Rückwirkung. Globalisierung hat eine kulturelle Dimension

31] Vgl. Erfried Adam, Suspendierung der Welthandelsrunde – Multilateralismus, Global Governance und Entwicklungspolitik in der Krise, in: IPG (Friedrich-Ebert-Stiftung) 4/2006, S. 120–137.

32] Vgl. UN Secretary General's High-Level Panel on UN System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment unter Leitung der Premierminister Shaukat Aziz (Pakistan), Luisa Dias Diogo (Mozambique) Jens Stoltenberg (Norwegen) „Delivering as One“, UN New York, November 2006.

33] Vgl. The New Global Puzzle – What World for the EU in 2025? Directed by Nicole Gnesotto and Giovanni Grevi, Institute for Security Studies, Paris 2006, bes. S. 196 ff., 193.

bis hin zur Aufnahme oder Ablehnung von Konsummustern oder Musiktrends. Kulturelle und religiöse Faktoren gewinnen in den Auseinandersetzungen weiter an Gewicht und sind Medium der Konfliktwahrnehmung und -austragung und damit eine Infragestellung der Universalität von Menschenrechten und Sozialstandards. Augenfällig ist die wachsende Konfrontation zwischen muslimischen und westlichen Gesellschaften, die nach Auffassung einer vom UN-Generalsekretär eingesetzten „High Level Group“ im Kern nicht „religiös“, sondern „politisch“ geprägt ist und für die der „Arabisch-Israelische Konflikt das kritische Symbol für wachsende Spaltung geworden ist“ zusammen mit der militärischen Intervention des Westens in Ländern wie Irak und Afghanistan.³⁴ Es muss davon ausgegangen werden, dass aus dem zunehmenden Gewicht internationaler Kapitalinvestitionen (u.a. aus China, Russland, Arabischen Staaten) in Deutschland und Europa Auswirkungen auf das Sozialsystem, Arbeitsstandards und Sozialnormen resultieren, die eine Absicherung universeller Normen über das ILO-Verfahren umso notwendiger werden lassen.

Globaler Beschäftigungswettbewerb

Vor diesem Hintergrund haben selbstverständlich die Dynamik der globalen Wirtschaftsentwicklung und die Neuverteilung der Chancen in der Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt entscheidenden Einfluss auch auf die Menschenrechts- und Sozialpolitik. Globalprognosen sind hier schwierig, aber als gesichert muss gelten, dass eine Verschärfung des globalen Beschäftigungswettbewerbs mit weiterem Druck auf Löhne und Einkommen zu erwarten ist. In den nächsten zehn Jahren werden über 1 Milliarde junger Menschen, heute zwischen fünf und 15 Jahren, zur arbeitsfähigen Bevölkerung hinzustoßen. Pro Jahr wird die Zahl der Arbeitsfähigen („labour force“) um etwa 50 Millionen zunehmen, weit mehr als aus dem Arbeitsleben ausscheiden; 97 Prozent davon in Entwicklungsländern. Mehr als 192 Millionen Menschen oder 6 Prozent der globalen Arbeitskräfte befinden sich in offener Arbeitslosigkeit, über die Hälfte davon unter 24 Jahren.³⁵ Der „Global Employment Trend for Youth“ der ILO (2006) nennt 85 Millionen arbeitslose Jugendliche und weitere 300 Millionen, die nicht ausreichend beschäftigt sind und zu den arbeitenden Armen mit Einkommen unter 2 Dollar täglich gerechnet werden müssen und hält mindestens 400 Millionen neuer und besser bezahlter Stellen für notwendig, um diesem Problem gerecht zu werden. Der ILO World Employment Report 2004–2005 nennt die Zahl von 550 Millionen arbeitenden Menschen unter der Armutsgrenze (1 Dollar täglich) und insgesamt 1,39 Milliarden, denen es nicht gelingt, sich und ihre Familien durch Arbeit über die Armutsgrenze von 2 Dollar täglich herauszuheben. Mit 2,8 Milliarden Menschen gab es jedoch 2003 mehr Beschäftigte als jemals zuvor.³⁶ Seit 1990 hat sich mit weiteren 1,47 Milliarden wirtschaftlich aktiver Menschen aus den vorher abgeschlossenen Wirtschaften der ehemaligen Sowjetunion und ihrer Alliierten sowie aus Entwicklungsländern wie China und Indien die Zahl der für die globale Wirtschaft verfügbaren Arbeitskräfte verdoppelt – was die Entstehung eines globalen Arbeitsmarktes und eine entsprechende Verschärfung des Wettbewerbs um Arbeit anzeigt. Armut ist die treibende Kraft und die ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen zwischen Ländern und Weltregionen und zunehmend auch innerhalb von Ländern.³⁷ Dieser Beschäftigungswettbewerb beschränkt sich nicht auf ungelernete Arbeit, sondern betrifft aufgrund von Bildungs- und Produktivitätsfortschritten zunehmend auch qualifiziertere Beschäftigung und mittlere Einkommen. Auf mittlere Sicht muss von weiterem Lohndruck, auf längere Sicht aber kann von einer relativen Annäherung der Einkommen zumindest in höheren Qualifikationen ausgegangen werden, was entwicklungspolitisch nur als wünschenswert bezeichnet werden kann.

34] Report of the High-level Group „Alliance of Civilizations“, 13. November 2006 (www.unaoc.org), UN Press Release; es ist bezeichnend, dass drei der bisher vier Sondersitzungen des UN Menschenrechtsrates auf Antrag mehrheitlich der islamischen Länder mit Unterstützung aus anderen Regionen Menschenrechtsthemen in diesem Kontext aufgriffen und dabei Mehrheiten für Entschlüsse fanden, die von westlichen Staaten als einseitig abgelehnt wurden.

35] Changing Patterns in the World of Work, International Labour Conference 95th Session 2006, ILO Geneva, viii, vgl. Working Out Of Poverty, International Labour Conference, 91st Session 2003, ILO Geneva, S. 83; vgl. Weltkommission für die Soziale Dimension der Globalisierung: Eine Faire Globalisierung, Chancen für alle schaffen, ILO Genf, 2004, S. 44.

36] World Employment Report 2004–2005 – Employment, Productivity and Poverty Reduction, ILO Geneva, 2004, S. 24.

37] Vgl. Anm. 35: „Changing Patterns“, S. 4, 8.

Deutschland ist insgesamt noch Profiteur der Globalisierung und steht in diesem Wettbewerb noch gut da, wie der beträchtliche Außenhandelsüberschuss belegt, denn dieser kann auch als „Import von Arbeit“ interpretiert werden.

Insgesamt hat dieser Trend bedeutende politische Konsequenzen: Angesichts unzureichendem Angebot an neuen Jobs kommt es zunehmend zum „Tauziehen“ zwischen Ländern um die verfügbare Beschäftigung; die Forderung nach Gerechtigkeit (equity) im Funktionieren des globalen Marktes und nach fairen Regeln für die Globalisierung nimmt zu; unerschwellige protektionistische Tendenzen treten in Erscheinung und die Dynamik von Handels- und Kapitalliberalisierung schwächt sich ab; normale Geschäftsentscheidungen wie „Outsourcing“, Produktionsverlagerung oder Auslandsinvestitionen werden zunehmend kritisiert als Beschäftigungsschaffung im Ausland; die Forderung nach strikterer Migrationskontrolle mit einem wachsenden xenophobischen Unterton gewinnt an Gewicht; Wahlen werden gewonnen oder verloren über „mehr und bessere Jobs“, während das Vertrauen in Regierungen, ihre Versprechen umsetzen zu können, unabhängig von ihrer ideologischen Ausrichtung abnimmt; verschiedene Formen von passiver und aktiver Gewalt nehmen zu und reduzieren den Raum für Dialog, Konfliktlösung und Konsensschaffung.

Der globale wirtschaftspolitische Diskurs wird zukünftig entscheidend von beschäftigungspolitischen Implikationen geprägt werden und den Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Handelsliberalisierung in diesen Kontext stellen. Und es gibt Hinweise, dass die weiteren WTO-Verhandlungen, besonders aber die Verhandlungen über bilaterale und regionale Handels- und Kooperationsabkommen davon wesentlich geprägt sein werden.

III.2 Szenarium 2 – Im Zangengriff: Überaltert auf dem Weg nach Rechts und in die soziale Krise?

Demographie und Migration

Dass Deutschland altert und schrumpft, ist inzwischen ein Gemeinplatz. Steigende Lebenserwartung und geringe Geburtenzahlen lassen das Durchschnittsalter der deutschen Bevölkerung immer weiter steigen. Die Bevölkerung im Erwerbsalter wird deutlich zurückgehen mit Konsequenzen für die Lebensarbeitszeit, das Gesundheitssystem und die Renten.³⁸ Dass dies Auswirkungen auf das Sozialsystem haben wird, ist grundsätzlich ebenfalls im Blick, aber keine unmittelbare Lösung. Zuwanderung könnte den Trend abschwächen, aber nicht aufhalten. Bis 2020 müssten die Einwanderungszahlen auf über 300 000 im Jahr ansteigen, was einen gewissen Verjüngungseffekt bewirken, das Problem aber nicht lösen würde, denn seit Ende der 1980er Jahre tragen Zuwanderer nicht mehr zur Sanierung der Sozialkasse bei, sondern belasten diese, da der Anteil der Erwerbstätigen unter Ausländern deutlich gesunken ist.³⁹ Deutschland integriert Zuwanderer in den Sozialstaat, nicht aber in Wirtschaft und Gesellschaft. Ohne eine gezielte Steuerung der Einwanderungspolitik, die entsprechend auswählt und in den Arbeitsmarkt integriert, und ohne einen entsprechenden Umbau des Systems der Sozialleistungen mit Abbau von Fehlanreizen gegenüber zuwandernder und inländischer Bevölkerung kann Migration kaum einen positiven Beitrag leisten. Hier ist Auswahl und Unterscheidung notwendig und damit „Diskriminierung“. Andererseits dürfte ungesteuerte und wildwüchsige Zuwanderung unausweichlich sein mit massiven Konsequenzen für das Wirtschafts- und Sozialsystem und die Politik.

Bereits heute hat Ausländerfeindlichkeit in Deutschland einen „dauerhaft hohen Sockelwert“. Dass Ausländer nur nach Deutschland kommen, um den Sozialstaat auszunutzen, glauben 43,8 Prozent der Ostdeutschen und 35,2 Prozent der Westdeutschen. „Der eben-

38] Vgl. Statistisches Bundesamt Deutschland „Bevölkerung Deutschlands bis 2050“. 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2006.

39] GEO Magazin Nr. 05/04 „Deutschland 2020“ – Demographie: Was Deutschland erwartet. www.geo.de/GEO/kultur/gesellschaft/2235.html.

falls rassistischen Vorstellung einer Überfremdung stimmen bundesweit fast 40 Prozent der Bevölkerung zu.⁴⁰ Besonders ausgeprägt ist diese rechtsradikale und fremdenfeindliche Einstellung in einem Teil der Gesellschaft, den eine andere Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung mit 8 Prozent Bevölkerungsanteil als „Abgehängtes Prekariat“ bezeichnet hat und der geprägt ist von sozialem Ausschluss und Abstiegs Erfahrungen, dem höchsten Anteil an Arbeitslosen und zugleich ein stark ostdeutsch und männlich dominierter Typ.⁴¹ Der Prototyp der „Abgehängten“ ähnelt dem Prototyp des rechtsradikalen Wählers, wobei aber festgehalten werden muss, dass Ausländerfeindlichkeit „ein Problem in der Mitte der Gesellschaft“ ist, wenn insgesamt 26,7 Prozent der Deutschen ausländerfeindliche Einstellungsmuster aufweisen und andere dem teilweise zustimmen. „Ausländerfeindlichkeit ist die Einstiegsdroge in ein geschlossenes rechtsextremes Weltbild.“ Es ist weniger der direkte Wettbewerb mit Immigranten um Arbeitsplätze und soziale Positionen, sondern die Wahrnehmung und Interpretation eines Konfliktes, dem man sich selbst ausgesetzt sieht. Wenn dabei zunehmend die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung ein entscheidender Faktor ist und vor allem junge Männer als Geringqualifizierte weder auf dem Arbeitsmarkt noch in Partnerschaften einen Platz finden⁴², muss von einer weiteren Zuspitzung dieser Entwicklung ausgegangen werden und von offenem Konflikt bei weiterer ungesteuerter Migration und ohne entsprechenden Umbau der Sozialsysteme. „Der große Anteil an ausländerfeindlichen Einstellungen in Deutschland fordert politische Handlung.“⁴³ Zusätzlicher Druck ist zu erwarten aus der inter-generationalen Konstellation und der Abschwächung oder Infragestellung der Solidarität, die auf Reziprozitätserwartungen beruht: „In dem Maße, in dem Deutschland ein Einwanderungsland wird und das Nationalbewusstsein seiner Bürger abnimmt, erodiert die Solidaritätsbasis der auf nationaler und nicht auf religiöser Gemeinschaft beruhenden Sozialversicherung.“⁴⁴

Konsequenzen für Menschenrechte und Politik

Menschenrechte und soziale Standards kommen vor dem skizzierten Hintergrund in mehrerer Hinsicht unter Druck. Die Verschärfung der globalen Wirtschaftskonkurrenz und des Beschäftigungswettbewerbes hat Auswirkung im nationalen Verteilungskonflikt; die demographische Entwicklung lässt sowohl bei einem Teil der älteren Bevölkerung als auch unter dem „abgehängten Prekariat“ und in der Mitte der Gesellschaft eine Dynamik erwarten, die Menschenrechten und sozialen Normen nicht förderlich sein wird, und vor allem die Integration einer wachsenden muslimischen Bevölkerung wird zunehmend zur Herausforderung, nicht nur in Deutschland, sondern in ganz Europa und den USA.⁴⁵ Als Antwort auf die Herausforderung der Globalisierung sind weitreichende Reformen der sozialen Sicherungssysteme, des Arbeitsmarktes und der Erziehungssysteme notwendig. „The challenge will be to foster economic competitiveness without endangering social cohesion. The outcome will be decisive both for Europe’s internal stability and its capacity to generate the necessary resources to play a serious role in world affairs.“⁴⁶ Bisher stehen Abwehrmaßnahmen gegen illegale Migration und sicherheitspolitische Interessen häufig im Zentrum; die Einschränkung sozialer Rechte und die Abschwächung von Flüchtlings- und Menschenrechten werden in Kauf genommen, die unkontrollierte und unerwünschte Zuwanderung einzuschränken.⁴⁷ Notwendig ist eine Migrationspolitik, die die zukünftigen wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse mitberücksichtigt und den Zuwandernden einen anerkannten Platz in

40] Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Oliver Decker/Elmar Brähler unter Mitarbeit von Norman Geissler: „Vom Rand zur Mitte – Rechtsextreme Einstellungen und ihre Einflussfaktoren in Deutschland“, Berlin 2006, S. 38 f.

41] Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Rita Müller-Hilmer, TNS Infratest: „Gesellschaft im Reformprozess“ i.E. 2006; FES Presse, Kommunikation und Grundsatzfragen; SPIEGEL ONLINE 18. Oktober 2006, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518>.

42] Frank Schirrmacher: „Nackte Äste – Die neue soziale Basis der NPD ist eine demographische“, in: FAZ, 21. September 2006.

43] Vgl. Anm. 40: „Vom Rand zur Mitte“, S. 167.

44] Peter Koslowski: „Das Ende der Sozialen Marktwirtschaft – Die Zeiten nationaler Solidarität sind vorbei“, in: FAZ, 11. November 2006, S. 15.

45] Vgl. Anm. 34: „Alliance of Civilizations“, Gliederungspunkt 6.20., S. 30.

46] Vgl. Anm. 33: „The New Global Puzzle“, S. 203; vgl. Jaques Delors/Poul Nyrup Rasmussen: „Für ein neues soziales Europa“, in: FAZ, 16. November 2006, S. 10.

47] Daniela Kietz/Roderick Parkes, Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft: Möglichkeiten und Grenzen einer ausgewogenen Inneren Sicherheits- und Migrationspolitik, Manuskript, Stiftung Wissenschaft und Politik, Forschungsgruppe EU-Integration, 2006.

der Gesellschaft eröffnet. Es geht damit um eine Balance zwischen Auswahl und Anerkennung. Die neue Bleiberechtsregelung und eine höhere Bereitschaft zur Öffnung des Arbeitsmarktes sind Schritte in die richtige Richtung. Die Antwort auf Fremdenfeindlichkeit und die Infragestellung der Menschenrechte durch rechte Einstellungen kann weder in „populistischer Anpassung“ erfolgen, noch kann sie sich auf „ordnungsrechtliche“ Maßnahmen beschränken („not policing, but policy“). Sie muss sich „zu einer inhaltlichen Auseinandersetzung entwickeln. Sie muss politisiert werden.“⁴⁸

Das gleiche gilt für die Durchsetzung der menschenrechtlichen Normen gegenüber der eigenen wie der Zuwanderungsbevölkerung. Die Infragestellung rechtlicher und menschenrechtlicher Normen durch muslimische Tradition ist nicht durch das Entgegensetzen christlicher Positionen angemessen beantwortet, sondern nur durch eine klare Menschenrechtspolitik. Die Verpflichtung auf universelle Menschenrechtsnormen, die in ihrer Mehrheit auch von islamischen Staaten (zumindest formal) mitgetragen werden, bietet einen unbestreitbaren Bezugspunkt. Dabei wird staatliches Handeln in besonderer Weise gefordert sein, in der Menschenrechtserziehung, im Schutz der Menschenrechte über die geltende Rechtsordnung, vor allem aber in der Sicherung von Balance und Toleranz in dem Spannungsverhältnis zwischen unterschiedlichen Menschenrechtspostulaten. So wie Freiheitsrechte in den Rechten anderer ihre Begrenzung finden, so müssen Religionsfreiheit und Meinungsfreiheit balanciert werden oder das Nichtdiskriminierungsgebot im Verhältnis zu Eigentumsrechten. Die Religionskritik der Aufklärung und die Ablehnung von Gottesglaube und Religion muss ebenso möglich sein wie die persönliche Ablehnung homosexueller Orientierungen aufgrund religiöser Einstellungen, aber auch der Schutz der Betroffenen gegen Anfeindung, Diskriminierung und Gewalt. Die Schutzfunktion des Staates zur Anerkennung, zum Schutz und zur Verwirklichung von Menschenrechten gilt umfassend.

Die derzeit die internationale Menschenrechtsdiskussion prägenden Charakteristika und Auseinandersetzungen verlagern sich damit zunehmend in die Innenpolitik und die Auseinandersetzung um Wertnormen und Rechtssystem der demokratischen Ordnung. Wie dieser innenpolitische Konflikt gelöst wird, wird wesentlichen Einfluss auf die Außenpolitik Deutschlands und dessen internationale Menschenrechtspolitik haben. Während bereits in der deutschen Bevölkerung die Bereitschaft zur menschenrechtlich begründeten Intervention nachlässt, wird der aus Migration hervorgegangene Bevölkerungsteil die deutsche Position nach erweiterten Kriterien und im Schatten der Herkunftsländer bewerten und damit Grenzen setzen. Dass die demographischen Veränderungen auch Einfluss auf die militärischen Fähigkeiten haben werden, ist angesichts der sinkenden Jugendjahrgänge und der in manchen Städten bereits vorhandenen Mehrheit mit Migrationshintergrund in dieser Altersgruppe eher wahrscheinlich.

Integration meint nicht nur Sprache und wirtschaftliche und soziale Beteiligung, sondern auch Teilhabe in der Demokratie. Dies bedeutet nicht nur Anerkennung demokratischer Werte, sondern Beteiligung an demokratischen Prozessen und Verfahren, insbesondere die aktive und passive Beteiligung an Wahlen. Angesichts des erkennbaren Zulaufs zu links- oder rechtspopulistischen oder auch extremistischen Parteien besteht für die demokratischen Parteien der Mitte hier eine enorme Herausforderung an ihre Integrationsleistung, zumal hier für die Profilierung von Parteien in einer Wettbewerbsdemokratie zentrale politische Fragen tangiert sind. Und es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Zuwanderer vor allem mit islamischem Hintergrund eine eigene politische Repräsentation anstreben durch Gründung eigener Parteien, etwa in Anlehnung an die türkische AKP, aber auch radikalere Formen des politischen Islam. Wie Politik und Öffentlichkeit mit einer derartigen Entwicklung umgehen werden, ist von großer Bedeutung. Es kann

48] Vgl. Anm. 40: „Vom Rand zur Mitte“, S. 166.

einerseits grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden, dass diese Form der unmittelbaren politischen Repräsentation die politische und gesellschaftliche Integration deutlich voranbringt, andererseits aber auch nicht die konfrontative Verhärtung durch massive Gegenreaktionen. Aber in der Demokratie ankommen kann nur, wer Platz in ihr erhält.

Ein weiteres, bisher weitgehend tabuisiertes Thema für die Menschenrechtspolitik resultiert aus der demographischen Entwicklung mit einer rapide wachsenden Zahl hoch betagter, pflegebedürftiger und demenzkranker Menschen. Hier stellt sich die Frage, wieweit die Gesellschaft und das Rechtsnormen- und Wertesystem geeignet sind, mit dieser Herausforderung umzugehen. Neben das „Recht auf Leben“ wird möglicherweise in neuer Form ein „Recht auf Sterben“ zu setzen sein – und eine Klärung des Wie und Wann.

IV. Handlungsoptionen – Neue Fundamente für das „Besser“ und „Mehr“?

Überlegungen zu Handlungsoptionen müssen sich in diesem Kontext wesentlich auf politische Prozesse und Verfahren begrenzen; angesichts der Breite und Komplexität der Materie können Substanz und Inhalte kaum angesprochen werden. Sie werden angesichts der Tatsache, dass Deutschland in den beiden hier behandelten internationalen Politikfeldern – Menschenrechte und internationale Sozialstandards – präsent ist und Anerkennung findet, kaum über ein „Besser“ und „Mehr“ hinauskommen.

IV.1 Kohärenz und aktiver Multilateralismus

Koordination und Kohärenz ist die größte Herausforderung für die internationalen Organisationen und die Politik ihrer Mitgliedsstaaten. „In der Praxis schafft es das multilaterale System nur unzulänglich, die Wirtschafts-, Finanz-, Handels-, Umwelt- und Sozialpolitik kohärent auf die Förderung der menschlichen Entwicklung und des sozialen Fortschritts auszurichten.“⁴⁹ Die verbesserte Koordination zwischen den internationalen Organisationen ist eine Sache, die Formulierung ihrer Politik durch die Mitgliedsstaaten eine andere: Möglich ist nur, was die (Mehrheit der) Staaten wollen. Diese sind in aller Regel in den verschiedenen internationalen Organisationen vertreten und daher gilt im Prinzip „coherence starts at home“. Ohne verbesserte Koordination und Abstimmung der jeweiligen nationalen Politiken bleibt die Gefahr einer inkonsistenten und teilweise widersprüchlichen internationalen Politik. Diese sollte als „Gesamtangebot“ gesehen und formuliert werden, denn es gibt Hinweise, dass Verhandlungsangebote und Konzessionen in einem Politikfeld von erweiterter Mobilität der Partner in einem anderen beantwortet werden können. Auch unter den Bedingungen der für Deutschland bisher konstitutiven Koalitionspolitik sollten verbesserte Verfahren der Politikformulierung und Abstimmung sowie eine größere Transparenz der Entscheidungen möglich sein, auf der politischen Ebene und der administrativen, wie sie in anderen EU-Mitgliedsstaaten versucht wird (z.B. durch einen Staatsminister für internationale Politikkoordination im Bundeskanzleramt oder Außenministerium). Es gilt, die etablierte Ressortkompetenz zu erweitern oder zu überwinden, denn entscheidende Fragen stellen sich gerade in den Grenzbereichen.

IV.2 „Politisierung“ der internationalen Politik

Deutschland wird in den internationalen Organisationen in der Regel als besonders treues EU-Mitglied wahrgenommen, manchmal aber als ein Land, dass sich „hinter der

49] Vgl. dazu die „Policy Coherence Initiative“ (PCI) der ILO-Weltkommission: „Eine Faire Globalisierung“, S. 148 ff.; ILO Governing Body „A stronger social dimension of globalization: Follow-up to the November 2004 meeting of the Working Party, Geneva, March 2005; Making decent work a global goal: Recent developments and a proposal for a Globalization Policy Forum, Geneva, November 2005; vgl. Anm. 32: UN Secretary General’s High-Level.

EU versteckt“. Es gibt Erwartungen einer stärkeren politischen Profilierung, über die auch Entscheidungsprozesse in Deutschland und in den Koordinationsverfahren der EU transparenter und öffentlicher werden. Dies ist für die internationale Wahrnehmung Deutschlands ebenso von Bedeutung wie für die Legitimierung dieser Politik nach innen in der Demokratie. Politik muss notwendigerweise operationalisiert und durch die entsprechenden Institutionen (Ministerien, Botschaften, Gremien) umgesetzt werden. Aber sie sollte nicht als „bürokratische Routine“ erscheinen, was in dem Maße so wahrgenommen werden kann, wie „die Politik“ auf Präsenz und Positionierung verzichtet. Die Tatsache, dass im Menschenrechtsrat zunehmend in Ergänzung der EU-Präsidentschaft auch Mitgliedsstaaten das Wort ergreifen oder die deutschen Initiativen gegenüber der ILO im Rahmen der EU Präsidentschaft und des G8-Vorsitzes gehen in die richtige Richtung und sollten systematisch weiterentwickelt und weitergeführt werden.

IV.3 Außenpolitik und Politikdialog

Der Menschenrechtsdialog ist ein wichtiges Feld der deutschen Außenpolitik; er sollte weiter vertieft und thematisch erweitert werden. Die Vertiefung sollte vor allem mit „Lead nations“ erfolgen, Ländern, die in ihrer Ländergruppe im Menschenrechtsrat besondere Bedeutung haben, sich aber insgesamt gesprächsbereiter und offener zeigen. Diese können identifiziert werden. Thematisch sollten Themen, die Entwicklungsländern besonders am Herzen liegen, wie Recht auf Entwicklung, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Religionsfreiheit, Toleranz und Rassismus, verstärkt aufgegriffen werden. Dieser Menschenrechtsdialog sollte in den Gesamtkontext der multilateralen Verhandlungen wie UN-Reform, WTO-Handelspolitik, ILO-Sozialstandards, MDG-Entwicklungsziele und Entwicklungspolitik gestellt und als Gesamtkomplex erörtert werden. Er sollte systematisch durch die Thematik von Kernarbeitsnormen und Sozialstandards erweitert werden. Dabei stellen sich sowohl Fragen nach der Umsetzung durch die jeweils nationale Politik, den Schwierigkeiten und Widerständen als auch nach Möglichkeiten der Unterstützung durch bilaterale und internationale Kooperation. Dieser Dialog sollte (möglichst abgestimmt) von Regierung und Parlament und unter Beteiligung von NGOs und Fachorganisationen erfolgen. Der manchmal eher plakative und nach innen und an die Medien gerichtete Menschenrechtsdialog bedarf der Konkretion und sollte primär nicht die Unterschiede betonen und Überheblichkeit vermeiden, sondern die Gemeinsamkeiten suchen, die praktische Zusammenarbeit ermöglichen.

IV.4 Entwicklungspolitik

Die deutsche Entwicklungspolitik hat im internationalen Vergleich die Themen Menschenrechtspolitik, Kernarbeitsnormen und Sozialstandards in paradigmatischer Weise aufgenommen.⁵⁰ Die deutsche Politik in internationalen Organisationen (wie z.B. der Weltbank) und in bilateralen Programmen der Zusammenarbeit sind auf einem hohen und anerkannten Niveau, die aber der politischen Rückendeckung und systematischen Weiterführung bedürfen, um entsprechend wahrgenommen, finanziell ausgestattet und wirksam zu werden. Die Zusammenarbeit mit der ILO, der Dialog mit den Partnerländern, die Einbeziehung der (deutschen) Wirtschaft, von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen in der Abstimmung freiwilliger Verhaltenskodizes und in der Programmarbeit sind positive Ansätze, die weiter ausgebaut werden können und müssen. Die in einem Strategiepapier für die Zusammenarbeit mit der ILO erkennbare politische Übereinstimmung könnte in einem Rahmenabkommen zur technischen Zusammenarbeit praktisch vorangebracht und auf „Decent Work Country Programs“ erweitert werden. Entwicklungspolitik hat die Möglichkeit, Einfluss auf demokratischen Fortschritt, soziale Entwicklung, Interessenausgleich und Migrationsdruck zu nehmen. Die aktive Förderung der „tripartiten“ Kooperation und der

50] Vgl. „Umsetzung der Kernarbeitsnormen in Entwicklungsländern – Aktionen und Maßnahmen“, BMZ, Referat „Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit“, Bonn, September 2003.

Menschenrechtsinstitutionen und Verfahren auf Länderebene eröffnen Gestaltungsmöglichkeiten. Das System der deutschen politischen Stiftungen und die dezentrale entwicklungspolitische Förderung über Nichtregierungsorganisationen bieten hier gute Voraussetzungen. Menschenrechtspolitik ist wesentlich Rechtspolitik und Ausbau und Finanzierung unabhängiger und unparteiischer Justizsysteme von hoher Priorität. Es bestehen auf internationaler Ebene Ansätze, die multilaterale und bilaterale Entwicklungszusammenarbeit nach menschenrechtlichen Gesichtspunkten zu strukturieren, beispielsweise ausgerichtet an den von der UN Arbeitsgruppe „Recht auf Entwicklung“ formulierten Kriterien, die den Rechtscharakter von Entwicklung hervorheben und damit ein neues Verständnis von Rechten und Pflichten im nationalen und internationalen Kontext etablieren. Eine Einbindung dieser Kriterien in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bietet die Möglichkeit, menschenrechtliche Minimalstandards, die nicht nur dem eigenen ethisch-moralischen Verständnis entspringen, sondern als universal angesehen werden, glaubhaft und nachhaltig einzufordern.

IV.5 Handelspolitik

Die europäische – und damit auch deutsche – Handelspolitik liegt in der Kompetenz der EU-Kommission. Deren Verhandlungsspielraum unterliegt aber der Politik der Mitgliedsstaaten. Bemühungen in der Welthandelsorganisation (WTO) zur Berücksichtigung von Sozialstandards wurden von der Mehrheit der Mitgliedsstaaten als „verdeckter Protektionismus“ zurückgewiesen und die entsprechende Kompetenz der ILO unterstrichen.⁵¹ Eine systematische Zusammenarbeit von WTO und ILO gibt es allenfalls in Ansätzen.⁵² Der durch China entstandene Wettbewerbsdruck hat ansatzweise auch bei einigen Entwicklungsländern eine Neubewertung entstehen lassen und insgesamt eine größere Offenheit für die Auswirkungen weiterer Handelsliberalisierung auf die Entwicklungschancen und insbesondere die Beschäftigungspolitik bewirkt.⁵³ Es könnte daher durchaus Erfolg haben, dieses Thema mit entsprechenden Kompensationsangeboten erneut in die (abermals gestarteten) multilateralen Verhandlungen der „Doha Entwicklungsrunde“ einzubringen. Es geht dabei zunächst um die Kernarbeitsnormen wie Vereinigungsfreiheit, Verbot von Zwangsarbeit und Kinderarbeit und Nichtdiskriminierung, die zum Menschenrechtskern zu rechnen sind. Vor allem das Recht auf die Bildung freier Gewerkschaften und das Aushandeln von Tarifverträgen hat angesichts der Schwäche von Gewerkschaften in vielen Ländern und deren massiver Behinderung einen zentralen Stellenwert für die soziale Ausgestaltung der Globalisierung und sollte daher im Kern aller Abkommen enthalten sein. Auch weitere Sozialstandards wie Arbeits- und Gesundheitsschutz, angemessene Arbeitszeiten und Existenzsichernde Entlohnung („Decent Work“) können ohne gravierende Einschränkung der Wettbewerbspositionen und komparativen Vorteile umgesetzt werden.⁵⁴ In den bilateralen und regionalen Verhandlungen sind Sozial- und Umweltstandards bereits in stärkerem Umfang Thema und in den USA muss nach dem Wahlsieg der Demokraten von einer stärkeren Betonung sozialer und umweltpolitischer Regelungen ausgegangen werden.⁵⁵ Grundsätzlich verfolgt auch die EU-Kommission diese Linie. In der neuen „China Strategie“ durch ein

51] Die 1. WTO Ministerkonferenz 1996 in Singapur stellte dazu fest: „We renew our commitment to the observance of internationally recognized core labour standards. The International Labour Organization (ILO) is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them. We believe that economic growth and development fostered by increased trade and further trade liberalization contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question. In this regard, we note that the WTO and ILO Secretariats will continue their existing collaboration.“

52] Als erste gemeinsame Studie: „Trade and Employment – Challenges for Policy Research“, A joint study of the International Labour Office and the Secretariat of the World Trade Organization, Geneva 2007.

53] Der FES/Evian Group: „Multistakeholder Dialogue III“ (Lausanne 10.–12. November 2006). „Global Trade, Economic Growth and the Globalisation of Employment“ unter internationaler Beteiligung aus Wirtschaft, Gewerkschaften, NGOs, Wissenschaft und WTO Verhandlungsführern bestätigte diese neue Offenheit.

54] Vgl. Werner Sengenberger: „Globalisierung und sozialer Fortschritt – Die Rolle und Wirkung Internationaler Arbeitsnormen“, Friedrich-Ebert-Stiftung, Globale Gewerkschaftspolitik, überarbeitete Kurzfassung, September 2005.

55] Washington Post: Elections Alters Trade Climate – Democrats Eye Environmental, Labour Clauses; vgl. Thomas Greven: Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements, Friedrich-Ebert-Stiftung (Genf), Dialogue on Globalization, Occasional Papers Nr. 16/March 2005.

Partnerschafts- und Kooperationsabkommen findet sich aber keine dezidierte Aufnahme der Thematik. Zwar wurden in einer Rede des EU-Handelskommissars Peter Mandelson in Beijing „fundamentale Rechte“ erwähnt – im Kontext von „Marktöffnung“ – und sehr vorsichtig auf die Möglichkeit „unfairer Handelsvorteile“ durch „verzerrte Kosten und Preise“ hingewiesen. Das grundlegende Arbeitsdokument enthält dazu keinen Satz, aber durchaus Kritik an mangelnder Umsetzung der WTO-Beitrittsverpflichtungen, Beschränkung von Investitions- und Eigentumsrechten und mangelnder Schutz „geistigen Eigentums“. Einzig der Hinweis, dass an dem gewünschten Dialog auch „europäische und chinesische Wirtschaftsvertreter, Gewerkschafter, NGOs und andere Stakeholder“ sofern sich dies als „nützlich und angemessen“ erweisen sollte, beteiligt werden könnten, bietet einen Ansatz.⁵⁶

IV.6 Menschenrechtsnormen für die Wirtschaft

Als Reaktion auf die wachsende wirtschaftliche und politische Bedeutung international tätiger Unternehmen wurde in den letzten Jahren im UN Menschenrechtssystem versucht, vor allem die transnationalen oder multinationalen Unternehmen in die Verantwortung zu nehmen und verbindliche Regeln für ihr Handeln zu definieren. Diese Regeln sollten das ILO-System der Sozialstandards mit ihren wesentlich auf den Innenraum von Unternehmen begrenzten Regelungen erweitern und ergänzen. Die ILO hatte bereits 1977 eine „Dreigliedrige Grundsatzklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik“ vorgelegt und fortgeschrieben. Bereits 1976 hatte die OECD eine „Erklärung über Internationale Investitionen und multinationale Unternehmen“ verabschiedet und als Teil davon „Richtlinien für Multinationale Unternehmen“ vorgelegt, die als „Empfehlungen“ der OECD-Mitgliedsstaaten an Unternehmen zuletzt 2000 revidiert wurden. Auf Initiative des UN-Generalsekretärs kam 1999 der „Global Compact“ mit zehn menschenrechtlichen, sozial- und umweltpolitischen Prinzipien zustande, dem sich inzwischen über 2500 Unternehmen aus 90 Ländern freiwillig angeschlossen haben und sich einem allerdings sehr begrenzten Überwachungsmechanismus unterwerfen. Die von der Unterkommission der Menschenrechtskommission 2003 vorgelegten „Normen über die menschenrechtliche Verantwortung transnationaler Unternehmen“⁵⁷ scheiterten 2005 in der Menschenrechtskommission an mangelnder Unterstützung der Mitgliedsstaaten, am Widerstand von Unternehmensverbänden und zurückhaltender Position von Gewerkschaften, die eine Schwächung der ILO-Normen und -Verfahren befürchteten.⁵⁸ Nichtregierungsorganisationen, auch das Deutsche Forum Menschenrechte, stellten sich hinter den Ansatz der „Normen“. Auf Vorschlag der Menschenrechtskommission wurde 2005 durch den UN-Generalsekretär ein „Sonderbeauftragter für Wirtschaft und Menschenrechte“ ernannt und der Harvard-Politologe John Ruggie benannt. Dieser hat einen Zwischenbericht vorgelegt, mit Wirtschafts-, Gewerkschafts- und NGO Vertretern beraten und eine Reihe regionaler Konsultationen durchgeführt. Er wird seinen Bericht im Frühjahr 2007 dem Menschenrechtsrat übermitteln.⁵⁹ Auf das weitere Verfahren haben Staaten wie Deutschland und auch die Sozialpartner entscheidenden Einfluss, dem sie auch nachkommen müssen. Klare Positionen und ein kohärentes und komplementäres Zusammenwirken der menschenrechtlichen und sozialpolitischen Instrumente sind erforderlich!

56] Peter Mandelson: Europe and China: partnership, competition and leadership, Tsinghua University Beijing, 7. November 2006, SPEECH/06/658; Commission Working Document: Closer Partners, Growing Responsibilities – A policy paper on EU-China trade and investment: Competition and Partnership, (COM(2006)631 final), 24. Oktober 2006.

57] Vgl. Nils Rosemann: The UN Norms on Corporate Human Rights Responsibilities, Friedrich-Ebert-Stiftung (Genf), Dialogue on Globalization, Occasional Papers Nr. 20/August 2005; Theodor Rathgeber: UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations, ebd. Nr. 22/April 2006.

58] Diskussionspapier: „ILO – UN Normen – Synergien oder Konkurrenz?“, vorgelegt von Heidi Feldt im Auftrage der Friedrich-Ebert-Stiftung (Genf), IG Metall, Misereor 2006 (Internet Fassung).

59] Das FES-Büro Genf unterstützt die Arbeit des UN-SR John Ruggie direkt durch Beratungsmaßnahmen und öffentliche Veranstaltungen, siehe www.fes-geneva.org; www.business-humanrights.org.

IV.7 Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Migrationspolitik

Deutschland und Europa werden eine Neuorientierung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Migrationspolitik mit Nachdruck betreiben müssen. Wie in der „Lissabon-Strategie“ angelegt, wird sich Europa stärker zu einem „wissensbasierten Wirtschaftsraum“ hin entwickeln müssen mit entsprechender „Modernisierung des europäischen Sozialmodells, Investitionen in Menschen und Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung“. Notwendig ist insgesamt eine höhere Erwerbsbeteiligung, eine höhere Beschäftigung von Frauen und Männern aller Altersgruppen. Dies bedeutet einen arbeitsmarktpolitischen Paradigmenwechsel weg vom Schutz von Arbeitsplätzen zu einem Mehrangebot an Beschäftigung und entsprechenden Weiterbildungsstrategien. „Wir Europäer müssen dringend andere Prioritäten setzen: weg vom Schutz der Arbeitsplätze, hin zum Schutz der Menschen.“⁶⁰ Der notwendige doppelte Zusammenhang von Flexibilität und Sicherheit wird häufig mit dem Begriff „Flexicurity“ umschrieben, als Flexibilität durch Sicherheit. Gefordert ist der aktivierende und effektive Staat, der „vorsorgende Sozialstaat“, der Menschen befähigt, „mit Umbruchsituationen eigenverantwortlich und solidarisch umzugehen“ und „faire und gleiche Chancen zur Teilhabe aller an Bildung, Arbeit, Kultur und Demokratie, unabhängig von sozialer und ethnischer Herkunft“, verlangt.⁶¹ Ergänzt werden muss dieser Umbau durch eine qualitative Steuerung der Einwanderungspolitik, wobei insgesamt die ILO-Sozialstandards und die Menschenrechtsnormen in vollem Umfang gesichert werden müssen und weiterhin Flüchtlinge und Asylanten in Europa ihren Platz finden können. Menschenrechtlich hat ihr Schutz („Habeas Corpus“) Vorrang vor dem Staatsschutz.

IV.8 Deutsche ILO-Politik

Die deutsche ILO-Politik muss „politischer“ und „öffentlicher“ werden. Politik braucht Öffentlichkeit, um Unterstützung und Legitimation zu gewinnen. Kontinuierliche und transparentere Vorbereitungsverfahren für die Abstimmung der deutschen Position(en) in der Internationalen Arbeitskonferenz und dem Verwaltungsrat im „tripartiten“, ressortübergreifenden und öffentlichen Kontext könnten positive Wirkung haben. Internationale Sozialpolitik müsste verstärkt zum Thema von Beratungen im Deutschen Bundestag und seinen Ausschüssen werden, möglichst auch durch öffentliche Hearings im Ausschuss Arbeit und Soziales unter Beteiligung der Sozialpartner und zivilgesellschaftlicher Organisationen. Die Öffnung der ILO für nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen ist und bleibt ein strittiges Thema, nachdem die Sozialpartner die geltende und einmalige „dreigliedrige“ Struktur der ILO sorgfältig abzusichern suchen. Die deutsche ILO-Politik leidet an einer merkwürdigen „Überschätzung“ und „Unternutzung“ der ILO – ihr wird für die soziale Gestaltung der Globalisierung mehr zuerkannt, als sie ohne die entsprechende massive politische Unterstützung leisten kann, und es werden die möglichen Verfahren der Normenkontrollklage aus Rücksichtnahme auf wirtschaftliche und politische Interessen von allen Sozialpartnern unzureichend genutzt. Eine verstärkte Zusammenarbeit mit wirtschaftlichen Partnerländern bei der Umsetzung internationaler Arbeitsstandards und beim Ausbau sozialer Sicherungssysteme könnte flankierend helfen. Aber auch eine Verbesserung der Kohärenz zwischen den Politikbereichen, abgestimmte und koordinierte Behandlung sozialer Fragen auf europäischer und internationaler Ebene. Zur Durchsetzung sozialer Standards im eigenen Interesse müssen auch Angebote und Konzessionen im Interesse der Partner erfolgen, z.B. in den WTO-Verhandlungen. Bundeskanzlerin Merkel und der Bundesminister für Arbeit und Soziales Müntefering haben sich für „Soziale und ökologische Mindeststandards“ bei der WTO, die „Durchsetzung sozialer Regeln für die Märkte“ und die „Umsetzung der Vorschläge der ILO-Weltkommission“ ausgesprochen und damit Anstoß gegeben und

60] Jaques Delors/Poul Nyrup Rasmussen: „Für ein neues soziales Europa“, in: FAZ, 16. November 2006, S. 10.

61] Kurt Beck/Franz Müntefering/Peter Struck: Der Vorsorgende Sozialstaat, Impulspapier zur Programmkonferenz „Der vorsorgende Sozialstaat“ vom 25. November 2006 in Berlin, SPD Parteivorstand.

Verpflichtung übernommen für eine kohärentere internationale Wirtschafts- und Sozialpolitik,⁶² die der beschäftigungs- und entwicklungspolitischen Orientierung des ILO-Generaldirektors Juan Somavia gerecht werden muss: „But rights at work are not much use if you do not have work.“

IV.9 Deutsche Menschenrechtspolitik

Menschenrechte sind kein „Exportartikel“, sie müssen nach innen und außen gleichgewichtig wahrgenommen werden. Es gibt keinen Anlass, die eigene Situation mit Selbstgerechtigkeit und Arroganz zu bewerten. Zwar bietet das deutsche Justizsystem mit Rechtsgarantien (inklusive Prozesskostenhilfe) bis hin zum Bundesverfassungsgericht selbst im Verhältnis zu anderen europäischen Staaten einen überdurchschnittlichen Menschenrechtsschutz, während die starke Inanspruchnahme des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte teilweise aus dem Fehlen von Verwaltungs- und Verfassungsrechtsinstanzen in anderen demokratischen Staaten resultiert. Deutschland hätte die Möglichkeit, nach außen stärker initiativ zu wirken und (z.B. hinsichtlich des Individualbeschwerdeverfahrens bei WSK-Rechten oder des Zusatzprotokolls zur Folterkonvention) eine Vorreiterrolle zu übernehmen. Mit Blick auf die skizzierten Herausforderungen und Gefährdungen der Menschenrechtspolitik im Inneren ist eine offensive Strategie notwendig. Menschenrechte müssen zum Thema auch der Innenpolitik gemacht werden. Hier wäre die Erarbeitung eines „Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte“ (entsprechend des Bundestags-Beschlusses vom 13. März 2003) ein wichtiger Schritt.⁶³ Mit der Errichtung des „Deutschen Instituts für Menschenrechte“ und der verbesserten Zusammenarbeit zwischen Bundestagsausschuss, Ministerien und dem Forum Menschenrechte hat sich ein konstruktives Klima der Zusammenarbeit ergeben, dass durch die Berufung einer „Nationalen Menschenrechtskommission“⁶⁴ (beim Bundeskanzleramt) unter Beteiligung wichtiger gesellschaftlicher Gruppen und in enger Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte vorangebracht werden könnte. Der Beauftragte für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt sollte dadurch nicht ersetzt, sondern eingebunden werden. Die Einbringung der Staatenberichte in den Deutschen Bundestag und die Erweiterung der nationalen Delegationen bei UN, Europarat und EU durch zivilgesellschaftliche Mitglieder oder „Berater“ (z.B. aus der „Nationalen Menschenrechtskommission“) wären weitere Möglichkeiten; die Verstärkung der Menschenrechtserziehung in allen Bildungsinstitutionen eine weitere und vordringliche Möglichkeit; religiöse Erziehung sollte den Religionsgemeinschaften überlassen werden, Menschenrechts- und Demokratieerziehung aber ist Aufgabe des Staates.⁶⁵ Menschenrechtsbildung ist „Training des Sehens“ und Ausbildung des Rechtsbewusstseins, und jeder „Staatsdiener“ sollte in entsprechende Programme eingebunden sein. Der Staat ist gefordert, die Menschenrechte durchzusetzen („respect“, „protect“, „fulfil“), sich den Zukunftsthemen zu stellen und die notwendige Balance zwischen Menschenrechtspositionen zu sichern – in einigen Bereichen wird dies nicht ohne Infragestellen liebgewordener Positionen der „political correctness“ möglich sein. Wie es Deutschland gelingt, sich den Herausforderungen des zunehmenden Wettbewerbs, der rapide alternden Gesellschaft und dem damit verbundenen sozialen Verteilungskonflikt zu stellen und dabei die sozialen Normen und die Menschenrechte zu sichern, wird entscheidend sein für den inneren Frieden und die Handlungsfähigkeit nach außen.

Über den Autor: Erfried Adam ist Direktor des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Genf.

62] Reden, Internationale Konferenz des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur sozialen Dimension der Globalisierung, Berlin, 22.–23. November 2006.

63] Vgl. Frauke Weber: „Ein Nationaler Aktionsplan für Menschenrechte in Deutschland?“, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin, September 2003.

64] Vgl. Valentin Aichele: „Nationale Menschenrechtsinstitutionen in Europa“, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin, April 2004.

65] Paul Scheffer: Toleranz kann nicht auf Furcht gründen – Wer die Muslime integrieren will, muss vor allem auf die strikte Trennung von Staat und Religion achten, in: FAZ, 21. Oktober 2006, S. 40.

Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen

Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
- Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007
- Andrä Gärber, „Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika – Die blockierte Region am Scheideweg“, Januar 2007
- Hans J. Gießmann, „Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik“, Januar 2007
- Wolfgang Hein, „Global Health – ein Politikfeld von unterschätzter Bedeutung“, Februar 2007
- Jürgen Stetten, „Multilaterale Institutionen - neue Allianzen bilden, globale Probleme lösen“, Februar 2007
- Michael Dauderstädt & Christian Kellermann, „Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren – Deutschlands Rolle“, Februar 2007
- Matthes Buhbe, „Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie“, März 2007
- Christos Katsioulis & Gero Maaß, „Europäische Integration – Zukunftsperspektiven als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion“, März 2007
- Michèle Auga, „Krisen und Kriege in der entgrenzten Welt – Anforderungen an eine deutsche Friedenspolitik“, März 2007
- Richard Mörbel & Sönke Schmidt, „Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität – Handlungsperspektiven aus deutscher und europäischer Sicht“, April 2007
- Erfried Adam, „Menschenrechte und internationale Sozialpolitik – Grenzen der Anarchie der Macht“, April 2007

- Auslandseinsätze
- China
- Demografie und Migration
- Demokratieförderung
- Energiesicherheit
- Indien
- Lateinamerika
- Organisierte Kriminalität
- Postkommunistischer Raum
- Religion und Politik
- Sub-Sahara-Afrika
- Südostasien
- Terrorismus
- Transatlantisches Verhältnis
- Umwelt

