



Veröffentlicht mit Unterstützung von:  
Forschungsrat der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt  
Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur  
Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung

ALPEN-ADRIA  
UNIVERSITÄT  
KLAGENFURT



**KUWI**  
@uni-klu.ac.at

© Drava Verlag 2009  
Layout und Druck: Tiskarna/Druckerei Drava  
Alle: Klagenfurt/Celovec  
[www.drava.at](http://www.drava.at)

ISBN 978-3-85435-592-2

Jahrbuch Friedenskultur 2009

# Menschenrechte und Frieden

Herausgegeben vom  
Zentrum für Friedensforschung  
und Friedenspädagogik

Bettina Gruber  
Daniela Rippitsch  
Werner Wintersteiner

Drava Verlag Klagenfurt/Celovec

## **INHALT**

Unrecht richten – Zu diesem Buch	6
----------------------------------	---

### **MENSCHENRECHTSDISKURSE**

Heinz Patzelt

Menschenrechte als Plan zur Verwirklichung globaler Werte	12
---	----

Werner Wintersteiner

»Die Tradition der Menschenrechte ist weiterhin lebendig«	31
---	----

Johan Galtung

The Right to Self-Determination and Conflict Transformation	45
---	----

Walther Lichem

Anderheitsfähigkeit und Menschenrechte	63
--	----

Doris Hattenberger

Der staatliche Griff nach der Privatsphäre	80
--	----

### **DOMÄNEN DER MENSCHENRECHTE**

Matthias C. Kettemann | Markus Möstl

Der Königsweg zur Verbindung von Menschenrechten und Sicherheit	110
--	-----

Larissa Krainer

Menschenrechte im Widerspruch	124
-------------------------------	-----

Daniela Ingruber

Der einstweilen verlorene Kampf gegen den Sicherheitsmythos	131
--	-----

Corinna Häsele

Weltbürgerrecht, Menschenrecht auf Migration als Utopie	140
---	-----

### **MENSCHENRECHTE UND DIE EUROPÄISCHE UNION**

Heinrich Neisser

Menschenrechte: Die Europäische Union zwischen Vision und Realität	154
---	-----

Hannes Tretter

Die EU-Agentur für Grundrechte – Chancen, Aufgaben, Perspektiven	170
---	-----

### **FALLBEISPIELE**

Son Ninsri

Human Rights Advancement on Thailand's Anti-Trafficking in Persons Act B. E. 2551	184
--	-----

Magatte Ndiaye	
Konflikte und Krisen in Afrika: Hemmnisse für die nachhaltige Entwicklung des Kontinents	198
Ingrid Halbritter	
On the Ground: Arbeit für die Verwirklichung sozialer Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina	219

## **MENSCHENRECHTE UND ÖSTERREICH**

Barbara Liegl	
Menschenrechte und ethnische Minderheiten in Österreich	234
Bettina Gruber	
Migration ein Menschenrecht	251
Rolf Holub	
Das Aktionskomitee für mehr Menschlichkeit und Toleranz in Kärnten	262
Daniela Gronold	
Menschenrechtsverletzungen finden anderswo statt	278

## **MENSCHENRECHTSBILDUNG**

Betty A. Reardon	
Human Rights Learning: Pedagogies and Politics of Peace	296
Raimund Pehm	
Menschenrechtsbildung, Menschenrechtslernen und die Frage der Begrifflichkeit	305
Josefine Scherling	
Gestaltung von Zukunft in der Menschenrechtsbildung	314
Cornelia Klepp	
Kinder als Accessoire?	324
Herwig Burian	
Ein, zwei – viele »Menschenrechtsjahre«!	335

## **ANHANG**

Bettina Gruber	
Das Zentrum für Friedensforschung und Friedenspädagogik	340
Autor/inn/en	356

## Unrecht richten – Zu diesem Buch

Diese Publikation erscheint zum Abschluss des und als Beitrag zum *International Year of Human Rights Learning* der UNO 2009. Ohne Menschenrechtsbildung kann es keine dauerhafte Durchsetzung der Menschenrechte geben, wie auch die Kodifizierung der Menschenrechte selbst Ergebnis eines langfristigen Bewusstseinsbildungsprozesses ist.

Als am 10. Dezember 1948 in Paris die Generalversammlung der Vereinten Nationen die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* verabschiedete, war dies ein historischer Meilenstein. Nicht, dass nicht verschiedene Länder bereits zuvor Menschenrechte in ihren Gesetzen verankert hatten. Doch mit der *Allgemeinen Erklärung* wurden diese erstmals weltweit geschützt. Die Gräueltaten im Zweiten Weltkrieg hatten die Staatengemeinschaft zur Erkenntnis geführt, dass der Schutz der Menschenrechte nicht länger bloß den einzelnen Staaten überlassen werden darf. Obwohl die *Allgemeine Erklärung* bzw. die weiteren Konventionen (*Menschenrechte der Zweiten und Dritten Generation*) rechtlich nicht verbindlich sind, haben sie ein hohes moralisches Gewicht und sind die Grundlage für alle weiterführenden internationalen, regionalen und nationalen Menschenrechtsabkommen (z. B. die Europäische Menschenrechtskonvention). Heute haben fast alle Staaten zumindest einen Teil der Menschenrechte in ihren Gesetzen verankert und sich damit zu ihrer Einhaltung verpflichtet. Freilich ist damit der Prozess der Menschenrechtskodifizierung noch lange nicht abgeschlossen. Zum Beispiel ist der Vorschlag nach Kodifizierung von *Sprachlichen Menschenrechten* trotz engagierter Initiativen immer noch sehr umstritten, ebenso wie die Forderung nach Aufnahme eines *Menschenrechts auf Frieden oder eines Menschenrechts auf Migration*.

Noch schwerer aber wiegt, dass auch 60 Jahre nach der Verabschiedung der *Allgemeinen Erklärung* viele Rechte nach wie vor missachtet werden. Zahlreiche Staaten profitieren von der Tatsache, dass es schwierig ist, die weltweite Einhaltung der Menschenrechte zu kontrollieren. Dennoch bieten die Menschenrechtsabkommen die Grundlage dafür, dass die internationale Staatengemeinschaft, internationale Nicht-Regierungsorganisationen wie Amnesty International, aber auch jeder einzelne Mensch die Ver-

antwortlichen an ihre Pflichten erinnern können. Sie sind eine wesentliche Basis und Voraussetzung für die Wiederherstellung von friedlicheren Rahmenbedingungen nach Kriegen wie für die Erhaltung von friedlicher Koexistenz. Menschenrechte und Frieden gehören eben engstens zusammen.

Allerdings ist diese Situation sowohl in völkerrechtlicher wie in politischer Hinsicht unbefriedigend. Wo endet die gerechtfertigte »humanitäre Intervention«, wo beginnt die machtpolitische Einmischung? Und wie oft mischen sich diese beiden Motive in der realen Politik zu einem unlösbaren Knoten, gerade bei der Politik westlicher Staaten? Der Vorwurf des Eurozentrismus ist schnell zur Hand und oft auch berechtigt. Von da her ist es aber nicht weit zur fatalen Behauptung, die Menschenrechte selbst seien ein westlich-eurozentrisches Instrument der Machtausübung. Tatsächlich können auch Fragen der Menschenrechte und ihrer Durchsetzung nicht unabhängig von ihrem Kontext, der geopolitischen Machtpolitik, gesehen werden, wie die Philosophin Gayatri Spivak unterstreicht: *»Somit geht es beim Konzept der Menschenrechte nicht nur darum, ein Recht oder mehrere Rechte zu haben oder einzufordern, sondern auch darum, Unrecht zu richten und Rechte zu verteilen«* (Spivak 2008, S. 6–7). Eine langfristige Alternative zu dem sicher unvermeidlichen Druck von außen sieht sie in einer grundlegenden Verbesserung der Bildung der breiten Masse der Bevölkerung im Süden, um sie in die Lage zu versetzen, selbst ihre Rechte durchzusetzen: *»Nur wenn wir uns für eine neue Form von Bildung für die Kinder der Landbevölkerung im globalen Süden interessieren, können wir die Unvermeidlichkeit unaufhörlichen Drucks als treibende Kraft (primum mobile) der Menschenrechte in Frage stellen. Wenn man sich für Selbstermächtigung auf der untersten Ebene engagiert, geschieht das immer in der Hoffnung, dass weniger Druck auf den Staat durch internationale Organisationen oder die einheimische Elite ausgeübt werden muss.«* (Spivak 2008, S. 12–13)

Damit ist einmal mehr die Frage der Bildung angesprochen, ein Thema, das auch das Klagenfurter Zentrum für Friedensforschung und Friedenspädagogik zunehmend zu einem Schwerpunkt seiner Tätigkeit ausbaut. Im Sommer 2009 haben wir die Initiative »Human Rights at Universities« gestartet, eine Plattform, die Standards für Menschenrechtsbildung an Österreichs Universitäten erarbeiten und implementieren möchte. Die vorliegende Publikation ist Bestandteil dieser Initiative. Sie versucht die wesentlichen Argumenta-

tionslinien und Problemfelder exemplarisch nachzuzeichnen. Dazu spannt sie einen weiten Bogen von den aktuellen Diskursen über Menschenrechte bis hin zu konkreten Fragen einzelner Rechte. Sie geht, neben einigen internationalen Fallstudien, insbesondere auf die Situation der Menschenrechtsdebatte innerhalb der Europäischen Union und auf Österreich ein. Ein wichtiges Kapitel ist ferner der Menschenrechtsbildung und -erziehung gewidmet. Im Folgenden sollen nur einige der vorliegenden Beiträge erwähnt werden.

Der norwegische Friedensforscher *Johan Galtung* rückt in seinen Ausführungen die Dialektik von nationaler Identität, Integrität des Nationalstaates und das Recht auf Selbstbestimmung ins Zentrum seiner Überlegungen; der Friedenspädagoge *Werner Wintersteiner* betont in seinem Beitrag im Sinne Albert Einsteins die Einheit von Pazifismus und dem Respekt vor den Menschenrechten und fokussiert seinen Blick darauf, dass trotz der evidenten Konvergenz zwischen Frieden und Menschenrechten dennoch Zielkonflikte zwischen diesen zwei Werten bestehen, fragt, ob es ein Menschenrecht auf Frieden gibt oder geben soll oder wie weit Menschenrechte universell bzw. kulturabhängig sind.

*Heinz Patzelt*, Generalsekretär von Amnesty International Österreich, betont im vorliegenden Interview, dass durch die Menschenrechtserklärung, sofern sie richtig verstanden und ausgelegt wird, der Schutz des Einzelnen vor der Macht, vor dem Staat und durch den Staat gegeben ist; wenn dies für jeden gleichermaßen gelte, dann würde am Ende eine menschenrechtskonforme Welt existieren. Der Politologe und ehemals 2. Präsident des Nationalrates *Heinrich Neisser* befasst sich sehr detailliert mit Menschenrechtspolitik in der Europäischen Union; die Politikwissenschaftlerin *Daniela Ingruber* führt unter anderem aus, dass sich die Menschenrechte in der Politik sowie in der Medienberichterstattung in einem Wettstreit mit dem Themenkomplex Sicherheit befinden, was dramatische Entwicklungen zur Folge hat. Der ehemaligen UNO-Botschafter *Walther Lichem* rückt die Frage der »Anderheit« in den Mittelpunkt seiner Betrachtungen; vor nur wenigen Generationen waren, so Lichem, die wesentlichen Dimensionen menschlicher Identität vertikal vorgegeben (Sprache, Glaube, Wohnort, Beruf, Ehepartner); heute sind sie Gegenstand individueller Entscheidungen, die wiederum auf Grund individualisierter Interaktions-, Informations-, Lern- und Sozialisierungsmuster getroffen werden. Die

»Entlokalisierung« der Identitätsbestimmung hat neue Identitätsentwicklungen ermöglicht, wobei menschliche Beweglichkeit und Migrationen das neue Erleben von Anderheit und von Identitätsvielfalt ermöglichen.

Der Leiter des Ludwig-Boltzmann-Instituts für Menschenrechte in Wien, *Hannes Tretter*, widmet seinen Beitrag der EU-Agentur für Menschenrechte und betont, dass die EU mit Charta und Agentur auf einem guten Weg sei, ihren politisch-rechtlichen Orientierungsmaßstab der Grund- und Menschenrechte zu stärken und auszubauen. Die Ankündigung des eben neuerlich gewählten Kommissionspräsidenten Manuel Barroso, das Amt eines eigenen Kommissars für Grundrechte zu schaffen, unterstreicht diese Entwicklung.

Der Menschenrechtsbildner *Raimund Pehm* widmet sich der Frage, was Menschenrechtsbildung nun eigentlich sei und wie das Verhältnis zwischen spezifisch menschenrechtspädagogischen und allgemeineren Begriffen zu charakterisieren sei. Die große amerikanische Friedenspädagogin in New York, *Betty A. Reardon* widmet sich in ihrem Beitrag der Wichtigkeit von Menschenrechtsbildung als wesentlicher Voraussetzung für eine nachhaltige und wirksame zukunftsweisende Pädagogik.

Alle weiteren Beiträge dienen einem tieferen Verständnis der Menschenrechte und neuen Zugängen von Menschenrechtsbildung.

Wir möchten uns bei den AutorInnen sehr herzlich für die sehr interessanten Beiträge im Bereich der Theorie wie der praktischen Umsetzung bedanken, da sie den Blick auf zukünftige Herausforderungen schärfen und vielfach konkrete Antworten auf offene Fragestellungen liefern.

Bettina Gruber, Daniela Rippitsch und Werner Wintersteiner  
Klagenfurt/Celovec, im Oktober 2009

## Literatur

Spivak, Gayatri Chakravorty: *Righting Wrongs – Unrecht richten*. Zürich–Berlin: diaphanes, 2008.

UN: Resolution adopted by the General Assembly 62/171. International Year of Human Rights Learning. 20 March 2008.



# MENSCHENRECHTSDISKURSE

Heinz Patzelt

## Menschenrechte als Plan zur Verwirklichung globaler Werte

Bettina Gruber führte im August 2009 ein telefonisches Interview mit Heinz Patzelt. Er ist Generalsekretär von Amnesty International in Österreich, deren österreichischer Zweigverein am 4. Mai 1970 gegründet wurde. Die internationale Organisation setzt sich weltweit für die Einhaltung und Durchsetzung der Menschenrechte ein. Sie ist unabhängig von Regierungen und finanziert sich aus privaten Spenden. Zu den zentralen Aufgaben von Amnesty International zählen die Freilassung aller Gewissensgefangenen, der Einsatz für faire Prozesse, der Widerstand gegen das »Verschwindenlassen« von Menschen und politischen Mord, der Schutz für Flüchtlinge sowie die Verhinderung des Geschäfts mit dem Terror.

### Die Universalität von Menschenrechten

*Bettina Gruber:* In der Universalität der Menschenrechte ist der Anspruch immanent, über alle regionalen Schranken hinweg grundlegende Rechte eines Menschen weltweit, also global zu gewährleisten. Dieser Anspruch wird im Artikel 28 der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen« zum Ausdruck gebracht, welcher lautet: *»Jeder Mensch hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in welcher die in der vorliegenden Erklärung angeführten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.«*

Für eine solche Globalisierung der Menschenrechte stellt die oben angesprochene und auch dem UNO-Dokument immanente Spannung zwischen Universalität und Partikularität eine Herausforderung dar, die sich in vielfältigen Fragen und Problemen manifestiert.

*Heinz Patzelt:* Der Vorwurf, dass es ein zu partikuläres Konzept ist, dass es zu sehr auf Einzelmenschen eingeht und nicht so sehr das Wohl der Gruppe in den Vordergrund stellt, dieser Vorwurf ist so alt wie die Menschenrechtserklärung selbst. Ich würde dem entgegensetzen, dass ich in meiner Arbeit, oder wir in unserer Arbeit, noch nie jemanden kennen gelernt haben, der gesagt hätte – foltert mich

ruhig, Hauptsache meine Gruppe überlebt oder Hauptsache die andere Gruppe überlebt, oder – richtet mich hin und schreckt damit andere ab; einige wenige (zumeist Terroristen oder Märtyrer) sind bereit für ihre Überzeugungen zu sterben, aber die Idee, dass die Situation eines Einzelmenschen hinter die der Gruppe zurückzutreten hat, ist im politischen Kontext natürlich eine ständige, weil die Freiheit des einen bei der Grenze der Freiheit des anderen zu enden hat. Trotzdem halte ich es für zwingend notwendig, die Freiheit über und aus der Perspektive des Einzelnen als Menschenrecht zu definieren und auch durchzusetzen. Wenn ich auf einem Scheiterhaufen stehe, dann ist es letztlich für mich irrelevant, ob ich allein oder mit 10.000 anderen dort stehe. Ich will nicht getötet werden. Genau von diesem Respekt vor dem Einzelindividuum aus, werde ich am Schluss Freiheit für alle erreichen. Gruppenfreiheiten sind etwas sehr, sehr Gefährliches, weil sich immer die Frage stellt, welche Gruppe damit gemeint und welche nicht gemeint ist.

*Bettina Gruber:* Es ist immer eine Frage der Inklusion und der Exklusion.

*Heinz Patzelt:* Genau. Natürlich kann man Menschenrechtsargumente auch völlig missbrauchen und das eigene Glück und Wohlergehen in den Vordergrund stellen. Wenn man die Menschenrechtserklärung richtig versteht, richtig anwendet, dann schützt sie den Einzelnen vor der Macht, vor dem Staat und durch den Staat. Und wenn das für jeden gleichermaßen gilt, dann habe ich am Schluss eine menschenrechtskonforme Welt.

### Generelle Kritik an der universellen Gültigkeit von Menschenrechten

*Bettina Gruber:* Das Problem der Menschenrechte, so der Vorwurf in Richtung eurozentristische Orientierung, sie seien der Aufklärung der westlichen Welt entsprungen und die prätendierte Universalität der Menschenrechte sei in Wahrheit eine verkappte Partikularität, weil in ihnen ein aus dem europäischen Entstehungskontext resultierendes, kulturell überformtes Menschenbild und Rechtsverständnis zur Geltung gebracht und zu unrecht als universal ausgegeben werde – wie sehen Sie diesen Vorwurf?

*Heinz Patzelt:* Ich lehne die Begrifflichkeiten der z. B. *Asian values* genauso strikt ab, weil ich nicht verstehen kann, was damit gemeint ist – da ist wieder dieses Prinzip – Wohlergehen der Gruppe vor Wohlergehen des Einzelnen. Ich kann nicht einem Menschen etwas vorenthalten, damit zwei andere überleben können, ich muss zum Beispiel dafür sorgen, dass für alle drei Nahrung da ist. Das ist der Inhalt der Menschenrechtserklärung. Auch erfasst mich immer ein kalter Schauer, wenn ich höre, dass im Kontext von Integrationsfragen in Österreich oder Europa die Begrifflichkeit »Europäische Werte« in den Mittelpunkt gerückt werden, denen sich MigrantInnen oder Integrationsinteressierte zu unterwerfen hätten. Niemand konnte mir bis jetzt genauer erklären, was diese »Europäischen Werte« sind. Wenn ich als Europäer damit Verständnisprobleme habe, wie soll dieses Konzept dann erst von einem Migranten oder einer Migrantin verstanden werden. Wenn es um Lederhosen, Hüte, Schleier und dergleichen geht, ist das für mich kein Konzept. Wenn es um Humanität und um Respekt geht, um Respekt vor den Geschlechtern, mit Verzicht auf Frauendiskriminierung, dann ist das genau das, was in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgehalten ist.

Ich finde dieses Konzept deswegen so faszinierend, weil es in jeder kulturellen Situation für jeden Menschen gleichermaßen anwendbar ist.

## Globalisierung der Menschenrechte und staatliches Recht

*Bettina Gruber:* Bezogen auf die Globalisierung der Menschenrechte und dem staatlichen Recht als Widerspruch stellen sich ja ständig neue Herausforderungen. Hier gibt es einerseits den Widerspruch der Allgemeingültigkeit der Menschenrechte und der realen Verfassungen der Staaten und Länder, die die Menschenrechte ja nur teilweise inkludieren. Andererseits gibt es den Widerspruch, dass sie sich konkret nur auf Menschen im Schutz von Staaten – also auf Staatsbürger/innen beziehen – wie sieht es real mit dem Schutz staatenloser Menschen nach Krieg und der Teilung von Staaten aus? Letztlich gibt es Spannungen zwischen dem universalen Sinnanspruch und der Defizienz der rechtlich-institutionellen Verankerung unter lokalen Bedingungen. Welche Perspektiven ergeben sich aus diesen Widersprüchen?

*Heinz Patzelt:* Menschenrechte waren, so wie sie 1948 neu definiert worden sind, oder zusammengefasst wurden, weil sie ja schon vorher existiert haben, von vorneherein ein globales Konzept.

Davon ausgehend, dass die ganze Welt in Staaten aufgeteilt ist, dass es kein staatsloses Territorium gibt, war es der Auftrag und die Vereinbarung der Regierungen untereinander mit allen Ländern gleiche Grundstandards einzuführen, nach einem gleichen Wertekatalog, und das ist wahrhaft global. In der Frage der Umsetzung müssen wir, glaube ich, zwischen zwei Staatengruppen unterscheiden: Die einen, die versuchen zu argumentieren – wir sind im einen oder anderen Bereich noch nicht so weit; wir sind noch nicht in der Lage die Kinderrechtskonvention zu unterschreiben, weil wir nicht die Ressourcen hätten, um uns um das Kindeswohl zu kümmern. Das ist jetzt vielleicht manchmal auf den ersten Blick und ökonomisch nachvollziehbar; wenn man aber etwas genauer hinschaut, muss man diese Haltung ablehnen, weil man auch mit wenig Mitteln, die einer Gruppe oder Gemeinschaft zur Verfügung stehen, trotzdem innerhalb der Gruppe Menschenrechte forcieren kann. Natürlich kostet der Einsatz für Menschenrechte Geld. Es ist nur eine Frage, wie ich die zur Verfügung stehenden Gelder einsetze. Kaufe ich mir damit Waffen oder richte ich damit Schulen ein.

Es gibt, würde ich sagen, kaum Regionen in der Welt, wo es keinerlei Ressourcen gibt. Vielleicht am Nordpol oder am Südpol, aber da leben zu Recht auch keine Menschen.

Die andere Gruppe ist die, die mit großer Selbstverständlichkeit querbeet das ganze Menschenrechtsszenario ratifiziert, unterfertigt hat – hier kann man ganz besonders auf Europa und auf die USA blicken, wo wirklich in fast allen Konventionen ein »Ja, erledigt-Kreuzerl« vermerkt wurde; das sind diejenigen, die dann oftmals aber anmerken – naja aber ganz so war es halt auch nicht gemeint.

Diese Staaten handeln, sofern ich den moralisierenden Ausdruck verwenden darf, unanständig; sie brüsten sich mit der Anerkennung von Menschenrechten, heften sich also Orden an die Brust im Sinne »wir sind menschenrechtskonform, weil wir die Anti-Folterkonvention unterschrieben haben, weil wir die Frauenkonvention unterschrieben haben«, und dann behaupten sie, dass eine Umsetzung nicht wirklich zur Gänze möglich ist. Hier muss zuallererst darauf hingewiesen werden – die Dokumente sind zu lesen, bevor sie unterschrieben werden.

Zum Beispiel das Basisvertragsrecht, das im Römischen Reich genauso gegolten hat, wie es in China und in Afrika üblich ist; Verträge sind einzuhalten, wie es der Rechtsgrundsatz ist, den es über alle kulturellen Grenzen und in allen Kontinenten gibt. Wenn ich eine Konvention unterschreibe, dann muss ich sie auch einhalten.

Die Genfer Flüchtlingskonvention, die unter dem fassungslosen Entsetzen nach dem 2. Weltkrieg entstanden ist oder die »Das-Boot-ist-voll-Doktrin« – wie entsetzlich die Auswirkungen davon waren – diese Stimmung hat dazu geführt, dass man die Genfer Flüchtlingskonvention eingeführt hat. Wenn man sich anschaut, wie heute Staaten vereinbarte Prinzipien mit der größten Selbstverständlichkeit ignorieren und verwerfen, weiterhin aber Konventionsmitglieder bleiben, einfach im Wissen darum, dass Verletzungen der Genfer Flüchtlingskonvention folgenlos bleiben, weil es keinen Gerichtshof gibt, der diese Konvention durchsetzen kann. Diese extrem wichtige Konvention lebt de facto nur vom kaum vorhandenen Anstand der Staaten, eine vollkommen unbefriedigende Situation.

### Menschenrechtsverletzungen weltweit

*Bettina Gruber:* Zu Beginn möchte ich Teile aus dem Jahresbericht von ai 2004 zitieren:

*Der heute von Amnesty International (ai) veröffentlichte Jahresbericht hält fest, dass Regierungen und bewaffnete Oppositionsgruppen weltweit einen Krieg gegen globale Werte führen, bei dem die Menschenrechte der »kleinen« Leute mit Füßen getreten werden. »Grundsätze des internationalen Rechts und die Werkzeuge multilateralen Handelns, die uns vor grausamen Übergriffen schützen könnten, werden von mächtigen Regierungen untergraben und zerstört,« so Heinz Patzelt, Generalsekretär von ai-Österreich. »Regierungen verlieren ihre moralische Orientierung, wenn sie in der blinden Suche nach Sicherheit die Menschenrechte opfern. Dieses Versagen der politischen Führung stellt gleichzeitig ein gefährliches Zugeständnis an bewaffnete Gruppen dar.«*

*Der Jahresbericht 2004 dokumentiert Menschenrechtsverstöße in 155 Ländern aus dem vergangenen Jahr und zeigt rechtswidrige Ermordungen von Zivilpersonen durch Koalitionstruppen und bewaffnete Oppositionsgruppen auf. Berichte von Folterungen und Misshandlungen unterstreichen die Schutzlosigkeit von Hunderten Gefangenen, nicht nur im Irak*

*sondern auch in Guantánamo Bay auf Kuba, in Afghanistan und anderswo, eingekerkert von den USA und ihren Verbündeten ohne Anklage, ohne Prozess und ohne den Zugang zu Verteidigern und ohne den Schutz der Genfer Konvention.*

*»Die weltweit von den USA vertretene Sicherheitspolitik hat ihr Ziel verloren und ihre Prinzipien eingebüßt. Der Rechtsbruch im eigenen Land und das stetige Ignorieren von Verbrechen außerhalb der eigenen Landesgrenzen haben Frieden und Gerechtigkeit geschadet und unsere Welt zu einem gefährlicheren Ort gemacht,« so Patzelt. »Grausamste Übergriffe von bewaffneten Oppositionsgruppen wie der Al Kaida stellen eine schwere Bedrohung für die Sicherheit der Weltbevölkerung dar. Wir verurteilen diese Verbrechen als schwerste Straftaten nach Internationalem Recht sowie nach Nationalem Recht. Einige dieser Verbrechen sind durchaus als Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu bezeichnen.«*

*Der »Krieg gegen den Terrorismus« und der Irakkrieg haben den Grundstein für eine neue Welle von Menschenrechtsvergehen gesetzt und lenken die Aufmerksamkeit von alten Verbrechen ab. Verborgener vor den Augen der Welt, spitzen sich nationale Konflikte wie in Tschetschenien, Kolumbien, der Demokratischen Republik Kongo, dem Sudan und Nepal, zu. Die Gewaltsituation in Israel und in den besetzten Gebieten hat sich ebenfalls verschlimmert.*

*»In einer Zeit, in der Regierungen mit der potenziellen Gefahr von Massenvernichtungswaffen im Irak beschäftigt waren, haben sie die wirklichen Massenvernichtungswaffen, nämlich: Rechtsbruch, Straffreiheit, Armut, Diskriminierung und Rassismus, unkontrollierten Handel mit Kleinwaffen, Gewalt gegen Frauen und Kindesmissbrauch, unbeachtet gelassen«; sagt Heinz Patzelt (ai-Jahresbericht 2004 – Einschätzung der weltweiten Menschenrechtslage: Bewaffnete Übergriffe schüren Misstrauen, Angst und Konflikte).*

*Global werden Menschenrechte nicht eingehalten – sei es z. B. in Russland, in China und in vielen anderen Staaten, Welche Möglichkeiten, Chancen der Intervention bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen sehen Sie?*

*Heinz Patzelt: Wenn man China aufs Tapet bringt, dann muss man sehr sorgfältig darauf achten, China da nicht alleine zu nennen. Die chinesische Regierung verletzt Menschenrechte, systematisch, schwer und gravierend; sie ist damit in bester, schlechter Gesellschaft mit vielen anderen Staaten. Spätestens seit 2001 wieder mit*

dem anderen großen *Global Player* – mit den USA. China alleine zu zitieren und zu blamieren, ohne sofort auch die USA und natürlich Russland zu nennen, wäre auch dem Chinesischen Volk gegenüber oder den chinesischen Völkern gegenüber zutiefst unfair.

Natürlich ist es leichter, ein kleines Land anzugreifen, kritisch in die Medien zu bringen und dort vielleicht etwas mehr damit zu bewegen, als bei riesengroße Staaten mit ungeheuer viel Macht, wie das in allererster Linie die USA und China sind – auch im Menschenrechtsszenario muss man, glaube ich, zukünftig lernen, nicht mehr von G7, G5, G17 zu sprechen, sondern sich tatsächlich klar werden, dass ohne China, ohne die USA gar nichts geht und umgekehrt sich darüber beide Staaten klar werden müssen, dass es von ihnen abhängt, was sie für ein Beispiel ausstrahlen, damit die Welt menschenrechtskonform wird. Der Einfluss von China im Besonderen ist mittlerweile mindestens so groß wie jener der USA und damit hat die chinesische Regierung auch eine immense Verantwortung. Was in Nordkorea passiert, was in Myanmar passiert, kann nur deshalb geschehen, weil die chinesische Regierung stillschweigend zustimmt. Auch das Regime in Myanmar wird es nicht wagen, Aung San Suu Kyi zu verurteilen, wenn es nicht ein augenzwinkerndes Zustimmung von China gibt. Ganz genauso wie es das in den USA und anderen Ländern gibt. Die Chancen der Intervention liegen bei den Staaten selbst. Organisationen wie Amnesty International können nur die Defizite aufzeigen. Intervenieren können nur die Regierungen selbst. Das ist ein Konzept, das die Regierungen untereinander vereinbaren müssen und genau dort liegt auch die Verantwortung für die Einhaltung.

### Die Arbeit von Amnesty International

*Bettina Gruber:* Welche Erfolge ergeben sich aus Ihrer Arbeit – wo gibt es gravierende Schwierigkeiten?

*Heinz Patzelt:* Wenn man sich die letzten Jahre anschaut, also ganz konkret die Zeit seit 9/11, hat es also sicherlich einen Paradigmenwechsel gegeben, auch in der Arbeit von Amnesty.

Ich würde sagen, von der Verbreiterung, Erweiterung, Verbesserung der Menschenrechtslage hin zu einem für uns so nicht mehr gewohnten Verteidigungszustand.

Vor 9/11 hat sich Amnesty 20 Jahre darum bemüht, dass es eine Antifolterkonvention gibt, dass diese unterschrieben wird und das Thema Folter war, zumindest im institutionellen Sinn, eigentlich schon fast abgehakt. Es gibt da noch einige wenige Staaten, die trugen und tragen die Vereinbarung natürlich noch nicht mit. Wir waren uns völlig klar darüber, dass weiterhin in einigen Staaten gefoltert wird, aber kein Staat der Welt hat bis zu diesem Zeitpunkt gesagt, ich habe ein Recht auf Folter. Plötzlich gab es in der *Newsweek* eine Headline »*Shouldn't we torture them?*« und Guantanamo ist sicher ein Beispiel für ein Verhalten, das fünf Jahre vorher undenkbar gewesen wäre. Insofern muss man bei den Erfolgen natürlich bescheiden sein. Natürlich werden wir uns das nicht wegnehmen lassen, dass Menschenrechte verbessert, erweitert und verstärkt implementiert werden müssen, aber wir verbrachten die letzten Jahre eher damit, den erreichten Standard vor absurden Angriffen zu verteidigen und nicht so sehr Standards zu verbessern und auszuweiten

*Bettina Gruber:* Sehen Sie hier einen Trendwechsel im Kontext der neuen Politik unter Barack Obama?

*Heinz Patzelt:* Absolut. Sowohl das Verhalten der chinesischen Regierung während der Olympischen Spiele, leider nicht mehr so sehr danach, als auch natürlich die Administration Obama sind, ohne ungeheuer wirksam geworden zu sein, aber auf Grund ihrer Gesprächskultur und der Art, wie argumentiert wird, ein wichtiger Schritt in eine bessere Richtung.

Ich glaube es muss jetzt darum gehen, Präsident Obama darin zu bestärken, die richtig angesprochenen Maßnahmen auch tatsächlich umzusetzen. Natürlich brauchen auch die USA Hilfe, wie etwa bei der Unterbringung der Guantanamo-Insassen, die logischerweise nicht gerade in den USA ihre Freiheit genießen werden wollen; manche können nicht in ihre eigenen Länder zurück; hier wird es um eine Beitrags- und Unterstützungspflicht von Europa gehen.

Natürlich muss man auch der chinesischen Regierung sagen – es geht jetzt nicht, dass ihr während der Olympischen Spiele die eine oder andere Restriktion gelockert habt, auch danach möchten JournalistInnen frei arbeiten können, auch danach möchten sich Menschen politisch artikulieren können; es sind zumindest Zeichen gesetzt worden, dass das Problem verstanden worden ist.

*»Menschenrechte sind wichtig, weil sie uns eine mächtige und zwingende Vorstellung von einer besseren und gerechteren Welt und einen konkreten Plan zur Verwirklichung dieser globalen Werte vermitteln.«*

## Menschenrechte und Österreich

*Bettina Gruber:* Wie würden Sie Österreich grundsätzlich in der Beachtung der Menschenrechte bewerten?

*Heinz Patzelt:* Wo immer man Kritik übt, muss man, glaube ich, einen klaren Rahmen schaffen. Wenn man über Menschenrechte spricht, muss man und darf man auch freudig sehen, dass es sicher keine Weltgegend gibt, wo Menschenrechte so weit und so konsequent verwirklicht sind, wie im Bereich der Europäischen Union und Österreich ist ein durchaus wertvolles Mitglied dieser Europäischen Union. Österreichische Menschenrechtsstandards sind sicher in vielen Richtungen mit die besten der Welt. Das große Problem ist, dass ich hier in Österreich überhaupt kein Problem habe, wenn ich weiß, männlich, gut ausgebildet und hochdeutsch sprechend bin; dann lebe ich in einem menschenrechtlichen El Dorado. In dieser Situation habe ich kein menschenrechtliches Problem; der Staat fördert mich, ich bin gut ausgebildet und er gibt mir trotz meiner kontroversen Kritik ein sicheres, angenehmes und ordentliches Arbeitsumfeld. Das was ich irritierend finde ist, dass gerade in dieser Weltgegend, wo Menschenrechte sehr weit verwirklicht sind, sie für manche noch immer gar nicht, oder fast gar nicht verwirklicht sind. Warum haben wir hier, wo es wirklich leicht ginge, noch immer Menschen, die außerhalb des Menschenrechtsszenarios leben müssen?; das ist, was mich besonderes zornig macht. Wieso ist hier für einen Migranten, der noch keine Papiere hat, oder der ohne Papiere geflohen ist, die Situation so untragbar? Warum haben wir noch immer eine sehr, sehr problematische Art, fast Leibeigenschaft für die Familienangehörigen von Flüchtlingen, wo der Flüchtling anerkannt ist, aber Frauen vom Status des Mannes abhängig sind? Verliert dieser das Aufenthaltsrecht, verliert die Familie es mit und damit bringt man besonders Frauen in Situationen, in denen sie in einem Ausmaß von ihren Männern abhängig sind, das jedem Menschenrechtszenario widerspricht.

Warum gibt es noch immer keinerlei vollständige Gleichstellung für Schwule und Lesben in Österreich? Warum gibt es noch immer das Signal – naja wir sperren euch zwar nicht ins Gefängnis, aber irgendwie anders seid ihr schon – das ist eine zutiefst menschenrechtsverwerfliche Haltung.

Warum leisten wir uns noch immer den Luxus, Kinder unterschiedlich auszubilden – den menschenrechtsverletzenden Luxus; warum kriegt ein Lehrling weniger politische Menschenrechtsbildung als es ein Maturant oder eine Hochschülerin?

Das sind Fragen, die umso sichtbarer werden und damit auch umso schmerzhafter werden, je besser die Gesamtlage der Menschenrechte in einem Land ist. Ich glaube, dass das Österreich recht gut beschreibt.

*Bettina Gruber:* Asyl und Menschenrechte in Österreich – wie würden Sie die Situation von Asylwerbenden in Österreich bewerten?

*Heinz Patzelt:* Das ist sicher ein besonders trauriger Bereich. Österreich war einmal ein Land, das mit Glück und guter politischer Arbeit es geschafft hat, als letztes Land auf der richtigen Seite des Eisernen Vorhangs zu sein. Dieses Land ging dadurch auch sehr bewusst mit Flüchtlingen, die von der anderen Seite des Eisernen Vorhangs gekommen sind, um; sehr weltoffen und sehr engagiert. Ich habe das Gefühl, dass wir in den letzten 60 Jahren da ziemlich viel vergessen haben. Die Vertriebenen und Flüchtlinge aus Tschechien, Polen und Ungarn, die dort von einem verbrecherischen Regime in die Verzweiflung getrieben wurden, sind in keiner anderen Situation wie die Menschen, die aus Somalia kommen oder einem anderen afrikanischen Bürgerkriegsland wie Kongo, aus einer brutalen Unterdrückungssituation wie dem Iran, oder aus einer entsetzlichen Kriegssituation im Irak oder Tschechien.

Dieses Wissen scheint verloren gegangen zu sein oder es wird von der Bevölkerung zunehmend weniger ernst genommen; Von Seiten der Regierung ist die letzte Asylgesetz-Novelle noch einmal ein Schritt mehr in die Richtung, Menschen, die zu uns kommen, auf der Flucht, grundsätzlich als Verdächtige, als potenziell Kriminelle, als Drückeberger, als Lügner zu betrachten. Dieser Generalverdachtsglauben, der in diesem neuen Asylgesetz steckt, ist wider-

wärtig. Wer nicht beweisen kann, dass er ein Jugendlicher ist, steht unter dem Verdacht ein lügender Erwachsener zu sein. Wer jünger als 21, aber bereits verheiratet ist, ist ganz sicher in einer Scheinehe und, und, und. Dieser vorverurteilende Umgang ist untragbar.

*Bettina Gruber:* In den letzten zwei Jahren wurden in Kärnten zwei Plattformen zum besseren Umgang mit MigrantInnen gegründet – die Villacher Plattform sieht als zu fordernde Zukunftsperspektive und Vision, Migration als Menschenrecht zu installieren. Ein Menschenrecht auf Migration als Zukunftsperspektive – wie sehen Sie das?

*»Dass wir heute leben, liegt daran, dass eure Bemühungen uns vor dem Galgen bewahrt haben. Dass unser Ansehen ungetrübt geblieben ist, liegt daran, dass ihr den Mut gezeigt habt, unsere Unschuld anzuerkennen, und uns selbstbewusst gewaltlose politische Gefangene genannt habt. Unser Volk sagt: »Ein Hund, der das Ufer erblickt, ertrinkt nicht.« Dass ich das Ufer erreichte und nicht im Gefängnis ertrank, liegt daran, dass ihr mir gewunken und mir das Ufer gezeigt habt.« (Koigi wa Wamwere, Kenia)*

*Heinz Patzelt:* Ich habe das sehr genau mitverfolgt, auch weil unsere Villacher und Klagenfurter KollegInnen natürlich sehr gerne an der Plattform teilnehmen wollen. Die Motive der Handelnden dieser Plattform sind für mich über jeden Zweifel erhaben und ich glaube, dass sie sehr, sehr gut ein ganz massives menschenrechtliches Defizit ansprechen, das es in Österreich gibt, nämlich den ignoranten, abwertenden Umgang mit MigrantInnen.

Trotzdem und genau nur in diesem Kontext stehe ich dem Konzept als solchem kritisch gegenüber, aus einer ganz einfachen Überlegung heraus; wenn es ein umfassendes Menschenrecht auf Migration gibt, das heißt jeder Mensch darf, wann immer er/sie das will, zu welchem Zeitpunkt auch immer, an jedem Ort der Welt sein und sich niederlassen, dann muss die Konsequenz sein, dass es keine nationalstaatlichen Grenzen mehr gibt und damit endet das Konzept des Nationalstaates, das ich für kein endgültig glücklich machendes halte; ich habe nur die Sorge, dass wir derzeit noch kein besseres in Aussicht haben.

Die Idee eines freien Migrationsrechts, wo immer auf der Welt, erscheint mir ein spannendes, ein bisschen utopisches, aber durch-

aus diskutierenswertes Zukunftskonzept zu sein, weil man anhand dessen, so glaube ich, Fragestellungen aufwerfen kann – wie durchlässig sollen Grenzen sein? Warum braucht es dieses oder jenes und sind die Dinge noch zeitgemäß? Einem Menschenrecht auf Migration zum derzeitigen Zeitpunkt in der Form würde ich skeptisch gegenüber stehen, weil es zum heutigen Zeitpunkt, so glaube ich, nicht realistisch ist.

### Menschenrechtsarbeit – Friedensarbeit

*Bettina Gruber:* NGO's wie z. B. Amnesty International und die Zivilgesellschaft auf der einen Seite und die Verantwortung der Regierungen – wie kann hier ein zukunftsweisender Dialog hergestellt werden – zum Beispiel in Österreich oder auf der EU-Ebene? Gibt es genügend Organisationen, die Menschenrechtsarbeit machen? Engagiert sich die Zivilgesellschaft genügend – wie könnte sie stärker motiviert werden?

*Heinz Patzelt:* Bezogen auf den Titel der Frage vielleicht ganz kurz auch wieder freundlich, aber auch kritisch angemerkt – Friedensarbeit ist dort weniger wertvoll, wenn manche AktivistInnen hingehen und sagen – dieses Menschenrechtskonzept ist zu kompliziert, humanitäres Völkerrecht ist zu kompliziert und Ähnliches – machen wir doch einfach Frieden und ersparen wir uns all diese mühsamen Wege – Gerichtsbarkeit, die Wahrheitskommissionen, die Schuldfrage zu klären und Ähnliches mehr, glaube ich, dass diese Form der Friedensarbeit zu kurz greift.

Für mich ist Frieden nicht direkt etwas, das ich als Konzept erzielen kann, sondern Frieden ist das Ergebnis von gesicherten Menschenrechten, von sozialer Ordnung, von Humanität und Respekt. Das heißt also bei dieser Abkürzung, die sehr nahe liegend ist, habe ich manchmal die Sorge, dass sie ein bisschen zu positiv gesehen wird und so ganz nicht funktionieren kann. Also Frieden ohne Menschenrechte ist ein unbefriedigender Zustand, Menschenrechte ohne Frieden sind inkomplett. Es gehört beides zusammen. Aber mir scheinen Menschenrechte ein dermaßen unverzichtbares Grundkonzept, dass wenn je die Fragestellung auftaucht – Machen wir einfach einen Frieden, Schluss und reden wir nicht über die Vergangenheit, habe ich immer die Sorge, dass das zu kurz greifen wird.

*Bettina Gruber:* Das ist auch unser Verständnis.

*Peter Patzelt:* Es ist vor allem einmal wichtig, wenn man als allererstes aufhört, sich die Köpfe einzuschlagen. Also der Waffenstillstand als erster Schritt hin zu einem friedlichen Zusammenleben ist unverzichtbar. Ich weiß, dass Ihr Friedenszentrum so nicht argumentiert, aber es gibt immer wieder Friedensaktivisten, die einfach sagen »peace now and forever« und ihr mit euren menschenrechtlichen Argumenten, das dauert zu lange, das ist zu schwierig, deswegen also dieser kleine Sidestep.

Die Frage, wie gehen die Zivilgesellschaft und die Regierung miteinander um – in Form von einem Dialog. Es gibt auf der einen Seite die sehr frustrierende und pragmatische Erkenntnis – etwas das ich nicht in die Medien bringen kann, werde ich bei Regierungen nicht durchsetzen. Das ist also die lange Praxiserfahrung. Die Regierungen – das ist in Österreich sicher nicht anders als in anderen Staaten Europas, leben fast nur mehr von Wahltermin zu Wahltermin und ausschließlich oder fast nur darauf bezogen – was nützt mir und was nützt mir nicht, was macht mich wieder wählbar oder nicht? Diejenigen begeben sich in Summe in Geiselhaft ihrer jeweiligen Bevölkerung. Ich erwarte mir von Regierungen genau eines mehr, durchaus Volkswillen ohne wenn und aber zu respektieren, aber spätestens dort wo Menschenrechte auch ein Konzept sind, das die Minderheit vor der Mehrheit schützt, diese nicht zur Diskussion zu stellen, sondern sich ganz klar dazu zu bekennen. Das ist, was die Verantwortung der Regierung ist, auf der anderen Seite ist es die Verantwortung von NGO's, – je größer und einflussreicher sie sind, umso mehr ist es das Gebot sehr sorgsam zu argumentieren und nicht aus Lust die Konfrontation zu suchen, sondern zuerst einmal zu schauen, was geht im positiven Beratungs- und Diskussionslevel und erst dann zur scharfen Waffe der öffentlichen Kritik zu greifen, wenn man alle anderen Ebenen ausprobiert hat. Sich die Gesprächsebene bewahren, ist also immer sehr, sehr wertvoll und das funktioniert nicht immer gleichermaßen gut.

*Bettina Gruber:* Nun zur Motiviertheit und dem Engagement der Zivilgesellschaft – bezogen auf Österreich – ist es genügend vorhanden – oder müsste dieses Engagement nicht weit über das derzeitige hinausgehen?

*Heinz Patzelt:* Natürlich ist sie nicht ausreichend und natürlich kann sie nie genug sein; tatsächlich erlebe ich Österreich als ein noch relativ zivilgesellschaftsfernes Land. Ich habe in Österreich manchmal das Gefühl, in einem zwar sehr gut funktionierenden Staat zu leben, aber in einer Bevölkerung, die noch immer ein manchmal erschreckendes Obrigkeitsdenken hat, das in dieser Richtung – Kritik an den Oberen ist verboten, oder eigentlich unangemessen, und auf der anderen Seite sind »die da oben« aber auch zu 100 Prozent verantwortlich für die Gestaltung meines eigenen Wohlbefindens. Wir begeben uns häufig und recht genussvoll in eine Art von bequemer Abhängigkeit von denen, die Macht ausüben.

*Bettina Gruber:* Worauf führen Sie das in Österreich zurück?

*Heinz Patzelt:* Ich sehe hier einen Zusammenhang, dass Österreich hinsichtlich Revolutionen wenig Tradition hat. Grundsätzlich sind Revolutionen fast immer etwas Furchtbares, weil sie Menschenleben kosten; auf der anderen Seite habe ich das Gefühl, in Österreich keine Atmosphäre vorzufinden, wo die Bevölkerung und Zivilgesellschaft – ganz gleich ob organisiert oder unorganisiert – kritisch hinterfragend den staatlichen Machthabern gegenüber steht, sondern die jeweiligen Machthaber einfach akzeptiert. Das kennzeichnet uns ÖsterreicherInnen stark. Ein Beispiel einer ungarischen Delegierten in der Diskussion um Einschränkung der Aufgaben des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes ist mir noch sehr, sehr genau im Ohr. Da ging es darum, dass der Europäische Menschenrechtsgerichtshof überlastet ist, und eigentlich nur ein Musterverfahren führen will zu einem Thema, um den Rest den Staaten zu überlassen und damit die Individualbeschaid-Möglichkeit zurückdrängen will. Die ungarische Delegierte meinte dazu, dass dies für sie nicht in Frage käme. Sie könne sich nämlich noch sehr genau erinnern, wie es bei ihnen vor 10 oder 15 Jahren zugegangen sei und dies den westeuropäischen Delegierten entgegengehalten hat, die fanden, dass das eigentlich ein bisschen unbequem sei, was der Europäische Menschenrechtsgerichtshof hier macht – im Besonderen Staaten von Großbritannien bis Österreich kritisiert. Und ich glaube der Gedanke ist sehr, sehr wichtig. Wir dürfen niemals verlernen und niemals aufhören uns zu er-

innern, dass Regierungen jederzeit auch beliebig dramatisch versagen können.

## Menschenrechts- und Friedensbildung

*Bettina Gruber:* Empowerment der Menschen (zum Beispiel Selbstbewusstsein der Kinder auf ihre Rechte, Fortbildungsmaßnahmen im Bereich der Menschenrechtsbildung wie Amnesty International Academy, Menschenrechtsbildung in Österreich ...). Bedarf nach Menschenrechtsbildung – wie läuft diese Ihrer Meinung nach in Österreich, international, wo gäbe es Anknüpfungspunkte? Welche Perspektiven im Bereich der Bildung sehen Sie?

Welche konkreten Maßnahmen sind für Sie im Kontext von Menschenrechtssensibilisierung notwendig?

*Heinz Patzelt:* Da sage ich gleich dazu – ich bin dafür kein Spezialist; dazu könnten meine KollegInnen mehr sagen, aber ich kann die Rahmenbedingungen nennen. Menschenrechtsbildung ist unverzichtbar. Das Menschenrechtskonzept ist zwar ein sehr, sehr einfaches und klares, aber auch keines, das von selbst schon im Menschen drinnen wäre. Menschenrechte sind nicht genetisch programmiert. Sie brauchen konsequente und qualifizierte Bildungsarbeit. Ich erlebe Österreich ein bisschen so in die Richtung – es ist mühsam über Menschenrechte zu sprechen. Reden wir lieber über Politische Bildung und in dem Moment wo man über Politische Bildung spricht, ist sofort die große Panik da, man könne Politische Bildung nicht objektiv unterrichten. Die Konsequenz aus diesen Überlegungen ist, dass am Schluss Menschen herauskommen, die oft erschreckend wenig wissen, wie wichtig Politik ist. Und noch ein bisschen weniger wissen, dass jede Art von Politik, die nicht ihre eiserne, verlässliche Grundlage in den Menschenrechten hat, jedenfalls eine scheiternde Politik sein wird. Das ist für mich so ein genereller Gedanke. Ich halte es für unverzichtbar notwendig, dass es außerstaatliche Bildungseinrichtungen gibt wie etwa unsere Amnesty International Academy und andere – sie sind sehr wichtige Ergänzungsstücke.

Die Verantwortung, keinen Menschen erwachsen werden zu lassen, ohne Menschenrechte unverrückbar in jedem Kopf zu etablieren, liegt beim Staat; dieser Verpflichtung wird viel zu wenig nachgekommen.

## Zukunftsweisende Maßnahmen

*Bettina Gruber:* Anknüpfend daran möchte ich Sie natürlich auch ansprechen auf die Menschenrechtsstädte als Perspektive. Da gibt es ja jetzt Entwicklungen in Österreich, also Graz ist schon Menschenrechtsstadt und Salzburg und Wien möchten Menschenrechtsstadt werden. Wie sehen sie diese Ausrichtung? Sehen sie das als Chance, weil dies nachhaltigere Konzepte sind oder stehen sie dem eher kritisch gegenüber?

*Heinz Patzelt:* Also ich erlebe das sehr ambivalent. Wenn ich nach Klagenfurt komme und an der Universität Klagenfurt diese zweisprachige Ortstafel sehe, tut das gut, in einem Bundesland, wo Menschenrechte besonders gerne in Frage gestellt werden. Das heißt also, die Kraft von Symbolen ist weder wegdiskutierbar, noch möchte ich sie wegdiskutieren. Und Graz als Menschenrechtsstadt war ein spannendes Signal. Trotzdem bin ich sehr ambivalent demgegenüber, weil ich bei all diesen sehr symbolträchtigen Handlungen immer das Gefühl habe, sie sind Ersatzhandlungen für etwas, was halt mühsamer ist, als eine Stadt Menschenrechtsstadt zu benennen. Einen Gemeinderatsbeschluss – wir nennen uns Menschenrechtsstadt – bekomme ich sehr viel leichter durch, als einen Gemeinderatsbeschluss – »Wir schaffen in unserer Gemeinde 20 Integrationswohnungen für neu zugezogene Menschen«. Und das ist das, was mir daran so zu denken gibt. Das macht das Konzept der Menschenrechtsstadt nicht falsch, aber ich würde mir wünschen, dass man das erst dann tut, wenn man auch bereit ist, Menschenrechte wirklich beispielgebend in einer Stadt umzusetzen.

*Bettina Gruber:* Wäre für Sie die Installierung von Menschenrechtsuniversitäten sinnvoll, oder sehen Sie diesen Ansatz zu Beginn einmal als zu elitär und abgehoben?

*Heinz Patzelt:* Der Begriff »Elite« ist für mich überhaupt kein Tabubegriff.

Ich verlange immer wieder, dass die Polizei Menschenrechtsaus- und -fortbildung in ihre Reihen einbindet und begnüge mich nicht mit der Erläuterung vieler Innenminister – ja die Polizei ist halt auch nur ein Spiegel der Gesellschaft. Das ist zu wenig. Genauso

halte ich es für äußerst wünschenswert, dass es menschenrechtlich ausgebildete Eliten gibt, die das dann als MeinungsträgerInnen, als MultiplikatorInnen weitertragen. Hier braucht es eine hoch qualifizierte und spezialisierte Bildungsarbeit. Eine – ich würde sagen – virtuelle Menschenrechtsuniversität, die sich quer durch die österreichische Universitätslandschaft zieht – zu haben, wäre ein wichtiger, schöner und toller Schritt.

Wir haben schon vor 10–11 Jahren gefordert, dass es eine Menschenrechtsstiftung geben soll, die staatliches Geld einmal bekommt und danach unabhängig verwalten darf, um Menschenrechtsarbeit in Österreich zu machen. Ein Bestandteil davon war, qualifizierte Menschenrechtsbildung und Menschenrechtstraining zu fördern. Eine Plattform zu gründen, wo auch Menschenrechtslehrende weiterspezialisiert und qualifiziert werden.

Insofern ist eine Institution, die Menschenrechte hochqualitativ ausbildend anbietet, ganz sicher ein Schritt in eine richtige Richtung.

### Abänderung bzw. Erweiterung der Menschenrechte als Zukunftsperspektive

*Bettina Gruber:* Ich möchte hier nur einige Schlagwörter ins Zentrum rücken, wie eine transnationale Institutionalisierung der Menschenrechte im Rahmen der EU, eine Grundrechtscharta der EU, internationaler Strafgerichtshof, Schaffung eines Weltbürgerrechts, Entfaltung und Stärkung transnationaler Zivilgesellschaften – wie sehen Sie hier zukünftige Entwicklungen?

*Heinz Patzelt:* Als ich den Titel der Fragengruppe gesehen habe, war ich zuerst einmal alarmiert. Bei all dem, was diskutiert wird – muss man nicht irgendwas ändern? – habe ich ganz stark das Gefühl, wenn das Wort Änderung des Menschenrechtsszenarios in den Mund genommen wird, kann das nur ganz schief gehen. Menschenrechte sind entstanden, würde ich sagen, aus einer Situation der Menschenrechtserklärung, wurden geschrieben aus einer Situation globalen Entsetzens, nach einem fast weltweiten Krieg und der grauenhaften Shoah und das war ein *window of opportunity* (*Window of opportunity* = Gelegenheitsfenster, günstige Gelegenheit), das es so nicht leicht wieder gibt.

Ich bezweifle, dass Regierungen heute, im Wissen darum, wie oft ihnen die Menschenrechtserklärungskonvention an den Kopf geworfen wird, dass die nochmals bereit wären so ein grundlegendes Dokument gemeinsam noch einmal zu verfassen.

Das heißt, das Risiko, dass Standards verschlechtert werden, wenn man dieses Paket aufmacht, ist dermaßen groß, dass ich im Zweifel nein sagen würde, rein aus der Praxis oder pragmatischen Überlegung heraus – und auf der anderen Seite gibt es natürlich Dinge, die ergänzungsbedürftig sind.

Ein sehr einleuchtendes Beispiel wäre da ein Menschenrecht auf nachhaltige Nutzung unseres Planeten, auf dem wir leben – das war 1948 kein wirkliches Thema. Wenn man die Menschenrechtserklärung richtig anwendet, ist klar, dass man diesen Platz auf dem wir leben, nicht verbrauchen darf; trotzdem wäre ein Artikel, der das Prinzip »Nachhaltigkeit« menschenrechtlich klar, kurz und bündig formuliert, sicher etwas, das hilfreich wäre. Viele NGO's würden sich, so glaube ich, sehr freuen, wenn es so etwas gäbe.

Wenn ich mich nun auf die EU beziehe, die ich nach wie vor für ein ganz spannendes und wichtiges menschenrechtliches Experiment und Konzept halte, braucht es dort sicher mehr Institutionalisierung. Einige Bereiche sind hier heikel. Wenn der Europäische Gerichtshof und der Europäische Menschenrechtsgerichtshof parallel arbeiten und sich dabei nicht ins Gehege kommen, dann ist der EuGH eine hochwillkommene Ergänzung zu dem was der EGMR macht. Wenn dann Diskussionen darüber anfangen, wer von beiden über etwas urteilen darf, oder nein – das fällt nicht in unsere Zuständigkeit, da sind die anderen zuständig – was das übliche ist, dann wird es heikel. Das Gleiche gilt für die Grundrechtscharta. Natürlich ist es unendlich wichtig, dass ein Staatenverbund, der auf dem Weg zu den Vereinigten Staaten von Europa ist, sich eine Verfassung gibt, die ganz eng und klar gebunden an das Menschenrechtsszenario ist. Ob es parallel zur EMRK eine Grundrechtscharta braucht, die dann auch Vorhandenes teilweise umdefiniert, das wäre superheikel. Wenn sich die EU darauf fokussieren und beschränken würde, wirtschaftliche, soziale, kulturelle Menschenrechte, die nicht in der EMRK vorkommen, gleichermaßen qualifiziert, klar und bündig und anwendbar zu definieren und zu kodifizieren und in diesen Bereich zu übersetzen, dann würde die EU ihre Komplementärfunktion hervorragend wahrnehmen.

Und etwas, was ich mir wünsche, seit ich Menschenrechtsarbeit und damit Asylarbeit mache, ist eine internationale – und wenn ich es international nicht bekommen kann – eine europäische unangreifbare Schutzeinrichtung, einen Gerichtshof, eine konventionsschützende Einrichtung für die Genfer Flüchtlingskonvention, damit sie endlich auch supranational umsetzbar und durchsetzbar wird. Das wäre so meine Aktionsliste im Rechtlichen.

*Bettina Gruber:* Vielen herzlichen Dank, Herr Patzelt, für dieses interessante Interview.

*Heinz Patzelt:* Vielen Dank für die tollen Fragen. Es war ein sehr spannendes Gespräch.

Werner Wintersteiner

## »Die Tradition der Menschenrechte ist weiterhin lebendig«

### Über die Einheit von Frieden und Menschenrechten

*Kriege müssen illegal werden!*

Wir sind der Überzeugung, daß Frieden eine unabdingbare Voraussetzung für die Verwirklichung der Menschenrechte ist und fordern von den Vereinten Nationen, das »Recht auf Frieden« in die Charta der Menschenrechte aufzunehmen. Staaten und Regierungen müssen darauf verpflichtet werden, Konflikte ausschließlich mit politischen Mitteln zu lösen, um das Recht in Frieden zu leben für alle zu verwirklichen.

*Aus einem Aufruf von Friedensnobelpreisträger/innen  
und Persönlichkeiten aus aller Welt (2003)*

*»Ich achte stets das Individuum und hege eine unüberwindliche Abneigung gegen Gewalt und gegen Vereinsmeierei. Aus allen diesen Motiven bin ich leidenschaftlicher Pazifist und Antimilitarist, lehne jeden Nationalismus ab, auch wenn er sich nur als Patriotismus gebärdet. Aus Stellung und Besitz entspringende Vorrechte sind mir immer ungerecht und verderblich erschienen, ebenso ein übertriebener Personenkultus. Ich bekenne mich zum Ideal der Demokratie, trotzdem mir die Nachteile demokratischer Staatsform wohlbekannt sind. Sozialer Ausgleich und wirtschaftlicher Schutz des Individuums erschienen mir stets als wichtige Ziele der staatlichen Gemeinschaft.«*

(Albert Einstein, Mein Glaubensbekenntnis)<sup>1</sup>

Dieser Ausschnitt aus dem *Glaubensbekenntnis* Albert Einsteins, das dieser 1932 im Auftrag und zu Gunsten der *Deutschen Liga für Menschenrechte* auf Schallplatte aufgenommen und publiziert hat, enthält einige wichtige Elemente der (westlichen) Tradition der Menschenrechte: die Achtung des Individuums als eine Basis der Menschenrechte, die Ablehnung von Gewalt und Krieg als Mittel der Politik und das Bekenntnis zu Demokratie und sozialen Rechten als notwendiger Bestandteil der Menschenrechte.

Es ist besonders die von Einstein betonte Einheit von Pazifismus und Respekt vor den Menschenrechten, die uns in diesem Zusammenhang interessiert. Wieweit, trotz der evidenten Konvergenz zwischen Frieden und Menschenrechten, dennoch Zielkonflikte zwischen diesen zwei Werten bestehen, ob es ein Menschenrecht

1 [http://www.einstein-website.de/z\\_biography/glaubensbekenntnis.html](http://www.einstein-website.de/z_biography/glaubensbekenntnis.html).

auf Frieden gibt oder geben soll, wieweit Menschenrechte universell bzw. kulturabhängig sind – diese heiklen Fragen sind Gegenstand des folgenden Artikels.

## 1. Was sind Menschenrechte?

Die Grundidee der Menschenrechte besteht in der Überzeugung, dass alle Menschen die gleiche menschliche Würde besitzen. Dieser Gedanke ist keineswegs selbstverständlich. Traditionell billigte man diese Würde nur den »Eigenen« zu, den »Anderen« – wie auch immer sie definiert wurden – hingegen nicht. Tatsächlich haben wir eine sehr alte und wirkungsmächtige Unterscheidung zwischen den »wirklichen Menschen« und denen, deren Menschsein nur eingeschränkt akzeptiert wird. Klassische Formen dieser diskriminierenden Differenzierung sind die Unterscheidungen Mensch (= Mann) und Frau (Mensch zweiter Klasse), zwischen Mensch und Kind (noch nicht wirklich Mensch), Mensch und »Wildem« oder Angehörigem einer anderen Religion (niemals wirklich Mensch). Wenn man an die blutigen Massaker denkt, die von Terroristen oder von Staats wegen nach wie vor in aller Welt ausgeübt werden, aber sogar, wenn man sich heutige politische Debatten in Österreich in Erinnerung ruft, in denen Politiker ganz offen sagen, dass die Menschenrechte nur für die »Anständigen« gelten können, dann kann man ermessen, wie schwer es ist, eine allgemeine *Kultur der Menschenrechte* (Eduardo Rabossi) zu entwickeln.

Mit einem starken Statement zur menschlichen Würde beginnt auch die wichtigste Menschenrechtsdeklaration. Der Artikel 1 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* von 1948 hält fest:

*»Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geist der Brüderlichkeit begegnen.«*

## 2. Frieden und Menschenrechte

Auf den ersten Blick erscheint der Zusammenhang von Frieden und Menschenrechten unproblematisch und selbstverständlich zu sein. So heißt es bereits im ersten Satz der Präambel zur *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* von 1948, dass »die Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rech-

te aller Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bildet [...]«.<sup>2</sup> Menschenrechte werden somit als Grundlage für den Frieden betrachtet. Umgekehrt findet sich wohl kaum eine Friedensdeklaration, die sich nicht auf die Menschenrechte beruft: »Frieden und Gerechtigkeit können nicht verwirklicht werden ohne Respekt für die Menschenrechte« – mit diesen Worten fasst Louise Arbour, United Nations High Commissioner for Human Rights, den common sense in dieser Frage zusammen.<sup>3</sup> Das Argument: Gerade die innerstaatlichen Konflikte – die häufigsten – hätten wichtige Ursachen in der Missachtung von Menschenrechten (besonders von Minderheiten); dementsprechend könne es keine dauerhaften Lösungen geben, ohne dass in dieser Hinsicht Gerechtigkeit angestrebt wird.

Das ist zweifelsohne richtig. Doch wenn man diesen Zusammenhang genauer untersucht, stößt man schnell auf eine Reihe von Ungereimtheiten und offenen Fragen. Werden nicht immer wieder Menschenrechte und Frieden als Gegensätze präsentiert? Ist es nicht manchmal unvermeidlich, Menschenrechte mit Gewalt durchzusetzen bzw. zumindest Menschenrechtsverletzungen mit Gewalt zu stoppen? Wenn der Frieden unteilbar ist, wie es heißt, wie universal sind Menschenrechte wirklich? Und wie steht es mit dem »Menschenrecht auf Frieden«? Diesen grundlegenden Fragen soll in der Folge nachgegangen werden.

## 2.1 Menschenrechte versus Frieden?

Auf den ersten Blick bietet die jüngste Vergangenheit eine Fülle von Beispielen für Zielkonflikte zwischen Frieden und Menschenrechten. Man muss allerdings deutlich unterscheiden zwischen realen Zielkonflikten und jenen Fällen, in denen im Grunde eine Instrumentalisierung von Frieden und Menschenrechten vorliegt.

Ein typisches Beispiel für diese Instrumentalisierung waren die Auseinandersetzungen zwischen den beiden Supermächten USA und Sowjetunion über die Menschenrechtsfragen in der Zeit des

2 Übersetzung aus dem englischen Original. Quelle: Office of the High Commissioner for Human Rights [http://de.wikisource.org/wiki/Allgemeine\\_Erklärung\\_der\\_Menschenrechte](http://de.wikisource.org/wiki/Allgemeine_Erklärung_der_Menschenrechte).

3 Rede anlässlich eines Seminars in Bern »Droits de l'homme et conflits armés«, 5 April 2006. In: [http://www.aidh.org/ONU\\_GE/conseilddh/hc-arbour6.htm](http://www.aidh.org/ONU_GE/conseilddh/hc-arbour6.htm).

Kalten Krieges. Der Westen betonte die Menschenrechte als ideologische Waffe gegen die Sowjetunion und die Ostblock-Staaten, der Osten hingegen forderte Frieden und kritisierte damit die Aufrüstung der NATO, vor allem die Atomrüstung der USA. Auch auf dem Terrain der Menschenrechte selbst spiegelte sich dieser ideologische Wettstreit. Besonders im Zusammenhang mit dem Helsinki-Prozess, der zur Erklärung über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (*Schlussakte von Helsinki*, 1975) führte, ideologisierten beide Seiten die vertraglich vereinbarten Menschenrechte in selektiver Weise. So favorisierten die NATO-Staaten die bürgerlichen Freiheitsrechte und ignorierten weitgehend die sozialen und wirtschaftlichen Rechte, während die Sowjetunion umgekehrt vorging: Mit dem Argument, dass Frieden das elementarste aller Menschenrechte, weil Voraussetzung unserer Existenz, sei, wurden die Freiheitsrechte relativiert. Die Ost-West-Friedensbewegung hingegen, besonders jene in der DDR und den Warschauer-Pakt-Staaten, versuchte diese falsche Logik zu durchbrechen und erklärte Frieden und Menschenrechte zu einer untrennbaren Einheit.<sup>4</sup>

Ein weiterer Missbrauch der Menschenrechte liegt vor, wenn die Ausübung von Gewalt und die Durchführung von Kriegen mit der Sorge um die Menschenrechte gerechtfertigt werden. Dazu diene in jüngster Zeit vor allem die Argumentationsfigur der »humanitären Intervention«. Im Namen des Schutzes der Menschenrechte wurden in den vergangenen Jahren Kriege geführt, die nicht durch UN-Mandate legitimiert wurden und vornehmlich den Interessen (westlicher) Vorherrschaft dienten. Dem gegenüber betonen Völkerrechtler/innen wie Friedensforscher/innen, dass das zwischenstaatliche Gewaltverbot aus Artikel 2. Abs. 4 der UN-Charta Vorrang gegenüber jeder anderen Verpflichtung, d. h. auch gegenüber einer Verpflichtung aus den Menschenrechtskonventionen habe (vgl. z. B. Hirsch, 3).<sup>5</sup> Diese Argumentation ist historisch verständlich, greift aber heutzutage zu kurz, um tatsächlich Frieden und Menschenrechte zu schützen. Von einem kosmopoli-

4 Vgl. z. B. die 1985 gegründete Initiative Frieden und Menschenrechte (IFM) in Ost-Berlin. Quelle: <http://www.dhm.de/lemo/html/teilung/NeueHerausforderungen/Buergerbewegungen/initiativeFriedenUndMenschenrechte.html>.

5 [http://www.studgen.uni-mainz.de/Dateien/Alfred\\_Hirsch\\_Menschenrechte.pdf](http://www.studgen.uni-mainz.de/Dateien/Alfred_Hirsch_Menschenrechte.pdf).

tischen Standpunkt aus ist es sehr problematisch, dass die Souveränität des Nationalstaats einen höheren Wert als die Einhaltung elementarer Menschenrechtsstandards hat. Damit privilegiert die UN-Charta einseitig das Bestandsinteresse eines Staates gegenüber dem Interesse seiner Bürger/innen auf Menschenrechtsschutz. Das Gegenargument lautet, dass die Notwendigkeit der humanitären Intervention durch eine missbräuchliche Praxis nicht aus der Welt geschafft werde: »Meine Hauptpointe besteht darin, dass die Fragen selbst nicht vermieden werden können. Da es in der Tat legitime Anlässe für humanitäre Interventionen gibt und da wir im Groben wissen, was zu tun ist, müssen wir darüber sprechen, wie es zu tun ist«, meint etwa Michael Waltzer (2004). Allerdings ist das Konzept der »humanitären Intervention« nach wie vor heftig umstritten und wirft tatsächlich eine Reihe von ungelösten Fragen auf. Es geht nicht nur um die nahe liegenden Fragen wie: Unter welchen Umständen sind welche Schritte von wem für wen erlaubt? Dahinter steckt die Grundfrage: Wer garantiert auf supranationaler Ebene die Menschenrechte? Wer hat die Legitimität und das Recht dazu? Diese Frage ist wiederum identisch mit der Frage nach einer weltweiten gerechten Friedensordnung. So zeigt auch diese Problematik, in der Frieden und Recht einander scheinbar gegenüber stehen, die untrennbare Einheit von Frieden und Menschenrechten.

Ein Bereich, in dem man allerdings tatsächlich davon sprechen kann, dass es Zielkonflikte zwischen dem Prinzip Frieden und dem Prinzip Menschenrechte gibt, sind Friedensschlüsse nach Bürgerkriegen und der Wiederaufbau von Post-War-Staaten. Dies hängt vor allem mit den prekären Machtverhältnissen zusammen. Auf der einen Seite empfinden militärische und politische Führer, die verantwortlich für Krieg, Gewalt und Massaker waren, aber noch nicht aus allen ihren Einflussbereichen entfernt werden konnten, Menschenrechtsforderungen natürlich als Bedrohung, da diese mit Bestrafung oder zumindest mit Machtverlust einhergehen. Sie könnten sich deswegen einem Friedensprozess widersetzen. Dies führt manchmal zu einer weichen Politik nach dem Motto »Frieden vor Menschenrechten«. Auf der anderen Seite brauchen die Menschen bei der Beilegung eines Konflikts eine Perspektive und den Beweis, dass die neue künftige Gesellschaft schrittweise friedlicher *und* gerechter wird. Diese Dilemmata werden im Detail im

Bericht *Negotiating Justice?* des International Council on Human Rights Policy aufgelistet:<sup>1</sup>

*»Peace versus justice« can be a real dilemma and the nature of the dilemma is clear: insistence on punishment for flagrant violations of human rights undoubtedly complicates the negotiation process intended to bring a conflict to an end. Conversely, a peace process that concentrates solely on silencing the guns as soon as possible and regardless of the concessions made, almost always creates obstacles for the redress of massive, systematic atrocities. This dilemma becomes in fact a question of offering at the right moment the right combination of incentives (including amnesty for those who are innocent of crimes) to achieve demobilization, disarmament and rehabilitation, without ignoring the legitimate interests and expectations of justice of the victims and society at large. Refusing to consider immoral forms of impunity may also encourage a more responsible approach to peace-making, and eventually lead to a more fair and lasting peace. Insistence on prosecuting abuses can certainly make peace-making difficult. But to achieve a lasting peace it is important to create the favourable conditions at the time of solving the conflict. The peace agreement must allow for the creation of a robust, independent judiciary and institutions that protect the citizens and that are transparent and their ability to deal with the past is a major test of this credibility and reliability.»*  
(International Council 2006, 9)

Diese Dilemmata darf man sich aber nicht als absolut unlösbar vorstellen. Wie Chandra Lekha Sriram auf Basis einer Reihe von Fallstudien (von San Salvador bis Sri Lanka) zeigen konnte, stimmt die häufig vertretene Annahme nicht, dass Post-War-Staaten sich unbedingt und in jedem Fall zwischen Gerechtigkeit und Frieden entscheiden müssten, da die Verfolgung von Straftätern, Kriegs- und Menschenrechtsverbrechern den mühsam erreichten sozialen Frieden destabilisieren würden. Sie zeigt, dass es sich eher um ein Kontinuum an Maßnahmen handelt, die in solchen Übergangssituationen angewandt werden können (Sriram 2004).

## 2.2 Menschenrecht auf Frieden?

Wenn Frieden und Menschenrechte so innig miteinander verbunden sind, liegt die Frage nahe, ob es ein Menschenrecht auf Frieden gibt? Anders gefragt: Wird in Frieden zu leben als so wichtig erachtet, dass diese Forderung den ehrenvollen Status eines kodifizierten Menschenrechts erhalte? Die Antwort lautet: nein. Oder genauer: bis jetzt jedenfalls noch nicht.

1 [http://www.peacewomen.org/resources/Peace\\_Negotiations/negotiating%20justice.pdf](http://www.peacewomen.org/resources/Peace_Negotiations/negotiating%20justice.pdf).

Zwar bestimmt Artikel 2, Absatz 3, der UN-Charta, dass die Staaten eine völkerrechtliche Verpflichtung haben, ihre Differenzen auf friedliche Weise beizulegen. Artikel 2, Absatz 4, verbietet sowohl die Androhung als auch die Anwendung von Gewalt. Das ist zweifelsohne ein sehr wichtiger Fortschritt in der Kodifizierung von Gewaltfreiheit als oberstes Gebot internationaler Politik und eine historisch neue Errungenschaft.

In den Menschenrechtserklärungen der UNO ist diese völkerrechtliche Verpflichtung aber nicht festgeschrieben. Abgesehen von der zitierten Präambel kommt in der *Allgemeinen Erklärung* der Frieden nur noch ein einziges Mal vor, im Artikel 26 (2) (Recht auf Bildung), wo betont wird, die Bildung müsse der Tätigkeit der Vereinten Nationen für die Wahrung des Friedens förderlich sein. Auch in den beiden Pakten von 1966, die das Spektrum der Menschenrechte erweitern, dem *Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (Pakt I), sowie dem *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (Pakt II), wird Frieden nur einmal genannt, und zwar wieder im Kontext mit der Bildung (Art. 13 (I) von Pakt I), wo sich eine fast gleich lautende Formulierung wie im entsprechenden Artikel in der *Allgemeinen Erklärung* findet. Freilich könnte man deren Artikel 28 im Sinne eines Rechts auf Frieden interpretieren. Dort heißt es »Jeder hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.« In diese Richtung argumentiert z. B. Johan Galtung (vgl. Galtung 1994, 208).

Doch mit derart vagen Formulierungen haben sich viele nicht zufrieden gegeben. 1994 lancierte Federico Mayor, der damalige Generaldirektor der UNESCO, einen internationalen Aufruf zur Anerkennung eines Rechts auf Frieden. 1997 wurde bei der UNESCO-Generalkonferenz ein Vorschlag für eine Erklärung eingereicht, die Frieden als Menschenrecht etablieren sollte. Der Vorschlag wurde zwar abgelehnt, aber das Recht auf Frieden steht nach wie vor auf der Tagesordnung der Vereinten Nationen.<sup>2</sup> Anfang 2001 verabschiedete die Menschenrechtskommission eine Resolution zur

2 Zur Geschichte der Bemühungen um ein Menschenrecht auf Frieden aus juridischer Sicht vgl. Sommermann 1997, v. a. 256 ff., aus christlich-ethischer Sicht vgl. Witschen 2002, 131 f.

Förderung des Rechts der Völker auf Frieden (vgl. Kompass<sup>3</sup>). Danach folgte die Resolution 2002/21 der Menschenrechtskommission, die das Menschenrecht auf Frieden mit dem Recht auf Entwicklung verband. 2004 folgte die Initiative einer Reihe von spanischen WissenschaftlerInnen, die 2006 in der *Erklärung von Luarca* gipfelte, eine Erklärung, die inzwischen von vielen ExpertInnen in der ganzen Welt unterstützt wird. Sie ist der bislang elaborierteste Vorschlag für eine Kodifizierung des Menschenrechts auf Frieden.<sup>4</sup> (Siehe untenstehenden Kasten) Diese Forderung wird von immer breiteren Kreisen unterstützt, z. B. auch von Seiten der katholischen Kirche. So bezeichnete der lateinische Patriarch von Jerusalem, Erzbischof Fouad Twal, bei einer Predigt in der Geburtskirche in Bethlehem am 25. 12. 2008 den Frieden als ein Recht für alle Menschen und als Lösung für alle Konflikte und Differenzen.<sup>5</sup>

**Erklärung von Luarca (Asturien)  
über das Menschenrecht auf Frieden**

(Auszüge)

**Artikel 1**

**Inhaber**

Individuen, Gruppen und Völker haben das unveräußerliche Recht auf einen gerechten, nachhaltigen und bleibenden Frieden. Kraft dieses Rechtes sind sie Träger der Rechte, die in dieser Deklaration proklamiert werden.

**Artikel 2**

**Recht auf Erziehung zum Frieden und zu Menschenrechten**

Jede Person hat das Recht, eine Erziehung zum Frieden und zu den Menschenrechten zu erhalten, als Grundlage jedes Erziehungssystems, was dazu beitragen wird, soziale Prozesse hervorzurufen, die auf Vertrauen, Solidarität und gegenseitigem Respekt basieren, die friedliche Beilegung von Konflikten zu fördern und zu einem neuen Weg führen, wie man sich menschlichen Beziehungen nähert.

**Artikel 3**

**Recht auf menschliche Sicherheit**

3 [http://kompass.humanrights.ch/cms/front\\_content.php?idcat=1942](http://kompass.humanrights.ch/cms/front_content.php?idcat=1942).

4 Der vollständige Text in deutscher Übersetzung findet sich unter: [http://www.alfreddezayas.com/Law\\_history/Luarcadeutsch\\_de.shtml](http://www.alfreddezayas.com/Law_history/Luarcadeutsch_de.shtml) (18. 7. 2009).

5 Permalink: <http://www.zenit.org/article-16740?l=german>.

Jeder hat das Recht auf menschliche Sicherheit, was unter anderem beinhaltet:

- a) Das Recht auf den Besitz materieller Mittel, Verhältnisse und Ressourcen, die es ihm umfänglich ermöglichen, ein der menschlichen Würde angemessenes Leben zu führen, und dazu das Recht auf lebensnotwendige Nahrung und Trinkwasser, elementare Gesundheitsfürsorge, elementare Kleidung und Wohnung und eine grundlegende Bildung;
- b) Das Recht auf faire Arbeitsbedingungen und die Mitgliedschaft in Gewerkschaften sowie das Recht des Schutzes der Sozialleistungen unter den gleichen Bedingungen für Personen mit der gleichen Beschäftigung oder für Personen, die gleiche Dienste anbieten.

Artikel 4

Recht auf ein Leben in einer sicheren und gesunden Umwelt

Artikel 5

Jeder, als Einzelner oder in der Gruppe, hat das Recht auf zivilen Ungehorsam und Verweigerung aus Gewissensgründen für den Frieden.

Artikel 6

Recht auf Widerstand und Opposition gegen Grausamkeiten

Artikel 7

Recht auf Flüchtlingsstatus

Artikel 8

Recht auf Auswanderung, friedliche Ansiedlung und Teilhabe

Artikel 9

Ausübung der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit

Artikel 10

Recht auf wirksame Rechtsmittel

Artikel 11

Recht auf Abrüstung

Artikel 12

Recht auf Entwicklung

Artikel 13

Recht auf eine nachhaltige natürliche Umwelt

Artikel 14

Gefährdete Gruppen

Artikel 15

Bedürfnisse nach Frieden und wahrheitsgemäßer Information

(30. Oktober 2006)

### 3. Relativ universal, universal relativ

Ein ebenso diffiziles Problem wie das der humanitären Intervention ist die Frage, wie universal die Menschenrechte sind. Wenn die einen betonen, dass es Menschenrechtsvorstellungen und ihre Kodifizierungen zu allen Zeiten der Geschichte bei den verschiedensten Völkern gab und gibt, betonen die anderen die Tatsache, dass die modernen Menschenrechtserklärungen in Europa entstanden sind. Hartnäckig wird – von einer »interkulturellen« Position aus – vor einem eurozentrischen Menschenrechtsfundamentalismus gewarnt und auf den tatsächlich häufig zu beobachtenden Missbrauch von Werten wie Demokratie und Menschenrechte zur Durchsetzung (neo)imperialistischer Absichten verwiesen. Dieser Kritik kann man zunächst entgegenhalten, dass die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* von 1948 von den meisten Staaten der Welt angenommen wurde, und dass ihr Zustandekommen – was nicht allgemein bekannt ist – nicht einmal als besonderes Verdienst Europas betrachtet werden kann, sondern eher ein Erfolg außereuropäischer Länder ist, nicht zuletzt Chinas, das sich als einziges Land kontinuierlich seit der Gründungsphase der UNO für die Menschenrechte einsetzte.

*»Der westliche Ursprung ist nichts als ein Mythos, der kaum den historischen Tatsachen entspricht. Vor sechzig Jahren wehrten sich die damaligen Kolonialmächte wie Großbritannien und Frankreich gegen die Formulierung eines Menschenrechts auf freie Selbstbestimmung. Es wurde erst 1966 in die Charta aufgenommen. Die USA standen von Anfang an dem ganzen Projekt der Menschenrechtserklärung kritisch gegenüber, aus Furcht vor »Rassenunruhen« im eigenen Land. Deutschland, Italien und Spanien waren an dem Prozess überhaupt nicht beteiligt. Wer weiß heute noch, dass die Ausformulierung der Erklärung zu weiten Teilen auf einen Textentwurf Panamas zurückgeht? Wer weiß von der maßgeblichen Mitarbeit des chilenischen Juristen Alvaro Alvarez sowie des aus dem Libanon stammenden Charles Malik? Die Verwendung der gender-gerechten Bezeichnung »human beings« anstelle des Begriffs »men« verdanken wir dem Engagement der indischen Delegierten Hansa Metha. Der chinesische Philosoph und Vizevorsitzende der Menschenrechtskommission, Peng-Chun Chang, plädierte in den Debatten immer wieder dafür, nicht nur eine westliche Perspektive auf die Menschenrechte in die Erklärung aufzunehmen.« (iz2w 2008, III)*

Damit ist allerdings der Kern der Debatte noch nicht berührt. Unabhängig davon, wer nun konkret die *Allgemeine Erklärung* formuliert hat, bleibt es eine Tatsache, dass vom Westen entwickelte uni-

verselle Werte wesentlich in den Text bzw. generell in den modernen Menschenrechtsdiskurs eingeflossen sind. Das ist selbstverständlich gut so und diskreditiert diesen Beitrag in keiner Weise. Es wäre ja ein Verzicht auf die Idee der Menschenrechte, würde man einzelne Rechte dadurch delegitimieren, dass man auf ihre jeweilige Herkunft rekurriert. Allerdings darf man nicht vergessen, dass die Entwicklung der Menschenrechte in Europa sich nicht der Kontinuität traditioneller Vorstellungen verdankt, sondern einem radikalen Bruch mit ihnen. Ohne die Aufklärung, die Französische Revolution, ohne die Entwicklung von demokratischen, sozialistischen und pazifistischen Ideen im 19. und 20. Jahrhundert gäbe es in Europa keine Menschenrechtsstandards. Es erhebt sich nur die Frage, ob dieser Bruch mit autoritären und eurozentristischen Positionen überhaupt tief, irreversibel und nachhaltig genug ausgefallen ist. Denn der Vorwurf, den man dem Westen machen muss, ist keineswegs der, aus einer kritischen Erneuerung seiner Traditionen heraus allgemein verbindliche Werte wie die Heiligkeit des menschlichen Leibes bzw. Geistes oder die Gleichberechtigung aller Menschen entwickelt zu haben. Im Gegenteil, das ist sein wesentlicher Beitrag zu einer gemeinsamen Weltkultur. Was man dem Westen vorhalten muss, ist vielmehr, dass er diese Werte selbst nicht umfassend praktiziert. Sei es, wie bereits erwähnt, dass er sie instrumentalisiert, um sich andere Völker und Länder zu unterwerfen. Sei es, dass der Westen die Werte nur im eigenen Land praktiziert, im Ausland aber andere Maßstäbe setzt und auch andere Maßstäbe erwartet. Das reicht vom Kolonialismus der sich aufgeklärt dünkenden konstitutionellen Monarchien des 19. Jahrhunderts bis zum Export von Folter und anderen Menschenrechtsverletzungen der Demokratien des 20. und 21. Jahrhunderts. Entgegen einem landläufigen Vorurteil besteht somit der Fehler des Westens nicht darin, den Universalismus als »westlichen Wert« anderen aufzuzwingen, sondern im Gegenteil, auf diese Werte in den internationalen Beziehungen zu verzichten, d. h. eben andere Völker nicht als gleichberechtigt zu behandeln. (Vgl. Maalouf 2009, 62 f.)

Darüber hinaus muss noch Folgendes festgehalten werden: »Wenn man von den Entstehungsbedingungen und anderen geschichtlichen Besonderheiten, selbst von kulturspezifischen Menschenbildern absieht, bleibt ein kulturübergreifend gültiger Be-

griff des Menschen, eine bescheidene philosophische Anthropologie, übrig« (Hoppe 1996, 30). Hoppe verortet diese fundamentalen Gemeinsamkeiten, ähnlich wie Galtung (Galtung 1994, 91 ff.), in den menschlichen Grundbedürfnissen, sowie in der menschlichen Sprach-, Denk- und Kooperationsfähigkeit. Nicht mit diesen Universalien zu verwechseln sind die konkreten Regelungen, die entsprechend der jeweiligen Rechtstradition formuliert werden müssen: »Den Grundgedanken der Menschenrechte dürfen wir anderen Kulturen zumuten, mehr als den Grundgedanken, die wechselseitig zu gewährende Unverletzlichkeit jedes Menschen, freilich nicht. [...] Insbesondere müssen die anderen Kulturen jenes Recht erhalten, das sich Europa und Nordamerika auch genommen haben, das Recht, den universalen Menschenrechtsgedanken mit der eigenen Rechtskultur zu vermitteln« (Höffe 1996, 31 und 29). In diesem Sinne kann man die Menschenrechte vielleicht als »relativ universal und universal relativ« bezeichnen.

Damit ist ein weiteres dynamisches Element in die Menschenrechtsdebatte gekommen. Die Menschenrechte sind in ihrer Grundidee universal, in ihrer konkreten Festlegung jedoch nicht nur abhängig von nationalen oder regionalen Spezifika, sondern auch ständiger Veränderung unterworfen. Wenn bisher westliche Rechtsvorstellungen auch die *allgemeinen* Formulierungen der Menschenrechte dominieren, so besteht kein Grund, nicht auch die besten Konzepte aus anderen Rechtstraditionen stärker in den Diskurs und die Festlegungen einfließen zu lassen. Johan Galtung erwähnt beispielsweise die islamische Institution des *zakat*, der Verpflichtung zu Almosen für die Grundbedürfnisse der Anderen, oder die hinduistisch-buddhistische Kultur von *Ahimsa* – die Nicht-Gewalt (Galtung 1994, 40 f.). Die Entwicklung der Menschenrechte ist niemals abgeschlossen.

#### 4. Kultur des Friedens: Zukunft der Menschenrechte

Diese Dynamik der Menschenrechte bezieht sich nicht nur auf die Schaffung neuer Rechte, sondern vor allem auch auf die Involvierung neuer Rechtsträger (vgl. Galtung 1994, 35 ff.) und vor allem auf die Schaffung einer Kultur der Menschenrechte – als Bestandteil und Kernbereich einer Kultur des Friedens. Frieden meint immer mehr als bloß die Abwesenheit von Krieg, nämlich Gerech-

tigkeit, Freiheit und Wohlstand – womit der Zusammenhang zu den Menschenrechten wiederum hergestellt ist. Die wichtigste Strategie zur Schaffung einer Kultur der Menschenrechte und des Friedens ist Bildung. Es ist die Aufgabe von Bildung, die Idee der menschlichen Würde *für alle* nachhaltig und tiefenkulturell zu verankern.

Nach Richard Rorty laufen alle Bemühungen einer Menschenrechtsbildung auf eine »Schule der Empfindsamkeit« hinaus. Das eigentliche Problem besteht nach Rorty darin, dass die jahrtausendalte Tradition, nur die »eigenen« als Menschen im Sinne der Menschenrechte zu betrachten, nicht durch die Aufzählung von Vernunftgründen zu verändern ist, sondern nur durch die »Manipulierung von Gefühlen«, das heißt durch Erzählungen und Geschichten, die den ganzen Menschen ergreifen, und damit verbunden, durch persönliches Kennenlernen von Menschen, die wir bislang als »ganz andere« wahrgenommen haben. »Diese Art von Bildung sorgt dafür, dass Menschen unterschiedlicher Art einander gut genug kennenlernen, um nicht mehr so leicht in die Versuchung zu geraten, diejenigen, die sich von ihnen selbst unterscheiden, für bloße Quasimenschen zu halten« (Rorty 1994, 110). Allerdings ist er realistisch genug abzuschätzen, dass diese Schule der Empfindsamkeit nur wirksam werden kann, wenn die Grundbedürfnisse der Lernenden einmal einigermaßen befriedigt sind: »Die Schule der Empfindsamkeit funktioniert nur bei Leuten, die es sich lange genug bequem machen können, um zuzuhören« (Rorty 1994, 115).

Betty Reardon, die Doyenne der amerikanischen Friedenspädagogik, hat diesen Zusammenhang von Friedenserziehung und Menschenrechtserziehung pointiert zusammengefasst (Reardon 1997):

*»Human rights education is not only a corrective complement to education for peace but it is essential to the development of peace making capacities and should be integrated into all forms of peace education. It is through human rights education that learners are provided with the knowledge and opportunities for specific corrective action that can fulfill the prescriptive requirements of education for peace.*

*The essential contribution that human rights can make to peace education, namely providing the basis for a prescriptive, holistic yet particularized approach that would make peace education not only more comprehensive, but also far more comprehensible.«*

**Literatur**

- Galtung, Johan (1994): Menschenrechte – anders gesehen. Frankfurt: Suhrkamp.
- Hirsch, Alfred (o. J.): Menschenrechte versus Frieden. Der Mythos eines alten Dilemmas. In: [http://www.studgen.uni-mainz.de/Dateien/Alfred\\_Hirsch\\_Menschenrechte.pdf](http://www.studgen.uni-mainz.de/Dateien/Alfred_Hirsch_Menschenrechte.pdf) (20. 8. 09)
- Höffe, Otfried (1996): Kulturimperialismus oder interkultureller Diskurs? In: KulturAustausch, Heft 4, 28–31.
- International Council on Human Rights Policy (2006): Negotiating Justice? Human Rights and Peace Agreements. Versoix. In: [http://www.peacewomen.org/resources/Peace\\_Negotiations/negotiating%20justice.pdf](http://www.peacewomen.org/resources/Peace_Negotiations/negotiating%20justice.pdf) (17. 7. 2009)
- Informationszentrum 3. Welt (2008): Iz3w-Dossier »Erklärt umkämpft – 60 Jahre Menschenrechte«. Freiburg.
- Maalouf, Amin (2009): Le dérèglement du monde. Paris: Grasset.
- Reardon, Betty A. (1997): Human Rights as Education for Peace. In: <http://www.pdhre.org/book/reardon.html> (20. 12. 2008)
- Rorty, Richard (1994): Menschenrechte, Vernunft und Empfindsamkeit. In: Transit 7/Frühjahr, 102 – 121.
- Sommermann, Karl-Peter (1997): Staatsziele und Staatszielbestimmungen. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Sriram, Chandra Lekha (2004): Confronting Past Human Rights Violations: Justice vs. Peace in Times of Transition. New York: Frank Cass.
- Waltzer, Michael (2004): Die Debatte um humanitäre Interventionen. In: polylog: Forum für interkulturelle Philosophie 5 bzw.: <http://them.polylog.org/5/awm-de.htm> (20. 08. 2009)
- Witschen, Dieter (2002): Christliche Ethik der Menschenrechte. Systematische Studien. Münster: LIT.

Johan Galtung

## The Right to Self-Determination and Conflict Transformation<sup>1</sup>

### 1. The dialectic between national identity and state integrity, and the right to self-determination

[1] With about 200 states, 2000 nations with claims on sacred space and memories of sacred time, and only about 20 nation-states, there is a world potential for 1,980 independence wars, pitting *status quo*-oriented states against change-oriented nations. The »sacred space-sacred time« combination, probably best understood as a secular sequel to the religious tradition of endowing space and time points with sacredness, is then used to define »nation« as distinct from »culture«, defined in terms of symbols, like language, religion, myths. A nation is or has a culture, but a culture is not necessarily a nation. Cultures do not have claims on points, even regions, in space and time; space being the most important since that is where territorial conflict arises. Territory is tied to the sovereignty of states and states to the monopoly of power. States come and go. But nations remain, a major source of human identity, often crazy, often violent because of the psychological energies generated.

[2] About 180 states are multi-national, almost all dominated by one nation, often because of historical patterns of conquest. Expansionist nations, many of them European-Christian or Arab-Muslim, have come to dominate others with similar patterns among themselves before the uninvited arrival of the abrahamic Occident in Asia, Africa, the Americas. It is difficult around the world to recognize more than one state, or country, that is both multi-national and symmetric. The name of that country is Switzerland, possibly because of high level of autonomy given to the non-Germans, and low level of conquest.

1 See also Johan Galtung, *50 Years: 100 Peace & Conflict Perspectives*, TRANSCEND University Press, [www.transcend.org/tup](http://www.transcend.org/tup) for info-orders.

[3] The word »sacred« is used to inform us that nationhood is *serious*, not a matter to be psychologized away as prejudicial and discriminatory only (even if these two patterns of attitude and behavior play important roles). If two or more nations lay claim to the same points in space, then we have a genuine incompatibility/contradiction/problem, or whatever we choose to call it, even if their relationship is symmetric, egalitarian. They may simply not like to live too close; there are signs of that also in Switzerland. The problem is unlikely to go away by preaching »tolerance«, meaning tolerating the close presence of the Other. Even equality may not help, or only in the longer run. Individuals define a private sphere; nations may do the same and yet be hospitable to guests that do not overstay.

[4] Correspondingly, a nation divided among two or more states may be filled with a longing to come together. Their separation by the structural violence (often supported by direct violence) of forcing apart those who want to live together is similar to the structural violence (often supported by direct violence) of forcing together those who want to live apart. We may regret that people, like Koreans and the inhabitants of Bosnia do not like to be forced apart, or forced together, but we may come closer to a solution by regretting that structural violence (and the direct violence behind it), trying to do something about it.

To develop patterns of conflict transformation by peaceful means for this ubiquitous conflict, the state/nation interface, is a top global priority to avoid war. Obviously, conflict arenas like ex-Soviet Union, ex-Yugoslavia, Northern Ireland, Basque Country inform us that we have not been good at it. Too much violence, too much oppression, too much suffering.

[5] As we know only too well today, early 1999, many of these nationalisms came out in the open when the Pandora's box of the Cold War was pried open. Those uninformed by history tried to believe that they were created by that event. They were not, they are mainly age-old, but had been suppressed by a socialism convinced that under a unified working class, with the means of production socialized, national struggle would disappear as a major social force, only surviving as a relic artificially kept alive by other feudal relics; clerics, nobility and bourgeoisie. They were wrong, and stimulated na-

tionalism by taboos on any manifestation beyond arts and language. (And when they went about reconstructing their societies after the Cold War they made the mirror mistake, guided by a liberalism convinced that under a unified nation, with power democratized and the market privatized, class struggle would disappear as major social force and only survive as a relic artificially kept alive by relics like old communists and nostalgic people. They are also wrong.)

[6] The question then is, whether, under what circumstance, to what extent, the *right to self-determination* can serve as a mechanism for conflict resolution, or at least transformation. Ideally it might run like this: any nation living on the territory of a state it views, rightly or wrongly, as a *prison of nations* organizes a plebiscite for its nationals, invites observers from the »international community« to supervise the plebiscite, and if the majority exceeds some (fairly high) floor (say, 2/3, or 3/4, or 4/5) declares that the national *self* has *determined* – yes, precisely what? The right to their own state, meaning to their own territory protected by their own power monopoly, in other words that a new state is born?

[7] What guidance do we get from the International Bill of Human Rights? Article 1 in the 16 December 1966 *International Covenants on Civil and Political Rights, and on Economic, Social and Cultural Rights*, reads (also see UN Charter, 1(2), 73):

- 1) All peoples have a right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.
- 2) All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.

[8] However, independence is not mentioned. Moreover, this collective human right is not treated like individual rights. Whereas the right of assembly, or free speech, can be practiced right away, the right of self-determination is conditional on the right being recognized. By whom? By the state having that nation in its midst? Like a slave-owner recognizing the right of a slave to freedom? Or, by certain big powers like US/UK, with a strong international law traditi-

on and a sense of power implications of precedents that might arise from any recognition of the right to self-determination? Or, by the International Court of Justice, like in the *Western Sahara Case* (1975 ICJ Rep. 12), making self-determination the overriding principle, as opposed to the *Eastern Greenland Case*, 1933, viewing the case as a conflict between two colonizing countries, Denmark and Norway? Is this really an intrinsic right, or is it contingent, like the »right« to conscientious objection? If so, are we only talking about some convenient, Wilsonian, post World War I rhetoric for dismantling the defeated and dying Habsburg and Ottoman empires, and post World War II rhetoric for the administration of ending a colonization that should never have happened in the first run?

[9] Some of the reason for this lies probably in Article 1(2), »freely dispose of their natural wealth and resources« and »a people may /not/ be deprived of its own means of subsistence«. These are laudable but also very strong words, pitting the basic needs of the individual members of a nation against the power of the sovereign state over that territory. There is at least an economic basis for the conditionality. And, like the status as conscientious objector, there is a clear, present threat to the state, and to state logic, if self-determination is recognized.

[10] But how about people logic? It tends to have the strength of freezing water in the crevice of a mountain, and of budding seeds under asphalt: difficult to contain in the longer run as evidenced by, say, the American Revolution/War of Independence 1776–1812. That force goes beyond the »right to dispose of their natural wealth and resources« for the satisfaction of material needs. There is a solid non-material need at stake, not clearly enough written into democratic theory: not only the right to invite, and then to disinvite, the rulers to rule them, *but also the right to be ruled by one's own kind*.

[11] Sovereignty over a territory is neither a necessary, nor a sufficient condition for this right to be met. If that sovereignty is not a part of the package, then we are talking about autonomy, not about statehood (which sooner or later will imply autonomy, »trusteeship« being one example of a transition formula). Autonomy, then, becomes the lower level outcome of self-determination; independence, the new-born state being the higher level. Autonomy carries some

sovereignty but not ultimate sovereignty as the state still possesses the *ultima ratio regis*, the King's last argument: the heavy guns.

[12] The right of self-determination is not only conditional. It can also be eroded by offering a lower level outcome, which may or may not be acceptable to the nation exercising its right to self-determination. On the other hand, however, a situation whereby any group declares itself a »people« and runs away with »their natural wealth and resources« is also unacceptable. The UNESCO expert definition of »a people« is in terms of *racial or ethnic identity, linguistic unity, religious or ideological affinity* and *territorial connection*. There are many of those. The definition can also apply to people of power and privilege, often living in separate niches of a country. In the age of globalization they may declare themselves »a people« and convert their territorial niche into a global finance economy node. The UNESCO definition is helpful, but is the broad term »a people« helpful? »Territorial connection« is also too soft/vague to cover »nation« as defined here. We are talking not only of »connection« but of »attachment« to the point of sacredness culturally, and to the point of territorial claims juridically.

[13] The problem does not lie in definitions, however, but in what happens when two or more groups/peoples/nations have »attachments«, even claims, on the same territory. The relation is usually asymmetric, between powerful and powerless. We may sympathize with the powerless, suppressed, even stateless (the Jews, the Roma) and their right to possess territory and state, like the individual right to possess property. But the powerful may have lived there for generations, be not only »connected« but »attached« and voice their claims eloquently. There is a complex dialectic not only of power, but also of rights. And there may be very good arguments on both sides of the dialectic.

[14] Can we cut that gordian knot by some simple decision-making mechanism? A referendum in one nation, N, establishes the will of that nation. But then there is also the will of the other nation(s) not to let nation N go. They may use majority status to impose a referendum on the whole set of nations, proving to the world that the vote in favor of autonomy, or even independence, for N, is far

below any floor level. Of course, that argument is false. It only restates that N has been denied the right to be ruled by its own kind. Separate votes define, crystallize, the parties, the actors; the combined vote says little of interest, a signal from an entity about to disappear. Self-determination is a right, not a question of numbers.

[15] Could we recognize the recognition institute and the two-step process, (1) recognition of the right to self-determination *for* N, (2) the exercise of self-determination *by* N? The problem is the step from recognizing the recognition to recognizing a recognizer. Neither big powers, nor their lawyers, nor the UN General Assembly, a trade union of states, nor for that matter, a trade union of nations will do: their conclusion is too linked to their interests, and hence too predictable. Their opinion should be known but not obeyed. The search for disinterested parties, possibly the International Court of Justice, is on, but the outcome is by no means clear. And the reason may be that we are talking about absolutes, even with sacred connotations. We have indicated above that decisions in this matter cannot be made by voting; votes against sovereignty will not necessarily be respected. And to what extent can problems of national will be subject to law at all? The details, yes; but law is not known to have been able to silence the struggle for freedom.

[16] Moreover, self-determination works like Chinese boxes. A state may be »a prison of nations« and cause violent conflict, often called »internal war« even if no such thing exists in the age of intervention. But this also applies to states emerging from such conflict, giving rise to the problem of recognizing nations, within nations, within nations, etc. The principle of *uti possidetis*, respecting existing borders within (colonial) empires and federations like the Soviet Union and Yugoslavia (used by the International Court of Justice in the Frontiers Dispute Case, 1986, between Burkina Faso and Mali), gives too much weight to past administrative decisions. Rights to self-determination for Slovenia, Croatia and Bosnia-Herzegovina (BiH) were recognized, but not for Serbs in Krajina/Slavonia, Serbs and Croats in BiH and Albanians in Kosova. The result was war and immense suffering that possibly could have been avoided had that lower level equal right to self-determination been granted.

[17] The conclusion so far can only be that the right to self-determination is an extremely important human right, but that it should not be interpreted as an automatic right to secession, independence and recognition by the inter-state community as a state, not even to a high level of autonomy within a state. The right to self-determination is the right of a people itself to determine its status within a state, and by implication in the world, including the option of independence and the option of status quo. But, regardless of the decision, a right to autonomy at low or high level is not a right to be autistic, disregarding others completely, just like the right to free speech does not imply the right to disregard the consequences of exercising that right. There is an overriding principle of responsibility.

## 2. The dialectic between national identity and state integrity, and the duty to conflict transformation

[18] Our conclusion so far has been that the right to self-determination is a necessary but not sufficient basis for guiding the national identity vs. state integrity dialectic to outcomes that satisfy the conditions for conflict resolution: *acceptability* by the parties concerned, and *sustainability* (the outcome does not have to be propped up). There are many disciplines dealing with this, law is only one. A vast spectrum of alternative dispute resolution formulas has opened up, all of them, or so it seems, based more on dialogue between or with the parties, less on codified law. Whether this is a process of *de lege ferenda*, law in the making, or not, remains to be seen. History usually moves in cycles from the code to the search, from the cooked to the raw, *le cuit et le cru*, and back again.

[19] The following will be based on the experience most familiar to the present author, the TRANSCEND method, and on conflict practice with 30 cases, involving states, nations and territory. Of course, this is only one kind of experience out of very many around the world, but maybe it speaks to the conditions of some people and peoples. It should be mentioned that the perspectives on the conflicts have all been derived from long in-the-field dialogues with many conflict parties and participants; they are not library exercises. The pattern to be explored below was not at all clear from the beginning 30–40 years ago, not even the simple typolo-

gy below. It takes time and experience before patterns emerge. And there is certainly no assumption to the effect that what now comes is the final word; nothing ever is. But there is some advantage to numbers when patterns are in demand, and 30 is a high number.

[20] We imagine a piece of territory, and on that territory:

- »one state« or »two or more states« and inside them
- »one nation« or »two or more nations« and four combinations:

**Table 1: No. of states/territories x no. of nations**

No. of states No. of nations	ONE STATE/TERRITORY	TWO OR MORE STATES/TERRITORIES
ONE NATION	<b>A</b> 20 nation-states: (almost) homogeneous (almost) no diaspora Ideal not real reality	<b>B</b> KOREA THE KURDS THE MAYAS
TWO OR MORE NATIONS	<b>C</b> ISRAEL/PALESTINE RHODESIA- ZIMBABWE HAWAI'I HINDU-MUSLIM SOMALIA CHINA LEBANON  JAPAN-RUSSIA ECUADOR-PERU	<b>D</b> CYPRUS NORTHERN IRELAND KASHMIR PAX PACIFICA YUGOSLAVIA a YUGOSLAVIA b SRI LANKA CAUCASUS OKINAWA THE GREAT LAKES EUSKAL HERRIA (= Basque Country) GIBRALTAR/CEUTA/ MELILLA  EAST-WEST a EAST-WEST b GULF a GULF b CHRISTIAN-MUSLIM TRIPARTITE EUROPE

The reader will find the 30 conflict arenas, as indicated by national and/or geographical terms. The conflicts are over control of territory and involve nations, meaning geo-politics in a broad sense.<sup>2</sup>

The reader will notice that there are only three »one nation-two or more states« cases and ten of the »two or more nations-one state«; the bulk, seventeen, being in the most complex category D. The classification depends on the number of states and nations in the conflict arena, and that makes for some ambiguity in the classification of no great consequence.

[21] Let us now use the same basic typology, but this time not focus on the classification of concrete cases, but on what can be done, the possible remedies/therapies:

Table 2: The state/nation/territory dialectic: therapies

No. of states No. of nations	ONE STATE/ TERRITORY	TWO OR MORE STATES/TERRITORIES
ONE NATION	The classical case, now challenged by globalization and migration, and then 1. <b>B, C, or D</b> ; or 2. <b>nation- absorption</b> into super-nations; withering away of nations; 3. <b>state-absorption</b> into super-states; withering away of states	1. <b>Unitary solution</b> , integration with – equality, symmetry – human rights – tolerance within states 2. <b>Autonomy</b> , within all states 3. <b>Confederation</b> , of autonomies or states 4. <b>Federation</b> , of autonomies or states 5. <b>New unitary state</b>

2 The order in which conflicts are listed reflects when some TRANSCEND conflict work was initiated, in other words, the order is administrative, not systematic. For brief diagnosis-prognosis-therapy characterizations of the 30 conflicts, see the Appendix; for more information turn to [www.transcend.org](http://www.transcend.org).

TWO OR MORE NATIONS	INCREASING FUNCTIONAL SOVEREIGNTY:  1. <b>Unitary solution</b> , integration with – equality, symmetry – human rights – tolerance 2. <b>Autonomy</b> 3. <b>Federation</b> – territorial – non-territorial 4. <b>Confederation</b> – territorial – non-territorial 5. <b>Independence</b> 6. <b>Condominium</b>	CREATING A CONTEXT WITH INCREASING REGIONALIZATION:  1. <b>Associative system of states</b> 2. <b>Confederal community of states</b> 3. <b>Federal union of states</b> 4. <b>New unitary state</b>
------------------------	--	---

[22] The table shows many options, no doubt there are more. The general point of departure is a simple assumption: The higher the number of alternatives to the awesome dichotomy *status quo in a unitary state* vs. *secession-independence*, the lower, *ceteris paribus*, the probability of violence.

Since the (understandable) recognition institute often blocks the road from self-determination to independence, the nation in search of statehood may see violence as the only alternative.

[23] In no way should this imply that self-determination as a human right is given up but that the *right to self-determination* is linked to a *duty to conflict transformation*. To secede, doing nothing to clean up the mess created, is like a spouse walking out of his/her marriage with no regard for the other party and third parties (children, in-laws, friends, neighbors), whether the person walking out is a battered, exploited wife or an egoistic, tyrannical husband (or any other combination). After violence there is even more mess, and less inclination to clean it up, so the conclusion can only be to engage in conflict transformation before, not after any violence, hopefully preventing that violence. Even if self-determination is a

right, like women's right to parity, its exercise may lead to conflict. That conflict has to be transformed within the context of the right. The conflict does not invalidate the right, neither is that right the only consideration in the conflict.

[24] Before we proceed, let us dispense with one argument: that secession may lead to small and nonviable states. Europe has a number of small and viable states, both economically (wealth well distributed) and politically (democracies), like the mini-states Liechtenstein and Andorra, and the small states Iceland and Luxembourg. The world also knows very large states whose viability economically and politically can be disputed, among other reasons because they are »prisons of nations«. Their worry about small states is a vicarious argument. The history of city-states should be indicative; highly viable till they were absorbed by some of today's »nation-states«. More problematic would be a UN with 2,000 members, but then confederations may be encouraged (like the Nordic Community) with joint delegations.

[25] Let us then combine Tables 1 and 2, applying perspectives and approaches from Table 2 to the conflict cases in Table 1.

[26] A: *One nation – one state/territory*:

We cannot blame Herder and Fichte, whatever they said seems to have fallen on fertile soil as spelt out in [1] above. However, these are not eternal, essentialist truths. Other fault-lines, such as gender and class, are or could be more salient, as feminists and Marxists argue. Or fault-lines may recede into the background in favor of an unstructured, amorphous mass of individuals as post-modernists seem to think. But today nation matters, and will continue to do so for some time, states probably less.

We have indicated that however that may be, open borders and a globalizing world carries migration in its wake, by push and pull, each migrant carrying a foreign culture, with claims not on niches in geographical space, land (migrants are not nations when abroad, or only after several generations like the Northern Ireland Protestants), but on niches in cultural space. Over time this may lead to B, C or D type problems. But then something else may happen, also involving countries of origin:

- *nation-absorption*: they all over time join a super-nation as was happening for some time in the Nordic countries linked to heavy intra-Nordic migration, and to the EU countries. It may take generations, even centuries before »I am Nordic« and »I am European« stick; the experience with »je sam jugoslav« and »sovjet-skij tchelovjek« indicating that it cannot be enforced.
- *state-absorption*: this process is (European Union), or is not (Nordic Community) accompanied by the creation of a super-state. The problem is solved? No, super-nations/states are similar to nations/states; super-levels also spelling super-wars.

[27] **B:** *One nation-two or more states/territories:*

Three cases, similar and different, as usual, of divided nations: the Koreans divided between North and South and Japan; the Kurds divided between five countries, Turkey, Iraq, Iran and (less) Syria and Armenia; and the Mayas (descendants) divided between Mexico (Chiapas), Guatemala (as a majority) and Honduras. A major difference is that the Koreans are alone in divided Korea.

Table 2 offers five outcomes or stages; what is acceptable and sustainable depends, as usual, on the circumstances:

- *First*, human rights wherever they live, certainly not realized for the Kurds and the Mayas, possibly today for the Koreans in the South, but not in the North, and not fully in Japan;
- *Second*, autonomy within the states, meaning not only human rights but the right to be ruled by one's own kind based on the »territorial connection«; not a problem for Koreans in Korea, probably not viable for Koreans in Japan, but highly meaningful for Kurds and Mayans in the countries where they are numerous.
- *Third*, linking the autonomies in a confederation, possibly with its own parliament which may have to meet in some other country, and its own representations abroad, taking on the functions of a state without being one. Highly relevant for all three cases.
- *Fourth*, linking the autonomies in a federation, i. e., statehood with some autonomy for the constituent parts, like creating the USA 1776–1865. Again, highly relevant for all three cases.
- *Fifth*, a unitary state solution, taken by the Germanies in 1990 (the federal aspects are along other lines), like the fourth step (maybe also the third) likely to be heavily resisted by the states

whence they come. Most relevant for the Koreans; in fact, President Kim Dae-Jung has a three-stage formula (3)-(4)-(5).

[28] C: *Two or more nations – one state/territory*:

The state-territory as »prison of nations«. Five outcomes are offered; what is acceptable and sustainable depends on the circumstances. They can also be seen as a program with five stages in an order this time reflecting disintegration more than integration:

- *First*, a unitary state solution, meaning that all irredentist, recalcitrant nations are given, *most favored citizen* (MFC) status, enjoying equality/symmetry, human rights and tolerance.
- If this is acceptable/sustainable, so far so good. This turned Rhodesia into Zimbabwe, and has been the formula for Muslims in India, demanding symmetric approaches to the Ayodhya conflict;
- *Second*, autonomy within the state, »sovereignty«, is what has been offered to the Palestinians and what may emerge in Hawaii for Hawaiians. Being asymmetric it may be nonviable in the short or long run, calling for independence and possibly confederation for Israel-Palestine, federation being too close for comfort.
- *Third*, making the state a federation, based on the territorial connection or on the cultural identity, territorial or non-territorial, with joint finance, foreign and security policies. The formula has the advantage of symmetry, and a non-territorial version based on clans is interesting for Somalia. This (or (4)) may solve Beijing's troubled relations with Taiwan, Hong Kong, Tibet, Xinjiang and Inner Mongolia. Interesting for Lebanon?
- *Fourth*, making the state a confederation, with *de facto* independence for the constituent parts to have their own finance, foreign and security policies. Interesting for India?
- *Fifth*, secession and independence, one (or more) new states are born both *de facto* and *de jure*. Indispensable for Palestine, and possibly a solution for an Okinawa lorded over by US/Japan.

[29] Guiding the choice of alternatives (1) to (5) is how much sovereignty an »imprisoned« nation actually wants. To know, ask questions like »how about separate stamps?«, »how about your own Olympic teams?«, »how about separate currency?«, »how about

a seat in the UN?«, »how about your own army?« etc. Classical 19th century independence with resounding yes to such questions is on the way out. Other options have entered the discourse; statesmen/diplomats/journalists have been learnt even if not created these options. People may in fact be much less dualist than the stark »prison«/independence formula indicates, again by no means rejecting that completely. Sovereignty is a question of degree, of what is functional, like socialism and capitalism.

[30] What remains are Ecuador-Peru over *la zona inenajutable*, the disputed territory in the Andes mountains, and Japan-Russia over the *Northern Territories/South Kuriles*, the disputed territory off Hokkaido. The cases are somewhat different from the cases above. There are certainly two nations (Ecuadorians and Peruvians in the first case, Japanese and Russians in the second), and there is a territory, but not with an »imprisoned« population of any magnitude. It is difficult to conceive of independence or steps in that direction, which is essentially what (1) to (5) in Table 2 are about. So a number (6) has been added for this case: owning it together, making it bi-national, a *condominium*, with *shared/joint sovereignty*, also possible in cases like Northern Ireland and Basque Country and the Demilitarized Zone (DMZ) between the Koreas. As *zone of peace* there would be a number of non-threatening, cooperative measures such as natural parks, joint economic zones, camping grounds, conflict centers &c., gradually attaining model character.

[31] D: *Two or more nations – two or more states/territories:*

We then turn to the most complex, and most frequent combination, typical of today's world, combining B and C. Generally speaking, we are dealing with a messy combination of nations and states, like in the Caucasus with three states, 28 nations within them and each other, and four states intervening from the outside; something to consider for those who think the Basque Country, Northern Ireland and Yugoslavia/Balkans are complex. They are, but not alone, e. g., in mountainous areas (Caucasus, Pyrenees, Yugoslavia, Himalayas; the Alps having been well settled by the Swiss) where groups can be nesting in a valley for centuries only to be »discovered« and claimed by some center radiating from the plains (Moscow, Paris/Madrid, Beograd/Zagreb, Beijing).

The general formula is obviously to combine the approaches from **B** and **C** whereby the sheer intellectual task of doing so, finding comprehensive and comprehensible formulas, should not be underestimated. But there is another guiding formula, creating a context. In principle all these problems should be more tractable in a context of increasing regionalization and globalization, based on inter-state, inter-corporate and/or inter-civil society cooperation. A new territorial border becomes less dramatic if it is osmotic, with the three types of cooperation seeping through at many points. Wherever there is a conflict with more than one nation having claims on the same territory, IGOs, TNCs and NGOs should be encouraged to be rooted in all nations concerned, providing closeness across borders.

But the intergovernmental umbrella may be needed, whether in the form of an associative system, a confederal community, a federal union or even a unitary state.

[32] More concretely, here is a list of inter-state contexts that either exists, could be strengthened or could be created, of relevance for the conflict formations in **D** and some others (organizations that will have to be created are in brackets):

*Organization for Cooperation and Security in Europe (OSCE, N = 56)*

- for East-West a, the NATO-WTO-Nonaligned/Neutrals triangle

*United Nations (UN, N=192) (inadequate, but the only one)*

- for East-West b, the NATO-Russia/China/India-AMPO triangle
- for Europe; the Catholic/Protestant-Orthodox-Muslim triangle
- for the Islam/Christianity conflict formation

*European Union (EU, N = 27)*

- for Cyprus, with both parts as members, with Greece and Turkey
- for Northern Ireland, with separate status for Ulster
- (and, in addition, a [*Confederation for the British Isles*]).
- for Basque Country, giving it separate status

*South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC, N = 7)*

- for tripartite Kashmir
- for tripartite Sri Lanka (Sinhalese, Tamils, Muslims)

*[Pacific Hemisphere Forum]*

- for Pacific Islands, Australia/New Zealand and Pacific Rims
- for Japan–Russia
- for Hawaii (with sovereign Hawaii as a possible center?)

*[Organization for Security and Cooperation in the Middle East]*

- for Gulf a over Iraq's relation to neighbors
- for Gulf b over monitoring Iraq
- for Kurdistan
- for Israel/Palestine

*[Organization for Security and Cooperation in Southeast Europe]*

- for Yugoslavia a over Serbia–Croatia–BiH +
- for Yugoslavia b over Serbia–Albania–Macedonia +

*[Organization for Security and Cooperation in Caucasus]*

- for Caucasus

*[Community of Central African States]* (Indian Ocean to Atlantic)

- for The Great Lakes

*[Organization for Security and Cooperation in the Mediterranean]*

- for Gibraltar/Ceuta/Melilla
- for Israel/Palestine

*[East Asian Community]*

- for Korea
- for Okinawa
- for China

All of them useful. And dangerous lest they become super-states.

### 3. Conclusion: There is work to be done

[33] Apart from interstate regional organizations, four modeled upon the OSCE, there are some new ideas in need of exploration: *non-territorial (con)federations*, *functional sovereignty*, and *condominium/joint sovereignty*. Below are some remarks on each.

[34] *Non-territoriality* is an answer to mobility that lowers the correlation between the culture and the territory of »a people«. Thus, a Norwegian Sami registers as Sami, not defined by the territorial connection (address), but by territorial attachment (nation). A country with nations living around each other could have one parliament for each and a super-parliament for federal matters. That arrangement could take much of the heat out a mixture that becomes even more volatile and dangerous the less the nations are territorially separated (Yugoslavia, Rwanda).

[35] *Functional sovereignty* softens the status quo-independence dichotomy, introducing degrees of sovereignty, meaning control. The point of departure would be a list of functions attributed to countries in general and states in particular; asking independence people what they really want, and status quo people what they could concede. The process defies areas that can be negotiated, subject to review after X (to be negotiated) years.

[36] *Condominium/joint sovereignty* challenges the idea that each piece of land belongs to one and only one state and that *res communis* = *res nullius*, what is owned in common is owned by nobody. Condominium brings modern marriage into geopolitics, so far only used in colonial regions (New Hebrides, the Cameroons), and the Antarctic. The idea carries great conflict-solving potential, but also leads to interesting problems about the legal status of people living (not to mention born) in the area.

[37] That concludes this exploration of the dialectics between national identity and state integrity. Neither is absolute. If a state fails to meet individual human rights, civil-political and economic-social-cultural, it forfeits its claims on citizens to honor the state, pay taxes and lay down their lives for the state. The right to self-determination is the right of a nation to secede from such a state and to be ruled by their own kind, or else to demand major reorganization short of independence, in line with Article 28 of the Universal Declaration:

*Everyone is entitled to a social and international order in which the rights and freedoms set forth in this Declaration can be fully realized.*

No nation can opt out of one state to set up another that denies the same rights to nations/peoples under their control. There are limits to national identity, like there are to state integrity, regardless of how much the nation considers itself a chosen people, with the glories of the past lining the future, compensating for the unspeakable traumas suffered.

States and nations should be demystified. But so should also discourses about majority/minority (a historical right is not numerical, it remains even if there is a majority to be concerned about), about multi-cultural societies (cultures as such have no territorial claims), about internal/external suppression (suppression is suppression), salt water colonialism (salinity is immaterial). No nation should be forced to choose between status quo and total independence because alternatives are not offered and no nation should be forced to choose between acquiescence and violence because their right is not recognized. Consequently adequate conflict transformation becomes a right, not only a duty, and a major task of the international community.

Walther Lichem

## Anderheitsfähigkeit und Menschenrechte Grundlegende Veränderung unserer Gesellschaftsstrukturen

Die seit der Aufklärung und der in Kontext der Reformation initiierten Prozesse der Ent-Vertikalisierung unserer Gesellschafts- und Beziehungsstrukturen, das Ausbrechen aus der Leibeigenschaft, das Aufbegehren gegen die feudale Gesellschaft, der individuelle Zugang zur absoluten Wahrheit des Glaubens, das Konzept der menschlichen Gleichheit und das Recht auf Mitgestaltung des öffentlichen Raumes in demokratischen Prozessen der politischen Freiheit haben in den letzten Jahrzehnten eine zunehmende Akzentuierung erfahren. Befehls- und Gehorsamsbeziehungen auf den verschiedenen Ebenen der Gesellschaft sind zunehmend durch horizontale Wechselbeziehungen der Gleichheit ersetzt worden, wobei die Qualität der Beziehungen immer mehr vom betroffenen Individuum selbst bestimmt wird. Politische, ethnische, ideologische, religiöse und Patriarchats-Vertikalitäten gehören immer mehr der Vergangenheit an. Diese Strukturveränderungen in unseren Gesellschaften haben entscheidend zur Entwicklung jener Gesellschaftsform beigetragen, die heute auf den Kernelementen *menschlicher Würde/Menschenrechte, Demokratie, Leistungs- und Marktwirtschaft* aufbauen und die letztlich zum Zusammenbruch der Befehlswirtschaften und -gesellschaften des Marxismus-Leninismus wie auch der Militärdiktaturen geführt haben.

Waren vor nur wenigen Generationen die wesentlichen Dimensionen menschlicher Identität vertikal vorgegeben (Sprache, Glaube, Wohnort, Beruf, Ehepartner) so sind sie heute Gegenstand individueller Entscheidungen, die wiederum auf Grund individualisierter Interaktions-, Informations-, Lern- und Sozialisierungsmuster getroffen werden. Die »Entlokalisierung« der Identitätsbestimmung hat neue Identitätsentwicklungen ermöglicht, wobei ICT, menschliche Beweglichkeit und Migrationen, das neue Erleben von Anderheit und von Identitätsvielfalt ermöglichen.

Die Entwicklung der letzten 50 Jahre hat unsere Gesellschaft auch weitgehend mehrsprachig werden lassen. Sprache, Werte und Identitäten sind aber eng miteinander verflochten. »So viele Sprachen du

sprichst, so oft bist du Mensch«<sup>1</sup>. Damit sind aber auch neue Zugänge zu anderen Identitäten, zur Anderheit, zum Fremden ermöglicht. Der politische Pluralismus der Demokratie beruht letztlich auf der Vielfach-Identitätsgesellschaft und wird durch sprachliche, religiöse, kulturelle und ethnische Vielfalt ergänzt.

## Relativisierung der Identitäten

Während die Einfach-Identitätsgesellschaft des Nationalstaates die eigene Identität als absolut und unveränderbar erachtete, findet in der Vielfach-Identitätsgesellschaft eine Relativisierung der individuellen Identitäten statt. Diese Relativisierung fußt sowohl auf der Vergesellschaftung der Identitätsvielfalt wie auch auf der Erkenntnis, dass über die eigene Entwicklung auf Grund des Umgangs mit Anderheit eine ständige Ver-»Anderung« der Identität stattfindet. Das Ergebnis dieser Entwicklung ist das Entstehen von Vielfach-Identitätsgesellschaften mit einer zunehmenden Zahl von Menschen, die in eine Vielfalt von Identitäten hineinreichen können, diese internalisieren und so eine Vielfach-Identitäts-Persönlichkeit entwickeln.

Die Horizontalisierung der gesellschaftlichen Strukturen und wechselseitigen Beziehungen zwischen Menschen, Gemeinschaften und Identitäten hat der gesellschaftlichen (»sozietalem«)<sup>2</sup> Dimension unserer Entwicklung eine neue zentrale Bedeutung gegeben. Viele der Problembereiche der globalen wie auch nationalen und lokalen Agendas sind zunehmend durch die neuen Herausforderungen der gesellschaftlichen Beziehungsfähigkeit bestimmt.

Wie ist in diesem Zusammenhang der Begriff »gesellschaftlich«/»sozietal« zu verstehen? Inwieweit ist »sozietal« von »sozial« zu unterscheiden? Der traditionelle Begriff »sozial« betrifft die produktiven Fähigkeiten des Menschen bestimmt durch Gesundheit, Bildung, Alter, Gender, Hunger, Armut, etc. Mit dem Begriff »sozietal« soll hingegen die zunehmend zentrale Bedeutung erlangende Beziehungsfähigkeit des Menschen bzw. von Gemeinschaften erfasst

1 Sprichwort der Kärntner Slowenen: »Kolikor jezikov znaš, toliko ljudi ve-  
ljaš«.

2 Der Begriff »sozietal« entspricht dem englischen »societal«.

werden, die Fähigkeit für Anderheit<sup>3</sup>, für den »öffentlichen Raum«<sup>4</sup>, die Fähigkeit für Frieden, Partnerschaften, Freundschaft, für »cross-identification« und der daraus resultierenden Fähigkeit für Solidarität. Die »sozietales« Dimension einer Gemeinschaft schließt auch die Fähigkeit zu vergeben ein, den anderen in die Gemeinschaft aufzunehmen wie auch die Bereitschaft und Fähigkeit, aufgenommen und integriert zu werden.

Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts werden ohne Erkenntnis und Behandlung der »sozietales« Dimension nicht bewältigbar sein. Die neuen Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungsagenden erfordern konkrete Maßnahmen bezüglich der Stärkung der gesellschaftlichen Beziehungsfähigkeiten. Diese »sozietales« Fähigkeiten von Menschen und Gesellschaften bestimmen heute weitestgehend die Friedens- und Sicherheitsagenda, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung wie auch die aufrechterhaltbare Nutzung der Natur- und Umweltgüter.

Innergesellschaftliche Gewaltausbrüche – brennende Autos in Paris, zerstörte Geschäfte in Temuco – weisen auf gesellschaftliche Veränderungen hin, in denen mangelnder gesellschaftlicher Zusammenhalt und die Integration marginalisierter Gruppen und Identitäten zur sichtbaren Herausforderung geworden sind. Die in vielen Gesellschaften gewählte Antwort auf diese Entwicklung – das Errichten von Mauern oder Stacheldrahtzäunen rund um Siedlungen (»gating of society«), die explodierenden Aufwendungen für private Sicherheitsdienste – akzentuieren jedoch nur die Auseinanderentwicklung einer Gesellschaft.

### Die »sozietales« Dimension von Frieden und Sicherheit

Die neuen Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungsagenden erfordern konkrete Maßnahmen bezüglich der Stärkung der gesellschaftlichen Beziehungsfähigkeiten. Kriege und Konflikte finden heute in erster Linie in Gesellschaften, innerhalb von Staaten und nicht mehr zwischen Staaten statt. Anlass der innerstaatlichen Gewalt sind unterschiedliche ethnische, religiöse, sprachliche Identitäten und Gemeinschaften, denen als »Minderheiten« (Konzept

3 ethnische, religiöse, kulturelle, politische, ideologische, sprachliche.

4 Jener abstrakte Raum der Gemeinschaft, in dem das Gemeinwohl definiert und umgesetzt wird.

des 20. Jahrhunderts) meist nur »Toleranz« (ein Konzept des 18. Jahrhunderts) und beschränkte Rechte gewährt werden. Mehrheits-Identitäten streben nach Assimilierung und Leugnung der Identitätsvielfalt. Beispiele für diese Entwicklungen, die in sicherheitsbedrohende Gewaltaktionen ausarten, sind heute nicht nur in Afghanistan und im Irak, in Tschetschenien, in den Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawien, im Sudan und in der DR Kongo, in Spanien und in Nordirland gegeben, sondern in über einem Drittel der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Daten des Center for Systemic Peace in Washington D. C.<sup>5</sup> zeigen, dass während der letzten zwei Jahrzehnte über 90 % der Kriege und Konflikte innerstaatlicher Natur waren, wobei im Zeitraum 1999–2008 über 97 % der Kriegsgesopfer in 65 innerstaatlichen Konflikten erlitten wurden.<sup>6</sup>

In der heutigen Friedens- und Sicherheitsagenda sind jedoch zu den militärischen Auseinandersetzungen auch die organisierte Kriminalität und der illegale Drogen- und Menschenhandel hinzuzufügen, die in ihrer Organisation, Finanzierung und in den diversen Querverbindungen den Verfall des gesellschaftlichen Zusammenhalts widerspiegeln.

Der Terrorismus ist wohl das politisch sichtbarste Phänomen »sozietales« Gewalt und Unsicherheit, wobei die traditionellen militärischen Machtelemente des Staates der Gesellschaft keine Sicherheit vor Terroranschlägen gewähren können. Die Gewalt von Terroranschlägen mit ihrer Anonymisierung der oft völlig unschuldigen Opfer richtet sich an die Gesellschaft an sich. Der Terrorismus spiegelt so in vielfacher Weise jene »sozietales« Desintegration wider, die heute viele verschiedene Gesellschaften auf der Welt erfasst hat.

## Gesellschaftliche Desintegration und wirtschaftliche Entwicklung

Die gesellschaftliche Auseinander-Entwicklung ist auch zunehmend für die Wirtschaft von Bedeutung. Die Einkommenskluft hat in fast allen Gesellschaften in Industrie- und in Entwicklungs-

5 [www.systemicpeace.org](http://www.systemicpeace.org), *War List*.

6 Von 1999–2008 fanden insgesamt 71 Kriege/militärische Konflikte statt, davon nur 6 zwischen Staaten. Von den 2,6 Mio Kriegsgesopfern wurden mehr als 2,5 Mio in innergesellschaftlichen Konflikten erlitten.

ländern zugenommen. Ein jüngster OECD Bericht<sup>7</sup> behandelt die wachsende Ungleichheit in den Gesellschaften der OECD und zeigt, dass in 27 der 30 OECD-Länder die Einkommensunterschiede in den letzten 10 Jahren weiter zugenommen haben. In Österreich ist allerdings die Einkommensungleichheit deutlich geringer ausgeprägt als im OECD-Durchschnitt.

Der Bericht verweist auf die Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung der OECD-Staaten. Wirtschaftswachstum wird durch größere Ungleichheit nicht gefördert. Im Gegenteil, Ungleichheit hemmt soziale Mobilität und wirtschaftliches Leistungsvermögen. Die daraus resultierenden innergesellschaftlichen Spannungen und die Schwächung der Demokratie führen letztlich zu die Wirtschaft behindernden Entwicklungen. In Ländern, deren Gesellschaft von Desintegration und wachsender Unsicherheit geprägt sind, gehen die Investitionen zurück, ausländische Unternehmen siedeln in andere Staaten.

Gleichzeitig haben erfolgreich strukturierte Vielfachidentitätsgesellschaften meist auch überdurchschnittliche wirtschaftliche Entwicklungen aufzuweisen. Ein Beispiel ist Malaysia, dessen Gesellschaft zu 62 % aus Malais und anderen Indigenen, 30 % Chinesen und 8 % Indern zusammengesetzt ist und in den Jahren 1970–1990 zu den zehn Staaten der Welt mit dem höchsten Wirtschaftswachstum zählte. Mauritius, mit seiner aus Afrikanern, Indern, Chinesen und Europäern zusammengesetzten Bevölkerung befindet sich in Afrika südlich der Sahara beim UNDP-Index menschlicher Entwicklung an erster Stelle.<sup>8</sup>

Gesellschaftliche Desintegration hat aber auch soziale Folgen, wobei die von Armut Betroffenen weiter marginalisiert werden. Vor allem Kinder gehören zu den Verlierern. Die inequitable Gesundheitsversorgung<sup>9</sup> akzentuiert das Bewusstsein der gesellschaftlichen Ungerechtigkeit und Marginalisierung. Der Ausschluss der

7 *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD, Paris, 2008.

8 *Human Development Report 2007/2008*, UNDP, Oxford University Press, New York, 2008, Table 14.

9 In den USA sind 47 Millionen Menschen, über 15 % der Bevölkerung, ohne Gesundheitsversicherung mit den entsprechenden Folgen für den Gesundheitszustand der einkommensschwachen Gesellschaftsschichten – ein zentrales Politikanliegen der Präsidentschaft Barack Obamas.

HIV/AIDS Infizierten aus der Gesellschaft spiegelt die gesellschaftliche Entwicklung eines Staates wider.

### Gesellschaftlicher Zusammenhalt und Effektivität der Rechtsordnung

Die Fähigkeit einer Gesellschaft, der Rechtsordnung des Staates Effektivität zu verleihen beruht im Wesentlichen auf der »sozieta- len« Fähigkeit einer Gesellschaft. Die Befolgung der Rechtsnormen impliziert die Anerkennung der Rechte des Anderen wie auch des Gemeinwohls (Gerechtigkeit) der Gesellschaft. Rechtsbrüche wie z. B. Korruption und Steuerhinterziehungen sind letztlich nichts anderes als der Ausdruck des sozieta- len Versagens einer Gesellschaft. Mit Korruption endet aber auch die Effektivität der demokratischen Wettbewerbs- und Marktgesellschaft.

### Aufrechterhaltbarkeit und »sozieta- le« Verantwortung

Die Herausforderungen der aufrechterhaltbaren<sup>10</sup> Nutzung unserer Natur- und Umweltgüter werden ohne gewisse »sozieta- le« Fähigkeiten in der innergesellschaftlichen wie auch inter-generationalen Internalisierung der Externalitäten in den naturgüter-relevanten Entscheidungen und Nutzungen jedes einzelnen Bürgers nicht zu bewältigen sein. Dabei ist es weitestgehend der einzelne Bürger, der Täter und Opfer der Veränderungen in unseren Umweltsystemen ist. Umweltverantwortlichkeit erfordert »sozietales« Verantwortungsbewusstsein als Element gesellschaftlicher Kultur und von Wertstrukturen.

Die Verwirklichung des Prinzips der Aufrechterhaltbarkeit<sup>11</sup> ist auf lokaler, nationaler und globaler Ebene zunehmend als eines der zentralen Ziele der Agenda für das 21. Jahrhundert anerkannt. Die transnationalen und transgenerationellen Folgen der

10 »Aufrechterhaltbar« ist die angemessenere Übersetzung des (aus der Hydrogeologie, Prof. Biswas) stammenden englischen Begriffs »sustainable«. Der von Juristen aus dem Forstgesetz 1975 (BGBl 187745 vom 12. August 1975, § 1.a) ausgewählte (und auf das Forstgesetz 1875 zurückgehende) Begriff »nachhaltig« entspricht aber eher dem inhaltlich sehr unterschiedlichen Konzept von »sustained«.

11 »Aufrechterhaltbarkeit« entspricht dem englischen Begriff der »sustainability«.

nicht aufrechterhaltbaren Ausbeutung der Natur- und Umweltgüter werden, wie zum Beispiel im Fall des Klimawandels, zunehmend klarer artikuliert und sichtbar. Dabei hat der Klimawandel nicht nur in den Bewältigungs(= ›mitigation-‹)- und Anpassungs(= ›adaptation-‹)-Strategien klare »soziale« Implikationen sondern – siehe die wachsende Zahl der Umweltflüchtlinge – auch konkrete »soziale« Folgen.<sup>12</sup>

### Die soziale Dimension kultureller Entwicklung

Anderheit als Wert, als Vorteil, als Kapital (»asset«) verstehen ist insbesondere im Bereich der Kultur von zentraler Bedeutung. Gesellschaften, die der Vielfalt der Welt gegenüber offen sind, entwickeln sich. Jene, die auf einem statischen Konzept der kulturellen Identität festhalten, bleiben letztlich marginalisiert, ohne Entwicklung und ohne echte Kreativität. Das Wien der Vielvölkerhauptstadt zum Beginn des 20. Jahrhunderts war ein Zentrum der kulturellen Entwicklung in vielen Bereichen der Kreativität und der Konzeptualisierung. Die Reduktion auf die Einfachidentität des Nationalstaates und dessen Hochblüte im Nationalsozialismus bedeutete das Ende Wiens als Kulturzentrum (»Einfalt« statt »Vielfalt«).

### Die Unabdingbarkeit der »sozialen Entwicklung«<sup>13</sup>

Mit Hinblick auf die Bedeutung der »sozialen« Dimension der Friedens- und Sicherheitsagenda, unserer Wirtschafts-, sozialen und kulturellen Entwicklung sowie der Bemühungen um Aufrechterhaltbarkeit ist, meines Erachtens, »societal development« als die vierte Säule unserer Zukunftsstrategien zu verstehen<sup>14</sup>. Der Bericht des UN-Generalsekretärs an das UN-Gipfeltreffen 2005<sup>15</sup> hat interessanterweise, der »sozialen« Dimension unserer globalen Her-

12 Siehe Arbeitspapier des EU High Representative »Climate Change and International Security«, Doc. Nr. 7249/08 vom 3. März 2008.

13 Societal Development, Report, PDHRE, New York, 19 July 2006.

14 Im internationalen Politikdiskurs wird traditioneller Weise von einem »Drei Säulen Konzept« gesprochen – wirtschaftliche Entwicklung, soziale Entwicklung und Aufrechterhaltbarkeit.

15 *In Larger Freedom – Towards Development, Security and Human Rights for All*, Report of the Secretary General to the Meeting of Heads of State and Government, United Nations, New York, 2005.

ausforderungen unter dem Thema »Menschenrechte« fast zentrale Bedeutung beigemessen und es als Kernelement für Sicherheit und Frieden wie auch für Entwicklung anerkannt.

Die gesellschaftlichen Desintegrationsprozesse und deren Implikationen für Sicherheit, für den wirtschaftlichen und sozialen Wohlstand, für die kulturelle Entwicklung und für die Erlangung aufrechterhaltbarer Nutzung der Natur- und Umweltgüter einer Gesellschaft bedürfen einer neuen Anerkennung und, in der Folge, der Umsetzung konkreter Gegenstrategien. Gesellschaftlicher Zusammenhalt kann nicht mehr nur das Ergebnis der Geschichte und des Lernens aus der Vergangenheit der rechtlichen Rahmenbedingungen einer Gesellschaft sein, sondern bedarf als solches konkreter Strategien der Entwicklung. Wie ist eine Gesellschaft, der Mensch, der Bürger für Anderheit zu befähigen? Welche Strategien sind hier möglich?

Anderheitsfähigkeit ist die Fähigkeit für das, was anders, neu, fremd ist und damit für jene Dimension unserer Gesellschaft, die unseren Wohlstand, unsere Sicherheit und unsere Identität entwickeln. Anderheitsfähigkeit ist als Kernelement »sozietales« Entwicklung zu sehen, die Fähigkeit, Anderheit, das Andere, das Fremde nicht als Bedrohung, als Feind, als den aus Gesellschaft und Werten Ausgeschlossenen zu verstehen sondern als Quelle der Entwicklung, der Bereicherung, als »asset«. Das deutsche Wort Anderheit entspricht dem englischen Begriff der »otherness«, dem französischen »alterité«, dem spanischen »otredad« und dem slowenischen »drugačnost«.

## Anderheit

Was ist dann eigentlich das Andere, das Fremde und was das Eigene? Sind Menschen, die mit einem gewissen Mindestmaß an Selbstbestimmtheit ihr Leben entwickeln, nicht alle das Andere? Warum denken die Gesellschaften noch immer in Kategorien der Nationalstaatlichkeit, in denen das ethnisch, religiös, sprachlich, kulturell Andere als bedrohend, bedrohend für ihre Identität, für ihre menschliche Sicherheit, für das Überleben sehen? Die traditionelle Sozialisierung in das Konzept der Anderheit sah den Anderen, den Fremden als den jenseits der nationalen Grenzen befindlichen Feind. In dem Sinn war Fremdenfeindlichkeit

ein zentrales Element nationaler Identitätsbegründung wie auch der Rechtfertigung nationaler Befehlsmodalitäten und Unterwürfigkeiten.

Doch stimmen diese traditionellen Konzepte des Nationalstaates? Hat der Mythos der Einfach-Identitätsgesellschaften nicht die natürliche Vielfalt an Identitäten in jeder Gesellschaft übersehen – alt-jung, Mann-Frau, reich-arm, erfolgreich-erfolglos, gebildet-ungebildet etc.). Ist die Auseinandersetzung mit Anderheit, also Identitätsentwicklung, mit Identitätsverlust verbunden? Und ist das »Eigene« immer der Freund, jenes Zuhause, das Sicherheit und Existenzbejahung gewährt?

In dem Kapitel »Wie viel Heimat braucht der Mensch?« seines autobiographischen Bekenntnisses »Jenseits von Schuld und Sühne« (Améry, 1970) schildert der österreichische Schriftsteller Jean Améry wie er während des Krieges in Belgien – auf der Flucht vor den Nazis und im belgischen Widerstand aktiv – Propagandamaterialien in einer Wohnung vervielfältigte, unterhalb derer deutsche SS-Offiziere ihr Quartier aufgeschlagen hatten. Und eines Tages ereignete es sich, dass einer der Offiziere sich durch das Hantieren der Widerstandsgruppe in seiner Nachmittagsruhe gestört fühlte, hinauf rannte, an die Tür pochte und brüllend Ruhe verlangte. Er verlangte von dem vor Schrecken bleichen Jean Améry Ruhe in seiner österreichischen Heimatsprache. Améry hatte schon lange nicht mehr den vertrauten österreichischen Tonfall vernommen und verspürte den aberwitzigen Wunsch, ihm in seiner eigenen Mundart zu antworten. Er befand sich, wie er sagt, in einem paradoxen, beinahe perversen Gemütszustand von schlotternder Angst und gleichzeitig aufwallender familiärer Herzlichkeit, denn der Kerl, dessen Pflicht es war, Améry und seinesgleichen in möglichst großer Menge den Todeslagern zuzuführen, erschien Améry plötzlich als ein potenzieller Kamerad, als Teil seiner selbst. Er vertrat ja die Heimat, trug seine Identität. Améry gelang es nur mit Mühe sich zu beherrschen und auf Französisch zu antworten, sodass er sich diesmal »als Fremder« das Leben retten konnte. In der Fremde, in Belgien, begriff Améry auf einmal und für immer, dass das ihm Eigene, seine eigene Heimat in Wirklichkeit der Feind war, dass der Landsmann von der SS, von der »Feindheimat«, ausgesandt worden war, um ihn aus der Welt zu schaffen.

## Europas »soziale« Entwicklung

Die Herausforderungen des Verhältnisses zur Anderheit, zum Fremden, haben sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert. In vielfacher Weise ist heute die Anderheit Teil der transnationalen Globalität geworden, die wir leben. Anderheit befindet sich nicht mehr jenseits der nationalen Grenzen. Das Andere und Fremde ist heute ein integraler Bestandteil unserer Gesellschaft und der Entwicklung der Identität des einzelnen Menschen geworden. Salzburg, letzter Wohnort Jean Améry's, ist heute Heimat für Menschen aus 148 verschiedenen Ländern. 31,5 % der Wiener sind nicht in Österreich geboren. Der Auslandsursprungsanteil in Paris ist ähnlich.

Identitätssengen können unter diesen Bedingungen doch nur zu gesellschaftlichen Bruchlinien führen. Und was bedeutet diese Erkenntnis für Europa, dessen politische, wirtschaftliche, kulturelle und intellektuelle Zukunft vom Potenzial seiner Vielfalt bestimmt ist? Wo liegen die Grenzen der europäischen Identität? Dort wo das »Christliche« aufhört – mit immerhin mehr als 16 Mio Muslimen in der Europäischen Union – mit der Hautfarbe, mit der kulturellen Bezogenheit?

Die europäische Identität kann, meines Erachtens, nur auf einer Anderheits-Bejahung beruhen und jede Grenze oder Mauer, die hier im Verhältnis zu Anderheit errichtet werden will, widerspricht dem Wesen der europäischen Identität und jenem Leitmotiv des europäischen Integrationsprozesses, das von der »Einheit in der Vielfalt« ausging. In diesem Sinne entspricht die europäische Gesellschaft in ihrer Vielfalt der Weltgesellschaft und die gesellschaftliche Kultur Europas, die entwickelt werden muss, dem Nationalstaatsmythos entzogen, kann sogar als Vorbild für die Bearbeitung und Nutzung der gesellschaftlichen Verschränkungen auf globaler Ebene dienen.

Wie ist dann »soziale« Entwicklung erreichbar? Welche Strategien, Konzepte gibt es? Welche Institutionen können/sollen Träger der »sozialen« Entwicklung sein?

## Internationale Initiativen zur »sozialen« Entwicklung

Die internationale Staatengemeinschaft hat sich im vergangenen Jahrzehnt vermehrt mit dieser Herausforderung beschäftigt, wenn

auch vielleicht nicht vollends eingedenk der tatsächlichen gesellschaftlichen Entwicklungen. Der Europarat hat schon in den 80er Jahren die neue gesellschaftliche Vielfalt in den europäischen Staaten behandelt<sup>16</sup>. Samuel Huntingtons »Clash of Civilizations«<sup>17</sup> hat nicht nur unter den Intellektuellen Nordamerikas und Europas, sondern auch in der islamischen Welt Reaktionen ausgelöst. Im Rahmen der 53. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen wurde über Vorschlag des iranischen Staatspräsidenten Seyed Mohammad Khatami zum »Dialog unter den Zivilisationen« aufgerufen und das Jahr 2001 zum »Internationalen Jahr des Dialogs unter den Zivilisationen« erklärt. Regierungen, das UN-System internationaler Organisationen und Programme einschließlich der UNESCO wurden eingeladen, kulturelle und Bildungsprogramme zum Dialog unter Zivilisationen zu veranstalten.<sup>18</sup>

Der UN-Generalsekretär ernannte in der Folge ein International Panel unter Vorsitz des aus Friaul stammenden früheren Untergeneralsekretärs Giandomenico Picco. Dem Panel gehörten Persönlichkeiten wie Jacques Delors, Lourdes Arizpe, Richard von Weizsäcker und Prinz Hassan Bin Talal an, die schon zu Beginn ihrer Beratungen sich darüber einig wurden, weder über »Zivilisationen« noch über »Dialog« reden zu wollen, Konzepte, die nur schwer die tatsächliche gesellschaftliche Realität erfassen. Der der UN-Generalversammlung vorgelegte Bericht des Panels forderte daher vielmehr das Überbrücken der innergesellschaftlichen Klüfte als Entwicklungspriorität der internationalen Gemeinschaft.<sup>19</sup> Die UN-Generalversammlung erklärte dann den »Dialog unter den Zivilisationen« als Prozess innerhalb von Zivilisationen, der auf gesellschaftlichem Einschluss und Lernen mit dem Ziel des gegenseitigen Verstehens und der Förderung und des Erlernens der Menschenrechte und Grundrechte aufbauen soll.<sup>20</sup>

16 Tagung des Europarates zum Thema »Le Tiers Monde parmi Nous«, Paris, 1988.

17 Zuerst in einem Artikel »The Clash of Civilizations«, *Foreign Affairs*, Sommer 1993; dann als Buch – Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Touchstone, New York, 1997.

18 UN Doc. A/RES/53/22 vom 16. November 1998.

19 *Crossing the Divide*, Giandomenico Picco et al. ed., School of Diplomacy and International Relations, Seton Hall University, South Orange, New Jersey, 2001.

20 UN Doc. A/56/6 vom 21. November 2001.

Die Vereinten Nationen verließen damit sehr klar die Konzepte des »Aufeinander-Prallens« oder Dialogs von geo-zivilisatorischen Räumen mit Einfach-Identitätsgesellschaften und zeigten – indem sie sich nicht nur an Staaten sondern auch an die Zivilgesellschaft richteten – auch den Weg auf, den »sozietale« Entwicklung zu nehmen hätte.

Die UNESCO hat seit den neunziger Jahren wiederholt das Thema der kulturellen Vielfalt in verschiedenen Berichten und Tagesordnungspunkten behandelt. Der Bericht der World Commission for Culture and Development unter Vorsitz des früheren UN-Generalsekretärs Javier Perez de Cuellar legte 1997 der UNESCO-Generalkonferenz einen brillanten Bericht<sup>21</sup> vor, in dem argumentiert wird, dass kulturelle Vielfalt als Vorteil von grundlegender Bedeutung für die Entwicklung gesehen werden soll. Die UNESCO-Generalkonferenz nahm dann 2001 auch eine Allgemeine Erklärung über kulturelle Vielfalt an, die die kulturelle Vielfalt als »gemeinsames Erbe der Menschheit« erklärte.<sup>22</sup> Im Verfolg dieser Grundsätze gelang der UNESCO 2005 auch die Annahme einer Konvention über den Schutz und die Förderung der kulturellen Vielfalt.<sup>23</sup>

Sechs Monate nach den Terroranschlägen von Madrid im März 2004 legte der spanische Ministerpräsident Rodriguez Zapatero der UN-Generalversammlung eine weitere Initiative vor, die in erhöht operationeller Weise sich der Identitätsvielfalt in unseren Gesellschaften, insbesondere jedoch im Verhältnis Christentum-Islam annehmen sollte. Zapatero lud den türkischen Premierminister Recep Tayyip Erdogan ein, Partner in dieser Initiative zu sein. Die »Allianz der Zivilisationen«<sup>24</sup> hat sich seither intensiv mit Programmen der Konzeptualisierung<sup>25</sup> aber zunehmend eben auch mit der »sozietalen« Entwicklung mit Bildungsprogrammen auf lokaler und regionaler Ebene befasst.

21 *Our creative diversity*, UNESCO, Paris, 1997.

22 UNESCO-GC, Universal Declaration on Cultural Diversity, 2. November 2001.

23 Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expression, angenommen von der UNESCO-Generalkonferenz am 20. Oktober 2005.

24 Alliance of Civilizations, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, November 2005.

25 Alliance of Civilizations, Report of the High-Level Group, United Nations, New York, 13. November 2006.

## Menschenrechte und »sozietale« Entwicklung

Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte war durch einen zunehmenden Fokus auf den Menschen geprägt. Menschenrechte, menschliche Entwicklung und menschliche Sicherheit sind heute Kernkonzepte der globalen Agenda. Die Menschenrechte sind dabei zum Verfassungsgeckstein der internationalen Gemeinschaft geworden. Die einstimmige Annahme des Prinzips der »Verantwortung zu schützen«<sup>26</sup> im Schlussdokument des UN-Gipfeltreffens 2005<sup>27</sup> hat bei genauer Betrachtung die Souveränität des Menschen im Zweifelsfall sogar über die des Staates gestellt. Jeder Staat hat eine primäre Verantwortung, die Achtung und den Schutz der Menschenrechte und den Schutz vor Völkermord und Massenvernichtungen seiner Bürger zu gewährleisten. Sollte ein Staat dieser Verantwortung nicht nachkommen, hat die internationale Gemeinschaft die Verantwortung des Schutzes der Menschen zu übernehmen und, wenn nötig, in den betroffenen Staaten zu intervenieren.

Das gleiche Gipfeltreffen hat auch versucht, der Menschenrechtsagenda, die für alle anderen Agendabereiche von grundlegender Bedeutung ist, durch die Gründung des Menschenrechtsrates als Unterorgan der UN-Generalversammlung neues Gewicht zu geben und auch eine drastische Erhöhung der Finanz- und Personalressourcen des UN-Hochkommissars für Menschenrechte gefordert.

Die internationale Menschenrechtsagenda hat sich in den letzten Jahrzehnten nicht nur quantitativ sondern im grundsätzlichen Fokus von der Ebene der Normensetzung zur »adjudikativen« Ebene der Erfüllungskontrolle entwickelt. Die dritte Ebene der Menschenrechtsagenda, die operative Entwicklung einer Menschenrechtskultur und Menschenrechte bezogener Verhaltensmuster ist aber erst in den letzten 15 Jahren und eher in allgemeinen Leitlinien als in Form von operativen Programmen behandelt worden. Der Grund für diese Verzögerung ist wohl auch in der traditionellen Achtung der staatlichen Souveränität zu finden sowie in den Bestimmungen des Art. 2.7 der Charta der Vereinten Nationen, demzufolge Fragen, die im Wesentlichen zu den internen Angelegenheiten von Staaten gehören, von den Vereinten Nationen nicht

26 *Responsibility to Protect*, Bericht der International Commission on Intervention and State Sovereignty, IDRC, Ottawa, 2001.

27 Summit Outcome Document, Doc. A/RES/60/1, par. 138–140.

behandelt werden dürfen. Die Argumente, dass auch die Achtung der Menschenrechte zu den internen Angelegenheiten von Staaten gehört, sind jedoch immer marginaler geworden und Sonderverfahren der Menschenrechtskommission bzw. jetzt des Menschenrechtsrates gehören oft zu den politisch brisantesten der multilateralen Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen und regionaler Menschenrechtsinstitutionen.

Die Kenntnis der Menschenrechte und das Verstehen von der dadurch gewährleisteten menschlichen Würde hat jedoch das Potenzial, jene Fähigkeit im Menschen auszulösen, die den Kern der sozialen Entwicklung ergibt. Wer seine eigene menschliche Würde kennt und versteht, wird sie auch dem Anderen nicht verwehren können. Dieses menschenrechts-bezogene Bild von Anderheit schafft jedoch jene soziale Qualität, die gesellschaftliche Integration, Zusammenhalt und Solidarität ermöglichen. Kern eines Programms der »sozialen« Entwicklung ist daher die Vermittlung des Erlernens und Verstehens der menschlichen Würde, der eigenen und der des Anderen.

### Internationale Programme der Menschenrechtsentwicklung

Diese zutiefst politische Bedeutung der Menschenrechtsbildung ist wohl wiederholt auf der internationalen Agenda gestanden, jedoch letztlich nur marginal wahrgenommen bzw. umgesetzt worden. Bedeutsam war ohne Zweifel auch die Welt-Konferenz für Menschenrechte in Wien 1993, die festhielt, dass Menschenrechtserziehung und -ausbildung sowie Informationsprogramme über Menschenrechte für das Erzielen stabiler Beziehungen zwischen Gemeinschaften und für die Förderung gegenseitigen Verstehens, der Toleranz und des Friedens unabdingbar sei.

Über Initiative der internationalen Zivilgesellschaft hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen 1995 eine Dekade für Menschenrechtserziehung<sup>28</sup> beschlossen. Für die Zeit nach 2005 ist ein World Programme for Human Rights Education vorgesehen. Die UN-Generalversammlung bestimmte dann auch das Jahr nach dem 60. Jahrestag der Annahme der Allgemeinen Erklärung der

28 United Nations Decade for Human Rights Education, 1995–2004, UN Doc. A/RES/49/184.

Menschenrechte zum Internationalen Jahr der Menschenrechtsbildung<sup>29</sup>. Die operativen Programme und finanziellen Ressourcen des Hochkommissars für Menschenrechte sind jedoch äußerst beschränkt.

Auch die UNESCO, die schon 1979 nach Wien<sup>30</sup> und dann 1993 nach Montreal<sup>31</sup> zu internationalen Kongressen zum Thema Menschenrechtserziehung eingeladen hatte, ist dem Thema weiter verpflichtet und hat 2003 in der Internationalen Strategie für Menschenrechte<sup>32</sup> der Förderung der Menschenrechte durch Menschenrechtsbildung besondere Bedeutung zugeordnet. Weitere Initiativen im UN-Menschenrechtsrat sind derzeit noch Gegenstand auch konzeptueller Diskussionen, wobei das breitere politische und wirtschaftliche Aufgabenspektrum der Vereinten Nationen in New York zu anderen Formulierungen gelangt als das auf Menschenrechte fokussierte Genf, Sitz des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte<sup>33</sup>.

### Entwicklung der Menschenrechtsagenda

Trotz dieser zahlreichen Initiativen im Rahmen der Vereinten Nationen und der UNSECO fehlt der internationalen Gemeinschaft und zum Teil auch dem Hochkommissariat für Menschenrechte jedoch noch das Verständnis für eine Entwicklungsstrategie für die Schaffung einer in den Gesellschaften verwurzelten Kultur der Menschenrechte, jene Entwicklung, die dann eben den einzelnen Menschen, Gemeinschaften und Identitäten mit neuen Fähigkeiten im Umgang mit Anderheit versehen sollen. Bildungs- und Sozialisierungsprogramme, der öffentliche Raum sind in vielen Gesellschaften noch immer den traditionellen nationalen Identitäten verbunden.

29 International Year for Human Rights Learning (10 December 2008 – 9 December 2009), UN Doc. A/RES/62/171.

30 International Congress on the Teaching of Human Rights, Vienna, 1979.

31 International Congress on Education for Human Rights and Democracy, Montreal, 1993; siehe auch Plan of Action.

32 UNESCO International Strategy on Human Rights, beschlossen von der UNESCO-Generalkonferenz am 16. Oktober 2003, 32C/Res. 27.

33 New York: »human rights learning«; Genf: »human rights education and training«.

»Sozietale« Entwicklung auf der Grundlage von Menschenrechtsbildung bedarf in gewisser Weise einer »Ent-Juridifizierung« der Menschenrechtsagenda. Es geht nicht mehr so sehr um Rechtsfragen als um Verständnis und dadurch geprägte Verhaltens- und Beziehungsmuster. »Sozietale« Entwicklung durch Menschenrechtsbildung bringt auch eine gewisse »Ent-Staatlichung« der Menschenrechtsagenda mit sich. Der traditionelle Fokus auf das Verhältnis Staat–Bürger wird zunehmend ergänzt und ersetzt durch eine Beachtung der Bedeutung der Menschenrechte und der menschlichen Würde in den Beziehungen zwischen Menschen und zwischen Gemeinschaften und Identitäten.

»Sozietale« Entwicklung erfordert auch die Erkenntnis, dass die Lern-Prozesse der menschlichen Würde und der dadurch bedingten Anderheitsfähigkeit in den lokalen Kulturen und Traditionen<sup>34</sup> verwurzelt sein soll, der Lerninhalt jedoch universal sein muss.

### Menschenrechtsstädte und »sozietale« Entwicklung

»Sozietale« Entwicklung ist als langfristiger, intergenerationaler Lern- und Entwicklungsprozess zu verstehen, in dem alle Sektoren von Staat und Gesellschaft als Partner mitwirken müssen. Ein konkretes Beispiel »sozietales« Entwicklungsprogramme auf lokaler Ebene sind die Menschenrechtsstädte.<sup>35</sup>

Derzeit gibt es ca. 30 Menschenrechtsstädte in Afrika, Lateinamerika und Nordamerika, Europa und Asien. Jede dieser Städte verfolgt im Grunde eine andere Methode der »sozietales« Entwicklung, oft auch zur Bewältigung vergangener oder gegenwärtiger gesellschaftlicher Probleme.

Rosario, Argentinien, die erste Menschenrechtsstadt der Welt, entwickelt ihr Menschenrechtsbildungsprogramm als Strategie zur

34 Ein Beispiel ist die Verfassung von Kurukan Fukan des Menden Reiches in Afrika, die bereits im Jahr 1335 Menschenrechtsgrundsätze enthielt, eine Vergangenheit, die dazu führt, dass Mali heute das Land mit der größten Zahl von Menschenrechtsstädten in der Welt ist und der malische Stamm der Jäger aus Anlass des 60. Jahrestages der Annahme durch die UN-Generalversammlung eine Ode zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte komponiert.

35 *Human Rights Cities – Civic Engagement for Societal Development*, Stephen Marks and Kathleen Modrowski with Walther Lichem, UN Habitat, Nairobi, 2008.

Heilung der Wunden, die die Militärdiktatur der achtziger Jahre in der Gesellschaft zurückgelassen hatte.

Im Falle von Musha, Ruanda, ging es darum, der aus Hutus und Tutsis zusammengesetzten Bevölkerung der Stadt eine Brücke zu einem Neubeginn im Zusammenleben zu bieten.

Graz, die erste Menschenrechtsstadt in Europa, suchte u. a. danach, den Herausforderungen der neuen Vielfachidentitätsgesellschaft mit Bürgern aus 157 verschiedenen Ländern gerecht zu werden und auch den alten Mythos der »Stadt der Volkserhebung« der Nazi-Zeit mit einer neuen Identität zu überdecken.

In Bihac, Bosnien und Herzegovina, einigten sich zwei Frauen, eine Jüdin und eine Muslimin darauf, den Menschen der Stadt mit einer von allen geteilten Menschenrechtskultur einen neuen Geist von Gemeinschaft zu vermitteln.

Der Stadtrat von Washington D. C. hat am 10. Dezember 2008, dem 60. Jahrestag der Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die US-amerikanische Hauptstadt ebenfalls zur Menschenrechtsstadt erklärt und damit die Menschenrechte ausdrücklich zu den Grundnormen des städtischen Zusammenlebens gemacht.

Die Menschenrechte, nicht als Rechtsnormen sondern als Grundwerte menschlichen Denkens und Handelns, können so den Menschen, Gemeinschaften, Identitäten und Gesellschaften mit der unabdingbaren Fähigkeit für Anderheit versehen. In ihr liegt die Basis für Freiheit, Frieden und Ent-Wicklung, die nur über die Internalisierung von Anderheit erzielbar ist.

#### **Literatur**

Jean Améry: Jenseits von Schuld und Sühne. Deutscher Taschenbuchverlag, München: 1970.

Doris Hattenberger

## Der staatliche Griff nach der Privatsphäre Verfassungsrechtliche Überlegungen vor dem Hintergrund wachsender staatlicher Informationseingriffe

### I. Einleitung

In den vergangenen 15 Jahren hat der Staat sein Instrumentarium zur Gewinnung von die Privatsphäre des Einzelnen erfassenden Informationen kräftig aufgerüstet. Nur beispielsweise erwähnt seien die Schaffung von gesetzlichen Ermächtigungen für die Rasterfahndung<sup>1</sup> und den so genannten »Großen Lauschangriff«<sup>2</sup>, die erweiterten Ermächtigungen zur Videoüberwachung im Zuge der Sicherheitspolizeigesetznovellen der Jahre 2005 und 2006 (vgl. Kunnert 2006a, S. 42)<sup>3</sup> oder die durch die Sicherheitspolizeigesetz-Novelle BGBl I 2007/114 geschaffene Möglichkeit der Sicherheitsbehörden, unter bestimmten Voraussetzungen von Telekommunikationsdiensteanbietern<sup>4</sup> Auskunft nicht nur über bestimmte »Stammdaten«<sup>5</sup>, sondern auch bestimmte »Verkehrsdaten«, nämlich z. B. die Internetprotokolladresse zu einer bestimmten Nachricht und den Zeitpunkt ihrer Übermittlung oder Namen und Anschrift eines Benutzers, dem eine IP-Adresse zu einem bestimmten Zeitpunkt zugewiesen war, zu verlangen (Feiler 2009, S. 43 ff. und Kunnert 2008, S. 83 ff.) Geschwindigkeitskontrollen werden heute abschnittsbezogen durchgeführt (so genannte »Section Control«), was gegenüber der gewöhnlichen Radarkontrolle zu einem ungleich höheren Anfall von personenbezogenen Da-

1 Das ist der »Automationsunterstützte Datenabgleich« nach den §§ 141 ff. StPO.

2 §§ 136 ff. StPO.

3 §§ 54 Abs. 4b und 6 SPG idF BGBl I 2004/151 und §§ 53 Abs. 5, 54 Abs. 4 und 7 SPG idF BGBl I 2005/158.

4 Hier vorerst untechnisch als solche benannt. Gemäß der gesetzlichen Anordnung sind dies die »Betreiber öffentlicher Telekommunikationsdienste« nach § 92 Abs. 3 Z. 1 Telekommunikationsgesetz 2003 (TKG) sowie die »sonstigen Diensteanbieter« (§ 3 Z. 2 E-Commerce-Gesetz).

5 In diesem Kontext sind das der Name, die Anschrift und die Teilnehmernummer (§ 53 Abs. 3a Z. 1 SPG). Im Übrigen siehe die Definition der Stammdaten in § 92 Abs. 1 Z. 3 TKG 2003, BGBl I 2003/70.

ten führt, nämlich auch den Daten derer, die vorschriftsgetreu fahren (Kunnert 2006, S. 17 und Souhrada-Kirchmayer 2008, S. 161).

Das solcherart dokumentierte Bedürfnis des Staates nach immer mehr Information mit Personenbezug ist allerdings nicht ein allein hausgemachtes. So wurde etwa im März 2006 auf Gemeinschaftsebene eine Richtlinie verabschiedet, die zur Speicherung von Verkehrsdaten auf Vorrat verpflichtet, die im Zuge der Telekommunikation anfallen.<sup>6</sup> Wer also in einem EU-Land oder in ein solches einen Anruf tätigt, E-Mails verschickt, im Internet surft oder andere Internetdienste nutzt, muss davon ausgehen, dass die dabei anfallenden »äußeren« Kommunikationsdaten<sup>7</sup> bis zu 24 Monate lang gespeichert werden (eingehender Krempl 2006, S. 18 f., Westphal 2006, S. 34 ff., Boka/Feiler 2009, S. 126 ff.). Österreich ist mit der Umsetzung dieser Richtlinie allerdings noch säumig. Im Jahre 2007 einigten sich die USA und die Europäische Union auf ein (neuerliches) Abkommen hinsichtlich der Übermittlung von Fluggastdaten. Die EU-Fluglinien werden damit verpflichtet bis zu 19 Datenelemente, die ihrerseits wiederum weitere Datenkategorien enthalten, zu übermitteln; darunter finden sich neben Namen, Wohnort und E-Mail-Adresse z. B. auch der gesamte Reiseverlauf, Vielfliegereinträge und die Historie über nicht angetretene Flüge (Sorgor 2008, S. 191 ff.). Dieses Bedürfnis nach immer mehr die Privatsphäre des Einzelnen betreffenden Informationen des Staates scheint auch ein unstillbares zu sein. Schon seit geraumer Zeit wird die Forderung nach gesetzlichen Grundlagen zur Ermöglichung der Online-Untersuchung erhoben. Und vor wenigen Wochen wurde berichtet, dass die EU-Kommission den Aufbau einer Zentralstelle zur Datensammlung vorbereite. Darin sollen drei große Datensammelstellen zusammengeführt werden, die derzeit noch unabhängig voneinander arbeiten, nämlich einerseits das »Schengener Informationssystem«, das vor allem Angaben über Personen sammelt, die zur Fahndung ausgeschrieben sind; zum zweiten das »Visa-Informationssystem«, das biometrische Merkmale von Menschen aus Nicht-EU-Ländern speichert, die einen Visa-An-

6 RL 2006/46/EG des Europäischen Parlamentes und Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, Amtsblatt (AbI.) der EU vom 13. 4. 2006, L 105, 54.

7 Also nicht die Kommunikationsinhalte.

trag zur privaten oder geschäftlichen Europareise gestellt haben, und drittens »Eurodac«, ein elektronisches Register mit Fingerabdrücken von Asylwerbern.<sup>8</sup>

Abgesehen von dieser schon quantitativ beeindruckenden Vielzahl an Eingriffsermächtigungen ist auch ein »qualitativer« Sprung in den Überwachungsmöglichkeiten zu konstatieren. Immer öfter werden auch geheime Überwachungen, und zwar auch solche, die dem Einzelnen auch im Nachhinein nicht mitgeteilt werden, zugelassen; zum anderen sind vermehrt verdachtsunabhängige, sog. »ex-ante« oder »Initiativvermittlungen« (vgl. Simon 2009, S. 27 f.) vorgesehen, das heißt Ermittlungen ohne eine konkrete Anlasstat.<sup>9</sup> Von »Pauschalverdacht« und einem »institutionalisierten Misstrauen« ist die Rede, die zu einer Erodierung des Rechtsstaates führen können (Simon 2009, S. 30 f.). Angesichts dieser Entwicklung sehen uns manche schon im, zumindest aber »auf dem Weg zum Überwachungsstaat« (Lachmayer 2006, S. 30 ff.).<sup>10</sup>

Dem steigenden Informationsbedürfnis des Staates kommt der technische Fortschritt »entgegen«. Dieser bringt es mit sich, dass sich der Informationsanfall schon technisch bedingt automatisch erhöht. So führt die Digitalisierung der Telekommunikation dazu, dass systembedingt Gesprächsdaten beim Telefonieren automatisch aufgezeichnet werden. Demgegenüber war beim analogen Telefonsystem jede Verbindung nach Beendigung des Gesprächs »spurlos verschwunden« (vgl. Tichy/Peissl 2001, S. 24 und 43). Ein eingeschaltetes Mobiltelefon liefert darüber hinaus auch noch Daten zum Aufenthaltsort. Bei der Nutzung des Internet werden Informationen über die abgerufenen Websites generiert und nicht zuletzt führt die Verfahrenskonzentration und die Möglichkeit, Behördenwege elektronisch zu erledigen dazu, dass bei den Behörden umfangreiche personenbezogene Dateien entstehen (Tichy/Peissl 2001, S. 24).

Die Ausweitung staatlicher Eingriffsermächtigungen setzt »naturgemäß« der Privatsphäre<sup>11</sup> des Einzelnen zu, verhalten sich doch

8 Online-Standard vom 13. 7. 2009, »Brüssel will sensible Bürgerdaten zentral sammeln«. Abgerufen am 23. 7. 2009.

9 Dazu zählen beispielsweise die Videoüberwachung an sog. »Kriminalitätsbrennpunkten« oder die Section Control.

10 So auch der Titel des von Zankl herausgegebenen Buches.

11 Verstanden als Sphäre, die nur die eigene Person angeht. Ausführlicher zum verfassungsrechtlichen Schutz der Privatsphäre siehe im Folgenden unter Pkt II.

diese Informationseingriffe und die Privatsphäre des Einzelnen zu einander wie kommunizierende Gefäße. Eine Vermehrung der ersteren führt zu einer Verminderung der zweiten.

Die Privatsphäre ist verfassungsrechtlich geschützt. Gleich mehrere sog. »verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte« oder sog. »Grundrechte« schützen mehr oder weniger weit reichende Teilaspekte der Privatsphäre. Es ist demnach ein Grundsatz der österreichischen Verfassungsrechtsordnung, dass sich der Staat Eingriffen in diese Sphäre zu enthalten hat. Ausnahmen von diesem Grundsatz müssen spezifischen Anforderungen entsprechen. So muss ein staatlicher Eingriff in die Privatsphäre zunächst in Form eines Gesetzes vorgesehen sein. Der Eingriff muss des Weiteren der Erreichung eines öffentlichen Interesses dienen. Das gewählte Mittel muss sich zur Zielerreichung, d. h. der Verwirklichung dieses öffentlichen Interesses, eignen. Es muss unter mehreren möglichen Mitteln das »gelindeste«, d. h. das die Privatsphäre am geringsten beeinträchtigende, gewählt werden, und die Maßnahme muss zudem »verhältnismäßig« sein. Dieses zuletzt genannte Kriterium verlangt eine Abwägungsentscheidung: abzuwägen ist zwischen dem Gewicht der rechtfertigenden öffentlichen Interessen einerseits und der Schwere der Grundrechtsbeeinträchtigung andererseits. Diese Relation darf nicht »außer Verhältnis« sein. Oder mit anderen Worten: Das Grundrecht ist verletzt, wenn ein als gering einzuschätzendes öffentliches Interesse durch einen intensiven Grundrechtseingriff erreicht werden soll.<sup>12</sup>

Angesichts der eingangs aufgezeigten Entwicklung stellt sich die Frage, mit welchen Argumenten dieses immer tiefere Vordringen in die private Sphäre des Einzelnen gerechtfertigt wird. Ein zentrales Argument zur Rechtfertigung der sich ausweitenden Überwachung ist jenes der Vermehrung der (allgemeinen)<sup>13</sup> Sicherheit (»Kampf

12 Man könnte auch sagen: Man soll nicht mit Kanonen auf Spatzen schießen. Freilich handelt es sich bei dieser Abwägungsentscheidung um eine Wertentscheidung. Für das Gewicht des öffentlichen Interesses wird beispielsweise entscheidend sein, welches Rechtsgut damit geschützt werden soll. Dem Schutz von Gesundheit und Leben kommt dabei der höchste Rang zu; dem Schutz des Eigentums wird schon ein geringerer Stellenwert beizumessen sein.

13 Manche Eingriffsbefugnisse werden auch mit der Erhöhung der Sicherheit für Einzelne gerechtfertigt; z. B. das Auffinden eines vermissten Touringehers anhand der zu übermittelnden Standortdaten (§ 53 Abs. 3b SPG).

gegen Terrorismus«, Bekämpfung der »organisierten Kriminalität«). So wird beispielsweise die Videoüberwachung als eine Königsstrategie zur Kriminalitätsprävention einerseits und Kriminalitätsbekämpfung andererseits angesehen. Auch die Rasterfahndung und der Lauschangriff sowie die Auskunftspflicht zu den Kommunikationsdaten der Kommunikationsteilnehmer oder die Verpflichtung zur Vorratsdatenspeicherung dienen der »Vermehrung der Sicherheit«. Staatliche Informationssammlungen dienen aber unzweifelhaft auch der Effizienzsteigerung. Der Zugriff auf diese Informationssammlungen vermag Behördenwege zu beschleunigen. Eine weitere Rechtfertigungsstrategie für die vermehrte Sammlung und Verarbeitung personenbezogener Informationen ist jene der Kontrolle. Verstärkte Kontrollanstrengungen durch informationelle Aufrüstung sollen das Aufdecken von Missbräuchen – so z. B. das Identifizieren von Steuerhinterziehern – erleichtern (Tichy/Peissl 2001, S. 37).

In der öffentlichen Diskussion zur Vermehrung staatlicher Überwachungsmaßnahmen wird von Befürwortern immer wieder angemerkt, dass zwischen den »technisch hochgerüsteten Rechtsbrechern« (Simon 2009, S. 31) und den verfolgenden Behörden »Waffengleichheit« hergestellt werden müsse. Es könne nicht angehen, dass ersteren alle Möglichkeiten zur Verfügung stünden, während den verfolgenden Behörden beschränkende rechtliche Fesseln angelegt seien (Kunnert 2008, S. 89 f.). Immer wieder zu vernehmen ist in diesem Kontext die Forderung, alle nur denkbaren Möglichkeiten zur Verfügung zu stellen, um im konkreten Fall die passende auswählen zu können.

Dem lassen sich allerdings auch gewichtige Argumente entgegen setzen. Und besonders bedeutsam erscheint mir in diesem Zusammenhang der Umstand zu sein, dass die Eignung all dieser Eingriffsermächtigungen, die Sicherheit zu vermehren, keineswegs ausgemacht ist. So wird beispielsweise in Bezug auf die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen immer wieder vorgetragen, dass dadurch die Kriminalität oder sonstige unerwünschte Verhaltensweisen nicht vermieden, sondern bloß in nicht überwachte Bereiche verdrängt würden. Aussagekräftige Studien zum Sicherheitsgewinn bei erhöhten Überwachungsanstrengungen sind – wenn ich richtig sehe – nicht vorhanden (Simon 2009, S. 32). Abgesehen davon würden sich impulsiv handelnde TäterInnen und auch Selbstmordat-

tentäterInnen nicht von Überwachungsmaßnahmen abschrecken lassen (Simon 2009, S. 28). Ein weiteres Argument gegen staatliche Überwachung ist, dass sich – selbstredend – mit der Zunahme staatlicher Eingriffsmöglichkeiten auch das Missbrauchspotenzial erhöht. Es besteht die Gefahr, dass die beschränkenden Vorgaben zur Ausübung einer Eingriffsermächtigung in der Praxis nicht immer befolgt werden, sodass das Privatleben Unbescholtener und Unverdächtiger vermehrt ausgeforscht wird (Kunnert 2008, S. 86).<sup>14</sup>

Wenn BefürworterInnen von steigenden Überwachungsmöglichkeiten und -anstrengungen argumentieren, dass sich dadurch das subjektive Sicherheitsgefühl erhöht hat, so ist doch fraglich, ob die bloße Erhöhung dieses subjektiven Sicherheitsgefühles einen – zuweilen auch doch sehr intensiven – Grundrechtseingriff zu rechtfertigen vermag. Abgesehen davon dürfen die gesellschaftlichen Wirkungen einer flächendeckenden und verdachtsunabhängigen Überwachung nicht übersehen werden. Diese hat der deutsche Bundesverfassungsgerichtshof bereits 1983 in »seinem« Volkszählungsurteil<sup>15</sup> formuliert und erst kürzlich in einem Urteil zur Erhebung von Telekommunikationsdaten<sup>16</sup> bekräftigt.<sup>17</sup> Zunehmende Überwachung verstärkt den Druck zu angepasstem Verhalten, was sich auf die gesellschaftliche Entwicklung negativ auswirkt (Peissl 2005, S. 86).

Im Folgenden sollen zunächst die verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Schutz der Privatsphäre eingehender dargestellt werden

14 Dass dieser Verdacht nicht unbegründet ist, zeigt sich auch daran, dass Berichten zufolge seit dem In-Kraft-Treten der SPG-Novelle 2007 die Auskunftsbeghen der Behörden deutlich überproportional angestiegen sind.

15 BVerfG 15. 12. 1983, 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83.

16 BVerfG 2. 3. 2006, 2 BvR 2099/04 Rz. 85–87.

17 »Das Grundrecht (auf freie Entfaltung der Persönlichkeit) dient auch dem Schutz vor einem Einschüchterungseffekt, der entstehen und zu Beeinträchtigungen der Ausübung anderer Grundrechte führen kann, wenn für den Einzelnen nicht mehr erkennbar ist, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über ihn weiß. Die Freiheit des Einzelnen, aus eigener Selbstbestimmung zu planen und zu entscheiden kann dadurch wesentlich gehemmt werden. Ein von der Grundrechtsausübung abschreckender Effekt fremden Geheimwissens muss nicht nur im Interesse der betroffenen Einzelnen vermieden werden. Auch das Gemeinwohl wird hierdurch beeinträchtigt, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger gegründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist.«

und ihre Bedeutung insbesondere im Hinblick auf die schon eingangs erwähnten Informationseingriffe ausgeleuchtet werden. Danach erfolgt eine etwas eingehendere Vorstellung einzelner der in den letzten Jahren geschaffenen Eingriffsermächtigungen, um sodann der Frage ihrer Konformität mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben nachzugehen. Schon jetzt sei angemerkt, dass meines Erachtens diesbezüglich erhebliche Zweifel bestehen.

## II. Der verfassungsrechtliche Schutz der Privatsphäre

### A. Vorbemerkung

Die Achtung der Privatsphäre ist – wie schon eingangs erwähnt – auf der Ebene des Verfassungsrechts mehrfach in Form von so genannten Grundrechten abgesichert. Grundrechte sind subjektive Rechte, die dem Einzelnen gegenüber dem Staat vor allem eine Sphäre der Freiheit garantieren sollen, demnach einer Sphäre, in die der Staat grundsätzlich nicht eingreifen darf. Die aus den Grundrechten abgeleiteten Ansprüche sind primär staatsgerichtet. Darüber hinaus ist es heute anerkannt, dass Grundrechte in bestimmten Fällen auch so genannte »Schutzpflichten« beinhalten. Diese verhalten den Staat in gewissem Maße dazu, Schutz vor Eingriffen Dritter zu gewährleisten (vgl. Öhlinger 2009, Rz. 694 ff. und Rz. 819 sowie Wiederin 2002, Rz. 11).

### B. Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens – Art. 8 EMRK

Eine erste einschlägige und vergleichsweise allgemeine<sup>18</sup> Gewährleistung ist das in Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankerte Recht auf Achtung des Privatlebens. Es soll dem Einzelnen einen privaten Bereich sichern, in dem er seine Persönlichkeit frei entfalten kann (Öhlinger 2009, Rz. 812). Eine begriffliche Erfassung des Terminus »Privatleben« ist bislang nicht gelungen; vielmehr ist man dazu übergegangen, diesen Begriff positiv durch einzelne Beispiele zu konkretisieren. So gehört zum Privatleben beispielsweise das Sexualleben, des Weiteren die körperliche oder psychische Integrität, in die z. B. durch zwangsweise Bluttests oder psychiatrische Zwangsuntersuchungen eingegriffen wird, weiters die Identität des Menschen, was bedeutet, dass

18 Andere grundrechtliche Verbürgungen schützen einzelne Teilaspekte der Privatsphäre wie z. B. das Brief- oder das Telekommunikationsgeheimnis oder das Grundrecht auf Datenschutz.

der Einzelne unter bestimmten Voraussetzungen vor einer grundlosen Bloßstellung geschützt ist oder – und das ist in diesem Zusammenhang von besonderem Interesse – auch das Recht darüber zu entscheiden, welche Informationen geheim gehalten, und welche preisgegeben werden. Staatliche Informationseingriffe sind beispielsweise das Sammeln und Verarbeiten personenbezogener Daten durch Belauschen, Überwachen oder zu Zwecken der Statistik (Berka 1999, Rz. 463 ff. und Öhlinger 2009, Rz. 813). Zum Privatleben gehört nicht notwendig nur das, was sich »fern der Öffentlichkeit« ereignet, sondern es kann auch Verhalten, das in der Öffentlichkeit stattfindet, in den Schutzbereich fallen. Dies deshalb, weil sich die Persönlichkeit gerade auch und gerade in der Interaktion mit der Gemeinschaft entfaltet. Für die Abgrenzung des Schutzbereiches muss es darauf ankommen, wie stark der Öffentlichkeitsbezug ist. Wer sich öffentlich inszeniert, hat die Sphäre des Privaten verlassen, nicht aber derjenige, der sich unauffällig in der Öffentlichkeit bewegt. Freilich ist die Schutzbedürftigkeit umso größer, je mehr es sich um intime Bezüge des Menschen handelt. Oder anders formuliert: Je stärker der Öffentlichkeitsbezug, desto geringer der Schutzanspruch (Berka 1999, Rz. 459 f., Öhlinger 2009, Rz. 590, 714a, Wiederin 2002, Rz. 29 ff.).

Wie schon erwähnt, schützt Art. 8 EMRK auch vor Informationseingriffen. Dazu zählen beispielsweise das Gebot, im Zuge von Volkszählungen persönliche Angaben zu machen, die Pflicht zur Offenlegung der Anmietung von Filmen in einer öffentlichen Videothek<sup>19</sup>, die Verpflichtung zur Angabe des Religionsbekenntnisses<sup>20</sup>, die Videoüberwachung einer Versammlung<sup>21</sup> oder die akustische Überwachung einer Wohnung<sup>22</sup>. Selbstredend sind auch die »neueren Formen der Überwachung« vom Schutzbereich des Art. 8 EMRK erfasst. Durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ist klargestellt, dass auch die Kommunikation in den Anwendungsbereich des Art. 8 EMRK fällt, und dabei auch jene, die per E-Mail oder Internetnutzung stattfindet.<sup>23</sup> Und geschützt sind nicht nur der Kommunikationsin-

19 VfSlg 12.689/1991.

20 VfSlg 15.541/1999.

21 EGMR Fall P G und J H, Appl 44.787/98.

22 EGMR Fall P G und J H, Appl 44.787/98.

23 EGMR 3. 4. 2007, *Copland vs The United Kingdom*, Rz. 41, 44.

halt, sondern auch die so genannten »äußeren Kommunikationsdaten« wie z. B. anrufende Nummer, angerufene Nummer, Dauer und Zeitpunkt des Gesprächs usw.<sup>24</sup>

Das Privatleben ist nicht absolut geschützt, vielmehr können Eingriffe in dasselbe zulässig sein, wenn sie den in Art. 8 Abs. 2 EMRK genannten Voraussetzungen entsprechen. D. h. diese Eingriffe müssen zunächst gesetzlich vorgesehen sein. Dabei ist es gefestigte Judikatur sowohl des nationalen Verfassungsgerichtshofes (VfGH) als auch des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, dass das geforderte Maß an gesetzlicher Vorherbestimmung mit der Intensität des vorgesehenen Eingriffs steigt; d. h. je intensiver der Eingriff in die Privatsphäre, desto höher sind die Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage (Grabenwarter 2007, S. 207 f., Berka 1999, S. 269, Öhlinger 2009, Rz. 814). Und da geheime Überwachungen als besonders eingriffsintensive Maßnahme einzuschätzen sind, muss die jeweilige gesetzliche Grundlage das Handeln der vollziehenden Organe besonders präzise vorherbestimmen. Insbesondere sind auch Vorkehrungen gegen Missbrauch durch die Behörden zu treffen (Grabenwarter 2007, S. 208 und Berka 1999, Rz. 466). Freilich sind geheime Ermittlungen nicht schlechterdings unzulässig. Im Zusammenhang mit einer geheimen Telefonüberwachung entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass vor dem Hintergrund des technischen Fortschritts der Spionageaktivitäten und der Entwicklung des Terrorismus in Europa während der vorangegangenen Jahre eine Gesetzgebung, welche die geheime Überwachung von Post und Telekommunikation ermöglicht, zum Schutz der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sei. Zudem betonte der Gerichtshof, dass Maßnahmen zum Schutz der staatlichen Integrität nicht gleichzeitig die Demokratie zerstören dürften und verlangte deswegen angemessene und wirkungsvolle Sicherungen gegen den Missbrauch der staatlichen Überwachungsbefugnisse.<sup>25</sup>

Eingriffe in das verfassungsgesetzlich geschützte Recht auf Privatsphäre müssen des Weiteren einem legitimen Zweck dienen. Je-

24 Sog. »Verkehrsdaten« im Sinne der Terminologie des Telekommunikationsgesetzes 2003. Dazu EGMR 6. 9. 1978, *Klass and Others vs Germany*, Rz. 41.

25 EGMR 6. 9. 1978, *Klass* = Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1979, 278.

ne Zwecke, die einen Eingriff rechtfertigen können, sind »die nationale Sicherheit«, die »öffentliche Ruhe und Ordnung«, das »wirtschaftliche Wohl eines Landes«, die »Verteidigung der Ordnung« und die »Verhinderung von strafbaren Handlungen«, der »Schutz der Gesundheit und der Moral« und die »Rechte und Freiheiten anderer«. Des Weiteren muss das gewählte Mittel zur Zielerreichung geeignet sein. In dieser Hinsicht ist die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes »großzügig«. Eine Maßnahme ist auch dann schon als geeignet anzusehen, wenn sie nicht »absolut untauglich« ist.<sup>26</sup> Es ist also Sache des Gesetzgebers, einen angemessenen Ausgleich einerseits zwischen dem Schutz des Privatlebens und andererseits den genannten Interessen herzustellen.

Staatliche Informationseingriffe der eingangs beschriebenen Art sind im Hinblick auf Art. 8 Abs. 2 EMRK rechtfertigungsbedürftig. Und ob diese Eingriffe gerechtfertigt sind, hängt zum einen von der Intensität des Eingriffs<sup>27</sup> ab, zum anderen von der Bewertung der Zwecke, zu dessen Erreichung der Eingriff vorgesehen wurde. So stellen beispielsweise die 1997 eingeführten neuen Instrumente polizeilicher Überwachung – nämlich Rasterfahndung und Lauschangriff – intensive Grundrechtseingriffe dar. Bei der Bewertung der Intensität des Grundrechtseingriffs sollte m. E. der Umstand der Gefahr eines Missbrauchs Gewicht haben. So bewirkt beispielsweise die Verpflichtung, flächendeckend für zumindest sechs Monate die Verkehrs- und Standortdaten zu speichern, großes Missbrauchspotenzial; ebenso der Einsatz von sog. »IMSI-Catchern«<sup>28</sup>, weil diese nicht nur ein Erfassen der bei der Kommunikation anfallenden Verkehrsdaten, sondern auch ein Mithören der Kommunikation ermöglichen. Ihre Vereinbarkeit mit dem in Art. 8 EMRK garantierten Anspruch auf Achtung des Privatlebens hängt von der Bewertung der Gefahren ab, die der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vor allem durch die Formen der organisierten Kriminalität drohen. Und entscheidend ist des Weiteren die nähere Ausgestaltung der Eingriffe, weil der Staat den Eingriff möglichst gering halten muss und für den Schutz vor Missbräuchen zu sorgen hat (Berka 1999, Rz. 466).

26 VfGH 21. 6. 1989, G 198/88, G234/88.

27 Determinanten zur Bewertung der Eingriffsintensität werden beispielsweise Datenumfang, Art der Verwendung und Dauer der Aufbewahrung sein.

28 IMSI steht für die Internationale Mobilteilnehmerkennung.

### C. Grundrecht auf Datenschutz

Während der vorgestellte Art. 8 EMRK die Privatsphäre in umfassender Weise schützt, wird mit dem in § 1 des Datenschutzgesetzes (DSG) verankerten Grundrecht auf Datenschutz ein Teilaspekt derselben, nämlich der Schutz vor Preisgabe personenbezogener Daten erfasst. Entstehungsgeschichtlich ist das Datenschutzgrundrecht eine Reaktion auf die Einführung und Forcierung der automationsunterstützten Datenverarbeitung. Diese hat das Gefährdungspotential für die Privatsphäre deshalb um ein Vielfaches erhöht, weil sie den BenutzerInnen einen schnellen und umfassenden Überblick über alle über eine Person gespeicherten Daten erlaubt. Sie gestattet es, nach beliebigen Kriterien zu selektieren und Verknüpfungen zwischen Datensystemen herzustellen, die sodann, weil sie kontextunabhängig und ohne Wertung erfolgen, auch verzerrte Persönlichkeitsbilder abbilden können. Deren Korrektur ist selbst durch eine spätere, persönlich vorgenommene Wertung gar nicht oder nur schwerfällig möglich, weil sich der »erste« – hier automationsunterstützt gewonnene – Eindruck oft lange und hartnäckig hielt (vgl. Marhold 1986, S. 40, Grillberger 1983, S. 373 f., Hattenberger 2005, S. 13 ff.).

Gemäß § 1 DSG hat »jedermann (...), insbesondere im Hinblick auf die Achtung seines Privat- und Familienlebens, Anspruch auf Geheimhaltung der ihn betreffenden personenbezogenen Daten, soweit ein schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse daran besteht«. Das schutzwürdige Geheimhaltungsinteresse fehlt, wenn Daten allgemein verfügbar sind oder nicht auf eine bestimmte Person zurückgeführt werden können. Dieser verfassungshohe Geheimhaltungsanspruch wird ergänzt durch das Recht auf Auskunft über die eigene Person betreffende Datenverarbeitungen (§ 1 Abs. 3 Z. 1 DSG), das Recht auf Richtigstellung unrichtiger und das Recht auf Löschung unzulässigerweise verarbeiteter Daten (§ 1 Abs. 3 Z. 2 DSG).

Der Schutzbereich dieses Grundrechtes ist in mehrfacher Hinsicht weit gespannt. Es erfasst nicht nur automationsunterstützt verarbeitete Daten, sondern auch solche, die konventionell geführt werden (z. B. Karteien). Nach Ansicht des VfGH<sup>29</sup> schützt es nicht nur vor der Datenpreisgabe, sondern bereits vor der Datenermitt-

29 VfSlg 12.228/1989.

lung und erfasst sind nicht nur geheime Informationen des Privat- und Familienlebens, sondern auch wirtschaftsbezogene Informationen, sofern an ihrer Geheimhaltung ein schutzwürdiges Interesse besteht (Berka 1999, Rz. 481).

Der Geheimhaltungsanspruch besteht hinsichtlich »personenbezogener« Daten; das sind Daten über Personen, deren Identität bestimmt oder bestimmbar ist. Erfasst sind daher sämtliche Informationen, die mit einer Person in Verbindung stehen oder in Verbindung gebracht werden können; z. B. Namen, Geburtsdatum, Adresse, Lebenslauf, Leumund, Einkommen, Vermögen, Geschlecht, Intelligenzquotient, Lebensgewohnheiten, Werturteile, Aussagen über die Bonität (Knyrim 2003, S. 15, Dohr/Pollirer/Weihs 2002 § 4, S. 42, Rill 181, S. 18) oder biometrische Daten (Löschnigg 2005, S. 37)<sup>30</sup>. Bestimmbarkeit ist dann gegeben, wenn die Rückführbarkeit auf eine Person mit rechtlich zulässigen Mitteln und mit vertretbarem Aufwand möglich ist.<sup>31</sup> Dazu kann ein Identifizierungsmerkmal wie z. B. der Name genügen, es kann aber für die Identifizierbarkeit auch Zusatzwissen erforderlich sein.

Ebenso wie der Begriff der Privatsphäre ist der Begriff der personenbezogenen Daten weit zu verstehen (Hattenberger 2005, S. 24 f.). Erfasst ist nicht nur jener private Bereich der Lebensgestaltung, der der Öffentlichkeit verborgen ist, sondern sind auch »Äußerungen der privaten Lebensgestaltung«, die sich in einer öffentlichen oder teilöffentlichen Sphäre abspielen.<sup>32</sup> Dazu zählen beispielsweise auch Besuche kultureller Veranstaltungen mit spezifischen Themen, auch wenn diese in der Öffentlichkeit diskutiert werden (Dohr/Pollirer/Weihs 2002, S. 26 und S. 289).<sup>33</sup>

Eine Besonderheit des Datenschutzgrundrechtes ist, dass es mit »unmittelbarer Drittwirkung« ausgestattet ist (§ 1 Abs. 6 DSGVO); d. h. es entfaltet nicht nur die für Grundrechte typische »Abwehrwir-

30 Biometrische Merkmale sind Angaben über Personen, deren Identität durch messbare körperliche Merkmale bestimmt oder bestimmbar sind.

31 Diese zweite Einschränkung, nämlich, dass Bestimmbarkeit nur dann vorliegt, wenn mögliche Mittel eingesetzt werden, ergibt sich aus Erwägungsgrund 26 der EG Datenschutz-RL (95/46/EG, ABl L 281/31 vom 31. 11. 1995).

32 Eine Information wird nicht schon deshalb »allgemein verfügbar«, weil sie von anderen wahrgenommen werden kann.

33 Etwa der Besuch einer Veranstaltung über die Rechte der Frau. Siehe Dohr/Pollirer/Weihs, Datenschutzrecht<sup>2</sup> § 1, 26 E 4 = DSK 13. 6. 1991, ZfVB 1997/2, 289.

kung« gegenüber dem Staat, sondern nimmt auch private Rechtssubjekte in die Pflicht. Diese sind gleichermaßen schon von Verfassungen wegen zur Geheimhaltung personenbezogener Daten verpflichtet.

Auch das Datenschutzgrundrecht ist nicht absolut gewährleistet. Beschränkungen sind zum einen zulässig, wenn die Verwendung im lebenswichtigen Interesse des Betroffenen liegt oder dieser der Verwendung zugestimmt hat (§ 1 Abs. 2 DSGVO). Darüber hinaus sind Beschränkungen des Geheimhaltungsanspruchs zur »Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen« zulässig. Ein Eingriff staatlicher Behörden unter dem Titel der zuletzt genannten überwiegenden berechtigten Interessen ist nur dann zulässig, wenn dieser (wiederum)<sup>34</sup> gesetzlich vorgesehen ist und der Erreichung eines bestimmten Zweckes dient. Stets ist unter mehreren Eingriffsvarianten die gelindeste noch zum Ziel führende zu wählen. Erhöhte Anforderungen werden dann noch für Beschränkungen des Geheimhaltungsanspruchs bezüglich »sensibler« Daten<sup>35</sup> verlangt. Die gesetzliche Ermächtigung zur Verwendung sensibler Daten darf nur zur Wahrung eines »wichtigen öffentlichen Interesses« vorgesehen werden und es müssen überdies »angemessene Garantien für den Schutz der Geheimhaltungsinteressen« der Betroffenen festgelegt werden. Der Text der Grundrechtsbestimmung räumt durch die Verwendung unbestimmter Begriffe – wie »wichtige öffentliche Interessen« und »angemessene Garantien« – allerdings erheblichen Gestaltungsspielraum ein. Solcherart gesetzliche Ermächtigungen, die einen Eingriff in das Datenschutzgrundrecht ermöglichen, sind zunächst die allgemein geltenden Bestimmungen des DSGVO 2000, BGBl I 1999/165. Für bestimmte Bereiche bestehen Spezialbestimmungen, wie eben auch die Regelungen der §§ 51 ff. SPG, die vorhin bereits erwähnt wurden und im Weiteren noch etwas eingehender dargestellt werden sollen.

#### D. Fernmeldegeheimnis

Verfassungsrechtlichen Schutz der Privatsphäre bietet zudem das Fernmeldegeheimnis. Art 10a des Staatsgrundgesetzes aus 1867

34. erinnert sei an die Eingriffsformel des Art. 8 Abs. 2 EMRK.

35. Gemäß § 4 Z. 2 DSGVO fallen darunter Daten über die rassische und ethnische Herkunft, die politische Meinung, Gewerkschaftszugehörigkeit, religiöse oder philosophische Überzeugung, Gesundheit und Sexualleben.

(StGG) statuiert in seinem ersten Satz dessen Unverletzlichkeit. Ziel dieser Bestimmung ist es, die Vertraulichkeit von Informationen zu gewährleisten, die auf einem bestimmten Kommunikationsweg übermittelt wurden. Der Inhalt der jeweiligen Kommunikation ist dabei irrelevant (Wiederin 2001, Rz. 3). Vom Schutzbereich dieses Grundrechtes erfasst ist nicht nur die »herkömmliche« Telefonie, sondern auch der E-Mail-Verkehr und die Internet-Telefonie. Geschützt ist – nach wohl überwiegender Auffassung – »bloß« der Kommunikations*inhalt*, nicht aber die so genannten äußeren Kommunikationsdaten wie z. B. gewählte Rufnummer, Zeit und Dauer der Verbindung (Wessely 1999, S. 491 ff., Wiederin 2001, Rz. 12, Feiler 2009, S. 67 f.). Und geschützt werden die Inhaltsdaten nur auf dem »Kommunikationsweg«.

Eingriffe in das Fernmeldegeheimnis sind zum einen nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung und zum anderen nur auf Grund eines richterlichen Befehles im Einzelfall zulässig. Insofern ist der Schutz des Fernmeldegeheimnisses ein qualifizierter, weil nicht nur die gesetzliche Ermächtigung, sondern zudem eine richterliche Genehmigung vonnöten ist. Dem Grundrecht auf Wahrung des Fernmeldegeheimnisses kommt demnach im Kontext der grundrechtlichen Verbürgungen noch eine besondere Stellung zu. Gesetz und richterlicher Befehl müssen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren (Wiederin 2001, Rz. 20); d. h. zwischen der Intensität des Eingriffs einerseits und dem Gewicht der den Eingriff rechtfertigenden Gründe muss eine angemessene Relation bestehen. Oder anders formuliert: Nur als besonders wichtig eingeschätzte Interessen und Ziele können schwerer wiegende Eingriffe in das Grundrecht legitimieren.

#### E. Weitere einschlägige verfassungsrechtliche Vorgaben

Durch den Schutz des Hausrechts (Art. 9 StGG 1867), das Recht auf Achtung der Wohnung (Art. 8 EMRK) sowie den Schutz des Briefgeheimnisses durch Art. 10 StGG werden weitere Aspekte der Privatsphäre geschützt. Auch dem Schutz des Hausrechts und dem Briefgeheimnis kommt insofern eine herausragende Bedeutung zu, als ein Eingriff in den Schutzbereich der genannten Grundrechte nicht nur einer gesetzlichen Ermächtigung, sondern zudem auch eines richterlichen Befehles bedarf.

### III. Ausgewählte Beispiele staatlicher Informationseingriffe

#### A. Optische und akustische Überwachung von Personen unter Verwendung technischer Mittel (Lauschangriff, Rasterfahndung, Videofalle)

Mit dem Bundesgesetz, BGBl I 1997/105, mit dem zur Bekämpfung organisierter Kriminalität besondere Ermittlungsmaßnahmen in die Strafprozessordnung eingeführt wurden (im Folgenden: BG gegen OK), wurden polizeiliche Handlungsermächtigungen geschaffen, die in Bezug auf den verfassungsrechtlich garantierten Schutz der Privatsphäre von besonderer Eingriffsintensität sind. § 136 StPO (damals: § 149d Abs. 1 StPO) legt die Voraussetzungen fest, nach denen eine Überwachung von Personen unter Verwendung technischer Mittel zur Bild- und Tonübertragung und zur Bild- und Tonaufnahme ohne Kenntnis der Betroffenen zulässig ist. Die genannte gesetzliche Bestimmung unterscheidet drei Tatbestände: Eine solche Observation ist zunächst zulässig im Falle der Entführung einer Person oder einer Geiselnahme, wenn und solange der dringende Verdacht besteht, dass eine von der Überwachung betroffene Person eine andere entführt oder sich ihrer sonst bemächtigt hat, und sich die Überwachung auf Vorgänge und Äußerungen zur Zeit und am Ort der Freiheitsentziehung beschränkt. Die Maßnahme darf demnach nur während eines gefährlichen Angriffs eingesetzt werden, um denselben zu beenden, d. h. um die Geisel zu befreien. Gemäß dieser Anordnung ist sowohl der so genannte große als auch der kleine Späh- und Lauschangriff zulässig.

§ 136 StPO ermächtigt sodann auch zum sog. »kleinen Späh- und Lauschangriff« (Abs. 1 Z. 2). Dieser beschränkt sich auf Vorgänge und Äußerungen, die zur Kenntnisnahme einer von der Überwachung informierten Person bestimmt sind, wenn dies zur Aufklärung eines Verbrechens erforderlich erscheint. Dieser Tatbestand setzt demnach voraus, dass die Observation durch eine Wanze oder eine Nadelöhrkamera mit Zustimmung einer informierten kooperierenden Kontaktperson erfolgt. Diese kann Gesprächspartnerin oder auch nur ZuhörerIn der Observierten sein (Machacek 1998, S. 553–557).

§ 136 Abs. 1 Z. 3 StPO ermächtigt sodann noch zum so genannten »großen Späh- und Lauschangriff«. Ein solcher darf u. a.

nur dann angeordnet werden, wenn der Gegenstand der Ermittlungen die Aufklärung eines mit mehr als zehn Jahren Freiheitsstrafe bedrohten Verbrechens ist oder eines Verbrechens nach § 278a Strafgesetzbuch (»Kriminelle Organisation«) oder § 278b StGB (»Terroristische Vereinigung«) oder die Aufklärung oder Verhinderung von im Rahmen einer solchen Organisation oder Vereinigung begangenen oder geplanten strafbaren Handlungen ist. Neben anderen ist eine weitere Anordnungsvoraussetzung, dass eine schwere Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu besorgen ist. Bei dieser Ermächtigung handelt es sich um besonders schwerwiegende Grundrechtseingriffe, da Betroffene ihr Verhalten nicht öffentlich setzen und sich unbeobachtet wähnen (Machacek 1998, S. 558).

§ 136 Abs. 2 StPO ermächtigt zum Einsatz der so genannten »Videofalle«, das ist eine bloß optische Überwachung eines nicht öffentlichen Verhaltens. Zwei Formen der Videofalle kommen in Betracht: Zum einen die optische Überwachung zur Aufklärung einer strafbaren Handlung, wenn sie sich auf Vorgänge außerhalb einer Wohnung oder sonstiger zum Hauswesen gehöriger Räumlichkeiten beschränkt und ausschließlich zu dem Zweck erfolgt, Gegenstände oder Örtlichkeiten zu beobachten, um das Verhalten von Personen zu erfassen, die mit den Gegenständen in Kontakt treten oder Örtlichkeiten betreten. Zum anderen, wenn die optische Überwachung zum eben erwähnten Zweck in einer Wohnung oder sonstigen zum Hauswesen gehörigen Räumlichkeit erfolgt, zur Aufklärung einer vorsätzlich begangenen, mit mehr als einjähriger Freiheitsstrafe bedrohten strafbaren Handlung, die ansonsten aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre und der Inhaber der observierten Räumlichkeit in die Überwachung ausdrücklich einwilligt. Typisches Beispiel für die Videofalle ist ihr Einsatz zur Ermittlung eines Firmendiebes (Machacek 1998, S. 558).

Des Weiteren enthält das BG gegen OK Bestimmungen über den programmgesteuerten automationsunterstützten Datenabgleich, eine Ermittlungsmethode, die besser unter dem Begriff der »Rasterfahndung« bekannt ist. Darunter versteht man das Zusammenführen von Daten aus unterschiedlichen Datenverarbeitungen, die bestimmte, den mutmaßlichen Täter kennzeichnende oder ausschließende Merkmale enthalten. Diese ist zulässig, um Personen festzu-

stellen, wenn die Aufklärung eines Verbrechens<sup>36</sup> ansonsten aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre und nur solche Daten einbezogen werden, die Gerichte und Sicherheitsbehörden für Zwecke eines Strafverfahrens oder sonst auf Grund bestehender Bundes- oder Landesgesetze ermittelt oder verarbeitet haben.

Die Ausübung dieser Ermächtigungen wird an einige weitere, insbesondere auch verfahrensrechtliche Anforderungen gebunden. So unterliegen – mit Ausnahme der Entführung einer Person oder einer Geiselnahme – sämtliche dieser Maßnahmen einem so genannten »Richtervorbehalt«; d. h. die Überwachung bedarf einer gerichtlichen Anordnung. Regelmäßig ist die Verhältnismäßigkeit zum Zweck der Maßnahme zu wahren. Das bedeutet insbesondere die Verpflichtung zur Bedachtnahme darauf, ob der angestrebte Erfolg in einem vertretbaren Verhältnis zu den voraussichtlich bewirkten Eingriffen in die Rechte unbeteiligter Dritter steht und die Prüfung der Frage, ob nicht auch mit weniger eingreifenden Maßnahmen begründete Aussicht auf den angestrebten Erfolg besteht. Die optische und akustische Überwachung ist zeitlich zu limitieren, sie darf längstens für einen Monat angeordnet werden. Sobald die Voraussetzungen für die Überwachung wegfallen, ist diese unverzüglich zu beenden und auf Grund einer unzulässigen Überwachung gewonnene Aufzeichnungen sind unverzüglich zu vernichten. Nach Beendigung einer Überwachung ist darüber zu berichten und nach rechtskräftigem Abschluss eines Verfahrens sind die gewonnenen Daten zu löschen. Nicht zuletzt unterliegt die Anordnung und Durchführung eines großen Späh- und Lauschangriffes sowie eines automationsunterstützten Datenabgleichs der Kontrolle des so genannten »Rechtsschutzbeauftragten«. Dieser hat unter anderem das Recht, eine Beschwerde gegen die Anordnung derartiger Maßnahmen zu erheben, wenn er der Ansicht ist, dass die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

Die Einführung der vorgestellten Maßnahmen stellt nun hinsichtlich der Überwachungsintensität insofern einen entscheidenden Schritt dar, als diese eine geheime Überwachung zulassen und damit die Abkehr vom »klassischen Dogma einer offenen Verbrechensbekämpfung« bewirkt wurde (Machacek 1998 S. 565).

36 Unter einem Verbrechen versteht man ein vorsätzliches Handeln, das mit lebenslanger oder mit mehr als dreijähriger Freiheitsstrafe bedroht ist.

## B. Videoüberwachung im Interesse des vorbeugenden Schutzes von Rechtsgütern

Der Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten zum vorbeugenden Rechtsgüterschutz, d. h. ohne eine konkrete Anlasstat, war zwar schon in der Stammfassung des SPG vorgesehen, er wurde aber durch die Novellen 2004 und 2005<sup>37</sup> deutlich ausgeweitet.

So ermächtigt § 54 Abs. 5 SPG dazu, Bild- und Tonaufzeichnungen bei einer »Zusammenkunft zahlreicher Menschen« herzustellen, wenn zu befürchten ist, dass es dabei zu gefährlichen Angriffen gegen Leben, Gesundheit oder Eigentum von Menschen kommen kann. Derartige Zusammenkünfte können Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes sein, ebenso aber Sportveranstaltungen, Theateraufführungen oder Musikkonzerte (Hauer/Keplinger 2005, § 54 A.16.1). Die geforderte »Befürchtung« gefährlicher Angriffe muss nicht »konkret« und auf bestimmte Tatsachen rückführbar sein, sondern es genügt, wenn nach der Art der Zusammenkunft nach der allgemeinen Lebenserfahrung abstrakt mit gefährlichen Angriffen der bezeichneten Art zu rechnen ist (Hauer/Keplinger 2005, § 54, A.16.1). Die gesetzliche Bestimmung ermächtigt zur Ermittlung personenbezogener Daten von allen Anwesenden. Ermittelt werden dürfen demnach auch Daten von Personen, die sich bloß zufällig am Ort der Zusammenkunft aufhalten. Weitere Rechtmäßigkeitsvoraussetzung ist, dass der Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten zuvor angekündigt wird und zwar auf eine solche Weise, dass er einem möglichst weiten Kreis von potenziell Betroffenen bekannt wird.

Mit der Novelle zum Sicherheitspolizeigesetz 2005<sup>38</sup> wurden Sicherheitsbehörden auch zur Videoüberwachung an so genannten »Kriminalitätsbrennpunkten« ermächtigt. Konkret haben die Behörden auf der Grundlage der Bestimmung des § 54 Abs. 6 SPG die Befugnis, an öffentlichen Orten personenbezogene Daten Anwesender mittels Bild- und Tonaufzeichnungen zu ermitteln, wenn auf Grund bestimmter Tatsachen, insbesondere wegen vorangegangener gefährlicher Angriffe, zu befürchten ist, dass es dort zu gefährlichen Angriffen gegen das Leben, die Gesundheit oder das Eigentum von Menschen kommen werde. Die Ermittlungsbefug-

37 BGBl I 2004/151 und BGBl I 2005/158.

38 BGBl I 2004/151.

nis bezieht sich demnach auf »gefährdete Orte«. Dazu zählen beispielsweise Plätze, Unterführungen, Passagen, Parkgaragen, Straßen, die erfahrungsgemäß konkret kriminalitätsgefährdet sind, etwa weil dort ein bekannter Drogenumschlagplatz liegt, oder weil es dort gehäuft zu Taschendiebstählen oder Raufereien kommt (Hauer/Keplinger 2005, § 54, A.17.2). Die Daten dürfen aufbewahrt und verwendet werden. Soweit sie nicht für Zwecke der sicherheitspolizeilichen Prävention oder für kriminalpolizeiliche Zwecke benötigt werden, sind sie nach längstens 48 Stunden zu löschen (§ 54 Abs. 6 SPG). Auch der Einsatz von Bild- oder Tonaufzeichnungsgeräten an so genannten »Kriminalitätsbrennpunkten« ist in der schon zu § 54 Abs. 5 SPG beschriebenen Art anzukündigen.

Nicht zuletzt ermächtigt die SPG-Novelle BGBl I 2005/158 die Sicherheitsbehörden zur Bild- und Tonaufzeichnung an öffentlichen Orten, wenn an diesen Orten oder in deren unmittelbarer Nähe nationale oder internationale Veranstaltungen unter Teilnahme von besonders zu schützenden Vertretern ausländischer Staaten, internationaler Organisationen oder anderer Völkerrechtssubjekte stattfinden. Voraussetzung ist das »Vorliegen einer Gefährdungssituation« und (wiederum) die vorherige Ankündigung der Ton- oder Videoaufzeichnung. Ferner müssen die Aufzeichnungen auf den unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Veranstaltung beschränkt bleiben.

Bemerkenswert sind die dargestellten Ermächtigungen zur Überwachung nun – wie schon eingangs erwähnt – insoweit, als diese Überwachung eine verdachtsunabhängige ist.

### C. Auskunftsrechte der Sicherheitsbehörden nach § 53 Abs. 3a und 3b SPG

Mit der am 28. Dezember 2007 kundgemachten Novelle zum Sicherheitspolizeigesetz, BGBl I 2007/114, wurden die Auskunftsrechte der Sicherheitsbehörden erheblich erweitert. Die relevanten Bestimmungen sollen zunächst inhaltlich dargestellt, und sodann kritisch untersucht werden. Regelmäßig handelt es sich um die Bekanntgabe von so genannten »äußeren Kommunikationsdaten« wie beispielsweise »Namen, Anschrift und Teilnehmernummer eines bestimmten Anschlusses« (§ 53 Abs. 3a Z. 1 SPG), IP-Adresse zu einer bestimmten Nachricht oder Namen und Anschrift eines Benutzers, dem eine IP-Adresse zugewiesen war, Standortdaten oder

die internationale Mobilteilnehmerkennung (IMSI) einer Endeinrichtung. Ein Auskunftsverlangen der Sicherheitsbehörden nach § 53 Abs. 3a SPG setzt voraus, dass einerseits »bestimmte Tatsachen die Annahme einer konkreten Gefahrensituation rechtfertigen« und andererseits die Sicherheitsbehörden die abgefragten Daten »als wesentliche Voraussetzung für die Erfüllung der ihnen nach diesem Bundesgesetz übertragenen Aufgaben benötigen«. Dabei scheint eine konkrete Gefahrensituation dann vorzuliegen, wenn Anzeigen oder Hinweise vorliegen, die auf das Vorhandensein einer sicherheitspolizeilichen Aufgabe schließen lassen (Feiler 2009a, S. 45); beispielsweise, wenn ein Sprengstoffattentat in einem Internet-Forum angekündigt wird. Das Auskunftsrecht nach Abs. 3a ist nicht auf bestimmte sicherheitspolizeiliche Aufgaben beschränkt, sondern kann sowohl zur Erfüllung der ersten allgemeinen Hilfeleistungspflicht (§ 19 SPG), als auch der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit (§§ 20 – 26 SPG), der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung (§ 27 SPG) oder im Rahmen des besonderen Überwachungsdienstes (§ 27a SPG) ausgeübt werden (Hauer/Kepplinger 2008, § 53 Anm. 6). Zur Auskunft verpflichtet sind zum einen die Betreiber öffentlicher Telekommunikationsdienste<sup>39</sup>, zum anderen auch die so genannten »Diensteanbieter nach dem E-Commerce-Gesetz« (§ 3 Z. 2 ECG). Dazu zählen beispielsweise Internet Access Provider, Suchmaschinen-Betreiber oder auch Hosting-Provider (Feiler 2009a, S. 46). Der Umfang des Auskunftsrechts nach Abs. 3a des § 53 SPG ist in drei Tatbestände aufgegliedert. Zunächst kann die Behörde Auskunft verlangen über »Namen, Anschluss und Teilnehmernummer eines bestimmten Anschlusses«. Geht es um die Erfüllung der ersten allgemeinen Hilfeleistungspflicht oder um die Abwehr gefährlicher Angriffe so kann nach dem zweiten Satz des § 53 Abs. 3a SPG der Anschluss auch dadurch bezeichnet werden, dass auf ein von diesem Anschluss geführtes Gespräch Bezug genommen wird. Dies hat durch die Angabe eines möglichst genauen Zeitraumes der passiven Teilnehmernummer zu erfolgen (so genannte »kleine passive Rufdatenrück Erfassung«). Nach dem zweiten Tatbestand des § 53 Abs. 3a SPG kann Auskunft über die »Internetprotokolladresse (IP-Adresse) zu einer bestimmten Nach-

39 Das sind jene Betreiber, die einer breiten Öffentlichkeit eine gewerbliche Dienstleistung anbieten, die ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen über Kommunikationswege bestehen (§ 3 Z. 9 i. V. m. Z 16 TKG).

richt und der Zeitpunkt ihrer Übermittlung verlangt werden. Und zuletzt steht es den Behörden noch zu, Namen und Anschrift eines Benutzers, dem eine IP-Adresse zu einem bestimmten Zeitpunkt zugewiesen war, abzufragen. Die zur Auskunft verpflichteten Stellen haben diese unverzüglich und kostenlos zu erteilen. Die Betroffenen werden von dieser Auskunftserteilung nicht, auch nicht im Nachhinein, informiert. Zu informieren ist allerdings grundsätzlich der Rechtsschutzbeauftragte (§ 91c Abs. 1 letzter Satz SPG) mit Ausnahme jener Auskunftsbegehren, die sich auf Namen, Anschrift und Teilnehmernummer eines bestimmten Anschlusses beschränken. Aufgabe des Rechtsschutzbeauftragten ist es in weiterer Folge, eine Einschätzung über die Verletzung der Rechte Betroffener durch das Verwenden personenbezogener Daten durch die Sicherheitsbehörden vorzunehmen. Ist er der Auffassung, dass eine solche Verletzung vorliegt, so hat er die Betroffenen zu informieren. Ist eine Information der Betroffenen nicht zulässig, so ist er befugt, eine Beschwerde an die Datenschutzkommission zu erheben.

Diese Bestimmung wirft einige, insbesondere Interpretationsfragen auf, die im gegebenen Zusammenhang bloß angedeutet, nicht aber vertieft werden sollen. Diese Fragen sind aber hier insofern von Relevanz, als sie m. E. auch in die Verfassungssphäre reichen. So werfen die gewählten Ausdrücke ein hohes Maß an Unbestimmtheit auf, deren interpretatorische Konkretisierung je nach gewähltem Ansatz auch zu sehr intensiven Grundrechtseingriffen führen können (Feiler 2009a, 48 ff.). So ist beispielsweise fraglich, ob unter dem Begriff der Teilnehmernummer auch die Voice over IP-Adressen zu verstehen sind (Feiler 2009a, S. 48 f.).<sup>40</sup> Wenn nach der Z. 2 des § 53 Abs. 3a SPG die Internet-Adresse abgefragt werden darf, so ist fraglich, ob es sich um die Absender- und/oder die Empfänger-IP-Adresse handelt. Unklar ist, wie der Begriff der »Nachricht« auszulegen ist. Fallen beispielsweise auch Postings auf Message Boards, Einträge auf Blogs oder HTTP-Requests (das ist das Aufrufen von Websites) darunter? Und ist für den Begriff der »Nachricht« die Mitteilung von Gedankeninhalten essentiell? (Feiler 2009a, S. 52 f.) Auch der bekannt zu gebende »Zeitpunkt der Übermittlung« wirft Interpretationsfragen auf. Elektronische Nachrichten verfügen stets über einen Versendungs- und Empfangszeit-

40 Nach Ansicht *Feilers* sprechen gute Gründe dagegen.

punkt, wohingegen die Übermittlung oft nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern über einen Zeitraum hinweg erfolgt.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht ist der solcherart gestattete Informationseingriff in hohem Maße bedenklich. Das nur andeutungsweise aufgezeigte hohe Maß an Unbestimmtheit der gesetzlichen Vorgaben entspricht nicht der geforderten präzisen Vorherbestimmung bei eingriffsnahen Gesetzen. Grundrechtlich problematisch ist vor allem auch, dass es sich bei den behördlichen Auskunftsrechten um geheime Informationseingriffe handelt, zumal eine Verpflichtung zur Information der Betroffenen nicht vorgesehen ist. Zwar sind – mit Rücksicht auf die schon dargestellte Judikatur des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte – heimliche Überwachungsmaßnahmen nicht schlechterdings unzulässig, sie sind allerdings nur dann mit den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar, wenn sie zum einen zur Bekämpfung des Terrorismus oder zur Bekämpfung schwerer Kriminalität eingesetzt werden, zum anderen ist verlangt, dass effektive Möglichkeiten zur Hintanhaltung von Missbrauch vorgesehen werden. Beiden Vorgaben entsprechen die österreichischen gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht. Problematisch ist des Weiteren, dass der Rechtsschutz zum Teil nur vertretungsweise – nämlich durch den sog. »Rechtsschutzbeauftragten« – wahrgenommen wird, und dieser zur Beschwerdeerhebung im Falle der Verletzung von Betroffenenrechten bloß »befugt«, nicht aber verpflichtet ist (Feiler 2009a, S. 65 ff.).

Das Auskunftsrecht der Sicherheitsbehörden nach § 53 Abs. 3b SPG setzt voraus, dass »auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen« ist, »dass eine gegenwärtige Gefahr für das Leben oder die Gesundheit eines Menschen besteht«. Unerheblich ist es dabei, wodurch diese Gefahr ausgelöst wurde – auch die Selbstgefährdung ist tatbestandsmäßig (Raschhofer 2009, S. 91 f.). Das Auskunftsrecht der Behörden besteht, um Hilfe zu leisten oder die Gefahr abzuwehren. Umfänglich erfasst sie

- die Standortdaten
- die internationale Mobilteilnehmerkennung (IMSI) der von dem gefährdeten Menschen mitgeführten Endeinrichtung.

Darüber hinaus ist die Behörde auch ermächtigt, die technischen Mittel zur Lokalisierung zum Einsatz zu bringen. Dabei gilt als

Standortdatum die geografische Lage der Funkzelle, die sich in der Kommunikationsendeinrichtung befindet (Raschhofer 2009, S. 95). Die Sicherheitsbehörde trifft die Verantwortung für die rechtliche Zulässigkeit des Auskunftsbeglehrens. Diese ist zu dokumentieren und dem Betreiber unverzüglich, spätestens aber innerhalb von 24 Stunden nachzureichen. Die ersuchte Stelle muss die Auskünfte unverzüglich, allerdings gegen Kostenersatz erbringen. Problematisch ist auch in diesem Zusammenhang, dass eine Verpflichtung zur Information Betroffener nicht besteht und der vom Rechtsschutzbeauftragten gewissermaßen vertretungsweise wahrzunehmende Rechtsschutz kein genügender ist.

#### D. Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung

Ein weiterer, als besonders intensiv zu wertender Grundrechtseingriff steht durch die – seit geraumer Zeit ausständige – Umsetzung der Richtlinie zur Vorratsspeicherung bestimmter bei der Inanspruchnahme elektronischer Kommunikationsdienste anfallender Daten unmittelbar bevor. Konkret geht es um die Umsetzung der am 15. März 2006 vom Rat und dem Europäischen Parlament beschlossenen Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden.<sup>41</sup> Diese Richtlinie war bis zum 15. September 2007, bei Ausschöpfung der möglichen Fristerstreckung bis zum 15. März 2009 umzusetzen. Österreich ist bislang mit der Umsetzung säumig.<sup>42</sup>

Die genannte Richtlinie verpflichtet die Anbieter öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste und die Betreiber öffentlicher Kommunikationsnetze – also der Telefon-, Internet-Access- und VoIP-Provider – zur Speicherung bestimmter bei der elektronischen Kommunikation anfallender Stamm-, Verkehrs- und Standortdaten. Konkret wird etwa bei der Festnetztelefonie das Speichern der Rufnummer, des Namens und der Anschrift des Anrufers und Angerufenen verlangt, darüber hinaus Beginn und Ende des Gespräches und die Art des Telefondienstes. Bei Gesprächen über das Mobiltelefon ist überdies etwa auch der Standort der Funk-

41 Abl. L 105 vom 13. 4. 2006.

42 Aus diesem Grund wurde auch Anfang Juli 2009 von der Kommission gegen Österreich ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

zelle zu speichern. Beim Internetzugang sind beispielsweise Username, Name und Anschrift des Benutzers, in zeitlicher Hinsicht die An- und Abmeldung der IP-Adresse, Rufnummer bzw. Endpunkt der Kommunikation sowie bei mobilen Geräten wiederum der Standort der Funkzelle zu speichern (Boka/Feiler 2009, S. 126 ff.).<sup>43</sup> Die genannten Daten sind mindestens sechs und höchstens 24 Monate lange zu speichern. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, diesen Zeitraum festzulegen, wobei sich der vorgelegte (österreichische) Entwurf zur Umsetzung dieser Richtlinie an der unteren Grenze von sechs Monaten bewegt.<sup>44</sup> Ziel der Richtlinie ist es, ein »wirksames Ermittlungswerkzeug« für den »Kampf gegen den Terrorismus«<sup>45</sup> und die organisierte Kriminalität in die Hand zu geben. Daten über die Nutzung elektronischer Kommunikation seien besonders wichtig und stellten daher ein wertvolles Mittel bei der Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten dar.<sup>46</sup>

Der solcherart vorgesehene Informationseingriff muss als besonders schwerwiegender Eingriff in die Privatsphäre gewertet werden. So erlauben es die gespeicherten Daten, Bewegungsprofile und soziale Profile mit besonderer Tiefe zu erstellen; z. B. lässt die Häufigkeit der Kontakte mit derselben Person Schlüsse über die Intensität einer Beziehung zu; auf der Grundlage der Standortdaten kann auf die »Bewegung« von Personen geschlossen werden; nicht zuletzt lassen sich über die angerufene Endeinrichtung (z. B. aidshilfe) auch Rückschlüsse auf den Inhalt einer Kommunikation ziehen. Demgegenüber ist zu bedenken, dass ein Umgehen des Speichervorganges durch das Verwenden von Telefonzellen oder Wertkartenhandies oder die Benutzung von anonymen E-Mail-Accounts besonders leicht möglich ist. Abgesehen davon ist die Frage der Effizienz dieser Maßnahmen zur Verbrechensbekämpfung auch mangels empirischer Untersuchungen keineswegs ausgemacht. Angesichts der Schwere des Grundrechtseingriffs einerseits und der an-

43 Eine eingehende Aufstellung der zu speichernden Daten findet sich bei *Boka/Feiler* mit einer sehr anschaulichen Übersicht auf S. 146. Die zu speichernden Datenkategorien werden nach den Kommunikationsmitteln Telefonfestnetz, Mobilfunk, Internetzugang, Internet-E-Mail und Internet-Telefonie aufgegliedert in Art. 5 der VDS-RL aufgezählt.

44 MinEnt 61 BlgNR, 23. GP, [http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME\\_00061/pmh.shtml](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00061/pmh.shtml).

45 So der 8. und 9. Erwägungsgrund der RL zur Vorratsspeicherung von Daten.

46 7. Erwägungsgrund der RL zur Vorratsspeicherung von Daten.

gedeuteten Bedenken gegenüber der Vorratsspeicherung von Kommunikationsdaten als geeignetes und wirksames Mittel zur Kriminalitätsbekämpfung andererseits ist die Maßnahme insgesamt vor dem Hintergrund des Grundrechtes auf Achtung der Privatsphäre und des Datenschutzes (wiederum) in hohem Maße bedenklich (Boka/Feiler 2009, S. 152 ff.).

Hinsichtlich der Überwachungsintensität ist die Pflicht zur Vorratsdatenspeicherung wohl als weiterer »Quantensprung« anzusehen, denn im Gegensatz zu bisherigen Ermächtigungen zu (auch verdachtsunabhängigen) Informationseingriffen ist nunmehr eine flächendeckende Aufzeichnung von Daten mit Personenbezug vorgesehen.

### E. Online-Durchsuchung

Die Einführung einer weiteren Überwachungsmaßnahme könnte unmittelbar bevorstehen. Das Regierungsprogramm für die laufende 24. Gesetzgebungsperiode sieht nämlich die Schaffung der gesetzlichen Voraussetzungen für die so genannte »Online-Durchsuchung« vor. Vorarbeiten für dieses Vorhaben wurden von einer interministeriellen Arbeitsgruppe geleistet, die ihren Bericht im März 2008 vorgelegt hat. Der Begriff der »Online-Durchsuchung« ist weder ein gesetzlicher noch ein von der Rechtswissenschaft klar umrissener. Klarheit besteht aber hinsichtlich des Begriffskernes – so handelt es sich bei der Online-Durchsuchung regelmäßig um eine geheime Überwachungsmethode, die in einem Zugriff auf ein Computersystem besteht zum Zwecke der Erhebung von Daten, die auf diesem Computer gespeichert sind oder von diesem verarbeitet werden. Gefordert ist zudem, dass zumindest eine der beiden Eingriffshandlungen, nämlich entweder das Verschaffen des Zuganges zum Computersystem oder das Ausnützen dieses Zuganges durch das Ausspähen der gespeicherten oder verarbeiteten Daten über öffentliche Kommunikationsnetze erfolgen müssen (Raschhofer 2009b, S. 171 f. und Feiler 2009a, S. 173 ff.).<sup>47</sup>

In Österreich besteht zur Zeit keine gesetzliche Grundlage für eine Online-Durchsuchung. Bestehende Eingriffsermächtigungen wie z. B. die Durchführung einer Hausdurchsuchung oder die Über-

47 Demnach liegt keine Online-Durchsuchung vor, wenn sowohl der Zugang zum System (etwa durch Installieren einer Software »vor Ort«) als auch das Erheben der Daten nicht über öffentliche Kommunikationsnetze erfolgen.

wachung des Fernmeldeverkehrs können nicht als Rechtsgrundlage herangezogen werden. Dies insbesondere deshalb nicht, weil Ermächtigungen zu Grundrechtseingriffen als Ausnahme von der Regel stets restriktiv zu interpretieren sind. Der Einsatz der Ermittlungsmethode »Online-Durchsuchung« setzt daher ein Tätigwerden des Gesetzgebers voraus. Eine solcherart gesetzliche Grundlage müsste – auch mit Rücksicht auf vom deutschen Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung vom 27. 2. 2008, 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07 und durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte<sup>48</sup> entwickelte Grundsätze – besonders strengen Anforderungen genügen. Dies vor allem deshalb, weil es sich bei der Online-Durchsuchung um eine besonders eingriffsintensive Maßnahme handelt. So führte etwa das deutsche Bundesverfassungsgericht in der zitierten Entscheidung aus, dass die Nutzung der Informationstechnik für den Einzelnen eine früher nicht absehbare Bedeutung erlangt habe,<sup>49</sup> und der Zugriff auf sämtliche Daten eines Computersystems es erlaube, sich ein umfassendes Bild vom Nutzer zu machen.<sup>50</sup> Aus dieser besonderen Eingriffsintensität folgt aber die Forderung, dass die gesetzliche Ermächtigungsanordnung eine besonders präzise sein muss. Zudem ist daran zu erinnern, dass der EGMR bei Eingriffsermächtigungen mit hohem Missbrauchspotenzial eine Kontrolle durch richterliche Organe zwar nicht für zwingend erforderlich, aber doch wünschenswert erachtet. Darüber hinaus sind eine nachträgliche Information des Betroffenen sowie wirksame Rechtsschutzmöglichkeiten vorzusehen (Raschhofer 2009a, S. 211 ff.).

#### IV. Kritische Bewertung

Die dargestellten Ermächtigungen zu staatlichen Eingriffen in die Privatsphäre des Einzelnen sind – insbesondere mit Rücksicht auf die in der jüngeren Vergangenheit geschaffenen Eingriffsbefugnisse – in hohem Maße verfassungsrechtlich bedenklich. Die diesbezüglich einschlägige Gesetzgebung weist dabei m. E. folgende »Tendenz« auf: zum einen werden in immer kürzer werdenden

48 Insbesondere die oft zitierte Entscheidung *Klass and Others vs Germany* vom 6. 9. 1978.

49 BVerfG 27. 2. 2008, 1 BvR 370/07 Rz. 171 ff.

50 BVerfG 27. 2. 2008, 1 BvR 370/07 Rz. 197.

zeitlichen Abständen weitere Eingriffstatbestände geschaffen, zum anderen werden die verfahrensrechtlichen Absicherungen deutlich geringer. Erstere Entwicklung ist nicht nur auf das Bedürfnis nach einer Vermehrung der Sicherheit zurückzuführen, sondern hat wohl auch verfassungsrechtliche Gründe. Dies deshalb, weil gesetzliche Grundlagen, die zu intensiven Grundrechtseingriffen ermächtigen, von Verfassungen wegen besonders präzise ausgestaltet sein müssen. Demgegenüber würde aber der technische Fortschritt in den Informations- und Kommunikationstechnologien, der gleichzeitig auch das Instrumentarium zu krimineller Aktivität erweitert, offene Vorgaben erfordern. Nicht zuletzt deshalb muss der Gesetzgeber wohl immer nachjustieren. Das auch erwähnte Absinken der verfahrensrechtlichen Vorkehrungen lässt sich belegen, indem man die umfassenden Vorkehrungen hinsichtlich Rasterfahndung und Lauschangriff zum einen ins Kalkül zieht und zum anderen bedenkt, dass bei den jüngeren Eingriffsermächtigungen kaum mehr ein Richtervorbehalt und in manchen Fällen nicht einmal eine nachträgliche Information Betroffener vorgesehen ist. Eine Rechtfertigung dafür ist m. E. allerdings nicht zu sehen.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen einige dieser Ermächtigungen zum staatlichen Informationseingriff ergeben sich insbesondere in folgender Hinsicht:

- Sämtliche der genannten Maßnahmen weisen eine hohe Eingriffsintensität und ein hohes Missbrauchspotenzial auf.<sup>51</sup> Das deshalb zu beachtende verfassungsrechtliche Gebot einer strengen Vorherbestimmung staatlichen Verhaltens wird m. E. vielfach nicht hinreichend berücksichtigt (siehe Punkt III. C.).
- Staatliche Eingriffsbefugnisse, die – wie die genannten – ein hohes Missbrauchspotential aufweisen, bedürfen besonderer gesetzlicher Vorkehrungen. Die sicherheitspolizeilichen Eingriffsermächtigungen lassen eine solche m. E. nicht erkennen.
- Des Weiteren entbehren nach meinem Dafürhalten einige der genannten Maßnahmen des verfassungsrechtlich geforderten effektiven Rechtsschutzes. Die (gar nicht durchgängig) vorgesehene bloß vertretungsweise Wahrnehmung des Rechtsschutzes

51 So wird beispielsweise in der Online-Ausgabe der Süddeutschen Zeitung vom 26. 5. 2009 berichtet, dass Muslime besonders oft kontrolliert werden, diese Überwachung aber eine ineffiziente ist. <http://www.sueddeutsche.de/politik/278/469831/text/print.html>.

durch den Rechtsschutzbeauftragten vermag dieser Vorgabe m. E. nicht zu genügen.

- Nicht zuletzt ist die bei Grundrechtseingriffen stets geforderte Eignung des Eingriffsinstrumentariums zur Zielerreichung eine fragwürdige. Einschlägige Studien dazu fehlen bzw. bezweifeln diese. Auch insofern widerspricht das fortschreitende Aufrüsten des Eingriffsinstrumentariums dem von Verfassungs wegen zu beachtenden Gebot des Maßhaltens.

### Literatur

Berka Walter, Die Grundrechte (1999).

Boka Manuel/Feiler Lukas, Die Vorratsdatenspeicherung von Verkehrs- und Standortdaten, in: Zankl (Hrsg.), Auf dem Weg zum Überwachungsstaat (2009) 126–170.

Dohr Walter/Pollirer Hans-Jürgen/Weihs Ernst M., Datenschutzrecht<sup>2</sup> – Kommentar (2002).

Feiler Lukas, Zur Entstehungsgeschichte des § 53 Abs. 3a und 3b SPG n. F., in: Zankl (Hrsg.), Auf dem Weg zum Überwachungsstaat (2009) 43–44.

Feiler Lukas, Die Befugnisse des § 53 Abs 3a SPG, in: Zankl (Hrsg.), Auf dem Weg zum Überwachungsstaat (2009a) 43–80.

Feiler Lukas, Die Online-Durchsuchung, in: Zankl (Hrsg.), Auf dem Weg zum Überwachungsstaat (2009b) 173–183.

Grabenwarter Christoph, Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Auflage (2007).

Grillberger Konrad, Rechtliche Grenzen der Ermittlung von Arbeitnehmerdaten im Arbeitsrecht und Datenschutzgesetz, in: FS Floretta (1983) 373–388.

Hattenberger Doris, Die Bedeutung des Datenschutzrechts für das Arbeitsverhältnis, in: Resch (Hrsg.), Die Kontrolle des Arbeitnehmers vor dem Hintergrund moderner Medien (2005) 13–68.

Hauer Andreas/Keplinger Rudolf, Sicherheitspolizeigesetz – Kommentar (2005).

Hauer Andreas/Keplinger Rudolf, Sicherheitspolizeigesetz – Polizeiausgabe<sup>10</sup> (2008).

Knyrim Rainer, Datenschutzrecht (2003).

Krempel Stefan, Gläsern im Netz – EU-Parlament segnet massive Überwachung der Telekommunikation ab, c't 2006, Heft 1, 18–20.

Kunnert, Die abschnittsbezogene Geschwindigkeitsüberwachung (Section Control) aus datenschutzrechtlicher Sicht, ZVR 2006/17, 78–88.

Kunnert Gerhard, Big Brother in U-Bahn, Bus und Bim – Videoaufzeichnung in öffentlichen Verkehrsmitteln aus datenschutzrechtlicher Sicht, Juridikum 2006a, 42–50.

Kunnert Gerhard, Der sicherheitspolizeiliche Griff nach Telekommunikationsdaten, in: Jahnel (Hrsg.), Jahrbuch Datenschutzrecht und E-Government 08 (2008) 83–131.

- Lachmayer Konrad, Demokratischer Überwachungsstaat im rechtsstaatlichen Spannungsfeld, in: *juridikum*, 18. Jahrgang (2006) 30–33.
- Löschnigg Günther, Biometrische Daten und Arbeitsverhältnis, *ASoK* 2005, 37–42.
- Machacek Rudolf, Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in Österreich, *ÖJZ* 1998, 553–565.
- Marhold Franz, Datenschutz und Arbeitsrecht (1986).
- Öhlinger Theo, Verfassungsrecht<sup>8</sup> (2009).
- Peissl Walter, Überwachung und Sicherheit: Eine fragwürdige Beziehung, in: Nentwich/Peissl (Hrsg.), *Technikfolgenabschätzung in der Österreichischen Praxis – Festschrift für Gunter Tichy* (2005) 73–90.
- Raschhofer Maximilian, Die Befugnisse des § 53 Abs 3b SPG, in: Zankl (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Überwachungsstaat* (2009) 91–104.
- Raschhofer Maximilian, Die Online-Durchsuchung, in: Zankl (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Überwachungsstaat* (2009a) 171–225.
- Rill Heinz-Peter, Das Grundrecht auf Datenschutz, in: Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung (Hrsg.), *Datenschutz in der Wirtschaft* (1981) 15–50.
- Simon Christian, Grundsätzliches zu technischen staatlichen Überwachungsmaßnahmen, in: Zankl (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Überwachungsstaat* (2009) 27–42.
- Sorger Verena, Übermittlung von Fluggastdaten in die USA, in: Jähnel (Hrsg.), *Jahrbuch Datenschutzrecht und E-Government* 08 (2008) 191–205.
- Souhrada-Kirchmayer Eva, Section Control im Lichte der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, in: Jähnel (Hrsg.), *Jahrbuch Datenschutzrecht und E-Government* 08 (2008) 161–171.
- Tichy Gunther/Peissl Walter, Beeinträchtigung der Privatsphäre in der Informationsgesellschaft, in: Österreichische Juristenkommission (Hrsg.), *Grundrechte in der Informationsgesellschaft* (2001) 24–48.
- Wessely Wolfgang, Das Fernmeldegeheimnis – ein unbekanntes Grundrecht? *ÖJZ* 1999, 491–498.
- Westphal Dietrich, Die Richtlinie zur Vorratsspeicherung von Verkehrsdaten – Neues aus Brüssel zum Verhältnis von Sicherheit und Datenschutz in der Informationsgesellschaft, *juridikum* 2006, 34–41.
- Wiederin Ewald, in: Korinek/Holoubek (Hrsg.), *Bundesverfassungsrecht, Art. 10a StGG* 4. Lieferung (2001).
- Wiederin Ewald, in: Korinek/Holoubek (Hrsg.), *Bundesverfassungsrecht, Art. 8 FMRK* 5. Lieferung (2002).

# DOMÄNEN DER MENSCHENRECHTE

Matthias C. Kettemann | Markus Möstl

## Der Königsweg zur Verbindung von Menschenrechten und Sicherheit

### Der Beitrag des Konzeptes menschlicher Sicherheit zur Friedenskultur

#### 1. Eine neue Blickweise

Seit Beginn des »Kriegs gegen den Terror« werden Menschenrechte und Sicherheit oft als Gegensatzpaar betrachtet: Wer Sicherheit erreichen will, so wird national wie international argumentiert, muss auf die Durchsetzung menschenrechtlicher Ansprüche verzichten. Doch stehen Menschenrechte und Sicherheit tatsächlich in einem Widerspruch – noch dazu in einem unauflöslichen? Eine Skizzierung der komplexen Abwägungsprozesse (2.), in denen oft aus ideologischen Gründen Freiheit zu Gunsten von Sicherheit eingeschränkt wird, bereitet den Boden für ein vermittelndes Konzept, dessen zentraler Gehalt ein individuumorientierter Sicherheitsbegriff ist. Dieses Konzept, das Sicherheit und Freiheit (und damit Menschenrechte) gleichzeitig garantiert, ist das Konzept der *menschlichen Sicherheit* (3.). Dieses präventiv konzipierte, menschenrechtlichen Bedrohungsszenarien ganzheitlich begegnende Konzept erlaubt, die internationalen Beziehungen im Lichte der Interessen des Einzelmenschen zu sehen. Das ist revolutionär, zumal das internationale System bislang primär von Staaten und deren Versuchen zur Interessenswahrung determiniert wurde.<sup>1</sup>

Während das Konzept der menschlichen Sicherheit von manchen Staaten heftig kritisiert wurde, erhellt ein Blick auf die Praxis der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union und der Friedenswahrungs- und Friedensschaffungspolitik der Vereinten Nationen, dass sein Einfluss erheblich ist (4.). Der Beitrag schließt mit der Erkenntnis, dass eine gelebte Kultur des Friedens

1 Die beiden Autoren sind unter der Leitung von Univ.-Prof. Mag. Dr. Wolfgang Benedek vom Institut für Völkerrecht der Karl-Franzens-Universität Graz in einem vom Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank finanzierten Projekt zur »Zukunft der Sicherheit« tätig. Der Beitrag fasst zentrale Erkenntnisse des Projektes zusammen.

nur dann entstehen kann, wenn Menschenrechte und Sicherheit gemeinsam gedacht werden. Die dafür notwendige Neubewertung der politisch-rechtlichen Verfassung der internationalen Beziehungen setzt einen vom Konzept der menschlichen Sicherheit informierten Blick voraus. Dieser Beitrag tritt an, seine Konturen aufzuzeigen und seine Bedeutung für die Friedenskultur klarzustellen.

## 2. Bedrohungsszenarien im Wandel

»Das goldene Zeitalter der Sicherheit«, schrieb Stefan Zweig in seinem brasilianischen Exil, sei schon durch den ersten Weltkrieg beendet worden. In seinen posthum veröffentlichten Memoiren »Die Welt von Gestern. Erinnerungen eines Europäers« erinnerte er daran, dass Sicherheit nicht mehr als von allen Menschen geteiltes »Lebensideal« gelten könne. Zwei Weltkriege hätten die Menschheit entzaubert (Zweig 1942/1970, S. 15). Dennoch wird die Sicherheit heutzutage (wieder) als allgemeines politisches Ideal gesehen –, und unter dem Deckmantel der Sicherheitsförderung eingeführte Maßnahmen werden kritiklos von der Bevölkerung akzeptiert. Innenministerin Fekter ordnete denn auch ihre Reformpläne für das Asylrecht dem Plan unter, Österreich zum »sichersten Land der Welt« (ORF.at 2009) zu machen. Menschenrechte werden unter Verweis auf diffuse Bedrohungsszenarien eingeschränkt; eine flächendeckende Videoüberwachung eingeführt; die staatliche Datenallmacht ausgebaut. Das Grundproblem hinter diesem Ansatz ist, dass Sicherheit und Menschenrechte (als Manifestation der Freiheit der Menschen) im traditionellen Verständnis von Sicherheit als Gegensatzpaar verstanden werden (Benedek 2004; Kettmann 2009). Offengelegt wird diese Dichotomie etwa im »Kampf gegen den Terror«, der, grob simplifizierend und unter Ausblendung entscheidender Problemstellungen, auf eine Frage heruntergebrochen wird: Wollt ihr Freiheit oder Sicherheit? Oder, wie es US-Präsident Bush 2001 formulierte: »You are either with us, or with the terrorists.« Tertium non datur?

Der Wandel der Konfliktformen, die Vielzahl neuer Bedrohungsszenarien und ein verändertes Verständnis des Staates und des Verhältnisses zwischen Staaten und Einzelmensch machen indes eine Aktualisierung der Sicherheitskonzeption notwendig. Dabei hat das Individuum verstärkt ins Zentrum der Betrachtung zu rücken.

Nicht der Staat, sondern der Einzelmensch ist als Zentralfigur politischer Konzepte zur Lösung internationaler Konflikte zu begreifen. Staaten – und diese Erkenntnis ist zentral – sind nicht mit intrinsischer moralischer Autorität ausgestattet (Beitz 1979, S. 181 f.), sondern lediglich Mittel zum Zweck: politische Einheiten, die entstanden sind, den Schutz des Individuums zu garantieren. Dass Individuen Staaten gründen, damit diese dann die Menschen vor sich und Gefahren von außen schützen, lesen wir schon bei Thomas Hobbes. Relativ neu ist indes die Erkenntnis, dass Staaten nur insoweit einen rechtsmoralischen Rang haben, als sie ihrem Zweck – dem Schutz des Einzelnen – gerecht werden, indem sie sich, wie Otfried Höffe schreibt, »dem universalen Rechts- und Demokratiegebot« (2001, S. 15) unterwerfen.

Während internationale Sicherheit traditionell als Sicherheit von Staaten vor anderen Staaten (und gegen sie) konzipiert war, sind vor allem nach dem Zeitenbruch nach Ende des Kalten Krieges neue Bedrohungsszenarien entstanden. Konflikte werden vermehrt intern und ohne Beteiligung fremder Staaten geführt. Während in traditionellen Kriegen ein Großteil der Betroffenen Militärangehörige waren, sind in modernen Konflikten die Mehrheit der Opfer Zivilisten. *State failure*, das Scheitern von Staaten, bedroht die Sicherheit von Menschen ebenso wie die sich intensivierenden Eingriffe von Staaten in die Privatsphäre. Andere Bedrohungen lassen sich überhaupt nicht mehr oder nicht unmittelbar auf staatliches Handeln oder Unterlassen zurückführen, sondern haben natürliche Ursachen, wie Tsunamis, klimabedingte Migrationsströme und Epidemien. (Dass diese auch von Menschen beeinflusst werden können (z. B. durch den menschlichen Beitrag zum Klimawandel), beschädigt die grundsätzliche Erkenntnis nicht.) Weiters nimmt die Bedeutung von nichtstaatlichen Akteuren als Ursprünge von Bedrohungen zu, etwa in Form von organisierter Kriminalität, Terrorismus oder Menschenhandel. In diesen Kontexten greifen traditionelle Sicherheitskonzepte zu kurz. Sie versagen auch bei der internationalen Gewährung von Sicherheit in Konflikt- und Post-Konfliktsituationen, in denen die Bedürfnisse besonders verletzlicher Gruppen, wie Frauen, Kinder und Binnenvertriebene, verstärkt berücksichtigt werden müssen. Wie kann nun Sicherheit vor dem Hintergrund dieser Herausforderung neu und ganzheitlicher konzipiert werden?

### 3. Die konzeptuelle Antwort auf aktuelle Bedrohungsszenarien: menschliche Sicherheit

Das Konzept menschlicher Sicherheit ist ein politisches Konzept mit rechtlichen Implikationen. Es ist ein Sicherheitsmodell mit insofern paradigmatischem Potenzial für die internationalen Beziehungen, als es für eine neue Einordnung von Gefährdungsherden und ein menschliches Konzept der Sicherheit streitet. Sein Ziel ist es, staatliche Souveränität und die Interessen des Individuums in Balance zu setzen. Das Konzept menschlicher Sicherheit ergänzt staatenorientierte Sicherheitskonzepte, indem es Bedrohungen einschließt, die nach dem klassischen Sicherheitsbegriff nicht als Gefährdungsquellen wahrgenommen wurden. Das Konzept erweitert die Zahl relevanter Akteure und befördert einen Wandel des Einzelnen zum zentralen Schutzsubjekt (vgl. Benedek 2005; Oberleitner 2005; Tadjbakhsh/Chenoy 2007). Der Begriff menschlicher Sicherheit ist holistisch und nicht sektoral, partizipativ und nicht exklusiv sowie dort präventiv, wo sich der klassische Sicherheitsbegriff reaktiv zeigt (Benedek 2005, S. 35). Menschliche Sicherheit basiert auf dem Wertesystem der Menschenrechte und Menschenwürde (Benedek 2005; Oberleitner 2006; Benedek/Kettemann 2008) und unterhält ein enges Verhältnis zur menschlichen Entwicklung. Dennoch muss es von beiden Konzepten – gemeinsam bilden sie ein ›goldenes Dreieck‹ – unterschieden werden. Menschliche Sicherheit ist ohne die Sicherung der Menschenrechte nicht möglich, ebenso wenig menschliche Entwicklung ohne ein Mindestmaß an menschlicher Sicherheit. Alle drei Konzepte sind miteinander verknüpft, bedingen einander und verstärken sich gegenseitig.

Vor dem Hintergrund der neuen Bedrohungsszenarien tritt das Konzept der menschlichen Sicherheit an, den Schutz des Einzelnen sicher zu stellen. Während Aspekte des Konzeptes, etwa seine zwei konstituierenden Elemente, ›Freiheit von Furcht‹ und ›Freiheit von Not‹, schon in den Roosevelt'schen ›Vier Freiheiten‹ enthalten sind, kann die Einführung der ›menschlichen Sicherheit‹ in den internationalen Diskurs an der Veröffentlichung des Berichtes über menschliche Entwicklung des Entwicklungsprogrammes der Vereinten Nationen von 1994 (UNDP 1994) festgemacht werden. Dieser brachte eine Erweiterung des Sicherheitsbegriffs, der nun auch politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche, persönliche

und gesundheitliche Sicherheit sowie Ernährungs- und Umweltsicherheit einschloss.

Die internationale Relevanz des Konzeptes ist auch dem Millenniumsbericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen von 2000 zu verdanken, der – unter Rückgriff auf Roosevelt – erneut auf die beiden Dimensionen der menschlicher Sicherheit (Freiheit von Furcht und Freiheit von Not) verwies. Diese entsprechen in menschenrechtlicher Hinsicht den bürgerlichen und politischen sowie den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (VNGS, 2000).

Im Zusammenhang mit der Entwicklung des Konzeptes menschlicher Sicherheit ist weiters die Einführung der Schutzverantwortung (»Responsibility to Protect«, R2P) in den internationalen Sicherheitsdiskurs zu sehen. Die International Commission on Intervention and State Sovereignty stellte in ihrem Bericht (ICISS 2001) Kriterien auf, unter denen ein Staat bzw. die Staatengemeinschaft bei massiven Menschenrechtsverletzungen in anderen Staaten eingreifen darf. Die Schutzverantwortung wird heute oft im Kontext von menschlicher Sicherheit diskutiert, spiegelt das Konzept jedoch nicht in seiner Gesamtheit wider.

Ein entscheidendes Jahr für die Entwicklung des Konzeptes der menschlichen Sicherheit stellte schließlich der Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen »In Larger Freedom« von 2005 (VNGS 2005) dar, in dem dieser die Anerkennung der Interdependenz von Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten forderte. Dieser ganzheitliche Ansatz ist der menschlichen Sicherheit ebenfalls eigen. Im Ergebnisdokument des Weltgipfels der Vereinten Nationen von 2005 einigten sich die Staaten darauf, das Konzept definieren zu wollen (VNGV 2005, 143). Das zeigt die Bedeutung, die menschliche Sicherheit auf internationaler Ebene inzwischen genießt, aber zugleich, dass es noch kein abschließend diskutiertes Konzept ist, sondern je nach Anwendungsbereich operationalisiert werden muss.

Drei Jahre später, im Mai 2008, erinnerte sich die Generalversammlung der Vereinten Nationen ihres Bekenntnisses im Schlussdokument des Weltgipfels und debattierte kontrovers und konstruktiv über den Gehalt des Konzeptes und seine normativen Auswirkungen. Der damalige Präsident der Generalversammlung, Srgjan Kerim, rief zu einer »neuen Kultur der internationalen Be-

ziehungen« auf – mit der »menschlichen Sicherheit im Zentrum« (Vereinte Nationen 2008). Diese neue Kultur der internationalen Beziehungen, die vom Konzept menschlicher Sicherheit geleitet und inspiriert wird, kann – wir werden dies noch zeigen – eine aktive Friedenskultur sein.

Das Konzept menschlicher Sicherheit befähigt die internationale Gemeinschaft aus mehreren Gründen, auf die besonderen Bedrohungsszenarien in Konflikt- und Post-Konfliktsituationen proaktiv zu agieren: Als holistischer Ansatz erfasst das Konzept die multidimensionale Dimension von Friedenseinsätzen besser und erlaubt den Einbezug nicht-militärischer Gefahren und Verletzlichkeiten schon in der strategischen Planungsphase und nicht erst bei der taktischen Umsetzung. Das Konzept menschlicher Sicherheit ist weiters gender-sensibel, verbindet den militärischen und zivilen Sektor des Krisenmanagements und fördert – als individuumszentrierter Ansatz – das Empowerment der Zivilgesellschaft auf allen Ebenen. State-building-Missionen, die vom Konzept menschlicher Sicherheit inspiriert sind, beruhen auf einem Bottom-up-Ansatz und heben die Bedeutung von Rechtsstaatlichkeit, guter Regierungsführung, Demokratie und Rechenschaftspflicht hervor.

Angesichts der konzeptuellen Entwicklung von menschlicher Sicherheit und deren Einführung in den internationalen Sicherheitsdiskurs soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, welche praktische Relevanz das Konzept vor und in Missionen der Vereinten Nationen und, als regionales Beispiel, jenen der Europäischen Union hat.

#### 4. Menschliche Sicherheit im Praxistest: Erfahrungen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union

Auf Ebene der *Vereinten Nationen* sind zahlreiche Resolutionen beschlossen worden, die vom Konzept menschlicher Sicherheit inspiriert scheinen. Dazu gehören einmal Resolutionen zum Schutz von Zivilisten, insbesondere Journalisten, in bewaffneten Konflikten (VNSR-Res. 1265 [1999], 1738 [2006]), zum Schutz von Kindern (VNSR-Res. 1314 [2000], 1612 [2005]) und von Frauen in bewaffneten Konflikten (VNSR-Res. 1325 [2000], 1820 [2008]).

Als Zeichen der Fokussierung auf besonders verletzte Gruppen dienen auch die Kinderschutzstrategie der Vereinten Natio-

nen, die Ernennung eines Sondervertreters des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für den Schutz von Kindern, die Kooperation mit UNICEF sowie die Entsendung von Kinderschutzberatern in Friedensmissionen. Neben Kindern und Frauen steht auch der Schutz von in bewaffneten Konflikten Binnenvertriebenen hoch auf der Agenda der Vereinten Nationen, die dadurch einmal mehr den sich wandelnden Charakter von ursprünglich internationalen Konflikten Rechnung trägt. Zum Schutzinstrumentarium der Vereinten Nationen für Binnenvertriebene gehören inzwischen unter anderem die Richtlinien für die Behandlung von Binnenvertriebenen und die Ernennung eines Sondervertreters des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für diese.

Die Vereinten Nationen haben ebenso erkannt, dass Bedrohungen für die Gesundheit (etwa durch HIV/Aids; VNSR-Res. 1308 [2000]) oder durch den Klimawandel (VNGV-Res. 63/281 [2009]) eine Sicherheitsgefahr darstellen können. Ein klassischer, rein staatenorientierter Sicherheitsbegriff trägt diese Schlussfolgerung nicht. Schließlich stehen zentrale internationale Verträge der letzten Jahre, wie die Konvention gegen Anti-Personen-Minen (1997), das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofes (1998) und die Konvention gegen Streuminen (2008) ebenso in der geistigen Tradition des Konzeptes menschlicher Sicherheit.

Auf regionaler Ebene hat sich das Konzept menschlicher Sicherheit in der *Europäischen Union* am stärksten verfestigt (Möstl 2009). Doch welche konkrete praktische Bedeutung hat es für die Friedensmissionen der EU?

Zwei Berichten ist es zu verdanken, dass die Bedeutung und das Potenzial der menschlichen Sicherheit für das strategische Krisenmanagement und die Planung von Friedensoperationen offengelegt wurden. Im »Barcelona-Bericht« von 2004 schlug die vom Hohen Repräsentanten für Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, eingesetzte Human Security Study Group eine »Human Security Doctrine for Europe« vor und entwickelte sieben Prinzipien, an denen sich Missionen zu orientieren hätten, darunter so wesentliche Ansätze wie der Bottom-up-Approach und das Primat der Menschenrechte. (Study Group on Europe's Security Capabilities, 2004). Drei Jahre später folgte der »Madrid-Bericht« (Human Security Study Group 2007) über einen »europäischen Weg der Sicherheit«. Beiden Berichten, die ungeachtet ihrer Bedeutung kei-

ne nachhaltige Konkretisierung des Konzeptes für die Europäische Sicherheit- und Verteidigungspolitik leisteten, war eine enge Konzeption von menschlicher Sicherheit eigen: die bürgerlich-politische Dimension der Freiheit vor Furcht wurde zu Ungunsten der sozioökonomischen Freiheit von Not betont. Es bleibt fraglich, ob menschliche Sicherheit unter Ausblendung dieses essenziellen Aspektes tatsächlich ein »neues strategisches Narrativ« (Kaldor/Martin/Selchow 2007) für Europa zu werden vermag – oder nur eine harmlose »Erzählung« ohne sicherheitspolitische Implikationen.

Allerdings bestehen auf europäischer Ebene durchaus weitere konkrete Hinweise auf eine menschenorientierte Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Schon die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 (Europäischer Rat, 2003) betont, dass sich »kein Konflikt [...] mit rein militärischen Mitteln lösen [lasse]«. Im Umsetzungsbericht von 2008 wird menschliche Sicherheit explizit erwähnt, wobei festgestellt wird, dass die Europäische Union bereits daran arbeite, menschliche Sicherheit zu fördern: »We have worked to build human security, by reducing poverty and inequality, promoting good governance and human rights, assisting development, and addressing the root causes of conflict and insecurity [...]« (Report on the Implementation of the European Security Strategy, 2008.). Weiters hat die Europäische Union Richtlinien und Verhaltensvorschriften für die Ausgestaltung von europäischen Friedensoperationen entwickelt. Zu diesen auch international Maßstäbe setzenden Dokumenten gehören die Richtlinien über das Mainstreaming von Menschenrechten in ESVP-Missionen (Generalsekretariat des Rates, 2008), die Allgemeinen Verhaltensvorschriften für ESVP-Operationen (Rat der Europäischen Union, 2005) und die Richtlinien zum Schutz der Zivilbevölkerung (Rat der Europäischen Union, 2003) und von Kindern in bewaffneten Konflikten (Rat der Europäischen Union, 2008a). Die Gendersensibilität des Konzeptes menschlicher Sicherheit findet ihren Ausdruck in den Richtlinien über Gewalt gegen Frauen und Mädchen und zur Bekämpfung jeder Form der Diskriminierung (Rat der Europäischen Union, 2008b), in den Schlussfolgerungen des Rates von 2006 (Rat der Europäischen Union, 2006a) sowie in einer Checkliste zur Gewährleistung von Gender Mainstreaming und zur Umsetzung der Sicherheitsrats-Resolution 1325 über den Schutz von Frauen im bewaffneten Konflikten in ESVP-Operationen (Rat der Europäischen Union, 2006b).

Der zentralen Bedeutung des bottom-up-Ansatzes für die nachhaltige Befriedung von Konfliktregionen wird durch ein Dokument zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und NGOs (Rat der Europäischen Union, 2006c) Rechnung getragen.

Neben militärischen Dimensionen hat die Europäische Union im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik auch zivile Instrumente eingeführt. In der Praxis wurden gerade polizeiliche Missionen und Operationen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit durchgeführt. In jüngster Vergangenheit hat sich zudem gezeigt, dass die zivil-militärische Zusammenarbeit entscheidend zum Erfolg der Mission beitragen kann. Zwar ist die EU vertraglich zur Einhaltung und Förderung der Menschenrechte in ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik verpflichtet, doch findet sich diese Verpflichtung nicht explizit in allen operativen Mandaten. Dies ist umso überraschender, als der Schutz von Zivilisten, Binnenvertriebenen und Flüchtlingen – etwa für die Mission im Tschad – eine wesentliche Aufgabe darstellt. Besser wurde die Umsetzung von Menschenrechten als Bestandteil des Mandates in der Aceh Monitoring Mission gelöst. Die Mission im Tschad hingegen kann als Beispiel für die positive Rolle von Gender-Beratern herangezogen werden. Wertvolle, für den Erfolg der Mission bedeutende Informationen konnten dadurch gewonnen werden, dass Gender-Berater einen Bewusstseinswandel bei Vertretern des Militärs herbeigeführt haben: tschadische Frauen wurden so nicht mehr als Schutzobjekte, sondern als Gesprächspartner begriffen.

Die Beispiele aus der Praxis der Vereinten Nationen und der Europäischen Union haben gezeigt, wie das Konzept menschliche Sicherheit die strategische Planung und die operationelle Umsetzung dieser Missionen beeinflussen kann. Dennoch ist die Implementierung des Konzeptes noch lange nicht abgeschlossen. Welche Schlussfolgerungen lassen sich vor diesem Hintergrund für das Potenzial des Konzeptes menschliche Sicherheit als Inspirationsquelle und Transmissionsriemen für eine aktive Friedenskultur ziehen?

## 5. Schlussfolgerungen für Friedenskultur

Eine aktive Friedenskultur ist in der Welt von heute mit ihren neuen Bedrohungsszenarien, die teils aus staatlichem Handeln, teils aus seinem Unterlassen und teils ohne sein unmittelbares Zutun

entstehen, in einer Welt asymmetrischer Konflikte unter Beteiligung neuer internationaler Akteure, in einer Welt, die sich aktuell mit großen ökonomischen Herausforderungen konfrontiert sieht und die darob Gefahr läuft, den Schutz der Menschenrechte hintanzustellen, nur möglich, wenn sie von einer neuen Kultur der internationalen Beziehungen geprägt ist, die vom Konzept menschlicher Sicherheit geleitet und inspiriert wird.

Das Konzept menschliche Sicherheit ist ebenso ganzheitlich ausgerichtet, wie dies effektive Friedensmissionen sein müssen. Sein Sicherheitsmodell überwindet die Unfähigkeit realistischer und neorealistischer Modelle, auf Bedrohungen zu antworten, die ihren Ursprung im Staat selbst haben. Hinsichtlich möglicher Gefahrenherde hat das Konzept eine Wahrnehmungsbreite, die über liberale oder feministische Sicherheitskonzeptionen hinausgeht. Die Werte, die Vertreter des Konzeptes menschliche Sicherheit zu schützen antreten, gehen weit über Werte wie Staatensouveränität und effektive Gewaltausübung (wie bei realistischen Sicherheitsmodellen) oder den Schutz demokratischer Institutionen und das Funktionieren von Marktwirtschaften (wie liberale Sicherheitstheorien) hinaus.

Der Fokus auf das Individuum – als wichtigstem Nutznießer des Friedens – bedeutet indes nicht, dass der Staat aus der Pflicht entlassen wird. *Failed states* stellen eine große Gefahr für Menschenrechte (nach innen) und Frieden (nach außen) dar. Daher befördert das Konzept auch keine dekonstruktivistische Relativierung von Staaten: Menschliche Sicherheit kann ohne Staaten nicht effektiv gesichert werden. Was das Konzept jedoch anstrebt, ist eine Neufokussierung des internationalen Handelns von Staaten und internationalen Organisationen auf das Individuum. Anders gewendet: Menschliche Sicherheit ergänzt staatliche Sicherheit und ermöglicht es, Sicherheit neu (nämlich als Sicherheit des Einzelnen) zu denken, ersetzt erstere aber nicht.

Konkret bietet ein von menschlicher Sicherheit getragener Politikansatz die Möglichkeit einer Neukonzeption von Friedenseinsätzen und leistet so einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Neugestaltung des Systems der internationalen Friedenssicherung. Das Konzept bringt nicht nur eine effizientere Ressourcennutzung und eine erhöhte Erfolgswahrscheinlichkeit mit sich, sondern entspricht der Entwicklung von Völkerrecht zur stärker-

ren Berücksichtigung der menschlichen Dimension – seiner Humanisierung.

Kritischen Stimmen zum Trotz, die dem Konzept seine inhaltliche Breite vorwerfen, hat sich die menschliche Sicherheit in der Praxis der Friedensmissionen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union als höchst relevant erwiesen. Allerdings zeigen selbst die Staaten der EU eine gewisse Zurückhaltung dabei, explizit auf das Konzept zu verweisen. Eine entsprechende Textierung stellte ein wichtiges Signal dar, wie auch die Ausbuchstabierung des Menschenrechtsschutzes als Missionsziel.

Nach einer Phase der konzeptuellen Festigung in den letzten zehn Jahren liegt nun die größte Herausforderung für die Konzept menschlicher Sicherheit in der Übersetzung existierender Vorgaben (wie Resolutionen, Richtlinien und Planungsdokumenten) in die operative Praxis. Der politische Auftrag ist klar. Nun liegt es an den militärischen Planungsstäben, unter Mithilfe von entsprechenden Beratern und der Zivilgesellschaft, die existierenden Vorgaben zu operationalisieren, konkrete, machbare Aufgaben zu definieren und diese vor Ort durch entsprechend vorgebildetes Personal (zivil und militärisch) umzusetzen. Die demokratische Kontrolle von Friedensmissionen durch eine informierte Zivilgesellschaft und ihre Mitwirkung bei der Umsetzung der Richtlinien ist noch unterentwickelt. Dies liegt auch an der mangelnden Transparenz, da militärische Planungs- und Evaluierungsdokumente regelmäßig der Geheimhaltung unterliegen.

Aller Umsetzungshindernisse ungeachtet, kann das Konzept menschlicher Sicherheit ein Katalysator für die Humanisierung des Völkerrechtes und der Kultur der internationalen Beziehungen sein. Seine rechtlichen Auswirkungen sind noch begrenzt, seine politische Relevanz indes unbestritten. Je nach Blickpunkt leitet es entweder einen *Paradigmenwechsel* ein oder leistet zumindest die konzeptuelle Vorarbeit für einen grundlegenden *Perspektivenwechsel*. Das Konzept menschlicher Sicherheit rückt den Einzelnen ins Zentrum – und gibt ihm jene Funktion, die ihm zusteht: entscheidendes Referenzsubjekt von friedensschaffenden Maßnahmen und Träger einer gelebten Friedenskultur zu sein.

**Literatur**

- Beitz, Charles R.: *Political Theory and International Relations*, Princeton 1979.
- Benedek, Wolfgang: *Human Security and Prevention of Terrorism*, in: Wolfgang Benedek, Wolfgang/Alice Yotopoulos-Marangopoulos (Hg.), *Anti-Terrorist Measures and Human Rights*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2004, 171–184.
- Benedek, Wolfgang: *Der Beitrag des Konzeptes der menschlichen Sicherheit zur Friedenssicherung*, in: Klaus Dicke/Stephan Hobe/Karl-Ulrich Meyn/Anne Peters/Eibe Riedel/Hans-Joachim Schütz/Christian Tietje (Hg.): *Weltinnenrecht, Liber amicorum Jost Delbrück*, Berlin: Duncker & Humblot 2005, 25–36.
- Benedek, Wolfgang: *Human Rights and Human Security: Challenges and Prospects*, in: Alice Yotopoulos-Marangopoulos (Hg.), *L'Etat Actuel des Droits de l'Homme dans le Monde, Defis et Perspectives*, Conférence internationale à l'occasion du 25e anniversaire d'activités de la FMDH, Paris: Editions A. Pedone 2006, 97–110.
- Benedek, Wolfgang and Kettemann, Matthias C., *Menschliche Sicherheit und Menschenrechte*, in: Claudia Ulbert/Sascha Werthes (eds.), *Menschliche Sicherheit. Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven*, Nomos, Baden-Baden 2008, 94–109.
- Benedek, Wolfgang, *Human Security and Human Rights Interaction*, in: Moufida Goucha/John Crowley (Hg.), *Rethinking Human Security*, *International Social Science Journal* 2008, 7–17.
- Europäischer Rat, *Ein sicheres Europa in einer sicheren Welt*, Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12. Dezember 2003.
- Generalsekretariat des Rates, *Mainstreaming Human Rights and Gender into European Security and Defence Policy – Compilation of relevant documents*, Brüssels, 2008, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/hr/news144.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/hr/news144.pdf).
- Generalsekretär der Vereinten Nationen (VNGS): *We, the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century. Millenniumsbericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen von 2000*, <http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm>.
- Generalsekretärs der Vereinten Nationen (VNGS): *In Larger Freedom. Towards development, security and human rights for all*, Bericht des Generalsekretärs, VN Dok. A/59/2005 vom 21. März 2005.
- Generalsversammlung der Vereinten Nationen (VNGV): *2005 World Summit Outcome*, VN Dok. A/RES/60/1 vom 24. Oktober 2005.
- Höffe, Otfried, *Globalität statt Globalismus. Über eine subsidiäre und föderale Weltrepublik*, in: Matthias Lutz-Bachmann und James Bohman (Hrsg.), *Weltstaat oder Staatenwelt. Für und wider die Idee einer Weltrepublik*, Frankfurt: Suhrkamp, 2002, 8–31.
- Human Security Study Group (HSSG): *A European Way of Security. The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Proposal and Background Report*, (2007), <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/PDFs/Madrid%20Report%20Final%20for%20distribution.pdf>.

- International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect (2001), <http://www.iciss.ca/report-en.asp>.
- Kaldor, Mary H./Martin, Mary E./Selchow, Sabine: Human security: a new strategic narrative for Europe, *International Affairs* 2 (2007) 83, 273–288.
- Kettemann, Matthias C., *Harmonizing International Constitutional Law and Security: the Contribution of the Concept of Human Security* (forthcoming 2009).
- Möstl, Markus, »Human Security and the European Security and Defence Policy: Achievements and Challenges«, in: Ferrándiz Francisco (ed.), *Multidisciplinary Perspectives on Peace and Conflict: A View from Europe*, Humanitarian Net Publication, Universidad de Deusto, Spain (forthcoming 2009).
- Oberleitner, Gerd, »Human Security – A Challenge to International Law?«, *Global Governance* 11 (2005) 2, 185–203.
- Oberleitner, Gerd, »Porcupines in Love: The Intricate Convergence of Human Rights and Human Security«, *European Human Rights Law Review* 6 (2006), 588–606.
- ORF.at, Fekter stellt neue Asylpläne vor, <http://www.orf.at/090611-39247/index.html> (11. 6. 2009).
- Vereinte Nationen: UN Press Release, General Assembly President calls for new culture of international relations, with principle of human security at its core, during day-long debate, VN Dok. GA/10711 vom 22. Mai 2008, <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/ga10711.doc.htm>.
- Rat der Europäischen Union (2006b), Check list to ensure gender mainstreaming and implementation of UNSCR 1325 in the planning and conduct of ESDP Operations, Dok. 12068/06, Brüssel, 27. Juli 2006.
- Rat der Europäischen Union (2006a), Council Conclusions on promoting gender equality and gender mainstreaming in crisis management, 2760th GENERAL AFFAIRS Council meeting, Brussels, 13. November 2006, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/esdp/91749.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/esdp/91749.pdf).
- Rat der Europäischen Union, Draft guidelines on protection of civilians in EU-led crisis management operations, Dok. 14805/03, Brüssel, 14. November 2003.
- Rat der Europäischen Union (2008b), EU guidelines on violence against women and girls and combating all forms of discrimination against them, Dok. 16173/08, Brüssel, 24. November 2008.
- Rat der Europäischen Union, Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations, Dok. 8373/3/05 REV 3, Brüssel, 18. Mai 2005.
- Rat der Europäischen Union (2006c), Recommendations for Enhancing Co-operation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention, Dok. 15741/06, Brüssel, 23. November 2006.
- Rat der Europäischen Union (2008a), Update of the EU Guidelines on Children and Armed Conflict, Dok. 10019/08, Brüssel, 5. Juni 2008.
- Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World, submitted to the European Council of 11–12

December 2008, Dok. S407/08, Brüssel, 11. Dezember 2008, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/esdp/104631.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/104631.pdf).

Study Group on Europe's Security Capabilities, A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, Barcelona, 15. September 2004.

Tadjbakhsh, Shahrbanou/Chenoy, Anuradha, Human Security: Concept and Implications, London: Routledge 2007.

UNDP: Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security (1994), <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en,1994>.

Zweig, Stefan: Die Welt von Gestern. Erinnerungen eines Europäers, Frankfurt: Fischer 1942/1970

Larissa Krainer

## Menschenrechte im Widerspruch

Menschenrechte, genauer: Grund- und Freiheitsrechte, sind ein hohes Gut. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), die am 10. Dezember 1948 von den Vereinten Nationen (UNO) verabschiedet wurde, hat hohe internationale Prominenz erlangt, wenngleich in den meisten Staaten der Welt erst ihre Nachfolgedokumente, wie etwa die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) ratifiziert und damit in den Verfassungsrang von Nationalstaaten erhoben wurden. Die 30 Artikel, welche die AEMR umfasst, klingen selbstredend, bei näherer Betrachtung wird aber schnell sichtbar, dass die Artikel zum einen sehr abstrakt formuliert sind, womit mitunter die Frage offen bleibt, wie sie konkret von Nationalstaaten umzusetzen sind und zum anderen miteinander durchaus in Konflikt geraten können, wie nachstehend beispielhaft gezeigt werden soll.

Ihre abstrakte Formulierung soll nicht kritisiert werden, Erklärungen und Konventionen haben das notwendig an sich, sie sollen »allgemein« verfasst sein und lassen daher »Konkretion« vermissen, wie der Titel der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« schon andeutet, nirgendwo ist von einer »konkreten Auslegung der Menschenrechte« die Rede, sieht man vom Artikel 30 ab, der zwar »Auslegungsregel« heißt, in dem aber ebenfalls nur abstrakt Folgendes festgehalten ist: *»Keine Bestimmung der vorliegenden Erklärung darf so ausgelegt werden, dass sich daraus für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person irgendein Recht ergibt, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu setzen, welche auf die Vernichtung der in dieser Erklärung angeführten Rechte und Freiheiten abzielt.«* Kurz: Menschenrechte dürfen nicht rechtlich untergraben werden. In ähnlichem Zusammenhang hat Peter Heintel auf den »Doppelcharakter« von Werten verwiesen, die zum einen eher den Charakter abstrakter »Ideen, Postulate und Appellationsinstanzen« haben und zum anderen als Hinweisgeber für konkretes Handeln dienen sollen (Heintel 1985, S. 281). Grund- und Freiheitsrechte haben unzweifelhaft eher ersteren Charakter, zudem sind sie nur kulturspezifisch zu denken, anders gesagt: Menschenrechte sind eine abendländische Idee,

sie stammen aus dem Abendland und entspringen einem westlichen und demokratischen Grundverständnis (woraus sich einige der Menschenrechtskonflikte in dieser Welt erklären lassen).

Hier interessieren aber vor allem die konkrete Auslegung von Grund- und Freiheitsrechten sowie Probleme, die dabei auftreten können. Neben großen Divergenzen in Hinblick auf die Umsetzung in verschiedenen Staaten dieser Welt besteht eine Herausforderung darin, dass bestimmte Menschenrechte von Staats wegen mit Einschränkungen versehen werden können, eine andere darin, dass Menschenrechte miteinander in Widerspruch geraten können. Dies soll exemplarisch am Beispiel des Grundrechts der Meinungsäußerung bzw. der Informationsfreiheit sowie dem Schutz der Freiheitssphäre des Einzelnen, seiner Privat- und Intimsphäre, geschildert werden.

Das erste Recht sichert die individuelle Meinungsfreiheit und die Möglichkeit: »Informationen und Ideen mit allen Verständigungsmitteln ohne Rücksicht auf Grenzen zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten« (Art. 19, AEMR), womit die Nutzung von Medien aller Art erlaubt ist, damit auch der Zugang zu ihnen gewährt werden muss. Traditionell werden diese Bestimmungen eng mit dem Vorhandensein einer freien und pluralistischen Medienlandschaft verknüpft. Mit Blick in viele Teile der Welt lässt sich schnell erkennen, dass diese Vorstellung bei weitem nicht überall umgesetzt ist. Die Website von Freedomhouse bietet einen umfangreichen Überblick über die Pressefreiheit weltweit, der sich zudem über die Jahre hinweg verfolgen lässt. Auf einer bunten Weltkarte sind grün jene Länder markiert, in denen Pressefreiheit besteht, gelb diejenigen, in denen die Pressefreiheit nur teilweise vorhanden ist und blau jene Länder, in denen keine Pressefreiheit besteht. 72 Länder sind grün markiert (37 %), etwas weniger, nämlich 64 Staaten (33 %) werden als Länder ohne Pressefreiheit geführt und immerhin 59 Staaten (30 %) als solche, die nur »partly free« sind. Demzufolge gewähren mehr als 60 Prozent der Staaten weltweit keine vollständige Pressefreiheit. Noch drastischer wird die Aussage, wenn nicht Länder gezählt werden, sondern die in ihnen lebenden Menschen. Dann wird nämlich sichtbar, dass nur 18 Prozent der Menschen weltweit in Ländern mit Pressefreiheit leben, 42 Prozent in solchen, in denen die Pressefreiheit nicht gilt und 40 Prozent in Staaten mit partieller Geltung derselben. Die folgende Tabelle fasst die Zahlen in einen Überblick (Freedom House, 6. 7. 2009).

Status	By Country	By Population (billions)
Free	72 (37 %)	1.18 (18 %)
Partly Free	59 (30 %)	2.67 (40 %)
Not Free	64 (33 %)	2.77 (42 %)
<b>TOTAL</b>	<b>195 (100 %)</b>	<b>6.62 (100 %)</b>

Für Europa ist bemerkenswert, dass ein Land immer wieder von grün auf gelb umgestellt wird: Italiens Presse wird als frei anerkannt, wenn andere als Silvio Berlusconi regieren und gelb markiert, wenn der Medientycoon wieder zum Regenten bestellt wird. Immer dann sorgt er für Repressionen und Entlassungen im staatsnahen Fernsehen, betroffen sind stets Kritikerinnen und Kritiker, deren Recht auf freie Meinungsäußerung beschnitten werden soll.

Aber auch mit Blick auf Österreich ist schnell ersichtlich, dass nicht alles gesagt und gelesen werden darf, was am freien Meinungsmarkt verfügbar wäre und dass so genannte Schrankenlegungen gelten: Zum einen wurde – mit Blick auf die österreichische Vergangenheit im Dritten Reich – der Vertrieb, aber auch das Rezipieren von nationalsozialistischen Inhalten oder solchen, die der Wiederbetätigung dienen, verboten, zum anderen schränken z. B. Verkehrsbestimmungen die Möglichkeit unbeschränkten Plakatierens ein, was zwar angesichts der vergangenen Wahlplakatschlachten kaum zu glauben, aber dennoch Tatsache ist.

In allen Teilen der Welt ist der Meinungsfreiheit aber eine Grenze gesetzt, die unumgänglich ist und immer für Konfliktfälle aller Art sorgt: Der Schutz der Privat- und Intimsphäre genießt gleichen Rang wie das Recht auf freie Meinungsäußerung, das dort endet, wo das andere beginnt. Wiederum sind die Trennlinien bei weitem nicht scharf zu ziehen und bestehen Unterschiede, ob Menschen in der Öffentlichkeit stehen bzw. die Öffentlichkeit ein besonderes Interesse an ihnen hat (Prominente, PolitikerInnen) oder dies nicht der Fall ist. Dennoch werden Eingriff in die Privat- und Intimsphäre von Menschen geahndet, viele Medienprozesse behandeln diesen Aspekt, mitunter werden auch Staaten dazu verurteilt, für mehr Schutz von Individuen zu sorgen, wie dies etwa in einem Urteil über Deutschland der Fall war, das Caroline von Monaco

erwirkt hat, die sich seit vielen Jahren gegen die fortdauernde Berichterstattung über Details aus ihrem Privatleben zur Wehr setzt.

Dass das Interesse der Medien an solchen Details besonders groß ist, lässt sich damit erklären, dass die Berichterstattung über Private und intime Details von Prominenten sich besonders gut verkaufen lässt, also eine hohe Nachfrage beim Publikum gegeben ist. Die Motive für diese Intimitätslust sind vielfältig und sollen an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden. Zu fragen ist eher: Wer würde auf die Idee kommen, dass das Konsumieren von solchen Informationen einen Prozess auslöst, der mitunter menschenrechtsverletzende Dimensionen annehmen kann? Und im Anschluss daran vermute ich, dass das kaum der Fall ist und dass damit weiter zu fragen wäre, welche Menschenrechtsbildung in Bezug auf den Schutz der Privat- und Intimsphäre angebracht wäre um die Spirale von Angebot und Nachfrage zu durchbrechen.

Damit kurz zurück zum Spannungsfeld, das eingangs mit der Frage nach Abstraktion und Konkretisierung angesprochen wurde: Menschenrechtsbildung, die sich mit einem Zur-Kennntnis-Bringen der einzelnen Grund- und Freiheitsrechte begnügt, wird zwar im besten Fall Menschenrechts-Wissende hinterlassen, aber noch nicht notwendigerweise auch Menschenrechtsaktive. Im Sinne des Doppelcharakters der Menschenrechte ist es zum einen nämlich erforderlich, für diese selbst, ihre Umsetzung und Aufrechterhaltung einzutreten. Zum anderen aber erscheint es notwendig, die einzelnen Rechte auf das je individuelle Leben von Menschen zu übersetzen und die konkreten und vielschichtigen Alltagsgewohnheiten sowie die Lebenspraxis von Menschen einer näheren Betrachtung zu unterwerfen und Menschenrechte anhand dieser zu konkretisieren. Nur so kann der Zusammenhang von Menschenrechten mit dem eigenen Leben hergestellt werden, sei es in Bezug auf individuelle Konsumgewohnheiten, auf Mediennutzung oder das Aufmerksamwerden auf Schutzbereiche, die Staaten aus gutem Grund festgelegt haben.

Ich halte das auch deshalb für erforderlich, weil viele von uns in eine Demokratie »hineingeboren« wurden, die unsere Grund- und Freiheitsrechte von jeher sichert und viele von uns, anders als ältere Generationen oder Menschen aus anderen Ländern, andere politische Strukturen nie erlebt haben. Das kann natürlich auch niemandem vorgeworfen werden, es kann aber möglicherweise dazu (ver)führen, den Blick dafür zu verlieren, wie notwendig es ist,

sich weiter für eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in anderen Teilen der Welt zu engagieren und wie sinnvoll es ist, die Wahrung der Menschenrechte in Österreich kritisch zu beobachten. Das ist aus meiner Sicht derzeit primär im Bereich des Datenschutzes erforderlich, der im Anschluss an die Welle des Terrorismus, aber auch im Zuge ökonomischer Kalküle, die längst zur Beobachtung von Menschen via Datenspuren übergegangen sind, um deren Kaufgewohnheiten und Interessen zu studieren, stete Lockerungen erfahren hat und dazu geführt hat, dass so genannte »sensible Daten« immer häufiger gesammelt werden (dürfen). Doris Hattenberger spricht in diesem Zusammenhang von einem »Paradigmenwechsel in der Strafverfolgung« der sich von der »Unschuldsvermutung zur Pauschalverdächtigung« entwickelt habe (Hattenberger 2008, S. 122).

Abschließend seien noch einige Gedanken der Frage gewidmet, welchen Zusammenhang die hier beschriebenen Grundrechte mit Friedensfragen haben (können). Immanuel Kant hat in seinem Werk »Zum ewigen Frieden« (Erstauflage 1795) noch große Hoffnungen in die Kraft der Medien gesetzt und darauf vertraut, dass eine weltweite Information über Missstände in der Welt zu deren Beseitigung führen könnten und solcherart Frieden in der Welt einkehren würde (Kant, 1984). Dass dem nicht so ist, haben wir aus der Geschichte der globalisierten Medien zur Kenntnis zu nehmen, wie wir auch lernen mussten, dass Terroristen in zunehmendem Ausmaß Kommunikationsmedien für ihre Zwecke instrumentalisiert haben und dass selbst die mediale Berichterstattung über Regierungsmaßnahmen gegen Terrorismus durchaus als PR-Maßnahmen für diesen betrachtet werden können. Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Weltöffentlichkeit (bzw. ihre relevanten internationalen RepräsentantInnen) nur gegen Menschenrechtsverletzung auftreten können, wenn diese auch publik werden, weshalb Menschenrechtsorganisationen wie amnesty international nicht müde werden, so viele Informationen wie möglich aus dem menschenrechtsärmsten Teilen dieser Welt zu sammeln und diese bestmöglich auf ihre Richtigkeit zu prüfen. Dies ist dort besonders schwierig, wo Menschen ihre Freiheit riskieren oder gar ihr Leben, wenn sie solche Informationen weitergeben oder aus Ländern »schmuggeln« wollen. Die steigende Zahl so genannter Cyberdissidenten (Menschen, die auf Grund der Nutzung des In-

ternets von Regierungen verfolgt werden) zeigt, wie gefährlich Informationsbeschaffung oder -weiterleitung nach wie vor sein kann (Reporter ohne Grenzen wies in seinem »Barometer Pressefreiheit« am 8. Juli 2009 eine Zahl von 70 inhaftierten Cyberdissidenten aus, vgl. <http://www.rog.at/>, 8. 7. 2009). Wo Menschen unfrei leben, bleiben Konflikte *à la longue* nicht aus, wenn sie auch eine Zeit lang mittels autoritärer Maßnahmen unterdrückt werden mögen, – potenzielle Unruhestätten sind solche Staaten allemal.

Dass die permanente Kontrolle von Menschen und deren Mediennutzung natürlich in aller Regel auch einen Eingriff in deren Privatsphäre darstellt, ist evident. Dass Menschen unter staatlicher Kontrolle nur schwer privaten und sozialen Frieden finden können (sofern man Resignation bzw. mehr oder minder erzwungene Systemanpassung nicht als Erfüllung friedlicher Lebensumstände betrachtet), ist ebenfalls nahe liegend. Sozialer Friede, nicht zuletzt verbunden mit sozialer Zufriedenheit, kann als Gut betrachtet werden, das in immer weniger Teilen der Welt aufrecht erhaltbar erscheint. Die Frage, welche politische Krise (im Kielwasser der ökonomischen) unsere Breiten noch erreichen wird, wenn viele Menschen arbeitslos und viele Jugendliche erst gar keine Arbeit mehr finden werden, befasst mich jedenfalls mit großer Sorge. Innerer sozialer Unfriede war historisch immer ein Nährboden für die Mobilisierung von Massen, die nicht immer, oder eigentlich kaum, zum Guten gereicht hat – ihnen haben Medien prominente Dienste erwiesen.

Weniger drastisch, aber dennoch ernst zu nehmen, erscheint mir aber auch ein anderer Aspekt der medialen Einmischung in die Privatsphäre von Menschen, selbst wenn sie rechtlich gestattet ist, wie in den meisten Fällen der Berichterstattung über Mitglieder der Seitenblicke-Gesellschaft oder das Beobachten von »Alltagsmenschen« in derzeit beliebten Reality-TV-Formaten. Seit langem bewegt mich weniger die Frage, wieso gerade solche Medienformate so viel Aufmerksamkeit gewinnen, dazu liegen etliche Befunde aus der Rezeptionsforschung vor, mich interessiert viel mehr, welches Kalkül, neben ökonomischem Nutzen, damit verbunden sein könnte und vermute, dass es um eine Strategie der kollektiven Ablenkung geht. Wer sich mit dem Privatleben anderer Leute befasst und damit beschäftigt ist, permanent deren Schicksalsschläge zu verfolgen, läuft wohl kaum Gefahr, politisch aktiv zu werden. Solange das Leben an den Seitenblicke-Buffer klaglos weitergeht, so-

lange kann die Welt wohl nicht untergehen – eine naive, aber offenbar sehr wirksame Beruhigungsstrategie – die Erinnerungen an Verfilmungen des Untergangs der Titanic weckt, in dem im Ballsaal die Musik bis zum Untergang Menschen unterhält, die darauf vertrauen, dass das Schiff, das sie bestiegen haben, unsinkbar ist.

Ganz anders, als in Zeiten der modernen Frauenbewegung, in der das Private für politisch erklärt wurde um auf private Missstände aufmerksam zu machen, die rechtlich deutlich zu Ungunsten von Frauen gestaltet waren, scheint nun zu gelten, dass das Politisch lieber als Privates rezipiert werden soll, weshalb die vielen Gattinnen und wenigen Gatten der vielen Regierungschefs und wenigen -chefinnen es längst zu gleichwertigen Fotoberichten gebracht haben, wenn sie nur aus Flugzeugen steigen und ihre Mode diskutiert werden kann, Carla Bruni und Michelle Obama sei Dank.

Die abschließende Frage, die im Anschluss daran zu stellen ist, lautet: Wie kann mediale Berichterstattung über Menschenrechte und Friedensfragen so gelingen, dass sie mindestens ebenso sehr interessiert wie die Klatschgesellschaft und darüber hinaus zu einem politisch-solidarischen Handeln bewegt? Wir sollten rasch nach Antworten suchen, denn wir werden Solidarität in den nächsten Jahren dringend brauchen, um sie anderen gegenüber zu zeigen, eventuell aber auch, um sie von anderen zu empfangen.

### Quellen- und Literaturangaben

- Freedom House (2009) Global Press Freedom 2008. Selected Data from Freedom House's Annual Index of Media Freedom. Freedom House.
- Hattenberger, Doris. (2008) Recht auf Privatsphäre. Rechtliche, insbesondere datenschutzrechtliche Überlegungen vor dem Hintergrund wachsender Informationsbedürfnisse. In GREIF, H., MITREA, O. & WERNERN, M. (Hrsg.): Information und Gesellschaft. Technologien einer sozialen Beziehung. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heintel, Peter (1985) Zum Wertewandel in der Gesellschaft. In SCHMIED-KOWARZIK, W. (Ed.) Objektivationen des Geistigen. Beiträge zur Kulturphilosophie in Gedenkan an Walther Schmied-Kowarzik. Berlin, Dietrich Reimer Verlag.
- Kant, Immanuel. (1984) Zum ewigen Frieden. In MALTER, R. (Ed.) Zum ewigen Frieden. Reclam.
- Freedom House, 6. 7. 2009, siehe: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=440&year=2008>, 8. 7. 2009.
- Reporter ohne Grenzen. <http://www.rog.at/>, 8. 7. 2009.

Daniela Ingruber

## Menschenrechte und Medien – Der einstweilen verlorene Kampf gegen den Sicherheitsmythos

*»(...) denn eine freie, gerechte, friedliche und nachhaltige (Welt-) Gesellschaft, die demokratisch gestaltet wird, ist unter kapitalistischen Bedingungen nicht möglich.« (Brand 2003, S. 214)*

Eine kleine, unbedeutende Geschichte über die Menschenrechte:

1995 wurde ich freigesprochen. Ein Jahr später wegen eines Verfahrensfehlers nochmals vor Gericht gestellt und schließlich bedingt verurteilt. Anklagepunkt: Nutzung der Pressefreiheit und freien Meinungsäußerung. Genauer: Ich hatte meinen Namen unter eine Unterschriftenliste in einem österreichischen Wochenmagazin gesetzt, die dafür eintrat, dass Wehrdienstverweigerer nicht weiter verfolgt werden sollten. Das ist legal. Wir hatten auch dazu aufgerufen, den Wehrdienst zu verweigern, weil wir der Ansicht waren, dass das Militär kein friedensförderndes Mittel sei. Darüber lässt sich streiten. Der Aufruf jedenfalls war und ist in Österreich illegal. Laut Staatsanwalt war die gesamte Aktion »demokratiegefährdend«. So einfach kann man den Staat Österreich bedrohen, dass das Menschenrecht auf freie Meinungsäußerung unter solchen Umständen ausgehebelt werden muss?

Der Fall landete beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg. Obwohl in Österreich verurteilt, weiß ich nicht, wie die Geschichte ausgegangen ist oder ob sie überhaupt je ein Ende fand. Eine zu kleine Geschichte demnach, völlig unbedeutend. Bestenfalls eine Anekdote.

Doch sie zeigt die Verletzlichkeit der Pressefreiheit und jener des Menschenrechts auf freie Meinungsäußerung. Wenn es um Themen geht, die im weitesten Sinne an den staatlichen oder öffentlichen Vorstellungen von Sicherheit anstreifen, werden die beiden gerne übersehen. Auch von den Medien. Zuweilen ein Aufschrei – meist dann, wenn es um die Einschränkung der Menschenrechte in anderen Staaten oder noch besser anderen Systemen geht.

## Ferne Menschenrechtsverletzungen

Schwieriger schon die Beschreibung der Menschenrechtssituation im eigenen Staat oder den Nachbarländern. Ungarn etwa. Der zunehmende Rassismus und die zahlreichen Menschenrechtsverletzungen – bis hin zu Morden – gegen bestimmte Volksgruppen bleibt in den dortigen Medien weitgehend unerwähnt; ebenso in den österreichischen (Leonhard 2009).

Burma hingegen taucht immer wieder auf. Quasi im Halbjahrestakt. Burma, das ist weiter weg. Die Berichterstattung stört weniger die eigenen Kreise. Doch auch hier wird exemplarisch berichtet. Die Geschichte kommt nie auf den Punkt. Die tatsächliche Situation der Bevölkerung bleibt den Medien und damit deren KonsumentInnen weitgehend verborgen. Am absurdesten zeigte sich das im Oktober 2007. Damals wurde ein weiteres Mal eine friedliche Revolutionsbewegung der Bevölkerung blutig niedergeschlagen. Die internationale Presse wurde großflächig ausgeschaltet, das Internet ebenso gesperrt wie die meisten Telefonleitungen. Es gingen trotzdem Bilder und Nachrichten um die Welt. JournalistInnen waren diesmal die AktivistInnen der Bewegung. Währenddessen saßen die VertreterInnen der internationalen Presse zuhause in guten Hotels in Bangkok. Die Berichterstattung verlagerte sich auf YouTube. Andere Medien übernahmen eine Zeit lang die Meldungen und Videos. Es gab kaum etwas nachzuforschen, kaum etwas nachzuprüfen. Klar blieb, dass die Menschenrechte gegen die Gewalt der burmesischen Regierung keine Chance hatten, ebenso wie die Menschen selbst. Dies zu betonen schien den westlichen Medien nicht lange als »Story« attraktiv genug. Bald wurde es stiller um Burma.

Medien brauchen den so genannten Newswert. Das verlangt das Mediensystem. Das verlangt auch das Kapitalistische Weltsystem. Denn kaum ein Medium unterliegt nicht dessen Macht.

Es ist dieses kapitalistische Weltsystem, das den Medien im Wege steht. Ganz generell, da Nachrichten erst verkauft werden müssen, um unter die KonsumentInnen gebracht zu werden. Dass Medien KonsumentInnen statt LeserInnen und MitdenkerInnen haben, zeigt schon den Hintergrund des Systems. Zwar gibt es in den westlichen Demokratien keine Zensur, wohl aber Beeinflussung. Österreich hat seine Nebenregierung namens Kronen Zeitung. In

Italien liegt der Fall mit Berlusconis Medienimperium noch offener. Das betrifft nicht nur die vermeintlich großen innenpolitischen Themen, sondern trifft besonders auch dann zu, wenn es sich um die Berichterstattung von menschenrechtlichen Themen handelt. Was relevante Themen sind, bestimmen nicht die Themen sondern die Redaktionen. Was eine Menschenrechtsverletzung ist – oder als solche verdient genannt zu werden – wird ebenfalls dort festgelegt.

Aktuelles Beispiel im Spätsommer 2009: Ein Auffanglager für Flüchtlinge auf der griechischen Insel Lesbos. MenschenrechtsaktivistInnen von NoBorder stellten Videos ins Internet, die zeigten, unter welch menschenunwürdigen Umständen mehr als 850 Personen, darunter etwa 200 Kinder, im Auffanglager von Pagani festgehalten wurden (indymedia Deutschland 2009). Das Lager war ursprünglich nur für 300 Personen konzipiert. UNHCR schickte BeobachterInnen, bestätigte die Berichte und griff zu scharfen Tönen, um die Situation zu kritisieren (UNHCR 2009). Jene wurden großteils von Grassroot-Medien gehört und weitergegeben. Zwar wurde erreicht, dass Anfang September 2009 ein Teil der Menschen auf das griechische Festland gebracht werden konnte; allerdings mit der Auflage, das Land innerhalb von 30 Tagen zu verlassen. Der Aufschrei in den Medien war gering oder fast unsichtbar.

Die Meldung, ein Beispiel, mehr nicht.

*»Das mangelnde Interesse, also Empathiedefizit auch »unserer« Medien, hat zahlreiche Ursachen. Oft ist es der Wirkung oder Nachwirkung nationalistischer und ökonomischer Partikularinteressen geschuldet, oft auch dem Fortsetzen bequemer Verdrängungen, dem unreflektierten Weiterleiten kollektiver Vorurteile und Gruppenegoismen. (...) Medien schwimmen selten gegen den Strom. In der Regel repräsentieren sie den Strom.« (Fetscher 2005, S. 56)*

Genau darin liegt ihre Schwäche aber auch die große Herausforderung; die Verantwortung. Denn gerade wenn sie den Strom repräsentieren oder Teil des Stroms sind, haben sie es auch in der Hand, sein Fließen zu beeinflussen.

### Beobachterstatus

Diese Verantwortung kann sich nicht auf den neutralen Beobachter berufen, denn diesen gibt es nicht. Jedes systemische Denken impliziert, dass der Beobachter Teil des Systems ist und daher nie

von außen oder gar neutral berichten kann. Was berichtet wird, hat Einfluss auf das System. Darüber hinaus hat bereits die Anwesenheit der Medien Wirkung auf das System.

Schwieriger wird es hingegen, von einer allgemeinen Verantwortung zu sprechen, denn diese fällt für die verschiedenen Medien unterschiedlich aus. Die Kritik am Verhalten der Medien hakt meist daran, dass sie allgemein vorgetragen und kaum unter einzelnen Mediengruppen unterschieden wird. Spricht man vom Zeitungs- und Fernsehmarkt lohnt es sich durchaus, einen Blick auf große Presseagenturen oder Sender zu werfen. Denn ähnlich wie ein Großteil aller Zeitungen verfügt inzwischen nahezu jede Presseagentur über einen *Code of Ethics*. Einige davon sind im Internet veröffentlicht und lesen sich angenehm. Von Transparenz ist Rede, von Offenheit, Ausgewogenheit, manchmal sogar von »Wahrheit«, denen die JournalistInnen verpflichtet seien.

Interessant ist, dass die Menschenrechte dabei nur äußerst selten vorkommen. Ganz besonders dann, wenn es sich um ein nicht-westliches Medium handelt. Der Code of Ethics von *Al Jazeera* lässt ihn ganz aus. Das verwundert nicht. Die Menschenrechte sind nach wie vor ein westliches Projekt. Ein Minderheitenprojekt, müsste man sagen, zumal der Großteil der Menschheit in Gebieten und Zusammenhängen lebt, in denen die westlichen Menschenrechte eine zumindest untergeordnete Rolle spielen.

Wenn westliche BeobachterInnen/JournalistInnen mit ihren kulturell anerzogenen Vorstellungen von der Welt in Krisengebiete reisen, stoßen sie nicht nur immer wieder auf Unwillen der jeweiligen Regierung und häufig auf die Skepsis der Bevölkerung sondern vor allem sehr wahrscheinlich an ihre eigenen Grenzen des Aufnehmen-und-verarbeiten-Könnens. Was Caroline Fetscher am Balkan beobachten konnte, trifft auch auf andere Regionen zu:

*»Der erste Typus Beobachter errichtete mit seiner Ideologisierung eine Barriere gegen mögliche Empathie, indem Geschehnisse in Ressentiments und Raster eingeordnet wurden. Der andere Typus entpolitisierte und ontologisierte gleichsam das Geschehen, er schuf sich eine oberflächlich-melancholische Distanz.« (Fetscher 2005, S. 51)*

Beides nennt sich gerne Neutralität oder Professionalität. Sie helfen bei der Analyse – vor allem aber bei der Bewältigung des Schreckens. Menschliches Fehlverhalten hingegen wird dadurch nicht verunmög-

licht. Die Frage der Nichteinmischung mag professionell sein, stößt als Argument allerdings sehr leicht an ihre Grenzen. Denke man nur an Srebrenica, wo man sich die Frage stellen muss, was verhindert werden hätte können, wenn die UNO-VertreterInnen und JournalistInnen anders agiert und sich weniger ablenken lassen hätten.

Manchmal ist die Einmischung oder auch nur die Berichterstattung, die ja immer eine Einmischung ist, unbequem. Manchmal kann sie Leben retten. Manchmal vermag sie Fragen aufzuwerfen, die weit über die Grenzen eines Landes hinausgehen. Beim Thema Sklaverei etwa. Ihre Abschaffung war letztlich eine Verdrängung in den Untergrund, muss man aus heutiger Sicht feststellen. Die Internationale Arbeitsorganisation geht von 12,3 Millionen Sklaven aus. Andere schätzen, dass es sogar 27 Millionen sein könnten (McQuade 2007, S. 17). Hier könnten Medien – ganz allgemein – einiges verändern und das nicht nur in den Ländern, die als die üblichen Verdächtigen gelten, wenn es um Sklaverei geht. Es gibt sie auch in Europa. Mit erschreckend rasch wachsenden Zahlen. Hier hieße das Repräsentieren des Stroms, dass JournalistInnen sich tatsächlich einsetzen – nicht für die individuellen Opfer der Sklaverei, sondern für die Aufklärung und damit Bildung der Bevölkerung. Denn zu handeln liegt dann an ihnen.

## Menschenrechte versus Sicherheit

Doch dazu bedürfte es zunächst auch der Aufklärung darüber, was die Menschenrechte sind und was in den einzelnen Konventionen steht. Immer wieder werden Umfragen und Studien gemacht, um festzustellen, dass das Ergebnis gleich bleibt: Der Großteil weiß nicht, was die Menschenrechte sind und erkennt auch bei Benennung nur einen kleinen Teil als solche.

Diese Forderung täte nicht nur im Sinne politischer Bildung Not, sondern hat einen nicht zuletzt dramatischen Hintergrund: Es wird immer deutlicher, dass sich die Menschenrechte in der Politik sowie in der Medienberichterstattung in einem Wettstreit mit dem Themenkomplex Sicherheit befinden. Ein Wettkampf, der für die Menschenrechte nicht zu gewinnen ist, da sie ein Wertesystem bilden. Sicherheit aber bleibt ein Gefühl, eine Ahnung.

Die zunehmende Erfassung und Speicherung persönlicher und intimer Informationen kann jedes Jahr wieder beklagt werden, nur

um festzustellen, dass die Berichterstattung dazu längst in Nischen abgewandert ist, während sich die Situation verschärft. Demgemäß bleibt das öffentliche Bewusstsein dazu gering. Es geht um Meinungsfreiheit, um das Recht auf Freiheit – und beide scheinen hier dem Menschenrecht auf Sicherheit zu widersprechen. So wollen es manche PolitikerInnen sehen. Die Wahrheit könnte im Gegenteil liegen, denn es kann bisher keine verbesserte Sicherheitssituation vorgelegt werden, nur weil mehr Daten gespeichert werden. Der Wert des Menschseins an sich hat sich durch die Sicherheitsmanie verändert. Der gläserne Mensch steht nackt und schutzlos vor seinen BetrachterInnen. Die persönliche Sicherheit wurde eingetauscht gegen eine vermeintlich gemeinsame.

Die Medien spielen dabei eine Doppelrolle. Einerseits könnten sie darüber berichten – und tun es in unterschiedlicher Weise und mit unterschiedlichen Hintergrundinteressen. Andererseits tragen gerade manche Medien – allen voran das Internet – dazu bei, dass die Datenerfassung leichter und nahezu unbemerkt funktioniert. Meist scheint es bequemer die eigenen Daten freizuschalten, als Sicherheits- oder Abschottungsmechanismen zu betätigen.

### Menschenrechte einfordern

Kaum ein anderes Thema zeigt so deutlich, dass es nicht nur die Medien sind, die in die Verantwortung zu nehmen sind, sondern dass es um Mediennutzung geht. Und diese muss erlernt werden. Ein Großteil der InternetnutzerInnen scheint diesbezüglich AnalphabetInnen zu sein. Das zu ändern wäre der erste Schritt hin zu einem besseren Verständnis der eigenen Rechte und vielleicht auch der eigenen Bedürfnisse.

Menschenrechte passieren nicht einfach, man muss sie einfordern.

Damit würde sich wahrscheinlich auch der naive Umgang mit den geplanten zukünftigen Einschränkungen der Datenfreiheit im Internet ändern. Die Unterscheidung zwischen vermeintlichen und realen Verbrechen im Internet ist längst verwischt worden. Die Rechte der Einzelnen auf Information, auf Meinungsfreiheit und Besitz versickern irgendwo im virtuellen Raum. Und wieder steht der wirtschaftliche Wettbewerb dahinter, das kapitalistische Weltsystem.

Tatsächlich geht es nicht darum, jede einzelne Menschenrechtsverfehlung medial aufzubereiten. Das wird leider nie der Fall sein. Eher muss das Ziel sein, dass Menschen weltweit mit Hilfe von Medien frei und uneingeschränkt kommunizieren können (Beckedahl 2005). Dies kann nur mit Hilfe des Internet möglich werden. Kein Zufall also, dass gerade dieses Medium in den letzten Jahren vermehrt kontrolliert und eingeschränkt werden soll. Naiv, wer nicht an das dahinter liegende System denkt.

### Hoffnungsträger Film

Das Internet galt lange und gilt wohl noch immer als jenes Medium, das zu einer Demokratisierung der Medienlandschaft ganz allgemein und der Bevölkerung an sich dienen soll oder kann. Die Skepsis dieser Meinung gegenüber wird seit Jahren gepredigt. Das Gerücht hält sich dennoch. Doch vielleicht ist es ganz ein anderes Medium, das in Bezug auf die Menschenrechte eine Rolle spielen kann: Film.

Wobei auch dieser das Internet zur Verbreitung braucht, um Wirkung zu erlangen.

Was kann Film für die Menschenrechte tun? Die Antwort könnte sein: nichts. Denn es gehen nur jene ins Kino, um Filme zu Menschenrechtsthemen anzuschauen, die ohnehin bereits ein offenes Ohr dafür haben. Dasselbe würde dann für Filme, Reportagen im Fernsehen gelten. Im Internet spielen Zufall und Neugier als RegisseurInnen der Mediennutzung dem Film in die Hand. Man »stolpert« geradezu über Filme und verbreitet sie oder ihren Link weiter. Dann erhält Film das, was ihn eigentlich erst zum Film in einem klassischen (nicht künstlerischen) Sinne macht: Öffentlichkeit. Erst ein Film, der geschaut wird, – nicht nur wahrgenommen sondern tatsächlich geschaut – erhält seine Rolle. Film entsteht für Publikum. Und im besten Falle will er etwas. Der österreichische Dokumentarfilm zeigt das seit Jahren vor. Er sensibilisiert, klärt auf – manchmal in falscher Weise, wenn Tatsachen vermischt oder falsch dargestellt werden. Aber er macht Themen verdaubar, fügt ein wenig Unterhaltung bei und zeigt, dass es nicht nur Sinn sondern auch Freude machen kann, sich für Themen zu interessieren, anstatt sich nur berieseln zu lassen. Mancher Film entfaltet seine Wirkung erst nachher in den Augen und Gedanken der Betrachter-

Innen. Wie schön, wenn er das in Bezug auf die Menschenrechte macht.

Film ist immer ein pädagogisches Medium. Im negativen Sinne ebenso wie im positiven. Er lässt die so genannten »Anderen« Situationen für uns erleben und wir sehen aus sicherer Distanz zu. Die Leinwand im Kino oder der Bildschirm schieben sich als Distanzierungsmöglichkeit zwischen Geschichte und BetrachterInnen, so dass nicht alles erlebt werden muss, aber einiges nachgefühlt werden kann.

Eine Art Rollenspiel oder eine systemische Aufstellung für das Publikum. Mehr noch als Bertolt Brecht es vom Epischen Theater gefordert hatte. Im Film durchleben wir fremde Schicksale, machen sie für einen kurzen Zeitraum zu unseren oder zumindest zu Fremdgängern in unserem Blick. Das sprengt den Blick. Erweitert ihn, fügt ihm neue Dimensionen und Wahrnehmungsmöglichkeiten hinzu.

Das weitet auch den Horizont gegenüber Menschenrechtsverletzungen.

Zuweilen geht das schief, besonders dann, wenn der Film mit moralischen Methoden statt mit empathischen arbeitet. Aufweckend mag sogar das wirken.

Sichtbar wird jedenfalls: Man braucht nicht auf die Medienlandschaft hinzuhausen, wenn es zuwenig Berichterstattung zu den Menschenrechten gibt. Stattdessen sollte man jene fördern, die Aufklärung betreiben. Sehr oft sind das Graswurzel- und unabhängige Medien. Sie zu nutzen und auf sie zu verweisen gibt auch den Menschenrechten eine Chance. Der ORF könnte mehr Dokumentationen in sein Programm geben. Zeitungen könnten Filme zum Anlass für Hintergrundberichterstattung machen.

Das Denken und Handeln aber bleibt allen selbst überlassen.

**Literatur**

- Allan, Stuart/Zelizer, Barbie (ed.): Reporting War. Journalism in Wartime. Abingdon: Routledge 2004.
- Altwater, Elmar: Das Ende des Kapitalismus wie wir ihn kennen. Eine radikale Kapitalismuskritik. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot 2006 (4. Auflage).
- Beckedahl, Markus: Menschenrechte auf dem WSIS. Genf 2005, <http://www.nnm-ev.de/themen/wsisis/65664.html> (abgerufen am 12 Sept. 2009).
- Brand, Ulrich: Gegen-Hegemonie. Perspektiven globalisierungskritischer Strategien. Hamburg: VSA-Verlag 2003.
- Clivkov, Germinal: Srebrenica. Der Kronzeuge. Wien; Promedia 2009.
- Connelly, Mark/Welch, David (ed.) War and the Media. Reportage and Propaganda. London/New York: I. B. Tauris 2005.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (u. a., Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2008. Themenschwerpunkt: Sklaverei heute. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2007.
- Fetscher, Caroline: »Wir betrachten den Fall der afrikanischen Menschen als unseren eigenen.« Keine Menschenrechte ohne Medien: Stationen und Strategien einer unvollendeten, demokratischen Liaison. in: Jahrbuch Menschenrechte 2006. Freiheit in Gefahr. Strategien für die Menschenrechte. hrsgg. v. Deutschen Institut für Menschenrechte (u. a.). Frankfurt am Main: Suhrkamp 2005.
- indymedia Deutschland: 2009 <http://de.indymedia.org/2009/08/258861.html> (abgerufen am 13. 9. 2009).
- Leonhard, Ralf: Tief eingenistet. Dem Hass gegen die Roma wird in Ungarn nichts entgegengesetzt. 2009 <http://www.taz.de/1/debatte/kommentar/artikel/1/tief-eingenistet/> (abgerufen am 13. Sept. 2009).
- Levin, Leah: Menschenrechte. Fragen und Antworten. hrsgg.v. der UNESCO-Kommission Österreichs 1996. Wien: novographic 1998 (3. Auflage).
- McQuade, Aidan: Sklaverei heute! in: Jahrbuch Menschenrechte 2008. Themenschwerpunkt: Sklaverei heute. hrsgg. v. Deutschen Institut für Menschenrechte (u. a.). Frankfurt am Main: Suhrkamp 2007.
- Sützl, Wolfgang/Cox, Geoff (Hg.): Creating Insecurity: Art and Culture in the Age of Security. DATA browser 04. Brooklyn: Autonomedia 2009.
- UNHCR: Untragbare Zustände für Minderjährige auf Lesbos. 2009 <http://www.unhcr.at/aktuell/einzelansicht/article/2/untragbare-zustaende-fuer-unbegleitete-minderjaehrige-auf-lesbos.html?PHPSESSID=edfa73fc4756dcb1f8db0ca6ee40773e> (abgerufen am 5. Sept. 2009).

Corinna Häsele

## Weltbürgerrecht, Menschenrecht auf Migration als Utopie

**Es herrscht Ungleichheit was die Rechte und Pflichten einzelner Menschen im zwischenstaatlichen Raum betrifft. 2 % der Weltbevölkerung besitzen 80 % des Vermögens, 1 Milliarde Menschen hat keinen Zugang zu verwendbarem Trinkwasser. Fast eine Milliarde Menschen erleidet Hunger.**

Im Glauben an die irdische Religion der Menschenrechte ist man weder Deutscher noch Franzose, weder Christ noch Moslem, weder Mann noch Frau, weder von farbiger noch von weißer Hautfarbe. Alle Positionen – ethnische, Kasten-, Klassen-, Religions- oder Geschlechtsunterschiede – werden aufgehoben in der Gleichheit der Grundrechte aller Menschen. Die Menschenrechte träumen den Traum einer neuen, humanen Weltordnung; alle Bevölkerungen, Staaten, Religionen, ethnische Gruppen können vereint leben unter dem Gesetz gewordenen Menschenrecht (Beck 2008, S. 313).

## Weltbürgertum und Weltbürgerrecht nach Immanuel Kant

*»Nur in einer gemeinsamen politischen Ordnung, in der politischen Einheit des Menschengeschlechts, sei Friede in Freiheit denkbar.«*  
(Hube 1999, S. 7)

Immanuel Kant ( Philosoph, 1724–1804) hat in seinem Werk »Der ewige Friede« Ende des 18. Jahrhunderts ein System des verbindlichen Völkerrechts sowie eine weltbürgerliche Verfassung gefordert. Er hat ein Weltbürgerrecht angeregt, einen Föderalismus freier Staaten in Form eines Völkerbunds zur Erhaltung und Sicherung der Freiheit und des Friedens. Kants Primärartikel formulieren die obersten Normen zum Staatsbürger-, Völker- und Weltbürgerrecht: friedlich, gewaltlosen Verhaltens zwischen Menschen im Staat, zwischen Staaten untereinander und zwischen Menschen und Staaten (Schmidt 2005, S. 10).

### Alle Menschen gleiche Rechte

Der Einsatz menschlicher Vernunft kann nach Kant nur zu einer moralbasierten Rechtsordnung führen, welche allen Menschen gleiche Rechte einräumt und der alle Bürger eines Staates zugestimmt haben. Alle Bürger unterliegen denselben Rechten und Gesetzen, die als beste Lösung im Wettstreit divergierender Meinungen entstehen. Das Weltbürgerrecht muss nach Kant Geltung bekommen, weil jeder berechtigterweise Angst haben muss, der weiß, wie seine Regierung mit Fremden verfährt. Diese Praktiken könnten sich auch gegen ihn richten, würde er aus der Gemeinschaft herausfallen oder ausgeschlossen werden, aus welchem Grund auch immer. Das für Friedfertigkeit notwendige Vertrauen in die Stabilität des gleichen Rechts für alle auf der Welt und der Wille, sich den Gesetzen auch innerhalb von Staaten zu beugen, würde dadurch erschüttert.

### Weltgesellschaft und Gastrecht

Eine Weltregierung nach Kant entsteht auf Basis einer Weltgesellschaft. Abgeleitet vom ursprünglichen »gemeinschaftlichen Besitz der Oberfläche der Erde« (Kant 2008, S. 21) räumt dieses Weltbürgertum jedem Menschen ein Besuchsrecht ein, es umfasst das Recht, sich in allen Ländern der Erde zum Beitritt zur Gesellschaft anzubieten ohne wegen des Versuches von dem betreffenden Staat ergriffen, verjagt oder gar getötet werden zu dürfen (Schmidt 2005, S. 11). Kant führt aber auch an, dass die Gesellschaft des Zielstaates das Gastrecht ablehnen kann, wenn dies nicht zum unverhältnismäßig großen Nachteil des Betroffenen geschieht.

Das Weltbürgerrecht nach Kant legt Staaten und Einzelpersonen Pflichten auf. Der Einzelne muss den Gaststaat respektieren, der Staat unter gewissen Voraussetzungen Gastrecht gewähren. Dieses Konstrukt des Weltbürgerrechts ist der Idee nach die Grundlage für das Asylrecht.

### Menschen als Staatsbürger, NICHT Weltbürger

Die fehlende Existenz eines Weltbürgerrechts definiert Menschen über ihre nationale Zugehörigkeit als StaatsbürgerIn eines Staates in dem er geboren ist und führt somit automatisch zu einer Zuweisung von mehr oder weniger Rechten im internationalen Zusammenleben. Hinter jedem Menschen steht ein mehr oder weniger

einflussreicher Staat. Das Glück in einem Staat geboren zu werden, in dem das Angebot an Bildung, Arbeitsplätzen, Wohnung und Sozialstandards hoch ist, bleibt somit nur einem kleinen Kreis an Menschen vorbehalten. Der Rest der Weltbevölkerung muss sich mit den Standards begnügen, die sein Umfeld bietet, Aufstiegschancen und Veränderungsmöglichkeiten sind eingeschränkt.

Die systemischen Faktoren wie die Einschätzung, ob die andere Nation stark oder schwach, verbündet oder feindlich handelt oder ob es sich um einen benachbarten Staat oder einen entfernten Staat handelt, beeinflusst die Entscheidungen im Umgang zueinander. Auch das Thema Migration unterliegt der Konstruktion, da klar zwischen gewollten und ungewollten Zuwanderern unterschieden wird, ein Spiegel internationaler Beziehungen.

### Definition

Ein Migrant/eine Migrantin verlässt seine/ihre Heimat üblicherweise freiwillig, um seine/ihre Lebensbedingungen zu verbessern. Sollte er/sie zurückkehren, genießt er/sie üblicherweise weiterhin den Schutz seiner/ihrer Regierung. Flüchtlinge sind Personen, die sich außerhalb des Landes befinden, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen oder in dem sie ihren ständigen Wohnsitz haben, und die wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung haben und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen können oder wegen dieser Furcht vor Verfolgung nicht dorthin zurückkehren können. Haben Flüchtlinge erst einmal die Grenzen ihres Heimatlandes überschritten, verlieren sie die Rückendeckung einer anerkannten Staatsgewalt, die sie beschützen, für ihre Rechte eintreten und sich bei anderen Staaten für sie einsetzen kann. Sie sind der Inbegriff des menschlichen Abfalls, da sie in dem Land in dem sie ankommen keine nützliche Funktion erfüllen und werden daher auf Distanz gehalten.

### Migration in einer globalisierten Welt

Auf einem globalisierten Planeten sind alle grundlegenden Probleme globaler Natur, sodass diese auf lokaler Ebene nicht gelöst werden können. Durch die fortschreitende Internationalisierung und Globalisierung der Welt treten für Nationalstaaten wesentliche

Souveränitäts- und Steuerungsverluste auf. Bisher waren Nationalstaaten gewöhnt, ihre politischen Entscheidungen nach innen autonom und unabhängig von den Handlungen anderer staatlicher und nichtstaatlicher Akteure treffen zu können. Damit lag auch die volle Verantwortlichkeit bei den entscheidenden Akteuren, welche sie gegenüber ihren eigenen StaatsbürgerInnen trug. Heute geben die Staaten ihre Autonomie teils freiwillig, teils unter dem Problemdruck, den sie nicht mehr alleine bewältigen können, ab. Viele globale Probleme machen politische Antworten auf verschiedenen Handlungsebenen von der lokalen bis zur globalen Ebene notwendig (Behrens 2005, S. 49). Neue Bedingungen und Möglichkeiten müssen geschaffen werden, um der Ohnmacht der Politik gegen die Eigendynamik der Globalisierungsprozesse entgegenzutreten (Brand 2008, S. 290). Insbesondere die friedliche Ausgestaltung von globaler Migrationspolitik fordert die Abstimmung aller Kräfte.

Global Governance verlangt eine Reorganisation der Regierungsapparate und institutionelle Innovationen, weil alle Politikbereiche – selbst die Innenpolitik, die sich mit innerer Sicherheit, Einwanderungs- und Asylpolitik befasst – in globale Zusammenhänge eingebunden sind (Behrens 2005, S. 50). Dafür braucht es über nationale Grenzen hinweg agierende Institutionen, welche für einen fairen Ausgleich in der Migrationsdiskussion sorgen. Migration darf nicht als Handelsware von Einzelstaaten und deren Interessen verstanden werden, welche im Gegenzug für verstärkte nationale Grenzkontrollen in Auswanderungsstaaten oder unterfertigte Rücknahmeabkommen stehen. Migration sollte als Chance und Beitrag für die Entwicklung von Menschen verstanden werden, die gerade von denjenigen in Anspruch genommen werden sollten, die in ihrem Land wichtige Aufbau- und Zukunftsarbeit leisten. Aus- und Fortbildungsprogramme, Trainee-Programme und temporäre Arbeitsbewilligungen in qualifizierten Jobs wären hier hilfreich.

*Migration ist ein Kind der Verteilungsgerechtigkeit der Welt.*

Armut ist weltweit auf der Flucht, somit liegt die aktive Gestaltung einer friedlichen Zukunft in den Händen aller. Je nachdem ob ein fairer Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern der aktuellen Globalisierung erreicht werden kann, wird sich die Welt in eine

friedliche Richtung entwickeln. Eine friedliche Welt wird bestimmt nicht durch Abschottung der Grenzen, sondern viel eher durch Herausstreichung von Multikulturalität als Chance zu erreichen sein.

Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass Globalisierung die Welt nachhaltig verändert hat und Probleme nicht lokal begrenzt bleiben, sondern rasch und unmittelbar Einfluss auf andere Erdteile und Staaten haben. Globale Migrationsursachen, wie mangelnde Verwirklichung wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Rechte, sind nicht auf der Agenda der um innere Sicherheit bemühten Staaten.

Im Folgenden gehe ich vor allem auf die EU-Ebene ein, auf die ich mich in meinen weiteren Ausführungen als Staatengemeinschaft beziehen möchte, eine Vorstufe zur Herstellung eines gemeinsamen Bürgertums über nationale Grenzen hinweg. Nach der Devise, wo die menschliche Sicherheit nicht gewährleistet ist, setzen sich Menschen in Bewegung, (Benedek 2005, S. 6) ist allerdings zu hoffen, dass auf EU-Ebene weitere Initiativen folgen und Versäumnisse erkannt und beseitigt werden, um den Migrationsdruck zu mildern.

### Migration und Menschenrechte

Im Rahmen der Migrationsdiskussion ist die Diskussion um die Menschenrechte (Menschenrechtscharta in Paris 10. 12. 1948) unverzichtbar. Heute gilt diese Allgemeine Erklärung als Grundlage völkerrechtlicher Abkommen sowie nationaler Verfassungen und ist gewohnheitsrechtlich für alle Mitglieder der Vereinten Nationen – zumindest moralisch – bindend, ohne explizit unterzeichnet werden zu müssen. Die in den Menschenrechtserklärungen und in völkerrechtlich verbindlichen Übereinkommen propagierten universellen Menschenrechte werden als westlich egozentrisch und damit als Inbegriff einer individualistischen Kultur kritisiert, weshalb deren Anspruch auf universelle Gültigkeit von kollektivistisch orientierten Kulturkreisen geleugnet wird (Senghaas 2008, S. 32). Wenn man in den Medien von Menschenrechten hört, dann in der Regel von ihrer Missachtung. Denn die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte<sup>1</sup> sehen jene Staaten als

1 Der genaue Wortlaut ist der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Resolution 217 A (III), vom 10. 12. 1948 zu entnehmen. [www.amnesty.at](http://www.amnesty.at).

für sie bindend, die sie zumindest teilweise als Grundlage internationaler und nationaler Abkommen rechtsverbindlich akzeptiert haben. Mehr als 3 Milliarden Menschen (Beck 2008, S. 312) – rund die Hälfte der Weltbevölkerung – kennen keinen Schutz ihrer Rechte im Sinne der Menschenrechtskonvention. Entsprechend sind alle Arten von Verletzungen auf der Tagesordnung, die u. a. auch Migrationsursachen darstellen oder die Behandlung von MigrantInnen, Flüchtlingen und Asylsuchenden mit einschließen.

Die Genfer Flüchtlingskonvention (1951, derzeit von 146 Staaten unterzeichnet) kann als die Grundnorm des internationalen Flüchtlingsschutzes bezeichnet werden. Die Gewährleistung des Standards der Genfer Flüchtlingskonvention ist Ziel einzelstaatlicher Gesetzgebungen in Asyl- und Fremdenrechtsfragen sowie bei der Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechtes von Staatengemeinschaften z. B. der EU. Die Herausforderungen auf universeller Ebene sowie die Berücksichtigung der sich ständig ändernden Bedingungen machen es notwendig, die Genfer Flüchtlingskonvention einer Reflexion und Diskussion zu unterziehen.

Zu den vom Aktionsprogramm umfassten Einzelzielen zählen die Verbesserung individueller Asylverfahren, die Bereitstellung komplementärer Schutzformen für Personen, die nicht unter die Genfer Flüchtlingskonvention fallen (z. B. Umweltflucht, Wirtschaftsflicht), ein entschlossenes Eingehen auf die tieferen Ursachen von Flüchtlingsbewegungen und die Suche nach dauerhaften Lösungen der Migrationsproblematik. Wichtig sind ebenso die gleichmäßige Aufteilung von Lasten und Verantwortlichkeiten aus der Aufnahme und für den Schutz von Flüchtlingen sowie ein effektiverer Umgang mit Sicherheitsfragen. Zwei zentrale Verpflichtungen sind besonders hervorzuheben: Die Schutzgewährung für Personen, die aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung Schutz benötigen und das Verbot der Ausweisung oder Zurückweisung, wenn ein Flüchtling in seinem Leben oder seiner Freiheit aus denselben Gründen bedroht ist (Benedek 2005, S. 2). Die Genfer Flüchtlingskonvention steht damit auch in enger Verbindung mit den Menschenrechten.

### Menschenrechtsverletzungen im Rahmen von Migration

Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Flüchtlingen und Asylsuchenden nimmt zu, auch in unseren Breiten. Der menschenunwürdige Umgang mit MigrantInnen macht auch bei offiziellen staatlichen Organen nicht halt. Die Verletzung von Menschenrechten wird von internationalen Organisationen oder Drittstaaten gegenüber EU Staaten eingemahnt (UN Rassismus Report). Insbesondere der Kampf gegen den Terrorismus sucht politische Defizite in der Migrationspolitik westlicher Demokratien und erlaubt Einschränkungen der Menschenrechte im Zusammenhang mit dem Asylrecht. Beispiele hierfür finden sich insbesondere bei der Abschiebung von Asylwerbern in »Folterstaaten« (Refoulementverbot), welche durch diplomatische Garantien legitimiert werden. Ebenso wird rasch zur Methode der Schubhaftverhängung gegriffen, wenn auch nur die Chance besteht, einen Asylwerber in das Ersteintrittsland innerhalb der EU zurückschieben zu können (Dublin II), egal welche Bedingungen dort auf ihn warten. Völkerrechtlich problematisch sind auch die Rückübernahmeabkommen zu sehen. Gerade Transitstaaten garantieren keinerlei rechtlichen Schutz und setzen Asylwerber oft unmenschlichen Bedingungen aus, trotzdem wird innerhalb der EU versucht, eine rasche Rückstellung unerwünschter Antragsteller in diese Staaten zu erreichen. Die Bedrohung durch lange Aufenthalte von Asylwerbern innerhalb der EU wird höher eingeschätzt als die mögliche Verletzung internationaler Normen. Zur Koordination und Kontrolle der Asylpraxis wurde bei den Vereinten Nationen das UN Hochkommissariat für Flüchtlingsfragen (UNHCR) eingerichtet. Die laufenden Versuche einer europäischen Harmonisierung des Asylrechtes deuten darauf hin, dass die Konvention schrittweise ausgehöhlt und durch schwächere europarechtliche Normen ersetzt werden soll (Perching 2000, S. 8). Somit erfolgt eine weitere Einschränkung der Garantien der Genfer Flüchtlingskonvention durch EU Recht selbst. Die Versuche, einen Minimalstandard zu entwickeln, scheitern derzeit noch an der Verschiedenheit nationaler Interessen.

Für den Migrationsdiskurs sind insbesondere Artikel 13 – »freedom of movement« und Artikel 14 »the right to seek and enjoy asylum« aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte her auszustreichen.<sup>(1)</sup>

### Was heißt Migration im Rahmen einer Weltgesellschaft?

Auf der ganzen Welt und auch in einigen Ländern Europas gibt es die Vorstellung, dass sie von Asylsuchenden »überflutet« werden. Die Zahl der Asylsuchenden weltweit ist in den 1980er und 1990er Jahren angestiegen, aber in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends hat sie drastisch abgenommen. Derzeit migrieren 2,5 % der Weltbevölkerung, wobei 200 Mio. internationale MigrantInnen sind (61 Millionen Süd-Süd Migration, 62 Millionen Süd Nord Migration, 20 Millionen innerstaatliche Migration) (IOM World Migration Report 2008). Die Sorgen in verschiedenen Staaten sind relativ: Einige Staaten in Afrika und Asien mit viel geringeren wirtschaftlichen Ressourcen als die Industriestaaten nehmen mitunter weit größere Zahlen von Flüchtlingen für wesentlich längere Zeiträume auf.

- Europa und Zentralasien beherbergen 70,6 Millionen (2005),
  - Nord Amerika 45 Millionen,
  - Asien, 25,3 Millionen,
  - der mittlere Osten 18,8 Millionen und
  - Afrika 16,9 Millionen MigrantInnen (World Migration Report IOM 2008).
- 
- Innerhalb der Europäischen Union leben 1,4 % aller EU BürgerInnen in einem anderen Staat (Angenendt 2008).

### Überbeanspruchung des Gastrechtes

Betrachtet man die Weltgesellschaft aus der Perspektive Kants, dann unterliegen alle Menschen denselben Weltbürgerrechten, einschließlich des o. a. Gastrechtes. Problematisch wird die Situation ja erst dann, wenn das Gastrecht über die Maßen beansprucht wird. Der Druck auf die Politik zur Verschärfung der anfangs in unseren Breiten liberalen Gesetzgebung zu Migrationsfragen kam aus der Mitte der Gesellschaft. Zunehmende Erfahrungen mit immer mehr und neuen MigrantInnen im Alltag und der zunehmende Druck einer stagnierenden Wirtschaft auf die Gesellschaft brachte eine Stimmung der Ablehnung und Aggression. Der Druck der erregten und mobilisierten Öffentlichkeit führte zur politischen und publizistischen Skandalisierung und Kriminalisierung des Asylbereichs. Innerhalb der europäischen Staaten, auf die ich mich im

Rahmen der Diskussion beschränken möchte, herrscht eine überwiegend ablehnende Grundhaltung gegenüber MigrantInnen v. a. aus Drittstaaten (= Nicht-EU-Staaten).

*Freiheit gilt für all jene, die auf der richtigen Seite der Weltgesellschaft stehen!*

Die gemeinsamen europäischen Werte werden herausgestrichen um »uns« von »den anderen« zu unterscheiden. Freiheit der Menschen wird als das politisch höchste Gut betrachtet und wird auch in der Menschenrechtserklärung hochgehalten. Die Spannung zwischen dem »Wir« und den »Anderen« verschärft sich zu einem polaren Gegensatzpaar, die Ausgrenzung und Abgrenzung der »Anderen« gilt zunehmend als legitim. Europa gewährt den Europäern Freiheit im weit reichenden, westlichen Sinn. Innerhalb des Staatenbundes haben alle Menschen, die aus einem der Mitgliedsstaaten stammen, dieselben Rechte, egal ob sie in ihrem Heimatland leben, oder sich in einem anderen Mitgliedsstaat niedergelassen haben. Die Grenzen sind offen, Personen, Waren und Dienstleistungen können ohne Einschränkungen zwischen den Nationalstaaten wechseln. Innereuropäisch ist Freizügigkeit ein Gut, das die Gemeinsamkeit europäischer BürgerInnen unterstreicht.

Deklariert sich BürgerInnen anderer Staaten, insbesondere aus Drittstaaten (= keine EU-BürgerInnen) als ArbeitsmigrantInnen und suchen einer rationalen Entscheidung folgend dort ihr Auskommen, wo sie glauben, dass es zu finden ist, statt dort zu bleiben, wo die Aussicht auf Erfolg gering ist, weist man sie ab. Flexibilität wird zwar von allen im neoliberalen<sup>2</sup> Wirtschaftssystem Agierenden gefordert und von Regierungen gelobt, dies gilt jedoch nur solange man auf der richtigen Seite der Gesellschaft steht. Migration und Flexibilität gilt somit nur als Tugend für eine begrenzte Gruppe von Menschen, die anderen werden ausgegrenzt, weil ihre Fähigkeiten nicht gebraucht werden. Dies trifft auf den Umgang mit der Migrationsthematik besonders zu.

In den 50er bis 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts wurde der enorme Bedarf an günstigen und flexiblen Arbeitskräften in der

2 Neoliberalismus bezeichnet eine Neubelebung des *Wirtschaftsliberalismus* in der Mitte des 20. Jahrhunderts. Betont wird der *wechselseitige Zusammenhang* von politischer und wirtschaftlicher Freiheit, sowie die *Notwendigkeit einer Rechtsordnung*, die den *Wettbewerb fördert*.

Wirtschaft durch aktive Anwerbung in Drittstaaten getätigt. Sie wurden angeworben mit dem Ziel, hier begrenzte Zeit zu arbeiten und dann wieder in ihre Herkunftsländer zurückzukehren. Die aktive Kontrolle über die tatsächliche Rückwanderung wurde verabsäumt, immer mehr MigrantInnen haben somit ihren Lebensmittelpunkt in den neuen Heimatländern gefunden und ihre Familien nachgeholt, statt das Land wie geplant nach einer gewissen Zeit wieder zu verlassen. Auf Integrationsbemühungen von politischer Seite wurde durch die ursprünglich angedachte, zeitliche Begrenzung verzichtet. Mangelnde Integration und die Entwicklung von Parallelgesellschaften innerhalb unserer Grenzen sind Probleme, die auf den damaligen Versäumnissen basieren.

### Selektive Auswahl, wer gehört zur erwünschten Gesellschaft?

Heute werden aus dem Pool an Migrationswilligen jene ins Land geholt, die der Aufnahmegesellschaft nützlich sind (z. B. am Markt stark nachgefragte Qualifikationen besitzen) und die anderen an hoch gezogenen Grenzzäunen unter menschenunwürdigen Bedingungen ausgesperrt. Da die uneingeschränkte Definitionsmacht über die Erwünschtheit oder Unerwünschtheit von Zuwanderungen auf Seiten der europäischen Zielstaaten liegt, bleibt ein Streit um die Festung Europa ein Streit um des Kaisers Bart, denn es ist allemal Zweck einer Festung, denen die drinnen leben, Schutz vor tatsächlicher oder vermeintlicher Bedrohung von außen zu bieten und nur die einzulassen, die nach Entscheidung der Insassen als erwünscht oder schutzbedürftig gelten (Bade 2000, S. 450). Diese Definitionsmacht wird über wirtschaftliche und strategische Interessen definiert. »Der wahre politische Flüchtling ist einer, den man politisch verwenden kann, um dem eigenen System auf die Schulter zu klopfen. Kann man es nicht, so wird er zum Wirtschaftsflüchtling erklärt. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten zeigt der Sozialstaat was er in Wahrheit ist, ein nationalistischer Klüngel, für den Menschenrechte bestenfalls Bürgerrechte sind, beschränkt auf die eigene Klientel.« (Perching 2000, S. 9) Je mehr sich die Festung Europa aber abgrenzt, desto mehr werden Asylwerber versuchen, durch Anpassungsleistungen doch Einlass zu finden. Dies hat natürlich auch dazu geführt, dass Asylwerber heute unter Generalverdacht stehen, dass sie als Flüchtlinge getarnt in unserem Wirtschaftssystem arbeiten und unsere Sozialleistungen beanspruchen wollen. Andererseits soll hier auch

nicht verschwiegen werden, dass gerade die Wirtschaft billige, anspruchslose und pflegeleichte Arbeitskräfte nachfragt, die flexibel aufgenommen und genauso flexibel wieder entlassen werden können. MigrantInnen erfahren eine besondere Form der Machthierarchie, ihr Status ist unsicher und prekär. Doch gleichzeitig verfügen im Zeitalter der Globalisierung gerade diejenigen Menschen über bessere Erfolgchancen, die sich den wechselnden Umständen schnell anpassen können, die beweglich sind. Die Identitäten und Zugehörigkeiten ignorieren heute nationale Grenzen, gerade im Wirtschaftsbereich lobt man Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, MigrantInnen wird sie jedoch als Nachteil ausgelegt.

### Herausforderungen, Lösungen und Zukunftschancen

Eine mögliche Lösung für ein nachhaltiges friedliches Zusammenleben stellt der Zugang zu Bürgerrechten – statt des Staatsbürgerschaftsrechtes – abgeleitet von Wohnort und Beschäftigung dar. Wer also – einen legalen Aufenthalt vorausgesetzt – einer geregelten Beschäftigung in einem Staat nachgeht und dessen Rechte und Pflichten akzeptiert, sollte in diesem Land als vollwertige/r BürgerIn leben dürfen. Eine faktische Gleichstellung für einen Großteil der EU-BürgerInnen gibt es bereits, sie sind am Arbeitsmarkt, bei sozialen und politischen Rechten den ÖsterreicherInnen gleichgestellt.

### Schaffung von Institutionen auf internationaler Ebene

Ein auf demokratischen Grundsätzen basierendes Institutionen- und Regelsystem, das aktiv das Thema Migration in einer ehrlichen Diskussion auf die Tagesordnung der Politik bringt und die Öffentlichkeit mit einbindet, müsste entwickelt werden. Ein offener, ehrlicher Diskurs zum Thema Migration wurde bisher nicht geführt.

Neben diesem Institutionen- und Regelsystem auf nationaler Ebene, im Rahmen der demokratisch legitimierten Richtlinien, sollten auch neue Mechanismen internationaler Kooperation geschaffen werden, welche die kontinuierliche Problembearbeitung von globaler Migration steuern, ohne die Sicherheitsfragen über zu bewerten. Koordination, Kooperation und kollektive Vereinbarungen, die für alle EU Staaten Gültigkeit haben und eine zentrale Kontrolle deren Umsetzung, sind in diesem Zusammenhang wichtig. Es gibt schon viel zu lange ein »Flickwerk« an angefangenen

Lösungsversuchen und vagen Zusagen, die nicht umgesetzt werden. Kants Weltföderation könnte hier als Vorbild dienen.

**Eine Stärkung des Weltrechtsbewusstseins** durch Zulassung größerer ethnischer Vielfalt, Integration anderer Kulturen und einer damit einhergehenden funktionalen und geographischen Dezentralisierung, wäre ebenfalls ein gangbarer Weg in eine moderne Zukunft. Eine stärkere übernationale Orientierung der liberalen Staatenwelt auf der gemeinsamen Suche von Lösungen, und ein Aufteilen der Handlungskompetenzen könnten zur friedlichen Konfliktbearbeitung in Migrationsfragen beitragen. Migration sollte nicht weiter eine Ermessensfrage der nationalpolitischen Wetterlage sein und für Wahlreden missbraucht werden dürfen. Ein gemeinsamer Kraftakt, positive Aspekte einer multikulturellen, multiethnischen Zusammenarbeit darzustellen, sollte auf allen Ebenen unterstützt werden. Eine verstärkte Einbindung von NGO's und der Zivilgesellschaft könnte auch dazu beitragen, Konfliktherde nicht entstehen zu lassen, sondern die Vorteile eines multikulturellen Zusammenlebens zu stärken und zu fördern.

### Literatur

- Agier, Michael, *Aux bords du monde, les refugies*, 2002, Paris.
- Angenendt, Steffen, *Zuwanderung – Rahmenbedingungen, Herausforderungen und Notwendigkeit einer kriteriengeleiteten Steuerung*, Vortrag im Rahmen einer Veranstaltung IV, IOM, WKO am 4. 11. 2008 in Wien.
- Bade, Klaus J., *Europa in Bewegung, Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, 2000, C. H. Beck Verlag, München.
- Baumann, Zygmunt, *Flüchtige Zeiten, Leben in Ungewissheit*, 2008, Hamburger Edition.
- Behrens Maria: »Globalisierung als politische Herausforderung, Global Governance zwischen Utopie und Realität« Studienmaterial der Friedenswissenschaftlichen Weiterbildungsstudiengänge IF/Master of Peace Studies, Institut für Frieden und Demokratie, 2005, Fern Universität in Hagen.
- Beck, Ulrich, 2008, *Der kosmopolitische Blick*, in Thorsten Bonacker, Sozialwissenschaftliche Theorien der Konfliktforschung, Studienmaterial der Friedenswissenschaftlichen Weiterbildungsstudiengänge IF/Master of Peace Studies, Institut für Frieden und Demokratie, 2008, Fern Universität in Hagen.
- Beck-Gernsheim, Elisabeth, *Wir und die Anderen*, 2004, Suhrkamp.
- Benedek, Wolfgang, *die Genfer Flüchtlingskonvention aus völkerrechtlicher Sicht*, Symposium: 50 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention, 20. Juni 2005, Wien.
- Bielefeldt, Dr. Heiner *Menschenrechte: Universell gültig oder kulturell bedingt?* Eine grundlegende Orientierung <http://www.justitia-et-pax.de/Bielefeldt.pdf>.

- Brand, Ulrich, Herrschaft und Befreiung, Global Governance und emanzipatorisches Handeln im sich globalisierenden Kapitalismus, 2008, in Globale Armutsbekämpfung ein trojanisches Pferd? Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, Lit Verlag, Wien.
- Hube, Prof. Dr. Helmut, Einführung in die Internationale Politik, 5–6, 1999, [http://powi.uni-jena.de/seminare/V\\_Hube4.htm](http://powi.uni-jena.de/seminare/V_Hube4.htm).
- IOM World Migration Report 2008.
- Kant, Immanuel, 2008, Zum ewigen Frieden. Reclam, Stuttgart.
- Kant, Immanuel: Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf (zit.: Kant: Zum ewigen Frieden.), in: Kants Werke. Akademie-Textausgabe. Unveränderter photomechanischer Abdruck des Textes von der Preußischen Akademie der Wissenschaften 1902 begonnenen Ausgabe von Kants gesammelten Schriften. Bd. 8: Abhandlungen nach 1781. Berlin: Walter de Gruyter, 1968. (zit.: Kants Werke 8.) S. 341–386.
- Perching, Bernhard, Fremd ist der Fremde nur in der Fremde, Eine kleine Geschichte der Fremdheit, 2000, in Medienimpulse Nr. 31.
- Schmidt, Hajo: Die EU im Lichte der Kant'schen Friedenstheorie. Einige grundsätzliche Überlegungen. In: Ehrhart, Hans-Georg; Jaberg, Sabine; Rinke, Bernhard; Waldmann, Jörg (Hg.): Die Europäische Union im 21. Jahrhundert. Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik. Wiesbaden 2007.
- Schmidt Hajo, Kant und die Theorie der Internationalen Beziehungen Vom Nutzen und den Problemen einer aktualisierenden Kantlektüre – ein Kommentar zu E.-O. Czempel in Zeitschrift für internationale Beziehungen 1/1996, S 103–116.
- Schmidt, Hajo, In Sachen Frieden – philosophische Aspekte von Krieg und Gewalt, Studienmaterial der Friedenswissenschaftlichen Weiterbildungsstudiengänge IF/Master of Peace Studies, Institut für Frieden und Demokratie, 2005, Fern Universität in Hagen.
- Senghaas, Dieter, Versinkt die Welt in Kulturkonflikten, in Jahrbuch Friedenskultur 2008, Universität Klagenfurt S. 27–37.

# MENSCHENRECHTE UND DIE EUROPÄISCHE UNION

Heinrich Neisser

## Menschenrechte: Die Europäische Union zwischen Vision und Realität

### 1. Die Europäische Union als Wertgemeinschaft

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges begann eine Entwicklung, die die Gewährleistung von Menschenrechten zu einem zentralen Thema internationaler Diskussionen machte. In diesem Prozess spielten internationale Staatengemeinschaften eine führende und impulsgebende Rolle. Die Vereinten Nationen gaben gleichsam ein Startsignal: Ihre Generalversammlung verabschiedete am 10. Dezember 1948 die »Allgemeine Erklärung der Menschenrechte«, die eine politische Deklaration war, jedoch als Zeitenwende in der Menschenrechtspolitik angesehen werden kann.<sup>1</sup> Ihr folgten in den nächsten Jahren zahlreiche Konventionen der Vereinten Nationen, die konkrete Menschenrechtsgarantien enthielten. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte stimulierte aber auch den Menschenrechtsschutz in regionalen Organisationen. So unterzeichneten die Mitglieder des im Jahr 1949 gegründeten Europarates bereits ein Jahr nach der Gründung, nämlich am 4. November 1950, die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (MRK).<sup>2</sup> Dieser Grundrechtskatalog wurde durch zahlreiche Zusatzprotokolle ausgeweitet. Er enthält die so genannten klassischen Grundrechte, die »Abwehrrechte« des Einzelnen gegen Eingriffe durch den Staat (z. B. Recht auf Leben, auf Freiheit und Sicherheit, auf Achtung des Privat- und Familienlebens, auf Glaubens-, Gewissens- und Religionsfreiheit, auf Freiheit der Meinungsäußerung). Gegen die Verletzung der in der MRK gewährleisteten Grundrechte kann jeder Staatsbürger eines Mitgliedsstaates des Europarates über den innerstaatlichen Instanzenzug hi-

- 1 Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen als Resolution beschlossen, UN-Doc. 217/A(III)).
- 2 Die Europäische Menschenrechtskonvention (MRK) trat am 3. September 1953 in Kraft.

naus Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg erheben.

Im europäischen Einigungsprozess spielte das Thema der Menschenrechte zunächst keine herausragende Rolle, obwohl – wie noch zu zeigen ist – schon in den 60er Jahren Ansätze einer gemeinsamen Menschenrechtspolitik festzustellen sind. Erst der Wandel der sektoriellen Wirtschaftsgemeinschaften (Montanunion, EWG, Euratom) zu einer umfassenden politischen Gemeinschaft verstärkte die Diskussion um die Bedeutung von Menschen bzw. Grundrechten.<sup>3</sup> Im Vertrag von Maastricht (1992), durch den eine politische Union begründet wurde, wurde erstmals im Primärrecht eine grundrechtliche Orientierung für die Gemeinschaftsorgane geschaffen, in der es hieß: »Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechtes ergeben.« Fünf Jahre später ging der Vertrag von Amsterdam (in Kraft getreten am 1. Mai 1999) einen Schritt weiter. Im Artikel 6 Abs. 1 des Unionsvertrages wird ein Prinzipienkatalog normiert, der die Europäische Union als »Werteunion« ausweist: »Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Menschenrechte und Grundfreiheiten wie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.« Im Verfassungsvertrag wurde dieser Wertekatalog weiterentwickelt. Artikel I-1 trägt den Titel »Die Werte der Union« und bestimmt Folgendes: »Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte ein-

3 Der Begriff der Menschenrechte und der Grundrechte wurde traditionell unterschiedlich verwendet. Menschenrechte sind jene Grundfreiheiten, die vor allem durch eine internationale Menschenrechtsordnung allen Menschen – egal ob sie Staatsbürger sind oder nicht – garantiert werden. Grundrechte sind fundamentale Freiheiten, die durch Staatsverfassungen gewährleistet werden und deren Geltungsbereich in den meisten Fällen an die Staatsbürgerschaft des betreffenden Staates gebunden ist. Durch die moderne Entwicklung wird diese Unterscheidung immer weniger relevant. Im vorliegenden Beitrag werden daher im Regelfall die beiden Begriffe synonym verwendet.

schließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gemeinschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.«<sup>4</sup>

Der Verfassungsvertrag scheiterte im Ratifikationsverfahren. Der in weiterer Folge beschlossene Vertrag von Lissabon, der sich derzeit noch im Stadium der Ratifikation befindet, hat die genannte Werteklausel wörtlich übernommen.

Die erwähnten Vertragsbestimmungen machen das Bemühen der EU deutlich, sich als Wertegemeinschaft zu profilieren. In der Struktur der Werte sind die Menschenrechte ein wesentliches Element. Sie sind Ausdruck eines Grundkonsenses der europäischen Wertegemeinschaft. Das Bekenntnis zu den Menschen-(Grund)rechten und deren Schutz in der politischen Praxis sind ein wichtiges Element einer europäischen Identität. Das europäische Bewusstsein wird von dem Wissen geprägt, dass das Bekenntnis zu Menschenrechten ein Bekenntnis zu unverzichtbaren Werten ist, die die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verbinden und ihr gemeinsames geistiges Fundament bilden.

Menschenrechtspolitik der Europäischen Union ist die Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes durch Normen (Verträge, sekundäres Gemeinschaftsrecht) – d. h. im Wege der Rechtspolitik – und durch ein breit gefächertes System von Schutzmaßnahmen. Die Menschenrechtspolitik der EU spielt sich auf zwei verschiedenen Ebenen ab: Sie betrifft zum einen den inneren Bereich der Union, das sind jene Grundrechte, die für die Organe der Union verbindlich sind und im Regelfall beim EuGH eingeklagt werden können. Zum anderen aber sind Menschenrechte auch ein wichtiger Faktor bei der Gestaltung der Außenbeziehungen der EU, d. h. bei deren Beziehungen zu anderen Staatengemeinschaften und zu anderen Staaten (z. B. Beziehungen zu Ländern der Dritten Welt). Die Einhaltung der Menschenrechte durch Drittstaaten wird so zum Handlungsparameter der Union. Diese Dimension wird im nächsten Abschnitt behandelt.

4 Der Vertrag über eine Verfassung für Europa wurde am 29. Oktober 2004 in Rom von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet, scheiterte jedoch im Ratifikationsverfahren durch negative Referenden in Frankreich und den Niederlanden.

## 2. Die Bedeutung der Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Union

In der Grundrechtsentwicklung der Europäischen Union war das Europäische Parlament ein Motor. Seit den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts hatte es die Thematik der Menschenrechte in den Dialog mit den Ländern der Dritten Welt eingebracht und immer wieder gegen Verletzungen der Menschenrechte Stellung genommen. In einer Arbeitsgruppe für Menschenrechte, die sich zu einem Menschenrechtsunterausschusses für politische Angelegenheiten im Europäischen Parlament entwickelte, wurden die Entwicklung und Verletzungen der Menschenrechte ständig thematisiert. Es war u. a. dem Drängen des Europäischen Parlamentes zuzuschreiben, dass in die Verträge mit der Dritten Welt »Demokratie- und Menschenrechtsklauseln« aufgenommen wurden, die die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen an die Einhaltung von Demokratie und Menschenrechten in den Drittstaaten banden.

Ein entscheidendes Ereignis war die Schaffung einer »Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik« (GASP). Ihre Ziele sind u. a. »die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten« (Artikel 11 Abs. 1 des Unionsvertrages). Seitdem ist die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ein integrierender Bestandteil der außenpolitischen Strategie der Europäischen Union. Die Menschenrechtspolitik der Union wird gleichsam ein Testfall für die Glaubwürdigkeit der EU nach außen. Ihre Menschenrechtsanforderungen an andere Staaten bestimmen das weltweite Klima der Menschenrechtspolitik. Durch den Universalismus der Menschenrechte ist dieser Bereich nicht mehr eine »innere Angelegenheit«, bei der andere Staaten nicht intervenieren dürfen.

Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sind grundlegende Elemente der bilateralen und multilateralen Außenbeziehungen der EU. Die Union fördert diese Ziele außerhalb des Gemeinschaftsgebietes durch zahlreiche verschiedene Instrumente wie Abkommen, Dialoge, und finanzielle Unterstützungen. Die folgenden Beispiele sind eine Auswahl der verschiedenen Aktivitäten:

- **Finanzielle Ressourcen:** Mit Verordnung vom 20. Dezember 2006<sup>5</sup> hat die Gemeinschaft für den Zeitraum von 2007 bis 2013 finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt, um eine stärkere Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie eine Stärkung der im Menschenrechtsbereich tätigen Zivilgesellschaft herbeizuführen. Darunter fallen u. a. die Kontrolle von Wahlprozessen (Wahlbeobachtungskommissionen). Die Mittel sollen Maßnahmen auf dem Gebiete der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte oder in sonstigen internationalen Verträgen verankerten Menschenrechte unterstützen. Die Durchführung dieser Maßnahmen erfolgt auf Grund von Strategiepapieren und Jahresaktionsprogrammen. Eine konkrete Hilfeleistung erfolgt durch Projekte und Programme.
  - **Förderung der Menschenrechte in Drittländern:** Die EU hat Leitlinien für den Dialog im Bereiche der Menschenrechte festgelegt<sup>6</sup>, worin sie sich verpflichtet, die Menschenrechte bei allen Aspekten ihrer Außenpolitik stärker zu berücksichtigen. Dies gilt bei den Dialogen und Diskussionen über Menschenrechte, wobei spezielle Menschenrechtsdialoge beschlossen werden können (z. B. mit China, wo dieses Thema immer wieder eine Rolle spielt, von der chinesischen Seite jedoch jede Kritik an der Lage der Menschenrechte in China abgelehnt wird mit der Begründung, dass die EU und China »sich nicht in die internen Angelegenheiten der jeweils anderen Seite einmischen« sollten). Die Einleitung eines Dialoges wird vom Rat beschlossen unter Mitwirkung einer bestehenden Arbeitsgruppe »Menschenrechte«. Vor der Beschlussfassung muss eine Beurteilung der Lage in dem betreffenden Land vorgenommen werden, die u. a. folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen hat: Haltung der Regierung, Beteiligung des Landes an internationalen Instrumenten, Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, Haltung der Regierung gegenüber der Zivilgesellschaft. Von besonderer Bedeutung ist die Kohärenz aller dieser
- 5 Verordnung 1.889/2006 des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Einführung eines finanziellen Instrumentes für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte, verlautbart im ABl L 386 vom 29. Dezember 2006.
- 6 Diese Leitlinien wurden vom Rat »Wirtschaft und Finanzen« am 13. Dezember 2001 festgelegt. Sie wurden nicht veröffentlicht.

Maßnahmen, d. h. alle Aktivitäten in den verschiedenen Politikbereichen sollen abgestimmt erfolgen.

- Leitlinien zum Schutz der Menschenrechtsverteidiger (vom 14. Juni 2004): Menschenrechtsverteidiger sind einzelne Personen, Gruppen und Organe der Gesellschaft, die allgemein anerkannte Menschenrechte fördern und schützen. In den Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Juni 2006 zur Überprüfung der Umsetzung dieser Leitlinien hat der Rat festgestellt, dass trotz Fortschritten bei der Umsetzung es notwendig sei, die betreffenden Akteure besser über das Bestehen dieser Leitlinien und deren Zielsetzung zu informieren.
- Kampf gegen die Todesstrafe: Die Todesstrafe ist innerhalb der EU gänzlich abgeschafft. In Leitlinien verpflichtet sich die Union, innerhalb der Vereinten Nationen mit dem Ziel einer weltweiten Abschaffung der Todesstrafe aktiv zu werden.
- Kampf gegen Folter und erniedrigende Behandlung: Hier tritt die EU für ein Verbot des Handels mit Folterausrüstungen ein.
- Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit: In diesem Bereich ist die in Wien angesiedelte Menschenrechtsagentur von besonderer Bedeutung.
- Eintreten für den Internationalen Strafgerichtshof (StGH): Die EU unterstützt eine effiziente Arbeit dieser Einrichtung. Sie versucht eine größtmögliche Beteiligung an deren Tätigkeit zu erreichen (z. B. Einbeziehung der USA). In einem Abkommen über gegenseitige Hilfe und Zusammenarbeit aus dem Jahre 2006<sup>7</sup> verpflichtet sich die EU zu einer engen Zusammenarbeit mit diesem Gerichtshof, zu Konsultationen und zu einem intensiven Austausch von Informationen.
- Zusammenarbeit mit indigenen Völkern: Die EU strebt eine aktivere Beteiligung dieser Völker am Entwicklungsprozess an. Sie sollen durch Konsultationen in den Entwicklungsprozess stärker einbezogen werden.
- Rechte von Kindern: Die EU ist sich bewusst, dass Millionen von Kindern auf der Welt gefährdet sind: sie besitzen keinen Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung u. dgl. Sie sind Opfer von Kinderarbeit, Gewalt, sexuellem Missbrauch und sozialer Aussperrung. Die Wahrung der Rechte der Kinder spielt daher in den Außenbe-

7 Verlautbart im ABl L 115 vom 28. April 2006.

ziehungen der EU eine bedeutende Rolle. Sie hat Leitlinien entwickelt, nach denen die Rechte der Kinder zu wahren und zu fördern sind. Ein besonderer Schutz soll den Kindern in bewaffneten Konfliktfällen gegeben werden. Die Kinderprobleme sollen verstärkt in die Entwicklungspolitik miteinbezogen werden. Als Instrumente hierfür dienen der EU ein politischer Dialog zum Thema Kinderrechte, sowie Programme im Bereich der humanitären Hilfe in der Entwicklungsarbeit, die vor allem auch die Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen Organisationen stützen sollen.

Die angeführten Bereiche machen die Vielfalt deutlich, in der die EU Menschenrechtsrelevanz in ihren Außenbeziehungen anwendet. In diesem breiten Feld werden viele einzelne Maßnahmen gesetzt, die allerdings von unterschiedlicher Wirksamkeit sind. Die Kohärenz zwischen allen diesen Maßnahmen ist nur schwer herstellbar. Außerdem wird das Öffnen der Menschenrechtspolitik von der EU von speziellen oder bilateralen Interessen der Mitgliedstaaten überlagert. Diese sind oft ökonomischer Natur und machen einen kritischen Dialog im Bereich der Menschenrechte schwierig. Das Beispiel des Dialogs mit China zeigt, dass ökonomische Interessen stärker sind und dadurch der Menschenrechtsdialog Gefahr läuft, zum wirkungslosen Ritual zu werden. Die Wirksamkeit von menschenrechtsfördernden Maßnahmen wird geschwächt, weil politische Beziehungen zu herrschenden Regimen zu Relativierungen führen. So haben die politischen Interessen der früheren Kolonialmächte Frankreich und Großbritannien in den afrikanischen Staaten Entwicklungen unterstützt, die auf grundrechtliche Positionen wenig Rücksicht nahmen.

Im Gesamten gesehen kann man feststellen, dass die Sensibilität für Menschenrechtsfragen in der EU zugenommen hat und damit auch deren Relevanz in den Außenbeziehungen größer geworden ist. Für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist die strikte Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten eine unabdingbare Voraussetzung: Beitrittskandidaten können nur Staaten werden, die die Grundsätze des Artikel 6 Abs. 1 des Unionsvertrages achten (Artikel 49 Unionsvertrag). Die Verleihung des Sacharowpreises als Menschenrechtspreis durch das Europäische Parlament ist als symbolische Geste anzusehen, man kann aber auch daraus schließen, dass der Menschenrechtsschutz die europäische Agenda in Zukunft dominieren wird.

### 3. Die Europäische Gemeinschaft auf dem Weg zur Grundrechtsgemeinschaft

Das ursprüngliche Konzept der europäischen Einigung strebte die Schaffung einer Wirtschaftsgemeinschaft an, deren Grundprinzipien die vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten waren: Freiheit des Waren-, des Personen-, des Dienstleistungs- sowie des Kapitalverkehrs. Eine explizite Bezugnahme auf allgemeine Grundrechte war in den Gründungsverträgen nicht verankert (Neisser 2000, 265).

Es war allerdings die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, die relativ bald die Grundrechte zu einem relevanten Thema machten. Sie leitete Grundrechte aus dem System des Gemeinschaftsrechtes als allgemeine Rechtsgrundsätze ab, die sie aus einem Vergleich des Grundrechtsbestandes der Mitgliedstaaten gewann. In zahlreichen Entscheidungen erkannte der EuGH einzelne Grundrechte an, wobei er im Besonderen auf die MRK Bezug nahm.<sup>8</sup> In einzelnen Grundrechtsbereichen führte die Judikatur zu einer substanziellen Weiterentwicklung. Besonders zum Gleichheitssatz entschied der EuGH schon in den 80er und 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts Grundsätzliches zur Gleichberechtigung von Männern und Frauen (Neisser 2000, 265).

Eine neue Phase einer EU-Grundrechtspolitik begann mit dem Versuch der Ausarbeitung eines eigenen EU-Grundrechtskataloges. Dieses Projekt startete am Europäischen Rat in Köln am 3./4. Juni 1999, wo für die Vorbereitungsarbeiten eines solchen Kataloges die Einsetzung eines besonderen Gremiums vorgesehen wurde, das sich in weiterer Folge den Namen »Konvent« gab. Dieser Grundrechtskonvent war in den Verträgen als Organ nicht vorgesehen und setzte sich aus Vertretern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten sowie aus Vertretern der Kommission und der Regierungen der Mitgliedstaaten zusammen und beschloss für seine Debatten eigene Verfahrensregeln (Hilf 2002, 17 ff.). Dieser Konvent arbeitete den Text einer Grundrechtscharta aus, der am 7. Dezember 2000 – am Vorabend des Gipfels von Nizza – feierlich verkündet wurde. Damit besaß die Euro-

8 Die konkreten Entscheidungen betrafen u. a. die Würde des Menschen, das Recht auf Gleichbehandlung und das Verbot der Diskriminierung, die Vereinigungsfreiheit, die Religions- und Bekenntnisfreiheit sowie das Recht auf Privatsphäre.

päische Union erstmals einen Grundrechtskatalog, der im Wesentlichen eine Bestandsaufnahme existierender Grundrechte und ein politisches Dokument ohne Rechtsverbindlichkeit war. Die Inhalte orientierten sich im wesentlichen an der MRK, an der vom Europarat im Jahr 1961 beschlossenen Europäischen Sozialcharta sowie an der von der EG am 9. Dezember 1989 beschlossenen Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der ArbeitnehmerInnen.

Der Text der Charta hat in systematischer Weise folgende Grundrechtsbereiche geregelt:

- Würde des Menschen (Kapitel I): Artikel 1 bestimmt: »Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie ist zu achten und zu schützen.« Im Weiteren werden in diesem Abschnitt das Recht auf Leben, auf körperliche und geistige Unversehrtheit garantiert sowie das Verbot der Folter und der unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung und das Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit normiert.
- Freiheit (Kapitel II): Dazu zählt das Recht auf Freiheit und Sicherheit, auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Schutz personenbezogener Daten (das ist eine neue Grundrechtsverankerung), Glaubens- und Gewissensfreiheit, Meinungsäußerungsfreiheit, Recht auf Bildung, Eigentumsrecht und Asylrecht (das Asylrecht ist hier innerhalb der EU erstmals grundrechtlich verankert) u. a.
- Gleichheit (Kapitel III): Dazu gehören der Schutz vor jeglicher Art von Diskriminierung, Rechte des Kindes, Rechte älterer Menschen u. a.
- Solidarität (Kapitel IV): In diesem Abschnitt werden die sozialen Grundrechte verankert (siehe die Ausführungen unter Abschnitt 4 in diesem Beitrag).
- Bürgerrechte (Kapitel V): Es sind dies Rechte, die mit der Unionsbürgerschaft verbunden sind, wie z. B. das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, das Petitionsrecht, das Recht, sich an einen Bürgerbeauftragten zu wenden, sowie das Recht auf eine gute Verwaltung.
- Justizielle Rechte (Kapitel VI): Dabei handelt es sich um Grundrechte, die im Gerichtsverfahren zu beachten sind wie etwa die Unschuldsvermutung sowie Verteidigungsrechte, das Recht, nicht zweimal wegen derselben Straftat verfolgt und bestraft zu werden, das Recht auf ein unparteiisches Gericht.

Die Grundrechtscharta ist ein Grundrechtskatalog, der für alle Organe und Einrichtungen der Union bei der Durchführung des Unionsrechtes zur Anwendung kommt. Besonders wird das Subsidiaritätsprinzip betont, was die Folge hat, dass die Grundrechtsordnungen der Mitgliedstaaten unberührt bleiben sollen. Änderungen von Zuständigkeiten erfolgen durch die Charta nicht. Dies macht deutlich, dass die Grundrechtscharta in einem Spannungsfeld entstanden ist, das durch das Bestreben der Mitgliedstaaten charakterisiert war, ihre eigene Grundrechtspolitik zu betreiben und die nationalen Grundrechtsordnungen unverändert aufrecht zu erhalten. Die Charta ist daher in manchen Punkten ein Kompromiss, der zwar für die Unionsorgane gelten soll, aber die grundrechtlichen Spielräume der einzelnen Mitgliedstaaten nicht einschränkt.

Wie schon ausgeführt, hatte die Charta den Charakter eines politischen Dokumentes ohne Rechtsverbindlichkeit. Der Europäische Verfassungsvertrag sah vor, dass sie im Verfassungstext eingegliedert werden sollte. Der Vertrag von Lissabon enthält einen Verweis auf die Charta, der ihr den Charakter der Rechtsverbindlichkeit verleiht. Sollte der Lissaboner Vertrag ratifiziert werden und damit Rechtsgültigkeit erlangen, wird die Grundrechtscharta ebenfalls zu einem rechtsverbindlichen Katalog. Damit wäre ein entscheidender Schritt vorwärts in eine europäische Grundrechtspolitik getan. Vom EuGH ist zu erwarten, dass er seine Kontrolle intensiviert und ein höheres grundrechtliches Schutzniveau gewährleisten wird. Bei der Anwendung sozialer Grundrechte wird das Europäische Höchstgericht voraussichtlich eine besondere Gestaltungs- und Steuerungsfunktion des europäischen Rechtssetzungsprozesses wahrnehmen.

#### 4. Soziale Union und soziale Grundrechte

Kritiker des europäischen Integrationsprozesses behaupten des Öfteren, dass das Binnenmarktkonzept zu einer einseitigen Marktorientierung der Europäischen Union geführt habe, die die soziale Dimension der Gesellschaft vernachlässige und eine sozialpolitische Ausrichtung der Union und der Mitgliedstaaten einenge. Daher wird die Forderung erhoben, die Freiheit des Binnenmarktes durch eine »Sozialunion« zu ergänzen. Diese Kritik ist in ihrer

Absolutheit nicht zutreffend, wiewohl man zugeben muss, dass es kein umfassendes Konzept einer europäischen Sozialpolitik gibt, im Besonderen auch deshalb, weil die Behandlung sozialer Fragen im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten liegt.

Dennoch gibt es eine Reihe von Elementen, die für die Gestaltung eines »sozialen Europas« prägend sind. So enthält der Europäische Gemeinschaftsvertrag Regelungen, die als rechtlicher Handlungsrahmen für sozialpolitische Maßnahmen bedeutsam sind.<sup>9</sup> Durch die Grundrechtscharta hat die »soziale Dimension« durch die Gewährleistung sozialer Grundrechte eine inhaltliche Bereicherung erfahren. Im Kapitel IV der Charta ist unter dem Titel »Solidarität« ein Katalog dieser Generation von Grundrechten enthalten. Er betrifft

- das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen (Artikel 27),
- das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen (Artikel 28),
- das Recht auf Zugang zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst (Artikel 29),
- den Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung (Artikel 30),
- das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen (Artikel 31),
- das Verbot der Kinderarbeit und den Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz (Artikel 32),
- das Recht auf Schutz des Familien- und des Berufslebens (Artikel 33),
- die Verpflichtung zur Errichtung eines Systems der sozialen Sicherheit (Sozialversicherung) und der sozialen Unterstützung (Artikel 34).

9 Seit dem Vertrag von Amsterdam enthalten die Artikel 136–150 EGV Zuständigkeiten u. a. in den Bereichen Arbeitsrecht, soziale Sicherung, Aus- und Fortbildung, Mitbestimmung, Dialog mit den Sozialpartnern sowie Arbeitsbedingungen. Auch in den Zielformulierungen des Unions- und des Gemeinschaftsvertrages wird mehrmals auf die soziale Dimension Bezug genommen. So zählt Artikel 2 EGV zu den Aufgaben der Gemeinschaft ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz sowie die Gleichstellung von Männern und Frauen und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.

- die Gewährung von Gesundheitsschutz (Zugang zur Gesundheitsvorsorge und auf ärztliche Versorgung), wobei ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt werden soll (Artikel 35),
- den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (z. B. öffentliche Versorgungsbetriebe) (Artikel 36) sowie
- die Sicherstellung eines hohen Umweltschutzniveaus (Artikel 37) und eines hohen Verbraucherschutzniveaus (Artikel 38).

Die Verankerung der sozialen Grundrechte in der Charta ist im Wesentlichen eine Kompilation von einzelnen Rechten, die allerdings – wie bereits ausgeführt – noch nicht rechtsverbindlich ist.<sup>10</sup> Wenn mit der Ratifikation des Lissaboner Vertrages die Charta rechtsverbindliche Wirkungen besitzt, wird sich ihre Bedeutung erheblich verändern. Die Einklagbarkeit dieser Rechte beim EuGH wird diesem die Möglichkeit geben, neue inhaltliche Dimensionen zu entwickeln. Die oben vorgenommene Aufzählung der sozialen Grundrechte macht allerdings deutlich, dass unter diesem Begriff ein breites Spektrum von Grundrechtsverbürgungen enthalten ist. Sie umfasst subjektive Rechte, wie das Recht, gegen ungerechtfertigte Kündigungen Beschwerde zu erheben, aber ebenso auch Zielvorstellungen, wie die Sicherstellung eines hohen Verbraucherschutzniveaus, und Programmformulierungen, wie etwa die Verpflichtung zur Ausgestaltung eines Systems der sozialen Sicherheit. In all diesen Bereichen wird die Rechtssprechung vermutlich unterschiedliche Wirkungen zeigen. Die Aufnahme der Grundrechtscharta in das Primärrecht der Union (d. h. als Bestandteil der Verträge<sup>11</sup>) wird jedoch nicht nur dem EuGH eine spezifische Funktion bei der Anwendung der sozialen Grundrechte geben, sondern auch wesentliche Impulse für die Organe der Union bei der Ausgestaltung einer europäischen Sozialordnung setzen.

10 Im Gegensatz zu den Freiheitsrechten innerhalb der Grundrechte, die vor Eingriffen des Staates in bestimmte Freiheitssphären schützen sollen, bedeuten sozialen Grundrechte eine Verpflichtung zu bestimmten Leistungen und zur aktiven Gestaltung einer Sozialordnung.

11 Primärrecht ist jener Teil der Rechtsordnung der Union, der in den Verträgen enthalten ist. Sekundäres Recht sind die Normen, die auf Grund des Primärrechtes erlassen werden (z. B. Verordnungen, Richtlinien).

## 5. Das Dilemma in der Minderheitenpolitik

Der Schutz ethnischer Minderheiten ist durch die Entwicklung der letzten Jahre ein zentrales Anliegen der europäischen Grundrechtspolitik geworden. Die Anerkennung und die sinnvolle Ausgestaltung eines europäischen Minderheitenschutzes sind nach wie vor ungelöste Fragen im Bereich der Europäischen Union.

Im Gegensatz dazu hat der Europarat im Minderheitenschutz eine gewisse Dynamik gezeigt, nämlich als er zwei grundsätzliche Übereinkommen beschlossen hat, die zumindest einen Rahmen für die staatliche Minderheitenpolitik enthalten: Es ist dies ein Rahmenübereinkommen zum Schutz der nationalen Minderheiten, das seit 1. Februar 1998 in Kraft trat, sowie die Charta zum Schutz der Regional- und Minderheitensprachen, die seit 1. März 1993 Geltung besitzt. In beiden Abkommen fehlt eine Definition des Begriffes der nationalen Minderheiten, in beiden Abkommen ist ein erheblicher Ermessensspielraum für die einzelnen Länder enthalten.

Wie sehr der Minderheitenschutz als Grundrechtsproblem in der Europäischen Union umstritten ist, zeigte die Diskussion über die Grundrechtscharta der Union. Dem zur Ausarbeitung eingesetzten Konvent<sup>12</sup> gelang es nicht, ein eindeutiges Bekenntnis zum Minderheitenschutz zu formulieren. Vor allem die Vertreter Frankreichs und Spaniens lehnten jegliche Bezugnahme in der Charta auf die Minderheiten ab und begründeten dies mit Autonomie- und Terrorismusproblemen in ihren Ländern (Korsika, Baskenland).

Am Ende der Konventsarbeit wurde schließlich ein Kompromiss über eine höchst allgemeine Formulierung erzielt. Im Artikel 22 der Charta heißt es jetzt: »Die Union achtet die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen.« Diese Formulierung bedeutet eine Verpflichtung der Union, die Vielfalt zu achten, für die Mitgliedstaaten entstehen jedoch keinerlei zusätzliche Verpflichtungen (Barriaga 2003, 109).

Dieser Schritt kann nicht der Schlusspunkt der Entwicklung sein. Eine weitere Europäisierung der Rechtsordnung für ethnische Minderheiten ist notwendig. Vor allem seit den letzten beiden Erweiterungsschritten der EU (2004: 10 neue Mitglieder, 2007: Bul-

12 Siehe die Ausführungen zu Abschnitt 3 dieses Beitrages.

garien, Rumänien) ist das Thema des Minderheitenschutzes besonders relevant und aktuell geworden. In Europa gibt es 337 Volksgruppen mit 103,5 Millionen Angehörigen; jeder siebte Europäer ist Angehöriger einer Volksgruppe; mit der Entstehung neuer Staaten steigt überproportional die Anzahl der Minderheiten (Pan/Pfeil 2006).

Die Europäische Union steht vor der Herausforderung, eine politische Gemeinschaft zu schaffen, in der Vielfalt nicht nur geduldet, sondern gefördert wird. Die Gewährleistung kultureller, sprachlicher und weltanschaulicher Vielfalt ist ein Kernanliegen des europäischen Integrationsprozesses.

Die Realität der europäischen Minderheitenpolitik ist durch zahlreiche Probleme und Unzulänglichkeiten charakterisiert. Sie reichen von der Behandlung der Volksgruppe der Roma und Sinti über die immer wieder zu Konflikten führende Stellung der ungarischen Minderheit in der Slowakei bis zum österreichischen Verhalten in der Ortstafelfrage gegenüber den Kärntner Slowenen, was immer mehr zu einer europäischen Blamage wird.

Zuallererst wäre es notwendig, ein wirksames System der Beobachtung und der Berichterstattung in Angelegenheiten des Minderheitenschutzes zu etablieren. Hier müsste neben der in Wien angesiedelten Menschenrechtsagentur vor allem das Europäische Parlament als Plattform des politischen Diskurses für eine öffentliche Debatte sorgen. Die Kommission – als Motor der Integration bezeichnet – müsste durch ständige weiterführende Vorschläge einen mittelfristigen Prozess stimulieren, der schließlich zur Schaffung eines wirksamen Minderheitenschutzes führt.

## 6. Perspektiven einer zukünftigen Menschenrechtspolitik

Der Titel des vorliegenden Beitrages spiegelt ein Dilemma der Menschenrechtspolitik der Europäischen Union wieder: Folgt sie Visionen oder kann sie Menschenrechtspolitik nur im Rahmen von realen Sachzwängen betreiben? In einer Gesamtbeurteilung dieses Problems kommt man zum Schluss, dass die Menschenrechtspolitik innerhalb der Europäischen Union in Rudimenten vorhanden ist. Aus diesen kann kein Rückschluss auf Visionen gezogen werden. Der gegenständliche Beitrag lässt erkennen, dass die Behandlung der Menschenrechte für die EU ein weites Feld mit vielen ein-

zelen Bereichen ist, wobei man die Grundrechtswirksamkeit innerhalb der Union von der Relevanz der Menschenrechte in den Außenbeziehungen unterscheiden muss. Für die erstgenannte Dimension gibt es eine Reihe von Anzeichen, dass mit der Rechtsverbindlichkeit der EU-Grundrechtscharta, die von der Ratifikation des Vertrages von Lissabon abhängt, ein wichtiger Akzent für eine Grundrechtspolitik der Europäischen Union gesetzt werden wird. Allerdings wird es auch dann eine Reihe von Überlegungen geben müssen, die zumindest durch die Rechtssprechung gelöst werden müssen: es ist dies das Verhältnis der Grundrechtscharta der Union zur MRK – dem Grundrechtsdokument des Europarates –, vor allem aber auch die Rollenverteilung zwischen dem EuGH als gerichtliche Instanz der EU und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, der als Organ des Europarates die Menschenrechtsschutzinstanz im Rahmen der MRK ist. Eine rechtsverbindliche Grundrechtscharta der EU würde auch die Anwendung von Sanktionen klarstellen, die bei ständiger Verletzung der Prinzipien der EU (Artikel 6 Abs. 1 EUV) im Gemeinschaftsvertrag vorgesehen sind.<sup>13</sup>

Schwieriger wird in Zukunft die systematische Gestaltung einer Menschenrechtspolitik in den Außenbeziehungen der Union sein. Die Kollision von Interessen wird voraussichtlich auch in Zukunft eine Rolle spielen, wobei Opportunitätsstandpunkte auf das Interesse der Wahrung des Schutzes der Menschenrechte stoßen.

Von Bogdandy hat – um diesen verschiedenen Ebenen Rechnung zu tragen – vorgeschlagen, dass die EU drei unterschiedliche Grundrechtsstandards entwickeln sollte (von Bogdandy 2002, 86 f.):

- In den Außenbeziehungen der Union gegenüber Drittstaaten soll sich die Unionspolitik auf die Verhinderung schwerwiegender Menschenrechtsverstöße beschränken
- ein zweiter Standard soll hinsichtlich der Mechanismen gelten, mit denen die Union die allgemeine Grundrechtssituation in den Mitgliedstaaten überwacht. Hier ist angesichts der bedeu-

13 Nach Artikel 7 EUV können bei anhaltender und schwerwiegender Verletzung der Grundsätze des Artikel 6 Abs. 1 EUV, wozu auch die Menschenrechte und Grundfreiheiten gehören, Sanktionen verhängt werden, die bis zur Aussetzung des Stimmrechtes des betroffenen Mitgliedstaates im Rat führen können.

tenden Funktion der Grundrechte in den nationalen Rechtsordnungen und politischen Kulturen ein ausreichender Handlungsspielraum für eigenständige nationale Grundrechtsregime zu belassen

- ein dritter, wesentlich strengerer Standard sei bei der Umsetzung des Unionsrechtes hinsichtlich des Rechtsschutzes gegen Akte der Union und gegen Akte der Mitgliedstaaten anzuwenden.

Der Vorschlag von differenzierten Standards ist sicher keine Vision einer Grundrechtspolitik, er enthält aber eine durchaus realistische Strategie für eine erhöhte Sensibilität in Grundrechtsfragen. Im Inneren scheint sich die Europäische Union verstärkt zu einer Grundrechtsgemeinschaft zu entwickeln, dafür ist die Grundrechtscharta ein willkommener Katalysator. In den Außenbeziehungen muss die EU ihr menschenrechtliches Profil schärfen. Wenn jemand beansprucht, ein ernstzunehmenden Player in der Weltgemeinschaft zu sein, ist dafür eine besondere Glaubwürdigkeit und ein anerkanntes Prestige in der Menschenrechtspolitik erforderlich.

### Literatur

- Barriga, Stephan: Die Entstehung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Eine Analyse der Arbeiten im Konvent und kompetenzrechtliche Fragen. Baden-Baden: Nomos 2003.
- von Bogdandy, Armin: Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel? Grundrechte und das Wesen der Europäischen Union, in: Alfred Duschanek/Stefan Griller (Hrsg.), Grundrechte für Europa. Die Europäische Union nach Nizza, Wien–New York: Springer 2002, 69–113.
- Duschanek Alfred/Stefan Griller (Hrsg.): Grundrechte für Europa. Die Europäische Union nach Nizza, Wien–New York: Springer 2002.
- Hafner Gerhard/Martin Pandel: Schutz und Durchsetzung der Rechte nationaler Minderheiten. Klagfurt: Hermagoras 2008.
- Hilf Meinhard: Die Grundrechtscharta im Rechtsgefüge der Union, in: Alfred Duschanek/Stefan Griller (Hrsg.), Grundrechte für Europa. Die Europäische Union nach Nizza, Wien–New York: Springer 2002, 15–24.
- Neisser Heinrich: Die Europäische Union auf dem Weg zur Grundrechtsgemeinschaft, in: Journal für Rechtspolitik 8, 264–272 (2000).
- Pan Christoph/Beate Sybille Pfeil: Minderheitenrechte in Europa, Bd. 2, Handbuch der europäischen Volksgruppen, 2. Auflage 2006.
- Winkler Roland: Die Grundrechte der Europäischen Union. System und allgemeine Grundrechtslehren. Wien–New York: Springer 2006.

Hannes Tretter

## Die EU-Agentur für Grundrechte – Chancen, Aufgaben, Perspektiven

### Welche Grundlagen hat die Agentur?

Am 1. März 2007 wurde mit der Verordnung des Rates 168/2007 die »Agentur für Grundrechte der Europäischen Union«, als Nachfolgeorganisation der EU-Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) eingerichtet.<sup>1</sup> Es war ein lange überfälliger Schritt: Bereits 1998 wurde in der »Menschenrechtsagenda der EU für das Jahr 2000« die Errichtung einer Grundrechte-Agentur gefordert, um die menschenrechtliche Kohärenz der EU zu stärken, die sich seit dem Vertrag von Maastricht 1992 ausdrücklich zur Achtung der Grundrechte bekennt und mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 in Artikel 6 des EU-Vertrags »Freiheit, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit« als Grundwerte der Union verankert hat. Wenig später, im Dezember 2000, erblickte zudem die »Charta der Grundrechte der EU« das Licht der Welt, der zwar auf Grund mangelnden politischen Willens bisher die Rechtsverbindlichkeit versagt blieb (die sie mit einem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon jedoch erhalten soll), die aber bereits jetzt eine hohe moralisch-politische Autorität ausstrahlt. Sie bildet auch schon jetzt neben der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) den inhaltlichen rechtlichen Rahmen der Tätigkeit der Agentur.

Kurz gesagt ist die EU mit Charta und Agentur auf einem guten Weg, ihren politisch-rechtlichen Orientierungsmaßstab der Grund- und Menschenrechte zu stärken und auszubauen. Die Ankündigung des eben neuerlich gewählten Kommissionspräsidenten *Manuel Barroso*, das Amt eines eigenen Kommissars für Grundrechte schaffen zu wollen, unterstreicht diese Entwicklung.

### Welches Mandat hat die Agentur, welche Ziele verfolgt sie?

Weder ist die Agentur eine Anklagebehörde noch ein Monitoring-Organ oder ein Tribunal, das über Individual- oder Staatenbeschwer-

1 Siehe <http://fra.europa.eu>.

den entscheidet. Primär ist sie ein beobachtendes und beratendes Organ, das die Gemeinschaftsorgane und Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EG-Recht mit grundrechtlicher Expertise versorgen soll. Das bedeutet, dass sich die Tätigkeit der Agentur auf die Anwendung und Auslegung des Gemeinschaftsrechts – also des EG-Vertrags, sowie der Verordnungen und Richtlinien der EG – durch die Gemeinschaftsorgane und Organe der Mitgliedstaaten bezieht.

Ausgeschlossen ist bedauerlicherweise, dass die Agentur Gesetzesvorschläge der Kommission oder Stellungnahmen von EU-Institutionen in Gesetzgebungsverfahren im Sinne von Art. 250 EG-Vertrag nur dann kommentieren darf, wenn sie von diesen darum ersucht wird. Dadurch wird der Agentur eine systematische präventive Beurteilung der Grundrechtskonformität von EU/EG-Rechtsakten und damit ein wesentlicher Beitrag zur grundrechtlichen Kohärenz der Rechtspolitik der EU unmöglich gemacht. Allerdings hätte der angekündigte EU-Kommissar für Grundrechte die Möglichkeit, stets dann, wenn ein geplanter EU/EG-Rechtsakt grund- und menschenrechtliche Fragen oder Probleme aufwirft, die Agentur um ein entsprechendes Gutachten ersuchen.

Hingegen sind Angelegenheiten vom Mandat der Agentur zu Recht ausgeschlossen, die im Falle von Klagen wegen Verletzung des Primärrechts in die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs fallen oder in denen es bei Aufsichtsklagen der Kommission um die Frage geht, ob ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen im Sinne des EG-Vertrags nachgekommen ist oder nicht.

Zumindest vorläufig ist die Agentur nicht zuständig für die grund- und menschenrechtlich sensiblen Angelegenheiten der »Dritten Säule«, der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Allerdings soll auf Grundlage einer Erklärung und eines Vorschlags des Rates vom 12. Februar 2007 bis Ende 2009 überprüft werden, das Mandat der Agentur diesbezüglich zu erweitern. Es ist damit zu rechnen, dass die Entscheidung darüber erst nach einem allfälligen Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon getroffen wird, da mit diesem die »Säulenarchitektur« der EU fallen soll. Bis dahin können die EU-Institutionen und -Staaten aber auf eigene Initiative die Agentur mit Fragestellungen aus diesem Bereich in Anspruch nehmen.

Ebenso verfügt die Agentur derzeit über keine Zuständigkeiten bei Sanktionsverfahren gegen Mitgliedstaaten wegen Gefährdung

oder Verletzung von Menschenrechten im Sinne des Art. 7 des EU-Vertrags. Auch hier sieht aber eine weitere Erklärung des Rates vom 12. Februar 2007 eine Überprüfung und die Möglichkeit vor, dass sich Mitgliedstaaten der diesbezüglichen fachlichen Unterstützung der Agentur bedienen.

Grundsätzlich befasst sich die Agentur ausschließlich mit »inneren Angelegenheiten« der EU und verfügt über kein Mandat für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, obgleich Art. 11 EU-Vertrag als ein Ziel bzw. eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten »die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten« nennt. Jedoch kann der Aufgabenbereich der Agentur auf die grundrechtskonforme Implementierung des EU-*acquis* in Kandidatenstaaten und Staaten, mit denen ein Stabilitäts- und Assoziierungsübereinkommen besteht, ausgeweitet werden.

### Welche Aufgaben nimmt die Agentur wahr?

Wie setzt nun die Agentur die ihr gesetzten Ziele um, welche Aufgaben hat sie dabei wahrzunehmen? Insbesondere soll sie »objektive, verlässliche und vergleichbare Informationen und Daten« sammeln<sup>2</sup>, analysieren und verbreiten und dazu geeignete wissenschaftliche Methoden und Standards entwickeln. Zu diesem Zweck verwendet sie Forschungsergebnisse und Informationen, die ihr von Mitgliedstaaten, Institutionen der Gemeinschaft und der Union, Forschungszentren, nationalen Stellen, nicht-staatlichen Organisationen, Drittstaaten, internationalen Organisationen und insbesondere auch von den zuständigen Stellen des Europarats zur Verfügung gestellt werden, oder die sie bei wissenschaftlichen Institutionen oder Expert/innen in Auftrag gegeben hat.

Darüber hinaus betreibt die Agentur selbst im Rahmen ihrer Arbeitsprioritäten und Jahresarbeitsprogramme mit eigenem Personal wissenschaftliche Forschung und erarbeitet Vorbereitungs- und Machbarkeitsstudien. In Eigeninitiative oder auf Ersuchen des Parlaments, des Rates oder der Kommission erarbeitet und publiziert die Agentur für die Institutionen der Union und die Mitglied-

2 Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte.

staaten Schlussfolgerungen und Gutachten zu spezifischen Themen und Fragestellungen, die mit der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in Zusammenhang stehen.

Auf Grundlage ihrer Verordnung hat der Rat für die Agentur ein Mehrjahresprogramm in Kraft gesetzt, das den inhaltlichen Rahmen für die Arbeit der Agentur in den Jahren 2007 bis 2012 schafft.<sup>3</sup> Dieses bestimmt neun thematische Bereiche aus dem Gemeinschaftsrecht, zu denen neben dem ständigen Themenbereich, den die Agentur schon auf Grund ihrer Verordnung ständig zu behandeln hat – nämlich »Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehende Intoleranz« –, nun konsequenterweise auch die Bekämpfung von »Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung und Diskriminierung von Angehörigen von Minderheiten sowie alle Kombinationen dieser Gründe (Mehrfachdiskriminierung)« gehört. Ferner kann sich die Agentur mit den Themenbereichen »Entschädigung von Opfern«, »Rechte des Kindes einschließlich des Kinderschutzes«, »Asyl, Zuwanderung und Integration von Migrant/innen«, »Visa und Grenzkontrolle«, »Teilhabe der Bürger der Union am demokratischen Funktionieren der EU«, »Informationsgesellschaft und insbesondere Achtung der Privatsphäre und Schutz von personenbezogenen Daten« sowie »Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Rechtsprechung« befassen. Bemerkenswert an dieser Auflistung ist, dass nicht hinsichtlich aller genannten Materien eine umfassende Zuständigkeit der Gemeinschaft besteht. Klar ist aber auch, dass die Agentur gemäß ihrer Verordnung ihre Aufgaben nur nach Maßgabe der gemeinschaftsrechtlichen Zuständigkeiten ausüben darf. Dennoch wird eine sinnvolle Befassung mit diesen Themen nur in einem umfassenden und übergreifenden Sinn möglich sein, um zu professionellen und fundierten Analysen und Schlussfolgerungen zu gelangen. So wäre es sinn- und verantwortungslos, sich etwa den Themenbereichen »Informationsgesellschaft«, »Asyl«, »Rechte des Kindes« oder »Zugang zu effizienter und unabhängiger Rechtsprechung« alleine aus dem Blickwinkel des Gemeinschaftsrechts (Erste Säule) und nicht auch aus der Perspektive der polizeilichen und justiziellen

3 Beschluss des Rates vom 28. Februar 2008, 2008/203/EG.

Zusammenarbeit in Strafsachen (Dritte Säule) zu nähern. Um auf aktuelle grundrechtliche Herausforderungen flexibel reagieren zu können, kann sich die Agentur auf Ersuchen des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission auch mit anderen, über das Mehrjahresprogramm hinausgehenden Themen beschäftigen, sofern die finanziellen und personellen Ressourcen dies zulassen.

Gemäß ihrem Mehrjahresrahmenprogramm legt die Agentur Jahresarbeitsprogramme fest, die sich an kürzlich beschlossenen strategischen Zielrichtungen<sup>4</sup> orientieren werden, um gegenwärtigen und zukünftigen menschenrechtlichen Herausforderungen und Fragestellungen ganzheitlich gerecht werden zu können. So kann insbesondere mit themenübergreifend formulierten Projekten der vorgegebene Rahmen des Mehrjahresprogramms genutzt werden.<sup>5</sup>

Dementsprechend spiegeln die Projekte, die die Agentur in den Jahren 2008 und 2009 durchgeführt bzw. in Angriff genommen hat, die oben erwähnten Themenschwerpunkte wieder:<sup>6</sup>

- So hat die Agentur im Bereich »Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung und Diskriminierung von Angehörigen von Minderheiten sowie alle Kombinationen dieser Gründe (Mehrfachdiskriminierung)« unter anderem eine umfassende Studie zu Homophobie in Europa verfasst und publiziert. Ebenso wurde die Situation der Roma in Europa ausführlich untersucht. Weiters ist eine Studie im Entstehen, die sich mit der Darstellung von Migrant/inn/en und Angehörigen von Minderheiten in den Medien beschäftigt. Weitere Projekte in diesem Themenbereich umfassen: Diskriminierung und Viktimisierung von Migrant/inn/en und anderen Minderheiten, Auswirkungen der Rassendiskriminierungsrichtlinie der EU und Diversity-Management.

4 FRA Mission and Strategic Objectives 2007–2012, siehe [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-mission-strategic-objectives\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-mission-strategic-objectives_en.pdf).

5 Mögliches Beispiel: Fragen des Zugangs zum Recht im Bereich des Datenschutzes.

6 Die folgende Auflistung ist lediglich eine Auswahl der Projekte und Aktivitäten der Agentur. Eine detaillierte Aufstellung ist unter <http://fra.europa.eu/> zu finden.

- Im thematischen Bereich »Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehende Intoleranz« wurde neben einer umfassenden Studie, die sich mit den Auswirkungen von Rassismus und sozialer Marginalisierung am Beispiel der muslimischen Jugend in Europa beschäftigt, anlässlich der Fußball WM 2008 auch ein Bericht über Rassismus und Sport verfasst.
- Einen besonderen Fokus legte die Agentur in ihrem Arbeitsprogramm 2009 auf »Rechte des Kindes einschließlich des Kinderschutzes« und erarbeitet daher Indikatoren für den Schutz und die Achtung von Kinderrechten. Darauf aufbauend wurde ein vergleichender Bericht zur Situation der Kinderrechte in der EU einschließlich einer Prüfung der Rechtsinstrumente und der justiziellen Situation im Bereich des Kinderschutzes erstellt. Weiters wurde von der Agentur eine Untersuchung der Situation unbegleiteter minderjähriger Kinder und Jugendlicher durchgeführt.
- Im Themenbereich »Teilhabe der Bürger der Union am demokratischen Funktionieren der EU« arbeitet die Agentur derzeit an einem ausführlichen Bericht über nationale Menschenrechtsinstitutionen und Menschenrechts-NGOs in Europa und deren Rolle in der Formulierung von grundrechtlich relevanten Richtlinien und Gesetzen.

In Bezug auf das Themengebiet »Asyl, Zuwanderung und Integration von Migrant/innen« hat die Agentur die verschiedenen Erfahrungen über Rechtsdurchsetzung und Polizeianhaltungen der Mitgliedsstaaten verglichen.

- Im Bereich »Informationsgesellschaft und insbesondere Achtung der Privatsphäre und Schutz von personenbezogenen Daten« beschäftigt sich die Agentur neben einer Prüfung der datenschutzrechtlichen Instrumente und Institutionen in den Mitgliedstaaten momentan mit der Erstellung und Publikation eines Handbuchs, das sich kritisch mit »Ethnic Profiling« auseinandersetzt und »best practise« Modelle vorstellt.
- Schließlich hat die Agentur mit RADAR ein internes Berichtssystem geschaffen, das Aufschluss über die Auswirkungen der globalen Finanzkrise auf Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gibt und als eine Art Frühwarnsystem fungiert, wobei Informationen von RAXEN und FRALEX, aber auch von anderen EU-Agenturen, internationalen Organisationen, Mitgliedstaaten, Medien und aus der Wissenschaft verarbeitet werden.

## Wie ist die Agentur organisiert?

Die Agentur verfügt über folgende Organe: Verwaltungsrat, Exekutivausschuss, Wissenschaftlicher Beirat und Direktor/in.

Der *Verwaltungsrat* besteht aus 27 Expert/innen aus je einem Mitgliedsstaat, die von den Regierungen nominiert werden und nicht nur über grund- und menschenrechtliche Expertise und eine hohe Verantwortung in einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution oder einer anderen öffentlichen oder privaten Organisation, sondern auch über Managementfähigkeiten verfügen müssen. Weiters ist die Europäische Kommission mit zwei Mitgliedern und der Europarat mit einem/r Experten/in vertreten. Die Bestellung der Mitglieder erfolgt für fünf Jahre und ist nicht erneuerbar. Der Verwaltungsrat wählt aus seiner Mitte eine/n Vorsitzende/n und eine/n stellvertretende/n Vorsitzenden.<sup>7</sup> Die Aufgaben des Verwaltungsrats sind insbesondere: Bestellung und Entlassung des/r Direktors/in, Festlegung des Jahresarbeitsplans und der Haushaltsplanung, Annahme der Jahresberichte, sowie die Definition der Arbeitsprioritäten. Er wird in seinen Aufgaben vom *Exekutivausschuss* unterstützt, insbesondere in der Vorbereitung von Entscheidungen, und assistiert bzw. berät den/die Direktor/in bei dessen Aufgaben. Der Exekutivausschuss setzt sich aus Vorsitzender/m und stellvertretender/m Vorsitzender/n des Verwaltungsrats, sowie aus zwei weiteren Mitgliedern und einem/r Vertreter/in der Kommission zusammen.

Der *Wissenschaftliche Beirat* besteht aus elf im Bereich Grundrechte hoch qualifizierten und unabhängigen Personen, die vom Verwaltungsrat nach einem öffentlichen und transparenten Ausschreibungsverfahren und nach Konsultation des zuständigen Ausschusses des Europäischen Parlaments, sowie unter Berücksichtigung geographischer und fachlicher Repräsentation bestellt werden.<sup>8</sup>

7 Am 12./13. Juli 2007 ist der Verwaltungsrat erstmals zusammengetreten und hat die Irin *Anastasia Crickley*, die vormalige Vorsitzende des EUMC-Verwaltungsrates zur Vorsitzenden und den Autor dieses Beitrags zum stellvertretenden Vorsitzenden gewählt.

8 Der Beirat trat erstmals vom 2. bis 4. Juni 2008 zusammen und wählte den Italiener *Stefano Rodotà* zum Vorsitzenden und die Französin *Florence Benoit-Rohmer* zur stellvertretenden Vorsitzenden.

Der Beirat begleitet und garantiert die wissenschaftliche Qualität der Arbeit der Agentur. Zu diesem Zweck ist der Beirat so früh wie möglich in die Ausarbeitung aller Dokumente der Agentur einzubinden.

Der/die *Direktor/in* leitet die Agentur und wird auf Grundlage ihrer/seiner Verdienste und Erfahrungen im Bereich der Grundrechte und des Managements für einen Zeitraum von fünf Jahren (verlängerbar um drei Jahre) ernannt. Die Bestellung erfolgt wegen der politischen Dimension des Amtes auf der Grundlage eines Zusammenwirkens zwischen Kommission, Parlament, Rat und Verwaltungsrat. Eine Amtsenthebung kann durch den Verwaltungsrat mit Zweidrittelmehrheit nur auf Vorschlag eines Drittels der Mitglieder des Verwaltungsrats oder auf Vorschlag der Kommission, aber ohne Angabe von Gründen erfolgen. Am 7. März 2008 hat der Verwaltungsrat den Dänen *Morten Kjærum* zum ersten Direktor der Agentur gewählt.<sup>9</sup>

### Mit wem arbeitet die Agentur zusammen?

Die Frage mit welchen Institutionen und Gremien die Agentur zusammenarbeitet und wie diese Kooperationen gestaltet sind, wird eine wesentliche Rolle für den Erfolg ihrer Arbeit spielen.

Dabei ist zwischen Dialog und Kooperation mit außenstehenden Akteuren und Auftragsarbeit zu unterscheiden, die von Expert/innen-Gruppen erbracht wird.

Von eminenter Bedeutung ist der Dialog mit der Zivilgesellschaft, der auf der Grundlage einer eigenen Kommunikationsstrategie, sowohl die Wahrnehmung der Grund- und Menschenrechte in der Öffentlichkeit als auch die Kooperation der Agentur mit den menschenrechtlich relevanten Akteuren verbessern soll. Zu diesem Zweck wurde Ende 2008 ein Kooperationsnetzwerk (die so genannte »*Grundrechte-Plattform*«) geschaffen, die sich aus Vertreter/innen nicht-staatlicher menschenrechtlicher Organisationen, Interessensverbänden und Gewerkschaften, sozialen und beruflichen Vereinigungen, Kirchen, religiösen, philosophischen und nicht-konfessionellen Organisationen, Universitäten und anderen For-

9 *Morten Kjærum* ist ein Menschenrechtsexperte aus dem NGO-Bereich und war lange Jahre Direktor des Dänischen Menschenrechtsinstituts. Seine Bestellung wurde allgemein begrüßt.

schungseinrichtungen aus allen Mitgliedstaaten zusammensetzt. Die Plattform kommentiert zum einen die Jahresarbeitsprogramme und Jahresberichte der Agentur und informiert zum anderen über Konferenzen, Seminare und andere Veranstaltungen, die für die Arbeit der Agentur von Interesse sind. Bisher haben zwei Treffen der Agentur mit der Plattform stattgefunden, zusätzliche Mitglieder werden im Rahmen eines weiteren Auswahlprozesses in die Plattform aufgenommen.

So wie bereits EUMC arbeitet die Agentur eng mit nationalen *Expert/innen aus Wissenschaft und Praxis* zusammen, die insbesondere länderspezifische und/oder thematische Informationen und Analysen liefern. Dank eines weit höheren Budgets als dem von EUMC – das auch mit dem erweiterten materiellen Zuständigkeitsbereich der Agentur zusammenhängt – verfügt die Agentur über ungleich bessere personelle und finanzielle Ressourcen und Möglichkeiten, erforderliche wissenschaftliche Arbeit mit eigenem Personal zu leisten. Dies ist aus folgenden Gründen sinnvoll: Ohne eigene wissenschaftliche Kapazitäten wäre die Agentur nicht in der Lage, die Qualität der länderspezifischen oder thematischen Berichte der Expert/innen-Konsortien zu beurteilen bzw. die notwendigen systematischen und vergleichenden Analysen und Schlussfolgerungen aus Eigenem zu erarbeiten, sondern wäre – wie seinerzeit oft EUMC – auf Hilfe von außen angewiesen. Dennoch ist die Zusammenarbeit mit nationalen Expert/innen aus Wissenschaft und Praxis unerlässlich, weil diese in ihren Ländern, die für eine profunde Datensammlung und wissenschaftliche Analyse erforderlichen unmittelbaren Kontakte und über das nötige Spezialwissen über die nationale Rechtsordnung und Praxis verfügen. Derzeit gibt es folgende Gruppen von Expert/innen:

- RAXEN (Nationale Zentren zur Berichterstattung über Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und benachbarte Intoleranz)
- FRALEX (Gruppe von Rechtsexpert/innen zur Berichterstattung über rechtliche Aspekte von Menschenrechtsfragen)

Vor der Errichtung der Agentur war kritisiert worden, dass diese dem *Europarat* und seinen Institutionen Einfluss nehmen und Doppelstrukturen schaffen würde. Das Gegenteil ist jedoch der Fall: Während der Europarat mit dem EGMR für eine europäische Rechtspre-

chung im Bereich der Menschenrechte sorgt, mit der Ausarbeitung von Konventionen zur europäischen Rechtsintegration und Standardsetzung beiträgt, ist es die Aufgabe der Agentur, mit ihrer beratenden und unterstützenden Tätigkeit für die Grundrechtskonformität des EG-Rechts und seine Umsetzung in den Mitgliedstaaten zu sorgen. Damit kann die Agentur zu einer Entlastung des stark überlasteten EGMR und zur Grundrechtsharmonisierung innerhalb der EU beitragen. Das Zusammenspiel dieser Institutionen ergibt Sinn und gestaltet den europäischen Menschenrechtsschutz nur effizienter. Dies wurde mittlerweile auch erkannt und führte am 18. Juni 2008 zum Abschluss eines Abkommens zwischen der EU und dem Europarat über die Zusammenarbeit zwischen der Agentur und den zuständigen Organen des Europarates. In diesem Abkommen wird festgelegt, dass der/die Direktor/in der Agentur und das Sekretariat des Europarates jeweils eine/n Ansprechpartner/in für die interinstitutionelle Zusammenarbeit bestimmen. Gemäß der Verordnung entsendet der Europarat auch ein unabhängiges Mitglied in den Verwaltungsrat der Agentur und kann weitere Vertreter/innen als beobachtende Mitglieder teilnehmen lassen. Schließlich können Vertreter/innen der Agentur zu Sitzungen der einschlägigen Gremien des Europarates eingeladen werden, an denen die Agentur ihr Interesse bekundet.

Seit der Bestellung des Direktors der Agentur wurden zudem die Kontakte zu den menschenrechtlichen Organen der *Vereinten Nationen* und der *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (OSZE), insbesondere zum Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau und zum Hochkommissar zu nationalen Minderheiten in Den Haag, aufgenommen bzw. weiter ausgebaut.

Mit der Bestellung so genannter »nationaler Verbindungsbeamter« in jedem Mitgliedstaat besteht nun auch die Möglichkeit zu einer engeren und gezielten Kooperation mit den Regierungen der Mitgliedstaaten.

### Welche Perspektiven hat die Agentur?

Grundsätzlich ist im Kontext des vorliegenden Jahrbuchs darauf hinzuweisen, dass der Schutz der Menschenrechte zentrale Bedeutung für die Friedenssicherung hat. Zahlreiche Konventionen und Dokumente der EU, des Europarats und der OSZE sprechen dies an:

Dass es einerseits einen untrennbaren Zusammenhang zwischen Demokratie (Gleichheit und politische Mitbestimmung aller Menschen), Rechtsstaatlichkeit (Recht als »Spielregel« der Gesellschaft, zu der auch die Trennung der Gewalten in Gesetzgebung, Regierung und Gerichtsbarkeit zählt) und den Grund- und Menschenrechten (zentrale bürgerliche/zivile, politische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte aller Menschen), und andererseits dieser »Trilogie« mit Frieden, Sicherheit und Stabilität gibt.

Insoweit leistet die Agentur einen unverzichtbaren Beitrag auch zur Friedenssicherung, indem sie die EU-Organen dabei unterstützt und berät, die EU-Politik stärker als bisher an den europäischen menschenrechtlichen Standards auszurichten. Diese sind rechtspolitische Orientierungsmaßstäbe, weil sie die vielschichtigen Interessen von Menschen sichtbar machen und zugleich Abwägungskriterien bieten, die eine legitime Ausbalancierung widerstreitender Interessen möglich machen.

Letztlich brauchen wir eine Agentur, die der EU und ihren Mitgliedstaaten ein schärferes grundrechtliches Profil gibt, wofür die Außensicht wichtig ist, über die die Agentur mit ihren unterstützenden Akteur/inn/en gegenüber den rechtsetzenden Organen der EU/EG verfügt. Vom Europarat unterscheidet sie sich unter anderem dadurch, dass sie sich zentral mit der Grundrechtskonformität des EU-*acquis* und dessen Umsetzung in den EU-Mitgliedstaaten und Beitrittskandidatenländern zu befassen hat, während der Europarat (einschließlich des EGMR) sich in der Regel nur über den Umweg der nationalen Rechtsetzung und Rechtspraxis mit der Menschenrechtskonformität des EU-Rechts auseinandersetzen kann.

Angesichts der globalen Finanzkrise bietet die EU-Grundrechte-Charta – als inhaltlicher Maßstab des Mandats der Agentur neben der EMRK – der Agentur die Möglichkeit, die Achtung und Umsetzung zentraler sozialer Rechte zu beobachten und einzumahnen, wie sie dies bereits mit ihrem Projekt RADAR in Angriff genommen hat. Damit hat die Agentur eine große Chance, den auf der Ebene des Europarats schwach ausgebildeten Schutz der sozialen Menschenrechte zumindest auf der Ebene der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu stärken und damit zum sozialen Frieden beizutragen.

Der Erfolg der Agentur wird – nicht nur, aber auch – davon abhängen, wie weit die EU-Organen und die EU-Mitgliedstaaten die

Dienste und die Kompetenzen der Agentur dort in Anspruch nehmen, wo die Agentur nicht auf Eigeninitiative tätig werden darf. Gelegentlich ist dies schon geschehen, so z. B. hinsichtlich der Homophobie-Berichte, die auf eine Anfrage des Europäischen Parlamentes zurückgehen; in Bezug auf die von der französischen Ratspräsidentschaft in Auftrag gegebene Stellungnahme über die Vereinbarkeit der Ermittlung von Passagierdaten im transatlantischen Flugverkehr zwischen Europa und den USA mit dem Recht auf Datenschutz; bei den gewalttätigen Attacken gegenüber Roma in Italien; und bezüglich der Erarbeitung von Indikatoren im Bereich des Kinderschutzes, dem ein Ersuchen der Europäischen Kommission zugrunde liegt.

### **Literaturhinweise**

Philip Alston/Olivier de Schutter, Monitoring fundamental rights in the EU: the contribution of the Fundamental Rights Agency, Hart Publications, Oxford, 2005

Hannes Tretter: Eine Menschenrechtsagentur für die Europäische Union, Jahrbuch Menschenrechte 2006, 265 ff.

Hannes Tretter: Scheitert die Errichtung der Europäischen Agentur für Grundrechte?, Journal für Rechtspolitik 2006, 173 ff.

Gabriel N. Toggenburg: Die EU Grundrechteagentur: Satellit oder Leitstern?, Stiftung Wissenschaft und Politik (Hrsg.), SWP Aktuell-8, Februar 2007

Gabriel N. Toggenburg: Die Grundrechteagentur der Europäischen Union: Perspektiven, Aufgaben, Strukturen und Umfeld einer neuen Einrichtung im Europäischen Menschenrechtsraum, MenschenRechtsMagazin Heft 2007, 86 ff.

Gabriel N. Toggenburg: The role of the new EU Fundamental Rights Agency: Debating the »sex of angels« or improving Europe's human rights performance?, European law review 2008/3, pp. 385.

Jochen von Bernstorff/Armin von Bogdandy, The EU Fundamental Rights Agency within the European and international human rights architecture: The legal framework and some unsettled issues in a new field of administrative law, Common Market Law Review (2009), pp. 1035.

### **Weiterführende Quellen**

Webseite der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: <http://fra.europa.eu>

Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, Amtsblatt der Europäischen Union L 53/1 vom 22. Februar 2007.



# FALLBEISPIELE

Son Ninsri

## Human Rights Advancement on Thailand's Anti-Trafficking in Persons Act B. E. 2551<sup>1</sup>

Human trafficking, a modern form of slavery, is one of serious human rights violations; it is also an example of transnational organised crime – a new type of global slave trade. It is estimated that approximately 500.000 to 2.000.000 people worldwide per year fall prey of traffickers, perhaps 80 percent are women and children being exploited on prostitution and forced labour.<sup>2</sup> Thailand has long been the country of origin, transit, and destination for human trafficking. Thailand attracts a great number of illegal migrants from poorer, neighbouring countries who are trafficked to the country. It is also an important transit route for people being trafficked in the East Asian region and other parts of the world. The Thai government enacted an anti-trafficking law in 1997, the *Measures in Prevention and Suppression of Trafficking in Women and Children Act B. E. 2540*, but it proved to be ineffective as the police often refused to recognise those abused migrants as victims of trafficking. The police argued that they were illegal immigrants, jailed and then deported them.

The United Nations define a trafficking victim as anyone who is transported for purposes of exploitation. The *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children* adopted by the United Nations in Palermo, Italy in 2000, defines »Trafficking in persons« as:

*»the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation.«<sup>3</sup>*

Exploitation in the *Trafficking Protocol* includes, at a minimum, the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced

1 This article sees its original publisher in *In Factis Pax* and it is shortened and modified to suit the requirement of this publication.

2 <http://www.unescobkk.org> (Selected estimated figures by the author.).

3 <http://www.ungift.org/ungift/en/humantrafficking>.

labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs. According to the definition set forth by this *Protocol*, the migrants who are smuggled and abused in Thailand are considered as victims of human trafficking.

Thailand has come under strong international pressure, especially from the United States of America, to improve its treatment of migrants and its practice on anti-trafficking. Both concerted external pressure and domestic efforts have led to the promulgation of new anti-trafficking law. In response to criticism that it is too lenient in cracking down on human trafficking, Thailand introduced the *Anti-Trafficking in Persons Act B. E. 2551* which came into force on 5 June 2008.<sup>4</sup> This law strengthens protection for victims of trafficking and complies with the Trafficking Protocol to prevent and combat trafficking in persons, also to protect and assist the victims of such trafficking with full respect for their human rights.

Human trafficking relates to various issues for instances; globalisation; labour migration; human rights of migrant workers, women, and children; child labour; sexual exploitation, HIV/AIDS and other communicable diseases; security and crime; citizenship; corruption; environment; labour standard, and labour wage issues. Trafficking in persons is one of the most important transnational crimes which post a significant threat to peace, human development and human security in the country, the region, as well as the world. As Thailand is the country of origin, transit, and destination of the trafficking, the problem has become very challenging and complex and solution is very difficult to reach.

## 1. Conceptual Framework

This paper will depict human trafficking in the context of global capitalist economy. In order to achieve economic growth, the freedom of movement of capital, finance, labour, and information are indispensable.<sup>5</sup> Businesses try to gain more profits by increasing outputs and minimizing their production cost. One way of cost reduction is to seek for cheap labour, especially in the labour intensive industry. In this case, the free movement of cheap labour

4 <http://www.humantrafficking.go.th>.

5 Summary of seminar on »Human Trafficking«, Chulalongkorn University, Thailand, May 2008.

is important for economy in globalisation milieu. State's failure to address appropriate policy on freedom of movement of labour will result in trafficking in human beings.

Another competing concept to globalisation is the concept of national sovereignty. Since globalisation creates the cross-border issues or circumstances which require transnational action, the state may sense that its sovereignty is under threat. As a result, the state will impose strict control over its land and subjects on the issues of nationality, citizenship, national security, and freedom of movement or migration for fear of national security being threatened by ethnic minorities. If the state gives emphasis to national security, it may jeopardize economic interests and lead to human rights violation of persons being trafficked.<sup>6</sup>

Trafficking in persons is a transnational organised crime which violates human rights of the victims. The fight against this malpractice requires international cooperation and international law. Transnational and local perspectives must be integrated so as to tackle this criminal act. Human traffickers involve many people in large and highly influential networks with an enormous amount of money. In response to the problem of trafficking in persons, the twin tasks are to protect the victims and to punish the perpetrators. Both require critical transdisciplinary framework; the first with respect to the principle of human rights, the second with respect to the norm of law.

## 2. Causes of Human Trafficking

Thailand has long realized the importance of the problem and been working to curb with human trafficking. However, in the *Trafficking in Persons Report 2008* launched by the Department of State, United States of America, on 4 June 2008, Thailand is grouped as a Tier 2 country which does not fully comply with the minimum standards for the elimination of trafficking.<sup>7</sup> There are many factors contributing to this predicament. Those factors can be categorized as pull factors and push factors. In the case of Thailand, pull factors for trafficking in persons are economic incentives and de-

6 Ibid.

7 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008>.

mand of labour. On push factors, armed conflict, statelessness, and corrupted state officials are major causes for human trafficking problem in Thailand.

To begin with economic incentives, poverty and lack of economic opportunity have largely contributed to human trafficking. Many Thais fall prey to false promises of job opportunities, which may appear legitimate in other countries, but turn out to be traps designed to strip them of their travel documentation to impose debts that they have no ability to repay.<sup>8</sup> Women and girls from Thailand are trafficked for sexual exploitation internally as well as externally to Japan, Malaysia, South Africa, Bahrain, Australia, Singapore, United Kingdom, Europe, Canada, and the United States of America. In addition, regional economic disparities drive significant illegal migration into Thailand. Women and children are trafficked from Myanmar, Cambodia, Laos, People's Republic of China, Russia, and Uzbekistan for sex industry in Thailand. It is found that a considerable number of women and girls from Myanmar, Cambodia, and Vietnam transit through Thailand's Southern border to Malaysia for sexual exploitation primarily in Johor Bahru, across from Singapore.<sup>9</sup> Widespread sex tourism in the region encourages trafficking of women and young girls for sexual exploitation. Massive profit from trading in persons is also incentive for traffickers and transnational criminal or terrorist groups.

As for the demand of labour especially in low paying, dirty, and dangerous work, there have been a great number of economic migrants, both males and females, young and old, from the neighbouring countries – mostly from Myanmar – to do the job which Thai people disapprove to do. Following voluntary migration to Thailand, they however end up being forced or trafficked into involuntary servitude in agricultural work, sweatshop factories, construction, commercial fisheries, domestic work, and begging. The biggest group of victims is women and children. Many of whom are forced into indentured servitude or sex industry, bounded by debt bondage or physical constraints and drugs addiction. Children from Myanmar, Laos, and Cambodia are trafficked to Thailand for begging and labour exploitation under physical constraint in

8 International Organization for Migration Report 2007, Bangkok, Thailand.

9 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008>.

sweatshops that restricted their freedom.<sup>10</sup> It is also reported that Thai labourers working abroad in Taiwan, South Korea, Malaysia, Israel, the United States, and the Middle East countries often pay excessive recruitment fees prior to departure, which tie them to debt bondage – another form of trafficking.<sup>11</sup> Some are subjected to conditions of forced labor and debt bondage after arrival.

Traffickers usually promise victims a lucrative legal employment or make false agreement regarding wages, working conditions, or the nature of the work. Once they are with »employers« in another country, their travelling documents, if any, are often confiscated. Employers repeatedly force them to work in order to pay off their »purchase« or debt and their own living expenses. Victims are constantly threatened and abused or fined for »misbehaviors«.<sup>12</sup> There are many cases reporting that the condition of working and living are deplorable.

Moving on to push factors, the armed conflict in Thailand's neighbouring country, Myanmar, accounts for an essential push factor on massive group of people fleeing to seek refuge and employment for the betterment of their lives in Thailand. Military suppression in Myanmar also adds on its people being trafficked. Some vulnerable minority groups in Myanmar such as Rohingya are inevitably victims of trafficking in persons. Other groups of victims who suffer from political suppression such as Hmong minority from Laos and people from North Korea have also been reported. Statelessness is another significant cause of trafficking in persons.<sup>13</sup> Ethnic minorities in Northern Thailand are not allowed to hold Thai nationality. They are not citizen of Thailand which results in the violation of Thailand's *Immigration Act B. E. 2522 (1979)*. They will be arrested and deported if fail to present Thai National Identity Card. Also, they are not eligible to have access to basic public services such as healthcare and education.

However, recently a change in the law has granted eligibility for basic public education to stateless children. Moreover, they are deprived of the freedom of movement, which prohibits them

10 International Organization for Migration Report 2007, Bangkok, Thailand.

11 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008>.

12 International Organization for Migration Report 2007, Bangkok, Thailand.

13 <http://www.vitalvoices.org/files/docs/VitalVoicesStatelessandVulnerableto-HumanTrafficking>.

from taking employment. The loss of protection of their human rights makes them prone to exploitation by traffickers. The denial of Thai citizenship to ethnic minority women and girls who reside in Thailand's Northern hills makes them more vulnerable to trafficking and delays repatriation due to lack of citizenship.<sup>14</sup>

The most common phenomenon in less-developed countries is corruption. Corrupted state officials add up to the serious problem of human trafficking in Thailand. Since the trafficking in persons is a transnational organised crime, it connects with massive amount of money and influential networks. Sometimes corrupted police force which activists say is itself involved in the business of trafficking illegal migrants.<sup>15</sup>

### 3. Thailand's Response on Human Trafficking

Thailand has been attempting to fight against trafficking in persons over the past decades. However, there are tremendous cases of victims being mistreated by law enforcement agencies who perceive them as criminals or violators of Thailand's immigration law. As illegal immigrants, victims are often detained or deported. It is actually important that victims are provided assistance: appropriate housing, counseling, medical treatment, employment training, and opportunities to facilitate transition and reintegration. Protection of their privacy, identity, and safety measures are crucial to effective prosecution of human traffickers.<sup>16</sup> As the problem grows severe, Thailand has been condemned by international community due to its poor practice on anti-trafficking and pressed for improvement.

In 1997, the country had enforced the *Measures in Prevention and Suppression of Trafficking in Women and Children Act*. International cooperation plays a vital role in reaching a viable solution. Thailand has signed some international treaties concerning the matter so far, including:

- UN Convention on Transnational Organised Crime
- UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children

14 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008>.

15 <http://www.news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7437016.stm>.

16 International Organization for Migration Report 2007, Bangkok, Thailand.

- UN Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air<sup>17</sup>

However, Thailand has not yet ratified the *Trafficking in Persons Protocols*<sup>18</sup> which means that the Thai state is not legally bound by those protocols.

Since 2004, Thai government agencies have signed a series of Memorandum of Understandings with domestic NGOs to provide some detailed police procedures to assist with the problem of trafficked persons being detained by the authorities. Officers have been trained to treat trafficked people as victims rather than as illegal migrant workers. However, due to insufficient control and misunderstanding among authorities, the implementation of the Memorandum of Understandings has not been most effective.<sup>19</sup> Under the 1997 anti-trafficking law, children and women victims of trafficking are rescued by Thai authorities and transferred to one of seven shelters for trafficking victims run by Thai government. Thailand has also collaborated with various NGO partners to provide counseling and support services such as shelters, educational and vocational training, job placement, and financial assistance for women and children who have been victims of trafficking, especially those involved in prostitution. But most boys or male victims are deported as illegal migrants.<sup>20</sup>

These days not only women and children are trafficked, but also men are increasingly at risk. Many cases have been reported in fishing industry, as men are deceived to work in extremely harsh and inhumane conditions on fishing vessels.<sup>21</sup> The *Measures in Prevention and Suppression of Trafficking in Women and Children Act B. E. 2540 (1997)* only imposes penalties on trafficking for sexual exploitation. The measures to combat labour trafficking and to provide protection for male victims have been lax.

In October 2007, a draft law to allow prosecution of all forms of trafficking in persons and provide greater protection and compensation to the trafficked persons in Thailand was proposed and

17 Ibid.

18 <http://www.unodc.org>.

19 International Organization for Migration Report 2007, Bangkok, Thailand.

20 <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008>

21 Ibid.

considered by the National Legislative Assembly during the interim government following September 2006 military coup. The bill appeared to be the country's first comprehensive anti-trafficking legislation, outlawing all forms of trafficking and also providing protection to male victims of trafficking. Thailand passed a new comprehensive anti-trafficking legislation, the *Anti-Trafficking in Persons Act B. E. 2551*, in November 2007 which came into force on 5 June 2008.<sup>22</sup>

#### 4. Thailand's Anti-Trafficking in Persons Act B. E. 2551 (2008)

The new law will criminalize all forms of trafficking in persons, covering labor forms of trafficking and prescribes penalties that are sufficiently stringent. This new legislation complies with the United Nations *Protocol to Prevent, Suppress, and Punish Trafficking in Persons* in that it addresses protection of the human rights of victims and measures for the physical, psychological, and social recovery of victims of trafficking. The new law will broaden the definition of victims to include men, for the first time, and make it easier to prevent them from being deported. In the following, I will compare the new law with the *Anti-Trafficking Act 1997*.

On *definition*, the *Anti-Trafficking Act 1997* does not provide definition and scope of human trafficking. Under section 4 of the 1997 law, human trafficking covers only women and children on sexual exploitation. Whereas, the *Anti-Trafficking Act 2008* provides lucid definition and scope of human trafficking which includes women, children, and men. Furthermore, it covers all forms of exploitation according to the *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime*. Pertaining to section 4 of the new law, »Exploitation« means seeking benefits from the prostitution, production or distribution of pornographic materials, other forms of sexual exploitation, slavery, causing another person to be a beggar, forced labour or service, coerced removal of organs for the purpose of trade, or any other similar practices resulting in forced extortion, regardless of such person's consent. »Forced labour or service« in this law means

22 [http://www.no-trafficking.org/content/Laws\\_Agreement/thailand.htm](http://www.no-trafficking.org/content/Laws_Agreement/thailand.htm).

compelling the other person to work or provide service by putting such person in fear of injury to life, body, liberty, reputation or property of such person or another person, by means of intimidation, use of force, or any other means causing such person to be in a state of being unable to resist.

The Anti-Trafficking Act 2008 clearly describes the acts which are defined as trafficking in persons. Under section 6, it states that whoever, for the purpose of exploitation, is guilty of trafficking in persons if does any of the following acts:

- procuring, buying, selling, vending, bringing from or sending to, detaining or confining, harboring, or receiving any person, by means of the threat or use of force, abduction, fraud, deception, abuse of power, or of the giving money or benefits to achieve the consent of a person having control over another person in allowing the offender to exploit the person under his control; or
- procuring, buying, selling, vending, bringing from or sending to, detaining or confining, harboring, or receiving a child.

As for measures on protection of human rights of human trafficking victims, it can be classified as »provision of assistance« and »protection of safety«. Firstly, provision of assistance, the *Anti-Trafficking Act 1997* provides basic assistance on food, shelter, and repatriation for trafficked women and children. Moreover, the competent official may place the trafficked person in the care of a primary shelter provided by the law on prevention and suppression of prostitution, or a primary shelter provided by the law on child protection, or other government or private welfare centers. In addition, section 10 of this Act expresses on the confinement of trafficked woman and child that competent official must provide such person of appropriate shelter that is not in a cell or prison.

On the other hand, the *Anti-Trafficking Act 2008* develops measures to protect and help victims of trafficking regarding physical, psychological, and social recovery. Moreover, this Act allows participation from trafficked person on legal proceedings with full respect of such person's decision. In addition, the victims will be fully informed of their right to compensation for damages resulting from the commission of trafficking in persons and the right to the provi-

sion of legal aid. Also, their dignity and principle of human rights will be taken into account. Section 33 states that the Ministry of Social Development and Human Security shall consider to provide assistance as appropriate to a trafficked person on food, shelter, medical treatment, physical and mental rehabilitation, education, training, legal aid, the return to the country of origin or domicile, the legal proceeding to claim compensation according to the regulations prescribed by the Minister, providing that human dignity and the difference in sex, age, nationality, race, and culture of the trafficked person shall be taken into account. The right to receive protection, whether it is prior to, during and after the assistance providing, including the time frame in delivering assistance of each stage shall be communicated to the trafficked person. In this connection, the opinion of trafficked person is to be sought. Furthermore, under section 34, for the benefit of an assistance to a trafficked person, inquiry official or Public Prosecutor shall, in the first chance, inform the trafficked person of her/his right to compensation for damages resulting from the commission of trafficking in persons and the right to the provision of legal aid. In case the trafficked person expresses her/his intention to claim compensation thereof, the Public Prosecutor or authorised person shall claim for compensation on her/his behalf as declares in section 35.

Secondly, on *protection of safety*, the Anti-Trafficking Act 1997 does not provide measures to ensure that the safety of victims and their family members has been met both in Thailand and in the country of residence of such persons. In contrast, the Anti-Trafficking Act 2008 develops measures to ensure that the physical safety of victims and their family members has been met both in Thailand and in the country of residence of such persons. If the trafficked persons are aliens, this Act permits them to stay and work in Thailand temporarily for legal proceedings and rehabilitation on humanitarian ground. Section 36 proclaims that the competent official shall provide for the safety protection to the trafficked person under his care regardless of where such person stays, whether it is prior to, during or after the proceeding. In so doing, the safety of the family members of trafficked person shall also be taken into account. In case where the trafficked person will make statement or testify as a witness in the offence of trafficking in persons under this Act, the trafficked person, as a witness, shall be under the

protection according to the law on the protection of witness in a criminal case in all respects. If the trafficked person has to return to the country of residence or domicile or if the family members of the trafficked person live in other country, the competent official shall coordinate with the agency in such country. For the purpose of taking proceedings against the offender under this Act or providing medical treatment, rehabilitation for the trafficked person or claiming for compensation of the trafficked person, the competent official may assist the trafficked person to get a permission to stay in Thailand temporarily and be temporarily allowed to work in accordance with the law. If the trafficked person who is an alien is allowed the permanent residence in Thailand according to the immigration law, the security and welfare of such person shall be taken into account as stated in section 38. In addition, the *Anti-Trafficking Act* 1997 does not establish procedures on safety return from abroad to residence of the trafficked person who is proved to be a Thai citizen. Conversely, the *Anti-Trafficking Act* 2008 establishes procedures on safety return from abroad to Thailand.

Furthermore, the *Anti-Trafficking Act* 1997 does not protect trafficked victims especially aliens from being charged on the offence of Thailand's immigration, labour, or prevention and suppression of prostitution laws. In opposition, the *Anti-Trafficking Act* 2008 protects trafficked victims especially aliens from being charged on the offence of Thai immigration, labour, or prevention and suppression of prostitution laws. It is announced in section 41 that unless the Minister of Justice grants a permission in writing, the inquiry official is barred from taking criminal proceeding against any trafficked person on the offence of entering, leaving, or residing in the Kingdom without permission under the law on immigration, giving a false information to the official, forging or using a forged travel document under the Penal Code, offence under the law on prevention and suppression of prostitution, particularly on contacting, persuading, introducing and soliciting a person for the purpose of prostitution and assembling together in the place of prostitution for the purpose of prostitution, or offence of being an alien working without permission under the law on working of the alien. Moreover, the *Anti-Trafficking Act* 2008 protects privacy and personal identity of the trafficked person from being disclosed or exploited by the media.

In term of *mechanisms for implementation*, the *Anti-Trafficking Act 2008* establishes for the first time a national mechanism for working on prevention and suppression of human trafficking. The Anti-Trafficking in Persons Committee is the national entity to oversee and direct the policy on the issues concerning human trafficking. The gender balance of this committee is taken into consideration. It is declared in section 15 that there shall be an *Anti-Trafficking in Persons Committee* to be called »ATP Committee« in brief, consisting of the Prime Minister as chairman and other high ranking officials such as Deputy Prime Ministers, Ministers, Permanent Secretary, Director General, and experts of which no less than one half of the qualified members must be female. The »ATP Committee« shall have powers and duties to make recommendations to the Cabinet concerning the policy, laws, rules, regulations, strategies and measures on prevention and suppression of trafficking in persons.

Moreover, the new law develops mechanisms to monitor and co-operate all organisations working on prevention and suppression of human trafficking. The *Coordinating and Monitoring of Anti-Trafficking in Persons Performance Committee* to be called »CMP Committee« is the national entity to liaise and follow up the implementation on the issues concerning human trafficking. The gender balance is also taken into consideration as detailed in section 22 and 23. This new legislation allows that the ATP Committee and the CMP Committee may set up any sub-committee or working group for the purpose of preventing and suppressing of trafficking in persons.

Another new mechanism in the updated law is the mechanism to review and monitor the overall achievement of prevention and suppression of trafficking. This Act lays down mechanisms to review and monitor the overall achievement of prevention and suppression of trafficking in persons in Thailand. Section 40 states that the Ministry of Social Development and Human Security shall prepare an annual report in connection with the situation, number of cases, the performance of various agencies concerned, and guidelines for future performance in relation to the prevention and suppression of trafficking in persons and submit it to the Cabinet.

Moving on to *penalties*, the *Anti-Trafficking Act 1997* imposes punishment for the offence of trafficking in woman and child. The

offender will be imprisoned for not exceeding five years, or a fine of not more than ten thousand Thai Baht (currency of Thailand), or both. The conspirators may be punished as the offenders of the Act. Unlike the old law, the *Anti-Trafficking Act* 2008 evidently imposes punishment for the offence of trafficking in persons and intends to prosecute offenders severely. As laid down in section 52, whoever commits an offence of trafficking in persons shall be liable to the punishment of an imprisonment from four years to ten years and a fine from eighty thousand Baht to two hundred thousand Baht. In case where the offender is a juristic person, such person shall be liable to the punishment of imprisonment from six years to twelve years and a fine from one hundred twenty thousand Baht to two hundred forty thousand Baht.

Moreover, the conspirators and supporters in offence of trafficking in persons will have to be punished as severely as the offenders of this new Act. As detailed in section 54, whoever obstructs the process of investigation, inquiry, prosecution or criminal proceedings on the offence of trafficking in persons so that the process is unable to be conducted in a well-manner shall be liable to the punishment of an imprisonment not exceeding ten years and a fine not exceeding two hundred thousand Baht.

The 2008 Act evidently lays down the offence of trafficking in children and intends to prosecute such offenders seriously. Heavier punishment is imposed on the offence of trafficking in younger children. The offender of trafficking in children will be imprisoned from six to fifteen years and a fine of one hundred twenty thousand Baht to three hundred thousand Baht. The conspirators and supporters in offence of trafficking in children will be punished as severely as the offenders of this Act as described in section 52.

The new legislation addresses heavier punishment for member of an organised criminal group on the offence of trafficking in persons. Under section 10, the member of an organised criminal group shall be liable to heavier punishment than that prescribed in the law by one-half to twice of the punishment prescribed for such offence. This Act adopts that the offenders committing trafficking in persons outside the Kingdom will be punished once return to the Kingdom.

This 2008 law lays down that heavier punishment will be imposed on state officials who commit an offence under this Act.

Government officials who commit an offence under this Act shall be liable to twice the punishment stipulated for such offence. Any member of the Committee, member of Sub-Committee, member of any working group and competent official empower to act in accordance with this Act, committing an offence under this Act, shall be liable to thrice the punishment stipulated for such offence as detailed in section 13. Finally, this Act refers that the offence of trafficking in persons is considered as the offence under the Anti-Money Laundering Act 1999.

## 5. Conclusion

In summary, the *Anti-Trafficking in Persons Act B.E. 2551 (2008)* provides better protection of human rights of the victims both children, women, and men. It imposes more serious punishment on the offenders of trafficking in persons. The mechanisms and governing bodies are established to ensure that the prevention and suppression of trafficking in persons is effective. The new law demonstrates transdisciplinary approaches, such as human rights, justice, gender, human security, and human development. This new anti-trafficking legislation focuses on the victims in all aspects including protection, assistance, rehabilitation, and reintegration: the intention is to help them back home to resettle, start a new life and become, once again, productive members of their communities.

## Bibliography

- International Organization for Migration Report 2007, Bangkok, Thailand.  
Summary of seminar on »Human Trafficking«, Chulalongkorn University, Thailand, May 2008.  
<http://www.humantrafficking.go.th>.  
<http://www.news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7437016.stm>.  
[http://www.no-trafficking.org/content/Laws\\_Agreement/thailand.htm](http://www.no-trafficking.org/content/Laws_Agreement/thailand.htm).  
<http://www.unescobkk.org>.  
<http://www.ungift.org/ungift/en/humantrafficking>.  
<http://www.unodc.org>.  
<http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008>.  
<http://www.vitalvoices.org/files/docs/VitalVoicesStatelessandVulnerabletoHumanTrafficking>.

Magatte Ndiaye

## Konflikte und Krisen in Afrika: Hemmnisse für die nachhaltige Entwicklung des Kontinents

### Einleitung

Die heutige Welt ist durch bedeutende Fortschritte auf den Gebieten der Ökonomie, der Wissenschaft und der Technik gekennzeichnet. Dennoch erfolgt gleichzeitig eine Regression auf rein menschlichem Gebiet. Im Laufe des vergangenen Jahrhunderts hat der Mensch fast alle Grenzen seiner Natur erreicht. So war das XX. Jahrhundert das blutigste, während alle wissenschaftlichen und technischen Mittel eigentlich zum Wohl und zur Beförderung der Humanität beitragen sollten.

Heutzutage zählen in Afrika die interethnischen Kriege, die Sezessionskriege, die nationalen Befreiungskriege und die Genozide zu den schmerzhaften Gräueltaten, die den bewaffneten Konflikten eine tragische Dimension geben. Durch ihre vielfältigen Ursachen, sind die Kosten der Konflikte schwer einzuschätzen. Neben den militärischen und paramilitärischen Kosten sind andere schwere schwerwiegende Probleme zu beachten, unter anderen die Beschädigung des Ökosystems, die massive Auswanderung der Völker oder die Kriminalität. Eine Studie der Weltbank (Banque mondiale 2000) hat festgestellt, dass 2,3 Milliarden US Dollar jährlich in den Konflikten und Krisen in Afrika ausgegeben werden. Die Einschätzung gilt für Zentralafrika (1 Milliarde US \$), Westafrika 800 Millionen US \$) und für die Hilfe zu Gunsten der Flüchtlinge und Vertriebenen. Können die direkten Kosten noch geschätzt werden, so sind die weiteren Kosten schwer zu bestimmen. Diese betreffen die materielle Infrastruktur, die Wirtschaft, das Gesundheits- und Ausbildungssystem, das Kulturelle, das Politische und das Soziale. Bestürzend sind die Verluste an Menschen: 1 Million Menschen wurden in drei Monaten in Ruanda 1994 getötet, über 1 Million Menschen wurden Ende 1990 aus Angola vertrieben und ungefähr 11 Millionen Minen – das heißt eine Mine pro Kopf – haben zu schweren Verletzungen oder Tötungen beigetragen. Über ein Drittel der afrikanischen Länder ha-

ben seit 1960 schwere Konflikte und Krisen erlebt. Diese Konflikte haben ferner einschneidende Folgen für das Bruttosozialprodukt dieser Länder, das bis 2 % oder mehr fallen kann.

Es steht also fest, dass die Konflikte und die Krisen eine elementare Bedrohung für das Überleben der afrikanischen Gesellschaften und für die nachhaltige Entwicklung des Kontinents sind. Deswegen ist es wesentlich, sich damit in einer Reflexion auseinanderzusetzen, ihre Ursachen, ihre Konsequenzen zu erforschen, um zu ihrer möglichen Vermeidung beizutragen.

Zur Aufgabe der Literatur und der Philosophie gehören die Lehre und das Engagement für das Wohl und die Förderung der Humanität. Deshalb möchte ich mich hier mit der Problematik der Konflikte als Entwicklungsproblem in Afrika auseinanderzusetzen. Es wurden schon, und meistens in den Medien, Überlegungen zu den Problemen der Konflikte in Afrika angestellt. Es geht natürlich nicht darum, hier die Schlussfolgerungen solcher Studien zu wiederholen. Es geht vielmehr darum, im Hinblick auf die Debatte über Nachhaltigkeit zu überprüfen, inwieweit Kriege und Konflikte ein Hemmnis für die nachhaltige Entwicklung der afrikanischen armen Länder bilden.

Es wäre schwierig, über die Konflikte in Afrika zu sprechen, ohne vorerst über ihre Ursachen und ihre Arten nachzudenken. Eine einleitende Auseinandersetzung mit dem Konfliktbegriff, die Typologie der Konflikte und ihre Ätiologie wird es erlauben, einen Übergang zu Fragen der zu treffenden Maßnahmen für ihre Vermeidung und Lösung zu öffnen.

## 1. Einleitende Definitionen

Was sind überhaupt Konflikte? Bereits die Lektüre von Tageszeitungen und Forschungsergebnissen gibt dem Leser eine Vielfalt von Antworten auf diese Frage. Konflikte sind allgegenwärtig. Weil sie vielschichtig sind, scheint es schwer den Begriff einheitlich zu definieren. Aber es gibt einige Charakteristika, die manche Konflikte miteinander teilen und die uns erlauben, den Konfliktbegriff annähernd zu definieren. Eines steht fest: Konflikte können sich auf verschiedenen Ebenen abspielen – auf der intrapersonalen, der gesellschaftlichen oder der (zwischen-)staatlichen Ebene – und sie werden meistens durch Unvereinbarkeiten von Zielen, Interessen be-

ziehungsweise Bedürfnissen ausgelöst. Diese Auffassung ist der von Johan Galtung nahe, der auf drei konfliktauslösende Komponenten hinweist, auf Widersprüche durch Unvereinbarkeiten von Zielen, Interessen und Bedürfnissen, auf konfliktverschärfendes Verhalten wie Konkurrenz, Aggressivität, Hass und Gewalt und Einstellungen bzw. Haltungen, die den Konflikt rechtfertigen können wie zum Beispiel Feindbilder (Galtung 1998, S. 136). In einer anlässlich des Beginns des Studienjahres 2008 an der Universität Gaston Berger Saint-Louis gehaltenen Rede weist Prof. Djibril Samb (Samb 2008) auf drei Theorien der Konflikte hin. Die eine beruht auf der Idee einer Rivalität, wo der eine Teil versucht, seine Interessen und seine Lösungen einseitig dem anderen aufzuzwingen. Gemäß der zweiten Theorie wird ein Konflikt als Ereignis betrachtet, wo die Beteiligten frei handeln können, solange die Gewinne und Verluste eine gewisse kritische Grenze nicht überschreiten. Der Konflikt kann ferner als Konsequenz von Veränderungen in den Beziehungen zwischen internationalen Gewalten betrachtet werden. Das sind interessante Erklärungsversuche des Konfliktbegriffs, aber dabei darf nicht die Komplexität jedes Konflikts übersehen werden. Es wäre allzu kompliziert, jede Auffassung über den Konfliktbegriff in unserer Reflexion zu berücksichtigen. Wir müssen uns daher mit Definitionen begnügen, die uns helfen das Thema gründlich zu erörtern, unter anderen die von Okwudiba Nnoli, der meint: »*By conflict, we refer to contradictions arising from differences in interests, ideas, ideologies, orientations, perceptions and tendencies.*« (Nnoli o. J.) So findet man den Konfliktbegriff in Bezug auf Auseinandersetzungen zwischen Nationen, Regionen oder Völkergruppen am Beispiel von Kriegen, Verhandlungen oder militärischer Abschreckung mit einer oft jahrzehntelangen Dauer. Von Konflikten ist aber auch die Rede, wenn es um Auseinandersetzungen zwischen Gruppen von Personen geht, wenn sich zum Beispiel Arbeitgeber und Gewerkschaften bei Tarifverhandlungen um den jeweils als besser erachteten Abschluss streiten. Als Konflikte werden weiterhin die oft nur sekundenlang andauernden Streitigkeiten in Beziehungen bezeichnet, wie sie zum Beispiel zwischen Ehepartnern, Freunden oder Kollegen stattfinden.

In Afrika handelt es sich oft um Kriege zwischen Gruppen, Ethnien und Staaten. Was aber ist Krieg und in welcher Form wird er geführt? Krieg, so können wir im Politlexikon von Klaus Schubert und

Martina Klein nachlesen, »bezeichnet einen organisierten, mit Waffen gewaltsam ausgetragenen Konflikt zwischen Staaten oder zwischen sozialen Gruppen der Bevölkerung eines Staates« (Politiklexikon 2003). Ursachen, Ziele und Formen, die eingesetzten Waffen sowie seine räumliche Ausdehnung seien die Merkmale, die den Krieg näher bestimmten. So weit die Definition. Dahinter verbergen sich menschliche Schicksale. Krieg, das sind Tote und Verletzte, Zerstörung, Flucht und Vertreibung, das sind Bomben, Panzer und Soldaten. Krieg, das bedeutet immer Leid und Trauer, Angst, Hoffnungslosigkeit und oft auch Schuld. Wir alle tragen Bilder vom Krieg in uns. Und wir alle wissen, was gemeint ist, wenn von Krieg die Rede ist.

Mit dem Kriegsbegriff habe ich mich schon in meiner Studie über *Zivilisationsmüdigkeit und Fortschrittszweifel in Ingeborg Bachmanns Erzählungen Das dreißigste Jahr und Simultan* (Ndiaye 1991) beschäftigt. Dabei habe ich mich über die Typologie und Ätiologie der Konflikte in den zwischenmenschlichen Beziehungen in (post) modernen Beziehungen auseinandersetzen müssen. Was bedeutet eigentlich Krieg in der (post)modernen Zivilisation? Und wodurch wird er verursacht? Zum einen bedeutet Krieg die bewaffnete Auseinandersetzung zwischen Staaten, Stämmen oder Völkern. Diese Konflikte sind meistens durch das Bestreben nach Herrschaft und Überlegenheit verursacht, die ihrerseits Folge von allerlei Vorurteilen sind, wie Rassismus, Kastendenken und religiöse Borniertheit. Die Rassenideologie während der Nazizeit und die Kastenideologie im Konflikt in Ruanda sollen hier als Hinweis genügen. Beide führen zur Unterdrückung und Vernichtung anderer Völker und Ethnien. Aber Krieg ist auch in den zwischenmenschlichen Beziehungen zu beobachten. Er ist oft ein Resultat der Eifersucht, Lieblosigkeit, Erpressung und der Vorurteile, die den Menschen dazu bringen, seinen Mitmenschen zu missachten und zu vernichten. Es tönen überall Klagen über die kriegerische Welt. Unter solchen Umständen ist das Zivilisiertsein des Menschen in Frage zu stellen. Norbert Elias meint, »erst wenn sich diese zwischenmenschlichen und innerstaatlichen Spannungen ausgetragen haben und überwunden sind, werden wir mit besserem Recht von uns sagen können, daß wir zivilisiert sind« (Elias 1976, S. 453).

Erreicht der Konflikt eine kritische Phase, dann wird von Krise gesprochen. Wenn Zartman von Konflikt als Opposition zwischen Betroffenen spricht, wird Krise eher als Übergang zu bewaffneten

Auseinandersetzungen verstanden (Zartman 1990). Die Krise ist ein plötzlich ausbrechendes Ereignis, das genauso kurz wie lang dauern kann. Die Beispiele der Krise in der Demokratischen Republik Kongo und des Sahaurischen Guerillakriegs können hier angeführt werden.

Bessere Lösungsmöglichkeiten der Konflikte können gefunden werden, wenn man ihre Herkunft und ihre Ursachen genauer untersucht. Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent waren schon in den Beziehungen zwischen den Königreichen vorhanden, aber es muss darauf hingewiesen werden, dass manche Konflikte auf dem Kontinent durch seine Teilung durch die Kolonialmächte bedingt sind. Ein Blick in der Geschichte der Konflikte in Afrika kann zum Verständnis und zur Vorbeugung derselben helfen.

## 2. Zur Geschichte der Konflikte in Afrika

Wie in allen Gesellschaften der Welt gab es auch in Afrika schon vor der Kolonialzeit zahlreiche Konflikte. Es ging um Ressourcen, Land, Vieh und Wasser. Die Expansion von Königreichen und Imperien war nichts Ungewöhnliches und wurde durch die Anwendung von Gewalt erreicht. Das äthiopische Reich, das Königreich Songhai, das Reich der Zulu, das Reich des Mahdi im Sudan sind einige der bekannten Reiche, die durch Eroberung entstanden waren.

Diese Königreiche verschwinden mit der Eroberung Afrikas durch die Europäer, die im Großen und Ganzen ebenfalls mit Gewalt erfolgte. Die Geschichten über den heftigen Widerstand von Afrikanern gegen die Herrschaft der Europäer sind unerschöpflich. Obwohl Europa die Völker Afrikas unterworfen und beherrscht hat, zwang der Geist der Freiheit diese, zu den Waffen zu greifen, und setzte den Befreiungskrieg in Gang, der Anfang der 1960er Jahre in die Unabhängigkeit mündete. Die völlige Befreiung des Kontinents wurde jedoch erst mit der Abschaffung des Apartheid-Regimes in Südafrika erreicht.

Mit der Unabhängigkeit trat der Kontinent Anfang der 1960er Jahre in eine neue Konfliktphase ein, zunächst in die Phase zwischenstaatlicher Konflikte – meist Grenzstreitigkeiten. Neunzehn Staaten waren in solche Grenzkonflikte verwickelt. Zu den bekanntesten zählen die Auseinandersetzungen zwischen Algerien und Marokko (1963), Äthiopien und Somalia (1964/1977), Tansania und Uganda (1972/1979), Libyen und Tschad (1980er Jahre), Mali

und Burkina Faso (1985) oder Nigeria und Kamerun (1995). Einige dieser Grenzkonflikte sind, obwohl sie zurzeit ruhen, noch immer ungelöst und könnten in der Zukunft wieder ausbrechen.

Die meisten Grenzkonflikte dauerten bis Mitte der 1970er Jahre. Damals unternahmen die Afrikanische Union (AU) und einige führende afrikanische Politiker mit erheblichen Kosten und Mühen die Schlichtung und Lösung solcher Konflikte. Kaiser Haile Selassie von Äthiopien und Zambias Präsident Kenneth Kaunda gehörten zu denjenigen Politikern, die den Kontinent kreuz und quer bereisten, um zu versuchen, diese Grenzstreitigkeiten zu lösen. Manchmal waren ihre Bemühungen von Erfolg gekrönt; Kaunda handelte erfolgreich eine Beilegung des fünf Jahre dauernden Krieges zwischen Kenia und Somalia aus. Haile Selassie schaffte es, das Problem zwischen Marokko und Algerien zu lösen. Es waren also die Afrikanische Union und afrikanische Führer, die sich zwischen die Streitenden schoben. Dabei hatte die Zivilgesellschaft den Part der Hilfeleistungen zu übernehmen.

Nach dieser ersten Etappe der zwischenstaatlichen Konflikte kommt die Phase der innerstaatlichen Konflikte. Es wurden zunächst Aufstände gegen die Zentralmacht registriert und erst dann brachen verschiedene ethnische, Clan- oder religiöse Konflikte aus. Im Falle Somalias und, in gewissem Maße, auch Liberias folgte auf einen allgemein chaotischen Bürgerkrieg der völlige Zusammenbruch des Staates. Diese Konflikte dauerten über Jahrzehnte: Der Konflikt in Sudan, der bis heute noch andauert, geht in sein 15. Jahr, derjenige in Mosambik dauerte ebenfalls 15 Jahre. Der schon seit 1975 andauernde Krieg in Angola ist noch nicht endgültig gelöst, der Konflikt um die Casamance in Senegal ist seit mehr als zehn Jahren im Gange.

Eine neue Phase beginnt im Krieg zwischen Ruanda und Burundi, während der ethnisch motivierte Konflikt in Uganda sich nach Westen ausdehnt, wo er an die Demokratische Republik Kongo (früher: Zaire) und Ruanda stößt. Und somit entsteht ein ganzes Konfliktsystem. Warum dauert es so lange, diese inneren Konflikte zu lösen? Was ist aus den Akteuren des Friedens wie der Afrikanischen Union, den führenden afrikanischen Politikern und der Zivilgesellschaft geworden? Die Lösungen der genannten Konflikte können je nach Typologie verschieden sein. Dafür muss diese Krisentypologie genau betrachtet werden, bevor die Reflexion zu ihrer Lösung und Prävention beginnen kann.

### 3. Typologie der Konflikte in Afrika

Es gibt verschiedene Klassifizierungen der Konflikte in Afrika. Für manche Forscher haben die interafrikanischen Konflikte politische, ethnische und politisch-ideologische Ursachen. Charles Rousseau seinerseits denkt, dass Konflikte eher juristischer Natur (wenn es darum geht, die vorhandenen Rechtsvorschriften anzuwenden oder ausulegen) oder politischer Natur sind (wenn eine der Parteien die Änderung der vorhandenen Gesetze verlangt). Aber die Klassifizierung, mit der wir uns identifizieren können, weil sie der Konfliktanalyse in Afrika entspricht, weist zwei Kennzeichen auf: die zwischenstaatlichen Krisen und die innerstaatlichen Konflikte.

In der derzeitigen afrikanischen Forschung wird tendenziell von neuartigen Konflikten gesprochen wegen der bedeutenden Veränderungen auf internationaler und afrikanischer Ebene. Es wird jetzt allgemein angenommen, dass die Natur der Konflikte in Afrika sich tendenziell verändert wegen des Zusammenspiels von mehreren Faktoren, darunter:

- die weite Entwicklung der Globalisierung, die direkte Kontakte zwischen großen internationalen Gruppen und lokalen Bürgern erleichtern kann, wie im Fall des Konfliktes Shell-Ogoni (Obi 1999)
- das Ende des Kalten Krieges und der Fall der Berliner Mauer
- die verstärkte Einmischung von einheimischen Akteuren

Ben Hammouda (Hammouda 1999) hat versucht, die Charakteristiken dieser neuartigen Konflikte in Afrika zu beschreiben. Seiner Auffassung nach sind zuerst wichtige Veränderungen im Finanzierungsmodus der Konflikte festzustellen. Zur Zeit der Afrikanisierung des Kalten Krieges waren die feindlichen fremden Hauptmächten (ehemalige UdSSR, USA, Frankreich, etc.) die hauptsächlichen Financiers der Konflikte, heute hingegen sind die Finanzierungsquellen hauptsächlich lokal. Die Kombattanten versuchen einerseits sich in die lokale Wirtschaftsstruktur einzugliedern und andererseits verschiedene verbrecherische Operationen zu unternehmen (Erpressung, Plünderung, Einschüchterung ...).

Diese Veränderung, die eine neue Volkswirtschaft des Konfliktes impliziert, die durch lokale Organe und Mittel begleitet wird,

ist mit der Unterbewertung bzw. dem Verschwinden der ideologischen Paradigmen verbunden. Die traditionellen Ideologien (Marxismus, Maoismus, Guevarismus, Nationalismus), die gewöhnlich als Referenz galten, sind jetzt fast vergessen und werden allgemein durch identitäts- oder religionsbedingte Ideen ersetzt. Die *Lord Resistance Army* (LRA) um Joseph Kony in Uganda kann als Beispiel zitiert werden. Worum geht es eigentlich in diesem Krieg? Die *Lord Resistance Army* fordert keine territoriale oder politische Macht. Zunächst war das Ziel der Rebellen, einen christlichen Gottesstaat aufzubauen. Zweifelhaft ist aber geblieben, ob dies je ihr wahres Ziel war. Denn ein neues Ziel ist tatsächlich seit einigen Jahren im Vordergrund, nämlich der Sturz des ugandischen Präsidenten Yoweri Museveni. In diesem Krieg ist dennoch die ugandische Zivilbevölkerung von allen Grausamkeiten am meisten betroffen.

Der LRA-Kommandant Kony verbreitet die Idee, er sei das Medium machtvoller Geister. Durch »Heilige Öle« und »Heiliges Wasser« glaubt er seine Soldaten gegen Verletzungen im Krieg zu schützen. Dafür führen seine Soldaten einen grausamen Krieg. Der Kampf, der in der Acholi-Region begonnen hat, hat sich dann in anderen Gebieten der Region verbreitet.

Schließlich können die völlige Vernichtung und die lokale Zersplitterung wie von Somalia, Zaire, von Burundi unter anderem als Kennzeichen afrikanischer Konflikte betrachtet werden. An diesen Konflikten nehmen oft Irredentisten teil, die jede Einheitsidee ablehnen.

Eine erste Typologie der Konflikte besteht darin, ihre Entwicklung in der Zeit festzulegen und man könnte also nach Hammouda (1999) drei Generationen von Krisen in Afrika unterscheiden:

- Die postkolonialen zwischenstaatlichen Konflikte (in den 1950er und 1960er Jahren): Senegal–Mauretanien, Mali–Burkina Faso, Tschad–Libyen, Nigeria–Kamerun oder Marokko–Algerien. Diese Konflikte waren sehr charakteristisch für diese genannte Periode. Total verschwunden sind sie dennoch noch nicht. Der Konflikt zwischen Kamerun und Nigeria um die Enklave von Bakasi hat vor kurzem einen glücklichen Ausgang gefunden, aber es steht fest, dass der geringste Leichtsinns die verborgenen Faktoren wiederbeleben kann.
- Die krypto-ideologischen Intrakonflikte auf geo-strategischer Basis, die mit dem Kalten Krieg und den Rivalitäten zwischen

den Supermächten begonnen haben (in den 1970er und 1980er Jahren). Es handelt sich allgemein um finanziell und mit Waffen durch ausländische Förderer unterstützte Guerillakriege, mit starker pseudo-ideologischer Konnotation, wie es der Fall in Angola und Mosambik war.

- Die nach dem Kalten Krieg ausgebrochenen internen Konflikte (Ende der 1980er – 2000er Jahre). Diese Konflikte erscheinen viel komplizierter als die der ersten und der zweiten Generationen. Ihr gemeinsames Merkmal ist der Versuch, die monopolartige Kontrolle des Politischen durch den Staat zu bekämpfen und neuen und anderen politischen Stimmen das Recht auf Teilnahme an politischen Angelegenheiten zu öffnen. In diesem Sinn sind die Konflikte wesentlich politischer Natur. Sie können sich dennoch, angesichts »der Unfähigkeit des Staates, Verhandlungs- und friedliche Regulierungsmechanismen der politischen Angelegenheiten zu definieren« (Hammouda 1999), zu bewaffneten Konflikten entwickeln. Liberia, Somalia und Burundi geben gute Beispiele für diese neuen Konfliktarten, die gleichzeitig Kriege und eine neue politische Ordnung hervorbringen.

Zartman (1999) unterscheidet seinerseits die Konflikte nach ihrer Natur und ihren Formen, die direkt die Wahl der Regelungsmechanismen beeinflussen können. Seiner Auffassung nach gibt es drei Arten von Krisen in Afrika:

- die »vollendete Krise«: Es handelt sich um »eine plötzlich ausbrechende militärische Feindseligkeit«, die mit der Niederlage der Belagerer und der Rückkehr zum Status quo ante endet, hauptsächlich wegen der Erschöpfung der Waffenlagerbestände. Die endgültige Regelung der Krise besteht darin, zunächst den Nachschub an Waffen zu verhindern und dann einen Waffenstillstand zu schließen. Diese Art Krieg findet häufig in Afrika statt: Krieg von Ogaden (1964, 1978); Krieg zwischen Marokko und Algerien (1963); zwischen Uganda und Tansania (1978); zwischen Somalia und Kenia (1963–1967) usw;
- der »schrittweise ausbrechende Krieg«, der durch Wellen von Feindseligkeiten veranlasst wird, die sich in regelmäßigen Zeitspannen und mit steigender Intensität und Heftigkeit ereignen.

Die Krise von Shaba in Zaire, von Westsahara oder der Konflikt zwischen Äthiopien und Somalia sind bedeutsame Beispiele. Im allgemein gibt es auch in diesen Krisen die Rückkehr zum Status quo ante;

- die so genannte »crise traînante«, d. h. »langdauernde Krise«: Wie in einer Sackgasse wird es schwer bei diesen Krisen einen endgültigen Ausweg zu finden. Sie bleiben ungelöst und brechen wiederholt aus, auch wenn es ab und zu Verhandlungen gibt. Das ist der Fall im Sahara-Krieg, in Tschad, in Namibia usw.

Zusammenfassend können wir allgemein von zwei Konfliktarten in Afrika sprechen, von den interstaatlichen und den innerstaatlichen:

- Die ersten, die zwischenstaatlichen Konflikte treten heutzutage in Afrika selten auf. An dieser Art von Kriegen sind zwei oder mehrere Staaten beteiligt. Sie haben nach der Befreiung von der Kolonialherrschaft lange die interafrikanischen Beziehungen charakterisiert. Sie werden durch Ideologien oder durch Grenzprobleme verursacht. Wegen ihrer Kolonialvorhaben haben die Kolonialmächte damals Afrika in einzelne Teile geteilt. Dabei werden nicht nur Kulturen und Völker getrennt, sondern auch Bodenschätze, die manchmal an der Grenze zwischen zwei Staaten zu finden sind. Das ist zum Beispiel der Fall bei den Ölreserven zwischen Senegal und Guinea Bissau.

Außer diesen Krisen erleben die Bürger der afrikanischen Länder regelmäßig interne gewaltsame Konflikte. Die innerstaatlichen Konflikte sind Konflikte, die innerhalb der Grenzen eines bestimmten Staates stattfinden. Das sind oft Krisen zwischen den Regierenden und Rebellen, die Bürger dieses Staates sind. Die intrastaatlichen Krisen stellen Gruppen gegenüber, die sich um die Kontrolle des Regierungsapparates streiten. Aber die Ursache des Streites kann auch die Forderung nach Autonomie bzw. Unabhängigkeit von einem Staat sein. Das sind die Sezessionskonflikte.

Es muss dennoch unterstrichen werden, dass es mehr interne Kriege im engeren Sinn als interstaatliche Konflikte gibt wegen der globalen Fortschritte in den internationalen Beziehungen. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass manche interne Konflikte von extern Unterstützung unterhalten.

Die Konflikte und Krisen sind eine direkte Bedrohung für die nachhaltige Entwicklung der afrikanischen Gesellschaften, sodass es wesentlich ist ihre Ursachen herauszufinden.

#### 4. Ätiologie der Konflikte

Die Ätiologie ist die Lehre von den Ursachen. Eine Auseinandersetzung mit den Ursachen trägt dazu bei, eine dauerhafte Regelung der Konflikte in Afrika zu finden und den friedlichen Weg zur nachhaltigen Entwicklung zu bahnen; Es gilt, wie in der Medizin die Wurzeln des Schmerzes, das heißt die Ursachen beziehungsweise den Ursprung herauszufinden. I. W. Zartman (1990) unterscheidet sechs wichtige Ursachen für die Konflikte in Afrika, indem er die verschiedenen Konflikte kennzeichnet:

- die der Kolonialherrschaft nachfolgenden Machtkämpfe (Angola, Zimbabwe, Namibia und Sahara);
- die nach der Unabhängigkeit mit der Vereinigung der Staaten-Nationen verbundenen Probleme (Ogaden, Tschad, Angola, Shaba);
- die rivalisierenden nationalen Befreiungsbewegungen (FNLA und UNITA in Angola, verschiedene Bewegungen in Tschad);
- die Grenzstreitigkeiten, die durch die genaue Festlegung eines schlecht definierten Territoriums verursacht werden, wie der Streit zwischen Benin und Niger, was die Insel Lété betrifft, zwischen Mali und Burkina Faso, zwischen Kamerun und Nigeria, trotz des Dogmas der Unantastbarkeit der von der Afrikanischen Union (AU) bestimmten Grenzen;
- die strukturellen und traditionellen Rivalitäten, wie zum Beispiel zwischen Marokko und Algerien;
- schließlich gibt es auch die Verlockung durch die nationalen Ressourcen – Rohstoffe und Bodenschätze – und die Einfuhr ausländischer Waffen.

Diese Skizze von den Konfliktursachen in Afrika ist bereits akzeptabel. Dennoch fehlt die Betrachtung der historischen und geo-strategischen Rahmenbedingungen, die besser helfen kann, die Ursachen wahrzunehmen. Um diesen Mangel zu beseitigen, weist Prof. Djibril Samb auf den Bericht des ehemaligen UNO-Generalsekre-

tärs Kofi Annan vom Jahre 1998 (Annan 1998). Kofi Annan unterscheidet nämlich drei Arten von Ursachen: die historischen, die internen und externen Ursachen. Homogen scheinen die Ursachen nicht zu sein, aber sie geben interessante Merkmale, die eine ätiologische Analyse empirischer Natur ermöglichen können.

Auf der rein politischen Ebene, ohne die üble Wirkung der verschiedenen Verträge (Atlantik, Mittelmeer und Sahara) auf die afrikanischen Völker zu ignorieren, kann der Kolonialismus als hauptsächlichster historischer Ursprungsfaktor der heutigen Konflikte in Afrika betrachtet werden. In Berlin haben 1884–1885 die sechs europäischen Großmächte, Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Belgien, Spanien und Portugal, Afrikas Landkarte völlig und nachhaltig verändert, indem sie den Kontinent untereinander aufteilten. So wurden willkürlich zuerst einfache Staaten gegründet und dann ethnisch, sozial, geschichtlich und kulturell heterogene Staaten.

Der Kolonialstaat wurde gegründet, bald auf Basis der Verkenning der Unterschiede und der Spaltungen, bald auf Basis der Ausbeutung, bald auf der der Abschaffung der Ähnlichkeiten und der wirklichen Konvergenzen. Der Kolonialstaat war also im Allgemeinen ein »riesiges politisches, historisches, demografisches, soziales, linguistisches und kulturelles Monster« (Samb 2008), der gegensätzliche Einheiten versammelte bzw. der jeden Verbindungsversuch bekämpfte. Das ist genau das Erbe des postkolonialen Staates, der oft als Neokolonialstaat betrachtet wird.

Zu den externen Ursachen, die die Konflikte verursacht und unterstützt haben, gehörte der Kalte Krieg, dessen Ausdehnung den afrikanischen Kontinent in ein für Konflikte günstiges Feld verwandelte. Mit dem vom Forschungsinstitut *CODESTRIA* in Dakar organisierten Treffen (AIP/Codestria 2000) wurde durch die Forscher bestätigt, dass die ehemalige UdSSR zwischen 1984 und 1988 Angola, Äthiopien und Mosambik Waffen in der Höhe von 11,1 Milliarden Dollar geliefert hat. Im selben Zeitraum wurde die Unterstützung durch die CIA für ihre afrikanischen »Schützlinge« auf 2,7 Milliarden Dollar geschätzt. Unbestritten ist also, dass die Konflikte in Afrika wesentlich von ausländischen Mächten finanziert wurden, die sich geschickt auf verschiedene interne Widersprüche stützten – wenn sie sie nicht überhaupt veranlasst haben.

Was diese Widersprüche anbelangt, gibt es zweifellos andere endogene Konfliktfaktoren beziehungsweise -ursachen, die verschiede-

ne Gebiete betreffen, alte wie aktuelle: uralte Rivalitäten, traditionelle Gegnerschaften, Oberherrschaft, verschiedene mit der lokalen und regionalen Geschichte verbundene Kämpfe, Armut, soziale und politische Exklusion, schlechte Staatsführung usw. Diese Faktoren werden tendenziell stärker und führen immer noch zu spannungsgefährdeten Gebieten innerhalb des postkolonialen Staates, der seinerseits gar nicht auf die durch den Kolonialstaat verankerten Manipulations- und Einteilungsmechanismen verzichtet hat. Oft hat er sie mit mehr Zynismus in einem Kontext benützt, der durch die Verstärkung der sozialen Ungleichheiten, die Entstehung von neuen Räuberklassen, die den neokolonialen Staat in ein Jagdrevier nach staatlichen Schätzen verwandeln, choroleisiert ist. Die Politik, die zu einem Kampf für die Kontrolle der staatlichen Mittel wird, wird zu einer Art Kriminalindustrie, mit Korruption, Unterschlagung und Ausbeutung des öffentlichen Vermögens.

Die externen und historischen Faktoren sind zwar von Bedeutung, die Rolle der internen Faktoren darf dennoch nicht vergessen werden, und vor allem die Rolle der afrikanischen Regierungseliten und die von ihnen geführten Politik. Eine genaue Einsicht in die internen Faktoren und deren Vielfalt ist eine wesentliche Voraussetzung für eine geeignete Studie über die afrikanischen Konflikte. In der Studie *L'Afrique peut-il revendiquer sa place dans le XXI<sup>e</sup> siècle/ Darf Afrika seinen Platz im XXI Jahrhundert beanspruchen*, schätzt die Weltbank, dass »die Zivilkriege in Afrika einem weltweiten Modell entsprechen, die durch ökonomische und politische Faktoren genau so auch wie die ethnische, kulturelle und religiöse Vielfalt erklärt werden können« (Banque mondiale 2000). Experten der Weltbank nennen folgende vier Faktoren:

- Die niedrige Beschäftigungsquote der Jugendlichen. Je mehr Jugendliche Arbeitnehmer werden, desto weniger nehmen sie an Konflikten teil.
- Die Fülle der Bodenschätze wie Diamanten: Sie können eine richtige Geldquelle für die Rebellen sein und eine geeignete Finanzierungsquelle der Konflikte bilden.
- Die Repression und der Mangel an politischen Rechten: Die fehlende Möglichkeit der politischen Meinungsäußerung in einem geeigneten institutionellen Rahmen kann zur Anwendung von Gewalt führen.

- Schließlich kann die ethnische, religiöse und kulturelle Vielfalt erst zu einem aktiven Faktor von Konflikten werden, wenn sie mit der Rivalität zwischen zwei herrschenden Gruppen verbunden ist.

Aber die Experten der Weltbank haben andere bedeutende Faktoren von Konflikten außer Acht gelassen, wie die Strukturanpassungsprogramme (SAP) und ihre fatalen Folgen: Zunahme der Armut, Arbeitslosigkeit, Zerfall der Bildungs- und Gesundheitssysteme, soziale Ausgrenzung, Marginalisierung des ganzen oder eines Großteils des Mittelstandes. Auf Grund der Verantwortungslosigkeit und der Unwissenheit der afrikanischen Regierenden haben die Strukturanpassungsprogramme nicht nur die Strukturen der afrikanischen Gesellschaft zerstört, sondern sie auch zu Gunsten von abendländischen Oligopolen in allen viel versprechenden Wirtschaftssektoren enteignet. In vielen afrikanischen Staaten sind die strategisch wichtigen Sektoren wie Wasser, Strom und Telefon privatisiert und multinationalen Konzernen ausgeliefert worden. Insgesamt ist die konventionelle afrikanische Ökonomie unter eine noch ausschließlichere Kontrolle als zur Zeit der Kolonialherrschaft geraten. Die Lage ist gefährlich, da sie zu einem Konflikt und dann zu einer folgenreichen Krise führen kann.

Die Herrschaft und Kontrolle über die afrikanischen Volkswirtschaften durch einige große Industrie- und Finanzkonzerne wird durch die Globalisierung verstärkt. Die afrikanischen Staaten sind so abhängig von den externen Geldgebern, dass sie nicht im Stande sind, eine entsprechende eigene Wirtschaftspolitik zu betreiben. Deshalb sind sie nicht in der Lage, die Erwartungen des Volkes in den Bereichen der Gesundheit, Ausbildung, Infrastruktur und Arbeitsplätze zu befriedigen. Dazu kommen andere bedeutende Faktoren, worauf O. Obou (Obou 2003) hingewiesen hat: der Versuch lange an der Macht zu bleiben, die Verweigerung des politischen demokratischen Regierungswechsels durch Wahlen und der Einsatz von rechtswidrigen Mitteln durch die Regierenden. Solche Umstände können natürlich das Auslösen von vielfältigen und verschiedenartigen Konflikten fördern, wie wir schon im obigen Kapitel unterstrichen haben. Diese Konflikte müssen ernsthaft untersucht werden und die richtigen Maßnahmen müssen getroffen werden, um sie zu vermeiden oder sie zu lösen, falls sie schon be-

gonnen haben. Verschiedentlich wird natürlich seit langem versucht, diese Konflikte mit politischen oder sozialen Maßnahmen und Initiativen zu bewältigen. Zu dieser Lösungs- und Präventionstypologie kommen wir im nächsten Kapitel.

## 5. Prävention und Lösung von Krisen

Die Natur und die Entwicklung der verschiedenen Konflikttypen müssen berücksichtigt werden, um die richtigen Maßnahmen zu ihrer Lösung und Vorbeugung zu treffen. Die präventive Diplomatie wird heutzutage in den internationalen Beziehungen als Konzept eingeführt und sie zielt darauf ab, die Konfliktfaktoren herauszufinden und sie zu bewältigen, bevor sie sich zu gefährlichen Krisen weiterentwickeln. Wesentlich ist in dieser Hinsicht, die »Symptomatologie« der Krisen zu entwickeln, die dazu beitragen kann, die richtigen Maßnahmen zu treffen unter Berücksichtigung der Sachlage, der Machtverhältnisse, des psychologischen Zustandes der Protagonisten, des regionalen und internationalen Kontextes.

Zu den zu treffenden Maßnahmen gehört die Einführung von Monitoring- und Alarmmechanismen nicht nur in den jeweiligen Kriegsgebieten, sondern auch in weiteren strategischen Gebieten. Sehr wichtig dabei ist, dass sie in ihrer Funktion und in ihrer Struktur der regionalen Organisation (der AU) verbunden bleiben.

In Westafrika hat die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft, genannt auch *ECOWAS* (*Economic Community Of West African States*), subregionale Mechanismen und Strukturen von Konfliktlösungen und Friedenssicherung gegründet, unter ihnen die *ECOMOG* (*Economic Community of West African States Monitoring Group*).

Die *ECOMOG* war schon Anfang der 1990er Jahre aktiv in allen Konflikten (Liberia, Sierra Leone, Guinea-Bissau, Elfenbeinküste). Auf kontinentaler Ebene hat die Afrikanische Union im Mai 2004 den *Rat für Frieden und Sicherheit* gegründet, dessen wesentliche Rolle es ist, zur Vorbeugung und Bewältigung von Konflikten beizutragen. Die Verwirklichung von solchen Projekten und Initiativen ist begrüßenswert und sie darf nicht exklusiv auf den westlichen Teil des Kontinents begrenzt werden. Sie muss auch auf der Ebene der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (*SADC*, *Southern African Development Community*), der Zentralafrikanischen Wirt-

schaftsgemeinschaft (CEEAC), insbesondere mit dem Rat für Frieden und Sicherheit in Zentralafrika (COPAX), der Zwischenstaatlichen Behörde für Entwicklung in Ostafrika, (IGAD, Intergovernmental Authority on Development) und der ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC, *East African Community*) wirken. Diese Mechanismen müssen selbstverständlich unter der Kontrolle der Vereinten Nationen, die für die Wahrung des Friedens weltweit und somit für die Vorbeugung von Konflikten zuständig ist, stehen.

Presse und Medien können auch bei der Wahrnehmung von Konfliktursachen und Konfliktsymptomen helfen. Jüngste Studien haben die wesentliche Rolle der Presse in allen Phasen der Konflikte unterstrichen. Hier soll nur an die erschreckenden und dauernden Appelle zu Hass und Völkermord des Radiosenders *Radio des Mille Collines* zur Zeit der Konflikte in Ruanda erinnert werden. Schlimmer ist es noch, wie Gohutu (Gohutu 2001) bewiesen hat, wenn die Presse unter die Kontrolle von Rebellen kommt. Das war der Fall im zwischenethnischen Konflikt in Burundi. Nach der Ermordung von Präsidenten Ndadaye<sup>1</sup> erhielten ungefähr fünfzehn rein politische Organe Sendeerlaubnis und sie wurden zu den Hauptträgern von unbegründeten Anschuldigungen und Verleumdungen. So können die Vermehrung der Presseorgane und deren Inhalte zu Konfliktfaktoren werden, die ernsthaft berücksichtigt werden müssen. Afrika ist ein Kontinent mit starker oraler Tradition. Deshalb können Gerüchte latente Konflikte und soziale Unruhen zum Ausdruck bringen. Daher dürfen diese Gerüchte und ihre Verbreitungskanäle bei der Analyse der Konfliktursachen nicht ignoriert werden. Die Präventionsmechanismen sind schon bekannt und sie sind im Allgemeinen nicht exklusiv für den afrikanischen Kontinent. Sie können mit anderen im Rahmen von Bewältigungen von Krisen verwendeten Mechanismen verglichen und, wenn es nötig ist, ergänzt werden.

Unter Lösung von Konflikten oder Krisen im Sinne des internationalen Rechtes wird allgemein eine Operation verstanden, die darin besteht, einen Streitfall zu beenden. Im Rahmen der Konfliktlösung können je nach Entwicklung viele Maßnahmen getroffen

1 Ndadaye war Mitglied der ethnischen Gruppe der Hutu (Burundi). Er wurde im Juni 1993 in der ersten demokratischen Präsidentschaftswahl gewählt. Weniger als vier Monate später wurde er während eines Putsches von Tutsi-Militärmitgliedern entführt und ermordet. Durch seinen Tod wird der Bürgerkrieg in Burundi ausgelöst.

werden. Vor oder nach dem Ausbruch der Krise kann die Untersuchung beziehungsweise die Umfrage als Verfahren hinsichtlich einer Versöhnung, einer Vermittlung, unternommen werden. Jedes Verfahren – sie dürfen nicht verwechselt werden – erfolgt nach bekannten Mechanismen, die streng respektiert werden müssen.

Es muss dennoch vermieden werden sehr strenge Modelle einzusetzen, die den komplexen Realitäten des Gebietes nicht entsprechen. Es sollte zwar immer nach den passendsten Verwaltungs- und Lösungsmethoden der Konflikte je nach ihrer Natur und Form gesucht werden, aber es muss eine zentrale Rolle der Vermittlung und deren Mechanismen zukommen. Diese Mechanismen sind die folgenden: Bildung einer Ad-hoc Kommission, Untersuchung der Konfliktursachen und schließlich Aufnahme eines Berichtes mit Lösungsvorschlägen in der Form von Empfehlungen.

Wie dem auch sei, es steht fest, dass die Instrumente und die Methoden der Konfliktbewältigung nicht exklusiv sind. Seit dem Bericht von Boutros Boutros-Ghali vom Jahre 1992 sind sie sehr bekannt: Prävention der Konflikte, Wiederherstellung des Friedens, Aufrechterhalten beziehungsweise Schutz des Friedens. Es muss dennoch darauf geachtet werden, dass die konventionellen internationalen Maßnahmen manchmal nicht bei Lösungen und Prävention von aus afrikanischen Traditionen stammenden Konflikten helfen. Der äthiopische Präsident hat anlässlich der vom *African Renaissance Institute* organisierten Konferenz über die *Grundsätze von Konfliktlösungen und von Versöhnung in Afrika* darauf hingewiesen (Bamba 2006). Wir können beispielsweise den Mechanismus der Arrarar-Institution zitieren. Die Karrayus, die auf beiden Seiten leben, in Äthiopien und Somalia, benützen dieses Verfahren bei der Lösung von Konflikten mit ihren Nachbarn. Die Arrarra wird von einer Gruppe von Friedensstiftern, auch Jarssota Arrarra genannt, gebildet. Ihre Mitglieder werden unter den Ältesten, den religiösen Führern und den Gaadas, einer einflussreichen Klasse auf politischer, ideologischer und religiöser Ebene gewählt (Salih et al. 2001).

Ayalew Gebre hat sich mit diesem Mechanismus in seiner Studie *Conflict Management, Resolution and Institutions among the Karrayu and their Neighbours* beschäftigt (Gebre 2001). Bricht ein Konflikt zwischen den Karrayus und einer Nachbargruppe aus, so fördert die eine Partei die Versöhnung. Sind die Karrayus die Förderer, dann schicken sie einen kollektiven Boten zu den Gegnern, die ih-

rerseits eine Vertretung schicken. Es wird dann ein Treffen organisiert, wo versucht wird, zur Versöhnung zu kommen. In der Tat wird die Rolle des kollektiven Boten durch die zwei Gegenparteien gespielt. Wegen des festen Glaubens an die Weiblichkeit wird die eine Botengruppe von Frauen gebildet: »Females are believed to inflict no harm and are not, therefore, themselves regarded as targets of retaliatory attacks« (Gebre 2001). Die zweite Gruppe, die *Halekie-Gruppe*, deren Mitglieder reiche Peulhs sind, gehören zu keiner der feindlichen Parteien. Mit den guten Beziehungen, die sie mit den beiden Kriegsführenden haben, können sie als Vermittler bei der Lösung des Konfliktes helfen. Mit Erlaubnis der Ältesten beziehungsweise Weisen der anderen Gruppe wird ein Versöhnungsfest veranstaltet, wo Frieden geschlossen wird. Die Gründe des Missverständnisses werden analysiert und Lösungsmaßnahmen getroffen. Diese Maßnahmen werden nach dem gemeinsamen Glaubensbekenntnis oder nach der kollektiven Erfahrung getroffen. Die Schuldigen werden identifiziert und die Sühneleistung festgesetzt. Wenn es beispielsweise darum geht, Blutschuld zu sühnen, dann wird das mit Vieh gemacht. Die zwei Parteien werden verpflichtet den geschlossenen Vertrag zu respektieren.

Mit der Stärke der Traditionen in Afrika können vielfältige Friedensinstitutionen, Versöhnungs- und Verzeihungsverfahren benutzt werden. Brechen Konflikte oder Krisen zwischen Völkern aus, so werden neben zeitgenössischen Paradigmen traditionelle Lösungsmechanismen gefördert. Prof. Djibril Samb hat zum Beispiel auf den Adjoukrou-Mechanismus der Bété von der Côte d'Ivoire hingewiesen. Die Vermittler gehören zu keiner Gruppe und folgende Aspekte müssen streng beachtet werden:

- die moralischen und juristischen Aspekte: Bei einem Treffen in der Art einer Ad-Doc-Gerichtsbarkeit bemühen sich die Vermittler, dass die die Beleidigten den Schuldigen verzeihen;
- die politischen Aspekte: die nötigen Sühnezahlungen werden unternommen;
- die religiösen Aspekte: Friedenspredigt und Festlichkeiten für die Rückkehr des Friedens.

Das Alte bringt das Jetzige hervor und das Jetzige enthält die Zukunft. Das bedeutet, dass die Traditionen nicht vernachlässigt wer-

den dürfen, da sie bei der Vorbereitung des Zukünftigen helfen. Es werden oft bei Lösungen oder Präventionen moderne Mechanismen verwendet. Es darf dennoch nicht vergessen werden, dass die früheren afrikanischen Völker sozial, ökonomisch, politisch, kulturell und gerichtlich strukturiert waren, mit gewissen Regelungen, die die zwischenmenschlichen Beziehungen verwalten. Es wird heute auf die Charta von Kurukan Fuga (La charte du Mandé 2003) hingewiesen, eine Charta aus der afrikanischen oralen Tradition, eine Zusammenfassung des politischen Denkens in Afrika, und zwar in dem aus verschiedenen Völkern und Kulturen gebildeten Königreich des Soundiata Keïta.<sup>2</sup>

## 6. Schlussbetrachtung

Zur Zeit des weltweiten Strebens nach nachhaltiger Entwicklung wird der Problematik des Friedens eine große Bedeutung beigemessen. Diese hier erörterten Krisen und Konflikte sind ein großes Hindernis für eine nachhaltige Entwicklung des afrikanischen Kontinents. Der Frieden ist Mittel für und Finalität der globalen Entwicklung jeder menschlichen Gesellschaft. Wie ist Entwicklung ohne Frieden möglich? Der Frieden sichert in der Tat die Entwicklung. Darum ist der Frieden die höchste Norm der sozialen Existenz und seine Suche sollte sogar die Kriegsgesetze bestimmen, wie es Platon so treffend im ersten Buch *der Nomoi (Gesetze)*<sup>3</sup> dargelegt hat.

Die wesentlichen Präventions- und Lösungsfaktoren von Konflikten und Krisen müssen streng beachtet werden, nur so können die Grundpfeiler eines gerechten und nachhaltigen Friedens gefestigt werden. Der Frieden soll das Werk von jedem Menschen, jedem Staat und jeder internationalen oder regionalen Organisation sein, aber auch von jedem einzelnen, dessen Leben nachhaltig von den Konflikten und Krisen gestört werden kann. Die Rolle der Zivilgesellschaft darf auch nicht außer Acht gelassen werden. Beim Gipfeltreffen von Syrte im Mai 2001 haben die afrikanischen Staats-

2 Vgl. dazu: [http://fr.wikipedia.org/wiki/Soundiata\\_Ke%C3%Afta](http://fr.wikipedia.org/wiki/Soundiata_Ke%C3%Afta).

3 Vgl. <http://books.google.com/books?id=14v4IuX8ODkC&dq=Platon+Nomoi+Gesetze&printsec=frontcover&source=bl&ots=6ppRN-SYrH&sig=vNRa7yaOaufRwrQdXoikak8Yt0k#v=onepage&q=Platon%20Nomoi%20Gesetze&f=false>.

und Regierungschefs die wesentliche Rolle der Zivilgesellschaften im Lösungsprozess von Konflikten hervorgehoben.

Eine gute Verwaltungs- und die Regierungspolitik gehört auch zu den Präventionsmechanismen von Konflikten. Genauso wie der Respekt der Gesetze und der Ordnung garantiert die gute Staatsführung den Frieden. Aber das ist ein großes Problem in Afrika, in manchen Ländern werden die Konflikte wegen Fehlern der Regierung und Putschen verursacht. Die Forderung nach einer guten Verwaltung und Wirtschaftsführung sind gute Garantien für den Frieden und den Respekt der Gesetze und der gesellschaftlichen und politischen Ordnung, für den Respekt der individuellen und kollektiven Freiheiten, für den Schutz der politischen Rechte der Minderheiten, für die Kontrolle der gerechten Verteilung der Ressourcen im Dienst der allgemeinen Bedürfnisse, für die Transparenz der Entscheidungen und der Wahlen und die Bereitschaft zur Kritik und Kontrolle durch die Bürger/innen. Die gute Staatsverwaltung ist unbestritten ein Präventionsmittel und ein Lösungsmechanismus für Konflikte und Krisen. Die modernen Präventions- und Lösungsmechanismen müssen sicher berücksichtigt werden. Aber auf die traditionellen Modelle darf auch nicht verzichtet werden. Die Konflikte in Afrika dürfen nicht exklusiv als Folgen der Kolonialpolitik betrachtet werden. Schon vor der Kolonialherrschaft gab es Konflikte. Dafür gibt es auch traditionelle Mechanismen zu deren Lösungen und Vorbeugung. Der Frieden ist so wichtig, dass nichts vernachlässigt werden darf, um ihn zu erringen und zu bewahren. Das Beispiel von Liberia zeigt, dass die Hoffnung auf die Wiedererlangung des Friedens nie aufgegeben werden darf. Dort wurden tatsächlich, nach 14 Jahren Bürgerkrieg, demokratische und transparente Wahlen am 11. Oktober und am 8. November 2005 organisiert, und eine Frau wurde zur Präsidentin ernannt. Aber die Anfang 2008 in Kenia nach den Wahlen ausbrechenden Konflikte sind eine Bestätigung dafür, dass Wachsamkeit und Kontrolle nie vernachlässigt werden dürfen, denn Konflikte nehmen oft unerwartet von kleinen Missverständnissen, parteiischen Interessen und Ungesetzlichkeiten ihren Ausgang.

## Literatur

- Annan, Kofi: Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durable en Afrique (New York, ONU, 1998). [Konfliktursachen und die Förderung dauerhaften Friedens und einer nachhaltigen Entwicklung in Afrika].
- Banque mondiale: L'Afrique peut-il revendiquer sa place dans le XXI<sup>e</sup> siècle? Washington, DC: Banque mondiale, 2000.
- Bamba, K.: Gérer les conflits en Afrique de l'Ouest. Le travail de tous. Débats. Courrier d'Afrique de l'Ouest 32, février 2006, pp. 9–14.
- Das Politlexikon. Über 1300 Stichwörter. Hrsg. von Klaus Schubert & Martina Klein, Bonn: Verlag J. H. W. Dietz Nachf., 2003.
- Elias, Norbert: Über den Prozeß der Zivilisation. Bd. 2. Wandlungen der Gesellschaft. Entwurf zu einer Theorie der Zivilisation. Frankfurt/Main: Suhrkamp 1976.
- Galtung, Johan: Frieden mit friedlichen Mitteln, Friede und Konflikt, Entwicklung und Kultur, Opladen 1998.
- Gebre, A.: Conflict Management, Resolution and Institutions among the Karayu and their Neighbours, in M. A. Mohamed Salih, Ton Dietz and Abdel Ghaffar Mohamed Ahmed, African Pastoralism, Conflict, Institutions and Government, Pluto Press, in Association with OSSREA, London, 2001, pp. 81–99.
- Gohutu, J. B.: Médias burundais: combien de division? In: Médias et conflits en Afrique. éd. par Ben Arrous, Paris: Karthala, 2001.
- Hammouda, H. Ben: Guerriers et marchands: éléments pour une économie politique des conflits en Afrique, Africa Development XXIV (3 & 4): 1–18, 1999.
- La charte du Mandé et autres traditions du Mali, traduit par Youssouf Tata Cissé, Jean-Louis Sagot. Paris: collection Les carnets du calligraphe: mars 2003.
- Obi, Cyril I.: Resources, Population and Conflicts: two African cases studies. Africa Development XXIV (3 & 4), 1999, pp. 47–69.
- Obou, O.: Essai d'explication des crises politiques en Afrique, Débats. Courrier d'Afrique de l'Ouest 1, janvier 2003, 17–22.
- Ndiaye, Magatte: Zivilisationsmüdigkeit und Fortschrittszweifel in Ingeborg Bachmanns Erzählungen Das dreißigste Jahr und Simultan. Université de Dakar Juillet 1991.
- Nnoli, Okwudiba: Ethnic conflicts in Africa: 1–25 s. l. [Dakar] Codestria X + 417 p.
- Platon: Les Lois, Paris: Gallimard, 1997.
- Salih, M. A. Mohamed, Dietz Ton and Ahmed Abdel Ghaffar Mohamed: African Pastoralism, Conflict, Institutions and Government, Pluto Press, in Association with OSSREA, London, 2001.
- Samb, Djibril: Conflits et crises en Afrique: Etiologie, Typologie, symptomatologie, Prévention et Résolution. leçon inaugurale de la rentrée académique so-lennelle 2007–2008. Université Gaston Berger de Saint-Louis, 24. 03. 2008.
- Zartman, I. William: La résolution des conflits en Afrique. Traduit de l'Anglais. Paris: L'Harmattan, 1990.

Ingrid Halbritter

## On the Ground: Arbeit für die Verwirklichung sozialer Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina

Das Leben von Zada C. ist ein einziger Alptraum: die 42-jährige ist bis zum Skelett abgemagert, hat ständig Schmerzen und sitzt Tag für Tag im belebten Zentrum von Sarajevo und bettelt. Sie ist so geschwächt und krank, dass sie kaum ein paar Schritte gehen kann. Obwohl keine Angehörige der Volksgruppe der Roma, hat sie sich während der Kriegsjahre 1992–1995 einer Romagemeinschaft angeschlossen und lebt mit einigen Angehörigen des Vaters ihres Kindes, ein Roma aus dem Kosovo, in einem leer stehenden, herunter gekommenen Haus. Noch vor zwei Jahren hatte sie keinerlei Ausweispapiere, ihr Sohn war nicht ins Geburtenregister eingetragen, beide waren nicht krankenversichert und erhielten keine staatliche Unterstützung, obwohl ihnen diese durchaus zusteht. Wie ist das möglich?

Bosnien-Herzegowina gehört zu den wenigen Ländern, in denen Menschenrechte in so großem Umfang rechtlich garantiert sind. In Artikel II der Verfassung Bosnien-Herzegowinas, die Teil des Friedensabkommens von Dayton ist – ein Vertrag, der das blutige Kriegsgeschehen 1995 beendete – steht:

1. Human Rights: Bosnia and Herzegovina and both Entities shall ensure the highest level of internationally recognized human rights and fundamental freedoms (...).
2. International Standards: The rights and freedoms set forth in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols shall apply directly in Bosnia and Herzegovina. There shall have priority over all other law.

Während für die unglückliche Bettlerin in der Europäischen Menschenrechtskonvention vor allem das Recht auf Leben Relevanz hat, werden gerade die wirtschaftlichen und sozialen Rechte eines jeden in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) konkretisiert. Dort heißt es in Artikel 25:

Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität und Verwitwung im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.

Mütter und Kinder haben Anspruch auf besondere Fürsorge und Unterstützung. Alle Kinder, eheliche wie außereheliche, genießen den gleichen sozialen Schutz.

Während die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte für die Unterzeichnerstaaten nicht rechtlich verbindlich ist, hat der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – auch Sozialpakt genannt – einen anderen, konkreteren Charakter. Diese internationale Vereinbarung wurde am 19. Dezember 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet und trat zehn Jahre später in Kraft. Bosnien-Herzegowina hat das Abkommen im März 1992 ratifiziert. Damit verpflichtet sich das Land mit Artikel 2 »(...) *to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.*«

In Artikel 11, 12 und 13 finden sich Verpflichtungen, die für Zada C. Relevanz und Priorität haben: das Recht auf angemessenen Lebensstandard, also Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, das Recht auf körperliche und geistige Gesundheit und – dies betrifft ihren kleinen Sohn – das Recht auf Bildung.

Der Nachweis, dass die gesetzlichen Grundlagen im Prinzip vorhanden sind, konnte geführt werden, indem sie mit Unterstützung des deutschen Vereins Pharos ([www.pharos-online.org](http://www.pharos-online.org)), seit dem 1. Mai 2008 alle Sozialleistungen erhält<sup>1</sup>. Was jedoch nötig war, um diese in Anspruch zu nehmen, soll im Folgenden etwas ausführlicher beschrieben werden, um einen besseren Einblick zu gewähren, mit welchen unüberwindbaren Hindernisse extrem benachteiligte Personengruppen bei der Verwirklichung ihrer Menschenrechte konfrontiert sein können.

1 Die Autorin hat den Verein mitbegründet und ist für ihn als Projektkoordinatorin und Sozialarbeiterin in Bosnien-Herzegowina tätig.

Um Zugang zu staatlichen sozialen Leistungen im Sinne der Artikel 11 bis 13 zu erhalten, hätte Zada C. einen gültigen Personalausweis gebraucht. Der war ihr auf der Kriegsodyssee abhanden gekommen und schließlich irgendwann abgelaufen. Um einen neuen zu beantragen, muss sie ihre Geburtsurkunde und den Nachweis vorlegen, dass sie Bürgerin Bosnien-Herzegowinas ist. Beides erhält die Antragstellerin an ihrem Geburtsort und muss in der Regel persönlich vorsprechen. Zada C. ist in Zvornik in Nordbosnien geboren und aufgewachsen, einem Ort, aus dem im Krieg alle nicht-serbischen Bewohner mit Gewalt vertrieben oder sogar ermordet wurden. Schon bei diesem ersten unumgänglichen Schritt tauchten für sie unüberwindbare Hindernisse auf. Ihr Gesundheitszustand war so schlecht, dass die stundenlange Fahrt mit dem Linienbus unerträglich, außerdem wären die Fahrkarte und die notwendige Übernachtung unerschwinglich gewesen. Ganz zu schweigen von der großen Angst, in einen Ort zurückzukehren, an dem die Peiniger des Krieges heutzutage in den Amtsstuben sitzen und frei herumlaufen. Auf die Idee, sich mit diesem Problem an das für sie zuständige Sozialamt zu wenden, kam sie erst gar nicht. Doch auch mit dieser Idee wäre sie nicht weiter gekommen. Sie wusste nämlich ebenso wenig, welches Sozialamt überhaupt für sie zuständig war und wo es sich befand. Sie kam auch nicht auf die Idee nachzufragen, ob das Standesamt in Zvornik die Unterlagen angesichts der Umstände auf dem Postweg schicken könne. Allein dies war ein Unterfangen, das über ihre Kräfte und Fähigkeiten ging: zum Postamt zu laufen, eine Telefonkarte zu kaufen, bei der Auskunft Telefonnummern herauszufinden, sich mit der richtigen Person verbinden lassen, ihr Anliegen vorzubringen ...

So hatte sich Zada C. schon lange damit abgefunden, dass sie keinen Personalausweis hatte, Arztbesuche und Medikamente von ihrem Bettelohn selbst bezahlen musste und dass sie ihren Sohn nicht in die Schule würde anmelden können, weil er in diesem Land offiziell gar nicht existierte. Der Berg war zu groß. Die Passanten gaben ihr Münzgeld, die Streetworkerin vom örtlichen Sozialamt kannte sie mit Namen, aber sie hat ihr offensichtlich nie die Frage gestellt, ob sie bei der Beantragung der Sozialleistungen Hilfe benötige.

Ich war damals, vor einigen Jahren, für Pharos e. V. ehrenamtlich tätig, kam irgendwann zufällig mit Zada C. ins Gespräch, und

stellte ihr diese nahe liegende Frage. Ihr bei Behördengängen zu helfen, schien mir sinnvoller, als ihr mein Kleingeld zu geben, und so begann ich mit dem ersten Schritt: dem Personalausweis. Mit Hilfe von Internetrecherche und unzähligen Telefonaten mit dem Standesamt in Zvornik erhielt ich einige Wochen später die notwendigen Unterlagen auf dem Postweg. Mit diesen und einigen anderen Unterlagen mussten wir den Antrag auf die Ausstellung eines Personalausweises stellen. Da Zada nur wenige Schritte gehen konnte und kein Telefon hatte, war jeder gemeinsame Behördengang eine zeitlich sehr aufwändige und groß angelegte Aktion, die nur mit Taxifahrten zu bewältigen war. Ich holte sie ab, führte sie in die Dienststelle, füllte die Formulare aus und verhandelte mit den Schalterbeamten. Die anfallenden Gebühren und Fahrtkosten musste der Verein übernehmen. Nach dem Meilenstein der Ausstellung des Personalausweises, der die unabdingbare Voraussetzung für jedes weitere Vorgehen war, stellte sich die Aufgabe herauszufinden, auf welcher gesetzlichen Grundlage sie selbst und ihr Sohn bei der Krankenversicherung angemeldet werden konnten. Daneben wollten wir Kindergeld beantragen und für sie einen Antrag auf Sozialhilfe beim zuständigen Sozialamt einzureichen. Ihr Sohn war zum Glück in einem Krankenhaus in Mostar zur Welt gekommen und der Geburtstermin war bekannt. Beides ist nicht selbstverständlich in diesen Kreisen. So war also nach einigen Recherchen ein Eintrag beim zuständigen Standesamt über die Geburt eines damals noch namenlosen männlichen Kindes vorhanden. Der nachträglichen Eintragung ins Geburtsregister ging noch ein monatelanges Prozedere der Namensänderung voraus, da die Mutter verständlicherweise wünschte, ihr Kind möge ihren Mädchennamen tragen und nicht den ihres ehemaligen Ehemannes, von dem sie schon lange vor der Geburt des Kindes geschieden wurde und der nicht der Vater des Kindes ist. Genau an diesem Punkt kam eine wichtige Kategorie ins Spiel: die Menschenwürde. Jeder Mensch ist gleich an Wert und hat dieselben Menschenrechte. Rein funktional gesehen wäre es gleichgültig gewesen, ob nun auf diesen oder jenen Namen die Sozialleistungen beantragt worden wären. Es hätte im Gegenteil unglaublich viel weniger Ressourcen erfordert, wenn die Frau den Namen ihres geschiedenen Mannes behalten hätte. Ihr selbst und ihrem Kind wären dadurch keinerlei Nachteile entstanden. Aber: diese Frau, die

wie ein Häufchen Elend auf der Straße saß, brachte mit großer Deutlichkeit ihre Forderung zum Ausdruck, dass ihr Kind keinesfalls den Namen eines Mannes tragen solle, mit dem es nicht im Geringsten zu tun habe. Dies zu respektieren habe ich als eine Frage der Menschenwürde verstanden. Es war sogar unglaublich berührend und hatte eine große Schönheit, dass jemand, der in einer Gesellschaft und im eigenen Ansehen tiefer nicht sinken kann, solche Forderungen überhaupt noch stellen kann. Das Gebot, die Menschenwürde zu achten, ließ keine Sekunde des Zögerns zu. Hier wurden die universelle Gültigkeit der Menschenwürde und Menschenrechte plötzlich mit Händen greifbar, zutiefst spürbar. Hier sitzt ein Mensch, der nichts hat, nichts ist, nichts kann, und der mir, die im Vergleich so viel hat, so viel ist, so viel kann, absolut ebenbürtig ist.

Es dauerte lange, bis die Namensänderung vollzogen war. Als dann Monate später diese zusätzliche Hürde genommen war, wurden im 130 km entfernten Mostar unzählige Behördengänge notwendig, um endlich die ersehnte Geburtsurkunde des Jungen zu erhalten. Nun konnte man beginnen, die Nachweise und Dokumente für die Beantragung der Sozialhilfe, der Krankenversicherung und des Kindergeldes zu beantragen. Ein kafkaeskes Abenteuer in einer postsozialistisch geprägten Behördenwelt, die allen Ernstes Nachweise forderte, dass die Betreffende im Alter von 39 Jahren keine Altersrente (!) oder sonstigen Sozialleistungen bezog, dass sie kein Auto, kein Grundstück oder Immobilien besaß, dass sie keine Steuerschulden hatte und dass sie in Hausgemeinschaft mit ihrem Sohn lebte. Für alles brauchte man einen separaten schriftlichen Nachweis von separaten Ämtern. Schließlich quälte sich die Frau an mehreren Tagen viele Stunden in der Poliklinik, wo sie sich einer eingehenden medizinischen Untersuchung unterziehen musste, um am Schluss einer »Kommission« vorgeführt zu werden, die nach rascher Durchsicht der Unterlagen und einer kurzen Plauderei bestätigte, dass Zada C. in der Tat keiner bezahlten Arbeit nachgehen könne, also berechtigt war, Sozialhilfe zu erhalten. Das zuständige Sozialamt war bei der Einreichung der Anträge behilflich und sorgte für schnelle Bearbeitung.

Dennoch: Es hatte rund 80 Stunden Sozialarbeit und etwa 200 Euro Kosten (Verwaltungsgebühren, Fahrtkosten, Kommunikationskosten) erfordert, dass diese eine Bürgerin Bosnien-Herzegowi-

nas ihre dort gesetzlich verankerten sozialen Bürgerrechte verwirklichen konnte. Aber: Decken sich denn diese Rechte mit dem, was ihr die relevanten Artikel in den verschiedenen internationalen Abkommen und Vereinbarungen zusichern? Die Antwort kann nicht anders lauten als: Nur zum Teil! Zada C. erhält nun zwar Sozialhilfe, sie bittet aber immer noch, denn von insgesamt 100 Euro, die ihr jetzt monatlich ausgezahlt werden, kann sie sich und ihr Kind immer noch nicht selbstständig ernähren. Sie ist zwar krankenversichert, aber die Medikamente, die sie nehmen muss, stehen nicht auf den Listen derjenigen Arzneimittel, die sie kostenlos erhält. Einen großen Teil ihrer Betteleinnahmen muss sie dafür verwenden. Aber immerhin: Eines Tages wird sie so schwach und krank sein, dass sie nicht einmal mehr betteln kann.

Ob und in welcher Weise ein Vertragsland den Verpflichtungen des Sozialpakts nachkommt, wird in Berichten dargestellt, die von einem zuständigen Komitee begutachtet und bewertet werden. Bosnien-Herzegowina legte seinen ersten Bericht 2005 vor, der auf knapp 140 Seiten äußerst detailliert alle Aspekte darstellt, die im Sozialpakt wichtig sind. Dort werden sowohl die Probleme als auch – falls vorhanden – Lösungsansätze beschrieben.

Das Komitee verlieh in seiner Stellungnahme Anfang 2006 unter anderem seiner Besorgnis Ausdruck, dass die Einrichtungen öffentlicher Wohlfahrt unter Mittelknappheit leiden und ihnen qualifiziertes Personal fehlt. Betrachtet man die Geschichte der Zada C., wird dieser Punkt plötzlich sehr lebendig und konkret. Ja, es gibt in Bosnien-Herzegowina eine Sozialgesetzgebung, die Sozialleistungen vorsieht. Und ja, es gibt in Bosnien-Herzegowina Sozialämter, und es gibt dort auch qualifiziertes Personal. Aber es gibt weitaus zu wenig Personal, um einer Person 80 Arbeitsstunden zu widmen, um hinaus auf die Straße zu gehen, mit den bettelnden Frauen und Männern zu sprechen und ihnen die richtigen Fragen zu stellen. Es gibt einen Personenkreis, der nicht einmal mehr dazu in der Lage ist, um Hilfe zu bitten. Mehr scheint dieses unglückliche Nachkriegsland nicht leisten zu können. Und diese Tatsache wird im Teil III, Artikel 2 Absatz 1 folgendermaßen berücksichtigt:

*»Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem*

*durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.*»

Ausdruck des gleichen Umstands, jedoch mit etwas anders gelagerten Schwierigkeiten, ist der Fall einer jungen allein erziehenden Mutter mit 7 Kindern, ebenfalls aus Sarajevo. Die heute 32-jährige hat eine durchschnittliche Schulbildung und ist im Gegensatz zu Zada C. außergewöhnlich gut in der Lage, ihre Rechte bei den verschiedenen Behörden nachdrücklich und kompetent einzufordern. Dennoch war sie nach der Scheidung von ihrem Mann in eine sozial katastrophale Lage geraten, aus der es kein Entrinnen zu geben schien. Sie war durch Kündigung wegen Eigenbedarfs obdachlos geworden und saß mit ihren Kindern zwischen einem und 12 Jahren in einer von der Gemeindeverwaltung zugeteilten, baufälligen Notunterkunft mit kaum 30 qm Gesamtwohnfläche. Ihr einziges Einkommen bestand aus rund 100 Euro Kindergeld, einem Betrag, der kaum die Ernährung einer Einzelperson, geschweige denn einer Großfamilie ermöglichte. 2007 betrug der Mindestbedarf für eine vierköpfige Familie in Bosnien-Herzegowina 740 Euro, und das ohne Wohnungsmiete.

100 Euro Kindergeld war jedoch alles, was das Sozialsystem im Lande gesetzlich zu bieten hatte. Ihre katastrophale Wohnsituation in einem von Ungeziefer befallenen, feuchten Kellerloch, wo die Kinder, in Fetzen gekleidet, zusammengedrängt auf einem verschmutzten Sofa schliefen oder gar auf dem Boden, war ebenso ausweglos. Selbst wenn sie die Miete für eine Wohnung hätte aufbringen können – es fand sich niemand, der eine so große Kinderschar hätte aufnehmen wollen. Auch nicht für viel Geld. Für die Vergabe einer Sozialwohnung kam die Familie nicht in Frage, da die Sozialgesetzgebung nur arbeitsunfähigen Erwachsenen oder Familien gefallener Soldaten, die Sarajevo im Krieg verteidigt hatten, als Nutznießer vorsieht. Das Gleiche gilt für Sozialhilfe. Das einzige Kriterium dafür ist die Arbeitsfähigkeit. Dass eine Mutter mit sieben minderjährigen Kindern nicht arbeiten kann, also im Prinzip nicht arbeitsfähig ist, spielt keine Rolle. Arbeitsfähigkeit wird ausschließlich medizinisch definiert. Nur wer schwerstkrank, körperlich und geistig nicht in der Lage ist, eine Berufstätigkeit auszuüben, gilt als arbeitsunfähig. Eine dauerhafte Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe gibt es nicht. Ihr geschiedener Mann, selbst arbeitslos, hat nie auch nur einen Pfennig Unterhalt bezahlt. Wäre sie nicht zufäl-

lig unserem Verein begegnet, der spontan fünf Paten aus Deutschland fand, die seither monatlich 250 Euro Lebensunterhalt an sie überweisen, würde das Elend bis heute andauern.

In Artikel 10 des Sozialpaktes steht:

Die Vertragsstaaten anerkennen

1. dass die Familie als die natürliche Keimzelle der Gesellschaft größtmöglichen Schutz und Beistand genießen soll, insbesondere im Hinblick auf ihre Gründung und solange sie für die Betreuung und Erziehung unterhaltsberechtigter Kinder verantwortlich ist. (...).

In Artikel 11 heißt es:

- (1) Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie einschließlich ausreichend Ernährung, Bekleidung und Unterbringung ... (...).

Den Behörden war die verzweifelte Lage der Familie im Detail bekannt, und es mutet absurd an, dass im Jahr 2007 das Sozialamt der Mutter androhte, wegen der unhaltbaren Wohnsituation die Kinder in einem Heim unterzubringen. Der Verein Pharos mischte sich ein und setzte eine Initiative, bei der das Sozialamt, das kantonale Sozialministerium und der Bürgermeister zusammentrafen und in einer Sitzung über den Fall berieten. Zur großen Erleichterung aller Beteiligten sagte der Bürgermeister damals spontan die Vergabe einer im Gemeindebesitz befindlichen Wohnung zu. Trotz monatelanger ständiger Nachfragen wurde dieser Vorschlag nie in die Tat umgesetzt. Die Familie – inzwischen sind die Kinder zwischen 6 und 17 Jahre alt – sitzt nach wie vor in dem beengten Kellerraum – seit fast 8 Jahren. Die jüngeren Kinder haben in ihrem ganzen Leben noch nie in einem Bett geschlafen und an einem Tisch gegessen. Hier wird überdeutlich, dass selbst in solch einem Extremfall das staatliche Wohlfahrtssystem zu keiner Leistung willens oder fähig ist. Ohne das nichtstaatliche Engagement aus der Zivilgesellschaft hätten sich die haarsträubenden Lebensumstände einer ganz normalen bosnischen Familie aus der unteren Mittelschicht niemals geändert: Im Jahr 2008 stellte Pharos rund 8.000 Euro für den Kauf eines Bauplatzes zur Verfügung; im Sommer 2009 finanzierte ein Vereinsmitglied den Bau eines Fertighäuschens aus pri-

vaten Mitteln, das spätestens im Herbst dieses Jahres bezugsfertig ist. Die Familie bezahlt eine ortsübliche Miete, die – solange die Bedürftigkeit besteht – vom Verein übernommen wird.

Bei dem dritten Fall, der hier exemplarisch vorgestellt werden soll, handelt es sich um eine 61-jährige Frau, die ursprünglich aus dem Osten Serbiens stammt und sehr jung durch Heirat in Kroatien die Staatsangehörigkeit angenommen hatte. Bis zum Ausbruch des Krieges in Kroatien 1991 lebte sie in einer Kleinstadt an der Grenze zu Bosnien-Herzegowina. Ihre Ehe blieb kinderlos und sie war lange Jahre in der Holz verarbeitenden Industrie angestellt. Der Kriegsausbruch und eine schwere Krankheit ihres Mannes spülten sie nach Deutschland und nach der Trennung von ihm weiter durch einige europäische Staaten. Vor etwa 8 Jahren strandete sie in Sarajevo, machte dort Bekanntschaft mit Menschen aus dem Roma-Milieu und bestritt ihren Lebensunterhalt mit dem Verkauf gebrauchter Kleidung auf dem Straßenmarkt und durch Betteln. Das Unglück nahm seinen Lauf, als ihr vor einigen Jahren die Brieftasche gestohlen wurde. Seither besaß sie kein einziges Ausweisdokument mehr. Aus Angst vor Ausweisung und Bestrafung meldete sie den Diebstahl nicht bei der Polizei und lebte von da an in ständiger Furcht als Illegale – ohne offiziellen Aufenthaltsstatus und natürlich ohne jede soziale Zuwendung und Sicherung. Sie hauste mit der Romagemeinschaft in verschiedenen Kriegsruinen und verlassenen Häusern ohne Strom und Wasser in größtem Elend. Eine Frau mit 8-jähriger Schulbildung, die in den ersten 40 Jahren ihres Lebens ein bescheidenes, aber durch und durch normales Leben geführt hatte. Auch in diesem Fall war die Begegnung mit dem Verein Pharos zufällig, und die Entscheidung wurde ohne zu zögern getroffen, ihren sehnächtigen Wunsch nach der Rückkehr in ein legales Leben zu unterstützen.

Durch den jahrelangen illegalen Aufenthalt im Land war sie straffällig geworden. Normalerweise wird eine Person, die aufgegriffen wird oder sich den Behörden stellt, in Abschiebehaft genommen und nach der Feststellung der Identität und der Entrichtung einer Geldstrafe an die Grenze zum Herkunftsland verfrachtet. Für Frau G. wäre dies eine unsägliche Katastrophe gewesen. Ihre ungewöhnliche Situation besteht darin, dass sie keinerlei Familienangehörige oder auch nur weitläufige Verwandte oder Bekannte hat. Ebenso wenig gibt es einen Ort in Kroatien, den sie in irgend-

einer Weise als Heimat empfindet, wohin sie hätte zurückkehren können, wo sie irgendjemand hätte aufnehmen können. Während ihres Aufenthalts in Sarajevo konnte sie sich gerade von Tag zu Tag von dem ernähren, was sie durch Betteln und Straßenverkauf täglich einnahm. Sie hatte keinen Pfennig Ersparnis. Schon alleine die Gebühren von rund 70 Euro, die für die Ausstellung eines vorläufigen Reisedokuments auf der Botschaft des Herkunftslandes bezahlt werden müssen, hätten das Unternehmen vereitelt. Trotzdem hat sich die in jeder Hinsicht heimatlose Frau bewusst für den Schritt entschieden, Bosnien-Herzegowina zu verlassen und den schrecklich schweren Schritt in eine völlig ungewisse Zukunft in Kroatien zu gehen. Die Last, keine Identität und keinerlei Bürgerrechte zu haben, ja sogar straffällig zu sein, war größer als ihre Angst vor der Zukunft. Als Zielort suchte sie sich eine Kleinstadt im nördlichen Teil Kroatiens aus, wo sie vor vielen Jahren eine Zeitlang gearbeitet hatte und dort noch einen Wohnsitz gemeldet hatte. Nach der prinzipiellen Entscheidung von Pharos, sie mit Sozialarbeit, enger Betreuung und der Übernahme aller Kosten bei ihrer Rückkehr in ein legales Leben zu unterstützen, baute ich ein von Wärme, Vertrauen und Verlässlichkeit geprägtes Arbeitsverhältnis auf.

Leitend war dabei stets der Grundsatz: Die Würde des Menschen ist unantastbar. Dieser Grundsatz wurde vom ersten Moment an verwirklicht, indem ihr in größter Offenheit ihre realen Optionen aufgezeigt wurden und sie die Entscheidung, den schweren Weg über die Selbstanzeige bei der Polizei in eine völlig ungewisse Zukunft selbstständig traf. Im Vordergrund stand, dass Frau G. die Phase der Feststellung ihrer Identität, die normalerweise in Abschiebehaft geleistet wird, in Freiheit verbringen sollte. Dies wurde vorab mit dem zuständigen Ausländeramt ausgehandelt. Pharos musste eine Kostenübernahmegarantie vorlegen und Frau G. in einer polizeilich gemeldeten Pension untergebracht werden und sich jeden Tag bei der Polizei melden. Für die Rückkehr mussten Kosten in Höhe von rund 1.200 Euro erstattet werden. Als wir kurz nach Ostern 2009 gemeinsam an ihrem neuen Aufenthaltsort eintrafen, führte der erste Weg ins dortige Sozialamt, wo sie einem zuständigen Sozialarbeiter »übergeben« wurde. Leider zeigte sich schon nach kürzester Zeit die gleiche Begrenztheit des staatlichen Wohlfahrtssystems wie in Bosnien-Herzegowina. Obwohl Frau G. bereits seit 13. April im Land ist, fand bis zur Fertigstellung die-

ses Artikels am 29. Juni keine Auszahlung der ihr zustehenden Sozialhilfe statt, die sie Mitte Mai mit ihrem vorläufig ausgestellten Personalausweis beantragt hatte. Obwohl das Sozialamt über ihren Fall genauestens informiert war, erhielt sie während des gesamten Zeitraums keinerlei Unterstützung, weder finanziell noch in Naturalien. Das erste Grundrecht, das Recht auf Leben, wird von den Behörden aufs Größte verletzt. Frau G. verhungerte nur deshalb nicht, weil wieder von privater Seite – vom Verein Pharos und wohlmeinenden Nachbarn, die selbst Sozialhilfeempfänger sind – ihr Überleben ermöglicht wurde. Den möglicherweise nahe liegenden Einwand, die Sozialbehörde sei deshalb nicht tätig geworden, weil sich eine private Organisation engagierte, kann man ganz einfach damit entkräften, dass die private finanzielle Nothilfe der Behörde nicht bekannt ist. Auch ihr zukünftiges Leben ruht auf dem Fundament privater, nicht staatlicher Unterstützung. Nachdem sie wochenlang provisorisch in der baufälligen Behausung einer Romafamilie untergekommen war, gibt es eventuell die Möglichkeit, dass großherzige Nachbarn – ein junges Roma-Ehepaar mit einem sechsjährigen Sohn – die heimatlose Dame für immer bei sich aufzunehmen. Auch hier war das zuständige Sozialamt bisher stumm und tatenlos geblieben.

Kroatien hat am 6. November 1996 die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert. In Artikel 2 – Recht auf Leben – heißt es: Das Recht jedes Menschen auf Leben wird rechtlich geschützt. Niemand darf absichtlich getötet werden, außer durch Vollstreckung eines Todesurteils, das ein Gericht wegen eines Verbrechens verhängt hat, für das die Todesstrafe gesetzlich vorgesehen ist.

Frau G. könnte – und dies ist eine persönliche Interpretation – vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof eine Klage gegen den Staat Kroatien wegen Verletzung dieses Artikels einreichen, denn es grenzt an absichtliche Tötung, wenn die Sozialbehörden *wissentlich* einen Menschen, der buchstäblich nichts hat, vom 13. April – dem Tag der Einreise ins Land – bis Ende Juni nicht wenigstens mit Nahrung versorgt.

Es gäbe noch viele andere Beispiele dafür, wie gerade soziale Menschenrechte in dieser Nachkriegsgegend zwar rechtlich garantiert, jedoch nicht oder nicht ausreichend umgesetzt werden.

Abschließend sollen die eigenen Beobachtungen noch einmal zusammengefasst werden, welche Faktoren hier eine Rolle spielen:

Die finanzielle Ausstattung der staatlichen sozialen Einrichtungen ist nicht ausreichend. Es wird bestimmten Personengruppen zwar auf gesetzlicher Grundlage Sozialhilfe gewährt, allerdings reicht diese nicht für das Überleben der Hilfeempfänger.

Die personelle Ausstattung der staatlichen sozialen Einrichtungen ist nicht ausreichend. Es sind zwar Sozialarbeiter angestellt, sie haben aber keine Ressourcen (Zeit, Geld), um die aufwändige Einzelbetreuung von extrem benachteiligten Personengruppen zu leisten.

Beide Aspekte wurden in der Stellungnahme zum ersten Bericht Bosnien-Herzegowinas von 2005 bestätigt (siehe Seite 4).

Angehörige der Volksgruppe der Roma werden nicht gesetzlich, jedoch in der Praxis und vor allem bei Behörden diskriminiert. Jeder Beamte und Mitarbeiter einer Behörde hat bei allen gesetzlichen Vorgaben einen Handlungsspielraum, und dies spielt immer eine große Rolle, ob sich der Einzelne für einen Klienten engagiert oder nicht.

Die Verwirklichung der Menschenrechte hat auch immer mit Geld zu tun. Um eine staatliche Leistung zu beantragen, muss der Antragstellende Gebühren bei den Behörden bezahlen. Selbst kleine Beträge können unter Umständen nicht entrichtet werden. Die Sozialämter können nach eigener Aussage zwar diese Gebühren übernehmen, aber in der Praxis ist dies offenbar kein wirklich gangbarer Weg.

Gerade Angehörige der Volksgruppe der Roma, aber auch der Nicht-Roma, die in größter Armut leben, verfügen häufig nicht über die Problemlösungsfähigkeiten, die notwendig sind, um bei der richtigen Stelle die eigenen Rechte einzufordern. Dazu zählt auch die Kraftlosigkeit, die Lösung der eigenen Probleme, in Angriff zu nehmen. Oft wissen die betroffenen Personen genau, was sie tun müssten, also z. B. welche Dokumente sie beantragen müssten. Doch in einem von Entbehrungen, Stress und Mühsal geprägten Alltag eines Menschen in Armut bleibt selten genug Energie, um den ebenfalls mühsamen Gang zu den Institutionen zu bewältigen.

Neben der Kraftlosigkeit ist es vielen unmöglich, das Problem, vor dem sie stehen, in gangbare Einzelschritte zu unterteilen. So bleibt es ein unüberwindbarer Berg, für dessen Besteigung es weder Landkarten noch markierte Pfade gibt. Die Empfindung gerade der

Roma-Bevölkerung, nicht einmal am Rande, sondern im Prinzip außerhalb einer feindlichen Gesellschaft zu leben, verstärkt dieses Gefühl der Hilflosigkeit nur noch, die sehr leicht zu einer allgemeinen Tatenlosigkeit wird.

Den meisten Personen ist gemeinsam, dass sie nicht oder nur mit größter Mühe lesen und schreiben können. Schon das Ausfüllen eines einfachen Formulars, auf dem Name, Vorname, Geburtsdatum etc. abgefragt werden, wird zu einer fast nicht zu bewältigenden Aufgabe.

Ein weiteres Hindernis ist der fehlende Zugang zu Informations- und Kommunikationsmedien sowie fehlende Nutzungskompetenz dieser Medien. Schon die Aufgabe, auf der Post eine Telefonkarte zu kaufen, zu einem öffentlichen Fernsprecher zu gehen, die Telefonnummer der Auskunft zu erfragen und bei der Auskunft die gewünschte Einrichtung oder Person zu sprechen, um irgendwelche Auskünfte zu bekommen, ist für extrem benachteiligte Personengruppen nicht mehr leistbar.

Das Geschilderte lässt eigentlich nur eine Schlussfolgerung zu: Die Verwirklichung der sozialen Menschenrechte, die üblicherweise über die sozialen Wohlfahrtssysteme der Vertragsstaaten geht, erfordert in Ländern wie Bosnien-Herzegowina, die über keine ausreichenden Sozialbudgets verfügen und bei extrem benachteiligten Personengruppen eine zusätzliche Unterstützung durch private, nicht-staatliche Akteure. Wenn man außerdem die Menschenwürde und Menschenrechte ernst nimmt, kann Sozialarbeit nur eine ganzheitliche Dienstleistung sein, die nicht nur das körperliche, sondern auch das seelische Wohl eines Hilfeempfängers berücksichtigt und die konkrete Arbeit darauf ausrichtet. Damit wird die zu leistende Sozialarbeit vor allem zeitlich sehr aufwändig, was von Ländern mit knappen Ressourcen schon gar nicht geleistet werden kann.

Sozialarbeit ist immer auch Menschenrechtsarbeit. Diese Art der Menschenrechtsarbeit durch nicht-staatliche Akteure der Zivilgesellschaft braucht Unterstützung und muss als Teil der Armutsbekämpfung und Entwicklungszusammenarbeit anerkannt werden.

**Bibliographie**

- Allgemeine Erklärung der Menschenrechte: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ger>.
- Europäische Menschenrechtskonvention: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonly-res/F45A65CD-38BE-4FF7-8284-EE6C2BE36FB7/0/GermanAllemand.pdf>.
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (englische Originalversion): [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a\\_ceschr.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ceschr.htm).
- Zentrum Polis, Wien: Übersicht menschenrechtlicher Dokumente: <http://www.politik-lernen.at/content/site/basiswissen/menschenrechtsbildung/menschenrechtsdokumente/article/106194.html?SWS=74d1a6f9fb4f85367ca71250521d72a6>.
- Länderseite Bosnien-Herzegowina des Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR): <http://www.ohchr.org/EN/countries/ENACARegion/Pages/BAIndex.aspx>.
- Erster Bericht über die Umsetzung des Sozialpakts in Bosnien-Herzegowina von 2005: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.1990.5.Add.65.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.1990.5.Add.65.En?Opendocument).
- Beurteilung des ersten Berichts durch das Komitee des Sozialpakts: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.BIH.CO.1.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.BIH.CO.1.En?Opendocument).

# MENSCHENRECHTE UND ÖSTERREICH

Barbara Liegl

## Menschenrechte und ethnische Minderheiten in Österreich Gegensatz oder Einklang?

Vielfalt und Heterogenität – etwa auf Grund der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion, des Alters oder des sozialen Status – sind Realitäten im alltäglichen Zusammenleben der Menschen. Seit Generationen in Österreich lebende Menschen, zu denen auch die heimischen (autochthonen) Minderheiten<sup>1</sup> zählen, machen diese Vielfalt ebenso aus wie in Österreich lebende EU-Bürger/innen aus anderen Mitgliedsländern, anerkannte Flüchtlinge, seit den 1960er Jahren zuwandernde Arbeitsmigrant/inn/en, Saisonarbeitskräfte und Asylwerber/innen. Österreich ist in den letzten Jahrzehnten zu einem Einwanderungsland geworden, dennoch haben politische Entscheidungsträger/innen in ihrer Politikgestaltung bisher wenig Rücksicht auf diese Tatsache genommen. 2008 hatten etwa 18 Prozent der in Österreich lebenden Menschen Migrationshintergrund<sup>2</sup> (Statistik Austria 2009a). Etwa ein Fünftel dieser Migrant/inn/en ist bereits in Österreich geboren, der Großteil – nämlich mehr als 40 Prozent – ist zwischen 1990 und 2002 zugewandert, beinahe 15 Prozent sind nach 2002 in Österreich angekommen (Statistik Austria 2009a).

Bei all ihren Unterschiedlichkeiten haben diese in Österreich lebenden Menschen eines gemeinsam – das Recht auf Nicht-Diskriminierung. Dieses ist in etlichen grundlegenden Menschenrechtsdokumenten wie zum Beispiel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte<sup>3</sup>, dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung (CERD)<sup>4</sup>

- 1 Zu diesen zählen die burgenlandkroatische, slowenische, ungarische, tschechische und slowakische Volksgruppe sowie die Volksgruppe der Roma.
- 2 Als Menschen mit Migrationshintergrund gelten hier Menschen, deren beide Elternteile im Ausland geboren wurden.
- 3 Sie wurde 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossen, <http://www.un.org/Depts/german/grunddok/ar217a3.html>.
- 4 Diese Konvention trat 1969 in Kraft, [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d\\_icerd.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_icerd.htm).

oder der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)<sup>5</sup> verankert. Die EMRK hat in Österreich Verfassungsrang: Das bedeutet, dass alle Behörden die Vorgaben der Konvention in der Ausübung ihrer Tätigkeiten berücksichtigen müssen, ebenso wie das Parlament bei der Gesetzgebung und die Gerichte in ihren Urteilsfindungen. Dem Verfassungsgerichtshof kommt eine besondere Bedeutung zu, da er Entscheidungen von Verwaltungsbehörden hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit der EMRK überprüfen und Gesetze aufheben kann, die der Verfassung – sprich auch der EMRK – widersprechen. Allerdings ist der durch die EMRK garantierte Diskriminierungsschutz ein nicht besonders weitreichender, da diese Bestimmung nur gemeinsam mit anderen Artikeln der EMRK geltend gemacht werden kann. Diese Einschränkung könnte behoben werden, wenn Österreich das im Jahr 2000 beschlossene Zwölfte Zusatzprotokoll zur EMRK<sup>6</sup>, das ein allgemeines Diskriminierungsverbot u. a. auf Grund der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, nationalen Herkunft oder Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit beinhaltet, ratifizieren würde.

Trotz dieser Diskriminierungsschutzbestimmungen beschränkt Art 7 Abs 1 der Österreichischen Bundesverfassung die Gleichheit vor dem Gesetz auf Staatsbürger/innen. Es ist erlaubt österreichischen Staatsbürger/inne/n besondere Verpflichtungen aufzuerlegen aber auch besondere Rechte einzuräumen (BGBl. Nr. 390/1973). Ungleichbehandlung zwischen Österreicher/inne/n und ausländischen Staatsangehörigen ist somit sowohl verfassungsrechtlich als auch durch die Rechtssprechung des Verfassungsgerichtshofs gedeckt: Das »verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz [ist] nur österreichischen Staatsbürgern und nicht auch Ausländern gewährleistet« (Verfassungsgerichtshof 1996). Diese Bestimmung ermöglicht es Österreicher/inne/n<sup>7</sup> u. a. Sozialhilfe, Wohn- oder Familienbeihilfe zu gewähren, in Österreich lebenden Staatsangehörigen von außerhalb der EU diese Leistungen jedoch zu verwehren.

5 Wurde 1950 von den Mitgliedern des Europarats unterzeichnet, <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/005.htm>.

6 <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=177&CM=8&DF=7/3/2008&CL=GER>.

7 EU-Bürger/innen sind beim Zugang zu diesen Leistungen österreichischen Staatsbürger/innen gleich gestellt.

Drittstaatsangehörige<sup>8</sup> haben in vielen Lebensbereichen – Schule, Arbeit, Wohnen, Gesundheit – somit einen Startnachteil gegenüber österreichischen und EU-Bürger/innen. Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, der wiederum das Recht auf Wohnen und den Zugang zu Sozialleistungen und zur Gesundheitsversorgung einschließt, ebenso wie das Recht auf Arbeit und auf qualitätsvolle Bildung sind in unterschiedlichen internationalen Konventionen festgeschriebene – aber nicht einklagbare – Menschenrechte. Nicht nur Berichte von Nicht-Regierungsorganisationen sondern auch wissenschaftliche Arbeiten (vgl. u. a. Fassmann 2007) belegen, dass Migrant/inn/en unabhängig von ihrer Qualifikation in schlechter bezahlten, schmutzigeren, gefährlicheren, und stärker der Konjunktur ausgesetzten Jobs arbeiten, mehr für kleinere und in schlechtem Zustand befindliche Wohnungen bezahlen und ihre Kinder weniger Chancen haben eine höhere Schule abzuschließen. Diese Schlechterstellungen sind nicht zur Gänze auf geringere Schulbildung und/oder unzureichende Sprachkenntnisse von Migrant/inn/en zurückzuführen, sondern auf strukturelle und individuelle Diskriminierungen auf Grund der ethnischen Zugehörigkeit und/oder der Religion.

Rassismus ist ein gesamtgesellschaftliches Phänomen, das sich auch in den politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Strukturen niederschlägt. Es gibt eine Fülle von rechtlichen Bestimmungen<sup>9</sup>, die u. a. den Zugang zum Territorium der Republik, die Bedingungen für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln ebenso wie Arbeitsgenehmigungen und die Umsetzung aufenthaltsbeendigender Maßnahmen regeln. Diese sich häufig ändernden Regelungen sind für den/die Einzelne/n schwer durchschaubar – und haben damit auch Versäumnisse oder Fehlverhalten zur Folge – und stellen selbst ausgewiesene Rechtsexpert/inn/en immer wieder vor neue Herausforderungen. Zusätzlich wirken diese Gesetze stigmatisierend, sie betonen die vermeintliche Andersartigkeit der »Fremden« und verdeutlichen »den ›Einheimischen‹, was sie miteinander verbindet« (Gruber 2007, S. 46), sie

8 Als Drittstaaten werden aus EU-Perspektive alle Staaten bezeichnet, die nicht Mitgliedsländer der EU sind.

9 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (BGBl. I Nr. 157/2005), Fremdenpolizeigesetz (BGBl. I Nr. 100/2005), Ausländerbeschäftigungsgesetz (BGBl. Nr. 218/1975) und Asylgesetz (BGBl. I Nr. 100/2005).

verstärken den Wir-und-die-Anderen-Diskurs und somit politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Ausschlussmechanismen.

Zu dieser strukturellen Diskriminierung zählen einerseits rechtliche Vorgaben, die ausländische Staatsbürger/innen von der Teilhabe an unterschiedlichen Lebenswelten ausschließen bzw. ihren Zugang deutlich erschweren, ebenso wie Entscheidungen und Vorgehensweisen von öffentlichen Einrichtungen aber auch privaten Organisationen. Nur bei wenigen Organisationen spiegelt sich die vorhandene Vielfalt in der Bevölkerung in der Mitarbeiterschaft wider. Personen, die nicht dem Bild des »Norm-Österreichers« oder der »Norm-Österreicherin« entsprechen, müssen des Öfteren größere Anstrengungen unternehmen, um Zugang zu ihnen zustehenden (Sozial-)Leistungen zu bekommen. Strukturelle Schwächen zeigen sich auch im Umgang mit von ausländischen Staatsbürger/innen und Angehörigen ethnischer Minderheiten angezeigten Vorfällen im Polizei- und Justizapparat (vgl. Amnesty International 2009; ZARA 2007, S. 33–43; ZARA 2008, S. 35–42).

Das Gleichbehandlungsgesetz (BGBl. I Nr. 66/2004) wurde 2004 als Folge der beiden EU Anti-Diskriminierungsrichtlinien um die Gründe ethnische Zugehörigkeit und Religion erweitert. Seit 2004 ist Diskriminierung in der Arbeitswelt u. a. auf Grund der ethnischen Zugehörigkeit und der Religion ebenso verboten wie Diskriminierung auf Grund der ethnischen Zugehörigkeit beim Sozialschutz, bei sozialen Vergünstigungen, bei der Bildung und beim Zugang zu und der Versorgung mit der Öffentlichkeit zur Verfügung stehenden Gütern und Dienstleistungen (vgl. Köhler/Hodasz/Liegl 2009, S. 23–25). Das Gleichbehandlungsgesetz ist ein wichtiges Instrument in der Bekämpfung von individueller Diskriminierung. Darüber hinaus könnten die ausdrücklich im Gesetz erlaubten positiven Maßnahmen zur gezielten Förderung benachteiligter Gruppen auch einen Beitrag zur Bekämpfung der strukturellen Diskriminierung und somit zur Förderung von Chancengleichheit leisten.

Zur effektiveren Umsetzung des Gleichbehandlungsgesetzes wurden die für persönliche Beratung und Unterstützung von Diskriminierungsopfern zuständige *Gleichbehandlungsanwaltschaft* und die *Gleichbehandlungskommission* eingerichtet (BGBl. Nr. 108/1979), die im Einzelfall auf Antrag überprüfen kann, ob das Gleichbehandlungsgebot verletzt wurde oder nicht. Nichtregierungsorgani-

sationen wie der *Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern* (KlaV) ebenso wie *Helping Hands Graz* und *ZARA – Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit* leisten ebenfalls wichtige Unterstützungsarbeit, um potenziell von Diskriminierung betroffenen Personen zu ihrem Recht auf Nicht-Diskriminierung zu verhelfen. Die Tätigkeitsberichte<sup>10</sup> der eben erwähnten Einrichtungen verdeutlichen, welche Formen von Diskriminierungen auftreten und was im Einzelfall dagegen getan werden kann, sie sagen jedoch nichts über das wirkliche Ausmaß an Diskriminierung aus. Es kann angenommen werden, dass diese gemeldeten Vorfälle lediglich die Spitze des Eisbergs darstellen. Eine im Auftrag der Europäischen Grundrechteagentur durchgeführte Umfrage ergab, dass jeweils mehr als 80 Prozent der in Österreich lebenden Personen mit türkischer bzw. ehemals jugoslawischer Herkunft<sup>11</sup> keine Organisation nennen konnten, die sie in Diskriminierungsangelegenheiten beraten könnte (European Union Agency for Fundamental Rights 2009a, S. 7).

Gesetzliche Regelungen<sup>12</sup> und ressourcenmäßig schlecht ausgestattete staatliche und nicht-staatliche Einrichtungen alleine reichen jedoch nicht aus, um Diskriminierung auf Grund der ethnischen Zugehörigkeit oder der Religion ausreichend bekämpfen zu können. So stellt sich die Frage, was getan werden müsste, um den Weg in Richtung mehr Chancengleichheit für alle in Österreich lebenden Menschen unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft oder Religion erfolgreich beschreiten zu können? Eine wesentliche Voraussetzung für die Erreichung dieses Ziels wäre der

10 Die Berichte über die Tätigkeit der Gleichbehandlungskommission und der Gleichbehandlungsanwaltschaft sind zu finden unter: <http://www.gleichbehandlungsanwaltschaft.at/site/6447/default.aspx>, die des Klagsverbands unter: <http://www.klagsverband.at/ueber-uns/jahresberichte>, die von Helping Hands Graz unter: <http://helpinghands.htu.tugraz.at/archiv.html> und die von ZARA unter: <http://www.zara.or.at/index.php/beratung/rassismus-report>.

11 Insgesamt wurden 1.127 Personen in Österreich interviewt: 534 mit türkischer und 593 mit ehemals jugoslawischer Herkunft (European Union Agency for Fundamental Rights 2009b, S. 53).

12 Vorschläge zur Verbesserung des Gleichbehandlungsgesetzes vgl. Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte/ Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern/ ZARA – Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit 2008, S. 6–8.

klare politische Wille Anti-Rassismus und Anti-Diskriminierung als Querschnittsmaterie zu verstehen, die stets als Grundprinzip in der Gesetzgebung und der Konzeptionierung von Maßnahmen mit zu denken ist. Dieser Zugang würde es den zuständigen Ressorts ermöglichen, bereits vorab festzustellen, welche Auswirkungen rechtliche Bestimmungen und einzelne Aktivitäten auf unterschiedliche potentiell von Diskriminierung betroffene Gruppen haben. Ein solches Verständnis wäre die ideale Voraussetzung für die Entwicklung einer ernst gemeinten Integrationspolitik. Vielfalt in der Gesellschaft ist eine Realität, mit der ein konstruktiver Umgang gefunden werden muss. Wenn Politik und Gesellschaft nicht zu einem solchen finden, bleiben wertvolle gesellschaftliche Ressourcen u. a. für die wirtschaftliche Weiterentwicklung ungenützt. Ausgrenzung bestimmter Gruppen führt zu deren Ausschluss aus dem wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben und steigert deren Armutsrisiko (vgl. Statistik Austria 2009b). Armut führt zu neuerlicher Stigmatisierung und Ausgrenzung. Solche Entwicklungen können nur durch aktive und vorausschauende Anti-Diskriminierungs- und Integrationspolitik verhindert werden.

Die folgenden Abschnitte analysieren bereits begonnene Initiativen und Maßnahmen auf nationalstaatlicher und Bundesländerebene in Hinblick auf ihre Tauglichkeit ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen zu erkennen bzw. auszugleichen und somit dem Ziel Chancengleichheit näher zu kommen.

### Nationaler Aktionsplan für Integration<sup>13</sup>

Ein Nationale Aktionsplan für Integration könnte dem Hinterherhinken der politischen Entscheidungsträger/innen gegenüber gesellschaftlichen Realitäten (Bischof/Halbmayer/Lercher/Liegl 2007, S. 165) – Österreich als Einwanderungsland anzuerkennen – ein Ende bereiten. Integration könnte zu einem mit spezifischen Zielen, Maßnahmen, Akteur/inn/en und Ressourcen ausgestatteten Politikfeld werden. Das aktuelle Regierungsprogramm stellt Integrati-

13 Diese Analyse stützt sich auf Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte/Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern/ZARA – Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit 2009. Eine eingehender Analyse findet sich bei Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern/ZARA – Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit 2009.

on als »eine Querschnittsmaterie« dar, die »als gesamtgesellschaftliche Aufgabe«, die auch »alle staatlichen Ebenen betrifft« (2008, S. 108) zu verstehen ist. Dieser allgemein gehaltene Satz weist zwar in die richtige Richtung, die bisherige Vorgehensweise des für die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans für Integration zuständigen Bundesministeriums für Inneres (BMI) und die vorgeschlagenen Maßnahmen (Bundesministerium für Inneres 2009) sprechen jedoch eine andere Sprache. In einem solchen Prozess sollte es zentral sein, mit Migrant/inn/en und nicht über sie zu sprechen. Sie sollten deshalb in die Erarbeitung dieses Nationalen Aktionsplans prominent eingebunden werden, eine bisher vom BMI nicht erfüllte Anforderung.

Das den vorgestellten Maßnahmen zugrunde liegende Integrationsverständnis ist problem- und defizitorientiert. Vor- und Eigenleistungen, um die »mitgebrachten Defizite« zu verringern, ebenso wie das Wahrnehmen von Eigenverantwortung im Integrationsprozess werden ausschließlich von Migrant/inn/en verlangt. Alle Menschen bringen vollkommen unabhängig von ihrer Herkunft Potenziale mit, die sie nur über ihre aktive Teilhabe am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben in Österreich einbringen können und von denen die Gesellschaft insgesamt profitieren kann. Integration ist ein Prozess, der die Gesellschaft insgesamt verändert und dazu beitragen soll die Kompetenzen aller hier lebender Menschen im Umgang mit gesellschaftlicher Heterogenität und Vielfalt weiterzuentwickeln. Interkulturelle Kompetenz entwickelt sich nicht automatisch durch die Aufnahme von Migrant/inn/en in Behörden, Unternehmen oder andere Organisationen, sie muss aktiv gefördert werden. Daher bedarf es Maßnahmen, die alle Bewohner/innen dieses Landes mit diesen Prozessen vertraut machen und Bewusstsein für Vielfalt fördern.

Eine wesentliche Voraussetzung für Integration ist die Förderung von Chancengleichheit und die effiziente Bekämpfung von Diskriminierung auf Grund der ethnischen Zugehörigkeit und der Religion. Diese beiden Aspekte von Integration spielen in dem von der Innenministerin präsentierten Papier gar keine Rolle. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Förderung der Integration von Migrant/inn/en sind eine Auflistung bereits bekannter und teilweise realisierter Aktivitäten, die bisher keinen gesamtgesellschaftlich

spürbaren Beitrag zur Verbesserung des sozialen Klimas und zum Mehr an Chancengleichheit für alle geleistet haben.

Das Recht auf Nicht-Diskriminierung ist ein grundlegendes Menschenrecht, die Vermittlung von Informationen über die gültige Rechtslage an Betroffene müsste ein wesentlicher Bestandteil der Maßnahmen dieses Nationalen Aktionsplans sein. Diese Information muss sich sowohl an potenziell von Diskriminierung Betroffene als auch an potenziell Diskriminierende richten, um Bewusstsein für das Recht auf Gleichstellung zu fördern und alle – sowohl die Mehrheitsgesellschaft als auch Minderheiten – für dieses gesamtgesellschaftliche Phänomen zu sensibilisieren.

Opferschutz ist zwar ein Thema bei den bisherigen Vorarbeiten zum Nationalen Aktionsplan, jedoch nicht im Zusammenhang mit Diskriminierung auf Grund der ethnischen Zugehörigkeit und Religion. Behörden, Polizei und Justiz müssten im Bereich Anti-Diskriminierung noch stärker geschult werden. Sensibilisierung der Mitarbeiter/innen dieser Einrichtungen ist notwendig: Sie würden in weiterer Folge Diskriminierungen (rascher) erkennen ebenso wie die geeigneten Maßnahmen setzen bzw. Rechtsmittel anwenden können, um Diskriminierungsopfer bestmöglich zu schützen und ihnen zur ihrem Recht zu verhelfen.

Die Verortung der Kompetenz für den Nationalen Aktionsplan für Integration im Innenministerium sollte überdacht werden. Das Innenministerium wird als für die innere Sicherheit zuständiges Ressort wahrgenommen. Integration ist – wie bereits dargelegt – eine Querschnittsmaterie, die eng mit Rechten, Chancen und Vielfalt in den Bereichen Bildung, Arbeit, Gesundheit, Wohnen, Soziales etc. verbunden ist. Das Thema Sicherheit ist insofern ebenfalls ein wichtiger Bestandteil von Integration, als sich alle in Österreich lebenden Menschen in diesem Land sicher fühlen sollen. Der derzeitige öffentliche Diskurs beschränkt sich aber eher darauf, Asylwerber/innen, Muslim/inn/e/n und andere Zugewanderte als Sicherheitsrisiko für die einheimische Bevölkerung darzustellen. Eine Ansiedlung des Themas Integration im Innenministerium bestärkt diesen Diskurs.

Der Aufgabenbereich Integration sollte einem eigenen Staatssekretariat zugeordnet werden, das im Bundeskanzleramt angesiedelt und für Fragen der Integration und Chancengleichheit zuständig ist. Wenn Integration wirklich als Querschnittsmaterie verstanden

würde, dann müsste jedes einzelne Ministerium diese Materie mitdenken. Dies ist bisher nicht durchgängig der Fall, da diese Kompetenz ans Innenministerium ausgelagert wird.

## Integrationsleitbilder

Integrationsleitbilder stellen den Versuch von Kommunen und Ländern dar, einen umfassenden, strategischen und partizipativen Zugang zum Politikfeld Integration zu entwickeln. Einheiten, die sich auf diesen Prozess einlassen, setzen damit ein deutliches Zeichen und schaffen so gleichzeitig auch ein für zukünftige Vorhaben und Entwicklungen eine Vergleichs- und somit Bewertungsgrundlage (Bischof/Halbmayer/Lercher/Liegl 2007, S. 182). Solche Leitbilder sind Ausdruck des politischen Willens sich der Thematik zu stellen, vor allem dann wenn der Prozess und letztendlich auch das fertige Leitbild in den dafür kompetenten demokratisch relevanten Gremien beschlossen wird. Bisher wurden solche Leitbilder sowohl auf Städte- als auch auf Bundesländerebene erarbeitet. Die Stadt Dornbirn war die Vorreiterin und stellte 2002 das erste Integrationsleitbild (Güngör/Ehret 2002) fertig. Krems (Zwicklhuber/Olcay/Bischof 2003), Traismauer (Martischnig/Olcay/Bischof 2004) und Guntramsdorf (Zwicklhuber/Olcay/Uz/Bischof 2004) folgten ebenso wie Tirol (Güngör 2006), Ober- (Güngör 2008) und Niederösterreich (Niederösterreichische Landesakademie 2008). Die Bundesländer Salzburg und Steiermark haben sich ebenfalls auf einen solchen Prozess eingelassen, ihn jedoch noch nicht abgeschlossen.

Es kann hier keine Aussage darüber getätigt werden, ob und inwieweit sich diese Leitbilder auf die effektive Integration unterschiedlichster Gesellschaftsgruppen in diesen Städten bzw. Bundesländern auswirken. Das ergibt sich einerseits aus der Uneinigkeit darüber, was unter »erfolgreicher Integration« überhaupt zu verstehen ist, und andererseits aus dem Fehlen von Evaluierungen der umgesetzten Maßnahmen. Die Bewertungskriterien für die Leitbilder liegen daher im Prozess ihrer Entstehung und in den vorgeschlagenen Zielen und Maßnahmen. Je jünger die Leitbilder sind, desto mehr wurde auf eine breite Beteiligung unterschiedlichster Akteur/inn/e/n aus der Verwaltung, den Sozialpartnern, aus Migrant/inn/envereinen, der Wirtschaft, dem Bildungsbereich, dem

Sozial- und Gesundheitswesen, dem Wohnsektor und Kultureinrichtungen gesetzt. Einige dieser Leitbilder setzen sich in wesentlich expliziterer Form mit den Themen Chancengleichheit und Diskriminierung auseinander als die bisher publizierten Vorarbeiten zum Nationalen Aktionsplan für Integration auf Bundesebene.

Damit ein Integrationsleitbild dem Anspruch gerecht werden kann, Chancengleichheit für alle in der jeweiligen politischen Einheit lebenden Menschen zu erreichen, braucht es nicht nur die Förderung der Nutzung von Gestaltungsspielräumen und Ressourcen durch die an den gesellschaftlichen Rand gedrängten Gruppen (Bischof/Halbmayer/Lercher/Liegl 2007, S. 182), sondern auch ein klares Bekenntnis zu Anti-Diskriminierungs-Maßnahmen. Im Rahmen der Leitbildentwicklungsprozesse wurden großteils Ist-Standsanalysen durchgeführt, wobei Angehörige unterschiedlichster Bevölkerungsgruppen zu ihrer Wahrnehmung von Integration befragt wurden. Diskriminierungserfahrungen wurden in diesen Kontexten keine erhoben. Dies erschwert die zukünftige Entwicklung adäquater Anti-Diskriminierungsmaßnahmen, die eine essenzielle Voraussetzung für Integration darstellen. Insofern sollten für Integration und für Anti-Diskriminierung zuständige Einrichtungen enger zusammenarbeiten. Sie verbindet die Zuständigkeit für eine Querschnittsmaterie und erfordert daher die Bündelung der Kräfte und den Erfahrungsaustausch im Umgang mit einer solchen Materie.

Darüber hinaus sind gewisse Vorbedingungen erforderlich, um einen solchen Leitbildprozess erfolgreich umsetzen und das Politikfeld Integration auf kommunaler bzw. regionaler Ebene etablieren zu können. Es sollte nicht nur die jeweils dominierende politische Partei Interesse an dieser Entwicklung haben, sondern auch die Verwaltung kooperationsbereit sein. Um das Leitbild auf eine möglichst breite Basis zu stellen, müsste die Bevölkerung sensibilisiert und verschiedenste öffentliche aber auch zivilgesellschaftliche Akteur/inn/e/n aktiviert werden. Ebenso müssen verbindlich Ressourcen zur Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden (Bischof/Halbmayer/Lercher/Liegl 2007, S. 183). Nur in wenigen Leitbildern wird zumindest der Ressourcenbedarf explizit gemacht. Hier wären etwa Tirol und Oberösterreich zu nennen. Dies ist im Übrigen auch noch nicht gleichzusetzen mit der wirklichen zur Verfügungstellung dieser Ressourcen.

Der Prozess der Leitbildentwicklung ist ein wesentlicher Teil in der Entstehung des Politikfeldes Integration. Er trägt zur Sensibilisierung unterschiedlichster Akteur/inn/e/n bei und führt zu einem Erfahrungsaustausch, der zukünftig besseres Zusammenarbeiten ermöglicht. Es besteht jedoch die Gefahr, dass nach der Fertigstellung eines Leitbildes der Prozess als beendet und das Politikfeld Integration als erfolgreich etabliert gilt. Integration ist jedoch ein Prozess, der nicht als Projekt mit einem klaren Beginn und Ende gesehen werden kann. Vielmehr müssen Integrationsmaßnahmen – inklusive Anti-Diskriminierungs-Maßnahmen – permanent umgesetzt, überprüft und weiterentwickelt werden.

### Städtekoalition gegen Rassismus

Die Europäische Städtekoalition gegen Rassismus wurde 2004 in Nürnberg gegründet und umfasst derzeit fast 90 Mitgliedsstädte aus 18 europäischen Ländern. Diese Koalition hat den Erfahrungsaustausch der Städte zum Ziel, um ihre Politik im Kampf gegen Rassismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit zu verbessern. Diese Initiative setzt an einer für die Integrationspolitik relevanten politischen Einheit – nämlich der Stadt – an. Diese Ebene bietet mehr Möglichkeiten für sachgerechte Lösungen ebenso wie für ein Mehr an Mitbestimmung und Teilhabe (Wehling 1992, S. 183). Außerdem stellen sie einen Großteil der öffentlichen Dienstleistungen bereit, die den Bedürfnissen aller Kund/inn/en entsprechen sollten. Städte sind laut Roland Roth, Professor für Politikwissenschaft an der Hochschule Magdeburg, die »Motoren der Integration«.

Bisher sind zwei österreichische Städte der Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus beigetreten: Der Grazer Gemeinderat stimmte im Jahr 2006 dem Beitritt zur Städtekoalition einstimmig zu, in Wien beschlossen die SPÖ, die ÖVP und die Grünen den Beitritt im Jahr 2008. Die FPÖ stimmte im Wiener Gemeinderat gegen den Beitritt. Im Gegensatz dazu stimmte sie in Graz zu, allerdings mit dem Vorbehalt, dass in Zukunft Mitglieder des Gemeinderates Einfluss auf ihre Parteien nehmen würden »insbesondere während Wahlkampfzeiten, keine wie immer gearteten diskriminierenden Äußerungen in Wort, Schrift oder bildlichen Darstellungen zu tätigen« (Präsidialamt der Stadt Graz 2006, S. 4).

Um der Koalition beitreten zu können, müssen die Städte einen 10-Punkte-Aktionsplan ausarbeiten, der die Bekämpfung von Rassismus zum Ziel hat. Dieser Plan schreibt u. a. eine Evaluierung des Ist-Standes flankiert von einem Monitoring zukünftiger Politiken, die adäquate Unterstützung von Diskriminierungsopfern, Information und Teilhabe aller Stadtbewohner/innen, Maßnahmen gegen rassistische Gewalt und für Konfliktmanagement vor. Weiters müssen die beigetretenen Städte aktive Unterstützerinnen von Chancengleichheit sein ebenso wie die Chancengleichheit fördernde Arbeitgeberinnen und Serviceanbieterinnen. D. h. dass die Verwaltung nicht nur die Heterogenität der Bevölkerung widerspiegeln sondern auch bei den angebotenen Serviceleistungen die unterschiedlichen Bedürfnisse der Kund/inn/en berücksichtigen soll.

Diese von der Europäischen Städtekoalition vorgegebenen Punkte sind sehr allgemein gehalten und lassen den einzelnen Städten viel Freiraum in der konkreten Definition der Ziele und der Entwicklung von Maßnahmen zur Zielerreichung. So sind die beiden von Graz (Stadt Graz 2006) und Wien<sup>14</sup> ausformulierten Dokumente sehr unterschiedlich in der Detailliertheit der ausgearbeiteten und umzusetzenden Maßnahmen. In Wien werden bereits umgesetzte Maßnahmen vor allem im Integrationsbereich aufgelistet, während die zukünftig zu entwickelnden Maßnahmen sich eher auf das Thema Anti-Diskriminierung konzentrieren. Gemeinsam ist ihnen jedoch, dass sie weder Zeitangaben für die Realisierung, Indikatoren für die Messung der Zielerreichung noch Kostenabschätzungen beinhalten. Erstellt wurde der Aktionsplan in Graz ursprünglich von Wissenschaftler/inne/n und Vertreter/inne/n von Nichtregierungsorganisationen, in Wien wurde diese Aufgabe der Magistratsabteilung für Integrations- und Diversitätsangelegenheiten (MA 17) übertragen. Obwohl beide Städte durch Gemeinderatsbeschlüsse an diese Aktionspläne gebunden sind, wäre eine internationale Evaluierung der Umsetzung und Zielerreichung durch die UNESCO<sup>15</sup>, bei der auch diese Städtekoalition angesiedelt ist,

14 Dieses Dokument ist nicht öffentlich zugänglich, liegt jedoch der Autorin in einem Entwurf vor.

15 UNESCO steht für United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur). Zu ihren Aufgaben zählt die Förderung von Erziehung, Wissenschaft und Kultur sowie Kommunikation und Information.

wünschenswert. Eigentlich sollten der Erfahrungsaustausch mit anderen Städten und die Entwicklung von Maßnahmen ebenso wie deren Evaluierung im Vordergrund stehen. Eine Evaluierung der Maßnahmen ist jedoch auf Grund der derzeitigen Datenlage relativ schwierig. Es gibt weder ein aktives Monitoring diskriminierender Vorfälle oder rassistischer Übergriffe, noch sind ausreichend Daten vorhanden, um die Auswirkungen von Politiken auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen sichtbar machen zu können.

Der Beitritt zur Städtekoalition kann als erster Schritt in Richtung Bewusstseinsbildung auf der Ebene der politischen Entscheidungsträger/innen und der Verwaltung angesehen werden. Das bei der letzten Gemeinderatswahl in Graz durchgeführte Wahlkampfmonitoring<sup>16</sup> unter dem Motto »Kein Wahlkampf auf Kosten von Menschen« kann auch unter die Kategorie Bewusstseinsbildung eingeordnet werden. Tiefer gehende Veränderungen in den Strukturen und im Umgang mit dem Thema Diskriminierung brauchen jedoch Zeit und vor allem Ressourcen. Es bleibt abzuwarten, ob die Städte Graz und Wien hier eine Vorreiterinnenrolle übernehmen können und nicht das Label der Städtekoalition gegen Rassismus primär für die Imagepflege nutzen. Zu diesem Zweck müssten unabhängige Strukturen unter Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen und Selbstorganisationen von Migrant/inn/en geschaffen werden, die für eine unabhängige Evaluierung der gesetzten Maßnahmen zuständig sind und regelmäßig auf Fortschritte, Schwächen und Veränderungspotenziale hinweisen.

## Schlussfolgerungen

Ein wesentliches Menschenrecht ist das Recht auf Nicht-Diskriminierung, das im Zusammenhang mit Angehörigen ethnischer Minderheiten und deren Integration von essenzieller Bedeutung ist. Integration kann nur stattfinden, wenn sich Menschen in einem Land willkommen geheißen und respektiert fühlen. Das setzt Strukturen voraus, die auf Gleichbehandlung und Chancengleichheit ausgerichtet sind und im Fall von Diskriminierung Unterstützung bieten. Diese Verknüpfung des Themas Integration mit den Themen Anti-Diskriminierung und Chancengleichheit findet der-

16 Siehe: <http://wahlkampfbarometer-graz.at/cms/>.

zeit auf Bundesebene nicht statt. Die auf bundespolitischer Ebene im Bereich Integration vorgeschlagenen Maßnahmen sind weder adäquat aufeinander abgestimmt noch langfristig bzw. strategisch angelegt. Sie sind problemzentriert statt lösungsorientiert und zielen nicht darauf ab alle in Österreich lebenden Menschen einzubeziehen, um Chancengleichheit am Arbeits- und Wohnungsmarkt ebenso wie im Bildungssystem für alle sicherzustellen. Der von der ÖVP geprägte Slogan »Integration vor Neuzuzug« manifestiert sich in der ständigen Verschärfung der Zuwanderungs- und Asylpolitik, die fremdenfeindliche und rassistische Tendenzen in der Bevölkerung verstärkt und schürt.

Diese permanente Gegenüberstellung von »uns« im Gegensatz zu den »Anderen«, für die spezielle Maßnahmen ergriffen werden müssen, damit sie sich integrieren können, führt zur Verfestigung der Trennlinie zwischen den »Einheimischen« und den Zugewanderten. Menschen können nicht auf ein Merkmal – nämlich ihre ethnische Zugehörigkeit – reduziert werden. Alle verfügen über viele andere Gruppenzugehörigkeiten, über viele andere Bestandteile ihrer Identitäten, sie sind Frauen oder Männer, homosexuell oder heterosexuell, alt oder jung, Akademiker/innen oder Arbeiter/innen, Stadtbewohner/innen oder Landbewohner/innen (Ammer/ Liegl/Wladasch 2008, S. 196). Dieser ganzheitliche Zugang zum Thema Integration, der selbstverständlich auch Anti-Diskriminierungsmaßnahmen beinhaltet, ist bisher nur ansatzweise auf lokaler oder regionaler Ebene erkennbar.

Die im Beitrag präsentierten Lösungsansätze wie der Nationale Aktionsplan für Integration, regionale und kommunale Integrationsleitbilder oder die Städtekoalition gegen Rassismus setzen auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen an. Ziel der im Rahmen dieser Ansätze vorgeschlagenen Maßnahmen sollte die Veränderung diskriminierender Gesetze und Strukturen sein, die Sensibilisierung für Diskriminierung und für Integration als die Gesellschaft insgesamt verändernden Prozess. Um diese Ziele zu erreichen, greifen die vorgestellten Lösungsansätze jedoch zu kurz. Sie setzen sich aus vielen Einzelmaßnahmen zusammen, die nur teilweise zu Veränderungen von Strukturen führen. Außerdem lassen sie einen wesentlichen Aspekt der Teilhabe unberührt – das kommunale Wahlrecht für Nicht-EU-Bürger/innen. Um dieses einzuführen, wäre eine Verfassungsänderung notwendig, da der Verfassungsgerichtshof

den Versuch der Stadt Wien, ein kommunales Wahlrecht für Drittstaatsangehörige einzuführen, als verfassungswidrig abgelehnt hat (Verfassungsgerichtshof 2004).

Die vorgestellten Strategien können nur erfolgreich sein, wenn es ein klares politisches Bekenntnis und somit einen eindeutigen politischen Willen gibt, Chancengleichheit für alle herzustellen. Das würde einen offensiven Umgang mit dem Thema Integration erfordern: Die Integrationspolitik koordinierenden Stellen auf kommunaler, regionaler und bundespolitischer Ebene sind wichtige Akteur/inn/e/n im Politikfeld Integration, können aber nicht die integrationspolitischen Aufgaben unterschiedlicher Verwaltungseinheiten – für die vor allem auf Bundesebene noch wenig Bewusstsein vorhanden ist – übernehmen. Dies würde teilweise eine Veränderung der Kompetenzen dieser Verwaltungseinheiten vor allem der Bundesministerien erfordern, ebenso wie die Bereitstellung von ausreichend personellen und finanziellen Ressourcen für die Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen. Die angestoßenen Prozesse sind als erster Bewusstseinsbildungsschritt wichtig, müssen aber am Laufen gehalten werden, um die zu setzenden Maßnahmen weiter zu entwickeln und zu überprüfen, ob dem Ziel Chancengleichheit für alle näher gekommen wird.

## Bibliografie

- Ammer, Margit/Liegl, Barbara/Wladasch, Katrin: Religionsfreiheit im Kampf der Kulturen, in: Bielefeldt, Heiner/Deile, Volkmar/Hamm, Brigitte/Hutter, Franz-Josef/Kurtenbach, Sabine/Tretter, Hannes (Hrsg.<sup>innen</sup>): Religionsfreiheit, Jahrbuch Menschenrechte. Wien/Köln/Weimar: Böhlau. S. 195–209, 2009.
- Amnesty International: Österreich: Opfer oder Verdächtige – Eine Frage der Hautfarbe. London. 2009. [http://clients.thelounge.net/amnesty/petition/rte/upload/rassismus09/rassismusbericht\\_finlr.pdf](http://clients.thelounge.net/amnesty/petition/rte/upload/rassismus09/rassismusbericht_finlr.pdf).
- Bischof, Karin/Halbmayer, Brigitte/Lercher, Kerstin/Liegl, Barbara: Integration als kommunales Politikfeld, in: SWS-Rundschau 2/2007, S. 164–185.
- Bundesministerium für Inneres: Einführungspapier zur Erstellung eines Nationalen Aktionsplans für Integration. 2009. [http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/Integrationsfond/NAP/Nationaler\\_Aktionsplan.pdf](http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/Integrationsfond/NAP/Nationaler_Aktionsplan.pdf).
- European Union Agency for Fundamental Rights: EU-MIDIS at a glance: Introduction to the FRA's EU-wide discrimination survey. 2009a. [http://fra.euro.pa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS\\_GLANCE\\_EN.pdf](http://fra.euro.pa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_GLANCE_EN.pdf).
- European Union Agency for Fundamental Rights: EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey – Technical Report: Methodolo-

- gy, Sampling and Fieldwork. 2009b. [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS\\_Techn-Report.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_Techn-Report.pdf).
- Fassmann, Heinz (Hrsg.): 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht 2001–2006, Klagenfurt/Celovec: Drava. 2007.
- Güngör, Kenan/Ehret, Rebekka: Integrationsleitbild der Stadt Dornbirn mit Maßnahmenplan. 2002. <http://www.think-difference.org/PDF/Integrationsleitbild%20Dornbirn.pdf>.
- Güngör, Kenan: Integration mit Zugewanderten – Integrationskonzept des Landes Tirol mit Maßnahmenempfehlungen. 2006. <http://www.tirol.gv.at/fileadmin/www.tirol.gv.at/themen/gesellschaft-und-soziales/integration/integrationsleitbild/integrationskonzept.pdf>.
- Güngör, Kenan: Einbeziehen statt Einordnen: Zusammenleben in Oberösterreich – Integrationsleitbild Land Oberösterreich. 2008. <http://www.sozialplattform.at/fileadmin/sozialplattform/useruploads/Pold/IntegrationsleitbildOOE.pdf>.
- Gruber, Marika. Integrationspolitische Strategien und Praktiken in österreichischen Kommunen. Villach: Diplomarbeit an der Fachhochschule Kärnten, Studiengang Public Management. 2007.
- Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern / ZARA – Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit: Kommentare zum Einführungspapier zur Erstellung eines Nationalen Aktionsplans für Integration. Wien. 2009. [http://www.zara.or.at/\\_wp/wp-content/uploads/2009/04/kommentare-nap09-1.pdf](http://www.zara.or.at/_wp/wp-content/uploads/2009/04/kommentare-nap09-1.pdf).
- Köhler, Katharina/Hodasz, Marta/Liegl, Barbara: Vielfalt. Respekt. Recht. Informationsbroschüre zum Thema Diskriminierungsschutz. Hrsg. Bundeskanzleramt Österreich, Gleichbehandlungsanwaltschaft bei der Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst. 2009.
- Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte/Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern/ZARA – Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit: Forderungskatalog zur Umsetzung einer nachhaltigen Anti-Diskriminierungs- und Integrationspolitik. Wien. 2008. <http://www.univie.ac.at/bim/php/bim/get.php?id=1002>.
- Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte/Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern/ZARA – Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit: Integration ohne Diskriminierungsbekämpfung und ohne Einbindung der Zivilgesellschaft einseitig. Wien. 2009. [http://www.zara.or.at/\\_wp/wp-content/uploads/2009/03/stellungnahme\\_nap\\_integrationsmaerz2009.pdf](http://www.zara.or.at/_wp/wp-content/uploads/2009/03/stellungnahme_nap_integrationsmaerz2009.pdf).
- Martitschnig, Marceline/Olcay, Asem/Bischof, Karin: Integrationskonzept der Stadtgemeinde Traismauer mit Maßnahmenplan. 2004. [http://www.finoe.at/fileadmin/groups/23/dokumente/Traismauer\\_Integrationskonzept.pdf](http://www.finoe.at/fileadmin/groups/23/dokumente/Traismauer_Integrationskonzept.pdf).
- Niederösterreichische Landesakademie: Integrationsleitbild und Maßnahmen. 2008. <http://www.finoe.at/NOE-Integration.515.0.html>.
- Präsidialamt der Stadt Graz: Europäische Städte-Koalition gegen Rassismus, GZ.: PräS. 13188/2006-1 Graz. 2006. [http://www.graz.at/cms/dokumente/10057474\\_410977/ee495f89/Pr%C3%A4s%2013188\\_2006\\_1\\_akt.pdf](http://www.graz.at/cms/dokumente/10057474_410977/ee495f89/Pr%C3%A4s%2013188_2006_1_akt.pdf).

- Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode. 2008. <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32965>.
- Stadt Graz: Beitrittserklärung der Stadt Graz zur Europäischen Städtekoalition gegen Rassismus. 2006. [http://www.wahlkampfbarometer-graz.at/cms/fileadmin/user\\_upload/ECCaR\\_10\\_Punkte\\_Aktionsplan.pdf](http://www.wahlkampfbarometer-graz.at/cms/fileadmin/user_upload/ECCaR_10_Punkte_Aktionsplan.pdf).
- Statistik Austria: Bevölkerung in Privathaushalten nach Migrationshintergrund. 2009a. [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung\\_nach\\_migrationshintergrund/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_migrationshintergrund/index.html).
- Statistik Austria: Einkommen, Armut und Lebensbedingungen – Ergebnisse aus EU-SILC 2007. 2009b. [http://www.statistik.at/web\\_de/static/einkommen\\_armut\\_und\\_lebensbedingungen\\_2007\\_035744.pdf](http://www.statistik.at/web_de/static/einkommen_armut_und_lebensbedingungen_2007_035744.pdf).
- Verfassungsgerichtshof: Erkenntnis, GZ B2965/95. 1996.
- Verfassungsgerichtshof: Erkenntnis, GZ 218/03. 2004.
- Wehling, Hans-Georg: Kommunalpolitik, in: Schmidt, Manfred (Hrsg.): Lexikon der Politik. Die westlichen Länder. Band 3. München: Beck. S. 181–190. 1992.
- ZARA: Rassismus Report 2007. Wien. 2008. <http://www.zara.or.at/materialien/rassismus-report/rassismus-report-2007.pdf>.
- ZARA: Rassismus Report 2008. Wien. 2009. [http://www.zara.or.at/\\_doc/2009/ZARA\\_RassismusReport2008.pdf](http://www.zara.or.at/_doc/2009/ZARA_RassismusReport2008.pdf).
- Zwicklhuber, Maria/Olcay, Asem/Bischof, Karin: Integrationsleitbild Krems. 2003. [http://www.finoe.at/fileadmin/groups/23/dokumente/ILB\\_Krems.pdf](http://www.finoe.at/fileadmin/groups/23/dokumente/ILB_Krems.pdf).
- Zwicklhuber, Maria/Olcay, Asem/Uz, Hüseyin/Bischof Karin: Integrationsleitbild der Marktgemeinde Guntramsdorf mit Maßnahmenplan. 2004. [http://www.finoe.at/fileadmin/groups/23/dokumente/ILB\\_Guntramsdorf.pdf](http://www.finoe.at/fileadmin/groups/23/dokumente/ILB_Guntramsdorf.pdf).

Bettina Gruber

## Migration ein Menschenrecht Europäischer Rahmen, kommunale Integrationszugänge und -formen

### 1. Rahmenbedingungen für Migration in Europa

Am Beginn des 21. Jhdts. wurden in der Europäischen Union die Schranken für den grenzüberschreitenden Verkehr von Waren und Kapital weitgehend beseitigt und für Bürgerinnen und Bürger gilt seither Freizügigkeit. Auch über die Grenzen Europas hinaus ist mit der Globalisierung international grenzenloses Bewegen von Kapital, Kommunikation und Dienstleistungen enorm angestiegen. Es sind vor allem die gut qualifizierten Menschen weltweit, die eine hohe Bewegungsfreiheit genießen. Dieser globale Trend zur Mobilität und Freizügigkeit geht allerdings mit schärferen Kontrollen an den EU-Außengrenzen und einer zwiespältigen Migrationspolitik der Europäischen Gemeinschaft einher. Es vergeht kein Tag, an dem wir nicht mit Horrormeldungen im Kontext ertrunkener MigrantInnen aus Afrika vor der Insel Lampedusa konfrontiert werden, mit den »Boat People« in der Meerenge von Gibraltar, mit gekenterten Schiffen mit Flüchtlingen in der Ägäis, die von Schleppern unter unvorstellbaren Bedingungen nach Europa gebracht werden, um einem vermeintlich besseren Leben entgegenzublicken und mit Menschen, die immer wieder isoliert von der Umwelt, in der Schubhaft, schlechter behandelt als Schwerverbrecher, ihrem Leben ein Ende setzen oder auf ihre unwürdige Situation aufmerksam machen wollen.

Wie stellt sich nun die EU den Herausforderungen der Migration in Europa? Die EU-Organe verwenden einen ganzheitlichen, weiten Integrationsbegriff: *»Integration sei ein gegenseitiger Prozess, basierend auf gleichen Rechten und Pflichten der rechtmäßig in einem Mitgliedstaat ansässigen Drittstaatsangehörigen und der Gesellschaft des Gastlandes ..., der auf die umfassende Partizipation der Einwanderer abzielt.«* (Siehe dazu Fassmann 2007, S. 85). Integration wird in diesem Sinn als zentraler Bestandteil der Einwanderungspolitik angesehen. Ziel ist eine schrittweise Gleichstel-

lung der ZuwandererInnen. Die Integration, so die EU-Organe, ist nicht allein Aufgabe der EU, sondern vor allem der nationalen Mitgliedstaaten (Fassmann 2007, S. 85). Im Konkreten überlässt die EU damit bisher weitgehend den Umgang mit Flüchtlingen und Asylwerbenden den jeweiligen Nationalstaaten, die in größeren und geringeren Zeitabständen die einschlägigen Gesetze im Kontext von Migration unabgestimmt verändern; damit wird zunehmend ein immer unklarer und unsicherer Rechtsrahmen geschaffen, in dem Zuwanderung stattfindet und Asylverfahren abgewickelt werden.

In Österreich sind zudem die Kompetenzen zur Gesetzgebung und Vollziehung auf Grund der bundesstaatlichen Struktur auf Bund und Länder aufgeteilt. Alle Agenden, die nicht dem Bund zugewiesen sind, fallen in die Kompetenz der Länder. Diese Teilung führt in der Behandlung von Asylansuchen, Verteilung von Flüchtlingen und Asylwerbern auf die verschiedenen Regionen zu ständigen Veränderungen der Verantwortungszuordnungen, die Integration von Zugewanderten nicht gerade erleichtern.

Nach Jahrzehnten kontinuierlicher Zuwanderung nach Europa wird nach wie vor vermieden, von einer »Einwanderungsregion Europa« zu sprechen. De facto sind die Mitgliedstaaten jedoch zu Einwandererländern geworden, auch wenn das nicht in deren Selbstverständnis verankert ist. So erscheint es in Zukunft besonders wichtig, die faktische Einwanderung, die in den Mitgliedstaaten seit einigen Jahrzehnten nun stattfindet, auch als solche anzuerkennen, transparenter zu gestalten und integrationspolitisch zu begleiten (Vgl. Märker 2001, S. 3).

Von einer gemeinsamen, kohärenten Asyl- und Migrationspolitik ist die Europäische Union derzeit noch weit entfernt. Eine widersprüchliche, kurzatmige und reaktive Vorgehensweise kennzeichnet die Politik der Mitgliedstaaten. Lediglich bei den Restriktionen in der Asylpolitik und der gemeinsamen Kontrolle der EU-Außengrenzen ist, so Ralf Fücks,<sup>1</sup> eine stärkere supranationale Abstimmung ersichtlich. Das sei zuwenig für die rechtsstaatlichen und humanitären Prinzipien, wie auch für die ökonomischen Notwendigkeiten in einer gemeinsamen Union (Fücks 2008, S 7 f.).

1 Ralf Fücks ist Vorstand der der Heinrich Böll Stiftung.

## Europa und Österreich brauchen Zuwanderung

Betrachtet man Prognosen über die zukünftige Zuwanderung in die Europäische Union, so wird deutlich, dass der Umgang mit ImmigrantInnen auch weiter eine zentrale Herausforderung der Politik in Europa sein wird. Es wird der Umfang der ausländischen Bevölkerung in Europa ständig zunehmen und es dürfte eine Verstetigung des Aufenthalts von ZuwanderInnen zu erwarten sein.

Zuverlässigen Prognosen folgend wird es zu einem Rückgang der AsylwerberInnen einerseits kommen und zu einer Zunahme des Familiennachzugs und bedarfsorientierter temporär beabsichtigter Arbeitsmigration andererseits (Angenendt 1999, S. 849 f.).

In Österreich besitzen aktuell im Jahr 2009 10 % der Gesamtbevölkerung einen ausländischen Pass; 1,353 Mio. Menschen in Österreich wurden im Ausland geboren. Mit 16 % der Gesamtbevölkerung verzeichnet Österreich einen der höchsten Anteilswerte in der Europäischen Union. Knapp ein Drittel aller AusländerInnen sind Angehörige eines EU-Staates. Die Zahl der Deutschen in Österreich ist geringfügig höher als die Zahl der türkischen Staatsangehörigen; damit stellen die Deutschen die zweitgrößte AusländerInnengruppe in Österreich. Österreich wird im 21. Jhdt., wie auch andere europäischer Staaten auf Grund des demographischen Wandels vor großen migrations- und demographischen Herausforderungen stehen. Die zukünftige Bevölkerungsentwicklung wird durch die anhaltend niedrigen Kinderzahlen und der damit verbundenen demographischen Alterung durch die Zuwanderung aus dem Ausland nachhaltig geprägt werden.

Aus diesen zukünftigen Entwicklungen ist mehr denn je eine zielgerichtete Migrations- und Integrationspolitik, die das Faktum einer dauernden Zuwanderung nach Österreich als Tatsache und Ausgangspunkt anerkennt, notwendig (Fassmann 2007, S. 181 f.).

Die wichtigste Herausforderung bei der Bewältigung der Einwanderung dürfte in der Vermittlung der Einsicht liegen, dass Europa in Zukunft sogar vermehrt auf Zuwanderung angewiesen sein wird. Bis heute mangelt es an der Sensibilität für diese bevölkerungspolitische Tatsache. Zuwanderungsfragen sind nach wie vor so brisant, dass an eine rationale Politikgestaltung kaum zu denken ist (Märker 2001, S. 6).

Diesen realpolitischen Entwicklungen stehen die Betonung nationaler Muster, der Wunsch des Erhalts der eigenen Leitkultur und

rechtes Gedankengut gegenüber. Rechte Parteien sind europaweit im Vormarsch und bestimmen immer mehr auf Grund ihrer Wahlerfolge die Alltagspolitik.

Das vorliegende nationalistische Gedankengut, gefördert über die gegenwärtige Finanzkrise und fehlenden Antworten und Perspektiven sozialistischer Parteien, wird vor allem über gängige Printmedien transportiert und schafft ein Klima der Fremdenfeindlichkeit und der Abschottung nach außen in Österreich und Europa.

Das bedeutet unter anderem für Menschen, die bereits in der zweiten und dritten Generation in Österreich leben, nicht gut integriert zu sein und nach wie vor geringere Bildungschancen zu haben, was ihrem sozial-ökonomischen Aufstieg über Generationen im Wege steht. Die Forschung in Österreich weist in diesem Kontext aktuell darauf hin, dass zum Beispiel türkische Frauen besonders benachteiligt sind. Sie weisen die niedrigste Schulbildung auf, sind zu rund drei Viertel als ArbeiterInnen tätig und ihre Erwerbsquote erreicht auch in den mittleren Altersgruppen gerade einmal 55 %. Dies ist besonders bedenklich, wenn sich diese Situation in die Töchtergenerationen fortsetzt (Fassmann 2007, S. 397).

Die Abwehr auf Seiten der Europäischen Union, eine Einwanderungsregion zu sein und in Zukunft auch in noch verstärkterem Maß, die nationale Ausrichtung, die Ignoranz einer gegenwärtigen pluralistischen und multikulturellen Ausgangslage verschärft das Zusammenleben in Regionen und Kommunen. Traumatisierte Familien und ihre Kinder, die aus Kriegsgebieten, wie vor einigen Jahren verstärkt aus dem ehemaligen Jugoslawien und derzeit zugewanderte Tschetschenen nach Österreich kommen, erwartet eine ablehnende Bevölkerung, die einzig Nachteile in dieser Zuwanderung sehen. Häufige Berichterstattungen über Schlägereien unter zugewanderten und einheimischen Jugendlichen verschärfen das Klima in den Kommunen.

Aus dieser polarisierenden Situation heraus entstanden in Kärnten im Gegenkontext zwei Plattformen, die diesen Entwicklungen entgegen wirken sollen.<sup>2</sup>

- 2 Die Plattform »Aktionskomitee für mehr Menschlichkeit und Toleranz« und die Villacher Plattform »Migration ein Menschenrecht; zur Kärntner Plattform siehe den Artikel von Rolf Holub in diesem Jahrbuch.

## 2. Villacher Plattform »Migration ein Menschenrecht«

Die Villacher Plattform »Migration ein Menschenrecht« gründete sich nun vor mehr als einem Jahr. Engagierte Initiativen und einzelne Personen aus Villach und Umgebung vereinbarten, nicht zuletzt im Kontext einer ungerechtfertigten Abschiebung von tschechischen Familien aus Villach im Jänner 2008, aber auch auf Grund des verbesserungswürdigen Zusammenlebens von einheimischer Bevölkerung und zugewanderten Menschen, sich anlehnend an das »Aktionskomitee für mehr Menschlichkeit und Toleranz« in Klagenfurt auf Basis folgender Intentionen, sich für eine zukunftsweisende Integration in Villach einzusetzen. Als Ziel der Plattform wurde eine kontinuierliche gesellschaftliche Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Migration in der Stadt Villach und Umgebung durch Informationsveranstaltungen und Medienarbeit in den Mittelpunkt gerückt und das Schaffen eines positiven Klimas für ein verantwortungsbewusstes Miteinander betont, um dem drohenden Klima der Fremdenfeindlichkeit in der Stadt Villach und Umgebung die Grundlage zu entziehen.

Als wesentliche Inhalte der Arbeit der nächsten Jahre wurde die Sensibilisierung für das Thema Migration, die Wahrnehmung und der Abbau der Ängste in der Bevölkerung, die Verbesserung der Atmosphäre des Zusammenlebens in der Stadt und im regionalem Umfeld, die Förderung von Toleranz zwischen unterschiedlichen kulturellen Kontexten, Vielsprachigkeit und kulturelle Vielfalt als Bereicherung wahrnehmen und fördern und die Schaffung von Rahmenbedingungen, die eine Vielfalt an Lebensformen zulässt, als wesentliche Bereiche formuliert.

Mit einer erfolgreichen und sehr gut besuchten Auftaktveranstaltung im Frühling 2009 in Villach und einer entsprechenden Medienöffentlichkeit startete die Plattform den Prozess mit MigrationsexpertInnen, die die Rahmenbedingungen der heutigen Migration in Europa und im Speziellen in Österreich beleuchteten; ein Workshop unter Einbindung von VertreterInnen des Magistrats Villach, VertreterInnen von einschlägigen Initiativen und Institutionen und engagierten Einzelpersonen, dem verschiedene weitere Treffen im Rahmen von inhaltlichen Arbeitskreisen folgten, legte die zukünftige inhaltliche Arbeit fest.

In verschiedenen Arbeitsgruppen wurden erste Ideen und Projektvorschläge entwickelt, kleine Film- und kulturelle Veranstaltungen hatten einen sehr regen Besuch der Villacher Bevölkerung zur Folge, womit das kontinuierliche Interesse der Menschen evident wurde.

Als besonders wichtige Schwerpunkte der Plattform wurden die Entwicklung eines Integrationsleitbildprozesses für die Stadt in Anlehnung an bereits entwickelte Leitbilder in Basel (Schweiz), Dornbirn, Wels, Steyr (Österreich) etc. herausgearbeitet, Bildung, Jugend und Kultur im Kontext von Migration und Integration sollen ins Zentrum gerückt werden, wobei niederschwellige Angebote zur Vertrauensbildung, wie auch kreative, kulturelle, bewussteinbildende Projekte, die auf Nachhaltigkeit zielen, betont wurden. Eine kontinuierliche Ideenentwicklung für eine Medien-Zusammenarbeit wurde angedacht und nächste Veranstaltungen geplant.

### 3. Zukunftsweisende Integrationspolitik über Integrationsleitbildprozesse

Als zentraler erster Schwerpunkt wird die Entwicklung eines Integrationsleitbildprozesses gesehen. Nach Recherchen über Inhalte und Umsetzung verschiedener Integrationsleitbilder innerhalb und außerhalb von Österreich und deren Umsetzung lud die Plattform die Integrationsbeauftragte der Stadt Dornbirn Ende Mai 2009 zur Plattform ein, um Entwicklungen des Leitbildes zu diskutieren und Know How für eine mögliche Entwicklung eines Integrationsleitbildes für Villach auszuloten. Dornbirn wurde als erstes Modell herangezogen, da dort die erste Leitbildentwicklung in Österreich in Anlehnung an das Baseler Integrationsleitbild durchgeführt wurde.

Das Dornbirner Integrationsleitbild hat folgende Grundlagen:

»Integration ist eine gesamtgesellschaftliche und gesamtstädtische Querschnittsaufgabe und ist bei allen Überlegungen städtischen Handelns mit einzubeziehen«.

»Die Integrationspolitik setzt nicht symptomorientiert und defizitverwaltend, sondern präventiv, ursachenbezogen sowie fördernd und fordernd im Sinne der Entfaltung des menschlichen Potenzials an«.

»Integrationspolitik entwickelt eine gesamtgesellschaftliche Kultur des aufgeklärten und positiven Umgangs mit Vielfalt und Differenz«<sup>3</sup>

- 3 Die Leitsätze des Integrationsleitbildes der Stadt Dornbirn. In: Kenan Güngör/Rebekka Ehret (Hrsg.), Integrationsleitbild der Stadt Dornbirn mit integriertem Maßnahmenplan, Dornbirn/Basel 2002, 7.

In dem vorliegenden Modell ist vor allem der Weg von der Initiierung des Prozesses bis zu seiner konkreten Umsetzung besonders relevant, wobei das Gleichheitsprinzip, der Zugang vom Defizit- zum Individualansatz, der emanzipatorische Zugang und der partizipative Ansatz für die Plattform als Beispiel von besonderem Interesse waren. Auf Basis des Baseler Integrationsleitbildes als unmittelbares Vorbild wurde in Dornbirn in einem einjährigen Prozess von einer beauftragten Projektleitungsgruppe in Zusammenarbeit mit den verschiedenen installierten Arbeitskreisen (Arbeit, Bildung, Wohnen, Soziales, Gesundheit) ein Leitbildprozess initiiert. Für die Zeit der Leitbildentwicklung wurde ein Integrationsbeirat eingerichtet. Wofür steht nun ein Integrationsleitbild? Es geht um eine kontinuierliche, strukturierte Arbeit, bezogen auf eine zukunftsweisende Integration in Kommunen, um den bestehenden Defiziten zu begegnen und es stellt einen verbindlichen Plan über mehrere Legislaturperioden dar, der breit genug gefasst ist, um konkrete Bedürfnisse auszuloten und neue Wege und Schwerpunkte zu platzieren; neben dieser verbindlichen Struktur lässt es im Zuge gesellschaftlicher Veränderungen Platz für Neues und Zeitgemäßes.

Als notwendige Grundvoraussetzung für die Entwicklung eines Leitbildprozesses in Gemeinden, Städten und Regionen ist ein Beschluss über Parteigrenzen hinweg notwendig und entsprechende möglichst breit getragene Gemeinderatsbeschlüsse zu fassen. Der Prozess zur Erstellung eines Leitbildes und deren Umsetzung ist bereits als ein wesentlicher Schritt in Richtung Sensibilisierung für Integrationsfragen zu sehen. Der Entwicklung des Leitbildes muss eine rasche Umsetzung in Teilmaßnahmen folgen (entsprechende Strukturen, wie eine Integrationsleitstelle sollten geschaffen und ein adäquates Budget zur Verfügung gestellt werden. Integration ist als Weg der kleinen kontinuierlichen Schritte in einem langfristigeren Prozess zu sehen und die Erfahrungen der Vorbilder in Österreich und im benachbarten Ausland sollten weitreichend einbezogen werden.

Die Ergebnisse des Dornbirner Leitbildprozesses haben gezeigt, dass die Stadt engagiert hinter dem Prozess steht und ihn entsprechend weiter forciert, dass das Zusammenleben und die Verständigung besser funktionieren, die gegenseitige Wahrnehmung eine bessere Atmosphäre und ein Klima der Verständigung schafft, die Bevölkerung für das Thema sensibilisiert wird und damit den

Prozess stützt und der neue Umgang mit migrantischen MitbürgerInnen Strahlkraft und Vorbildfunktion auf die Umlandgemeinden Dornbirns zur Folge hat. Es können konkrete Verbesserungen in den Bereichen Sprachkompetenzerweiterung bei Kindern, Jugendlichen, aber vor allem über das Angebot von Sprachkursen für Erwachsene aller Altersgruppen verzeichnet werden. Im Bereich Wohnen werde Ghattobildung durch eine zukunftsweisende Wohnungspolitik verhindert. Eine Reihe von verschiedensten Maßnahmen und Projekten wurden umgesetzt wie Lernhilfen für Volks- und Hauptschulkinder sowie Einzugsbegleitungsprojekte bei der Wohnungsvergabe und vieles mehr.

### Leitbildentwicklung als Instrument der Planung und Gestaltung von Integrationspolitik

Leitbildprozesse sind deshalb so anstrengenswert, weil sie ein kontinuierliches Instrument der Planung von Migrationspolitik sind. Es bedeutet eine strategische Ausrichtung und eine strukturelle Verankerung des Themas als Querschnittsmaterie in Gemeinden und in der Landespolitik und die Inangriffnahme dieses Themas mit einem umfassenden Integrationsverständnis auf rechtlicher wie soziokultureller Ebene. Integrationsleitbilder führen zur Versachlichung und Verfälschung der Auseinandersetzung mit Migration, in dem man versucht, das Thema Integration im gesellschaftlichen Rahmen zu gestalten. Damit lösen sich Kommunen vom »emotionalen Aufregen« und unsachlicher Auseinandersetzung. Leitbildentwicklung bedeutet eine Inangriffnahme eines koordinierten Prozesses, bei dem am Anfang die Erhebung des zahlenmäßigen Ist-Zustandes im Kontext von Migration steht; weiters geht es um die Analyse, Reflexion, Planung und den Handlungsrahmen. Es folgen Ziele, Strategien und Maßnahmen (Zwicklhuber 2005, S. 12). Leitbildprozesse gibt es in mehreren kleineren Gemeinden in Niederösterreich wie Guntramsdorf, Traismauer, dann in Kleinstädten wie Dornbirn, Krems in Niederösterreich und Salzburg. Es gibt Prozesse in Vorarlberg, Tirol und Oberösterreich, Niederösterreich steht erst am Anfang; ein Leitbildprozess für die Steiermark wurde gerade gestartet; viele weitere Städte wie etwa Wien, Kapfenberg, Steyr und andere Gemeinden bemühen sich ebenfalls um eine zeitgemäße Integrationspolitik, gehen aber andere Wege. Leitbildentwicklung ist eine strukturierte Planung von Integrationspolitik (Zwicklhuber 2005, S. 13).

### Verschiedene Formen von Integrationsleitbildern

Bei der Entwicklung von Leitbildern gibt es unterschiedliche Entwicklungen. Leitbildentwicklung als strategischer Auftrag und Ausrichtung von einer Gemeinde – dafür stehen Beispiele wie Dornbirn, Salzburg und Tirol. Ausgangsbedingung waren hier klare Willensentscheidungen der Politik, eine strategische Ausrichtung in puncto Integrationspolitik zu gehen und dafür ein Budget bereitzustellen.

Leitbildentwicklungen als gemeinwesenorientiertes Projekt könnte man analytisch als Bottom-up-Projekt bezeichnen. Hier kommen Impulse aus Teilsystemen der Gemeinde, wie etwa aus dem Kindergartenbereich. Hier wird die Wichtigkeit der Auseinandersetzung mit diesem Thema erkannt; daraus entstehen Impulse, das Thema strukturell zu verankern (Zwicklhuber 2005, S. 14).

Leitbildprozesse setzen eine Kommunikation zwischen Akteu-rInnen verschiedenster Teilsysteme aus den Bereichen Bildung, Kultur, Wirtschaft und Gesundheit voraus, Kommunikation zwischen MigrantInnen und Einheimischen, um den de facto neben-einander lebenden Parallelgesellschaften entgegenzuwirken. Im Kontext des Prozesses müssen Empowerment und Mitgestaltungs-entwicklungen von MigrantInnen einhergehen, wenn sie nachhaltig Erfolg zeitigen sollen. Häufig besteht in den durchaus sehr will-kommenen Bemühungen der einheimischen Bevölkerung, positive Integration zu unterstützen, die Gefahr, dass die Einbindung der MigrantInnen in den Maßnahmen vergessen wird und die einhei-mische Bevölkerung häufig Initiativen in Richtung Integrations-maßnahmen setzt, ohne die Betroffenen einzubinden.

## 4. Migration als Menschenrecht

Kommunale Konzepte wie Integrationsleitbildprozesse, die Installie-rung von Migrationsbeiräten und Menschenrechtsstädten, in denen die Integration eine große Rolle spielt – alle diese Wege setzen Be-wusstseinsprozesse für eine zukunftsweisende Integration in Kommu-nen und Regionen in Gang. Sie ersetzen jedoch nicht große Würfe für eine menschenrechtskonforme europaweite Integrationspolitik.

Die anhaltend dramatische Situation vieler Flüchtlinge an den Außengrenzen Europas aber natürlich auch weltweit macht neue Konzepte der Migration notwendig, die an den heutigen realen

Grenzen und den Grenzen der Menschen im Kopf nicht Halt machen dürfen. Es geht hier laut Integrationsexperten Stefan Kurzke-Maasmeier um die Ermöglichung und gerechten Strukturierung von Grenzüberschreitungen im Rahmen der Menschenrechtsnormen. Dies erfordert ein vernünftiges Sprechen über Migration als zukunfts-offenen Prozess, der immer auch als Modernisierungsschub von Gesellschaften zu verstehen ist. Zudem ist es an der Zeit, unter fairer Diskursbeteiligung der AkteurInnen in den Herkunftsländern, die große, ungelöste Problematik eines Rechts auf Freizügigkeit anzugehen, das sowohl das Recht auf Auswanderung wie ein Recht auf Einwanderung beinhaltet (Kurzke-Maasmeier 2009, S. 27 f.). Dem gegenüber machen sich immer wieder Kritiker gegen eine Utopie der offenen Grenzen stark.

Hier sei der Migrationsexperte der UNESCO Antoine Pécoud genannt. Er plädiert für ein umfassendes Recht auf Mobilität und stützt sich hier auf die UN-Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familien. Die Konvention, die bisher von keinem westlichen Industrieland ratifiziert wurde, unterstreicht, dass Menschen, die auf Grund wirtschaftlicher oder politischer Gründe wandern, unverlierbare Rechte haben und einen besonderen Schutz benötigen, und zwar unabhängig von ihrem jeweiligen Status (Pécoud und de Guchteneire zit. nach Kurzke-Maasmeier 2009, S. 28).

Die politische Utopie der offenen Grenzen setzt auf die Weiterentwicklung eines menschenrechts-basierenden Ansatzes der Gestaltung von Migration.

Das Recht auf Auswanderung, das für viele Flüchtlinge faktisch die Bedingung der Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer menschenrechtlichen Ansprüche darstellt, muss deshalb konsequenterweise durch die grundlegenden Rechte auf Mobilität und Einwanderung ergänzt werden (Kurzke-Maasmeier 2009, S. 28).

Hinsichtlich Migrations- und Integrationspolitik auf europäischer Ebene ist es daher weitgehend anzustreben, dass aufenthaltsrechtliche, arbeitsrechtliche und sozialpolitische Maßnahmen verknüpft und mit gezielten, nachhaltigen, entwicklungspolitischen Programmen zur Ursachenvermeidung flankiert werden. Dabei sollte auf die Spaltung zwischen Elends- und Fluchtmigration einerseits und einer Eliten- und Expertenmigration andererseits verzichtet werden.

*Rainer Bauböck: Die Nationalstaaten sind nicht mehr Container, in denen die Menschen gefangen sind. Das ist ja grundsätzlich etwas Befreiendes. Die demokratischen Staaten aber müssen anerkennen, dass Personen, die migrieren, auch noch eine Bindung an ihre Herkunftsstaaten haben. Gleichzeitig erwirbt man als Wohnbürger einen Anspruch in dem Staat, in dem man sich dauerhaft niederlässt, ebenfalls als Staatsbürger anerkannt zu werden. Hier entsteht so etwas wie ein Recht auf Doppelstaatsbürgerschaft (Rainer Bauböck. In: taz.de, 14. 7. 2008).*

## Literatur

- Steffen Angenendt, Europa als Einwanderungsgebiet: In: Wiener Weidenfeld (Hrsg.), Europa – Handbuch, Bonn 1999, S 849 f.
- Heinz Fassman (Hrsg.), 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht 2001–2006. Rechtliche Rahmenbedingungen, demographische Entwicklungen, sozioökonomische Strukturen (Drava Verlag: Klagenfurt/Celovec 2007).
- Ralf Fücks, Vorwort – die Zukunft der europäischen Migrationspolitik. In: Steffen Angenendt (Hrsg.), Die Zukunft der europäischen Migrationspolitik. Triebkräfte, Hemmnisse und Handlungsmöglichkeiten, 4 (Heinrich Böll Stiftung: Berlin 2008).
- Stefan Kurzke-Maameier, Migration weiterdenken. Ethische Erwägungen zu einer »Expansion der Menschenrechte«. In: Forum Weltkirche1/2009, 25 ff.
- Alfredo Märker, Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union. Europäisierte Lösungen oder Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B8/2001).
- Antoine Pécoud and Paul de Guchteneire, Migration without borders. An investigation into the Free Movement of People Berghan Books in association with UNESCO 2007, zit. nach Stefan Kurzke-Maameier, Migration weiterdenken. Ethische Erwägungen zu einer »Expansion der Menschenrechte«. In: Forum Weltkirche1/2009.
- Maria Zwicklhuber, Integration am Beispiel der aktuellen Leitbildprozesse in Österreich. In: ARGE MigrantInnenberatung (Hrsg.). Integration im Blickfeld von Rassismus, Diskriminierung und Partizipation von MigrantInnen, Paper MIDAS Abschlusskonferenz, 23. Juni 2005.

Rolf Holub

## Das Aktionskomitee für mehr Menschlichkeit und Toleranz in Kärnten

### 1. Entstehungsgeschichte, Hintergründe und Motive

Es ist 7.20 Uhr. Es klingelt an der Wohnungstür. Polizei! Die Mutter eines erst acht Monate alten Babys und eines zwei Jahre alten Kindes wird abgeholt und von ihren Kindern und ihrem Ehemann von einer Sekunde auf die andere getrennt und in Schubhaft genommen. Noch am gleichen Tag soll sie abgeschoben werden. Nur durch ein Gutachten des Amtsarztes konnte im letzten Moment verhindert werden, dass die stillende Mutter von ihrem Baby möglicherweise für Jahre getrennt wird.<sup>1</sup>

Diese und ähnlich unmenschliche Szenen spielen sich nicht irgendwo, sondern bei uns in Kärnten ab. Österreichweit wurde der »Fall« des jungen Mädchens Arigona durch die Medien öffentlich bekannt.

Ein weiteres Beispiel unmenschlicher Härtefälle vor dem Hintergrund des bestehenden Asylgesetzes: Die Abschiebung der gut integrierten und beliebten Familie Muratoglu, die ein Jahr lang am Klopeiner See in Stein gewohnt hatte und im Mai 2007 in den Kosovo abgeschoben wurde. Besonders der 12-jährige Sohn Edin wurde von seinen MitschülerInnen und von seinen Fußballkollegen sehr geschätzt. Die Nachbarn haben sich daher gegen diese unmenschliche Abschiebung sogar an Bundespräsidenten Heinz Fischer gewendet. Auch Claudia Haider hatte sich bei ihrem Mann, dem verstorbenen Landeshauptmann Jörg Haider, für die Familie eingesetzt, allerdings ohne Erfolg. (Kleine Zeitung, 20. Mai 2007) Noch am Rollfeld im Abschiebe-Flugzeug schluchzte Edin hoffnungslos in sein Handy, fast schon perfekt kärntnerisch: »Aber vielleicht dürfen wir bald wieder zurückkommen?«<sup>2</sup>

1 Homepage des Aktionskomitees für mehr Menschlichkeit und Toleranz in Kärnten: <http://www.aktionskomitee-kaernten.at>.

2 Ein persönliches Erlebnis.

Diese und andere grausame und brutale Auswirkungen des verschärften Fremdenrechts auf persönliche Schicksale werden uns beinahe täglich vor Augen geführt!

Auf der Grundlage der tiefen Überzeugung, dass jeder Mensch gleich an Rechten und Würde geboren ist, sind Menschenrechtsverletzungen und Diskriminierungen in einer modernen Demokratie des 21. Jahrhunderts schlichtweg inakzeptabel.

Österreich versteht sich als ein *der Genfer Flüchtlingskonvention verpflichtetes Land*<sup>3</sup>, das bei den großen Flüchtlingsströmen in den letzten Jahrzehnten Verfolgten immer wieder Schutz und Zuflucht geboten hat. Auch die österreichische Verfassung, in der die staatlichen Wertevorstellungen festgelegt sind, hat mit explizit festgeschriebenen Grund- und Menschenrechten eine friedliche und solidarische Gesellschaft zum Ziel! Wenn aber die Politik die Verantwortung für die Gestaltung einer friedlichen Gesellschaft aus dem Auge verliert und die unmenschliche Behandlung von in Österreich lebenden Menschen zusehends ignoriert wird, ist es die Aufgabe der Zivilgesellschaft, sich solidarisch zu zeigen, mit jedem in unserem Land lebenden Menschen und jedem ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, zumal nur damit der soziale Zusammenhalt und der Frieden langfristig gesichert werden kann.

Viele Menschen sind erschüttert, traurig und auch erbost darüber, wie kaltherzig in unserem Land mit unseren Mitmenschen umgegangen wird, die ohnehin in einer Ausnahmesituation leben. Der Zivilgesellschaft muss insofern die Möglichkeit geboten werden, ihren Unmut gegenüber der derzeitigen Abschiebepolitik zu artikulieren und für ein menschlicheres Kärnten und Österreich einzutreten; um so mehr es in diesem Land leider noch immer, – besser gesagt, wieder möglich ist, mittels rechtspopulistisch motivierter »Hetzkampagnen« gegen marginalisierte Randgruppen wie »Ausländer«, »Asylwerber«, »Tschetschenen« u. a. das gesellschaftspolitische Klima zu »vergiften«.

Das derzeit vorwiegend vorherrschende politisch-gesellschaftliche Klima in Kärnten stellt sich allerdings insbesondere seit der politischen Erstarkung der Freiheitlichen in Kärnten durchaus als xenophob zu bezeichnen dar. Vor allem in Wahlkampfzeiten werden

3 UNHCR, Homepage des UN-Flüchtlingskommissariats, <http://www.unhcr.at/grundlagen/genfer-fluechtlingskonvention.html>.

von rechten Parteien Opfer – marginalisierte Bevölkerungsgruppen wie »Ausländer«, »Asylwerber«, »Tschetschenen« stereotyp pauschal kriminalisiert, wodurch – auch noch zu Beginn des 21. Jahrhunderts – Menschen ihrer Würde vor dem Hintergrund einer parteipolitisch motivierten, populistischen Politik beraubt werden.

Fast bei jeder sich bietenden Gelegenheit wurde und wird von den »Freiheitlichen« mit Regierungsverantwortung (zunächst unter dem Namen »Freiheitliche Partei Österreichs« – FPÖ und seit der Abspaltung 2005 »Bündnis Zukunft Österreich« – BZÖ) nicht davor zurückgeschreckt, »die Anderen« als marginalisierte Randgruppen für scheinbar jegliche soziale, kulturelle und wirtschaftliche Defizite in diesem Land politisch verantwortlich zu machen.

Daraus resultieren die systematische politisch-strategische Stigmatisierung von pauschal benannten »AusländerInnen« als marginalisierte Randgruppen einerseits, sowie die punktuell sogar mittels gezielter politischer »Kampagnen« beobachtbare Hetze gegen AsylwerberInnen oder gegen TschetschenInnen andererseits. Um eines von vielen Beispielen der gegenwärtig in den letzten Jahren in Kärnten »salonfähig« gewordenen Politik gegen AsylwerberInnen bzw. TschetschenInnen in Kärnten konkret darzulegen, soll eine solche »Hetzkampagne« gegen die in Kärnten lebenden TschetschenInnen skizziert werden.

#### Beispiel: »Tschetschenenfreies Kärnten«

In Kärnten werden derzeit rund 1100 AsylwerberInnen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention mittels Grundversorgung gemäß der »15a Vereinbarung« zwischen Bund und Länder in Kärnten betreut und warten auf den Ausgang ihrer Asylverfahren. Fast die Hälfte der in Kärnten betreuten AsylwerberInnen ist nach Angaben des Flüchtlingsbeauftragten, Gernot Steiner<sup>4</sup>, tschetschenischer Herkunft. Der Leiter des Kärntner Flüchtlingswesens, Gernot Steiner, kommentierte die Situation der tschetschenischen AsylwerberInnen in Kärnten quasi als »Pauschalurteil« wie folgt: *»Wenn man sich mit der Volksgruppe der Tschetschenen näher befasst, so geht von ihnen ein aggressives Verhalten, auch in den Quartieren aus. [...] Zusammengefasst heißt das: Das Gefahrenpotential im tschetschenischen Bereich steigt.«* (ORF Kärnten, 21. 8. 2006)

4 Amt der Kärntner Landesregierung, <http://www.verwaltung.ktn.gv.at>.

Am 18. 8. 2006 ereignete sich im Klagenfurter Stadtteil Fischl eine Konfrontation unter Jugendlichen, bei der mehrere Beteiligte verletzt wurden. Unter diesen Jugendlichen befanden sich auch tschetschenische Asylwerber.

Obwohl keine polizeiliche Anzeige erstattet wurde, veröffentlichte der inzwischen verstorbene Kärntner Landeshauptmann, Jörg Haider, am 21. August 2006 im Rahmen eines – mit Steuergeldern bezahlten ganzseitigen Inserats in den Kärntner Zeitungen:

*»In jüngster Zeit haben gewalttätige tschetschenische Asylwerber im Klagenfurter Stadtteil Fischl für Empörung und Angst unter der Kärntner Bevölkerung gesorgt. Ich habe als Landeshauptmann sofort die Konsequenzen gezogen und die Ausweisung der tschetschenischen Gewalttäter veranlasst. Um die Sicherheit der Bevölkerung garantieren zu können, werden außerdem keine Tschetschenen mehr in Kärnten aufgenommen und alle gewaltbereiten, straffälligen Asylwerber ausgeforscht und abgeschoben.«*

Indem der Landeshauptmann darüber hinausgehend auch ankündigte, keine weiteren TschetschenInnen in Kärnten aufnehmen zu wollen, und damit die tschetschenischen Menschen pauschal als Gewalttäter verurteilte, diskriminierte er ein weiteres Mal alle Menschen mit tschetschenischer Herkunft. Die ohnehin von den Kriegsgräueln in Tschetschenien, dem Genozid an der Zivilbevölkerung in der Kaukasusrepublik traumatisierten Menschen wurden/werden vor diesem politisch motivierten Hintergrund weiteren psychischen Belastungen ausgesetzt, indem ihre Bevölkerungsgruppe in Kärnten pauschal und stereotyp als »Gewalttäter« stilisiert werden. Der beschriebene Vorfall ereignete sich in der Wahlkampfzeit, am 1. Oktober 2006 wurde der Nationalrat gewählt.

Dieser populistischen Strategie gezielter Menschenverachtung und Menschenrechtsverletzung kann und muss – gerade wenn es um die Gestaltung des sozialen Friedens in diesem Land gehen soll – auf einer wissenschaftlich-intellektuellen, aber auch auf der medialen sowie vor allem auf der politischen d. h. demokratiepolitisch legitimierten und insbesondere und verstärkt auf der zivilgesellschaftlichen Ebene begegnet werden.

Als Sprecher der Grünen Kärnten und Landtagsabgeordneter zum Kärntner Landtag, der den Hintergrund der Gründung des Aktionskomitees für mehr Menschlichkeit und Toleranz in Kärnten darlegen will, kann und muss ich in diesem Beitrag auch auf die parteipolitischen Aspekte eingehen, da diese den Bezugspunkt, die

Ausgangslage und die Motivation für die Initiative, das Aktionskomitee für mehr Menschlichkeit und Toleranz in Kärnten als überparteiliche Plattform zu gründen, nachvollziehen helfen:

Die Grünen sind im Jahr 2004 in den Kärntner Landtag mit dem deklarierten Anspruch eingezogen, der fremdenfeindlichen und menschenverachtenden Politik der Freiheitlichen engagiert und vehement entgegen zu treten – mit der Forderung und der konkreten Aussicht auf ein sozial-integratives multikulturelles Kärnten. Um dieses Ziel erreichen zu können, bedarf es der Auseinandersetzung auf der politischen Ebene in Form demokratisch legitimierter MandatarInnen im Kärntner Landtag. Mit Presseaussendung und auf der Grundlage des parlamentarischen Interpellationsrechtes, sind die Grünen seit 2004 – soweit es die Kontrollrechte in Kärnten für Oppositionsparteien zulassen – entschieden mit Anfragen und Anträgen gegen die menschenverachtende und die Menschenrechte verletzende Politik in Kärnten aufgetreten.<sup>5</sup>

Aber auch strafrechtlich relevante Tatbestände waren aus meiner Sicht erfüllt, sodass die menschenrechtswidrige Vorgehensweise des in der Zwischenzeit verstorbenen Landeshauptmannes bei der Staatsanwaltschaft Klagenfurt angezeigt wurde: Anzeigen des Grünabgeordneten Peter Pilz und Rolf Holub am 31. 7. 2008 im Zusammenhang gesetzwidrige Verbringung von Asylwerbern aus Kärnten gg. LH Haider und ungekannte Täter wegen des Verdachtes des Amtsmissbrauchs gem. § 302 StGB und bei der Verletzung des Amtsgeheimnisses gemäß. § 310 StGB und möglicher anderer Straftatbestände.

## 2. Die Gründung eines Aktionskomitees für mehr Menschlichkeit und Toleranz in Kärnten

Auf zivilgesellschaftlicher Ebene gibt es in Kärnten viele Initiativen, die sich dezidiert gegen diese Menschenrechtsverletzungen und gegen die Verhetzungen aussprechen. Die Tatsache, dass es in Kärnten zwar eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen, Privatpersonen, kirchlicher bzw. religiöser Vereinigungen bzw. Initiativen gibt, die menschenfeindliche, menschenverachtende Politik einzelner (Rechts-)Parteien in Kärnten explizit ablehnen, aller-

5 Homepage Grüne Kärnten, [www.kaernten.gruene.at](http://www.kaernten.gruene.at).

dings nicht adäquat miteinander bzw. untereinander vernetzt waren, gab schließlich den Anstoß dafür, diese Plattform einzurichten – mit dem deklarierten Ziel, gemeinsame Aktivitäten und politische Aktionen zu setzen. Gemeinsam mit vielen wichtigen Menschenrechtsorganisationen und humanitär tätigen Vereinigungen habe ich in meiner Funktion als Landessprecher der Grünen Kärnten insofern am 10. 12. 2007 gemeinsam das Aktionskomitee für Toleranz und Menschlichkeit in Kärnten ins Leben gerufen und es ist für Kärnten als zivilgesellschaftlicher, überparteilicher Schulterschluss zu werten.

Das Aktionskomitee sieht sich als zivilgesellschaftliche und vor allem auch überparteiliche Plattform für mehr Menschlichkeit und Toleranz in Kärnten, jedoch soll es politisch in dem Sinne agieren, dass die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen erreicht werden, die erforderlich sind, um eine solidarische Gesellschaft zu festigen.

Im Folgenden werden die Mitglieder des Aktionskomitees für mehr Menschlichkeit und Toleranz in Kärnten vorgestellt, wobei insofern jedes Mitglied bzw. jede Mitgliedorganisation selbst zu Wort kommen soll.

### 3. Mitgründer des Aktionskomitees für mehr Menschlichkeit und Toleranz in Kärnten

#### Vorstellung und Statements

**CARITAS** – *vertreten durch Johann Mitterer, Referatsleiter des Kärntner Caritasverband*

»Ein spezielles Problem betrifft die Bezahlung des Selbstkosten-Eigenanteils bei den Hilfsmitteln wie z. B. Brillen oder Zahnersatz. Für jene AsylwerberInnen, die nur ein Taschengeld von 41 Euro pro Monat zur Verfügung haben, ist das schlicht und einfach unleistbar. Auch bei Jugendlichen, die nach der Pflichtschule eine mittlere höhere Schule besuchen wollen, werden derzeit keine Kosten übernommen. Sie bekommen keine Unterstützung bei Kosten für Schulveranstaltungen, Fahrtkosten, laufende Kosten während des Schuljahres usw. Für die Integration der AsylwerberInnen ist eine entsprechende Ausbildung ein entscheidender Faktor. Hier ist dringender Handlungsbedarf gegeben«.

**Bund Sozialistischer Akademiker (BSA) Klagenfurt Stadt und Land** – *vertreten durch den Vorsitzenden Helge Haselbach*

»Der BSA Klagenfurt setzt sich im Rahmen seiner Tätigkeiten für die Bereitschaft und Bewusstseinsbildung zur Integration auch von MigrantInnen in Kärnten ein. Diese sollte getragen sein von gegenseitiger Toleranz und Achtung der Menschenwürde, die auch explizit in der Österreichischen Verfassung verankert ist.

Die Bewusstseinsbildung steht im Vordergrund, da die Menschen in unserem Kärnten erst schrittweise, da es immer wieder durch andere politische Meinungen Rückschläge gibt, dahin geführt werden müssten, dass es »normal ist, verschieden zu sein«. Und hier gilt es vor allem im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit anzusetzen, da die gesamte Problematik der Integration unserer Meinung nach auch ein Generationenproblem ist«.

**ASPIS** – *vertreten durch Cornelia Seidl-Gevers, ASPIS-Vorstand*

»ASPIS unterstützt vehement alle Forderungen, die das Aktionskomitee aufgestellt hat. Dem Aspekt der Traumatisierung, die viele AsylwerberInnen erleiden, muss besondere Beachtung geschenkt werden. Eines der dringlichsten Anliegen ist auch die Rechtsberatung für AsylwerberInnen. Diese muss sofort umgesetzt werden«.

**Europäisch-Tschetschenische Gesellschaft**, *vertreten durch Sigi Stupnig, Vize-Präsident der europäisch-tschetschenischen Gesellschaft*

»Flüchtlinge und Asylwerber werden in unserer Gesellschaft als Menschen zweiter Klasse behandelt. Das bestehende Asylgesetz nimmt es offensichtlich mit der Menschenrechtskonvention nicht mehr so genau und ich befürchte, dass der kommende Asylgerichtshof die Rechtssicherheit für schutzsuchende Menschen weiter aushöhlen wird. Traumatisierte Kriegsflüchtlinge wurden in bereits geschilderter Manier zu einem Tabu-Thema hochstilisiert, von dem man sich am besten fern hält. Bei uns in Kärnten leben derzeit etwa 600 tschetschenische Kriegsflüchtlinge. In dieser Kaukasusregion herrscht seit 13 Jahren Krieg, ein Völkermord der bestätigten Meldungen zufolge mindestens 200.000 tschetschenischen Männern, Frauen und Kindern das Leben gekostet hat. Also etwa ein Fünftel des tschetschenischen Volkes wurde bereits ausgelöscht! Ähnlich wie einst in unseren Breitengraden mit damals marginalisierten Randgruppen verfahren wurde, die damals als Sündenböcke dama-

liger politischer Missstände herhalten mussten – und über die Jahre ebengleich als Verbrecher pauschalisiert und stigmatisiert wurden.

Die wenigen Tschetschenen, die den schweren Weg zu uns geschafft haben, sind vor unglaublicher Brutalität geflohen. Jede tschetschenische Familie hat Todesopfer in ihrer Familie zu beklagen. Viele die bei uns sind wurden grausamst gefoltert. Diese Menschen sind in höchstem Grade verunsichert und würden unsere Unterstützung in viel höherem Ausmaße benötigen, als ihnen zuteil wird. Wir wollen uns dafür einsetzen, dass die Kärntner Bevölkerung über die entsetzlichen Schicksale dieser Menschen informiert wird, und wir wollen nicht, dass diese Flüchtlinge als Menschen zweiter Klasse behandelt werden. Die gesellschaftliche Anerkennung des erlittenen Unrechts ist für Menschen mit derart schweren traumatischen Erfahrungen von immens hoher Bedeutung.

Wird der von den Tschetschenen durchlittene Krieg und die Folter auch in unserer demokratischen Gesellschaft verdrängt oder gar nicht anerkannt, haben diese Flüchtlinge kaum Chance, aus ihrer traumatischen Situation heraus zu finden. Werden bei uns in Kärnten Flüchtlinge abgelehnt, weil sie als Boten einer schlechten und grausamen Welt an unser Gewissen appellieren? So gesehen ist neben der Menschlichkeit in Kärnten intellektueller Mut und geistige Unabhängigkeit gefordert.«

**Die Diakonie – Flüchtlingsdienst/Schubhaftbetreuung/**

**Rückkehrbetreuung** – *vertreten durch Susanne Jelenik*

**Evangelische Kirche** – *vertreten durch Renate Moshhammer*

**Netzwerk Asylanwalt** – *vertreten durch Peterpaul Suntinger*

**Islamische Glaubensgemeinschaft** – *vertreten durch Esad Memić*

LABg. Der Grünen in Kärnten, Rolf Holub:

»Als Sprecher des Aktionskomitees für mehr Menschlichkeit und Toleranz ist es mir ein großes Anliegen, dass das derzeitige Fremdenrecht geändert und vor allem dringend ›menschlicher‹ gestaltet werden muss. Diese unmenschliche Praxis, die das bestehende Fremdenrecht hervorbringt, muss ein Ende finden, zumal die gegenwärtige des 21. Jahrhunderts nicht würdig ist und mehr an Epochen der Barbarei erinnert, als eine demokratische Gesellschaft vermuten lässt, in der das passiert.

Die immer wiederkehrenden Fälle veranschaulichen insofern eindeutig, dass insbesondere die Rechtsberatung für AsylwerberInnen dringend ausgebaut werden muss. Beispielsweise unterstützen bislang mehr als 10.000 Menschen mit ihrer Unterschrift die Grüne Initiative für die Einführung eines Bleiberechts in Österreich. Damit soll ein rechtsstaatliches Verfahren geschaffen werden, das Menschen, die seit fünf und mehr Jahren bei uns leben und integriert sind, die Möglichkeit haben, in Österreich zu bleiben.«

### 3. Die Forderungen des Aktionskomitees für mehr Menschlichkeit und Toleranz in Kärnten

Das Aktionskomitee für mehr Menschlichkeit und Toleranz in Kärnten hat im Kontext der Menschenrechts-, Asyl- und Integrationspolitik bereits öffentliche Forderungen an die Kärntner Landesregierung sowie an die Bundesregierung adressiert, die wie folgt die Realisierung konkreter Anliegen zum Inhalt haben:

- regelmäßige Sprechtag der Bundesasylaußenstelle Graz in Kärnten
- Errichtung von menschenwürdigen Notquartieren in Kärnten
- Korrekte Umsetzung der Grundversorgungsvereinbarung in Kärnten
- umfassende Rechtsberatung und Rechtsvertretung durch eine NGO für alle MigrantInnen und AsylwerberInnen
- Installation einer/eines unabhängigen Integrationsbeauftragten
- Verbesserung der Wohnsituation von AsylwerberInnen
- Bleiberecht für gut integrierte Menschen, die bereits länger als 5 Jahre in Kärnten leben
- Ausarbeitung eines adäquaten Integrationskonzepts für Kärnten
- Errichtung einer Integrationsstelle für Kärnten mit Bildungs- und Beratungsangeboten für ZuwanderInnen

### 4. Ziele des Aktionskomitees für mehr Menschlichkeit und Toleranz in Kärnten

Das Ziel des Aktionskomitees ist es, **ein offenes, tolerantes und menschliches Kärnten zu repräsentieren und gegen unmenschliche Härtefälle vor allem im Asylbereich aufzutreten.** Das Ak-

tionskomitee will einen Beitrag zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung der Kärntner Bevölkerung und Zivilgesellschaft für Menschenrechte leisten und alle Personen und NGOs unterstützen, die sich für ein friedliches und solidarisches Zusammenleben in Kärnten einsetzen.

Insbesondere aber will das Aktionskomitee durch die Aufdeckung und öffentliche Thematisierung von Menschenrechtsverletzungen angesichts der immer häufiger auftretenden humanitären Härtefälle im Fremdenrechtsbereich allfällige Willkürhandlungen und menschenrechtswidrige Aktivitäten aufzeigen.

Insofern wurden erste Schritte gesetzt und weitere sind geplant:

- Vernetzung der Zivilgesellschaft
- Bildung einer Aktionsplattform
- Verbesserung der politischen Kultur in Kärnten durch Informationsveranstaltungen
- Erarbeitung eines »schnellen Eingreifplans« für Akutfälle
- Veranstaltungen und Feste im Zeichen der Menschlichkeit und ein Fest der Kulturen

## 5. Aktivitäten des Aktionskomitees

Neben gezielter Öffentlichkeitsarbeit (auch in Schulen), der Produktion und Verteilung von Informationsfoldern über die Situation der AsylwerberInnen in Kärnten unterstützt das Aktionskomitee auch die jährlich stattfindende Aktion der Bleiberechtsplattform (Homepage der Plattform Bleiberecht).<sup>6</sup>

Darüber hinausgehend zeigt das Aktionskomitee Menschenrechtsverletzungen in Kärnten auf und tritt auch aktiv dafür ein, in Not geratenen AsylwerberInnen zu helfen, wie das folgende Beispiel das Engagement des Aktionskomitees im Zusammenhang mit der Unterbringung von unbescholtenen AsylwerberInnen auf der Saualpe zeigen soll.

### Saualm-Sonderanstalt für straffällig gewordene Asylwerber

Die bereits dargestellte gezielte Politik fremdenfeindlicher Aktionen gegen in Kärnten lebende AsylwerberInnen bzw. TscheschenInnen,

6 <http://www.bleiberecht.at>.

die in den Bereich von Menschenrechtsverletzungen fallen, gipfelte 2008 darin, dass – wie sich später herausstellen sollte – tatsächlich unbescholtene AsylwerberInnen (ORF Kärnten, 29. 4. 2008), in einer medienwirksamen Abschiebeaktion in einem Bus des SK Austria Kärnten unter Zwangsandrohung – anderenfalls würden sie aus der Grundversorgung fallen – außer Landes gebracht wurden.

Hintergrund war eine Silvesterschlägerei unter Jugendlichen, bei der u. a. tschetschenische Asylwerber involviert waren. Auf Anweisung von LH Jörg Haider wurden daraufhin 18 TschetschenInnen nach Traiskirchen gebracht, wobei nur zwei der Betroffenen im Zusammenhang mit der besagten Schlägerei zu Silvester tatverdächtig waren, nur gegen einen der beiden Anklage erhoben wurde und auch dieser wurde schließlich freigesprochen (ORF Kärnten, 23. 1. 2008; et al.).

Zur »Abschiebung« wäre der damalige Landeshauptmann aber u. a. auf Grund der bestehenden Grundversorgungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern nicht berechtigt gewesen. Der Unabhängige Verwaltungssenat (UVS) sowie auch der Verfassungsgerichtshof erklärten dahingehend Haiders Amtshandlung für rechtswidrig. Es wurde argumentiert, dass im Rahmen der Außerlandesbringung Zwangsmaßnahmen angewendet wurden und somit gegen Artikel 5 der Menschenrechtskonvention verstoßen wurde. (Der Standard, 25. 8. 2008, ORF Kärnten, 8. 8. 2009).

Vor diesem Hintergrund, – aber erst später als die »Abschiebaktion« des Landeshauptmannes als rechtswidrig erkannten wurde – drohte LH Haider sogar kurzerhand damit, die 15a Grundversorgungsvereinbarung aufzukündigen (Haider, 25. 07. 2008). Auf Grund der Tatsache, dass sich die »Abschiebung« von AsylwerberInnen rechtlich betrachtet in einem grauen Feld abspielte, intentionierte Haider, der im Übrigen kurz vor der Nationalratswahl 2008 als Spitzenkandidat für das BZÖ präsentiert wurde, dann eine »Zwischenlösung« bis die Asylgesetzgebung – sollte er im Nationalrat vertreten sein – entsprechend verschärft werde: und es folgte die Planung einer Saualm-Sonderanstalt.

Anfang Oktober wurde die Sonderanstalt für AsylwerberInnen, die angeblich straffällig geworden waren, auf der Saualpe schließlich realisiert, wobei eindeutige NS-Diktionen in diesem Zusammenhang auffällig wurden – von Seiten des verstorbenen Landeshauptmannes einerseits und von Seiten dessen Pressesprechers an-

dererseits. So finden wir folgende aus der Terminologie des Nationalsozialismus entlehnte Wörter: »kriminelle Elemente«, »konzentrieren«, »Lager«, »Endziel«, u. a. (Pressekonferenz Haider 28. 7. 2008, Der Standard, 5. 10. 2008; Der Standard, 14. 11. 2008 et al.).

Für die Organisation der Unterbringung der AsylwerberInnen auf der Saualpe war der Landesflüchtlingsreferent, Gernot Steiner, zuständig.

Tatsächlich aber musste in diesem Kontext, um die angeblichen Straftaten bzw. die Anzeigen im Vorfeld abzuklären, in geheime EKIS-Daten (Elektronisches kriminalpolizeiliches Informationssystem), Einsicht genommen werden.<sup>7</sup>

Denn nur damit konnte auf Grund vorliegender Anzeigen bzw. Verurteilungen festgestellt werden, ob es sich tatsächlich um strafällig gewordene AsylwerberInnen handelte, die im Saualmheim »interniert« werden sollten. Denn gerade diese angebliche (!) Straffälligkeit sollte das Spezifikum der Sonderanstalt rechtfertigen und die vorgegebene Notwendigkeit einer abgelegenen Unterbringung begründen (Der Standard, 5. Oktober 2008; et al.). Vor diesem Hintergrund ist allerdings festzuhalten: Sollten tatsächlich Informationen aus EKIS-Daten vom Referenten o. a. verwendet oder sogar weitergegeben worden sein, die nur der Polizei und bestimmten Personen hinsichtlich des Fremdenrechts zugänglich sind, besteht ein strafrechtlich relevanter Tatbestand der Datenschutzverletzung. Die auf der Saualpe untergebrachten AsylwerberInnen wurden politisch pauschal und in weiterer Folge medial pauschalisierend verurteilt, straffällig zu sein. Und das passierte auf der Grundlage der unrechtmäßigen Verwendung von EKIS-Daten, die offensichtlich an Medien weitergegeben und veröffentlicht wurden. Damit wurde das Menschenrecht auf Privatsphäre verletzt.

Tatsächlich wurden aber nach Informationen des Aktionskomitees auch kranke AsylwerberInnen auf der Saualpe untergebracht, ohne dass offenbar die entsprechende ärztliche Versorgung gewährleistet wurde. Viele Asylwerber wussten gar nicht, warum sie auf die Saualpe gebracht wurden. – Zur Erklärung, warum es möglich war, dass die betroffenen Asylwerber überhaupt im Saualmheim »gegen ihren Willen« untergebracht werden konnten, sollte

7 Homepage BMI unter: [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Datenschutz/ekis/start.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Datenschutz/ekis/start.aspx).

zur allgemeinen Aufklärung angeführt werden: AsylwerberInnen können während der Zeit des Wartens auf den Ausgang ihres Asylverfahrens nur Leistungen aus der Grundversorgung beziehen, oder – falls Sie eine Chance bekommen –, Einkommen aus Arbeit beziehen, wobei dann jedoch jegliche Sozialleistungen entfallen. Denn sobald AsylwerberInnen Arbeit finden, fallen sie aus der Grundversorgung. Sie erhalten dann aber auch keine Familienbeihilfe und kein Kinderbetreuungsgeld, obwohl sie Steuern zahlen. Die Unterkunft im Rahmen der Grundversorgung wird zumeist organisiert, wobei dafür das Flüchtlingsreferat des Landes zuständig ist und es daher auch keine freie Auswahl des Unterbringungsortes gibt.

Ziel der Grundversorgung ist es aber jedenfalls, dass AsylwerberInnen das Recht auf ausreichend Essen, eine warme Unterkunft und medizinische Versorgung haben. Diese Grundbedürfnisse konnten jedoch auf der Saualpe nicht ausreichend gewährleistet werden.

Das Kärntner Printmedium »Kleine Zeitung« betitelte einen Lagebericht über die Asylwerber auf der Saualpe vom 10. 8. 2008 mit dem Zitat eines Betroffenen: »*Höchstens zwei Monate, sonst bring' ich mich um*«. Heftiger politischer Protest kam zu dieser Zeit vom Aktionskomitee für mehr Menschlichkeit und Toleranz in Kärnten, von Klubobmann LABg. Herwig Seiser von der Sozialdemokratischen Partei Kärnten, der die Saualpe mit dem menschenunwürdigen US-Gefangenenlager Guantanamo auf Kuba verglich (Seiser, 7. 10. 2008), aber auch die Kommunistische Partei in Kärnten hat sich dazu geäußert und die Schließung der Saualm-Sonderanstalt gefordert.

Auch die Kritik des UNHCR, des UN-Flüchtlingskommissariats bestätigte schließlich, dass die »Sonderanstalt« auf der Saualm als Unterbringungsort für AsylwerberInnen nicht geeignet ist und kritisierte die Kriminalisierung von Unbescholtenen scharf (UNHCR, 10. 10. 2008).

Ein Besuch der im Saualmheim untergebrachten AsylwerberInnen durch das Aktionskomitee für mehr Menschlichkeit und Toleranz in Kärnten am 31. 10. 2008 wurde untersagt (Aktionskomitee, 31. 12. 2008).

Die Zustände für die auf der Saualpe untergebrachten AsylwerberInnen waren *de facto* unzumutbar, vor allem als der Winter hereinbrach und nach Informationen des Aktionskomitees sogar die Abwasserrohre eingefroren waren, zumal das bereits baufällige Sau-

almheim auch nicht als Winterunterkunft konzipiert war, sondern zuvor lediglich als Sommerunterkunft genutzt wurde.

16 Asylwerber hatten daher schließlich am 22. Dezember 2008 das Saualmheim verlassen, um beim Flüchtlingsbeauftragten, Dr. Steiner, hinsichtlich eines Gesprächs über die unzumutbaren Unterbringungssituation vorstellig zu werden. Da sie aber über Stunden nicht vorgelassen wurden, sah sich das Aktionskomitee veranlasst, zu helfen, auch aus Gründen der Zivilcourage und vor allem aus menschlichen und menschenrechtlichen Überlegungen:

Es war nicht zu verantworten, dass diese 16 Menschen zwei Tage vor Weihnachten (!) im Winter auf der Straße »stehen gelassen« werden.

Auf Grund der unzumutbaren und inhumanen Zustände, wonach angeblich (!) straffällig gewordene AsylwerberInnen in einer Sonderanstalt untergebracht, aber nicht ausreichend betreut wurden und nun sogar im Winter »auf der Straße stehen gelassen« wurden, wurde ich zunächst als Privatperson, aber in der Folge mit tatkräftiger Unterstützung des Aktionskomitees und ihrer Mitglieder hinsichtlich der Organisation von Unterkünften aktiv und so konnte den 16 Menschen, die aus Protest das Saualmheim verlassen hatten, humanitäre Hilfe zuteil werden, in Form medizinischer Versorgung und es wurde darüber hinausgehend auch für alle eine adäquate und menschenwürdige Unterkunft gefunden.

Aus der Sicht des Aktionskomitees ist die Tatsache, dass AsylwerberInnen, die angeblich (!) straffällig geworden sind, in einer entlegenen nicht winterfesten Sonderanstalt *de facto* von der Gesellschaft »isoliert« werden, vor dem Hintergrund notwendiger Integrationsmaßnahmen nicht nur kontraproduktiv, sondern auch menschenverachtend. Daher hat das Aktionskomitee für mehr Menschlichkeit und Toleranz am 29. 12. 2008 einen »Saualmgipfel« gefordert, um eine für alle Beteiligten gangbare und humane Lösung hinsichtlich einer adäquaten Unterbringung der von der Saualm »geflüchteten« Asylwerber zu finden (Aktionskomitee, 29. 12. 2008). Abgesehen vom BZÖ Kärnten nahmen alle im Kärntner Landtag vertretenen Fraktionen am Saualmgipfel teil, jedoch erwiesen sich die Versprechungen, eine sachliche Lösung zu finden, als leere Worte (Presse, 20. 1. 2009).

In der Zwischenzeit hat sich herausgestellt, dass von den auf der Saualpe »isolierten«, angeblich (!) straffällig gewordenen Asyl-

werberInnen der Großteil unbescholten ist. (Aktionskomitee, 19. 1. 2009)

Das Aktionskomitee für mehr Menschlichkeit und Toleranz ist im Internet<sup>8</sup> zu finden und hat seinen Sitz in der Bahnhofstraße 34, 9020 Klagenfurt. Finanzielle Spenden werden als Akt zivilgesellschaftlicher Unterstützung für mehr Menschlichkeit und Toleranz in Kärnten begrüßt.



### Literatur

Aktionskomitee für mehr Menschlichkeit und Toleranz: Flüchtlinge ärger als Häftlinge behandelt – AsylwerberInnen auf der Saualpe dürfen nicht besucht werden. Mitgliedern des Aktionskomitees wurde der Eintritt verwehrt. Presseaussendung, 31. 10. 2008.

Aktionskomitee für mehr Menschlichkeit und Toleranz: Aktionskomitee fordert »Saualm-Gipfel«. Alle Parteien und Vertreter des Flüchtlingsreferats zu morgigem Gespräch eingeladen. 29. 12. 2008.

Aktionskomitee für mehr Menschlichkeit und Toleranz: Saualm-Asylwerber freigesprochen – Dörfers Selbstjustiz bricht in sich zusammen. 19. 1. 2009. »Bei Tschetschenen größte Gewaltbereitschaft«, ORF Kärnten, 21. 8. 2006 unter: <http://kaernten.orf.at/stories/131031/>.

Der Standard: Aus Kärnten »abgeschobene« Tschetschenen im Recht. 25. 8. 2008.

Der Standard: Kärnten: »Sonderanstalt« für Asylsuchende eingerichtet. 5. Oktober 2008.

Der Standard: Flucht von der Saualm. 14. 11. 2008.

Homepage des Aktionskomitees für mehr Menschlichkeit und Toleranz in Kärnten unter: [www.aktionskomitee-kaernten.at](http://www.aktionskomitee-kaernten.at).

Homepage des Bundesministerium für Inneres unter: [www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Datenschutz/ekis/start.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Datenschutz/ekis/start.aspx).

Homepage Grüne Kärnten, [www.kaernten.gruene.at](http://www.kaernten.gruene.at).

Homepage der Kommunistischen Partei unter: [www.kpoe.at](http://www.kpoe.at).

Homepage des Landes Kärnten unter: [www.ktn.gv.at](http://www.ktn.gv.at).

8 [www.aktionskomitee-kaernten.at](http://www.aktionskomitee-kaernten.at).

Homepage der Plattform Bleiberecht unter: [www.bleiberecht.at](http://www.bleiberecht.at)

Kleine Zeitung: Ein Dorf kämpft für Flüchtling Edin. Nach Abschiebung wenden sich Nachbarn der Muratoglus an Bundespräsident Heinz Fischer. Sie fordern ein »menschlicheres Asylgesetz«. 20. 5. 2007.

Kleine Zeitung: »Höchstens zwei Monate, sonst bring' ich mich um!«. Haiders »Pilotprojekt« eines Asylwerberheims in gottverlassener Einöde sorgt weiterhin für Empörung. In der »Sonderanstalt« ist es noch friedlich, aber wer weiß, wie lange 8. 10. 2008.

ORF Kärnten: Zwei Verdächtige unter Abgeschobenen. 23. 1. 2008.

ORF Kärnten: Kann Haider den Asylvertrag kündigen? 25. 7. 2008.

ORF Kärnten: »Abschiebung« nach Traiskirchen rechtswidrig. 8. 8. 2009.

Pressekonferenz von LH Jörg Haider und Stefan Petzner. Audio-Mitschnitt. 28. 7. 2008.

Presse: »Saualm-Gipfel« in Kärnten ohne konkrete Ergebnisse. 20. 1. 2009.

Seiser, Herwig: Guantanamo Bay auf der Saualm. SPÖ-Kärnten. 7. 10. 2008.

UNHCR: Homepage des UN-Flüchtlingskommissariats unter: [www.unhcr.at/grundlagen/genfer-fluechtlingskonvention.html](http://www.unhcr.at/grundlagen/genfer-fluechtlingskonvention.html).

UNHCR: Klarstellung: Kein UNHCR-Persilschein für Asylquartier Saualm. Isolierte Lage problematisch, Kriminalisierung von Unbescholtenen scharf kritisiert. 10. 10. 2008.

Daniela Gronold

## Menschenrechtsverletzungen finden anderswo statt Nationale Medien in demokratischen Gesellschaften und ihr Umgang mit Zugehörigkeit und Ausgrenzung

Meinungsfreiheit und Unabhängigkeit der Medien haben in demokratischen Gesellschaften einen hohen Stellenwert. Staaten, wie Slowenien, setzten nach dem Niedergang des kommunistischen Regimes als einen der ersten Schritte der Demokratisierung die strukturelle Unabhängigkeit der Medien von politischer Einflussnahme um (Splichal 1993, S. 6). Dies erscheint im heutigen westlichen Selbstverständnis als logische Folge der Manipulation durch mediale Propaganda in totalitären Systemen. Staaten, in denen Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung stehen, unterziehen Medien häufig einer Zensur. Diese betrifft auch westliche Medien, da sie keinen Zugang zu Informationen über Geschehnisse in diesem Staat erhalten. Gerade Russland geriet durch Morde an Journalist/inn/en wie Anna Politkowskaja und Menschenrechtler/inne/n wie Natascha Estemirowa, in denen der russische Geheimdienst involviert gewesen sein soll, unter Kritik der westlichen Medien und Politik. Der Zusammenhang zwischen Zensur des Staates und Menschenrechtsverletzungen ist einem westlichen Publikum ob der Beweisführung durch die oben genannten Ereignisse und einer minimalen Kenntnis der politischen Situation in Russland sehr leicht zugänglich zu machen, da für Menschen in demokratischen Gesellschaften Menschenrechte sowie freie, unabhängige Medien Grundwerte darstellen. In Hinblick auf Russland als Teil des ehemaligen kommunistischen »Ostblocks« können bei Staatsbürger/inne/n im so genannten »Westen« negative Erinnerungen aus der Zeit des Kalten Krieges leicht aktiviert werden. Dazu kommt, dass die Menschenrechtsverletzungen in Russland vordergründig nichts mit der Verantwortung oder der Identität der Kritiker/innen zu tun haben. Auftragsmorde durch Machthabende aus höchsten politischen Kreisen, bewiesen oder unbewiesen, fordern Opfer, die genannt werden können und deren politisches Vermächtnis eingesehen werden kann.

Mein Beitrag beschäftigt sich jedoch nicht, wie oben beschrieben, mit dem scheinbar so Eindeutigen, Sichtbaren und Weit-Ent-

fernten. Vielmehr geht es mir um eine Auseinandersetzung mit Menschenrechtsverletzungen in der Berichterstattung westlicher, demokratischer Massenmedien, die ebenso zu beobachten sind, von westlicher Perspektive jedoch weniger greifbar erscheinen mögen. Auf den folgenden Seiten werde ich mithilfe einiger Beispiele demokratische Medien mit Menschenrechtsverletzungen und strukturellem Rassismus in Zusammenhang bringen. Die Analyse dieses Beitrages bezieht sich auf die Ebene jener Massenmedien, die versuchen eine möglichst große Gruppe innerhalb einer Gemeinschaft zu erreichen und greift nicht die Interpretationen bzw. Positionen durch Rezipient/inn/en dieser Medieninhalte auf.

### Die Mediennation –

#### Einfluss der Medien auf die Entstehung moderner Staaten

Die Entwicklung moderner Staaten in Europa steht in engem Zusammenhang mit der Entstehung von Medien mit nationaler Reichweite. Die Erfindung der Druckerpresse mit beweglichen Lettern im 16. Jahrhundert sowie die billigere Papierproduktion unterstützten, dass Medien, zuerst Flugblätter, später Zeitungen, größere Verbreitung fanden und Inhalte ein größeres Publikum erreichen konnten (Anderson 1988, S. 52–54). Anderson (1988, S. 49) spricht nationalen Medien die Funktion zu, Staatsangehörige einer Nation über die Vorstellung einer gemeinsamen Kultur zu vereinen. Menschen, die einander zum größten Teil nie kennen lernen werden, können durch die Medien etwas über ihre kulturelle und nationale Zugehörigkeit erfahren und trotzdem das Gefühl haben, essentielle Gemeinsamkeiten mit anderen zu teilen (Anderson 1988, S. 49).

Im Gegensatz zu früheren Staatsformen ist der Nationalstaat durch klare Staatsgrenzen und eine zähl- und beschreibbare Bevölkerungsgruppe definiert. Sie basiert auf dem Prinzip der Sesshaftigkeit und bindet Rechte an Staatsbürgerschaft. Medien unterstützen die Prinzipien des Nationalstaates, indem sie etwa regionale Bräuche oder Landschaft als nationale Spezifika inszenieren. Um zu versichern, dass Menschen freiwillig über Generationen am selben Ort sesshaft bleiben, werden Landschaft und Natur als identitätsstiftende Instanzen eingesetzt und in Nationalhymnen, Fahnen und dergleichen eingebaut (Breuss et al. 1995,

S. 35). ORF Kärnten<sup>1</sup> zeigt zum Beispiel in seiner Einleitung zur täglichen Nachrichtensendung »Kärnten heute« Bilder von Kärntens Landschaft, die die Zuseher/innen als Teil ihrer kulturellen »Heimat« begreifen lernen (Breuss et al. 1995, S. 36–37). Die Kleine Zeitung prämierte etwa in ihrer Regionalausgabe in Kärnten heuer die schönsten Plätze Kärntens oder kürt monatlich Kärntner Sportler/innen als »Sportler des Monats« und ruft die Leser/innen-gemeinschaft auf, aktiv mitzustimmen. An diesem Beispiel wird deutlich, dass die Zeitung nicht nur regionale Identität vermittelt, sondern auch mitgestaltet und sich selbst als Teil dieser Identität versteht<sup>2</sup>. Regionale Identitätsbildung unterstützt – bis zu einem gewissen Grad – nationale Stabilität. So gibt es unter Österreicher/innen einen stärkeren Landespatritismus als Österreichpatritismus. Österreichische Einwohner/innen bleiben z. B. zum überwiegenden Teil innerhalb des Bundeslandes und heiraten tendenziell jemanden desselben Bundeslandes (aus einer Studie von Diem, zitiert nach Wodak et al. 1998, S. 125).

Die identitätsstiftende Funktion von Medien wird von vielen Menschen als äußerst positiv erlebt. Nicht zuletzt deswegen sind Formate wie »Bundesland heute« oder Tageszeitungen mit regionalen Schwerpunkten sehr beliebt. Menschen, die durch nationale Medieninhalte nicht angesprochen werden, erfahren, dass sie nicht Teil der vorgestellten Gemeinschaft und damit »anders« sind. Medien spiegeln aus solchen Gründen nicht die Realität wider. Es kommt ihnen die Funktion zu, symbolische Zugehörigkeit, Abgrenzung und Ausgrenzung herzustellen (Thomas 2002, S. 159). Selbst wenn in einer zunehmend globalisierten Welt und in einer sich erweiternden EU Nationalstaaten bereits mehrmals als Relikt gefeiert wurden, gibt es kaum übernationale Medien, die von einer breiten Masse rezipiert werden und die übernationale bzw. kosmopolitische

1 Der ORF ist der öffentlich-rechtliche Rundfunksender in Österreich.

2 Die Kleine Zeitung über sich selbst: »Wer nicht liest, versäumt – Es gibt zwei Arten von Steirern und Kärntnern. Die einen sind mit der »Kleinen Zeitung« aufgewachsen, die anderen haben sie erst später abonniert. Die »Kleine Zeitung« ist die beliebteste Zeitung im Süden Österreichs. Sie gehört längst zum Inventar der Bundesländer Steiermark und Kärnten. Wer die »Kleine Zeitung« nicht liest, hat also – nicht ganz zu Unrecht – oft das Gefühl, etwas versäumt zu haben.« (siehe <http://www.kleinezeitung.at/allgemein/ueberuns/2068738/ueber-uns-kleine-zeitung.story>, zugegriffen am 17. August 2009).

Identitätsangebote und Lebenskonzepte vermitteln. Rosi Braidotti (2004, S. 138) sieht einen engen Zusammenhang darin, dass Nationalität, Staatsbürgerschaft und nationale Identität immer noch als Korrelation gedacht werden. Menschen, die aus nicht-westlichen Staaten nach Europa flüchten oder immigrieren, stellen dieses Konzept von Staatsbürgerschaft auf die Probe. Staatsbürgerschaft beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Trotzdem sind Menschen, die staatenlos sind oder in einem Staat die »falsche« Staatsbürgerschaft besitzen, je nach nationalem Kontext, von verschiedenen Rechten ausgeschlossen (Zorn 2005, S. 136). Grundsätzlich widerspricht dies den Zielen der Allgemeinen Menschenrechtsdeklaration, die in Artikel 1 und 2 allen Menschen gleiche Rechte zugesteht. Dass nicht nur die jeweilige Rechtslage ausschlaggebend dafür ist, welche Rechte Individuen zugestanden werden, sondern die vorherrschende Interpretation derselben von großer Bedeutung ist, möchte ich im folgenden Abschnitt erläutern.

### Konzepte von »Mensch-Sein« und struktureller Rassismus

Das gegenwärtige Alltagsverständnis von Mensch-Sein in westlichen, demokratischen Gesellschaften geht auf den Humanismus der Aufklärung im 18. Jahrhundert zurück. In dieser Zeit wurde der Mensch, und nicht mehr Gott, in den Mittelpunkt des Universums gesetzt. Mit dem Ziel, die Welt auf Grund von Naturgesetzen widerspruchsfrei zu erklären, ging es den europäischen Aufklärern<sup>3</sup> nicht nur darum, alle Naturgesetze zu erforschen und zu untersuchen, sondern auch eine *natürliche* Ordnung der unterschiedlichen Menschen»rassen« auf Grund eines bestimmten Menschenbildes zu definieren. Mensch-Sein wurde gleichgesetzt mit Vernunft, Zivilisation und (zunehmend säkularisiert wahrgenommenem) Christentum. Dies entsprach dem damaligen Ideal weißer, gebildeter, europäischer Männer (Wollrad 2005, S. 62–63).

Das Erbe des Humanismus und der Aufklärung impliziert einen strukturellen Rassismus, der dazu führt, dass Menschen, die von dieser Definition abweichen, ausgegrenzt werden. Dies bedeutet nicht, dass innerhalb westlich-demokratischer Gesellschaften die gleichen Personengruppen aus denselben Gründen ausgeschlossen

3 Alle männlichen Formen bezeichnen ausschließlich männliche Personen.

werden. Westliche Nationen, die sich auch voneinander abgrenzen müssen, basieren auf unterschiedlichen Konzepten von vorgestellter Zugehörigkeit. Europäische Nationen sehen ihre kollektive Stärke zum Beispiel in der *Willensnation* oder *Staatsnation* (gründend auf der Idee, dass Staatsbürger/innen sich einer bestimmten politischen Idee verpflichten), der *Kulturnation* (hier wird eine gemeinsame Kultur als verbindendes Element des Staates betrachtet) oder der *Volksnation* (Yuval-Davis 1997, S. 12 und Wodak et al. 1998, S. 20–21). In Österreich oder Deutschland ist die Vorstellung des nationalen Kollektivs eng an das der Volksnation geknüpft. Staatsbürgerschaftsvergabe ist hier nach wie vor vom »Recht des Blutes« (*ius sanguinis*) gekennzeichnet. Dies wird zum Beispiel darin sichtbar, dass so genannte Gastarbeiter/innen seit den 1960ern ins jeweilige Land eingeladen wurden, ohne Staatsbürgerschaft oder Familienzusammenführung in Aussicht gestellt zu bekommen. Als Folge gibt es in Österreich etwa den Ausdruck »Migrant/inn/en dritter Generation«, die Personen bezeichnet, deren Großeltern als Arbeiter/innen nach Österreich kamen und deren Eltern sowie sie selbst in Österreich geboren wurden, jedoch bis heute nicht die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen (Lehart und Marik-Lebeck 2007, 165 ff.). Dieselbe Logik erlaubt es, dass sich das offizielle Österreich trotz existierender Einwander/innengemeinschaften, nur zögerlich als Einwanderland zu erkennen beginnt und gleichzeitig erfolgreiche Maßnahmen zu setzen, die die Anzahl der Neuzuwanderer/innen über restriktivere Gesetzgebung reduzieren. Gab es im Jahr 2002 noch 39.000 Anträge auf Asyl, waren es im Jahr 2008 nur mehr 13.000 ([www.bmi.gv.at/asylwesen/](http://www.bmi.gv.at/asylwesen/) zugegriffen am 17. 09. 2008).

Die Wahlkämpfe der letzten Jahre in Österreich waren von massiver Ausgrenzung gegenüber asylsuchenden Personen und jenen Gruppen mit nicht-westlichem Migrationshintergrund gekennzeichnet. Trotzdem wurde auf öffentlicher Ebene kaum Kritik an einer zunehmend rassistischen Politik geübt. Andre Gingrich (2004) beschreibt dies in einer Analyse über Österreich, als Problem, das auf das Ende des Zweiten Weltkrieges zurückgeht. Die Worte »Rasse« und Rassismus wurden in dieser Zeit sehr eng mit Sympathisant/inn/en des Nationalsozialismus verknüpft und verschwanden aus dem öffentlichen Gebrauch. Seitdem ist es geradezu verpönt jemanden als Rassistin/Rassisten zu bezeichnen, da dies

implizieren würde, dass diejenige Person einer nationalsozialistischen Ideologie zuzuordnen wäre. Mit diesem Tabu entstand ein Paradoxon, das es unmöglich macht, Diskriminierung und Rassismus zu kritisieren oder anzusprechen und beeinflusst die Auslegung der Gesetze, die nationalsozialistische Wiederbetätigung verbieten. Gingrich (2004, S. 158–159) erläutert dies am Beispiel des Politikwissenschafters Anton Pelinka, der in einem Fernsehinterview den damaligen Kärntner Landeshauptmann Jörg Haider wegen seiner rassistischen Ideen kritisierte. Für seine Aussagen wurde Pelinka von einem Gericht für schuldig erklärt, den ehemaligen Parteichef der FPÖ unrechtmäßig als Verbreiter von nationalsozialistischem Gedankengut repräsentiert zu haben und zu einer Geldstrafe verurteilt. Erst in späteren Berufungsverfahren wurde die Geldstrafe zurückgenommen. Dabei handelt es sich nicht um einen Einzelfall. Zuletzt wurde im August 2009 medial bekannt<sup>4</sup>, dass der Klagenfurter Universitätsprofessor Peter Gstettner anonym wegen »Verhetzung« angezeigt wurde, weil er bei einer Gedenkfeier für die Opfer des Konzentrationslagers am Loiblpass im Juni 2009 betont hatte, Österreich habe in der Aufarbeitung seiner Geschichte »Nachholbedarf«.

Auch die niederländischen Wissenschaftlerinnen Philomena Essed und Sandra Trienekens (2008, S. 55) orten ein ähnliches Problem im vorherrschenden öffentlichen Diskurs der Niederlande. Obwohl »Rasse« als Kategorie vom niederländischen sowie vom europäischen Antidiskriminierungsgesetz offiziell anerkannt ist, unterstützt die niederländische Öffentlichkeit, dass das Konzept »Rasse« wissenschaftlich erwiesen ein überholtes ist und damit jede Rassismus-Kritik an der niederländischen Gesellschaft ad absurdum stellen würde. Der Begriff »Rasse« wird stattdessen, so Essed und Trienekens (2008, S. 56) von Kultur oder »Ethnizität« überdeckt und erlaubt niederländischen Politiker/inn/en und anderen öffentlichen Personen offen Gruppen von Personen mit Migrationshintergrund bezüglich ihrer scheinbar inkompatiblen Lebens- und Verhaltensweisen (mit der niederländischen Kultur) zu diskreditieren, ohne dafür selbst kritisiert zu werden. Laut Analyse der beiden Autorinnen wird Rassismus und öffentliche Diskriminierung

4 Siehe <http://www.kleinezeitung.at/kaernten/klagenfurt/klagenfurt/2103150/loibl-kz-peter-gstettner-anonym-angezeigt.story>, zugegriffen am 22. August 2009.

auf Grund derselben Prinzipien legitimiert wie im 18. Jahrhundert. Der Unterschied besteht darin, dass die ausgegrenzten Gruppen variieren. Indem die Vorstellung der westlichen Nationalkulturen als »normal« und deckungsgleich mit Modernität (wie Demokratie, Vernunft, Aufklärung und Säkularisierung), Fortschritt und Überlegenheit von westlicher Zivilisation dargestellt wird und Migrant/inn/enkulturen durch die Abweichung dieser Modernität, werden alte Hierarchien von kultureller Überlegenheit in die heutige Zeit übersetzt (Essed und Trienekens 2008, S. 56). Nur wurde etwa aus dem »barbarischen« Schwarzen, je nach Nationalstaat ein »muslimischer Terrorist«, wie Essed und Trienekens (2008, S. 56–57) am Beispiel der Niederlande zeigen, oder im Fall Österreich ein »aggressiver Tschetschene« (Gronold 2008).

Bezüglich des Nachholbedarfs in der Vergangenheitsbewältigung geht es bei *kulturellen* Formen des Rassismus (Balibar 1998) vor allem darum, Formen der Ausgrenzung basierend auf einer Esenzialisierung von Nationalstaat und Nationalkultur zu enttarnen und erkennbar zu machen. Ein überwunden geglaubter Rassismus wiederholt sich in neuer Gestalt – in der des Nationalismus –, und funktioniert nach alten Prinzipien. Pogrome während des Dritten Reichs betrafen nicht ausschließlich die jüdische Bevölkerung sowie religiöse und ethnische Minderheiten. Auch Angehörige des »deutschen Volks« wurden auf Grund ihrer politischen Gesinnung, sexuellen Orientierung, geistiger oder körperlicher Behinderung ermordet. Noch heute sind Charakteristika, die von der vorherrschenden Norm abweichen, Gründe, innerhalb einer nationalen Gemeinschaft diskriminiert oder offen angegriffen zu werden. Unwillkommenen »Ausländer/inne/n« werden solche Merkmale strukturell zugewiesen, um sie weniger menschlich erscheinen zu lassen. Die gesamte Gruppe nicht-westlicher Personen wird als aggressiv, potenziell kriminell, politisch fundamental, primitiv, weniger intelligent, intellektuell oder fleißig beschrieben, um ihre Ausgrenzung zu legitimieren (siehe auch Ruth Frankenberg 1993, S. 76). Die Deklaration der Menschenrechte der UNO im Jahr 1948, der sich Österreich seit 1953 verpflichtet hat, wehrt sich gegen Diskriminierung basierend auf der Entmenschlichung von Personengruppen und gesteht allen Menschen gleiche Rechte zu. Doch gerade weil sich die Menschenrechtsdeklaration auf *Menschen* bezieht, hängt das Zugestehen von diesen Rechten wiederum davon ab,

wem der universelle Charakter von Mensch-Sein strukturell zugestanden wird<sup>5</sup>.

Massenmedien spielen eine bedeutende Rolle, wenn es darum geht, Personengruppen mit diesen Eigenschaften in Verbindung zu bringen und Zustimmung unter den Mitgliedern »ihrer« Medienation zu evozieren. Um diese Überlegungen zu verdeutlichen, gehe ich auf Beispiele in der Vergangenheit von Irland und Slowenien näher ein und spanne den Bogen zu einer Studie, die ich über aktuelle Repräsentationen von Tschetschen/inn/en in zwei regionalen Kärntner Tageszeitungen in Kärnten durchgeführt habe.

### Zugehörigkeit und Ausgrenzung in der Mediennation

Weniger Mensch als Affe, mehr schwarz als weiß, widerspenstig, primitiv, kaum zivilisierbar – diese Beschreibung trifft auf Repräsentationen von Irinnen und Iren in englischen Zeitungen des 19. Jahrhunderts zu. Dieses Bild von Irland wurde davon gestützt, dass die irische Bevölkerung auf Grund ihrer bäuerlichen Struktur, der fehlenden Industrialisierung und Ökonomie, rückständig wäre und legitimierte in der englischen Öffentlichkeit die Ausbeutung des Landes (Curtis 1997, S. 179–187). Der Affe war ein zentrales Element, mit dem irische Personen karikiert wurden und der Begriff »Inselaffe« evoziert heute nicht nur unangenehme Erinnerungen in Irland<sup>6</sup>, sondern zeigt sich auch in einem subtilen Rassismus gegenüber irischen Staatsbürger/inne/n in Großbritannien. Breda Gray (2002) arbeitete in einer Studie über Irinnen, die während der 1980er-Jahre ins englische Königsreich auswanderten, heraus, dass hegemoniale britische Identitätspolitik nach wie vor irische Personen gleich und gleichzeitig anders erscheinen lassen: Rechtlich<sup>7</sup>

5 Menschen mit schwarzer Hautfarbe waren von der Erarbeitung der Menschenrechte ausgeschlossen, da (von weißen Menschen) argumentiert wurde, dass sie, im Gegensatz zu Weißen, auf Grund ihres Minderheitenstatus' nicht »objektiv« wären und somit nicht im Interesse *aller* Menschen handeln könnten (Haraway 1989).

6 In meiner Studie über irische Identität kam dieses Thema in Interviews mit jungen irischen Erwachsenen deutlich zur Sprache (Gronold 2003, 157 ff.).

7 Erst 1948 gab es in Großbritannien eine Deklaration, die besagte, dass Irinnen und Iren gleiche Rechte wie die englische Bevölkerung hätten, 1955 beschloss das englische Kabinett, dass irische Personen keine andere »Rasse« wären, als die »eigene« (Gray 2002, 260).

gleichgestellt, aber über die Gleichsetzung von Irisch-Sein mit kriminell »ethnisch« markiert (Gray 2002, S. 260–262).

Die Geschichte von Slowenien ist eine ähnliche wie die Irlands. Als Teil der slawisch-sprechenden Volksgruppen in der österreichisch-ungarischen Monarchie war die slowenische Bevölkerung von einer »inneren« Kolonialisierung betroffen, die zur Folge hatte, dass die ethnisch markierten Gruppen des Reiches hierarchisch unterschiedlichen Positionen zugewiesen wurden. Slawische Kulturen wurden innerhalb des Vielvölkerstaates strukturell abgewertet (Feichtinger 2003). Eng mit dem »Balkan« assoziiert wurde den slawischen Gruppen eine ähnliche »Rückständigkeit« zugeschrieben (siehe Todorova 1997), wie den Irinnen und Iren im England des 19. Jahrhunderts. Slawisch-Sein in Zeiten der Monarchie bedeutete eine Gleichsetzung mit »[u]ncivilised, primitive, crude, cruel and dishevelled« (Todorova 1997, 14). Das ging so weit, dass die slowenische Sprache selbst zur »Volksprache« bzw. Sprache von niederen Klassen reduziert oder »als Sprache der Pferde« bezeichnet wurde. Letzteres steht in Zusammenhang damit, dass die aus Slowenien kommenden Lipizzaner-Pferde der Spanischen Hofreitschule in Wien auf Slowenisch trainiert wurden und werden (Debeljak 2004, S. 133). Während gegenwärtige hegemoniale Repräsentationspolitik österreichischer Vergangenheit in der Erinnerung an das Habsburgerische Großreich gerne den Vielvölkerstaat und die Abwesenheit von Kolonien in der österreichischen Geschichte betonen (Feichtinger 2003, S. 16), wird in Slowenien aktiv versucht, Assoziationen mit dem so genannten »Balkan« als »minderwertiger« Kultur zu verdrängen oder weiter in den Süden (nach Kroatien, Serbien, Bosnien, etc.) zu verschieben, um sich selbst aufzuwerten (Todorova 1997, S. 20).

Inszenierungen rassistischer Abwertung sind mächtige Instrumente. »Ethnisch«, »rassisch«, »kulturell« abweichend markierte Gruppen müssen zwangsläufig mit ihren negativen Zuschreibungen in Verhandlung treten. Sowohl Irland als auch Slowenien entwarfen im 19. Jahrhundert als Gegendiskurs zum »kulturell Minderwertigen« für ihre eigene Bevölkerung und für die westliche Welt den zivilisierten und intellektuellen »Iren« bzw. »Slowenen«. In beiden Ländern spielen Dichter, Schriftsteller und Intellektuelle als Nationalhelden eine große Rolle. Im Gegensatz zu den affenartigen Darstellungen der britischen Presse, schufen die irischen Zei-

tungen das Bild des seriösen, gut gebildeten, bürgerlichen irischen Intellektuellen, der als gepflegter, gut gekleideter Mann gezeichnet wurde (Curtis 1997, S. 179–187).

Kennzeichen von Abgrenzung in Mediendarstellungen ist die scharfe Trennung zwischen »uns« und »ihnen«, dem »eigenen« und dem »anderen«. Strategien, die »Anderen« sukzessive abwerten, sind in den unterschiedlichen nationalen und kulturellen Kontexten verschieden, da sich divergierende Bilder über so genannte »Andere« manifestierten. In meiner Studie zu Medienrepräsentationen über tschetschenische Flüchtlinge an dem Beispiel zweier Streitfälle (August 2006, Jänner 2008) basierend auf der Berichterstattung in zwei regionalen Tageszeitungen in Kärnten (Kleine Zeitung und Neue Kärntner Tageszeitung) zeigte sich etwa, dass Flüchtlinge, Asylsuchende bzw. Migrant/inn/en mit bestehenden Vorurteilsstrukturen über historisch bekannte und als »anders« markierte Gruppen in Verbindung gebracht werden. Im Groben existieren im österreichischen Kontext zwei größere narrative Stränge, die sich auf historische Bezüge zur Türkei und zum so genannten »Balkan« (siehe oben) rückführen lassen (Gronold 2008, S. 34–35). In Anbetracht der Streitfälle, die zwischen weißen Österreicher/inne/n und tschetschenischen Flüchtlingen stattfanden, wurden Tschetschenen über die Wiederholung von Begriffen wie »aggressiv-gewalttätig-Boxen-Jugend-männlich« mit Stereotype über so genannte »Balkan-Völker« assoziiert, deren gewalttätiges Image durch die Jugoslawien-Kriege der 1990er neu belebt wurde (Todorova 1997, S. 18–19). Diese Verbindung wird in den Medienberichten nicht explizit gemacht und schafft ein *Stillschweigen*<sup>8</sup> darüber, wie struktureller Rassismus funktioniert. Dies erlaubt gleichzeitig, dass tschetschenischen Streitbeteiligten automatisch die Täterrolle über abnorme, weil aggressive und gewalttätige, Männlichkeit zugeschrieben wird und somit zur Kriminalisierung der gesamten Gruppe beiträgt. Insofern wird kultureller Imperialismus auch in gegenwärtigen Erzählstrukturen und -konventionen über die Geschehnisse medial reproduziert und einem größeren Publikum zugänglich gemacht. Dabei werden die Informationen codiert

8 Im Original »silence«, Carrie Crenshaw (1997) analysiert in ihrem Artikel »Resisting Whiteness' Rhetorical Silence«, wie das Nicht-Ansprechen von weißen »Rassen«-Privilegien zum Fortbestehen ungleicher rassistischer Strukturen beiträgt.

und mit Narrativen unterlegt, die einen hohen Wiedererkennungswert für ihre Rezipient/innen besitzen (Kellner 1995, S. 235). Da die Codes gerade im Zeitalter von audiovisuellen Medien sehr früh gelernt werden, bleiben die impliziten ideologischen Effekte dem Publikum oft verborgen (Hall 1999, S. 96–99).

Gerade im Zusammenhang mit Rassismus verursachen solche Effekte eine Umkehr der sozialen Realitäten (Frankenberg 1993, S. 61–62). Das Inszenieren der »Anderen« als Bedrohung für die weiße, in diesem Fall österreichische, Mehrheitsbevölkerung unterstützt wirkungsvoll die Legitimation der Ausgrenzung von nicht-westlichen Flüchtlingen und Migrant/inn/en. Die Bedrohung von nicht-westlichen »Ausländer/innen« in einer nationalistisch-rassistisch aufgeladenen Öffentlichkeit durch die weiße vom Rassismus privilegierte Gruppe ist jedoch weitaus größer. Im August 2006 unterstützte die mediale Berichterstattung der Regionalzeitungen die Inversion subjektiver Bedrohung, indem sie körperlichen Attacken von österreichischen Staatsbürger/inn/en auf asylsuchende bzw. nach Österreich immigrierter Personen wenig Platz einräumte. Streitfälle zwischen verschiedenen Gruppen von so genannten »Ausländer/inn/en« bzw. Angriffe von »ethnisch« oder kulturell markierten Gruppen auf Mitglieder der alteingesessenen Bevölkerung bekamen vergleichsweise hohe mediale Aufmerksamkeit. Die Berichterstattung griff kaum die Sichtweisen der tschetschenischen Streitbeteiligten auf, sondern beschrieb die Vorgänge vorerst aus der Perspektive der österreichischen Mehrheitsbevölkerung. Sie bot relativ wenige Hintergrundinformationen und strapazierte alte Vorurteilsstrukturen. Schlussendlich findet sich die strukturelle und institutionelle Privilegierung weißer westlicher Menschen in den Darstellungen der beiden Regionalzeitungen in der Tatsache wieder, dass auch Medieninhaber/innen, Chefredakteur/innen und Journalist/inn/en weiße, westliche Personen sind. Flüchtlinge, wie die Gruppe der Tschetschen/inn/en in Österreich, haben kaum Chancen sich in der österreichischen hegemonialen Öffentlichkeit einen Gegendiskurs zu schaffen bzw. über ihre Rolle als »Andere« hinaus repräsentiert zu werden.

## Schlussfolgerungen

### Artikel 11

*1. Jeder, der einer strafbaren Handlung beschuldigt wird, hat das Recht, als unschuldig zu gelten, solange seine Schuld nicht in einem öffentlichen Verfahren, in dem er alle für seine Verteidigung notwendigen Garantien gehabt hat, gemäß dem Gesetz nachgewiesen ist<sup>9</sup>.*

Ziel dieses Beitrages war in erster Linie die Existenz eines strukturellen Rassismus in westlichen demokratischen Gesellschaften wie Österreich aufzuzeigen. Dieser privilegiert in erster Linie jene Staatsbürger/innen dieser Länder, die Identitätspositionen innerhalb normativer Vorstellungen von westlicher Zivilisation einnehmen und in das vorherrschende Konzept von »Mensch-Sein« hineinfallen. Dies hat vor allem die Funktion, die bestehende Gesellschaftsordnung aufrechtzuerhalten. Die Verschiebung europäischer Nationen von Auswanderländern zu Einwanderländern seit dem Fall des Eisernen Vorhangs bedroht das relativ starre Konzept des Nationalstaates (Ponzanesi 2002). Die gegenwärtige Aktualität von nationalistischen Tendenzen und die Verschärfung eines kulturellen Rassismus in der öffentlichen Identitätspolitik zeigen, dass Nationen und Regionen bemüht sind, ihre alte Ordnung aufrechtzuerhalten. Das Beispiel der Streitfälle mit tschetschenischer Beteiligung soll deutlich machen, dass Medien bei der Manifestation solcher Strukturen ein leichtes Spiel haben, da es nur weniger Schlagworte bedarf, um alte Vorurteilsstrukturen zu aktivieren. Menschenrechtsverletzungen, wie in der Einleitung angekündigt, begründen sich dadurch, dass gerade geflüchtete Personen, die um Asyl ansuchen und eigentlich Schutz bedürfen, strukturell als »Kriminelle« oder »Gewalttäter/innen« gezeichnet werden, wodurch tendenzielle Diskriminierung unterstützt wird. Freilich setzen sich die Medien explizit für diejenigen ein, die kein Verbrechen begangen haben und damit, so die Argumentation, *wirklich* schutzbedürftig sind. Diese Einstellung entspricht auch dem Artikel 11 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die besagt, dass jede einer Straftat beschuldigte Person das Recht hat, unschuldig zu gel-

9 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ger>, zugegriffen am 7. August. 2009.

ten, bis in einem öffentlichen Verfahren das Gegenteil bewiesen ist. Da Flüchtlingen in Österreich jedoch *per se* Kriminalität unterstellt wird, bedeutet dies für jede einzelne Person, ihre Unschuld beweisen zu müssen. Allerdings, wie Ruth Frankenberg (1993, S. 148) ausführt, funktioniert gesellschaftliche Hierarchie nicht dadurch, dass Einzelpersonen auf Grund ihres Charakters oder persönlicher Verdienste ihren Platz zugewiesen bekommen, sondern ist unter anderem über die Zugehörigkeit zu einem Kollektiv organisiert, in der »Rasse« immer noch eine Schlüsselfunktion hat. Eine Unterteilung in »gute« und »böse« Asylantragsteller/inn/en trägt vielmehr dazu bei, vom eigentlichen Problem des Rassismus als Struktur abzulenken und weiterhin alle Personen der ethnisch markierten Gruppen zu diskriminieren.

Verglichen mit russischer Zensur und der Ermordung engagierter Journalist/inn/en und Menschenrechtsaktivist/inn/en erscheinen die implizierten Menschenrechtsverletzungen, die westliche Medien mitverantworten, harmlos. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass diese Beispiele nur ein kleiner Teil eines größeren Ganzen sind. In der jüngsten österreichischen Vergangenheit gibt es Todesfälle von Asylsuchenden, die durch Missbrauch polizeilicher Gewalt oder durch Mangel an Verantwortungsgefühl der zuständigen Behörden verursacht wurden. Das prominenteste Opfer ist wahrscheinlich der nigerianische Asylwerber Markus Omofuma, der vor zehn Jahren bei seiner Abschiebung geknebelt wurde und erstickte<sup>10</sup>. Ein Fall aus jüngerer Zeit ist die Ermordung eines tschetschenischen Staatsbürgers in Wien im Jänner 2009. Der Mann fiel vermutlich einem Auftragsmord zum Opfer und er suchte, weil er sich bedroht fühlte, laut Medienberichten bereits im Vorjahr bei der Wiener Polizei um Personenschutz<sup>11</sup>. Dieses Beispiel zeigt, dass Menschenrechtsverletzungen in Russland und in Österreich zusammenhängen können. Flüchtlinge verlassen ihr ursprüngliches Land nicht freiwillig, sondern weil dort ihr Leben oder ihre Sicherheit bedroht ist und suchen deshalb in einem anderen Land Schutz. Dass die Verfolgung nicht bei Überschreiten der Landesgrenzen endet, ist nicht ungewöhnlich. Einreiseländer

10 Siehe <http://www.amnesty.at/cont/jahresbericht2003/jahresbericht2003ext.htm>, zugegriffen am 2. August 2009.

11 Siehe <http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/444646/index.doe> he, zugegriffen am 22. August 2009.

fühlen sich nicht notwendigerweise verantwortlich bzw. zuständig für die mitgebrachten Probleme der Schutzsuchenden. Die gedachte Einheit von Nationalität, Nation und Staatsbürgerschaft (Braidotti 2004) fördert vielmehr den Fokus auf das Wohl der hegemonial privilegierten Bevölkerung. So gibt es keinen direkten Zusammenhang zwischen medialer Berichterstattung und der Ermordung des jungen tschetschenischen Staatsbürgers in Wien, gleichzeitig aber fehlt die massive mediale Kritik an einem Wertesystem, das Menschen anhand der »falschen« Staatsbürgerschaft vom Zugang ihrer Rechte, wie Polizeischutz, ausschließt.

Freilich sind nationale Medien keineswegs nur Produzenten von gesellschaftlichen Strukturen, vielmehr sind sie Teil dieser Strukturen und müssen mit diesen in Verhandlung treten, da Medieninhalte nur innerhalb von gesellschaftlichen Bedeutungsstrukturen rezipierbar sind. Die Berichterstattung der Kleinen Zeitung und der Neuen Kärntner Tageszeitung rund um die Streitfälle mit tschetschenischer Beteiligung ist durchaus von einem Diskurs gekennzeichnet, der kriminalisierenden Zuschreibungen entgegentritt. Nach Einmischung der Politik im August 2006, die ungerechtfertigte Schritte gegen asylansuchende Personen unternahm, deren Streitbeteiligung bis dato nicht geklärt war, wurden tschetschenische Flüchtlinge als »Opfer« dargestellt. Im Fokus standen dabei hauptsächlich tschetschenische Frauen und Kinder, an denen die Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingen herausgearbeitet wurde und mit deren dargestellter Hilflosigkeit Solidarität der österreichischen weißen Mehrheitsgesellschaft mit den tschetschenischen Flüchtlingen zu erzeugen versucht wurde (Gronold 2008, S. 38). Daraus wird deutlich, dass Medienrepräsentationen bewusst eingesetzt werden, um negative Bilder über Flüchtlinge herauszufordern. Beim nächsten Streitfall, im Jänner 2008, wurden Repräsentationen von tschetschenischen Frauen und Kinder in beiden Tageszeitungen unmittelbar bei Bekanntwerden strategisch eingesetzt und auch Männer im Kreise ihrer Familie kontextualisiert (Gronold 2008, S. 39). Dies bedeutet, dass die beiden Tageszeitungen versuchen, bei der österreichischen alteingesessenen Bevölkerung Solidarität für asylsuchende Personen zu erzeugen und Flüchtlingen »Asyl« in der Medienation zu bieten. Um diesen Diskurs zu stützen, zeigt die Kleine Zeitung immer wieder Beispiele von »gut integrierten« Flüchtlingen. Der Diskurs greift auf konservative Vorstellungen von Fami-

lie und Frauen zurück, die die Flüchtlinge integrierbarer und weniger bedrohlich erscheinen lassen. Damit lassen sich Flüchtlinge näher an ein österreichisches Wertesystem rücken, stellen jedoch vorherrschende Vorstellungen von Zugehörigkeit und Gemeinschaft nicht in Frage (Gronold 2008, S. 38–39). Dieses Beispiel zeugt vielmehr von den Schwierigkeiten, denen westliche nationale Medien begegnen, neue Erzählungen der Inklusion von immigrierenden und nach Österreich flüchtenden Personen zu erfinden, die nicht alte Vorurteilsstrukturen strapazieren.

Institutioneller Rassismus ist, wie Carrie Crenshaw (1997, S. 271) ausführt, leichter in seiner sozialen und ideologischen Implementierung zu identifizieren, als die realen Auswirkungen auf die von Rassismus benachteiligten Personen und Personengruppen zu ändern. Weiße Menschen, so Sara Ahmed (2007, S. 164), die dieses System zu begreifen beginnen, interessieren sich dafür, was sie, als weiße Menschen tun können, um die gegenwärtige Situation zu ändern. Für westliche Nationalmedien gibt es verschiedene Möglichkeiten, exkludierende Tendenzen aufzuzeigen und in Zusammenhang mit Systemerhaltung auf Kosten anderer klar zu machen. Im Nachrichtensektor könnte es bedeuten, diese Zusammenhänge explizit anzusprechen. Gleichzeitig muss es auch darum gehen, die binäre Konstruktion von »wir« und »ihnen« und die Vorstellung der Nation in ihrer Statik aufzubrechen, um Differenzen und neue Gruppen miteinschließen zu können. »Türkisch für Anfänger« und die 5-teilige Serie »tschuschen:power«, die vom ORF ausgestrahlt werden, sind zwei Beispiele, wie auf Unterhaltungsebene Versuche unternommen werden, die Vorstellung österreichischer Gemeinschaft mit migrantischer Kultur in Verbindung zu bringen und zu erweitern, selbst wenn die Perspektiven von westlichen Denkmustern geprägt sind.

In der sicheren Position als weiße, ebenfalls vom strukturellen Rassismus privilegierte Medienwissenschaftlerin fällt es mir relativ leicht, Medienbeispiele auf ihre Komplizenschaft mit strukturellem Rassismus zu kritisieren bzw. Vorschläge zu bringen, da ich selbst nicht Teil dieses System bin und somit weder Blatt- bzw. Unternehmenslinien noch ökonomischen Zwängen unterworfen bin. Insofern ist es nicht mein Ziel Medienunternehmen und Journalist/inn/en anzugreifen oder zu verurteilen. Ich möchte mit diesem Beitrag ein Bewusstsein für die eventuell unfreiwillige Kompliz

zenschaft mit strukturellem Rassismus und Menschenrechtsverletzungen schaffen. Fruchtbar könnte daher eine weiterführende Forschung sein, die positive bzw. innovative Medienbeiträge und -repräsentationen herausarbeitet unter Miteinbeziehung der Rezeption von geflüchteten bzw. immigrierten Personen und Angehörigen der so genannten österreichischen Mehrheitsgesellschaft und sie auf ihr inklusives Potenzial analysieren. Um Sara Ahmeds (2007, S. 165) Gedanken zu Ende zu führen: Der Wunsch einer positiven Begegnung in Gesellschaft die vielfältige Subjekt- und Identitätspositionen zulässt, verführt weiße vom Rassismus privilegierte Menschen dazu, nach einfachen Lösungen für die Überwindung von strukturellem Rassismus zu suchen. Stattdessen schlägt sie gerade weißen Menschen vor, die Momente, in denen sie/uns diese Auseinandersetzung paralyisiert, aufzuzeigen und sie/uns den Habitus sowie Routinen, die an strukturelle Privilegien geknüpft sind, zu reflektieren, aber sie/uns nicht in die Falle führen zu lassen, in einfache neue Tricks zu verfallen.

### Bibliographie

- Ahmed, Sara: A Phenomenology of Whiteness. In *Feminist Theory*. 2007. Vol. 8 (2): 149–168.
- Anderson, Benedict: *Die Erfindung der Nation – Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*. Frankfurt/New York: Reihe Campus 1988.
- Braidotti, Rosi: Gender and Power in a Post-Nationalist European Union. In *NO-RA – Nordic Journal of Women's Studies*. 2004. 12 (3): 130–142.
- Balibar, Etienne: The Borders of Europe. In Cheah, Pheng und Bruce Robbins (Hg.). *Cosmopolitics – Thinking and Feeling beyond the Nation*. Cultural Politics Volume 14. Minneapolis/London: Minnesota Press 1998, 216–229.
- Breuss, Susanne, Karin Liebhart und Andreas Pribersky: Österreichische Identität(en) am Beispiel von »Landschaft« – Methodische Aspekte interdisziplinärer Forschung. In Wodak, Ruth et al. (Hrsg.): *Nationale und kulturelle Identitäten Österreichs – Theorien, Methoden und Probleme der Forschung zu kollektiver Identität*. Wien: IFK 1995, 34–47.
- Crenshaw, Carrie: Resisting Whiteness' Rhetorical Silence. In *Western Journal of Communication*. 2007. 61 (3): 253–278.
- Curtis, Liz: Echoes of the present – the Victorian Press and Ireland. In Gray, Ann und Jim McGuigan (Hrsg.): *Studying Culture – An Introductory Reader*. Second edition. New York 1997, 179–189.
- Debeljak, Aleš: *Auf der Suche nach dem verlorenen Paradies – Essays*. Klagenfurt/Wien/Ljubljana/Sarajevo: Wieser Verlag 2004.
- Essed, Philomena und Trienekens, Sandra: 'Who wants to feel white?' Race, Dutch Culture and contested Identities. In *Ethnic and Racial Studies*. 2007. 31:1,52–72.

- Feichtinger, Johannes: Habsburg (post-)colonial. Anmerkungen zur Inneren Kolonialisierung in Zentraleuropa. In Feichtinger, J., Prutsch, U., Csáky, M. (Hrsg.). *Habsburg postcolonial. Machtstrukturen und kollektives Gedächtnis* (pp. 13–32). Wien/Innsbruck/Linz: Studienverlag 2003.
- Frankenberg, Ruth: *The social Construction of Whiteness – white Women and Race Matters*. London: Routledge 1993.
- Gingrich, Andre: Concepts of Race Vanishing, Movements of Racism Rising? Global Issues of Austrian Ethnography. In *Ethnos*. 2004. Vol. 69: 2, 156–176.
- Gray, Breda: »Whitely Scripts« and Irish Women's racialized Belonging(s) to England. In *European Journal for Cultural Studies*. 2002. (5: 3): 257–274.
- Gronold, Daniela. »I am not English«. Klagenfurt: Diplomarbeit 2003.
- Gronold, Daniela. »Wer denkt an die Opfer?« Repräsentationen tschetschenischer EinwanderInnen in den österreichischen Medien. In *MedienJournal*. 2008. 32(3), 31–40.
- Hall, Stuart: Kulturelle Identität und Globalisierung. In Hörnig, Karl H. und Rainer Winter (Hrsg.). *Widerspenstige Kulturen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch 1999, 393–441.
- Ponzanesi, Sandra: Diasporic Subjects and Migration. In Griffin, Gabriele und Rosi Braidotti (Hrsg.). *Thinking Differently. A Reader in European Women's Studies*. London/New York: Zed Books 2002, 205–220.
- Kellner, Douglas: *Media Culture*. London: Routledge 1995.
- Haraway, Donna: *Primate Visions*. London/New York: Routledge 1989.
- Lebhart, Gustav und Stephan Marik-Lebhart: Bevölkerung mit Migrationshintergrund. In Fassmann, Heinz (Hrsg.). 2. *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*. Wien/Klagenfurt: Drava Verlag 2007, 165–182.
- Splichal, Slavko: Post-Socialism and the Media: What kind of Transition? In Splichal, Slavko (Hrsg.). *Media in Transition – An East-West Dialogue*. Budapest/Ljubljana 1993, 5–30.
- Thomas, Tanja: Nationale Selbst- und Fremdbilder in Talkshows: Konstruktionen im Kontext »Doppelte Staatsbürgerschaft«. In Kotthoff, Helga (Hrsg.). *Kulturen im Gespräch*. Tübingen: Gunter Narr Verlag 2002, 151–180.
- Todorova, Maria: *Imagining the Balkans*. New York/Oxford: Oxford University Press 1997.
- Wodak, Ruth et al.: *Zur diskursiven Konstruktion von nationaler Identität*. First edition. Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch Verlag 1998.
- Wollrad, Eske: *Weißsein im Widerspruch*. Ulrike Helmer Verlag: Königstein/Taunus 2005.
- Zorn, Jelka: Ethnic Citizenship in the Slovenian State. In: *Citizenship Studies*. 2005. Vol. 9 (2): 135–152.

# MENSCHENRECHTSBILDUNG

Betty A. Reardon

## Human Rights Learning: Pedagogies and Politics of Peace<sup>1</sup>

### 1. In stead of a foreword: five assumptions

The following reflections arguing that human rights learning (HRL) is constitutive to effective pedagogies and politics of peace are informed throughout by five basic assumptions about the requirements for achieving peace; requirements that pose significant challenges to peace education.

*First:* A sustainable world peace can only be assured through the universal actualization of human dignity; human rights concepts and standards are tools for the realization of the conditions necessary to human dignity. The universal actualization of human dignity requires a transformation of prevailing world views and modes of thought.

*Second:* Holism and critical reflection are essential and necessary to the transformation of thinking (and transformational thinking) conducive to the political processes requisite to the realization of human rights as the basis of a peaceful world order. Holism demands that we address peace and justice problems in all dimensions and in relation to other problems which mutually affect each other. Critical reflection is needed to assess the nature and severity of problems of peace and the viability of potential responses.

*Third:* A truly democratic, nonviolent politics of peace would be a politics of learning, learning being a process of internalized change through which we and our societies become who and what we are. Most current practices in education focus on transfer of knowledge rather than on the development of the capacities to produce and

1 This paper is an excerpt from *Human Rights Learning: Pedagogies and Politics of Peace*, presented as the annual »Leccion Magistral« sponsored by the UNESCO Chair for Education for a Culture of Peace at the University of Puerto Rico, April 15, 2009.

internalize it; so they remain mechanisms for the continuation of the pedagogies and politics of the status quo.

*Fourth:* Human rights learning, active learning for learning for action, offers a lively and effective means to develop our capacity to be human and to prepare citizens to devise and engage in a politics of peace. Engaging in a politics of peace would be practicing politics as learning and learning as political engagement.

*Fifth:* The *International Year of Human Rights Learning* 2009 provides a moment for the advancement of the critical pedagogy espoused by Paulo Freire whose dialogic method is still the most conducive to induce transformative social and political learning.

## 2. Two Propositions

These five assumptions infuse the propositions elaborated below about the possibilities for peace education forthcoming from the *International Year of Human Rights Learning*. The following two propositions form the arguments essential to my central assertion that human rights learning offers the most effective form of education for achieving peace and cultivating a peaceful politics.

**Proposition 1:** Critical pedagogy is the methodology most consistent with the transformative goals of peace education and human rights learning.

The theories and practices we have learned from Paulo Freire (Freire 2007) are the conceptual and methodological heart of the most effective peace learning and peace politics. I so argue largely because I see his work as the primary model of a process in which learning is politics and politics can be learning. While this perception may be peculiar to my personal views on peace education, that Freire is the founder of contemporary critical pedagogy is widely acknowledged among all who practice critical pedagogy, whether in the field of peace education or not.

Peace educators who teach so as to cultivate the values of civility, reason and the capacity of reasoning see these value and this capacity as basic to education for reconstructive practice of global citizenship and to preparation for participation in global as well

as national politics of change.<sup>2</sup> Peace education's commitment to change toward reducing violence and vulnerability through dialogic critical analysis of political and social structures and relationships distinguish it from standard citizenship education. The political skills of authentic dialogue or civil discourses of difference are not usually cultivated beyond instruction on the general principles and stances of the leading political parties and the skills of the dualistic discourse of debate, a format in which civility has become the casualty of contemporary pit-bull politics. Public education has not provided a hospitable environment for critical learning, particularly as it might refer to reasoned reflection on alternatives to the prevailing order. I believe that it is in some degree reluctance to risk the consequences of critical thinking and the open inquiry it cultivates that leads some to insist that education and learning are synonymous, opting for education as the safer usage. This reluctance exists among educators as well as politicians. We are not always so eager to open our own behaviors and values to the critical challenges that may lurk in open inquiry.

Peace educators who argue for the essential and integral relationship between pedagogy and purpose might summarize the distinction between ordinary civic education and peace education as similar to the distinctions between the generally held notions of the purposes of education in contrast to those of learning as espoused by human rights learning advocates. One very significant distinction is between formative vis-à-vis transformative approaches. The purpose of education is generally held to be formative, guiding formation, inculcating information and skills so as to enable the learners to function in the system as it is. The purpose of learning, as peace education seeks to cultivate it, is transformative, drawing from within learners capacities to envision and affect change and helping them to develop the capacity to transform the existing system. The determining factor in most formal education is the intent of the educating agent. In learning it is the intent of the learner. The most influential factor in transformative learning is the conscious, reflective experience of the learner. The cultivation of learning strives toward the development of au-

2 I should like to acknowledge as well John Dewey largely as interpreted by Lawrence Metcalf (1968) whose work on reflective teaching has had significant influence on my own concepts and practice of critical pedagogy.

tonomy of thought, the *sine qua non* of preparation for constructive civic participation in an authentically democratic political system. Learning-centered peace education acknowledges learners as subjects of rights applicable in the learning setting as in all social arenas. Learning directed approaches are consistent with the value of personal autonomy that democratic systems purport to protect, the same value that led to the articulation of *First Generation Political and Civil Human Rights* in terms of the individual person. Fully internalized learning (i. e. learning that is demonstrably integrated into the thinking and behaviors of the learners) is not the inevitable product of education originated outside the learner. It derives from within the learner; a circumstance that requires methods and pedagogies very different from those that characterize information based instructional education to live in the world as it is. The true art of teaching lies in the capacity of the teacher to draw out the intent of the learner, to bring it to the consciousness of the individual learner and co-learners in the learning setting as well as the teacher. Effective teaching comprises moments of convergence of intentions, the instructional intention of the teacher with the learning intention of the student. It integrates that convergence into other such convergences to produce common learning for all in the group; learning to which all contribute and from which all receive elements of their own individual learning. It honors the individual as it cultivates a communal environment. An educator in »leading forth« – the Latin root of the verb *to educate* – learners helps individuals to form learning communities through dialogues and sharing of intentions and arranging them so as to form common learning purposes. Such a process is what I have taken to be the intention of Freire in his role as educating agent. Such is certainly the essence of what I have come to perceive as human rights learning, and wherein I see human rights learning as pedagogically consistent with peace education.

**Proposition 2:** Inquiry is the teaching mode most consistent with the principles and purposes of critical learning.

Peace educators seek to devise pedagogies that enable them to draw out learners' intentions, then to discern the point of engagement at which the learner can undertake critical reflection on the subject

matter as the basis on which to enter into dialogue with others for shared critique and communal inquiry into responses to the problems being addressed. For example, in human rights learning these responses might relate to how given violations can be overcome or avoided and how to pursue social change to prevent such violations from recurring in the future; or they may analyze forms of violence and/or explore the structural causes of the vulnerability that underlies so many human rights violations. Both human rights learning and the pedagogies of peace education are diagnostic and prescriptive and frequently speculative processes – raising issue of what, why, how and what if – that call for communal discourse preceded by individual reflection on the substance of the issue under study. While the substance can be introduced by reading and/or lecture, acquisition of the relevant information is but an instrument of or medium for the learning. The central learning mechanism is a question, a question that engages the learner with the substance; describing, assessing, diagnosing and prescribing. The core question or query formulated from the general problematic which is explored through a series of related queries derived from the component sub-problems that comprise the problematic.

A learning process of reflection and dialogue is mediated through the formation and consideration of systematically constructed analytic and valuing questions. Critical thinking derives from confronting such questions, most effective when formed to produce a variety of responses that facilitate the consideration of multiple, often complex possibilities. A capacity for critical thinking encourages learners to form their own responses to the problems confronted, rather than expecting answers to be included in the curriculum or provided by the instructor. The capacity to devise cogent questions, queries that can produce multiple responses is one that peace educators seek to develop so as to perfect their skills of learning facilitation and extend their capacities for dealing with open critical inquiry.

We also seek to develop our own capacities for risk, perhaps preparing ourselves for the courageous creative politics of peace, but more directly professional, to undertake a similar process in our classrooms. When teaching from the open ended question, and deliberately cultivating multiple and varied responses, the teacher relinquishes sole control over the content and direction of discus-

sion, a situation many educators find intimidating. Yet like many risky endeavors, it also can be exhilarating as the learning experience of the teacher is enriched and extended. Sometimes, especially when totally fresh and new possibilities are proposed by students, it can be down right thrilling. I refer to this pedagogical risk taking of fully open inquiry – as opposed to the assurance of a scripted curriculum – as »teaching without a net«. As high wire performers and their audiences find working without a net thrilling rather than just entertaining, so too, this form of teaching – requiring even more preparation than a transfer type pedagogy – is very professionally and personally rewarding. It is also analogous to the joys of playing and listening to jazz. It is communal creativity without limits; but, like jazz, is not without form and discipline; in the case of teaching the form and discipline are the rigorous standards of evidence and reason, central to responsible critical inquiry.

Critical learning has the potential to capacitate learners to live so as to move the world toward what it might become, toward the holistic vision of a social order based on human dignity that inspired the articulation of human rights in the first place. Human rights as the articulation of the characteristics of a world no longer tortured by violence and vulnerability give form to the vision and serve to deepen the understanding of the injustices of present societies. Inquiring into the means to achieve the vision within a holistic framework of human rights enables the learners to hold in mind two or more possible sets of social conditions, what is and what could be. This inquiry cultivates thinking in multiple possibilities, a step away from the limits of the reductionism and dualism of political realism. Most importantly, it helps to inspire hope that these limits can be transcended.

Hope is the energy source for all transformative learning and politics. It comes as we see the possibilities for outward change that lay in the inner reflections shared in the Freirean dialogue. The process of shared reflection contribute to internalizing human rights values, motivating learners to acquire the knowledge and to develop the mastery of the political skills and social strategies to actualize the values in their own lives and societies, as in the larger world. Human rights learning requires the facilitation of active, participatory, reflective and applied learning. It demands raising the hard questions with open minds, civil tongues and hope-

ful hearts. Such reflection and questioning is preparation for the practice of the politics of peace, and the source of adherence to human rights as both goals of and guide lines for peaceful politics.

Peace educators cannot claim to know just how to initiate and implement such a politics as a means to peace or the realization of human rights. Neither peace education pedagogy nor human rights learning, though based on sound, well researched substantive knowledge of various aspects of the problematic have any assured resolutions to offer to the multiple and complex issues involved. Nor do they have readily applicable responses to the questions of how to achieve the reduction and ultimate elimination of violence and vulnerability. We have some guiding principles (human rights), repertoires of problem solving skills, methods for reflective, well reasoned dialogue, and nonviolent conflict resolution strategies among other peacemaking possibilities. We tend to believe we can devise more and to assert that where the necessary political and pedagogic alternatives do not exist, they can be invented. We have profound faith in the human imagination and capacity to learn. But we do not purport to »have the answers«. We tend to see the task as one of perfecting the questions about the human condition, its origins and possible futures. Perhaps we turn from the transfer model because we see that we have little that can be transferred. We do, however, have means to elicit the critical reflection that is essential to perfecting the questions.

### 3. Summary Proposition

*The concluding summary proposition is: Holistic frameworks and critical reflection are consistent with and contribute to transformation toward the actualization of human dignity.*

This *International Year for Human Rights Learning* 2009 is timely in the attention it brings to some of the most urgent political challenges faced by peace educators. It sheds light on the forms of Freirean pedagogy in which our field has been most active in the past few years, calling attention to its ultimate purpose, contributing to bringing about a world in which all can be human.

There may be nothing more human than the impulse to learn, to understand the realities in which we live, to seek the capacity to

shape those realities to what we perceive to be conditions conducive to living in dignity. It is just this impulse that I believe leads us to be educators, persons who wish to devote their human talents and energies to clarifying the means to develop the capacities to realize our own humanity and assure the same opportunities for others. It is into this quest that we seek to lead forth the learners entrusted to us.

The history of all that is good in education can be interpreted as the efforts of society to improve and make more effective the ways in which we lead forth to the benefit of the learners and the societies in which they experience their humanity. Throughout most of what we know of human experience these efforts have been made the more difficult by conditions of both unavoidable and imposed ignorance, an oppression resulting from the correlative obstacle of the denial of the humanity of many by the few. The genius and the great contribution of human rights is that it (i. e. human rights taken as a whole) vindicates our rejection of this notion of limits to humanity, to human potential and to the members of the human family who may claim and enjoy their full humanity.

We are becoming aware of ways in which we may – even in the face of these limits imposed and upheld by structures of power – lead forth our own and our students’ capacities to shape new realities. Paramount among these ways are holism and critical learning: the holism that enables is to see both the full dimensions of the limits and obstacles to our full humanity, as well as the range of multiple possibilities to overcome them; and the modes of critical learning that can cultivate our capacities to affect transformative change.

It is *holism*, *critical learning* and a *commitment to transformative change* that distinguish critical inquiry based human rights learning from information based human rights education, making human rights learning integral to peace education. The possibilities opened by these three attributes of human rights learning call us to risk undertaking the politically sensitive task of entering into authentic and transparent dialogue with power, so that we may learn together the way to transformative change. Such a process would be fully sensitive to words such as education and learning and how they affect our thinking and shape our actions and control our politics. Such a politics would understand that education per se does

not necessarily produce socially constructive learning, so that all means available must be used to engage ever wider populations in critical learning. Above all, we as educators must reclaim and redefine the language of education from that of an instrument for the communication of limited, selective knowledge to one for the creation of multiplicities of new knowledge. As peace educators we can approach this process through the Freirean mode of human rights learning. As Martin Luther King said in his statement denouncing the Vietnam War, we live in a time of »the urgency of now« (King 1967). There is much at stake and much to be gained by the way we work in what remains of this *International Year of Human Rights Learning*.

## References

- Freire, Paulo. (2007): *The Pedagogy of the Oppressed*. New York: Continuum.
- Hans, Asha and Reardon, Eds. (2010 forthcoming) *Human Security: Challenging Patriarchal Violence*. New Delhi: Routledge.
- King, Martin Luther, Jr. (1967): »*Beyond Vietnam: A Time to Break the Silence*«, a speech at the Riverside Church, New York, NY, April 4, 1967. Retrieved from [www.riversidechurch.org](http://www.riversidechurch.org).
- Metcalf, Lawrence and Hunt, Maurice (1968): *Teaching High School Social Studies, 2<sup>nd</sup> Edition*. New York: Harper & Row.
- Reardon, Betty A. (2001) *Education for a Culture of Peace in a Gender Perspective*. Paris: UNESCO PRESS.
- United Nations.(2000) *United Nations Millennium Development Goals*. Available at [http:// www.undp.org/mdg](http://www.undp.org/mdg).
- UN Secretary General. (2002) (A/57/124) *Report on Disarmament and Non-proliferation Education*. Available at [http:// disarmament.un.org.edu](http://disarmament.un.org.edu).
- UNESCO (1994): *Integrated Framework of Action for Education, for Peace, Human Rights and Democracy*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (1980): *Final Document of the World Congress on Disarmament Education*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (1993): *World Congress on Human Rights*. Paris: UNESCO.
- United Nations General Assembly Resolution A/Res/40/184. December 1994. *Resolution on the United Nations Decade for Human Rights Education, 1995–2005*. New York: United Nations.
- United Nations General Assembly Resolution A/Res/62/171. October 2008. *Declaration of the International Year of Human Rights Learning*. New York: United Nations.

Raimund Pehm

## Menschenrechtsbildung, Menschenrechtslernen und die Frage der Begrifflichkeit

### Zehn Thesen

Menschenrechtsbildung hat Konjunktur, zumindest als Begriff. Nach der »Dekade für Menschenrechtsbildung« schickten die Vereinten Nationen zu ihrer Förderung ein »Weltprogramm« auf den Weg, das 2009 durch ein »Internationales Jahr des Menschenrechtslernens« ergänzt wurde. Die Namensgebung sorgte im deutschsprachigen Bereich freilich zunächst eher für Irritation – und lenkte damit die Aufmerksamkeit auf ein gerade in diesem Raum festzustellendes menschenrechtspädagogisches Theoriedefizit, auf das in den letzten Jahren vor allem Claudia Lohrenscheit (etwa 2004) wiederholt hingewiesen hat. Was genau ist Menschenrechtsbildung? Wie ist, auch im Vergleich zu diesem Begriff, der im Deutschen bisher gänzlich unübliche Terminus des Menschenrechtslernens näher zu bestimmen? Und: Wie ist das Verhältnis zwischen spezifisch menschenrechtspädagogischen und allgemeineren Begriffen, wie sie in der Erziehungs- und Bildungswissenschaft verwendet werden, zu charakterisieren?

Im Folgenden soll in zehn Thesen versucht werden, einige (an anderer Stelle noch ausführlicher auszuarbeitende) Antworten auf diese Fragen in ihren Grundzügen zu skizzieren und so zu einer Klärung des bislang widersprüchlichen Verhältnisses zwischen menschenrechtspädagogischer und erziehungswissenschaftlicher Terminologie beizutragen.

#### 1

Der Begriff der *Menschenrechtsbildung* wird überwiegend mithilfe von mehr oder weniger konkreten Zielformulierungen definiert. Diese Vorgehensweise ist nicht unproblematisch. Zum einen wird Menschenrechtsbildung dadurch bereits definitorisch anfällig für ideologischen Streit: Eine Zielformulierung ohne vorhergehende Klärung des genauen Gegenstandsbereiches wird in der Praxis notgedrungen aus dem jeweiligen (und zwangsläufig einseitigen) Standort abgeleitet werden (vgl. Flowers 2004). Zum anderen

wird damit das allgemeine Aufgabenfeld von Menschenrechtsbildung erst *nach* der Fixierung der konkreten Ziele geklärt und so der zweite vor dem ersten Schritt gesetzt. Ergebnis sind nicht selten Begriffsbestimmungen, welche die Möglichkeiten von Menschenrechtsbildung je nach Standort und damit verbundenem Interesse gezielt unter- oder enthusiastisch überschätzen. Vor allem im letztgenannten Fall – etwa, wenn Menschenrechtsbildung die Aufgabe der Schaffung einer weltumspannenden »Menschenrechtskultur« angetragen wird – ist damit häufig und sicherlich ungewollt eine Verschiebung der Zuständigkeit für die Verbreitung und Weiterentwicklung der Menschenrechte von der Politik hin zur Pädagogik verbunden. Eine skeptisch-realistische Bestimmung von Menschenrechtsbildung, die weitgehend standortunabhängig konsensfähig ist, scheint mir daher unerlässlich. Eine frühere Arbeitsdefinition (Pehm 2008, S. 5) weiterführend, möchte ich daher vorschlagen, mit Menschenrechtsbildung jene im Geiste der Menschenrechte zu setzenden Aktivitäten zu bezeichnen, die mit dem ausdrücklichen Ziel entwickelt werden, handlungsorientierte Kenntnisse über und Verständnis für die der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zugrundeliegenden ethischen Prinzipien, die in dieser Erklärung festgehaltenen Rechte und das darauf aufbauende und sich dynamisch weiterentwickelnde menschenrechtliche Schutzsystem zu vermitteln. Das genaue Ausmaß und der Umfang des so Vermittelten bleibt für die jeweilige Situation zu konkretisieren.

## 2

Dieser allgemeine Menschenrechtsbildungsbegriff kann in der Folge näher bestimmt werden über die zuerst von Lothar Müller (2000) vorgeschlagene Unterscheidung einer Menschenrechtsbildung, welche die Menschenrechte *als solche* und damit explizit zu vermitteln sucht, und einer Menschenrechtsbildung, bei der die Menschenrechte nur indirekt »mit enthalten« sind, also »implizit« bleiben. Der Begriff der »expliziten Erziehung« wird in der Erziehungswissenschaft üblicherweise im Sinne der so genannten »intentionalen Erziehung« verwendet, mit der jener Erziehungsprozess benannt wird, der bewusst und »mit bestimmten Absichten verbunden ist, unabhängig davon, welche einzelnen Ziele gesetzt werden und ob die Ziele tatsächlich erreicht werden oder nicht« (Schröder 2001, S. 171). *Explizite Menschenrechtsbildung* ist deshalb

(und unabhängig von der jeweiligen Lernumgebung) als Menschenrechtsbildung im Sinne der oben vorgenommenen allgemeinen Definition zu fassen, die den Akzent klar auf den Rechtsbezug setzt und die Menschenrechte daher auch als Rechte zu vermitteln sucht. Sie orientiert sich damit an den von der Arbeitsgruppe Menschenrechte im Forum Menschenrechte (2005) formulierten Standards für schulische Menschenrechtsbildung.

### 3

Weniger eindeutig ist in der Erziehungswissenschaft der Begriff der »impliziten Erziehung« und Bildung. Implizite Erziehung wird in Anknüpfung an Pierre Bourdieus Habituskonzept teils in der auf Bourdieu zurückgehenden begrifflichen Fassung als »implizite Pädagogik« verwendet; sie bezeichnet in diesem Fall pädagogisch irgendwie und irgendwann wirksame »Einflüsse«, mit denen die praktischen Grundzüge einer Kultur oder Teilkultur »eingepägt« werden (exemplarisch: Böhnisch 1996). Daneben ist implizite Erziehung als »implizite Bildung« im Sinne einer wenig beachteten »Alltagsbildung« (Rauschenbach 2007) oder auch – hier tatsächlich in der begrifflichen Fassung als implizite Erziehung – als Summe »all jener Formen der beschreibbaren, aber nicht notwendigerweise beabsichtigten oder reflektierten Einwirkung durch abiotische, biotische und soziale Einflussgrößen (z. B. Klima, Lebensraum, Lebensweise, Kinderspielgruppe, soziale Schichtung)« (Krebs 2001, S. 36) in Gebrauch. Diese Verwendungsweisen stehen dem Sozialisationsbegriff und dem für ähnliche Prozesse gängigen erziehungswissenschaftlichen Terminus der »funktionalen Erziehung« erkennbar nahe. Mit letztgenanntem Begriff werden üblicherweise jene Erziehungsprozesse bezeichnet, welche »ohne bestimmte Absichtssetzung oder -erklärung des Erziehenden sich einstellen, häufig sogar ohne dass sich der Erzieher einer Erziehungswirkung bewusst ist« (Schröder 2001, S. 171). Funktionale Erziehung und Sozialisation können jedoch nicht einfach gleichgesetzt werden: Gegenüber dem Sozialisationsbegriff fokussiert der Erziehungsbegriff stärker das pädagogische Geschehen zwischen zwei Menschen.

Bei der begrifflichen Fassung einer *impliziten Menschenrechtsbildung* sollte dies meines Erachtens noch deutlich stärker in den Vordergrund gerückt werden. Als implizite Menschenrechtsbildung wäre dann Anknüpfung an Müller (2000) und Präzisierung einer

eigenen Formulierung (Pehm 2008, S. 53) Menschenrechtsbildung in einem weiteren Sinn zu bezeichnen, bei der – unabhängig von der konkreten Lernumgebung – die theoretische und/oder praktische Thematisierung und Erschließung von zumindest drei der vier menschenrechtlichen Grundprinzipien der Freiheit, Gleichheit, Solidarität und (als fundierender Querschnittsdimension) der Menschenwürde angestrebt und Prozesse impliziten Menschenrechtslernens (vgl. These 8) angeregt und gefördert werden. Die oben erwähnten Standards schulischer Menschenrechtsbildung (vgl. Arbeitsgruppe 2005) können mit impliziter Menschenrechtsbildung damit letztlich nicht erfüllt werden.

#### 4

Eine Entsprechung für den allgemeinen Begriff der funktionalen Erziehung liegt meines Erachtens mit der von Müller (2000) erstmals vorgeschlagenen *menschenrechtlichen Erziehung und Bildung* vor. Diese kann als Erziehung und Bildung »im Geiste der Menschenrechte« und damit unter Achtung der erwähnten menschenrechtlichen Grundprinzipien näher bestimmt werden. Menschenrechtliche Erziehung und Bildung spricht damit vor allem den auf einer vorbildhaften menschenrechtlichen Grundhaltung basierenden praktischen Umgang miteinander an: das »Leben« der Menschenrechte, die konkrete Erfahrung dieser Lebensweise und perspektivisch auch die dadurch anzuregende und zu fördernde Bildung eines »menschenrechtlichen Habitus«.

#### 5

Das Verhältnis von ex- und impliziter Menschenrechtsbildung sowie menschenrechtlicher Erziehung und Bildung zueinander kann mit dem Bild einer Frucht veranschaulicht werden: Explizite Menschenrechtsbildung bildet die äußere, widerstandsfähige Schale, welche den weicheren inneren Bereich – jenen der impliziten Menschenrechtsbildung – sowie den keimfähigen Kern der menschenrechtlichen Erziehung und Bildung umhüllt und schützt.

#### 6

Der Begriff des *Menschenrechtslernens* stellt im Unterschied zu jenem der Menschenrechtsbildung auf das Subjekt und seine Lernprozesse ab. Er fokussiert damit auch Bereiche, die einer Didakti-

sierung weitgehend entzogen sind. Den in der Lernpsychologie üblichen Lernbegriff (vgl. Klix 1996; Schermer 2006) aufgreifend kann Menschenrechtslernen grundsätzlich als jede durch Erfahrung und/oder Übung ausgelöste, zeitlich länger verfügbare Veränderung von erkenntnis- und verhaltensrelevantem menschenrechtsbezogenem Gedächtnisbesitz definiert werden.

## 7

Dieser allgemeine Begriff von Menschenrechtslernen kann – analog zur Menschenrechtsbildung – mithilfe der Begriffe des expliziten und des impliziten Lernens weiter differenziert werden. Als »explizites Lernen« wird im Fachdiskurs Lernen im oben dargelegten Sinn verstanden, bei dem sich die Aufmerksamkeit der Lernenden auf den Lerninhalt und den Lernprozess selbst richtet. Lernen wird in diesem Fall von den Lernenden bewusst als solches wahrgenommen und ist damit beschreib- und begründbar (vgl. Straka/Macke 2005, S. 191). *Explizites Menschenrechtslernen* ist daher begrifflich als Menschenrechtslernen zu fassen, bei dem sich die Aufmerksamkeit der Lernenden reflexiv auf das Lernen über, für und durch die ausdrücklich als Rechte verstandenen Menschenrechte, das auf ihnen aufbauende, sich dynamisch entwickelnde menschenrechtliche Schutzsystem und die mit ihnen verbundenen ethischen Prinzipien richtet.

## 8

Die nähere Bestimmung des impliziten Lernbegriffs ist dagegen wesentlich problematischer. Zwar besteht im darauf bezogenen kognitionspsychologischen Diskurs weitgehend Einigkeit darüber, dass implizites Lernen jene Lernprozesse begrifflich zu erfassen sucht, die als solche zunächst nicht direkt beschrieben und deren Ergebnisse zunächst auch nicht mit Worten zum Ausdruck gebracht werden können (vgl. Perrig 1996, S. 212 f.). Die nähere Charakterisierung impliziten Lernens ist jedoch durchaus umstritten: Die lange verbreitete Definition dieses Lernmodus' als »unbewusst« wird zunehmend als ungerechtfertigt kritisiert (exemplarisch: Frensch 1998). Auch die teils ersatzweise vorgenommene Bestimmung impliziten Lernens als »nicht intentional« wird immer öfter als empirisch bislang nicht gerechtfertigt zurückgewiesen (exemplarisch: Frensch et al. 2000). Als erster hat wohl Michael Polanyi (1985, S. 15 und S. 24 f.) überzeugend dargelegt, dass

implizites Lernen nicht einfach unbewusst, unbeabsichtigt und wie »automatisch« erfolgt, sondern aktiv, konstruktiv, wenigstens teilintentional und mit konzentrierter Beteiligung der Lernenden am Lernprozess. Allerdings: Im Unterschied zum expliziten Lernen ist diese Konzentration dabei nicht innen-, sondern außengerichtet (Neuweg 1999, S. 34). Bei impliziten Lernprozessen richtet sich die Aufmerksamkeit der Lernenden also nicht reflektierend auf das Lernziel, den Lernvorgang und die dabei bearbeiteten Lerninhalte, sondern auf die Ausführung der ihnen zugrundeliegenden Primärhandlung. Lernprozess und Lernergebnis sind daher als solche zunächst kaum verbalisierbar.

*Implizites Menschenrechtslernen* ist folglich begrifflich nur als Menschenrechtslernen in einem weiteren Sinn zu fassen, bei dem sich die Aufmerksamkeit der Lernenden primär auf die Bewältigung einer menschenrechtsrelevanten Handlung oder Erfahrung richtet. Der damit verbundene Lernvorgang und die menschenrechtsbezogenen Lerninhalte rücken gegenüber der Handlungsausführung klar in den Hintergrund. Die den Menschenrechten zugrundeliegenden ethischen Prinzipien und die damit verbundenen Haltungen und Verhaltensweisen schließt implizites Menschenrechtslernen zwar ein, nicht jedoch die Menschenrechte als *Rechte* und das mit ihnen verbundene menschenrechtliche Schutzsystem.

## 9

Implizites und explizites Menschenrechtslernen sind – so wie diese beiden Lernmodi im allgemeinen (vgl. Cleeremans/Jiménez 2002) – nicht als voneinander weitgehend unabhängige Lerntypen einander gegenüberzustellen, sondern als mehr oder weniger extreme Ausprägungen auf einem Kontinuum zu betrachten. Sie können zudem im Rahmen ein und desselben Lernprozesses als zumindest teilweise miteinander verflochten gedacht werden (vgl. Cleeremans 2002, S. 8; ähnlich bereits Polanyi 1985, S. 27). Nicht von ungefähr spricht Wehner (2001, S. 183) in diesem Zusammenhang von »zwei Seiten einer Medaille« und findet damit ein Bild, das dem Charakter der Verflechtung zwar nicht völlig gerecht wird, jedoch gerade für die menschenrechtspädagogische Praxis mit einer eingängigen Formulierung veranschaulicht, dass neben dem Expliziten auch die (unter Umständen konträr ausgerichteten) impliziten Aspekte unsere Aufmerksamkeit finden sollten.

10

Für eine weitere Differenzierung von Menschenrechtslernen ist es meines Erachtens sinnvoll, quer zum ex- und impliziten Lernmodus den Formalisierungs- und Institutionalisierungsgrad von Lernen und damit die Lernumgebungen zu fokussieren. Auf diese Weise wird an den freilich äußerst widersprüchlichen Diskurs rund um formelles, non-formelles und informelles Lernen angeknüpft. Da in der Debatte rund um das so genannte informelle Lernen bislang selbst in grundsätzlichen Fragen – etwa jener nach der bloßen Existenz des Phänomens – keinerlei Konsens erzielt werden konnte (zusammenfassend vgl. hierzu Zürcher 2007, S. 43 f.), scheint es mir für die menschenrechtspädagogische Begrifflichkeit sinnvoll, einem unter anderem von Straka (2000, S. 23) vorgelegten Vorschlag zu folgen und von vornherein von *Menschenrechtslernen in formalen, non-formalen und informellen Lernumgebungen* zu sprechen. Eine solche, begrifflich auf die formale Gestaltung von Lernprozessen beschränkte Formulierung entspricht nicht nur der eigentlichen Wortbedeutung, sie überschneidet sich inhaltlich auch nicht mit den bereits durch andere Begriffe erfassten verschiedenen Lernmodi.

Menschenrechtslernen in formalen Lernumgebungen ist dann als hinsichtlich des Lernmodus' noch nicht näher bestimmtes Menschenrechtslernen zu verstehen, das in öffentlichen (oder öffentlich kontrollierten) Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen erfolgt und durch diese mithilfe verbindlicher Curricula klar zu regeln versucht wird. Menschenrechtslernen in non-formalen Lernumgebungen ist analog als jenes Menschenrechtslernen anzusehen, das in außerhalb des formalen Bildungssystems verorteten Einrichtungen erfolgt und von diesen (oder den für sie tätigen PädagogInnen) stärker oder weniger stark geregelt wird. Menschenrechtslernen in informellen Lernumgebungen schließlich ist jedes Menschenrechtslernen, das von Dritten »ungeregt« unter anderem am Arbeitsplatz sowie in den unterschiedlichen Bereichen des Alltagslebens geschieht.

### Nachbemerkung

Die im Deutschen bislang kaum geläufige begriffliche Differenzierung zwischen Menschenrechtsbildung und Menschenrechtslernen stellt einen meines Erachtens wichtigen Schritt in der menschenrechtspädagogischen Theoriebildung dar. Sie ist jedoch auch für die Didaktik (und indirekt für die pädagogische Praxis) von ei-

niger Relevanz, ermöglicht sie es doch, menschenrechtsbezogene Lernprozesse ins Blickfeld zu rücken, die der Aufmerksamkeit ansonsten weitgehend entzogen sind. Wenn das »Internationale Jahr des Menschenrechtslernens« durch seine Benennung und die dadurch anfänglich ausgelöste Irritation – übrigens eine zentrale Bewegungsform von Lernen – hier zu einer Weiterentwicklung beitragen konnte, ist damit im Grunde erreicht, was durch vergleichbare globale Kampagnen erreicht werden kann: Auf Staatenebene zeigen diese letztlich kaum Wirkung (vgl. Mihr/Schmitz 2007), sie sind jedoch in der Lage, neue Aspekte in den Fachdiskurs einzuspeisen und insbesondere auf methodisch-didaktischer Ebene zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen beizutragen.

### Literatur

- Arbeitsgruppe Menschenrechtsbildung im Forum Menschenrechte (Hrsg.): Standards der Menschenrechtsbildung in Schulen. Berlin: Forum Menschenrechte 2005.
- Böhnisch, Lothar: Das Habituskonzept und die implizite Pädagogik. In: Ders.: Pädagogische Soziologie. Eine Einführung. Weinheim-München: Juventa 1996, S. 55–60.
- Cleeremans, Axel: Handlung und Bewusstsein: Ein Rahmenkonzept für den Fertigkeitserwerb. In: *psychologie und sport* 9 (1), 2002, S. 2–19.
- Cleeremans, Axel/Luis Jiménez: Implicit learning and consciousness: A graded, dynamic perspective. In: Robert M. French/Axel Cleeremans (eds.): *Implicit learning and consciousness: An empirical, philosophical and computational consensus in the making*. Hove: Psychology Press 2002, S. 1–40.
- Flowers, Nancy: How to Define Human Rights Education? A Complex Answer to a Simple Question. In: Viola B. Georgi/Michael Seberich (eds.): *International Perspectives in Human Rights Education*. Gütersloh: Bertelsmann Foundation 2004, S. 105–127.
- Frensch, Peter A.: One Concept, Multiple Meanings. On How to Define the Concept of Implicit Learning. In: Michael A. Stadler/Peter A. Frensch (eds.): *Handbook of Implicit Learning*. Thousand Oaks, CA–London–New Delhi: Sage 1998, S. 47–104.
- Frensch, Peter A./Jutta Kray/Axel Buchner: Zur Unterscheidung »impliziten« und »expliziten« menschlichen Lernens: Historische Kontinuität eines Irrweges? In: *Zeitschrift für Psychologie* 208 (3–4), 2000, S. 284–303.
- Klix, Friedhart: Lernen und Denken. In: Joachim Hoffmann/Walter Kintsch (Hrsg.): *Lernen*. Göttingen–Bern–Toronto–Seattle: Hogrefe 1996, S. 529–582.
- Krebs, Uwe: *Erziehung in Traditionalen Kulturen. Quellen und Befunde aus Afrika, Amerika, Asien und Australien 1898–1983*. Berlin: Reimer 2001.
- Lohrenscheit, Claudia: *Das Recht auf Menschenrechtsbildung. Grundlagen und Ansätze einer Pädagogik der Menschenrechte*. Frankfurt am Main–London: IKO 2004.

- Mihr, Anja/Hans Peter Schmitz: Human Rights Education (HRE) and Transnational Activism. In: Human Rights Quarterly 29 (4), 2007, S. 973–993.
- Müller, Lothar: Didaktik der Menschenrechte. Beiträge zur didaktischen Strukturierung von Menschenrechtserziehung in der Schule aus theoretischer und empirischer Perspektive. Trier: Universität Trier (phil. Diss.) 2000. URL: <ub-dok.uni-trier.de/diss/diss10/20010312/20010312.pdf>.
- Neuweg, Georg Hans: Könnerschaft und implizites Wissen. Zur lehr-lerntheoretischen Bedeutung der Erkenntnis- und Wissenstheorie Michael Polanyis. Münster–New York–München–Berlin: Waxmann 1999.
- Pehm, Raimund: Schulische Menschenrechtsbildung in Österreich. Eine empirische Analyse auf der Grundlage von 56 Praxisbeispielen. Wien: Zentrum polis 2008.
- Perrig, Walter J.: Implizites Lernen. In: Joachim Hoffmann/Walter Kintsch (Hrsg.): Lernen. Göttingen–Bern–Toronto–Seattle: Hogrefe 1996, S. 203–234.
- Polanyi, Michael: Implizites Wissen. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1985 (amerik. Orig. 1966).
- Rauschenbach, Thomas: Im Schatten der formalen Bildung. Alltagsbildung als Schlüsselfrage der Zukunft. In: Diskurs Kindheits- und Jugendforschung (4), 2007, S. 439–453.
- Schermer, Franz J.: Lernen und Gedächtnis. 4. überarb. und erw. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer 2006.
- Schröder, Hartwig: Didaktisches Wörterbuch. Wörterbuch der Fachbegriffe von »Abbilddidaktik« bis »Zugpferd-Effekt«. 3. erw. und akt. Aufl., München–Wien: Oldenbourg 2001.
- Straka, Gerald A.: Lernen unter informellen Bedingungen (informelles Lernen). Begriffsbestimmung, Diskussion in Deutschland, Evaluation und Desiderate. In: Arbeitsgemeinschaft Qualitäts-Entwicklungs-Management (Hrsg.): Kompetenzentwicklung 2000: Lernen im Wandel – Wandel durch Lernen. Münster–New York–München–Berlin: Waxmann 2000, S. 15–70.
- Straka, Gerald A./Gerd Macke: Lern-Lehr-Theoretische Didaktisch. 3. Aufl., Münster–New York–München–Berlin: Waxmann 2005.
- Wehner, Theo: »Nicht-explizites Wissen« – die Position der Arbeits- und Organisationspsychologie. In: Forschungsinstitut für anwendungsorientierte Wissensverarbeitung (Hrsg.): Management von nicht-explizitem Wissen: Noch mehr von der Natur lernen. Abschlussbericht Teil 3: Die Sicht verschiedener akademischer Fächer zum Thema des nicht-expliziten Wissens. Ulm: FAW 2001, S. 181–193.
- Zürcher, Reinhard: Informelles Lernen und der Erwerb von Kompetenzen. Theoretische, didaktische und politische Aspekte. Wien: BMUKK 2007.

Josefine Scherling

## Gestaltung von Zukunft in der Menschenrechtsbildung

*»Die Zukunftsfähigkeit des homo sapiens sapiens, des ganzen Menschen mit all seinen physischen, geistigen und emotionalen Potenzialen (und nicht nur seiner Schrumpfgestalt, des homo oeconomicus), muss bei unserem Planen und Handeln höchste Priorität haben und behalten [...] Zukunftsfähigkeit erfordert nicht nur die langfristige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen, sondern auch die Gewährleistung gerechter Gesellschaftsordnungen, die erst ein friedliches Zusammenleben aller Menschen ermöglichen, und den einzelnen Menschen die Chance für ein lebenswertes Leben verschaffen.«*  
(Dürr 2002, S. 9)

### 1. Ziel der Menschenrechtsbildung

Laut UN ist das Ziel der Menschenrechtsbildung der Aufbau einer universalen Kultur der Menschenrechte (siehe A/52/469/Add.1, Paragraph 11 v. 20. 10. 1997); es fehlt allerdings die Ausführung, worin sich eine derartige Kultur zeigt; was macht sie aus? Wie sieht eine Welt-Gesellschaft aus, in der die Einhaltung der Menschenrechte als oberstes Prinzip gesehen wird? Wo müssen Veränderungen stattfinden, um eine optimale Kultur der Menschenrechte gewährleisten zu können? Was macht sie überhaupt erstrebenswert?

»Unless we understand the future for which we are preparing we may do tragic damage to those we teach.« (Toffler 1974, zit. nach Hicks 2004, S. 169)

Bildung allgemein ist immer auf Zukunft ausgelegt. Wichtig ist jedoch, sich genau zu überlegen, welche Art von Zukunft mit Menschenrechtsbildung erreicht werden soll. Wenn darin keine Klarheit besteht, laufen wir Gefahr, gut gemeint, Gegenläufiges zu erreichen. Um dem entgegenzusteuern ist es unabdingbar, vermehrt die Zukunftsperspektive in die Menschenrechtsbildungsarbeit bewusst einzubauen, um auf diese Weise gewisse Aussagen entkräften zu können, in denen Menschenrechtsbildung als sinnloses und utopisches Unterfangen bezeichnet wird.

Ohne den Glauben an die Macht der Menschenrechte und die Möglichkeit einer Realisierung einer Kultur der Menschenrechte würde Menschenrechtsbildung angesichts der vielen Menschenrechtsverletzungen und negativen Zukunftsvorstellungen Verzweiflung säen und Resignation ernten. Es braucht diesen Moment des Lichtes am Ende des Tunnels, um Menschen für die Menschenrechte langfristig zu begeistern und sie nicht sprach- und ideenlos zurückzulassen in einer Welt der Grausamkeiten.

Diese Möglichkeit einer Transformation der Welt hin zum »Humanum« (Bloch) ist unerlässlich für die Menschenrechtsbildung, stellt dieser »Traum nach Humanisierung« (Freire 2007, S. 68) ja ein weltimmanentes Ziel dar, d. h. ein Ziel mit diesseitiger Erwartung, das getragen wird vom Glauben »[...] an die menschliche Gemeinschaft und deren in Entwicklung begriffene Verfahrensweisen, an die Aussichten der vielgliedrigen Erkenntnisbestrebungen und moralischen Hoffnungen« (Baier zit. nach Rorty 1994, S. 75).

Hutchinson fordert darum eine Neukonzeptionierung der Menschenrechte »[...] in ways that contain explicit and implicit images of preferred futures« (Hutchinson 1996, S. 182). Diese Forderung wäre auch ein wichtiger Auftrag für die Weiterentwicklung von Menschenrechtsbildung.

## 2. Zukunftsbilder

Wie Konrad Paul Liessmann feststellt, ist der heute verwendete Zukunftsbegriff sehr eng mit technischen Innovationen und ihren Märkten verbunden. »Nur im Zusammenhang mit neuen Produkten, neuen Techniken, neuen Technologiezweigen und neuen Märkten lässt sich aktuell über Zukunft sprechen. Zukunft haben die Telekommunikationsindustrien und die Biotechnologien, Zukunft haben E-Commerce und Genetik, Zukunft haben Hirnforschung und Nanotechnologie, Zukunft haben die Märkte in Osteuropa und Südostasien. Diese Koppelung von Zukunft an Markt und Technik unterscheidet den modernen Zukunftsbegriff übrigens von dem älteren Begriff der Utopie, der in erster Linie auf die Perspektive einer anderen Sozialordnung setzte.« (Liessmann 2007, S. 11) Wir leben demnach in einer Welt der »science fiction«, in der die Zukunftsperspektive, die schöpferische Kraft

von Alternativen im gesellschaftlichen Kontext – die »social fiction«<sup>1</sup> oder »social imagination« (Boulding 1988, S. 116) verloren gegangen ist. Es fällt uns sehr schwer, uns andere als die derzeit existierenden Gesellschaftsformen mit all ihren Institutionalisierungen vorzustellen; doch gerade dies kann ein inhaltlicher Schwerpunkt der Menschenrechtsbildung sein. Durch Menschenrechtsbildung ist es möglich und erstrebenswert, eine Gesellschaft denkbar und erlebbar zu machen, in der die Einhaltung der Menschenrechte als selbstverständlich erachtet wird. Diese Welt, in der eine Kultur der Menschenrechte gelebt wird, muss jedoch zuerst in den Köpfen der Menschen entstehen, bevor für ihre Umsetzung gehandelt werden kann. Gerade heute, in einer Welt, in der »das Leiden an der Zukunft« (Morin 1999, S. 91) auf Grund der steigenden Unsicherheiten ständig zunimmt, kann durch Menschenrechtsbildung ein Beitrag gegen den »Abschied vom Traum einer humaneren Welt« (Freire 2007, S. 53) geleistet werden. Es gilt Widerstand zu leisten gegen einen Determinismus, der jeden Traum in Frage stellt bzw. vernichtet und den Menschen im Gefängnis des Berechenbaren verharren lässt, einem Gefängnis ohne Aussicht auf Alternativen.

### 3. Offenheit der Zukunft und die daraus resultierende Verantwortung

Hans-Peter Dürr spricht in seinem Buch »Für eine zivile Gesellschaft« von einem gewissen Grad der Offenheit von Zukunft, der eine große Gestaltungsmöglichkeit mit sich bringt. »Die Welt wird in jedem Augenblick neu erschaffen, aber vor dem Hintergrund, wie sie vorher war. Nur gewisse Dinge sind vorgezeichnet, die im Wesentlichen von den alten herrühren (...). Alles ist mitbeteiligt an der Gestaltung der Zukunft. Die Zukunft ist nicht etwas, das einfach hereinbricht, sondern die Zukunft wird gestaltet durch das, was jetzt passiert.« (Dürr 2002, S. 19) Es liegt also in unserer Hand, jetzt verantwortungsvoll an der Gestaltung mitzuwirken. Mit diesem Bewusstsein wird die große Bedeutung der Menschenrechtsbildung innerhalb dieses Gestaltungsprozesses ersichtlich: Indem sie für eine Kultur der Menschenrechte eintritt, dient sie als Instrument zur Gestaltung einer

1 Dieser Begriff wurde im Rahmen der Zukunftswerkstätte »Schule der Zukunft« von Werner Wintersteiner geprägt.

qualifizierten Zukunft, einer Zukunft der gelebten Menschenrechte, einer Zukunft des erhofften Friedens. Angesichts der menschlichen Fähigkeit zum absichtsvollen Handeln lautet – so Dürr – die Frage, die wir uns nun stellen müssen, nicht »Was bringt uns die Zukunft?«, sondern »Welche Zukunft wollen wir haben?« und »Wie wollen wir Zukunft gestalten?« (Dürr 2002, S. 82). Nicht passives Warten und Auf-sich-Zukommenlassen, sondern Aktivität auf eine gewollte Zukunft hin ist gefragt. Der Mensch ist verantwortlich für das Werden einer menschengerechten, zukunftsfähigen Weltgesellschaft. Allerdings muss er auch ein Gefühl dafür entwickeln, welche Konsequenzen seine Handlungen mit sich bringen. Die Offenheit der Zukunft könnte sich auch als »Büchse der Pandora« erweisen, wenn nur kurzfristiges Denken, Planen und Handeln ohne uneingeschränkte Achtung aller Menschenrechte erfolgt. Dem »Kantschen Imperativ« muss darum ein Zeithorizont hinzugefügt werden, der in eine berechenbare wirkliche Zukunft weist (vgl. Jonas 2003, S. 37). Hans Jonas formuliert in seinem Buch »Prinzip Verantwortung« diesen erweiterten Imperativ folgendermaßen: »Handle so, dass die Wirkungen deiner Handlung verträglich sind mit der Permanenz echten menschlichen Lebens auf Erden.« (Jonas 2003, S. 36).

Diese persönliche und globale Verantwortung für das Kommende findet sich auch im Artikel 2 der Erklärung zum Recht auf Entwicklung wieder, in dem es heißt:

»Alle Menschen tragen einzeln und gemeinschaftlich Verantwortung für die Entwicklung, wobei die Notwendigkeit der uneingeschränkten Achtung ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie ihre Pflichten gegenüber der Gemeinschaft zu berücksichtigen sind, die allein die freie und volle Entfaltung des Menschen gewährleisten können, und sie sollten daher eine der Entwicklung gemäße politische, soziale und wirtschaftliche Ordnung fördern und schützen.« (A/RES/41/128, Art. 2/2 v. 4. 12. 1986 zit. nach Fritzsche 2004, S. 365)

#### 4. Prinzip Hoffnung

Offenheit bringt nicht nur Verantwortung und ein gewisses Schaudern vor dem, was der Mensch werden könnte (vgl. Jonas 2003, S. 393) mit sich, sondern gibt uns auch guten Grund zur Hoffnung, dass die Vision einer Friedensgesellschaft kein Traum bleibt und da-

mit Kraft und Phantasie für ihre Verwirklichung aufgewendet werden kann. Wenn Menschenrechtsbildung dieses Prinzip Hoffnung bewusst wahrnimmt und darauf ihre Didaktik ausrichtet, wird es ihr gelingen, Menschen langfristig für ihre Sache zu gewinnen.

Gegenwärtig wird Menschenrechtsbildung jedoch oft reduziert auf das Aufzeigen von und die Auseinandersetzung mit Menschenrechtsverletzungen. Dies ist von großer Wichtigkeit und darf nicht vernachlässigt werden; in einer ausschließlichen Beschäftigung mit den Schattenseiten des Menschen jedoch wird der Blick auf die Entwicklungsfähigkeit des Menschen hin zum Guten verstellt; es fehlt ein wesentlicher Aspekt, den der Mensch in seinem Leben braucht, der ihm Kraft gibt, sich intensiv und nachhaltig mit den Menschenrechten zu befassen: die Zuversicht – die Hoffnung, dass sich die Gesellschaft hin zum »eigentlichen Menschsein« wandeln kann. Richtig verstandene Menschenrechtsbildung geht weiter mit einem »Träumen nach vorwärts« (Bloch 1954, S. 20); einem Traum vom »aufrechten Gang« (Bloch 1959, S. 480). Es geht um den Traum einer Welt, wo Menschenrechte nicht nur auf dem Papier stehen und verkündet werden, sondern durch sie wird versucht auf eine Welt hinzuarbeiten, in der sie auch tatsächlich gelebt werden. Dieser Traum wird getragen von einer »Metapher der Weite«, einer »Metapher der horizontalen Ausdehnung« (vgl. Rorty 1994, S. 81) – er betrifft nicht ein einzelnes Individuum, sondern erfährt seine Ausdehnung auf die gesamte Menschheit. Der Andere darf bei der Entwicklung von Utopien nicht in Vergessenheit geraten. Darum ist es von großer Bedeutung im Rahmen der Menschenrechtsbildung eine »Species identity« (Boulding 1988, S. 72) oder »Planetares Bewusstsein« (Morin 1999, S. 43) zu entwickeln: ein Bewusstsein der Interdependenz; wir sind miteinander verbunden und voneinander abhängig; wir existieren nicht als abgeschlossene Individuen, sondern es müsste so weit gehen, dass wir erkennen, dass die Geschichte des Anderen zugleich unsere eigene Geschichte ist (vgl. Rorty 1994, S. 77). Es ist notwendig, einen Erweiterungsprozess anzustreben, im Laufe dessen die Gemeinschaft, für die wir Verantwortung übernehmen, Schritt für Schritt vergrößert wird, bis hin zu einer Weltgesellschaft. Die Idealvorstellung wäre sicherlich, uns in einer Gemeinschaft gleich gesinnter Personen wieder zu finden, »denen es natürlich vorkommt, in einer bestimmten Weise [gemäß den Menschenrechten, Anm.] zu handeln« (Rorty 1994, S. 84).

## 5. Image literacy

Dieses Träumen im Sinne der Menschenrechte unterscheidet sich deutlich vom reinen Fantasiespiel oder vom Tagtraum als eine Art Realitätsflucht (vgl. Boulding 1988, S. 107 f.), das nur das eigene Wohl im Sinne hat. Es ist ein Träumen in globalen Dimensionen, ein »Focused imaging of social Futures« (Boulding 1988, S. 108), das uns gleichzeitig im Hier und Jetzt aktiv werden lässt, um einen Prozess des Wandels initiieren zu können. Wo aber findet sich ein Ort, der diesem Träumen Platz einräumt, wo eine Politik, oder Lehrende, die diese Art der Bildung forcieren?

Heute heißt es überall: »Wir müssen uns an Fakten orientieren!« Alles muss evaluiert und in Zahlen gekleidet werden. Kosten-Nutzen-Rechnungen werden aufgestellt. Ideen, Projekte, die nicht sofort ihre positive Wirkung (für die Wirtschaft) entfalten, werden »eliminiert«, noch ehe ihre eigentliche Arbeit begonnen hat bzw. sie werden erst gar nicht zugelassen. In dieser Welt des »Faktischen« gibt es kaum ein Zeitfenster für das scheinbar »nutzlose« Träumen. Träume sind etwas für Träumer, für Menschen, die nicht in der Welt stehen. Träume gehören nicht in den Lehrplan und werden darum in der Schule vernachlässigt bzw. mit Zahlen erdrückt. Die Jugend muss Denken lernen, Denken in einem festgelegten Rahmen einer Gesellschaft, die sich als realistisch bezeichnet und sich darum nur an dem orientiert, was die Macht fördert und sich auf schnellstem Wege umsetzen und zu Geld machen lässt.

*»What the young need is the chance to give free play to their own imaginations in making other social designs. In fact, if instructed to 'play with their imaginations', students often don't know what to do because there is little in their minds to play with. Little is stored in the memory because they have been taught to rely on looking things up. A trained memory and the art of recall have not been valued by their teachers.«* (Boulding 1988, S. 87)

Aus diesem Grunde spricht sich Boulding für einen notwendigen Erwerb einer »image literacy« (Boulding 1988, S. 86) aus. Es ist die Fähigkeit, Bilder alternativer Zukunftsmöglichkeiten zu generieren, unsere Geschichte als eine »Geschichte der Möglichkeiten« (Freire 2007, S. 43) zu begreifen und in diesem Sinne auch zu handeln, um auf diese Weise der angeblich »vorgezeichneten«, »taken-for-granted« Zukunft zu entkommen. Es gibt nicht nur die auf Grund von Trendanalysen entwickelte »probable future«. Johan Galtung und

Bjerstedt betonen die große Notwendigkeit der Vorstellung anderer Zukunftsvarianten besonders für junge Menschen. Sie plädieren für die Erweiterung einer Zukunftsvorstellung mit »possible« und »preferred futures« – Konzepten (vgl. Gidley 2004, S. 7).

Ziel dieser von Elise Boulding geforderten »image literacy« ist letztendlich die Fähigkeit, eine Welt des Friedens in die eigene Vorstellungskraft aufzunehmen, sie für verwirklicht zu erachten – Frieden zu denken und in Folge dafür einzutreten. Boulding nennt es »capacity for envisioning peaceableness« (Boulding 1988, S. 7). Dieses Ziel ist nicht so utopisch wie gemeinhin behauptet wird, findet sich das prinzipielle Ja zu dieser Möglichkeit etwa auf internationaler Ebene in den Zielen der UNO, die ins Leben gerufen wurde, um den Weltfrieden zu wahren, aber auch in den Menschenrechtsdokumenten, unter anderem im Artikel 7 der Erklärung zum Recht auf Entwicklung, in dem es heißt:

»Alle Staaten sollten sich für die Schaffung, Wahrung und Festigung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit einsetzen [...]«. (A/RES/41/128, Art. 7 v. 4. 12. 1986 zit. nach Fritzsche 2004, S. 366)

Aber auch hier wird keine genaue Vorstellung vermittelt oder angeregt, welche »social architecture« zur Anwendung gelangt. Wer setzt sich in unserer Gesellschaft für etwas ein, worüber er noch kein Bild hat? Wer schafft sich ein Haus an, ohne es vorher zumindest als Plan gesehen zu haben? Menschenrechtsbildung kann sich als Bindeglied zwischen dieser sprachlichen Metaebene und klaren Vorstellungsinhalten verstehen. Ihre Aufgabe besteht unter anderem darin, Begrifflichkeiten, hohle Phrasen mit Inhalten zum Leben zu erwecken, um dadurch konkretes Handeln gewährleisten zu können. Das bedeutet, sie kann den Prozess der Bildergenerierung in Gang setzen und begleiten, damit dieses Welt- haus der Zukunft ein Haus der Menschenrechte und des Friedens wird. Dabei geht es nicht um »Anpassung der je neu heranwachsenden Generation an das Bestehende [...], sondern, [es geht darum] dass mit jeder neuen Generation die Frage aufgeworfen wird und zur Debatte steht, wie die Menschen in der Gesellschaft auf Zukunft hin zusammenleben wollen und sollen und wie alle dazu befähigt werden können, ihren Anteil zur phantasievoll-verantwortlichen Lösung der sich stellenden Herausforderungen einzubringen« (Freire 2007, S. 16).

## 6. »Futures workshops« in der Menschenrechtsbildung –

Entwerfen eines gemeinsamen Hauses der Menschenrechte

Praxisorientierte Möglichkeiten zur Generierung von konkreten Bildern bieten zum Beispiel das von Elise Boulding entwickelte Futures-Workshop-Konzept oder das im deutschen Sprachraum eher bekannte Konzept der Zukunftswerkstätten mit seinem Begründer Robert Jungk. Jungk war der Meinung, dass in Zukunftsfragen nicht nur ExpertInnen eingebunden werden sollten. Im Sinne einer lebendigen Demokratie muss es möglich sein, dass sich jede/r an der Entwerfung und Gestaltung von Zukunftsalternativen aktiv beteiligen kann. (Jungk/Müller 1991) Elise Boulding bezieht sich in ihrer Konzeption der »futures workshops« auf Warren Ziegler, der feststellte, dass zwei Konfliktparteien konstruktiver mit ihrem Problem umgehen, wenn sie sich in eine Zukunft versetzt haben, in der ihr Konflikt bereinigt wurde (vgl. Boulding 1988, S. 110). Bouldings Workshopformat besteht aus sieben Teilen. In einem ersten Schritt, den sie »The Goal Statement: Checking out your own hopes for the world« nennt, geht es darum, sich klar zu werden, welche Fortschritte man sich in der Gesellschaftsordnung in dreißig Jahren wünscht nach dem Motto »What would you like to see achieved in the social order three decades from now«. In unserem Fall sollte die Gesellschaft immer im Lichte der Menschenrechte gesehen werden. Boulding wählt die Zeitspanne von dreißig Jahren aus zwei Gründen: Erstens ist diese Zeitspanne lang genug, dass etwaige wichtige Veränderungen stattgefunden haben und zweitens ist damit noch ein persönlicher Bezug herstellbar, da die meisten diese Zukunft noch erleben werden. In einem zweiten Schritt mit dem Titel »Exercising the imagination: Memories« wird das Erinnern von vergangenen Bildern geübt, das im Laufe des Workshops auf Zukunftsbilder Anwendung findet. Beim nächsten Workshopteil »Moving into the future« verbleiben die TeilnehmerInnen 20–30 Minuten in einer so genannten »Zukunftsgegenwart«, die sie vor ihrem geistigen Auge genau betrachten, um sie im folgenden Teil, der den Titel »Clarification« trägt, den anderen mitzuteilen und zur Diskussion zu stellen. In einem fünften Schritt, dem »Consequence mapping and world construction« werden die Teilnehmenden aufgefordert zuerst alleine, dann in immer größeren Gruppen die Zukunft genauer auszuführen, indem sie Fragen beantworten wie etwa: »[W] hat kind of world is it? How is it ordered; what institutions function and how?« (Boulding 1988, S. 114). Hier werden die Teilnehmenden

vor die Herausforderung gestellt, vage Vorstellungen aufzugeben, um ein konkretes gemeinsames Bild einer Kultur der Menschenrechte zu entwerfen und auf Papier festzuhalten. Die Bilder, die die einzelnen zu Beginn des Workshops entwickelt haben, gelten als Indikatoren für das Funktionieren dieser gewünschten Gesellschaftsordnung. Steht dieses kollektive Bild fest, so wird versucht, im Rahmen des sechsten Workshopsteiles »The future's history«, vom Standpunkt der »Zukunftsgegenwart« aus in Fünfjahresschritten nachzuvollziehen, wie es zu dieser Zukunft gekommen ist. Um dieser Sache das notwendige Gewicht zu verleihen, ist es essenziell abschließend in einer letzten Phase »Action planning in the present« kurz- und langfristige Maßnahmen zu entwickeln, damit das entworfene Bild der Zukunft auch zu einem Bild der Gegenwart wird (vgl. Boulding 1988, S. 113 ff.).

Auf diese Weise kann es gelingen, Klarheit zu bekommen über den Sinn, die Macht und den praktischen Nutzen der Menschenrechte für den Bereich der Gesellschafts- und Zukunftsgestaltung; gleichzeitig hilft es uns, Antwort zu finden auf die zu Beginn gestellten Fragen: Welche Zukunft wollen wir haben? Wie wollen wir Zukunft gestalten? Die Beschäftigung damit trägt dazu bei, dem anfangs erwähnten vagen Ziel der Menschenrechtsbildung – einer Kultur der Menschenrechte – mit gemeinsam entwickelten Bildern eine Gestalt zu verleihen, der man sich alsdann mit Hoffnung und Verantwortung und einer kollektiven Kraft langsam nähern kann. Diese Form der Zukunftsalternativen mit innewohnendem Handlungswillen, die auf Aka Bjerstedt zurückgeht, wird oft als »prospective futures« bezeichnet in Ergänzung zu den bereits erwähnten »probable, possible, preferred futures« Perspektiven (vgl. Gidley 2004, S. 7).

Menschenrechte tragen in sich eine ungeheure Kraft der Veränderung. »[...] in as much as human rights constitute a common ideal to be attained, a sort of utopia, which has no exact equivalent elsewhere within existing social realities, they are bearers of a form of subversion [of taken-for-granted ways of thinking about 'the future'].« (de Senarclens 1983, S. 10, zit. nach: Hutchinson 1996, S. 184) Sie öffnen denen, die sie in ihrem innersten Kern verstehen, die Augen für Zukunftsvarianten anderer Art; dann ist es nicht mehr möglich, sich mit einer vorgegebenen, als unausweichlich deklarierten Zukunft der Gewalt zufrieden zu geben. In der Menschenrechtsbildung sollte der Blick für diese »prospective futures« geöffnet werden, damit das Haus der Zukunft ein Haus wird, in dem es sich für alle zu leben lohnt.

### Bibliographie

- Bloch, Ernst: Das Prinzip Hoffnung, Bd. I. Berlin: Aufbau Verlag 1954.
- Bloch, Ernst: Das Prinzip Hoffnung, Bd. 3. Berlin: Aufbau Verlag 1959.
- Boulding, Elise: Building a global civic culture: educating for an independent world. New York: Teachers College Press 1988.
- De Senarclens, Pierre: Research and teaching of human rights, Bulletin of Peace Proposals, vol. 14, no. 1/1983, S. 7–14, zit. nach: Hutchinson, Francis, P.: Educating Beyond Violent Futures. London–New York: Routledge 1996.
- Dürr, Hans-Peter: Für eine zivile Gesellschaft. München: dtv 2002.
- Jonas, Hans: Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2003.
- Freire, Paulo: Bildung und Hoffnung. Münster–New York–München–Berlin: Waxmann 2007.
- Fritzsche, K. Peter: Menschenrechte. Eine Einführung mit Dokumenten. Paderborn: Schöningh 2004.
- Gidley, Jennifer M, Debra Batemen, Caroline Smith: Futures in Education: Principles, practice and potential. Monograph Series 2004 No. 5. Melbourne: Swinburne Press 2004.
- Hicks, David: Teaching for tomorrow: how can futures studies contribute to peace education?. In: Journal of Peace Education, Vol. 1, No 2, 2004. Taylor & Francis Ltd 2004.
- Hutchinson, Francis, P.: Educating Beyond Violent Futures. London–New York: Routledge 1996.
- Jungk, Robert, Norbert R. Müller: Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation. Heyne-Verlag: München 1991.
- Liessmann, Konrad Paul: Zukunft kommt! Über säkularisierte Heilserwartungen und ihre Enttäuschung. Wien–Graz–Klagenfurt: Styria 2007.
- Morin, Edgar: Heimatland Erde: Versuch einer planetarischen Politik. Wien: Promedia 1999.
- Rorty, Richard: Hoffnung statt Erkenntnis: eine Einführung in die pragmatische Philosophie. Wien: Manz 1994.
- Rorty, Richard: Menschenrechte, Rationalität und Gefühl. In: Shute, Stephen, Susan Hurley (Hrsg.): Die Idee der Menschenrechte, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag 1996.
- Toffler, Alvin: Learning for tomorrow: the role of the future in education. New York: Vintage Books 1974, zit. nach Hicks, David: Teaching for tomorrow: how can futures studies contribute to peace education?. In: Journal of Peace Education, Vol. 1, No 2, Taylor & Francis Ltd 2004.
- UN-Doc A/RES/41/128 (4. 12. 1986): Erklärung zum Recht auf Entwicklung, zit. nach Fritzsche, K. Peter: Menschenrechte. Eine Einführung mit Dokumenten. Paderborn: Schöningh 2004.
- UN-Doc A/52/469/Add. 1 (20. 10. 1997): United Nations Decade for Human Rights Education (1995–2004) and public information activities in the field of human rights: Report of the Secretary-General. Addendum: Guidelines for national plans of action for human rights education.

Cornelia Klepp

## Kinder als Accessoire?

### Internationale Adoptionen als Thema für den Politikunterricht

#### 1. Vorbemerkung

Diskussionen zur nachhaltigen Verbesserung der Politischen Bildung innerhalb des österreichischen Schulsystems sind vor allem in den letzten zwei Jahren vermehrt geführt worden. Basierend auf der Senkung des Wahlalters im Frühling 2007 ist Politische Bildung seit langem erstmals wieder auf der politischen Agenda gestanden und ernsthaft – medial wie auch politisch – diskutiert worden. Im Zuge der so genannten »Demokratie-Initiative« sind mehrere weitreichende Maßnahmen umgesetzt worden. Besonders erwähnenswert – weil im Besonderen die Politische Bildung an Schulen betreffend – sind die Implementierung eines Struktur-Kompetenzmodells »Politische Bildung« (vgl. Krammer, 2008) und die Vorverlegung von Inhalten der Politischen Bildung in die 8. Schulstufe. Die Verwirklichung eines eigenen Faches »Politische Bildung« konnte im Rahmen der Regierungsinitiative leider nicht erreicht werden. D. h. Politische Bildung in der 8. Schulstufe existiert weiterhin »nur« als Fächerkombination mit Geschichte. Parallel dazu gibt es das Unterrichtsprinzip »Politische Bildung«, das – obwohl bereits 1978 erlassen – immer noch Aktualität besitzt, wenn auch bestimmte Formulierungen, wie etwa die Betonung des Österreichbewusstsein überdacht bzw. das Fehlen von Aspekten zum Umgang mit Medien kritisch angemerkt werden müssen.

Im vorliegenden Beitrag soll beispielhaft Einblick in die vielfältigen Methoden der Politikvermittlung gegeben werden. Exemplarisch werden einige Methoden genauer vorgestellt und vor dem Hintergrund »Kinder als Accessoire? Internationale Adoptionen als Thema für den Politikunterricht« entsprechend aufbereitet. Diese Methoden sollen im wesentlichen zwei Kompetenzbereiche ansprechen: zum einen die politische Urteilskompetenz und zum anderen die politische Methodenkompetenz.

Grundsätzlich kann nicht zwischen Methoden der Politischen Bildung und Methoden der anderen Fächer unterschieden werden.

Einzig gibt es Methoden, die für die Politikvermittlung besser oder weniger gut geeignet sind. Unzählige Publikationen zu Methoden in der Politischen Bildung geben hierzu einen sehr guten Überblick (vgl. Breit u. a. 2007, Frech u. a. 2003, Gugel 2003 oder Sander 2005).

Um das Thema »Internationale Adoptionen« bzw. Aspekte des Themas im Unterricht – und damit ist nicht nur die Einbeziehung im Bereich der Politischen Bildung gemeint – für SchülerInnen spannend aufzubereiten, bedarf es einer umsichtigen Planung durch die Lehrperson. Gemäß dem Beutelsbacher Konsens (vgl. Sander 1999, S. 31 f. und Breit 2007, S. 21 ff.) dürfen SchülerInnen nicht hinsichtlich ihrer individuellen Meinungsbildung überwältigt werden. Kontroverse Standpunkte zu einem Thema müssen auch kontrovers dargestellt werden. Ausgehend von diesen Überlegungen ist die Annäherung an das Thema »Internationale Adoptionen« – ein sehr emotionales und medial wie politisch relevantes Thema – für Lehrende eine große Herausforderung und fordert viel Fingerspitzengefühl bzw. muss auch Raum für Diskussionen bieten bzw. diese ermöglichen.

## 2. Kinder aus fernen Ländern als Teil des Lifestyles?

Diskutiert man mit jungen Menschen das Thema »Menschenrechte« so führt dies schnell in eine Diskussion rund um das Thema »Kinderrechte«. Im Gespräch mit einer fünfzehnjährigen Schülerin<sup>1</sup> ist diese Diskussion um einen sehr interessanten Aspekt erweitert worden. Wie sieht es mit den Rechten von Adoptivkindern aus Ländern der Dritten Welt aus? Angelina Jolie und Madonna haben in den letzten Jahren oft weniger auf Grund ihrer Schauspiel- oder Sangeskunst und mehr durch ihre Adoptionslust Aufsehen erregt. Immer mehr Celebrities schmücken sich mit adoptierten Kindern aus fernen Ländern, scheuen dafür so gut wie keine Kosten und umgehen in vielen Fällen auch die jeweiligen gesetzlichen Regelungen in den Ursprungsländern der Kinder (siehe diverse Berichte in der Klatschpresse). Um die Ware »Kind« hat sich in den letzten Jahren ein wahrer Markt entwickelt, der der Prämisse »das Angebot folgt

1 Lieben Dank an Katharina Michenthaler. Ohne ihren konstruktiven Hinweis wäre der Beitrag in dieser Form nie entstanden.

der Nachfrage« folgt. Wie könnte dieses Thema mit Jugendlichen behandelt werden? Welche Methoden bieten sich an? Wie kann im Sinne des kompetenzorientierten Ansatzes agiert werden?

Grundsätzlich muss bei dem Thema davon ausgegangen werden, dass Jugendliche die Berichterstattung der letzten Wochen und Monaten verfolgt haben und die oben genannten Personen kennen. (Im besten Fall haben sie – vor allem wohl Mädchen untereinander – bereits einmal darüber diskutiert und sich eine Meinung gebildet. Demnach bringen die SchülerInnen schon bestimmte Vorstellungen und auch Vorwissen mit.) Aktuell bietet sich ein ungewöhnlicher und provokanter Einstieg in das Thema an. Unterrichtseinstiege sollen einerseits für ein neues Thema sensibilisieren und andererseits zur Diskussion anregen. In diesem Beispiel erscheint der Einstieg vielleicht erst auf den zweiten Blick passend. Anfang Juli 2009 ist der Film »Brüno« in den österreichischen Kinos angelaufen. Der Film – eine so genannte Mockumentary<sup>2</sup> stellt in überzeichneter Form das Leben eines schwulen österreichischen Modejournalisten (gespielt von Sacha Baron Cohen) dar. Vor allem in Österreich hat der Film bereits im Vorfeld kontroverse Diskussionen ausgelöst. In einer Szene sitzt Brüno mit einem Baby auf dem Arm in einem TV-Studio. Das Baby – ein afro-amerikanischer Junge – ist seine neueste Errungenschaft. Auf die Frage, wie er zu seinem Baby gekommen ist, antwortet Brüno, dass er es im Tausch erworben hat. Was er getauscht habe, will eine Frau wissen. Brüno antwortet, einen i-Pod. Im vorwiegend weiblichen Publikum macht sich zusehends Bestürzung breit. Am T-Shirt des Babys steht »Gayby«. Das Publikum will den Namen des Kindes wissen. Brüno führt aus, dass er sich für einen traditionellen afrikanischen Namen entschieden hat. Das Baby heißt O. J.! Die kurz beschriebene Szene ist als Datei im Internet auf [youtube.com](http://www.youtube.com/watch?v=iGMJAW6Rp5o) downloadbar.<sup>3</sup> Mit dem Baby am Schoß persifliert Baron Cohen in dieser Szene auf satirische Weise Promis die im wahrsten Sinne des Wortes Kinder-shoppen. Im Publikum selbst sitzen fast ausschließlich Frauen mit dunkler Hautfarbe, dadurch wird die Wirkung zusätzlich noch verstärkt. Der Name O. J. spielt auf O. J. Simpson an. Simpson war ein US-amerikanischer Football-Star und wirkte in Filmen mit. In Eu-

2 to mock – sich lustig machen und documentary – Dokumentation.

3 Die Szene findet sich auf: <http://www.youtube.com/watch?v=iGMJAW6Rp5o> (20. Juli 2009).

ropa erlangte er als Hauptverdächtiger eines Indizienprozesses Berühmtheit. Simpson wurde der Ermordung seiner Ehefrau und deren Liebhabers verdächtig.

Die Sequenz sollte mit SchülerInnen am besten zweimal angeschaut werden. Beim ersten Mal ohne viele Erläuterungen. Im Anschluss sollten die spontanen Rückmeldungen der SchülerInnen gesammelt werden. Was ist aufgefallen? Welche Anspielungen finden sich in der kurzen Sequenz? Welche Fragen sind offen geblieben? In weiterer Folge kann die Sequenz noch mal gezeigt werden. Die besprochene Sequenz ist – wie gesagt – nur als Einstieg in das eigentliche Thema zu verstehen. SchülerInnen werden ob der Vielzahl an Botschaften innerhalb dieser Sequenz wahrscheinlich recht überrascht reagieren. Andererseits steigert dieser ungewöhnliche Einstieg noch mehr das Interesse an der Thematik bzw. den Wunsch mehr über dieses Thema zu erfahren. Allein schon durch die Wahl der Filmsequenz wird Spannung erzeugt.

## 2.1 Pro-Contra-Diskussion »Internationale Adoptionen – erleichtern oder erschweren?«

An dieser Stelle soll eine Variante der Pro-Contra-Debatte vorgestellt werden. Die Pro-Contra-Debatte bietet sich als Methode für die Sekundarstufe II an und kann je nach Fragestellung als simulative oder nicht-simulative Methode verstanden werden. Als Simulation dann, wenn die SchülerInnen zugewiesene Rollen und Argumentationsschemata übernehmen müssen. Als nicht-simulative Methode, wenn die eigene Position vertreten werden muss (vgl. Massing 2000 bzw. Gloe/Kuhn 2007). Eine Pro-Contra-Debatte hat immer eine Urteilsbildung zum Ziel und endet meist mit einer Abstimmung. Peter Massing (2000, S. 135 f.) fasst die wesentlichen Schritte einer Pro-Contra-Debatte wie folgt zusammen bzw. gliedert diese in folgende Phasen:

Abbildung 1: Phasen einer Pro-Contra-Debatte

1. Phase	Eröffnung	Der Moderator eröffnet die Veranstaltung, begrüßt die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, verweist auf die Spielregeln, die zur Verfügung stehende Zeit und nennt das Thema der Debatte.
----------	-----------	--

2. Phase	Abstimmung des Publikums vor der Debatte	Der Moderator führt bei den Zuschauern eine Abstimmung durch. Die Pro- und Contra-Stimmen werden ausgezählt und an die Tafel geschrieben.
3. Phase	Plädoyer der Anwälte	Der Pro- bzw. Contra-Anwalt begründet in einem kurzen Eingangsstatement seine Position und wirbt um Zustimmung.
4. Phase	Abwechselnde Befragung der Sachverständigen	Die Anwälte befragen abwechselnd die Sachverständigen. Diese geben keine eigenen Statements ab, sondern antworten auf die Fragen der Anwälte. Die Zahl der Sachverständigen kann zwischen zwei und vier variieren.
5. Phase	Schlussplädoyer der Anwälte	Die Anwälte verdeutlichen nochmals ihre Position und versuchen bei ihren Begründungen, die Aussagen der Sachverständigen miteinzubeziehen.
6. Phase	Abstimmung des Publikums nach der Debatte	Zum Schluss lässt der Moderator oder die Moderatorin noch einmal abstimmen. Wichtig ist, dass sie dabei auch feststellen, ob jemand aus dem Publikum seine Meinung geändert hat.
7. Phase	Auswertungsgespräch	Nach einer kurzen Pause, die zur Rollendistanzierung genutzt werden sollte, ist Gegenstand der inhaltlichen Auswertung die Plausibilität und Überzeugungskraft der Argumente. Ansatzpunkt können die Zuschauer sein, die ihre Meinung geändert haben.

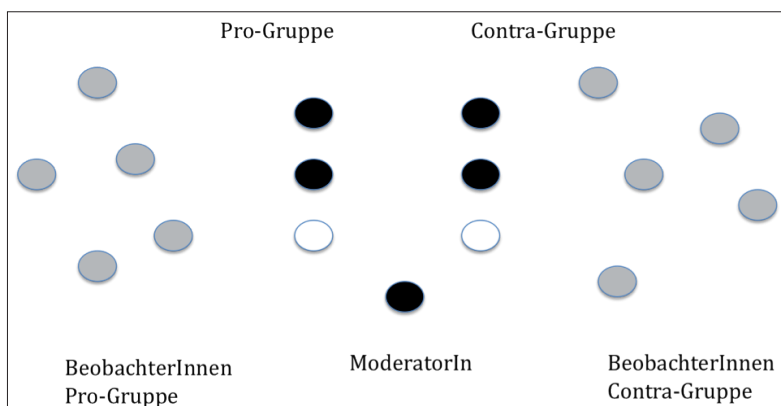
Eine weitere Variation findet sich bei Mattes (2002, S. 55). Er teilt die BeobachterInnengruppe in Pro, Contra oder Unentschieden ein. Die einzelnen Gruppen sitzen beisammen, ändert jemand im Verlauf der Diskussion seine Meinung, so kann dies ganz einfach durch einen Wechsel des Sitzplatzes angezeigt werden.

Wie bereits eingangs erwähnt, soll nun eine Variation der Pro-Contra-Debatte kurz vorgestellt werden. Diese Variante hat den Vorteil, dass sie auch in der 8. Schulstufe schon angewandt und mit weniger Vorbereitungsaufwand durchgeführt werden kann.

Die Klasse wird in zwei Gruppen geteilt. Eine Gruppe (Pro-Gruppe) soll sich mit der Position: »Adoptionen von Kindern aus Entwicklungsländern sollen leichter möglich sein« auseinandersetzen und möglichst viele Argumente dafür finden. Die andere Gruppe (Contra-Gruppe) setzt sich mit der Gegenposition – »Adoptionen von Kindern aus Entwicklungsländern sollen nicht erleichtert werden« – auseinander und sammelt Argumente dagegen. Die Lehrperson kann einstweilen das Klassenzimmer ein wenig präparieren und für die anschließende Debatte einstimmen.

Jeweils drei Stühle werden gegenüberstehend angeordnet. Die restlichen Stühle werden um diese herum verteilt. Auf diesen nehmen die restlichen Gruppenmitglieder Platz. Sie sollen während der Diskussion einerseits das Geschehen beobachten und können sich aber auch aktiv in die Diskussion einbringen.

Abbildung 2: Setting für Pro-Contra-Diskussion



Jeweils zwei SchülerInnen sitzen sich als DiskutantInnen (schwarze Kreise) gegenüber. Ein Stuhl pro Gruppe bleibt frei (weißer Kreis). Dieser kann von SchülerInnen der jeweiligen Beobachtungsgruppe (graue Kreise) benützt werden um neue Argumente in die Diskussion einzubringen oder um die Diskussion am Laufen zu halten. Der Lehrer bzw. die Lehrerin sollte die Moderation übernehmen und vor allem darauf achten, dass die Grundregeln einer guten Diskussion eingehalten werden. Vor Beginn muss auch noch einmal auf den simulativen Charakter der Pro-Contra-Diskussion hingewiesen

werden. D. h. SchülerInnen argumentieren anhand der Vorgaben. Diese muss nicht ihren persönlichen Einstellungen und Meinungen zum Thema entsprechen. Weiters soll noch mal klar dargelegt werden, dass es bei dieser Simulation nicht um die Kategorien »richtig« oder »falsch« geht, sondern dass Diskussion und Argumentation im Vordergrund stehen. Die Beobachtungsgruppe bekommt einen Auftrag und soll sich im Speziellen den Verlauf der Diskussion anschauen und u. a. auf Folgendes achten:

- Was fiel mir auf? (Mimik, Gestik, Einhaltung der Diskussionsregeln?)
- War die Diskussion sachlich? War sie eher emotional?
- Was hat mir besonders gut gefallen?
- Was hat mir weniger gut gefallen?
- Insgesamt habe ich die Diskussion so erlebt ...

Mattes (2002, S. 54) formuliert folgende Fragen für die BeobachterInnen: »Schauen die jeweils Sprechenden die Gesprächspartner an? Reden sie verständlich? Lassen sie andere ausreden? Bringen sie überzeugende Argumente vor? Gehen sie auf die Argumente des Vorredners ein? Blieben sie beim Thema? Respektieren sie andere Meinungen?«

In der Diskussion selbst sollen abwechselnd Argumente der Pro- bzw. der Contra-Gruppe vorgebracht werden. Für die BeobachterInnengruppe empfiehlt sich die Bereitstellung eines kurzen Handouts mit den Beobachtungsfragen.

Im Anschluss an die Diskussion soll eine kurze Pause erfolgen. Den SchülerInnen muss ein wenig Zeit gegeben werden, um aus ihren Rollen wieder herausschlüpfen zu können. Am Beginn der Auswertung kann die Gruppe der BeobachterInnen den Diskutierenden erste Rückmeldungen geben. Umgekehrt werden auch die Diskutanten gebeten ihre Eindrücke und Empfindungen zu schildern.

## 2.2 Materialien zu den theoretischen Grundlagen

Aufbauend auf die Pro-Contra-Diskussion kann ein theoretischer Grundlagenteil erfolgen. Zum einen bietet sich die Durchsicht der UN-Kinderrechtskonvention an. Im Internet finden sich die jeweiligen Fassungen in deutscher Sprache<sup>4</sup> und auch im englischen

4 Auf Deutsch siehe etwa: [http://www.kinderhabenrechte.at/fileadmin/download/Kinderrechtskonvention\\_deutsch\\_langfassung.pdf](http://www.kinderhabenrechte.at/fileadmin/download/Kinderrechtskonvention_deutsch_langfassung.pdf) (21. Juli 2009).

Original<sup>5</sup>. Die Internetseite [www.kinderhabenrechte.at](http://www.kinderhabenrechte.at) eignet sich darüber hinaus sehr gut für SchülerInnenrecherchen an. Auch virtuelle Politiklexika wie [www.politik-lexikon.at](http://www.politik-lexikon.at), [www.polipedia.at](http://www.polipedia.at) oder [www.hanisauland.de](http://www.hanisauland.de) können für die Recherche sehr gut genutzt werden. Ebenfalls empfiehlt sich die Durchsicht des Haager Abkommens vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption.<sup>6</sup> Die Kinderrechtskonvention und das Haager Abkommen bilden eine optimale theoretische Grundlage. Die Inhalte der Dokumente könnten auch in Gruppen erarbeitet werden. (Da beide Dokumente sehr umfangreich sind, sollte die Lehrperson vorab nur die für die Unterrichtsstunde relevanten Inhalte für die SchülerInnen kopieren.)

Als kritische Grundlage für die Lehrenden soll die Studie von Wuttke (1996) erwähnt werden. Die Studie erfolgte im Auftrag von Homme des Terres Deutschland und setzt sich mit dem Thema »Internationale Adoptionen« in vielfältiger Weise auseinander und beleuchtet die Hintergründe.

### 2.3 Rechercheaufgabe »Internationale Adoptionen«

Die Arbeitsaufgaben für die Gruppen könnten u. a. wie folgt lauten:

- Was steht in der Kindercharta? Welche Rechte haben Kinder? Wie ist diese entstanden? Warum ist sie so wichtig? In welchen Punkten wird auf das Thema »Internationale Adoptionen« Bezug genommen?
- Was steht im Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption? Welche Länder haben sich zur Umsetzung des Übereinkommens verpflichtet und welche nicht?
- Wie schauen die Regelungen in Österreich aus? Wie sind internationale Adoptionen in Österreich geregelt? Welche Behörde ist dafür zuständig? Welche Agenturen bieten Adoptionen an? Aus welchen Ländern kommen die Kinder?...

5 Die Originalfassung ist unter: <http://treaties.un.org/doc/Publication/MT-DSG/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-11.en.pdf> (22. Juli 2009) abrufbar.

6 Die deutsche Fassung findet sich unter: <http://www.hcch.net/upload/text33d.pdf> (22. Juli 2009).

Die SchülerInnen sollen ihre Ergebnisse im Sinne einer Wandzeitung darstellen und diese den restlichen SchülerInnen vorstellen bzw. mit ihnen darüber diskutieren. Vor allem die Frage nach der Herkunft der adoptierten Kinder wird wohl unbeantwortet bleiben. Die Statistik Austria erhebt die Zahl der jährlichen internationalen Adoptionen in Österreich nicht. Auch für die Bundesrepublik Deutschland gibt es keine Zahlen. Eine ältere Studie von Homme des Terres (vgl. Wuttke, 1996) nennt Zahlen, die auch für weitere Überlegungen herangezogen werden können (selbstverständlich mit dem Hinweis, dass die Zahlen nicht mehr aktuell sind und dass es für Österreich keine entsprechende statistische Erhebung gibt). Die Studie wies auch bereits damals schon auf das Fehlen von Statistiken betreffend die Anzahl an internationalen Adoptionen hin.

Abbildung 3: Ursprungsländer <sup>7</sup>

Südkorea	141 Kinder	Brasilien	36 Kinder
Indien	74 Kinder	Sri Lanka	33 Kinder
Philippinen	64 Kinder	Thailand	33 Kinder
Kolumbien	47 Kinder	Peru	19 Kinder
Chile	46 Kinder	Ghana	13 Kinder

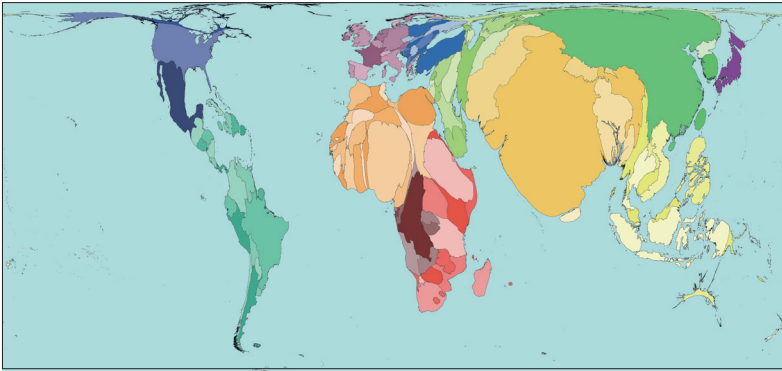
Vgl. Wuttke, 1996, S. 5

## 2.4 Etwas ungewöhnliche Weltkarten

Auf worldmapper.org findet sich eine große Anzahl an ungewöhnlichen Weltkarten. In Anlehnung an die oben genannten Zahlen zu den Ursprungsländern kann im Unterricht eine Weltkarte zu den jährlichen Geburtenzahlen mit den SchülerInnen diskutiert werden. Insgesamt können auf dieser Seite 336 Landkarten als pdf-Poster als Download verwendet werden. Im Jahr 2000 sind weltweit 133.121.000 Babies auf die Welt gekommen. In Ländern mit niedrigen Geburtenraten sind mehr Menschen gestorben, als geboren wurden. In Afrika wurden im Jahr 2000 mehr Menschen geboren, als in Europa, Amerika und Japan zusammen:

<sup>7</sup> Gisela Wuttke zitiert eine Untersuchung aus dem Jahr 1988. In dieser werden die Auslandsadoptionen der Länder Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein genauer untersucht. D. h. die zitierten Zahlen beziehen sich nur auf die erwähnten Länder und sind schon mehr als 20 Jahre alt. Die Zahlen können dennoch als Grundlage für weitere Überlegungen im Unterricht herangezogen und diskutiert werden.

Abbildung 4: Geburtenrate im Jahr 2000



Die Landkarte sollte am besten via Internet und Beamer projiziert werden. Unterstützend kann ein Ausdruck der Karte verwendet werden. Auf Grund der ungewöhnlichen Darstellung der Länder kann es passieren, dass SchülerInnen die einzelnen Länder nicht mehr richtig erkennen. Aus diesem Grund empfiehlt sich die Projektion. Unter dem Button »population map« wird der Name des Landes angezeigt. Man muss nur mit der Cursor-Taste am jeweiligen Land sein und schon wird der Landesname eingeblendet. Unter dem Button »labelled territory map« erscheint im Vergleich zur jeweiligen Themenweltkarte die allseits bekannte geographische Landkarte. Dieser Vergleich hilft zusätzlich beim Lesen der Themenweltkarten.

## 2.5 Erfahrungsberichte im Internet

Besonders im Internet finden sich zahlreiche Erfahrungsberichte von adoptionswilligen Paaren. Zwei Berichte sollen an dieser Stelle kurz erwähnt werden. Es sind Reportagen aus der Wochenzeitschrift »Die Zeit« (siehe Lechner 2008 und Sichtermann 1994). Entweder kann die gesamte Reportage, oder auch nur Auszüge daraus für den Unterricht verwendet werden. Beide Reportagen bringen sehr gut zum Ausdruck wie schmal der Grat zwischen Kindeswohl und Kindeshandel bei internationalen Adoptionen ist und wie schnell sich adoptionswillige Eltern in einem undurchsichtigen Netz aus Bestechung und Menschenhandel wieder finden können.

Die Reportagen können auch als Impuls für Schreibaufträge dienen. Entweder als Grundlage für einen Aufsatz, oder auch für ein

fiktives Interview. Sie können aber einfach auch nur mit den SchülerInnen durchgelesen und im Anschluss diskutiert werden. Darüber hinaus finden sich im Internet unzählige weitere Berichte aus dem In- und Ausland die herangezogen werden können.

## 2.6 Nützliche Recherchelinks

help.gv.at	hanisauland.de
politik-lernen.at	hcch.net
polipedia.at	tdh.de
kinderhabenrechte.at	treaties.un.org

## Literatur

- Breit, Gottfried/Eichner, Detlef/Frech, Siegfried/Lach, Kurt/Massing, Peter: Methodentraining für den Politikunterricht II. Schwalbach Ts., 2007.
- Breit, Gottfried: Beutelsbacher Konsens. In: Weißeno, Georg/Hufer, Klaus-Peter/Kuhn, Hans-Werner/Massing, Peter/Richter, Dagmar (Hg.): Wörterbuch Politische Bildung. Schwalbach Ts., 2007. S. 21–29.
- Frech, Siegfried/Kuhn, Hans-Werner/Massing, Peter: Methodentraining für den Politikunterricht I. Schwalbach Ts., 2003.
- Gloe, Markus/Kuhn, Hans-Werner: Pro-Contra-Debatte. In: Lange, Dirk (Hg.): Methoden Politischer Bildung. Hohengehren 2007 (Band 6 – Handbuch für den sozialwissenschaftlichen Unterricht, herausgegeben von Dirk Lange und Volker Reinhardt), S. 189–198.
- Gugel, Günther: Methoden Manual II: Neues Lernen. Tausend neue Praxisvorschläge für Schule und Lehrerbildung. Weinheim, Basel, Berlin 2003<sup>2</sup>.
- Krammer, Reinhard/Kühberger, Christoph/Windischbauer, Elfriede: Kompetenz-Strukturmodell Politische Bildung. Wien, 2008.
- Mattes, Wolfgang: Methoden für den Unterricht. 75 kompakte Übersichten für Lehrende und Lernende. Paderborn 2002.
- Massing, Peter: Pro-Contra-Debatte. In: Kuhn, Hans-Werner/Massing, Peter (Hg.): Methoden und Arbeitstechniken. Schwalbach Ts, 2000 (Band 3 – Lexikon der politischen Bildung, herausgegeben von Georg Weißeno), S. 134–137.
- Sander, Wolfgang (Hg.): Handbuch politische Bildung. Bonn, 2005.
- Sander, Wolfgang: Beutelsbacher Konsens. In: Richter, Dagmar/Weißeno, Georg (Hg.): Didaktik und Schule. Schwalbach Ts, 1999 (Band 1 – Lexikon der politischen Bildung, herausgegeben von Georg Weißeno), S. 31–32.

## Internetquellen

- Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption.  
<http://www.hcch.net/upload/text33d.pdf> (22. Juli 2009).
- Lechner, Wolfgang: Unsere Tochter aus Afrika. In: Die Zeit, 11/2008, 6. März 2008.  
 Online unter: <http://pdf.zeit.de/2008/11/Adoptionen.pdf> (20. Juli 2009).
- Sichtermann, Barbara: Fabiana F., Tochter aus der fremden Welt. In: Die Zeit, 26/1994, 24. Juni 1994. Online unter: <http://pdf.zeit.de/1994/26/Fabiana-F-Tochter-aus-der-fremden-Welt.pdf> (20. Juli 2009).
- Wuttke, Gisela: Ein Kind um jeden Preis? Eine Studie zum Adoptionskinderhandel. 1996 (Studie im Auftrag von Terre des Hommes Deutschland).  
[http://www.adoption.de/pdf/studie\\_tdh.pdf](http://www.adoption.de/pdf/studie_tdh.pdf) (22. Juli 2009).

Herwig Burian

## Ein, zwei – viele »Menschenrechtsjahre«!

Eine österreichische Schule – das BG/BRG Villach St. Martin – will sich das Thema »Menschenrechte« ein Jahr lang als inhaltlichen Schwerpunkt setzen, sie will ein Jahr des »Menschenrechte-Lernens« organisieren.

Ich möchte kurz von diesem Projekt für das Schuljahr 2009/2010 in diesem Friedensjahrbuch berichten. Ist es doch so, dass der Friede erreichbar wird, je mehr die Menschenrechte eingehalten werden – und die Menschenrechte werden eher eingehalten, je mehr Menschen von ihnen wissen.

Entstanden ist diese Idee eines »Menschenrechtsjahres« während eines schulübergreifenden Seminars zum Thema Menschenrechte. Es fand im März 2009 statt und wurde von elf Lehrern und Lehrerinnen des BG/BRG Perau und unserer Schule besucht. Beim freien Nachdenken über die Frage »Was könnte man tun?« kam dieser Vorschlag. Die betreuende Referentin und der Referent vom Europäischen Trainings- und Forschungszentrum für Menschenrechte und Demokratie (ETC) in Graz und die anwesenden Lehrkräfte waren von der Idee angetan. Auch dem Direktor des BG/BRG St. Martin, Walter Meßner, gefiel das Projekt sofort.

Wir wollen das Menschenrechts-Thema verstärkter und bewusster in das alltägliche Unterrichtsgeschehen an unserer Schule einbauen. Dazu werden wir uns in Gruppen nach Unterrichtsfächern zusammensetzen und Vorschläge entwickeln, wie man optimal die verschiedenen Facetten der Menschenrechts-Problematik in dem jeweiligen Fach umsetzen kann. Hierfür wollen wir vorhandene Materialien sammeln und aufbereiten, aber auch eigene Materialien entwickeln. Es ist uns klar, dass wir uns auch intensiv mit der Frage der Menschenrechts-Didaktik beschäftigen müssen.

Es sollen sich nächstes Schuljahr alle etwa 120 Lehrer und Lehrerinnen unseres Gymnasiums in irgendeiner Form mit dem Thema Menschenrechtsbildung auseinandersetzen und zumindest einzelne Aspekte der Problematik in ihrem Unterricht ansprechen.

Darüber hinaus wollen wir mit engagierten Schüler/n/innen und Lehrkräften einzelne Projekte durchführen, die über die alltägliche Unterrichtsarbeit hinausgehen. Ein Theaterstück ist bereits in Planung: »Lysistrate« von Aristophanes. Es geht um die Themen »solidarische Aktion« und Frieden. Frauen verschiedener griechischer Stadtstaaten beschließen gemeinsam, sich ihren Männern zu verweigern, und erzwingen so die Beendigung des Krieges. Wenn alles gut geht, soll eine von den Schülerinnen und Schülern modernisierte Fassung am 18. Februar 2010 ihre Premiere erleben.

Beispielhaft seien noch ein paar andere der derzeit angedachten Vorhaben angeführt:

- Vernissage mit bildnerischen Schülerarbeiten zum Thema Menschenrechte (z. B. Folter, Sklaverei ...)
- Verschiedene Medienprojekte: z. B. »Schüler machen Zeitung« zum Schwerpunktthema, Medienanalysen, bezogen auf die Menschenrechtsproblematik
- Menschenrechtsschwerpunkt unserer Bibliothek
- Chorkonzert mit Liedern aus verschiedenen Ländern aller Erdteile
- Bestandsaufnahme des Menschenrechts-Bewusstseins der Bevölkerung im Raum Villach über telefonische Umfragen bzw. Umfragen in der Fußgängerzone und deren Auswertung

Zur Entwicklung und Umsetzung des »Menschenrechtsjahres« soll eine Steuergruppe gebildet werden, in der möglichst für jedes Unterrichtsfach eine Lehrerin/ein Lehrer vertreten ist.

Natürlich sollen auch die Vertreter unserer etwa 1200 Schülerinnen und Schüler in die Planung des »Menschenrechtsjahres« einbezogen werden und dessen Inhalt mitgestalten können.

Auch der Umgang der Schulpartner miteinander soll unter dem Licht der Menschenrechte reflektiert werden. Die Menschenrechte verbieten eine »erniedrigende Behandlung« von Menschen (Zivilpakt von 1966, Artikel 7). Voraussichtlich wird sich eine Arbeitsgruppe unserer Schule diesem Aspekt widmen. Sie soll Vorschläge erarbeiten, wie die Achtung vor der Würde jedes einzelnen Mitglieds der Schulgemeinschaft im alltäglichen Umgang miteinander besser gewahrt werden kann.

Wir hoffen auf eine tatkräftige Unterstützung von Seiten des ETC Graz. Eine Hilfestellung wurde uns bereits zugesagt. Wir freuen uns auch auf die anschließende gemeinsame Evaluation des gesamten Projektes.

»Die Bildung muss ... auf die Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten gerichtet sein« forderte schon der Artikel 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahr 1948. »Alle Menschenrechte für alle«, verlangten im Juni 1993 die Vertreter von 171 Staaten auf der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte und gaben damit den Anstoß für die Proklamation der UN-Dekade für Menschenrechtserziehung.

Diese internationalen Anstrengungen haben am österreichischen Bildungssystem wenig Spuren hinterlassen. Österreich sollte die eingegangenen Verpflichtungen ernsthafter umsetzen. Die »Menschenrechte« müssen im täglichen Schulbetrieb eine gewichtige Rolle spielen. Sie müssen im Zentrum des Unterrichtsgeschehens stehen und ihr derzeitiges Schattendasein verlieren. Jede Jugendliche soll über ihre Rechte, jeder Jugendliche über seine Rechte als Mensch fundiert Bescheid wissen. Jeder junge Mensch sollte aber auch lernen, welche Rechte er seinen Mitmenschen nicht absprechen darf.

Es sollten an vielen Schulen »Menschenrechtsjahre« entwickelt und umgesetzt werden.



# ANHANG

Bettina Gruber

## Das Zentrum für Friedensforschung und Friedenspädagogik

### Bilanz und Leistungen 2008/2009

Die vorliegende Leistungsschau beinhaltet die Beschreibung laufender Forschungsschwerpunkte, die Lehre im Rahmen einzelner Module, durchgeführter Veranstaltungen gemeinsam mit KooperationspartnerInnen oder alleine und einen Auszug der Publikationen von 2008 bis 2009.

#### 1. Forschungsschwerpunkt »Kultur und Konflikt«

Das interdisziplinäre Forschungsprojekt *Kultur und Konflikt* wurde 2009 weiter fortgeführt. Die wichtigste Intention des Netzwerks ist es, den Querschnittsbereich Kultur und Konflikt an der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt zu stärken, indem die einschlägigen Forschungsvorhaben an der Universität zu einem leistungsfähigen, interdisziplinären und international sichtbaren Forschungsschwerpunkt vernetzt, gebündelt, weiterentwickelt und in entsprechenden universitären Strukturen verankert werden.

Über die inneruniversitäre Netzwerkbildung hinaus will das Forschungsnetzwerk einen Beitrag zur Entwicklung einer kulturwissenschaftlichen Friedensforschung leisten, interdisziplinäre Frauen- und Geschlechter-/Genderforschung etablieren, sowie Politikwissenschaft und Politische Bildung aufwerten und in Bezug zur Gender- und Friedensforschung setzen. Gleichzeitig sollen Kooperationen im Schwerpunkt »Kultur und Konflikt« auf inhaltlicher Ebene intensiviert werden sowie Schlussfolgerungen für methodische Konsequenzen sowie nachhaltige und innovative Organisations- und Vernetzungsformen gezogen werden. In verschiedenen Workshops werden wesentliche Teilschwerpunkte über internationale ExpertInnen in den Mittelpunkt gerückt.

Der nunmehr dritte Workshop fand im Dezember 2008 statt und stand unter dem Titel »Konflikttransformation und Parteilichkeit«. Unterschiedliche Formen von Konflikttransformatio-

nen wurden beleuchtet und ein Dialog der verschiedenen Disziplinen und Ansätze angeregt. Unter dem Gesichtspunkt der Parteilichkeit verändern sich unter Umständen die Perspektiven: Auch Repression strebt nach Konfliktfreiheit, Emanzipation eröffnet Konflikte. Die Intersektionen gender – race – class stellen hierbei unter anderem auch einen Querschnittsaspekt und eine Klammer dar.

Der vierte Workshop (Sommer 2009) hatte den Schwerpunkt »Wissen zur Macht – Denkstrategien in der kulturwissenschaftlichen Konfliktforschung«. Seit einigen Jahrzehnten generieren gesellschaftskritische ForscherInnen Wissen zu aktuell wirksamen Herrschaftsstrukturen und erheben dabei den Anspruch durch ihre Arbeit verändernd auf die Systeme einzuwirken. Doch die aktuellen Erfolge einer zynischen Politik in den westlichen Industrieländern, so scheint es, sprechen dafür, dass erkenntnisgeleitete Gesellschaftskritik zunehmend ihre Wirksamkeit verliert. Einerseits hat die Dechiffrierung von latenten demokratiegefährdenden Absichten, angesichts der nun öffentlichen Zur-Schau-Stellung und Akzeptanz solcher Inhalte seine Aufgabe offenbar eingebüßt. Andererseits kündigt sich in Anbetracht des Demokratierückbaus universitärer Strukturen und der finanziellen Trockenlegung der Forschungslandschaft Zweifel an, ob sich der Standpunkt der kritischen Forschung nicht verschoben hat. Verstand sie sich bislang als parteilich (anstatt vermeintlich objektiv), jedoch nicht als un-mittelbare Akteurin der politischen Arena, scheint sie heute in offenen Konflikt mit ihrem »Forschungsgegenstand« zu geraten. Der vierte Workshop der Reihe *Kultur & Konflikt* widmete sich diesem schleichenden Unbehagen innerhalb der Institution Universität und suchte im Dialog unter profilierten Forscherinnen und Forschern nach zeitgemäßen Verortungen und geeigneten Denkstrategien für jene Arbeitsvorgänge, die »Wissen zur Macht« hervorbringen, rekapitulieren und revidieren.

Alle Ergebnisse der Workshops und deren Evaluierung werden in einer jeweiligen Publikation dokumentiert. Zum ersten Workshop ist folgende Publikation erschienen:

Uta Isop/Viktorija Ratković/Werner Wintersteiner (Hrsg.), *Spielregeln der Gewalt, Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Friedens- und Geschlechterforschung*, Transcript Verlag 2009.

### *Pilotstudie »Migration und Menschenhandel«*

Im Rahmen eines Projekts *Kultur und Konflikt* wurde in einer einjährigen interdisziplinären Pilotstudie zum Thema »Menschenhandel und Migration« Rahmenbedingungen untersucht, innerhalb derer Menschenhandel in Österreich stattfindet. Die ForscherInnen widmeten sich schwerpunktmäßig den Differenzen in der medialen Darstellung von immigrierten und inländischen Frauen, den Bedingungen und Möglichkeiten der effektiven Bekämpfung von Frauenhandel sowie den gesellschaftsinhärenten Widerständen und Abwehrmechanismen, die Problemlösungsstrategien im Weg stehen. Folgende Publikation ist dazu verfasst worden:

Jacob Guggenheimer/Victorija Ratković (Hrsg.): Frauenhandel in Österreich: Kulturwissenschaftliche Aspekte. Drava: Klagenfurt/Celovec 2009.

## 2. Schwerpunkt Friedenspädagogik

Das *Zentrum für Friedensforschung und Friedenspädagogik* an der Alpen-Adria-Universität konzentriert sich im Bereich Friedenspädagogik auf aktuelle Herausforderungen und kooperiert auf regionaler wie internationaler Ebene mit einschlägigen Initiativen. Auf internationalen Konferenzen ist das Friedenszentrum regelmäßig vertreten, veröffentlicht Publikationen und Artikel zu Theorie, Forschung und Praxis der Friedenserziehung bzw. verschiedenen Bildungs- und kulturellen Fragen und klinkt sich über die Mitarbeit an internationalen Zeitschriften, wie etwa das »Journal of Peace Education« in die internationale Debatte ein.

### Alpen-Adria-Netzwerk-Friedenserziehung

Der Anstoß zur »ersten Friedenserziehungsenquête« im Jahr 2006 kam aus Friaul-Julisch-Venetien, wo bereits seit dem Schuljahr 2004/2005 ein Netzwerk »Friedenserziehung« existiert. Auf einem Friedenskongress im November 2004 an der Universität Udine nahmen VertreterInnen aus Slowenien, eine Delegation aus verschiedenen Schulen Kärntens sowie der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt teil. Man beschloss, gemeinsam an der Entstehung eines Alpen-Adria-Netzwerks zu arbeiten, das auf schulischer wie auf universitärer Ebene aktiv werden sollte. Im Rahmen der Enquête,

die von TeilnehmerInnen aus der Region wie aus dem gesamten Alpen-Adria-Raum besucht wurde, konnte das Netzwerk vertieft und ausgeweitet werden. Bei der zweiten Friedenserziehungsenquête im Jahr 2007 wurde auf eine intensive Verknüpfung von Theorie und friedenspädagogischen Praxisbeispielen gesetzt.

Langfristige Ziele sind die Durchführung von regelmäßigen gemeinsamen Konferenzen, die Einrichtung einer ständigen Plattform von FriedenspädagogInnen, die Initiierung von Friedensprojekten auf schulischer wie außerschulischer Ebene, Partnerschaften zwischen den Alpen-Adria-Schulen, der Aufbau des Themenschwerpunkts »Gewaltprävention in Schulen« und eine entsprechende Fortbildung.

Die 3. Kärntner Friedenserziehungsenquête fand am 31. März 2009 an der Universität Klagenfurt statt. In bewährter Weise wurde mit den Kooperationspartnern Landesschulrat Kärnten, Pädagogische Hochschule Kärnten, Bündnis für Eine Welt, Katholisch-Pädagogische Hochschuleinrichtung zusammengearbeitet. Es wurden neben einschlägigen Fachreferenten fünf erfolgreiche Projekte der friedenspädagogischen Arbeit im schulischen wie außerschulischen Bereich vorgestellt. Der Soziologe Joe Berghold referierte zu Feindbildern und Vorurteilen, der Friedenspädagoge Werner Wintersteiner zu Friedenserziehung angesichts globaler Unsicherheit. Die Projekte kamen aus Schulen in Villach, Klagenfurt, Italien und im außerschulischen Bereich neben Klagenfurt aus Rumänien.

### FriedenspädagogInnennetzwerk im deutschsprachigen Raum

Das Netzwerk der FriedenspädagogInnen besteht nun seit drei Jahren. Regelmäßig treffen sich VertreterInnen aus Institutionen, Initiativen und NGO's. Ziel der Kooperation sind die gemeinsame Reflexion aktueller friedenspädagogischer Fragestellungen, die stärkere Verbindung von Theorie und Praxis und die gemeinsame Bündelung der Kräfte zur stärkeren Institutionalisierung der Friedenspädagogik in der Aus- und Fortbildung. Nach mehreren Treffen in Deutschland fand die letzte internationale FriedenspädagogInnen-tagung im Jahr 2007 an der Universität Klagenfurt statt. Aufbauend auf der nunmehr dreijährigen Vernetzung fand eine gemeinsame Tagung vom 18.–19. November 2008 zum Thema »Aufwachen zwischen Unsicherheit und Hoffnung. Friedenspädagogische Analysen zur Gewalt und aktuelle Handlungsansätze« in München statt. Im September 2009 traf sich der Arbeitskreis Friedenspädago-

gik zu einer weiteren Tagung in Tübingen, evaluierte die Ergebnisse der Münchner Tagung und entwickelte Perspektiven der Verankerung der Friedenspädagogik im der Aus- und Fortbildung. Es erschien die gemeinsame Publikation:

Renate Grasse/Bettina Gruber/Günther Gugel (Hrsg.): Friedenspädagogik. Grundlagen. Praxisansätze. Perspektiven. Berlin: Rowohlt, 2008.

### 3. Alpen-Adria-Sommer-Friedensuniversität Tarcento

Die Alpen-Adria-Sommer-Friedensuniversität versteht sich als Verbindung von friedensrelevanten Fragestellungen mit Friedenspädagogik, Konflikttransformation und dem Schwerpunkt Alpen-Adria-Region. Die erste Sommeruniversität im August 2009 stand unter dem Motto »Von einer Kriegskultur zu einer Friedenskultur im Alpen-Adria-Raum«, gefördert vom EU Programm »Lifelong Learning – Intensive Programme ERASMUS. Sie ist ein Projekt der Universitäten Udine (Friedenszentrum IRENE), der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt (Zentrum für Friedensforschung und Friedenspädagogik) und der Universität Koper. Leitung: Dott. Francesco Pistolato, Dr. Bettina Gruber, Mag. Daniela Rippitsch.

Im Rahmen der Sommer-Friedensuniversität setzten sich Studierende der Region gemeinsam mit internationalen ExpertInnen mit historischen Entwicklungen im Kontext von Krieg und Frieden und Formen eines friedlichen Zusammenlebens als Zukunftsperspektive auseinander.

In einem mehrmonatigen Vorprojekt führten die slowenischen, italienischen und österreichischen Studierenden in Arbeitsgruppen Interviews mit Zeitzeugen im Alpen-Adria-Raum und deren Kindern über die gemeinsame kriegsereiche Vergangenheit, gegenseitige Vorurteile und unterschiedliches Geschichtsbewusstsein durch. In Tarcento wurden die Erkenntnisse gemeinsam gespiegelt, Gemeinsamkeiten und Gegensätze der Erinnerungskultur bearbeitet.

In der Verbindung von Vorträgen, Best-Practice-Beispielen, Projektarbeit der Studierenden sowie Exkursionen in das Konzentrationslager »Risiera di San Sabba« (Triest) und zur Menschenvernichtungsstätte Foibe di Basovizza wurden Hintergründe und Rahmen kriegerischer Auseinandersetzungen in diesem Raum

(1. Weltkrieg, 2. Weltkrieg, Krieg im ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren, die jeweiligen Friedensverträge und ihre Auswirkungen auf die Region) beleuchtet. Darüber hinaus wurden Menschenrechts- und Demokratisierungsprojekte, Wirtschaftsjournalismus und zukünftige Perspektiven der Region präsentiert. Ein Besuch des Künstlers Toni Zanussi in Tarcento und die Durchführung eines Kunstprojekts unterstrichen die Auseinandersetzung mit kreativen Methoden. Neben der englischen Sprache wurden die Sprachen der Region in den Referaten, Diskussionen und Workshops angewandt. Erstaunlich waren die Fähigkeiten der Studierenden, sich in den Sprachen der Region zu einem Multilog zu finden.

Die Stadt Tarcento stellte der Sommer-Friedensuniversität die Villa Moretti, die »Perle Friauls« genannt wird, als Veranstaltungsort zur Verfügung. Die Studierenden brachten sich mit großem Engagement in die Akademie ein; ein inoffizielles Nachfolgetreffen ist im nächsten Jahr in Granada (Spanien) geplant.

#### 4. Schwerpunkt Politische Bildung

Der Universitätslehrgang (ULG) Politische Bildung unter der Leitung von Univ.-Prof. Dr. Peter Filzmaier, der Geschäftsführung von Dr. Cornelia Klepp und der Koordination von Mag. Daniela Rippitsch ist seit Oktober 2005 an der Donau Universität Krems (Department Politische Kommunikation) angesiedelt und wird seit 2006 als Kooperationsprojekt mit dem Zentrum für Friedensforschung und Friedenspädagogik an der Universität Klagenfurt geführt.

Über 200 Studierende besuchen die jährlich ca. 10–12 Seminare, die in drei- bis fünftägigen Blockseminaren in verschiedenen Bildungshäusern Österreichs abgehalten werden. Der Lehrgang ist ein berufsbegleitendes Weiterbildungsprogramm für Lehrende und steht seit 2000 auch anderen Berufsgruppen offen. Neben Lehrenden aller Schultypen besuchen nun auch Interessierte aus den Bereichen öffentliche Verwaltung, Kommunalpolitik, Medien, Justiz, Exekutive, soziale Arbeit und dem Bundesheer die Lehrgangsseminare und werden zu MultiplikatorInnen ausgebildet, die Politische Bildung nun auch in ihren Arbeits- und Lebensbereich tragen. Seit

2008 wurde erstmals auch ein Seminar über »Krieg und Frieden« in das Programm aufgenommen.

Seit nunmehr 26 Jahren bietet der Lehrgang seinen TeilnehmerInnen die Möglichkeit, theoretische und praktische Fähigkeiten zu erwerben, um zentrale Problemstellungen aus Politik und Gesellschaft in größeren Zusammenhängen wissenschaftlich zu analysieren und im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit weiterzumitteln.

Anlässlich des 25-jährigen Bestehens fand am 21. November 2008 eine Fachtagung und Jubiläumsveranstaltung am Zentrum für Friedensforschung und Friedenspädagogik statt und es erschien die Festschrift:

Cornelia Klepp/Daniela Rippitsch (Hrsg.). 25 Jahre Universitätslehrgang Politische Bildung in Österreich (Facultas Verlag 2008).

### Politische Bildung im Lehrveranstaltungsverbund mit der Pädagogischen Hochschule

Die Pädagogische Hochschule Kärnten und das Friedenszentrum der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt bieten ab Wintersemester 2009 einen Ausbildungslehrgang *Politische Bildung* für Studierende des Lehramts aller Fächer an. Dieses Angebot trägt der Tatsache Rechnung, dass zukünftige Lehrende eine weitere Qualifizierung im Bereich Politischer Bildung benötigen.

Der Lehrgang besteht aus den vier Veranstaltungen Einführung in die Politische Bildung, Didaktik und Methodik der Politischen Bildung sowie zwei weiteren vertiefenden Wahlveranstaltungen.

### Politische Bildung an Volksschulen

»Demokratie lernen und leben« war das Motto des Schülerinnen- und Schülerparlaments 2008/2009 in Klagenfurt, das wissenschaftlich von MMag. Dr. Kathrin Stainer-Hämmerle geleitet wurde. Ziel des Projekts war es, die Kompetenzen der Kinder im Bereich des Politischen, ihres gesellschaftlichen Miteinanders und ihrer Selbstbestimmung in Gruppen zu fördern.

Dies geschah über Nachdenken über wichtige Elemente der Demokratie wie Repräsentation, Wahlen, Regieren oder Gemeinwohl. Alle Klassensprecherinnen und Klassensprecher der 3. und 4. Klassen der VS 9, 10, 18 der Theodor Körner Schule Klagenfurt/Kärnten und deren StellvertreterInnen nahmen daran teil. Das sehr erfolgrei-

che Projekt wurde im Landesschulrat Kärnten vorgestellt und die politikinteressierten SchülerInnen stellten dem Klagenfurter Bürgermeister Fragen zum politischen Leben in der Landeshauptstadt.

Als Publikation im Bereich der Politischen Bildung ist erschienen:

Kathrin Hämmerle/Peter Plaikner (Hrsg.), *Tiroler Jahrbuch für Politik*, BöhlauVerlag 2009

## 5. Lehrveranstaltungen im Rahmen einzelner Module

Folgende Lehrveranstaltungen des Friedenszentrums fanden im WS 2008/2009 bzw. SS 2009 und werden im WS 2009/2010 stattfinden:

Wilfried Graf/Gudrun Kramer: Integrative Konflikttransformation

Harald Haas/Andrea Plaschke: Konflikt und Psyche I

Kathrin Stainer-Hämmerle: Akteure der Mediendemokratie

Doris Hattenberger: Grund- und Menschenrechte

Bettina Gruber: Von einer Kriegskultur zu einer Friedenskultur im Alpen-Adria-Raum

Bettina Gruber/Daniela Rippitsch: Sommer-Friedensuniversität Tarcento. Von einer Kriegskultur zu einer Friedenskultur im Alpen-Adria-Raum

Werner Wintersteiner: Kolloquium Kultur und Konflikt

Florian Perlot: Politik im Film – Politikvermittlung durch Filme

Dieter Kinkelbur: Frieden und Soziale Arbeit

Doris Hattenberger: Einführung in die Grund- und Menschenrechte

Werner Wintersteiner: Kultur und Frieden

## 6. Kooperations- und Vernetzungsprojekte

Seminar zum Thema Frieden, Friedenserziehung und Soziale Arbeit

Das Seminar zum Thema Frieden, Friedenserziehung und Soziale Arbeit fand gemeinsam mit der Fachhochschule Kärnten, *Be-reich Soziale Arbeit* in Feldkirchen im Herbst 2009 statt. In diesem Seminar wurden Berührungspunkte zwischen Friedensarbeit, Frie-

denserziehung und Sozialer Arbeit herausgearbeitet und beleuchtet. Das Thema wurde durch die Begegnung zweier Institutionen und zweier Gruppen von Studierenden (Universität Klagenfurt und Fachhochschule Feldkirchen) widerspiegelt. Als konkrete Themenstellungen rückten Begriffsklärungen zu den Bereichen *Was ist Frieden? Was ist Friedenssozialarbeit?* in den Mittelpunkt. Weitere Schwerpunkte waren Fragen wie *Wie könnte eine qualitätsvolle Friedenssozialarbeit aussehen? Soziale Arbeit und Friedensarbeit in Afrika; Negativität des Sozialen in der Friedensethik; Verbindung von Friedensarbeit und Sozialer Arbeit und Friedensarbeit in Kommunen.*

### Plattform »Migration – ein Menschenrecht« in Villach

Angeichts globalisierter Zusammenhänge ist es höchste Zeit für eine veränderte Migrations- und Flüchtlingspolitik wie auch für eine Wirtschafts- und Umweltpolitik, die die Bezeichnung »nachhaltig« wirklich verdient. Die Plattform will durch Information und verschiedene Aktivitäten für die selbstverständliche Zuwanderung in einer globalisierten Welt sensibilisieren und dazu beitragen, ein positives Klima für ein verantwortungsbewusstes Miteinander zu schaffen.

Ziele der Plattform sind gesellschaftliche Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Migration in der Stadt Villach und Umgebung durch Informationsveranstaltungen und Medienarbeit zu forcieren und das Schaffen eines positiven Klimas für ein verantwortungsbewusstes Miteinander, um dem drohenden Klima der Fremdenfeindlichkeit in der Stadt Villach und Umgebung die Grundlage entziehen.

### Themen/Inhalte

- Ängste in der Bevölkerung wahrnehmen, ansprechen und abbauen
- Sensibilisierung für das Thema Migration erreichen
- Verbesserung der Atmosphäre des Zusammenlebens in der Stadt und im regionalem Umfeld
- Chancengleichheit bezüglich gemeinsamer Ressourcen ermöglichen
- Förderung von Toleranz zwischen unterschiedlichen kulturellen Kontexten
- Rahmenbedingungen schaffen, die eine Vielfalt an Lebensformen zulässt

- gegenseitige Akzeptanz und Toleranz aufbauen
- Vielsprachigkeit und kulturelle Vielfalt als Bereicherung wahrnehmen und fördern
- Zusammenhänge zum globalen Wirtschaftssystem/Arbeitsmarkt aufzeigen – Diskussion einer »anderen Gesellschaft«
- Gegenwärtige und zukünftige Aktivitäten
- Öffentliche Informationsveranstaltungen, um die Thematik inhaltlich fundiert aufzubereiten
- Informationsveranstaltungen und Projekte in Schulen und in der Erwachsenenbildung
- Öffentlichkeitsarbeit/Medienarbeit
- Dialog mit den Kulturvereinen in der Stadt Villach
- Mitwirkung an der Installation eines »Migrationsbeirates« in der Stadt Villach
- Entwicklung eines Integrationsleitbildprozesses

Der Wirkungsbereich ist die Region Villach. Kärntenweite Aktivitäten werden im Rahmen des »Aktionskomitees für mehr Menschlichkeit und Toleranz in Kärnten« unterstützt. Träger sind das *Zentrum für Friedensforschung und Friedenspädagogik* an der Alpen-Adria-Universität, PIVA-Projektgruppe Integration von AusländerInnen, Kloster Wernberg, Amnesty International – Gruppe Villach, Verein Aspis, Bündnis für Eine Welt, Verein »Willkommen Nachbar«, Evangelische Kirche St. Ruprecht und viele einzelne Engagierte.

## 7. Veranstaltungen des Friedenszentrums 2008/2009

### Veranstaltungen im Herbst 2008 und 2009

- **08.–10. 10. 2008 Internationale Konferenz »Mehrsprachigkeit, Transkulturalität und Bildung. Regionalentwicklung des Alpen-Adria-Raumes in globaler Perspektive«**

Eine Veranstaltung, an der sich auch das Friedenszentrum beteiligte, u. a. mit Aleš Debeljak, Édouard Glissant und einer Reihe von Diskussionsrunden, z. B. zu den Themen »Wirtschaftliche Kooperation, Mehrsprachigkeit und Bildung«, Interkultureller Dialog in der Alpen-Adria-Region – Kooperation in Wissenschaft, Kultur und Öffentlichkeit.

- **18.–19. 11. 2008 Internationale Friedenspädagogische Tagung in München**

Thema »Aufwachsen zwischen Unsicherheit und Hoffnung. Friedenspädagogische Analysen zur Gewalt und aktuelle Handlungsansätze«; u. a. mit Peter Imbusch, Stefanie Schell-Faucon, Uli Jäger und Lynn Davies; gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft Friedenspädagogik München, dem Institut für Friedenspädagogik Tübingen e. V., der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und der Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden/Qualifizierungsverbund).

- **21. 11. 2008 Jubiläumsfeier »25 Jahre Lehrgang Politische Bildung«**

Am 21. November 2008 wurde im Rahmen einer Festveranstaltung an der Universität Klagenfurt das 25-jährige Bestehen des Universitätslehrganges Politische Bildung gefeiert. Nach einem Impulsreferat des bekannten deutschen Sozialwissenschaftlers Wolfgang Sandner fanden Workshops zum Thema »Politische Bildung in der Unterstufe – Wählen mit 16« statt. Am Abend wurde die Festschrift 25 Jahre ULG Politische Bildung, die im Facultas Verlag erschien, präsentiert und die Jugendforscherin Beate Grossegger führte in das Thema österreichische Jugendkulturen ein.

- **09. 12. 2008 »60 Jahre Erklärung der Allgemeinen Menschenrechte«**

Jubiläumsveranstaltung mit Gastvorträgen von Franz Küberl (Präsident der Caritas Österreich), Barbara Schmiedl (Leiterin der Trainingsabteilung am European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy, Graz) und Michael Platzer (Vertreter von ACUNS-Austria) im Musil-Institut.

- **11. und 12. 12. 2008 Workshop »Konflikttransformationen – Parteilichkeit«**

Eine Veranstaltung des Interfakultären Forschungsnetzwerks *Kultur und Konflikt*.

- **19. 01. 2009 Präsentation des Jahrbuches Friedenskultur 2008 »Internationale Krisenherde und Konflikte«**

Diplomatische Akademie Wien

- **23. 03. 2009 3. Kärntner Friedenserziehungsenquête**

Kooperationsprojekt gemeinsam mit dem Landesschulrat Kärnten, der Pädagogischen Hochschule Kärnten, der Katholisch-Pädagogischen Hochschuleinrichtung und dem Bündnis für Eine Welt.

- **31. 03. 2009 Auftaktveranstaltung Plattform Migration ein Menschenrecht** in Villach und eintägiger Workshop mit MultiplikatorInnen, die im Bereich Migration vor Ort arbeiten

- **23. 04. 2009 Gastvortrag von Charles P. Webel Ph. D. »The War of the World?«**

Der Charles Webel, Director of Peace, Conflict Resolution & Environment Studies, University of New York in Prague and Fulbright Senior Specialist in Peace and Conflict Studies, sprach zum Thema *Is a Nonviolent Strategy a Viable Alternative to the Global War on Terrorism?* im Kunstraum des Lakeside Parks.

- **06.–07. 07. 2009 Workshop Kultur und Konflikt**

»Wissen zur Macht – Denkstrategien in der kulturwissenschaftlichen Konfliktforschung«

- **16.–28. 08. 2009 Alpen-Adria-Sommer-Friedensuniversität in Tarcento**

»Von einer Kriegskultur zu einer Friedenskultur im Alpen-Adria-Raum«. Gefördert vom EU Programm »Lifelong Learning – Intensive Programme ERASMUS« gemeinsam mit den Universitäten Udine und Koper.

- **29. 08.–05. 09. 2009 Studienreise nach Bulgarien**

Im Rahmen des ULG Politische Bildung, unter dem Titel »Ein vielfach unbekanntes EU-Mitgliedsland«.

- **16.–17. 10. 2009 Gastvortrag von Univ.-Prof. Dr. Emmerich Tálos »Soziale Sicherung: Probleme – Herausforderungen – Lösungen«**

Im Rahmen des gemeinsamen Seminars mit der Fachhochschule Kärnten/Feldkirchen zum Thema »Frieden, Friedenserziehung und Soziale Arbeit«.

- **09.–22. 11. 2009 Ausstellung »No Child's Play – Kein Kinderspiel«**

Ausstellungseröffnung mit Vortrag von Nadja Dangelmaier, »Kein Kinderspiel« ... auch für jüdische Kinder in Kärnten; sowie Präsentation des Jahrbuchs: Bettina Gruber/Daniela Rippitsch/Werner Wintersteiner, Menschenrechte und Frieden (Drava Verlag: Klagenfurt/Celovec 2009).

Rund eineinhalb Millionen der sechs Millionen im Holocaust ermordeter Juden waren Kinder. Die Anzahl der Kinder, die diese Zeit überlebten sind ein paar Tausend. Ihre Kindheit fand ein frühes Ende. Weder die Ermordeten, noch die wenigen Überlebenden konnten Kinder bleiben. In manchen Fällen mussten sie ihre Eltern oder Geschwister versorgen. Vielfach gaben sie ihren nächsten Angehörigen Hoffnung und Kraft bei ihrem täglichen Kampf ums Überleben. In der Ausstellung »Kein Kinderspiel – Jüdische Kinder während des 2. Weltkrieges« werden die Lebensgeschichten jüdischer Kinder vor und während des Weltkriegs erzählt und Spielzeuge gezeigt, welche die Kinder während der nationalsozialistischen Verfolgung begleiteten.

## Publikationen 2008/2009 – Ein Auszug

### Herausgeberschaft von Büchern

Renate Grasse/Bettina Gruber/Günther Gugel (Hrsg.): Friedenspädagogik. Grundlagen. Praxisansätze. Perspektiven (rowohlt enzyklopädie: 2008).

Bettina Gruber/Kathrin Hämmerle (Hrsg.): Demokratie lernen heute. Politische Bildung am Wendepunkt (Böhlau-Verlag: Wien/Köln/Weimar 2008).

Bettina Gruber/Daniela Rippitsch/Karl Stuhlpfarrer/Werner Wintersteiner (Hrsg.) für das Zentrum für Friedensforschung und Friedenspädagogik: Jahrbuch Friedenskultur 2008. Konflikte und Krisenherde weltweit (Drava: 2008).

Bettina Gruber/Werner Wintersteiner/Gerlinde Duller (Hrsg.): Friedenserziehung als Gewaltprävention (Drava: 2009).

Cornelia Klepp/Daniela Rippitsch (Hrsg.): 25 Jahre Politische Bildung in Österreich – Festschrift zum 25-jährigen Bestehen des ULG Politische Bildung (Facultas: 2008).

- Kathrin Hämmerle/Peter Plaikner (Hrsg.): Tiroler Jahrbuch für Politik 2008/2009.
- Uta Isop/Viktorija Ratković/Werner Wintersteiner (Hrsg.): Gewalt – Kultur – Konflikt. Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Friedens- und Geschlechterforschung (LIT: 2008).
- Interfakultäres Forschungsnetzwerk Kultur und Konflikt (Hrsg.): Frauenhandel in Österreich: Kulturwissenschaftliche Aspekte (Drava: 2009).

### Aufsätze in Zeitschriften und Sammelbänden

- Bettina Gruber, Politische Bildung und ihre jungen AdressatInnen. Zwischen Anspruch und Realität. In: Bettina Gruber/Kathrin Hämmerle (Hrsg.), Demokratie lernen heute. Politische Bildung am Wendepunkt. Böhlau-Verlag: Wien/Köln/Weimar 2008, 73 ff.
- Bettina Gruber, Friedenserziehungsnetzwerke regional und international. In: Bettina Gruber/Werner Wintersteiner, Gerlinde Duller (Hrsg.), Friedenserziehung als Gewaltprävention. Regionale und internationale Erfahrungen (dravaDiskurs: Klagenfurt/Celovec 2009), 120 ff.
- Bettina Gruber/Werner Wintersteiner: Friedenserziehung als Gewaltprävention. In: Bettina Gruber/Werner Wintersteiner, Gerlinde Duller (Hrsg.), Friedenserziehung als Gewaltprävention. Drava 2009, 8 ff.
- Bettina Gruber: Politische Bildung und außerschulische Jugendarbeit. In: Cornelia Klepp/Daniela Rippitsch (Hrsg.): 25 Jahre Politische Bildung in Österreich, Facultas Verlag, Wien, 274–280.
- Kathrin Hämmerle: Politische Bildung in Österreich. Eine kritische Bestandsaufnahme. In: Bettina Gruber/Kathrin Hämmerle (Hrsg.), Demokratie lernen heute. Politische Bildung am Wendepunkt. Böhlau-Verlag: Wien/Köln/Weimar 2008, 93 ff.
- Kathrin Hämmerle: Politische Bildung und Zivilgesellschaft – Training für eine lebendige Demokratie. In: Cornelia Klepp/Daniela Rippitsch (Hrsg.): 25 Jahre Politische Bildung in Österreich, Facultas Verlag, Wien 2008, 299–308.
- Kathrin Hämmerle/Richard Hussl: Neue EU-Länder als Gegenstand Politischer Bildung. Das Konzept der Studienreisen im ULG Politische Bildung. In: Cornelia Klepp/Daniela Rippitsch (Hrsg.): 25 Jahre Politische Bildung in Österreich, Facultas Verlag, Wien 2008, 121–126.

- Kathrin Hämmerle: Jugend und Politik – ein ambivalentes Verhältnis. In: Bettina Gruber/Daniela Rippitsch/Karl Stuhlpfarrer/Werner Wintersteiner (Hrsg.): Internationale Krisenherde und Konflikte, Jahrbuch Friedenskultur 2008, Drava Verlag, Klagenfurt/Celovec 2008, 287–298.
- Kathrin Hämmerle: Lehrerkompetenzen in der Politischen Bildung heute. In: Ide Zeitschrift für den Deutschunterricht in Wissenschaft und Schule, Heft 4, Studienverlag, Innsbruck–Wien–Bozen 2008, 21–32.
- Daniela Rippitsch/Emanuela Norer: Von Menschen und Zahlen – gelebte Statistik des ULG Politische Bildung. In: Cornelia Klepp/Daniela Rippitsch (Hrsg.): 25 Jahre Politische Bildung in Österreich, Facultas Verlag, Wien 2008, 109–121.
- Daniela Rippitsch: 25 Jahre Universitätslehrgang Politische Bildung – Lernen um zu handeln. In: Bettina Gruber/Daniela Rippitsch/Karl Stuhlpfarrer/Werner Wintersteiner (Hrsg.): Internationale Krisenherde und Konflikte, Jahrbuch Friedenskultur 2008, Drava Verlag, Klagenfurt/Celovec 2008, 298–303.
- Daniela Rippitsch: Politische Bildung zwischen Politikverdrossenheit und Handlungskompetenz, Kommentar. In: Ide Zeitschrift für den Deutschunterricht in Wissenschaft und Schule, Heft 4, Studienverlag, Innsbruck–Wien–Bozen 2008, 126 ff.
- Werner Wintersteiner: Beyond »Give Peace a Chance«. Peace, Protest and Pop Music in 1967. In: Jürg Helbig/Simon Warner (eds.). Summer of Love. The Beatles, Art and Culture in the Sixties. Trier: Wissenschaftlicher Verlag Trier 2008, 225–241.
- Werner Wintersteiner: Summertime Blues oder: Ist politische Bildung überhaupt möglich? In: Bettina Gruber/Kathrin Hämmerle. Demokratie lernen heute. Politische Bildung am Wendepunkt. Wien: Böhlau 2008, 57–72.
- Werner Wintersteiner: Friedenspädagogik für das 21. Jahrhundert. In: Renate Grasse/Bettina Gruber/Günther Gugel (Hrsg.). Friedenspädagogik. Grundlagen, Praxisansätze, Perspektiven. Reinbek: Rowohlt 2008), 253–273.
- Werner Wintersteiner: »Ändere die Welt, sie braucht es!« – Friedenserziehung und Politische Bildung. In: Cornelia Klepp/Daniela Rippitsch (Hrsg.): 25 Jahre Politische Bildung in Österreich, Facultas Verlag, Wien, 360–370.

- Werner Wintersteiner: »Bleib erschütterbar – doch widersteh!« Politische Bildung im Deutschunterricht. In: *Ide Zeitschrift für den Deutschunterricht in Wissenschaft und Schule*, Heft 4, Studienverlag, Innsbruck–Wien–Bozen 2008, 9–21.
- Werner Wintersteiner: Ganzheitlich, global, gesellschaftsverändernd. Zwölf Thesen zur Friedenspädagogik. In: Gruber/Wintersteiner/Duller (Hrsg.) *Friedenserziehung als Gewaltprävention. Regionale und internationale Erfahrungen*. Klagenfurt: Drava 2009 (= Klagenfurter Beiträge zur Friedensforschung, Bd. 2), 14–31.

## Autor/innen

**Herwig Burian** ist Professor für Deutsch und Geschichte am BG/BRG St. Martin, Villach und war jahrelang Kommunalpolitiker der Grünen im Villacher Gemeinderat; Themenschwerpunkte: ökologische Fragen, Friedensthemen, Menschenrechtsbildung, Fragen der Nachhaltigkeit.

**Johan Galtung** ist Mathematiker, Soziologe und Politologe; Professor of Peace Studies, Gründer von TRANSCEND: a Peace, Development & Environment Network; einer der Gründungsväter der Friedens- und Konfliktforschung; er prägte die Begriffe der strukturellen und kulturellen Gewalt; Träger des Alternativen Nobelpreises.

**Daniela Gronold** ist Medien- und Kommunikationswissenschaftlerin, Projektmitarbeiterin und Lektorin an der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt. Ihre wissenschaftlichen Schwerpunkte sind individuelle und kollektive Identitäten, Nation und Geschlecht, sowie Nationalismus und struktureller Rassismus.

**Bettina Gruber** ist Zeithistorikerin und stellvertretende Leiterin des Zentrums für Friedensforschung und Friedenspädagogik an der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt. Ihre Schwerpunkte sind: Friedensforschung, Friedenspädagogik, Migrationsforschung, Interkulturelles Lernen, Integrationsfragen, kommunale und internationale Jugendarbeit und -politik.

**Corinna Häsele** ist Soziologin und Psychologin, ihre Forschungsschwerpunkte sind interkulturelle Studien, Dienstleistungs-, Serviceorientierung und Zufriedenheitsmessungen. Freiberuflich leitet Corinna Häsele friedensrelevante Forschungsprojekte und arbeitet als TRANSCEND-Konfliktberaterin.

**Ingrid Halbritter** ist Projektleiterin des Vereins Pharos, Vorstandsvorsitzende von DARE (Democracy and Human Rights Education in Europe). Ihre Schwerpunkte liegen auf den Bereichen: Menschenrechte, Friedenserziehung und Politische Bildung, Betzavta und Projektmanagement.

**Doris Hattenberger** ist Assistenzprofessorin am Institut für Rechtswissenschaft der Universität Klagenfurt, sie forscht in den Bereichen Verfassungs- und Europarecht sowie dem öffentlichen Wirtschafts- und Umweltrecht, seit Oktober 1993 Lehrbeauftragte an verschiedenen Universitäten im In- und Ausland.

**Rolf Holub** studierte Medizin in Graz und Kommunikationswissenschaften in Klagenfurt. Bekannt ist er vor allem in der Kärntner Kulturszene als Kabarettist, Schauspieler, Musiker und Regisseur. Seit 2003 ist Rolf Holub Landessprecher der Grünen Kärnten und seit 2004 Abgeordneter im Kärntner Landtag.

**Daniela Ingruber** ist Politikwissenschaftlerin mit Schwerpunkten Kriegsphotografie, Film und Medien sowie Chefredakteurin der Zeitung »planet«; Themenschwerpunkte: Politische Philosophie, Friedensforschung; Neue Medien, sie ist unter anderem Konsultantin für Konfliktprävention und Entwicklungszusammenarbeit.

**Cornelia Klepp** ist promovierte Erziehungswissenschaftlerin und ist als Universitätsassistentin an der Universität Wien (Arbeitsbereich: Didaktik der Politischen Bildung) tätig; sie ist Vorsitzende der Interessensgemeinschaft Politische Bildung (IGPB), geschäftsführende Leiterin und wissenschaftliche Koordinatorin des Masterstudienprogramms Politische Bildung durchgeführt in Kooperation zwischen den Universitäten Klagenfurt und Krems.

**Larissa Krainer** ist Universitätsprofessorin an der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt, Philosophin und Kommunikationswissenschaftlerin. Weiters ist sie Landesgeschäftsführerin von amnesty international Kärnten, Vorsitzende des kirchlich-politischen Menschenrechtsbeirates des Landes Kärnten und seit 2001 Leiterin des Instituts für Interventionsforschung und Kulturelle Nachhaltigkeit. Seit Juli 2009 ist sie Professorin für Kommunikationswissenschaften am Institut für Medien- und Kommunikationswissenschaft. Arbeitsschwerpunkte: Medienethik, Prozessethik, Interventionsforschung, Kulturelle Nachhaltigkeit.

**Walther Lichem**, Dr. iuris, MA Pol Science; Orientalische Archäologie; Botschafter a. D., UN Economic Affairs Officer ret.; Hon. Professor, University of Alberta; Vice-President, globale Nachrichtenagentur Interpress Service, Rome; Member of the Board of the Peoples' Movement for Human Rights Learning, New York; Vorsitzender des Beirates des Europäischen Zentrums für Menschenrechts- und Demokratiebildung, Universität Graz; Präsident der Österreichisch-Bolivianischen Gesellschaft; Mit-

glied des International Panel on Asteroid Threat Migration; Vorsitzender der Arbeitsgruppe zum Thema institutionelle Entwicklung der Internationalen Expertengruppe zur Vorbereitung der VI. Lateinamerikanischen Weltraumkonferenz.

**Barbara Liegl** ist Politikwissenschaftlerin, Postgraduate Ausbildung in Politikwissenschaft am Institut für Höhere Studien in Wien. Seit September 2002 Mitarbeiterin und letztlich auch Geschäftsführerin bei ZARA im Rahmen des EQUAL-Projekts »Gleiche Chancen im Betrieb« und verantwortlich für Evaluierung und Monitoring. Sie ist Mitarbeiterin des Instituts für Konfliktforschung seit 1999 und beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit den Themen Migration bzw. Dokumentation und Monitoring im Bereich Rassismus in Österreich; Zivilcourage, Anti-Rassismus-Arbeit und Teamleiterin im Bereich Anti-Diskriminierung und Asyl am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte.

**Matthias C. Kettemann** studierte Rechtswissenschaften an den Universitäten Graz (Mag. iur., 2006) und Genf (Certificat de Droit Transnational, 2005) und ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Karl-Franzens-Universität Graz. Gegenwärtig absolviert er einen LL. M. an der Harvard Law School. 2008–2009 war er in einem Projekt zur Zukunft der Sicherheit tätig und hat schon mehrfach zum Konzept menschlicher Sicherheit publiziert.

**Markus Möstl** ist Doktorand und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Karl-Franzens-Universität Graz, wo er an einem Projekt zur Zukunft der Sicherheit mitarbeitet. Seit Jänner 2009 ist er zudem als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Europäischen Trainings- und Forschungszentrum für Menschenrechte und Demokratie (ETC) in Graz tätig.

**Heinrich Neisser** promovierte im Bereich Rechtswissenschaften an der Universität Wien. Anschließend Studium der Soziologie und der Volkswirtschaft. Seit 1989 Honorarprofessor am Institut der Politikwissenschaft der Universität Wien. Zwischen 1997 und 1999 Gastprofessor am Institut der Politikwissenschaft der Universität Innsbruck. Danach bis 2008 Inhaber einer Jean Monnet

Professur für Politik der europäischen Integration ebendort. Vorsitzender des Kuratoriums des Instituts für Höhere Studien. Präsident der Österreichischen Forschungsgemeinschaft.

**Magatte Ndiaye** ist Literaturwissenschaftler an der Université Gaston Berger de Saint-Louis im Senegal, Abteilung Fremdsprachen. Seine Forschungsschwerpunkte sind angewandte Fremdsprache, Österreichische Landeskunde, moderne und postmoderne Zivilisation in der deutschsprachigen Literatur. Er ist auch regelmäßig Lehrbeauftragter an der Alpen-Adria-Universität in Klagenfurt.

**Son Ninsri**, a lecturer in Human Rights and Politics at Naresuan University in Thailand, holds BA. in Political Science from Chulalongkorn University and master degree in International Relations and Human Rights from the University of Auckland, New Zealand. Son is currently a PhD candidate in Peace and Reconciliation Studies at Coventry University, United Kingdom.

**Heinz Patzelt** ist seit elf Jahren Generalsekretär von Amnesty International in Österreich. **Amnesty International** greift ein, wenn unantastbare Menschenrechte durch Regierungen oder Oppositionsgruppen verletzt werden. Die internationale Organisation arbeitet für die Freilassung aller Gewissensgefangenen, gegen »Verschwindenlassen« und politischen Mord, für faire Prozesse, schützt Flüchtlinge und tritt gegen das Geschäft mit dem Terror auf.

**Raimund Pehm** ist Politik- und Erziehungswissenschaftler am Tiroler Institut für Menschenrechte und Entwicklungspolitik, Innsbruck und Menschenrechtspädagoge u. a. an der Freien Waldorfschule Innsbruck. Er promoviert derzeit am Institut für Politikwissenschaft der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck. Arbeitsschwerpunkte: Flucht und Asyl (Refugee Studies), Menschenrechte und Menschenrechtspädagogik.

**Betty A. Reardon** is a retired professor for peace education at Teachers College, Columbia University, New York, USA; Consultant to the TCPEC and Founding Director Emeritus. Betty Reardon is recognized world wide as a leading theorist, and designer of pedagogic materials and processes in peace education. She was the recipient of the special Honourable Mention Award in Paris

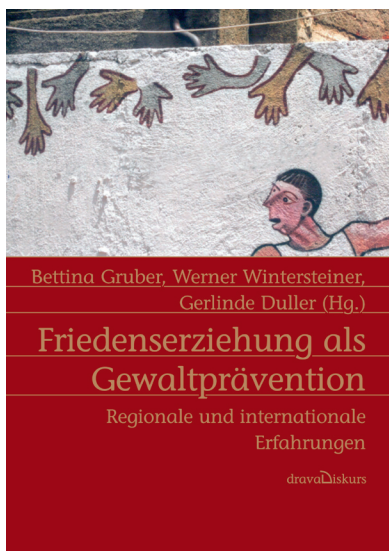
by UNESCO at the Peace Education Prize Ceremonies in 2001. She was the initiator and the first Academic Coordinator of the Hague Appeal for Peace Global Campaign for Peace Education; she has 40 years of experience in the international peace education movement and 25 years in the international movement for the human rights of women.

**Daniela Rippitsch** ist Zeithistorikerin und Mitarbeiterin am Zentrum für Friedensforschung und Friedenspädagogik an der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt, wo sie den ULG Politische Bildung organisiert und auch als Mitglied des Steuerungsgremiums des Lehrgangs tätig ist. Schwerpunkte: Politische Bildung, Friedenspädagogik, Integrationsfragen, Erinnerungskultur.

**Josefine Scherling**, studierte Pädagogik in Graz und Klagenfurt und ist Dissertantin an der Alpen Adria-Universität Klagenfurt im Bereich der Menschenrechtsbildung und Friedenspädagogik, Mitarbeiterin des Österreichischen Jugendrotkreuzes (Konzeptorin und Referentin von LehrerInnen- und JugendgruppenleiterInnenfortbildungsseminaren zum »Humanitären Völkerrecht«).

**Hannes Tretter**, Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Wien; Promotion zum Doctor iuris 1975, seit 1978 beschäftigt am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien; außerordentlicher Universitätsprofessor für Grund- und Menschenrechte am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien. Er ist wissenschaftlicher und administrativer Leiter des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte (BIM) in Wien (wissenschaftliche Leitung gemeinsam mit Manfred Nowak).

**Werner Wintersteiner** ist Universitätsprofessor für Deutschdidaktik und Friedenspädagoge an der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt sowie wissenschaftlicher Leiter des Zentrums für Friedensforschung und Friedenspädagogik und stellvertretender Leiter des Österreichischen Kompetenzzentrums für Deutschdidaktik. Arbeitsschwerpunkte: Literaturdidaktik und literarische Bildung, interkulturelles Lernen, Kulturwissenschaftliche Friedensforschung und Friedenspädagogik.



Kinder und Jugendliche sind weltweit in besonderer Weise von Gewalt und Gewaltverhältnissen betroffen. Meist wird aber in erster Linie die von Jugendlichen ausgeübte Gewalt thematisiert.

Die Gewalt an Jugendlichen, z. B. Jugendsuizide, oder die unserer Gesellschaft innewohnende strukturelle Gewalt werden wenig diskutiert. Die AutorInnen der vorliegenden Publikation nähern sich den Ursachen von Gewalt und Wegen aus der Gewalt multiperspektivisch in einem sehr breiten friedenspädagogischen Ansatz, wobei Theoriezugänge sich mit praktischen Möglichkeiten des Arbeitens verbinden.

Ein besonderer Reiz dieses Bandes ist es, dass er Erfahrungen aus vier Ländern – Deutschland, Italien, Österreich und Slowenien – miteinander in Beziehung bringt. Die Publikation ist somit selbst Baustein einer langfristigen und nachhaltigen friedenspädagogischen Strategie.

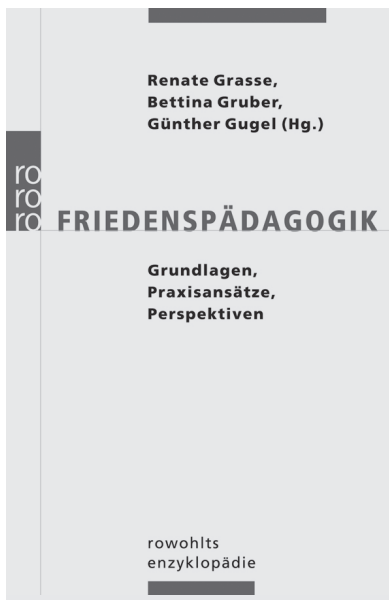
Bettina Gruber, Werner Wintersteiner, Gerlinde Duller (Hrsg.)  
**Friedenserziehung als Gewaltprävention.** Regionale und internationale Erfahrungen  
Drava, Klagenfurt/Celovec 2009, ISBN 978-3-85435-550-2, € 24,80



### Internationale Krisenherde und Konflikte

Hrsg. von Bettina Gruber, Daniela Rippitsch, Karl Stuhlpfarrer, Werner Wintersteiner  
Drava, Klagenfurt/Celovec 2008  
ISBN 978-3-85435-549-6, € 26,80

Im vorliegenden Jahrbuch werden ausgewählte globale Entwicklungen und Konfliktherde skizziert, unterschiedliche wissenschaftliche Zugänge dargestellt und aktuelle Diskurse und Handlungsinstrumente näher beleuchtet. Die AutorInnen stellen einige konkrete Projekte vor und beschreiben in Fallstudien mögliche Methoden der Konfliktbearbeitung. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Analyse kultureller Faktoren von Konflikten und die Rolle der Massenmedien wird ins Zentrum gerückt.



Bildung und Erziehung haben Schlüsselfunktionen bei der Entwicklung demokratischer Gesellschaften und eines gewaltfreien Zusammenlebens. Anhand konkreter Themen zeigt der Band »Friedenspädagogik. Grundlagen, Praxisansätze, Perspektiven«, was Friedenspädagogik heute zu einer lebenswerten und lebensfähigen (Welt-)Gesellschaft beitragen kann. Die Beiträge diskutieren die Herausforderungen für die Friedenserziehung im aktuellen wie internationalen, politischen wie gesellschaftlichen Bezugsrahmen. Dabei wird Friedenserziehung als unverzichtbares Element von Friedenskultur gesehen. Die Notwendigkeit und Chancen ihrer Umsetzung werden anhand zentraler Themenfelder wie Feindbildkonstruktionen, Umgang mit der Vergangenheit und Dynamik sozialer Konflikte reflektiert. Ferner werden die Weiterentwicklung von Friedenserziehung gerade auch in ihrer internationalen Dimension sowie ihre stärkere fachwissenschaftliche Verankerung angemahnt. Das Buch wendet sich an Studierende, Pädagogen und PädagogInnen sowie Fachleute aus den Bereichen Bildung und Jugendhilfe, zivile Konfliktbearbeitung und Entwicklungszusammenarbeit.

Renate Grasse, Bettina Gruber, Günther Gugel (Hrsg.), **Friedenspädagogik.** Grundlagen, Praxisansätze, Perspektiven, Rowohltaschenbuchverlag, Reinbek bei Hamburg, 2008 ISBN 978-349955698-2, € 29,90



Band 1 der Reihe: Utta Isop, Viktorija Ratković, Werner Wintersteiner (Hrsg.) **Spielregeln der Gewalt.** Kulturwissenschaftliche Beiträge zur Friedens- und Geschlechterforschung Bielefeld: Transcript 2009 Juni 2009, 290 S., kart., 28,80 € ISBN 978-3-8376-1175-5 Reihe Kultur & Konflikt

Wie viel Kultur steckt in Konflikten? In welchem Zusammenhang stehen etwa Geschlechterverhältnisse, patriarchale Herrschaft, mediale Manipulation und kulturelle Gewalt? Dieser Band fragt nach dem Anteil kultureller Aspekte bei der Entstehung und (gewalttätigen) Austragung von Konflikten. In den Beiträgen, die im interdisziplinären Forschungsnetzwerk »Kultur & Konflikt« (Klagenfurt) entstanden sind, nimmt der Terminus »Kultur des Friedens« die Rolle einer konkreten Utopie ein – visionär genug, um ein großes, längerfristiges Ziel abzugeben, und konkret genug, um sich ihm in messbaren Schritten zu nähern.