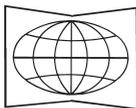

zeitschrift für
menschenrechte
journal for
human rights

Frauen- Menschenrechte

Mit Beiträgen von

Heiner Bielefeldt
Regina-Maria Dackweiler
Thomas Hoffmann
Carolin König
Michael Krennerich
Jean-Paul Lehnert
Andrea Maihofer
Theodor Rathgeber
Uta Ruppert
Rita Schäfer

herausgegeben von
Tessa Debus, Regina Kreide,
und Michael Krennerich



WOCHENSCHAU VERLAG

IMPRESSUM

zeitschrift für menschenrechte journal for human rights

- Herausgeber:** Tessa Debus (*Universität Hamburg*)
Dr. Regina Kreide (*Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.*)
Dr. Michael Krennerich (*Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg sowie Nürnberger Menschenrechtszentrum*)
- Wissenschaftlicher Beirat:** Prof. Dr. Zehra Arat (*Purchase College, New York*)
Prof. Dr. Heiner Bielefeldt (*Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin*)
Prof. Dr. Marianne Braig (*Freie Universität Berlin*)
Prof. Dr. Horst Fischer (*Ruhr-Universität Bochum*)
Prof. Dr. Rainer Forst (*Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.*)
Prof. Dr. Karl-Peter Fritzsche (*Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg*)
Dr. Brigitte Hamm (*Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg*)
Dr. Rainer Huhle (*Nürnberger Menschenrechtszentrum*)
Prof. Dr. Paul Martin (*Human Rights Center, Columbia University*)
Dr. Anja Mihr (*European Inter-University Center, Venedig*)
Prof. Dr. Uta Ruppert (*Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.*)
Prof. Dr. Rainer Schmalz-Bruns (*Leibniz Universität Hannover*)
Dr. Beate Wagner (*Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin*)
Prof. Dr. Annette Zimmer (*Westfälische Wilhelms-Universität Münster*)
- Redaktion:** Das Herausgebertrio gemeinsam mit Karsten Malowitz (*Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg*)
- Redaktionsanschrift:** Redaktion Zeitschrift für Menschenrechte
c/o Nürnberger Menschenrechtszentrum
Adlerstr. 40 • 90403 Nürnberg
E-Mail: zfmr@menschenrechte.org

Bezugsbedingungen: Es erscheinen 2 Hefte pro Jahr. Preise: Einzelheft € 15,40; Jahresabopreis € 25,60; Sonderpreis für Referendare/Studierende (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung): Jahresabo: € 12,80; alle Preise zzgl. Versandkosten. Kündigung: Acht Wochen (bis 31.10.) vor Jahresschluss. Bankverbindung: Postbank Frankfurt, Konto-Nr. 0003770608, BLZ: 500 100 60. Zahlungsweise: Lieferung gegen Rechnung oder Lastschrift; gewünschte Zahlungsweise angeben.

Erscheint im Wochenschau Verlag, Dr. Kurt Debus GmbH, Verleger: Bernward Debus, Ursula Buch.

Anzeigenverwaltung: WOCHENSCHAU VERLAG, Tel.: 06196/86064

ISSN 1864-6492

ISBN 978-3-89974536-8



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

Wochenschau Verlag • Adolf-Damaschke-
Straße 10 • 65824 Schwalbach/Ts.
Tel: 06196/86065 • Fax: 06196/86060
info@wochenschau-verlag.de
www.wochenschau-verlag.de

INHALT

Editorial 5

FrauenMenschenrechte

Heiner Bielefeldt: Frauenrechte im Menschenrechtsdiskurs.
Eine Skizze konzeptioneller Entwicklungen 7

Andrea Maihofer: Dialektik der Aufklärung.
Die Entstehung der modernen Gleichheitsidee, des Diskurses der
qualitativen Geschlechterdifferenz und der Rassentheorien 20

Regina-Maria Dackweiler: Frauenrechte sind Menschenrechte:
Transnationale Frauenbewegungspolitik zwischen
Erfolgsgeschichte und Rückschlägen 37

Michael Krennerich: Frauen ins Parlament! Wahlsysteme und
Frauenquoten im Fokus 54

Rita Schäfer: Frauenrechte und Frauen-Rechtsorganisationen in Südafrika 79

Jean-Paul Lehnert: Gleich, aber doch verschieden?
Ein Beitrag zur Frage der Frauenrechte am Ende des 18. Jahrhunderts
am Beispiel Olympe de Gouges' 89

Hintergrund

Thomas Hoffmann: Menschenrechte, Demokratie und globale
Gerechtigkeit: Das Selbstmissverständnis der „liberalen Entschuldigung“ 108

Theodor Rathgeber: Deutschlands Menschenrechtslage auf dem Prüfstand
der UNO. Die *Universal Periodic Review* im UN-Menschenrechtsrat 130

Wettbewerb

Carolin König: Sicherheit durch Menschenrechte oder Sicherheit statt
Menschenrechte? Der Kampf des Sicherheitsrates gegen den Terrorismus 146

Forum

Deutschland vor dem UN-Frauenrechtsausschuss.

Ein Gespräch mit den Frauenrechtlerinnen Marion Böker,

Katja Rodi, Kim Schicklang und Lucie Veith 162

Tour d'Horizon

Uta Ruppert: FrauenMenschenrechte in der internationalen Politik 182

Buchbesprechungen

Anthony C. Grayling: Freiheit, die wir meinen. Wie die Menschenrechte erkämpft wurden und warum der Westen heute seine Grundwerte gefährdet (von Jonas Henze) 188

Robert Kagan: Die Demokratie und ihre Feinde. Wer gestaltet die neue Weltordnung? (von Karsten Malowitz) 196

Autorinnen und Autoren 204

EDITORIAL

Die Geschichte der Menschenrechte ist zugleich eine Geschichte ihrer Kritik. Für Edmund Burke waren Menschenrechte zu „abstrakt“, Jeremy Bentham kritisierte, dass man aus bloßen moralischen Forderungen niemals positiviert Rechte ableiten könne, ohne „Unsinn auf Stelzen“ zu verzapfen. Für Marx waren Menschenrechte ein Herrschaftsinstrument der ohnehin mächtigen besitzenden Klasse, durch das die Armen ärmer und die Reichen reicher werden. In jüngerer Zeit wurde den Menschenrechten vorgehalten, sie seien geschichts- und kulturlos und daher leer, oder aber zu sehr in einer, nämlich der westlichen, Kultur verankert, sodass sie nur partikulare, nicht aber universelle Geltung besitzen können. Und in der radikalsten Form der Kritik wird die Kategorie der Rechte selbst als bloße Rhetorik entlarvt. Die feministische Kritik ist von allen genannten Einwänden die historisch älteste. 1791 erschien, fast zeitgleich zur Französischen Erklärung der Rechte des Menschen und des Bürgers vom 3. September 1791, die *Erklärung der Recht der Frau* von Olympe de Gouges.

Adressiert an die Königin, war sie im Stil der Erklärung vom September 1791 gehalten, ihre 17 Artikel betonen die Ebenbürtigkeit der Frau mit dem Mann, die gleichen Rechte der Frau auf Eigentum, Sicherheit und das Recht auf Widerstand gegen Unterdrückung, die Gleichbehandlung nicht nur bei Anklage und Verhaftung, sondern auch bei der Meinungsfreiheit, der freien Gedankenäußerung und der Freiheit, in aller Öffentlichkeit die Vaterschaft eines (unehelichen) Kindes bekannt geben zu dürfen. De Gouges bezahlte ihren Kampf um Frauen-Menschenrechte mit dem Leben – was auch heute noch in vielen Ländern der Fall ist. Doch bedarf es auch gegenwärtig noch Menschenrechte speziell für Frauen? Widerspricht das nicht dem universellen Charakter der Menschenrechte, die ohnehin schon für alle Menschen Geltung besitzen sollen? Und welche Rolle spielen neuere UN-Abkommen wie das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* und transnational agierende NGOs für die Etablierung von Frauenrechten in der nationalstaatlichen Verfassung und im internationalen Recht?

Die vorliegende Ausgabe der *Zeitschrift für Menschenrechte (zfmr)* widmet sich aus unterschiedlichen Blickwinkeln einzelnen ausgewählten Aspekten des Themas „FrauenMenschenrechte“. Allen Artikeln gemein ist die Annahme, dass Frauen stets noch vielfältigen Diskriminierungen weltweit ausgesetzt sind, auf die der internationale

Menschenrechtsdiskurs reagieren muss. Ob spezifische Menschenrechte für Frauen eine angemessene Antwort auf die aufgeworfenen Fragen sein sollten und könnten, ist umstrittener Gegenstand dieses Heftes.

Wir wünschen unseren Leserinnen und Lesern eine anregende Lektüre!

Ihr Herausgeber- und Redaktionsteam der *Zeitschrift für Menschenrechte*

Heiner Bielefeldt

Frauenrechte im Menschenrechtsdiskurs

Eine Skizze konzeptioneller Entwicklungen

Nach Artikel 5 a der internationalen Konvention zur Abschaffung aller Formen der Diskriminierung der Frau (kurz: CEDAW)¹ sind die Staaten verpflichtet, „alle geeigneten Maßnahmen“ zu treffen, „um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken, um so zur Beseitigung von Vorurteilen sowie von herkömmlichen und sonstigen auf der Vorstellung von der Unterlegenheit oder Überlegenheit des einen oder anderen Geschlechts oder der stereotypen Rollenverteilung von Mann und Frau beruhenden Praktiken zu gelangen.“ An diesem Schlüsselsatz innerhalb der mittlerweile drei Jahrzehnte alten umfassenden UN-Frauenrechtskonvention lässt sich die konzeptionelle Weiterentwicklung gut erläutern, die der Menschenrechtsdiskurs durch die Frauenbewegungen – und nicht zuletzt durch den für CEDAW zuständigen Fachausschuss – historisch erfahren hat und weiter erfährt (vgl. Schöpp-Schilling 2007). Ich nehme das CEDAW-Zitat daher als Motto, um folgende Aspekte aufzugreifen: (1) die Notwendigkeit der Bekämpfung von Geschlechterstereotypen, die im Übrigen auch innerhalb des Menschenrechtsdiskurses bestehen können; (2) die Ausweitung der Bereiche (einschließlich des Privatbereichs und der Familie), in denen Menschenrechte zur Geltung gebracht werden sollen; (3) damit verbunden ein komplexeres Verständnis der aktiven Gewährleistungsfunktion des Staates für die Menschenrechte; schließlich (4) das Ziel der effektiven Gleichberechtigung von Frauen und Männern in der Wahrnehmung ihrer grundlegenden Freiheitsrechte.

Zuvor noch eine wichtige Klarstellung: Im Rückblick mag die Geschichte der Frauen-Menschenrechtsbewegung wie eine lineare Erfolgsgeschichte wirken. Tatsächlich hat sie Vieles erreicht und den Menschenrechtsdiskurs, wie im Folgenden skizzenhaft und exemplarisch dargestellt wird, maßgeblich mit geprägt. Dass gleichwohl kein Grund zur Selbstzufriedenheit besteht, ist angesichts fortgesetzter Gewaltpraktiken – bis hin zu Massenvergewaltigungen, gezielten Abtreibungen weiblicher Föten, Genitalverstümmelungen, Zwangsverheiratungen, der Verweigerung von Bildungsrechten für Mädchen usw. – evident. Der gesellschaftliche oder familiäre Druck auf Frauen kann so stark sein, dass zum Beispiel die Betroffenen von Zwangsverheiratungen

in vielen Fällen nicht einmal ein klares Bewusstsein des Unrechts haben, das ihnen geschieht. Der Weg zum effektiven „*empowerment*“, d.h. zum selbstbewussten und erfolgreichen Einsatz für die eigenen Rechte und die Rechte anderer, ist in solchen Fällen auch heute noch sehr weit.

1. Bekämpfung von Geschlechterstereotypen

Die kultur- und gesellschaftskritische Stoßrichtung, die der Idee universaler und gleicher Menschenrechte – ganz grundlegend und mit Relevanz für letztlich alle Lebens- und Gesellschaftsbereiche – innewohnt, zeigt sich nirgendwo so prägnant wie im Kontext des Geschlechterverhältnisses. Dass stereotype Vorstellungen über das „Wesen“ von Mann und Frau bzw. über ihre jeweiligen gesellschaftlichen Berufungen bis heute vielfach hartnäckig aufrechterhalten werden, hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass sich entsprechende Muster bekanntlich in den Grunddokumenten der verschiedenen Weltreligionen und Weltkulturen finden und darin – jedenfalls nach konservativer oder fundamentalistischer Lesart – geradezu kanonisiert worden sind (vgl. Raday 2007).

Dies gilt keineswegs nur für den Islam, obwohl auffällt, dass gerade konservativ-islamisch geprägte Staaten bis heute vielfach massive Vorbehalte gegen die Geltung von CEDAW, insbesondere im Bereich des Ehe- und Familienrechts, eingelegt und den praktischen Vorrang traditioneller Scharia-Normen postuliert haben. De facto läuft dies auf vielfache Bevormundungen von Frauen und namentlich auf ihre Diskriminierung etwa bei der Ehescheidung oder im Bereich des Erbrechts hinaus (vgl. Würth 2004). In islamisch-konservativen Alternativerklärungen zu den Menschenrechten, wie der Kairoer Erklärung der Menschenrechte im Islam von 1990, wird die Gleichberechtigung der Geschlechter dadurch systematisch unterlaufen, dass man sie durch eine vage formulierte Gleichwertigkeit ersetzt, die mit den Vorgaben von CEDAW und anderen Menschenrechtsnormen der Vereinten Nationen von vornherein unvereinbar ist. Artikel 6 der Kairoer Erklärung lautet: „Die Frau ist dem Mann an Würde gleich, sie hat Rechte und auch Pflichten; sie ist rechtsfähig und finanziell unabhängig, und sie hat das Recht, ihren Namen und ihre Abstammung beizubehalten. Der Ehemann ist für den Unterhalt und das Wohl der Familie verantwortlich.“² Die Orientierung an einer traditionellen Rollendifferenz von Männern und Frauen mit je spezifischen Rechten und Pflichten – aber eben ohne Anspruch auf Gleichberechtigung – ist offensichtlich.

Auch die Bibel steckt voll von Geschlechterstereotypen zu Lasten der Entfaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten von Frauen. Das gilt für die hebräische Bibel, die die

Christen später als „Altes Testament“ in ihren Kanon inkorporiert haben, genauso wie für die neutestamentlichen Schriften. „Dein Verlangen soll nach deinem Mann sein, und er soll dein Herr sein“, lautet die an die Frau gerichtete göttliche Strafbestimmung nach dem Sündenfall (Gen. 3,16). Und im ersten Timotheus-Brief wird die Hierarchie der Geschlechter mit folgenden Worten festgeschrieben: „Einer Frau aber gestatte ich nicht, dass sie lehre, auch nicht, dass sie des Mannes Herr sei, sondern stille sei. Denn Adam ward als erster gemacht, erst danach Eva“ (1 Tim. 2,12 f.).

Dass auch außerhalb der monotheistischen Offenbarungsreligionen analoge Geschlechterstereotypen existieren, zeigt exemplarisch ein Blick auf die Aristotelische Metaphysik. Indem Aristoteles das Gegensatzpaar von Form und Materie als Komplementarität von „männlich-aktiver“ Gestaltung und „weiblich-passiver“ Erleidung fasst, überhöht er die Geschlechterdifferenz geradezu ins Kosmologische.³ Die wirkungsgeschichtliche Bedeutung dieser Konstruktion über mehr als zwei Jahrtausende hinweg kann schwerlich überschätzt werden. Noch Rousseau, der Wegbereiter der modernen Reformpädagogik und wichtigste Inspirationsquelle der revolutionären Jakobiner, beschreibt das Geschlechterverhältnis entlang diesem Gegensatz: „Das eine muss aktiv und stark, das andere passiv und schwach sein – notwendigerweise muss das eine wollen und können, und es genügt, wenn das andere nur schwachen Widerstand zeigt“ (Rousseau 1963: 721). Weil die Frau nach Rousseau „dazu geschaffen ist, zu gefallen und sich zu unterwerfen“ (ebd.), ist das reformpädagogische Bemühen um authentische, von gesellschaftlichen Konventionen befreite Lebensführung von vornherein auf den Jüngling bzw. den Mann eingeschränkt: „Die Meinung der Gesellschaft ist für die Männer das Grab der Tugend, für die Frauen aber ihr Thron.“ (ebd.: 733). Typisch ist auch der Vergleich der Geschlechterdifferenz mit dem Unterschied zwischen Tier und Pflanze, wobei Ersteres für Aktivität, Letztere für Passivität steht. So doziert Hegel: „Das Tier entspricht mehr dem Charakter des Mannes, die Pflanze mehr dem der Frau, denn sie ist mehr ruhiges Entfalten, das die unbestimmtere Einigkeit der Empfindungen zu seinem Prinzip erhält“ (Hegel 1986: 319 f.).

Die Auflistung einschlägiger Beispiele ließe sich endlos fortsetzen. Geschlechterstereotypen finden sich in schriftlichen wie mündlichen Überlieferungen, in Religionen und Philosophien, in monotheistischen, polytheistischen oder atheistischen Traditionen, in Mythen sowie im Gewohnheitsrecht und außerdem in praktisch allen Regionen der Welt. Sie fundieren eine Hierarchie der Geschlechter, legen Frauen und Männer auf geschlechtsspezifische Rollen fest, engen die Entfaltungsmöglichkeiten insbesondere von Frauen, teilweise aber auch von Männern, dadurch massiv ein und zielen auf die Rechtfertigung menschenrechtswidriger Praktiken bis hin zu

Zwangsverheiratung und Geschlechtsverstümmelung. Nach dem eingangs zitierten CEDAW-Artikel ist die Überwindung solcher Geschlechterstereotypen daher eine zentrale menschenrechtliche Aufgabe.⁴

Vorstellungen einer angeblichen „natürlichen“ Ungleichheit zwischen Männern und Frauen stehen den Menschenrechten freilich nicht nur als ein gleichsam externes Hindernis entgegen. Es wäre zu simpel, sie als bloß traditionelle Relikte auf dem geraden Weg in die menschenrechtliche Moderne zu verorten. Vielmehr durchziehen sie zugleich auch den modernen Menschenrechtsdiskurs selbst, der die Aufgabe der Dekonstruktion von Geschlechterstereotypen deshalb immer auch kritisch auf sich selbst beziehen muss.

Die im Namen revolutionärer Menschenrechte proklamierte Freiheit und Gleichheit – von der „Brüderlichkeit“ ganz zu schweigen! – wurde bekanntlich lange Zeit fast selbstverständlich androzentrisch verstanden. „Keiner ist ein guter Bürger, wenn er nicht ein guter Sohn, guter Vater, guter Bruder, guter Freund, guter Gatte ist“⁵, so lautet eine bezeichnenderweise exklusiv an die Männer gerichtete erbauliche Mahnung in der post-jakobinisch „gemäßigten“ Variante der französischen Menschenrechtserklärung von 1795. Dass Frauen kein Wahlrecht ausüben können und ihnen die Aktivbürgerschaft versagt bleibt, wird von Kant in seinen Ausführungen zur Französischen Revolution *en passant* als eine schlichte Naturtatsache erwähnt, die offenbar nicht einmal einer Begründung bedarf. Die für das staatsbürgerliche Wahlrecht „erforderliche Qualität ist“, schreibt er, „außer der *natürlichen* (dass es kein Kind, kein Weib sei) die einzige, dass er *sein eigener Herr* (sui iuris) sei“.⁶ Mit dieser Position steht Kant für den breiten Mainstream innerhalb der europäischen Aufklärungsphilosophie. Zu den ganz wenigen Ausnahmen unter den Zeitgenossen zählt der Girondist Condorcet, der ironisch fragt: „Warum sollte eine Gruppe von Menschen, weil sie schwanger werden können und sich vorübergehend unwohl fühlen, nicht Rechte ausüben, die man denjenigen niemals vorenthalten würde, die jeden Winter unter Gicht leiden und sich leicht erkälten?“⁷

Dass das imaginäre Subjekt der in den demokratischen Revolutionen verkündeten menschenrechtlichen Ansprüche de facto männlichen Geschlechts ist, zeigt sich schon in den Überschriften der historisch maßgeblichen Texte über die „*rights of man*“ bzw. die „*droits de l'homme*“. Olympe de Gouges ist wohl die erste Autorin, die die sprachliche Zweideutigkeit der französischen Männer-Menschenrechtserklärung von 1789 dadurch entlarvt, dass sie ihr bereits zwei Jahre später den Entwurf einer „*Declaration des droits de la femme et de la citoyenne*“ entgegensetzt. „Die Frau ist frei geboren und bleibt dem Manne gleich in allen Rechten“⁸, heißt es programmatisch in Artikel 1 des an die Nationalversammlung gerichteten Entwurfs, den diese freilich nie zur Beratung

angenommen hat. Als würde sie ihre eigene Guillotiniierung, die zwei Jahre darauf stattfand, schon erahnen, schreibt Olympe de Gouges mit drastischem Sarkasmus: „Die Frau hat das Recht, das Schafott zu besteigen. Sie muss gleichermaßen das Recht haben, die Tribüne zu besteigen ...“ (Artikel 10).

Anders als der Titel suggeriert, bildet die erste historische Frauen-Menschenrechtserklärung indessen gerade nicht das komplementäre Gegenstück zur Männer-Menschenrechtserklärung. Denn es geht in ihr keineswegs um spezifische oder gar exklusive Rechte der Frauen, sondern um die Gleichberechtigung der Geschlechter: „Ziel und Zweck jedes politischen Zusammenschlusses ist der Schutz der natürlichen und unveräußerlichen Rechte sowohl der Frau als auch des Mannes“ (Artikel 2). Daraus folgt für die Legitimation und innere Ordnung des Staates: „Das Gesetz sollte Ausdruck des *allgemeinen Willens* sein. Alle Bürgerinnen und Bürger sollen persönlich oder durch ihre Vertreter an seiner Gestaltung mitwirken. Es muss für alle das gleiche sein. Alle Bürgerinnen und Bürger, die gleich sind vor den Augen des Gesetzes, müssen gleichermaßen nach ihren Fähigkeiten, ohne andere Unterschiede als die ihrer Tugenden und Talente, zu allen Würden, Ämtern und Stellungen des öffentlichen Lebens zugelassen werden“ (Artikel 6).

Indem Olympe de Gouges die Geschlechterdifferenz ausdrücklich zum Thema macht, überwindet sie systematisch jenen Partikularismus, der in der bewussten oder unbewussten Gleichsetzung des Menschen mit dem Mann angelegt ist. Die Frauen-Menschenrechtserklärung steht somit paradigmatisch für eine Menschenrechtskritik, die den falschen Universalismus innerhalb eines herrschenden Menschenrechtsdiskurses aufdeckt, um der Idee wirklich universaler und gleicher Rechte zum Durchbruch zu verhelfen. Damit erweist sich die Frauenrechtserklärung als eine eigentliche Menschenrechtserklärung, die den menschenrechtlichen Universalismus weitaus ernster nimmt und konsistenter ausformuliert, als dies für die berühmte Revolutionserklärung von 1789 und die meisten „klassischen“ Menschenrechtsdokumente gilt.

2. Ausweitung der menschenrechtlichen Erfahrungsräume

Der Universalismus der Menschenrechte besteht nicht in der bloß sekundären Ausweitung bereits positiver Rechte auf alle Menschen, also eben auch auf die Frauen. Er verlangt vielmehr, dass schon *bei der Formulierung und Ausgestaltung* der elementaren Rechte die *unterschiedlichen Erfahrungsperspektiven* der Menschen – und damit auch von Frauen und Männern – nach Maßgabe der Idee allgemeiner

Gleichberechtigung aktiv zu berücksichtigen sind. Denn Menschenrechte gründen letztlich in Unrechtserfahrungen, auf die sie eine spezifisch moderne emanzipatorische Antwort formulieren (vgl. Bielefeldt 2008). Von daher bewährt sich der normative Universalismus vor allem auch darin, dass er Raum für die Artikulation von ganz unterschiedlichen Erfahrungen strukturellen Unrechts bietet und daraus politisch-rechtliche Konsequenzen zieht.

Unrechtserfahrungen aus dem privaten Nahraum von Ehe, Familie und nachbarschaftlichem Milieu kamen jedoch innerhalb des Menschenrechtsdiskurses lange Zeit praktisch nicht zu Wort. Vielmehr galt es geradezu als Bestandteil menschenrechtlicher Dogmatik, dass Menschenrechte die Freiheitssphäre der Menschen in der gesellschaftlichen und politischen *Öffentlichkeit* bestimmen und insbesondere drohende Grenzüberschreitungen des Staates zurückweisen (vgl. Lacey 2004: 21 f.).

Im Hintergrund steht eine konzeptionelle Dichotomie von Öffentlichkeit und Privatheit, deren Formulierung sich in Europa wiederum bis in die Philosophie des Aristoteles zurückverfolgen lässt. Demnach fand der freie männliche Bürger (*polites*) sein eigentliches Betätigungsfeld im Lichte der Öffentlichkeit, während er zugleich als Hausherr (*despotes*) einem privaten Haushalt vorstand, in dem abseits der Öffentlichkeit Frauen und Sklaven ihren Dienst verrichteten. Die Zuordnung von Männern und Frauen in unterschiedliche Sphären des Lebens hatte zur Folge, dass in den noch ganz von männlichen Erfahrungen geprägten Menschenrechtsdebatten die Privatsphäre bis weit ins 20. Jahrhundert hinein kaum eine Rolle spielte. Der Privatraum war allenfalls insofern Gegenstand menschenrechtlicher Regelungen, als er – getreu dem Motto „*my home is my castle*“ – gleichsam kompakt der Einflussnahme des Staates entzogen bleiben sollte. Dass auch innerhalb der Privatsphäre und sogar innerhalb des intimen Felds von Ehe und Familie Menschenrechtsverletzungen stattfinden könnten, schien von diesem systematischen Ansatz her völlig undenkbar.

Gewalterfahrungen im privaten oder gar intimen Bereich können indessen besonders traumatisierend wirken, weil es für die Betroffenen schwierig ist, überhaupt Distanz zu dem Gewalttäter oder Unterdrücker zu gewinnen, dem sie womöglich tagtäglich ausgesetzt sind. Die Überwindung der Dichotomie von Öffentlichkeit und Privatheit war – und bleibt – von daher ein zentrales Anliegen der Frauen-Menschenrechtsbewegung.⁹ Als ein wichtiger internationaler Etappensieg gilt die Anerkennung von Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsthema auf der Wiener Weltmenschrechtskonferenz von 1993. Sie repräsentiert insofern einen grundlegenden Perspektivwandel, als von nun an die Gewalterfahrungen von Frauen im Vordergrund stehen – und nicht mehr primär der „Ort“, in dem sich solche Gewalt ereignet (vgl. Follmar-Otto 2004). Voraus

geht eine entsprechende Allgemeine Empfehlung des CEDAW-Ausschusses aus dem Jahre 1992,¹⁰ nach Einschätzung einer Beteiligten „*by far the most significant, reasoned work*“ in der Geschichte des Ausschusses (vgl. Cartwright 2007: 31). Ganz gleich, ob Gewalt gegen Frauen vom Staat, von einem Unternehmen oder vom Ehemann bzw. einem Verwandten ausgeht, ganz gleich auch, ob sie in der Öffentlichkeit oder im eigenen Haushalt stattfindet – sie gilt fortan als eine Menschenrechtsverletzung, für deren Überwindung der Staat wirksame Maßnahmen ergreifen muss. Erst damit wird es möglich, Gewaltpraktiken wie Zwangsverheiratungen oder Geschlechtsverstümmelungen, die ja typischerweise von Familienangehörigen ausgehen, überhaupt als menschenrechtliche Probleme zu adressieren und zu bekämpfen.¹¹

3. Ein komplexeres Verständnis staatlicher Gewährleistungsfunktionen

Die Ausweitung der Räume menschenrechtlicher Normgeltung – unter Einschluss der Privatsphäre und der Familie – geht einher mit einem veränderten Verständnis staatlicher Verantwortung für die Durchsetzung der Menschenrechte. Das bis vor einigen Jahrzehnten herrschende Verständnis der Menschenrechte stellte darauf ab, dass diese in erster Linie *Grenzen legitimer Staatsgewalt* markieren. Die Einhaltung der Menschenrechte, so die aus dem 19. Jahrhundert stammende traditionelle juristische Position, impliziere für den Staat in der Regel lediglich Unterlassungspflichten, zum Beispiel den Verzicht auf staatliche Pressezensur, Respektierung von Eigentumsansprüchen, die Nicht-Behelligung religiöser und politischer Dissidenten seitens des Staates. Gewalt- und Zwangsverhältnisse innerhalb der Gesellschaft und insbesondere auch innerhalb des Nahbereichs von Ehe und Familie seien demgegenüber allenfalls ein möglicher Gegenstand staatlicher Kriminalpolitik,¹² nicht jedoch schon ein Menschenrechtsproblem.

In der internationalen Menschenrechtsdiskussion besteht mittlerweile Konsens, dass dieses enge Menschenrechtsverständnis überholt ist. Zwar gilt nach wie vor, dass Menschenrechte spezifisch an den Staat gerichtet sind, insofern Staaten in ihren Verfassungen und durch Ratifikation menschenrechtlicher Konventionen entsprechende Verpflichtungen übernehmen. Die menschenrechtliche Garantenfunktion des Staates wird heute jedoch in komplexerer Weise verstanden. In den für die Überwachung der UN-Menschenrechtskonventionen zuständigen Fachausschüssen hat sich seit den späten 1990er Jahren eine Pflichtentrias durchgesetzt, die für die internationale Menschenrechtsdebatte maßgebend geworden ist. Demnach spricht man von den staatlichen Pflichten zur *Achtung*, zum *Schutz* und zur *Gewährleistung* der Menschenrechte.¹³

Die Achtungspflicht („*obligation to respect*“) erinnert daran, dass die Menschenrechte nicht dem Belieben staatlicher Politik überlassen sind, sondern eine unverfügbare Vorgabe darstellen, aus der sich immer auch *Grenzen* legitimen staatlichen Handelns ergeben. Diese sozusagen „klassische“ Funktion der Grenzziehung gegenüber dem Staat bleibt relevant, auch wenn man die Grenzen nicht mehr schlicht durch die Differenz vorgegebener gesellschaftlicher Räume – „Öffentlichkeit“ *versus* „Privatsphäre“ – bestimmen kann. Gleichzeitig ist der Staat gefordert, die Menschenrechte gegen Beeinträchtigungen durch Dritte zu schützen („*obligation to protect*“). Diese zur Achtungspflicht komplementäre Schutzfunktion des Staates ist in den letzten Jahren sehr viel deutlicher als früher profiliert worden. Klar ist, dass sie prinzipiell auch den privaten Raum, einschließlich der Familie, umfasst. Gewaltschutzgesetze des Staates zugunsten von Frauen haben insofern eine menschenrechtliche Grundlage. Auch der staatliche Kampf gegen Menschenhandel, einer Praxis, von der wiederum überproportional Frauen betroffen sind, hat über die Kriminalitätsbekämpfung hinaus menschenrechtliche Qualität. Schließlich soll der Staat außerdem die infrastrukturellen Voraussetzungen dafür schaffen, dass die verbürgten Menschenrechte nicht nur auf dem Papier stehen, sondern dass die Menschen von ihren Rechten effektiv Gebrauch machen können („*obligation to fulfil*“). Die menschenrechtlichen Gewährleistungspflichten umfassen allgemeine gesellschaftliche Infrastrukturmaßnahmen wie die Bereitstellung eines funktionierenden Gerichtssystems oder die Ermöglichung von Grundbildung für alle, aber auch adressatenspezifische Angebote von Beratung, Aufklärung, rechtlicher Unterstützung usw. Die eingangs zitierte CEDAW-Formulierung, wonach der Staat zur Überwindung von Geschlechterstereotypen beitragen soll, gehört systematisch in diesen Bereich der „*obligation to fulfil*“.

Das komplexere Verständnis der staatlichen Garantenfunktion zugunsten der Menschenrechte, unter Einschluss eben auch von Schutz- und Förderpflichten, wie es sich in den letzten Jahren international herausgebildet hat, lässt sich zwar nicht ausschließlich auf den Einfluss der Frauen-Menschenrechtsbewegungen zurückführen. Eine große Rolle spielte die teilweise immer noch umstrittene Frage, ob und wie die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte wirksam umgesetzt werden können – eine Fragestellung, der sich vor allem auch der UN-Ausschuss für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte systematisch gewidmet hat (vgl. Schneider 2004). Gleichzeitig steht aber fest, dass gerade auch aus dem CEDAW-Kontext entscheidende Impulse in Richtung eines erweiterten Konzepts staatlicher Menschenrechtspflichten ergangen sind. Denn die schon im Titel der Konvention als Ziel angesprochene Überwindung sämtlicher Formen von Diskriminierungen der Frauen verlangt einen

aktiven Staat, der die Menschenrechte der Frauen als umfassende Querschnittsaufgabe für die unterschiedlichsten Politikbereiche versteht.¹⁴

4. Weiterentwicklung des Gleichheitsdiskurses

Das Ziel der Frauen-Menschenrechtsbewegung hatte bereits Olympe de Gouges formuliert: die Gleichheit in den grundlegenden Rechten für Frauen und Männer. Das Gleichheitsprinzip gehört zu den Strukturprinzipien, die den Menschenrechtsansatz im Ganzen durchziehen. Schon der erste Satz der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verbindet die Achtung der Menschenwürde eines jeden Menschen mit der Anerkennung der „gleichen und unveräußerlichen Rechte“, und der erste Satz von Artikel 1 der Erklärung stellt klar: „Alle Menschen sind frei und an Würde und Rechten gleich geboren.“ Exemplarisch spezifiziert wird dieser allgemeine Gleichheitsanspruch durch die ausdrücklich angesprochenen Diskriminierungsmerkmale in Artikel 2 Absatz 1, zu denen auch die Kategorie Geschlecht zählt.¹⁵

Nachdem die von der ersten Frauen-Menschenrechtsbewegung geforderte Gleichberechtigung der Geschlechter formal erreicht worden war, stellte sich allerdings bald heraus, dass die Realität von Diskriminierungen damit keineswegs schon überwunden war. Der Gleichheitsdiskurs hat sich deshalb weiterentwickeln müssen, um zum Beispiel auch indirekte und strukturelle Formen von Diskriminierung kritisch zu adressieren. Im Text von CEDAW und in der Arbeit des CEDAW-Ausschusses zeigt sich exemplarisch diese Weiterentwicklung des Gleichheitsverständnisses (vgl. Schöpp-Schilling 2007: 17 ff.)

Unter *indirekter Diskriminierung* versteht man solche Formen der Ungleichstellung, die sich bei formaler Gleichberechtigung dennoch ergeben bzw. aufrechterhalten werden können. Ein aktuelles Beispiel wäre die Arbeitsgesetzgebung zu Mini-Jobs, die theoretisch für Männer wie Frauen gleichermaßen gilt (insofern also nicht geschlechterdiskriminierend abgefasst ist), de facto aber insbesondere Frauen betrifft (vgl. Fuchsloch 2005). Indirekte Diskriminierungen können intendiert sein oder auch ohne entsprechende Intentionen bestehen; sie können bewusst oder auch unbewusst stattfinden – entscheidend ist das Ergebnis, die faktische Benachteiligung von Frauen. Während der Begriff der indirekten Diskriminierungen sich aus dem Gegensatz zu direkten Diskriminierungen versteht, setzt der Begriff der *strukturellen Diskriminierung* auf einer anderen Ebene an und bezeichnet solche Formen von Diskriminierung, hinter denen nicht (oder jedenfalls nicht direkt) ein oder mehrere personale „Tätersubjekte“ stehen, sondern die aus existierenden gesellschaftlichen Strukturen resultieren. Ein

Beispiel wäre die Unterrepräsentation von Frauen in höheren Lehrberufen – bei ihrer gleichzeitigen Überrepräsentation im Bereich der Elementarbildung (vgl. Motakef 2006). Dass hier eine strukturelle Ungleichstellung aufgrund der sich hartnäckig haltenden Geschlechterstereotypen besteht, liegt auf der Hand. Indirekte und strukturelle Formen von Diskriminierung sind nicht immer empirisch evident. Deshalb empfiehlt der CEDAW-Ausschuss den Staaten die Erhebung von statistischen Daten, die nach Gender-Gesichtspunkten desaggregiert sein sollen, dadurch Aufschluss über etwaig bestehende Diskriminierungen geben und damit die Grundlage für gezielte Antidiskriminierungsmaßnahmen bereitstellen können.

Die UN-Frauenrechtskonvention sieht auf dem Weg zur Überwindung auch die Möglichkeit vor, zeitweilige Spezialmaßnahmen („*temporary special measures*“) zu ergreifen.¹⁶ Damit sind gezielte Fördermaßnahmen für Frauen gemeint, die dazu dienen sollen, bestehende androzentrische Strukturen aufzubrechen. Was vordergründig wie eine Privilegierung von Frauen aussieht (oder jedenfalls oft so missverstanden wird), findet seine Begründung darin, existierende und zu festen Strukturen geronnene Privilegierungen von Männern zu überwinden und damit tatsächlicher Gleichberechtigung den Weg zu bahnen. Der CEDAW-Ausschuss betont: Die Konvention „hat die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zum Ziel, was die Beseitigung der Ursachen und Folgen ihrer de-facto- oder substanziellen Ungleichheit beinhaltet. Daher ist die Anwendung zeitweiliger Sondermaßnahmen in Übereinstimmung mit der Konvention eines der Mittel zur Verwirklichung von de-facto- oder substanzieller Gleichstellung der Frau und nicht nur eine Ausnahme vom Diskriminierungsverbot.“¹⁷

Auch wenn das Gleichheitsprinzip ganz überwiegend Zustimmung findet, kommen gelegentlich auch Befürchtungen zu Wort, dass damit die bloße Anpassung der Frauen an vorgegebene Normen der männlich geprägten Gesellschaft intendiert sei.¹⁸ Der Gleichheitsanspruch meint im Kontext der Menschenrechte jedoch gerade nicht abstrakte Gleichförmigkeit, geschweige denn die Anpassung an vorgegebene dominante Lebensmuster. Vielmehr erschließt sich die menschenrechtlich gedachte Gleichheit *nur in der Zusammensicht mit dem Freiheitsanspruch*. Sie zielt nicht auf Nivellierung und Homogenisierung, sondern im Gegenteil darauf, dass alle Menschen gleichermaßen die Möglichkeit haben sollen, ihre je „besonderen“, eigenen Lebensentwürfe – für sich und in Gemeinschaft mit anderen – in Freiheit und realer Chancengleichheit zu finden und zu verwirklichen (vgl. Baer 2004). Insofern geht es bei den Menschenrechten immer schon um eine „Gleichheit ohne Angleichung“, wie Ute Gerhard (1990) es formuliert hat.

Dass die Frauen-Menschenrechtsbewegung einerseits auf effektive Gleichberechtigung der Geschlechter hinarbeitet und andererseits androzentrische gesellschaftliche

Strukturen – einschließlich bestehender Rechtsnormen – einer grundlegenden Kritik aussetzt, bildet insofern keineswegs einen Widerspruch. Vielmehr gehören beide Aspekte unauflöslich zusammen. Ohne eine permanente Gesellschaftskritik nach Gender-Gesichtspunkten, die darauf abzielt, die Freiheitschancen von Frauen und auch Männern zu erweitern, bliebe die Idee des menschenrechtlichen Universalismus zuletzt eine bloße Chimäre.

Anmerkungen

- 1 CEDAW steht für *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*. Diese umfassende Konvention der Frauen-Menschenrechte stammt aus dem Jahre 1979 und ist seit 1981 rechtlich in Kraft. Grundlegend dazu sind die Beiträge in: Schöpp-Schilling 2007.
- 2 Zitiert nach dem Abdruck der Kairoer Erklärung in: Gewissen und Freiheit, Bd. 36, 1991, S. 93-98.
- 3 Vgl. Aristoteles: Metaphysik, Buch A 988b (Ausgabe Rowohlt's Enzyklopädie, Reinbek, 5. Aufl. 2007, S. 54 f.).
- 4 Zu den wichtigsten konzeptionellen Instrumenten dieser Dekonstruktionsarbeit zählt die Differenzierung zwischen „sex“ und „gender“, womit der biologistische Essentialismus der Geschlechterstereotypen aufgebrochen werden soll. Wo genau die Grenze zwischen dem biologischen Geschlecht („sex“) und den gesellschaftlich-kulturell konstruierten Rollenvorstellungen („gender“) verläuft, bleibt dabei naturgemäß umstritten.
- 5 Zitiert nach Heide Meyer (1982: 71).
- 6 Kant: Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, Akademie Ausgabe, Bd. VIII, S. 295. Vgl. Jauch 1988.
- 7 Zitiert nach Schröder (1979: 56).
- 8 Hier und im Folgenden zitiert nach der Übersetzung der Erklärung im Anhang von Gerhard (1990: 263 ff.).
- 9 Dass die effektive Beteiligung von Frauen am öffentlichen Leben und namentlich an der Politik ein nicht minder zentrales Anliegen der Frauen-Menschenrechtsbewegung darstellt, zeigt anhand vieler historischer Beispiele Gaspard 2007.
- 10 Es handelt sich um die *General Recommendation* Nr. 19.
- 11 Um ein mögliches Missverständnis anzusprechen, sei klargestellt, dass mit der Überwindung der Dichotomie von Öffentlichkeit und Privatheit der menschenrechtliche Schutz der Privatsphäre keineswegs in Frage gestellt werden soll. Er ist allerdings neu zu denken und kann nicht auf eine hermetische Ausgliederung der innerhalb der Privatsphäre bestehenden Machtungleichgewichte aus dem Menschenrechtsdiskurs bzw. aus der menschenrechtlichen Verantwortung des Staates bestehen. Vgl. die ausdrückliche Würdigung der Privatheit aus feministischer Sicht durch Rössler 2001.
- 12 Bekanntlich wurde Vergewaltigung innerhalb der Ehe auch in Deutschland bis vor einigen Jahren nicht einmal als Strafdelikt normiert, geschweige denn als Menschenrechtsproblem anerkannt.
- 13 Die UN-Fachausschüsse geben Hinweise von grundlegender Bedeutung für das Verständnis der Konventionen in Gestalt von „*General Comments*“ bzw. „*General Recommendations*“. Vor allem

- der für die Überwachung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zuständige Ausschuss hat in seinen *General Comments* in den letzten Jahren regelmäßig diese (teils noch weiter ausdifferenzierte) Pflichtentrias angeführt.
- 14 Die Menschenrechte sind in CEDAW übrigens von vornherein als Gesamtheit von bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten formuliert worden, so dass die in der Wiener Weltmensenrechtskonvention geprägte Formel von der „Unteilbarkeit“ aller Menschenrechte in CEDAW bereits angelegt ist.
 - 15 Die Aufzählung der besonderen Diskriminierungsverbote, durch die der Gleichheitsanspruch konkret konturiert wird, bildet keine abschließende Liste, sondern ist *nur exemplarisch* zu verstehen. Sie bleibt offen für gesellschaftliche Lern- und Sensibilisierungsprozesse. So ist die Liste der ausdrücklich verbotenen Diskriminierungsmerkmale mittlerweile um weitere Merkmale wie Behinderung oder sexuelle Orientierung ergänzt worden.
 - 16 Vgl. Artikel 4 Absatz 2 CEDAW; dazu Schöpp-Schilling 2007: 22.
 - 17 Vgl. General Recommendation Nr. 25 (2004), Abschnitt 14, zitiert nach: Deutsches Institut für Menschenrechte 2005: 507.
 - 18 Kritisch zu diesem „Differenzfeminismus“: Mullally 2006.

Literatur

- Baer, Susanne 2004: Geschlecht und Recht – zur rechtspolitischen Steuerung der Geschlechterverhältnisse, in: Meuser, Michael/Neusüß, Claudia (Hrsg.): *Gender Mainstreaming. Konzepte, Handlungsfelder, Instrumente*, Bonn, S. 71-83.
- Bielefeldt, Heiner 2008: Von der Aufklärung zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, in: Hutter, Franz-Josef/Kimmler, Carsten (Hrsg.): *Das uneingelöste Versprechen. 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, Karlsruhe, S. 27-45.
- Cartwright, Silvia Rose 2007: *Personal Reflection: Interpreting the Convention*, in: Schöpp-Schilling, Hanna Beate (Hrsg.): *The Circle of Empowerment*, New York, S. 30-35.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.) 2005: *Die „General Comments“ nach den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen*, Baden-Baden.
- Follmar-Otto, Petra 2004: *Frauenrechte statt Frauenfrage. Entwicklungen und Themen im internationalen Schutz der Menschenrechte von Frauen*, in: *Jahrbuch Menschenrechte 2005, Schwerpunkt: Frauenrechte durchsetzen!*, Frankfurt/M., S. 31-44.
- Fuchsloch, Christine 2005: *Frauen als Verliererinnen der Hartz-Reformen. Eine innenpolitische Kommentierung der Forderungen des UN-CEDAW-Ausschusses zur aktuellen Arbeitsmarktpolitik*, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): *Frauenrechte in Deutschland: Follow-Up-Prozess CEDAW 2004*, Berlin.
- Gaspard, Françoise 2007: *Unfinished Battles. Political and Public Life*, in: Schöpp-Schilling, Hanna Beate (Hrsg.): *The Circle of Empowerment*, New York, S. 145-158.
- Gerhard, Ute 1990: *Gleichheit ohne Angleichung. Frauen im Recht*, München.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 1986: *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Suhrkamp-Ausgabe Werke, Bd. 7, Frankfurt/M.
- Heidelmeyer, Wolfgang (Hrsg.) 1982: *Die Menschenrechte. Erklärungen, Verfassungsartikel, internationale Abkommen*, Paderborn.

- Jauch, Ursula Pia 1988: Immanuel Kant zur Geschlechterdifferenz. Aufklärerische Vorurteilkritik und bürgerliche Geschlechtsvormundschaft, Wien.
- Kant, Immanuel: Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, Akademie Ausgabe, Bd. VIII, Berlin.
- Lacey, Nicola 2004: Feminist Legal Theory and the Rights of Women, in: Knop, Karen (Hrsg.): Gender and Human Rights, Oxford, S. 13-55.
- Motakef, Mona 2006: Das Menschenrecht auf Bildung und der Schutz vor Diskriminierung. Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin.
- Mullally, Siobhan 2006: Gender, Culture and Human Rights: Reclaiming Universalism, Oxford.
- Raday, Frances 2007: Culture, Religion, and CEDAW's Article 5 (a), in: Schöpp-Schilling, Hanna Beate (Hrsg.) 2007: The Circle of Empowerment, New York, S. 68-85.
- Rössler, Beate 2001: Der Wert des Privaten, Frankfurt/M.
- Rousseau, Jean-Jacques 1963: Emile oder Über die Erziehung (Reclam-Ausgabe), Stuttgart.
- Schneider, Jakob 2004: Die Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin.
- Schöpp-Schilling, Hanna Beate (Hrsg.) 2007: The Circle of Empowerment. Twenty-Five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, New York.
- Schöpp-Schilling, Hanna Beate 2007: The Nature and Scope of the Convention, in: diess. (Hrsg.): The Circle of Empowerment, New York, S. 10-29.
- Schröder, Hannelore (Hrsg.) 1979: Die Frau ist frei geboren. Texte zur Frauenemanzipation, Bd. I: 1789-1870, München.
- Würth, Anna 2004: Frauenrechte in der arabisch-islamischen Welt. Eine Bestandsaufnahme, in: Jahrbuch Menschenrechte 2005. Schwerpunkt: Frauenrechte durchsetzen!, Frankfurt/M., S. 205-217.

Andrea Maihofer

Dialektik der Aufklärung

Die Entstehung der modernen Gleichheitsidee, des Diskurses der qualitativen Geschlechterdifferenz und der Rassentheorien¹

1. Einleitung

„Aufklärung zersetzt das Unrecht der alten Ungleichheit, das unvermittelte Herrentum, verewigt es aber zugleich in der universalen Vermittlung, dem Beziehen jeglichen Seienden auf jegliches (...). Nicht bloß werden im Gedanken die Qualitäten aufgelöst, sondern die Menschen zur realen Konformität gezwungen (...). Den Menschen wurde ihr Selbst als ein je eigenes, von allen anderen verschiedenes geschenkt, damit es desto sicherer zum gleichen werde. Weil es aber nie ganz aufging, hat auch über die liberalistische Periode hin Aufklärung stets mit dem sozialen Zwang sympathisiert (...). Die Horde, deren Name zweifelsohne in der Organisation der Hitlerjugend vorkommt, ist kein Rückfall in die alte Barbarei, sondern der Triumph der repressiven Egalität, die Entfaltung der Gleichheit des Rechts zum Unrecht durch die Gleichen“ (Adorno/Horkheimer 1971: 15).

Ohne Zweifel wird mit der Aufklärung das Unrecht der alten Ungleichheit überwunden und zweifellos war es nicht zuletzt die Idee der Gleichheit, die die argumentativen Möglichkeiten bereitgestellt hat, gegen die Ungleichheit der feudalen Ständegesellschaft auf dem Anspruch aller Menschen auf gleiche Menschen- und Bürgerrechte zu insistieren. Zugleich aber wird gerade mit der Idee der Gleichheit das alte Unrecht perpetuiert. Denn, so Horkheimer und Adorno, ihr Prinzip „universalen Vermittlung“ („dem Beziehen jeglichen Seienden auf jegliches“) impliziert, genau besehen, das Prinzip der Identität und damit gesellschaftlich den Zwang zur Konformität, Anpassung oder Ausgrenzung.

Der Faschismus ist daher für Horkheimer und Adorno – und das zu zeigen war ja eines der Hauptanliegen ihrer Arbeit – nicht einfach ein Rückfall hinter die Ideen der Aufklärung oder gar ein Ereignis außerhalb jeglicher geschichtlichen Logik, der Faschismus war vielmehr „die Entfaltung der Gleichheit des Rechts zum Unrecht durch die Gleichen“. Dies war nach ihnen zwar keine unausweichliche Konsequenz – nichts ist geschichtlich unausweichlich, es gibt immer Alternativen –, aber es war eine Konsequenz, die dem Gleichheitsprinzip weder äußerlich war oder, wie viele

meinen, gar gegen es geschehen wäre: der Faschismus ist der Gleichheitsidee auf eine ganz spezifische Weise inhärent.

Gegen diese Art der Gleichheitskritik, wie sie ja auch bereits von Marx in verschiedenen Facetten entwickelt wurde,² wird meist eingewendet, das Ganze sei ein grobes Missverständnis. Gleichheit habe nichts, aber auch gar nichts mit Identität bzw. Identitätszwang zu tun. Im Gegenteil, man könne doch historisch und auch gegenwärtig sehen, dass Gleichheit die Bedingung der Möglichkeit gewesen sei und noch immer ist zur Koexistenz unterschiedlicher religiöser, ethnischer und sonstiger kultureller Lebensformen, dass Gleichheit gerade der beste Garant sei für das Bestehen einer breiten Pluralität an Lebensweisen. Im Gleichheitsprinzip ging es doch, so heißt es meist weiter, gerade darum, allen Menschen *trotz* ihrer realen Verschiedenheit einen Anspruch auf gleiche Menschen- und Bürgerrechte zu sichern. Dass es gesellschaftliche Gruppen gab, die lange Zeit ausgeschlossen waren, wie beispielsweise die Frauen oder die Schwarzen, ist historischen Vorurteilen geschuldet. Diese Ausschlüsse haben laut dieser Position nichts mit dem Kern der mit der Aufklärung entstandenen rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Strukturen zu tun. Entscheidend sei vielmehr, die Verheißungen der Aufklärung endlich umfassend zu verwirklichen und auf der immer noch ausstehenden faktischen Durchsetzung der Gleichheit aller Menschen zu bestehen.

All das stimmt fraglos. All dies und noch vieles mehr sind in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzende Errungenschaften der bürgerlichen Aufklärung und der mit ihr entstehenden modernen westlichen Gesellschaften. Andererseits aber ist die Sache doch mehrdeutiger und ambivalenter. Die Idee der Gleichheit enthält eine in sich dialektische Struktur, die Gleichheit in Ungleichheit, Anerkennung in Ausgrenzung umschlagen lässt. Ich möchte dies im Folgenden anhand eines kleinen historischen Tableaus illustrieren und zeigen, wie sich diese ambivalente Dynamik des modernen Gleichheitsdiskurses bereits im Prozess seiner Etablierung im 18. Jahrhundert erkennen lässt.

2. Ein historisches Tableau: Die Entstehung der modernen Gleichheitsidee, des Diskurses der qualitativen Geschlechterdifferenz und der Rassentheorien im 18. Jahrhundert

2.1 MONTESQUIEU

Ich möchte mein historisches Tableau mit Montesquieu beginnen. Zwei Aspekte seines Werkes sind hier im jetzigen Zusammenhang von Relevanz: Zum einen seine Kritik an der Intoleranz, insbesondere der großen christlichen Religionen zu seiner Zeit, zum anderen seine Idee vom Naturrecht.

In den „Persischen Briefen“ (1721), einem seiner ersten Werke, hält Montesquieu der französischen Gesellschaft seiner Zeit einen Spiegel vor (Montesquieu 1991). Er beschreibt die Zustände aus der Perspektive zweier Reisender aus dem Orient. Thema der Briefe sind vor allem die seltsamen religiösen Bräuche und Zeremonien im Westen, die Orthodoxie und der Dogmatismus der katholischen Kirche sowie die Heuchelei des Klerus, insbesondere des Papstes (ebd.: 61). Allerdings kommt der Islam nicht etwa besser weg, auch er wird aufgrund seiner merkwürdigen Bräuche und seiner Intoleranz kritisiert. Ziel ist zu zeigen, dass die jeweiligen religiösen Riten und Sitten der verschiedenen Religionen zwar für die Menschen, die in ihnen groß geworden sind, selbstverständliche Evidenz besitzen, dass sie aber von außen besehen teilweise nicht nur lächerlich wirken, sondern auch in ihrem dogmatischen Wahrheitsanspruch nur allzu häufig Ursache sind für Intoleranz, ja sogar für verheerende Kriege (ebd.: 162 f.). Doch jenseits dieser Unterschiede teilen, so Montesquieu, alle Religionen zentrale Gemeinsamkeiten; die Beachtung der Gesetze, die Liebe zu Gott und den Menschen und die Ehrfurcht gegenüber den Eltern (ebd.: 84 f.). In dieser Einsicht in den allen Religionen gemeinsamen normativen Kern liegt für Montesquieu die Chance für Toleranz und Versöhnung zwischen den Menschen.

Ebenfalls ganz in der Tradition der Aufklärung entwickelt Montesquieu in seinem Hauptwerk „Vom Geist der Gesetze“ (1748) einen normativen Diskurs eines universell gültigen Natur- oder Vernunftrechtes, dessen universelle Gültigkeit alle Menschen aufgrund der ihnen gemeinsamen menschlichen Vernunft erkennen können. An diesem universellen, für alle Menschen zu allen Zeiten und an allen Orten gleichermaßen gültigen Naturrecht muss sich jede gesellschaftliche Realität ihm zufolge messen lassen (Montesquieu 1992: 9 ff.).

Andererseits aber führt nach ihm das unterschiedliche Klima auf der Erde und die darin begründete unterschiedliche Ökonomie in den verschiedenen Gesellschaften zu unterschiedlichen menschlichen Charakteren (ebd.: 310 ff.).³ Ein kaltes Klima wie das in Europa führt Montesquieu zufolge zu körperlicher und geistiger Stärke, zu Tapferkeit und Mut sowie zu Vernunft, Tugend und Fleiß; ein warmes Klima wie im Orient hingegen zu Schwäche, Furcht und Verschlagenheit sowie zu Faulheit, Gefühlsbetontheit und überhaupt einer ausgeprägten Trägheit des Geistes. Die jeweiligen Gesetze des Landes müssen diesen unterschiedlichen Charaktereigenschaften der Menschen entsprechen, ihnen gegebenenfalls entgegenwirken oder sie zügeln. Auch bezogen auf die Regierungsformen hat dies Folgen. So entsprechen despotische Regierungsformen dem orientalischen Charakter und republikanische dem europäischen.

Die Unterschiede in den Regierungsformen, Gesetzen oder Lebensweisen eines Landes haben also eine rational erklärbare und in sich eigene „systemische Logik“. So gesehen sind sie auch erstmal nicht kritisierbar. In einem grundsätzlichen Sinne kritisierbar sind sie nur dann, wenn sie ausdrücklich gegen das Naturrecht verstoßen. Ein solcher Verstoß liegt für Montesquieu beispielsweise bei der Sklaverei vor. Sie widerspricht der ursprünglichen Gleichheit aller Menschen, wie sie im Naturrecht verankert ist. Die Idee der Gleichheit erlaubt nach ihm keine Rechtfertigung der Sklaverei, es sei denn, wie er in einer sarkastischen Parodie auf eine mögliche Rechtfertigung der Sklaverei schreibt, wenn letztlich behauptet wird, die Schwarzen seien keine Menschen (ebd.: 334).

Doch was Montesquieu hier zu Beginn der Aufklärung noch als Absurdität in den Raum stellt, ist genau das, was in der Folge in einer geradezu explosionsartig entstehenden Vielzahl von Texten zu beweisen versucht wird, dass „Schwarze“, „Juden“, „Frauen“ eben keine wirklichen, jedenfalls keine wirklich gleichen Menschen sind. Und mit genau diesem Argument wird ihnen dann in der Folge auch die Anerkennung gleicher Rechte verwehrt.

2.2 LESSING

Diese Logik möchte ich nun an einem weiteren Beispiel noch weiter präzisieren. Lessings dramatisches Gedicht „Nathan der Weise“ (1778) gehört zur Hochblüte der Aufklärung und seine berühmte Ringparabel steht noch heute gleichsam für die Utopie aufgeklärter Toleranz.

Ohne hier auf die Geschichte im Einzelnen eingehen zu können, entscheidend für den jetzigen Zusammenhang ist: Die Hauptfiguren sind Menschen aus verschiedenen Kulturen und sie gehören verschiedenen Religionen an. Sie treffen in dem durch die Kreuzzüge gezeichneten Jerusalem aufeinander. Hintergrund sind also die Religionskriege als Sinnbild für die verheerenden Folgen des religiösen Fanatismus.

Die beiden zentralen Szenen der Verbrüderung in dieser Geschichte zwischen Nathan dem Weisen und dem Tempelherrn bzw. Nathan und dem Sultan vollziehen sich beide auf gleiche Weise. In beiden erkennen die Protagonisten, dass sie zwar unterschiedlichen Religionen und Völkern angehören und unterschiedlichen Gebräuchen und Sitten folgen, dass dies aber nicht das Ergebnis freier Wahl ist, dass sie in diese vielmehr hineingeboren wurden. Aus diesem Grund können sie ihre Religionen auch nicht einfach ablegen und eine andere annehmen. Sie gehört zu ihrer jeweils eigenen unverwechselbaren Identität. Zugleich aber begreifen sie, dass diese Verschiedenheiten angesichts ihres gemeinsamen Menschseins sekundär sind.

„Kommt“, sagt Nathan zum Tempelherrn, „wir müssen, müssen Freunde sein! Verachtet mein Volk, so sehr Ihr wollt. Wir haben beide uns unser Volk nicht auserlesen. Sind wir unser Volk? Was heißt denn Volk? Sind Christ und Jude eher Christ und Jude, als Mensch? Ach! wenn ich einen mehr in Euch gefunden hätte, dem es genügt, ein Mensch zu heißen!“ (Lessing 1979: 50).

Ähnlich verläuft auch die Szene zwischen Nathan und dem Sultan. Auf die Bitte des Sultans hin, ihm zu sagen, welche Religion seiner Meinung nach die beste ist, erzählt Nathan die berühmte Ringparabel. Während der Erzählung ist der Sultan über den Vergleich der Religionen mit den drei vom Vater vererbten Ringen, von denen im Nachhinein nicht mehr zu sagen ist, welcher der echte ist, leicht verärgert. Die Religionen seien doch, wie er bemerkt, „wohl zu unterscheiden (...). Bis auf die Kleidung, bis auf Speis und Trank!“ (ebd.: 73). Gemeinsam sei ihnen aber – hält Nathan entgegen und dies erlaube einen solchen Vergleich –, dass alle Religionen gleichermaßen auf Geschichte gründen. Deshalb neige auch jeder dazu, die Religion für die wahre zu halten, in der er selbst erzogen wurde. „Wie kann ich meinen Vätern weniger als du den deinen glauben? Oder umgekehrt. Kann ich von dir verlangen, dass du deine Vorfahren Lügen strafst, um meinen nicht zu widersprechen? Oder umgekehrt.“ (ebd.: 73 f.).

Der Sultan erkennt, dass Nathan dieselbe Position vertritt wie er selbst und wohnach keiner Religion als der einzig wahren der Vorzug zu geben ist. Die Evidenz der Wahrheit der eigenen Religion erweist sich stattdessen als kultureller Effekt, Ergebnis der Kultur, in der man erzogen wurde.

Auch zwischen Nathan und dem Sultan basiert also die wechselseitige Anerkennung als Brüder – wie schon zwischen Nathan und dem Tempelherrn – in der Relativierung des Wahrheitsanspruchs ihrer jeweiligen Religionen im Namen der universalen Wahrheit der Vernunft und in der geteilten Einsicht in ihr gemeinsames Menschsein. Alle drei anerkennen sich folglich genau genommen nicht in ihrer jeweils konkreten Sozialität und Individualität, im Gegenteil, genau davon wird abstrahiert; sie anerkennen sich vielmehr wechselseitig in der Erkenntnis ihres „hinter“ all diesen Differenzen liegenden gleichen gemeinsamen Menschseins. „Ah! wenn ich einen mehr in Euch gefunden hätte, dem es genügt, ein *Mensch* zu heißen!“

Angesichts der Etablierung der universellen Wahrheit der Vernunft in der bürgerlichen Gesellschaft relativiert sich die Wahrheit der Religion zum kulturell bedingten und historisch begrenzten Glauben. Während die Vernunft und ihre Prinzipien gesellschaftlich allgemein gesetzt werden als normativ verbindlich für die Sphäre des Staates und der Öffentlichkeit, wird die Religion als, wenn nicht individuell überwindbar,

so doch sekundär und privat erklärt. Genau diese normativen Einsichten machen nun anerkanntermaßen einen wesentlichen Teil des emanzipatorischen Potentials der bürgerlichen Aufklärung aus.

Wird diese Geschichte nun aber nochmals aus einem anderen Blickwinkel betrachtet, fällt ein weiterer Aspekt auf: Indem sich die einen auf ihr gleiches Menschsein verständigen und sich darin als Gleiche erkennen und als Gleichberechtigte anerkennen, werden die anderen, die uneinsichtig auf ihrem in erster Linie „Jude“- , „Muslim“- oder „Christ“-Sein beharren, zu den Anderen stilisiert. Sie werden als bornierte Dogmatiker und irrationale Fundamentalisten stigmatisiert, die bestenfalls traditionalistische Schwärmer sind (wie die Gesellschafterin von Recha), sich meist aber als unmenschliche Intriganten und Mörder entlarven (wie der christliche Patriarch in Jerusalem). Der Akt der Selbstvergewisserung der bürgerlichen Moderne impliziert also, wie auch schon bei Montesquieu deutlich wurde, die Konstituierung des „Fremden“, des „Anderen“, des „Juden“, des „Muslim“, der diese rationalen Einsichten nicht teilt und insbesondere der „Islam“ spielt bereits in dieser Zeit diese fundamentalistische Rolle, die er bis heute innehat.⁴

Mit anderen Worten: Die Anerkennung gleicher Rechte des Anderen basiert hiernach auf der Erkenntnis seines *Gleichseins*, und zwar als Mensch an sich mit gleicher Vernunft und Würde, gleicher Einsicht in die universellen Prinzipien der Vernunft. Demgegenüber werden die individuellen Verschiedenheiten sekundär. Diese notwendige Säkularisierung der Religionen bzw. der jeweiligen kulturellen Traditionen funktioniert aber nur, wenn der andere sich ebenfalls primär auf sein Menschsein an sich, seine universelle Vernunft und deren Prinzipien bezieht. Ist ihm jedoch beispielsweise sein „Jude“-Sein wichtiger als sein Menschsein, führt dies fast unweigerlich zu seiner Ausgrenzung und Stigmatisierung; er wird zu *dem* Juden, zu *dem* Türken ohne Anspruch auf gleiche Rechte. Es findet folglich – genau besehen – keine Anerkennung *in* der Verschiedenheit, sondern in *Absehung* von dieser statt. Kurz: es findet „nur“ eine Anerkennung als *Mensch*⁵, nicht als „Jude“ statt. Die Idee der Gleichheit impliziert folglich zwei Vorstellungen von Verschiedenheit, zum einen die Vorstellung sekundärer Formen von Verschiedenheit, von denen angesichts des gemeinsamen Menschseins abgesehen werden kann, und zum anderen Formen von Verschiedenheit, die ein Individuum als Mensch desavouieren, ihn aus dieser Anerkennungsstruktur als Gleicher oder Gleiche ausschließen (z.B. im Insistieren auf seinem „Anderseins“ als „Muslim“ oder dem Nachweis ihres „Anderseins“ als „Frau“).

2.3 ERKLÄRUNG DER MENSCHEN- UND BÜRGERRECHTE VON 1789

Ein weiteres Element meines historischen Tableaus ist die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789. In dieser Erklärung wurde, wie bekannt, ausdrücklich die Gleichheit aller Menschen proklamiert. Wie ebenso inzwischen bekannt, waren aber nicht wirklich alle Menschen mit dieser Erklärung gemeint. Im Gegenteil, eine Vielzahl war ausdrücklich ausgeschlossen; die Frauen zum Beispiel, aber auch verschiedene Gruppen von Männern (Nichteigentümer, abhängig Beschäftigte, Verelendete).

Doch der Ausschluss dieser Gruppen von Männern unterschied sich grundsätzlich von dem der Frauen. Wenn auch klar ist, wie schwierig es ist, aus einer solchen sozialen Situation herauszukommen, war doch zumindest *formal* jeder Mann als freier und gleicher Mensch und Bürger anerkannt. Änderte sich seine soziale Lage, konnte dies sehr wohl zu seiner politischen und rechtlichen Gleichstellung führen. Frauen hingegen waren nicht einmal formal als freie und gleiche Bürger anerkannt. Ihr Ausschluss war mit der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte *prinzipieller* Art. Historisch bedeutete dies im Übrigen ein Rückschritt. In feudalen Gesellschaften war es für Frauen durchaus möglich, beispielsweise politische Ämter auszuüben. Jetzt aber bestand für die Frauen diese Möglichkeit nicht mehr und daran ließ sich auch (anders als für pauperisierte Männer) nichts ändern – es sei denn, sie wechselten ihr Geschlecht.

Dieser Ausschluss lässt sich nun aus historischen Vorurteilen erklären oder als Fauxpas der Geschichte, wie dies auch gern getan wird. Danach hat er nichts mit dem normativen Kern der Menschen- und Bürgerrechte zu tun, er ist lediglich Ausdruck ihrer historisch eingeschränkten Verwirklichung. Dieser Ausschluss lässt sich jedoch auch als konstitutiv mit der inneren Logik der Menschenrechte verwoben verstehen: Anknüpfungspunkt für eine solche These ist die auch noch heute gültige Definition von Gleichheit. Danach heißt Gleichheit, dass Gleiches gleich, Ungleiches jedoch ungleich behandelt werden kann bzw. muss (vgl. ausführlicher Maihofer 1990: 356 ff.). Es ist folglich stets ein Maßstab nötig, an dem gemessen etwas oder jemand als gleich oder ungleich erkennbar wird. Ausschlüsse aus Menschen- und Bürgerrechten erweisen sich dann als Konsequenz genau dieser dem Gleichheitsverständnis immanenten Notwendigkeit einer Maßstababildung. An diesem Maßstab gemessen sind dann bestimmte Personen als Ungleiche erkennbar und legitimerweise aus dem Anspruch auf gleiche Rechte ausgrenzbar.⁶

Diese argumentative Logik der Gleichheitsidee hat zur Folge, dass es von immenser politischer und gesellschaftlicher Bedeutung ist, erstens: *wer* den Maßstab bestimmt und zweitens: *welche* inhaltliche Bestimmung der Maßstab erhält. Für die Erklärung

der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 ist dies sicherlich in entscheidendem Maße die sich etablierende bürgerliche Klasse, genauer: die bürgerlich besitzenden, säkular aufgeklärten, an die menschliche Vernunft glaubenden weißen Männer. Die Inhalte, die den Maßstab von Menschsein ausmachen, sind dementsprechend bestimmt: ökonomische Selbstständigkeit/Geld, Rationalität, Autonomie, Zurechnungsfähigkeit, Weißsein und nicht zuletzt Zugehörigkeit zum männlichen Geschlecht. Diese Inhalte werden in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte gleichsam mit Menschsein in eins gesetzt und zur gesellschaftlich allgemeinen Norm erklärt.

Deutlich wird beispielsweise die Ineinssetzung von Mensch und Mann in den Formulierungen der Menschenrechtserklärungen selber. So in Artikel 4 der Verfassung von 1795, wenn es heißt: „Keiner ist guter Bürger, wenn er nicht guter Sohn, guter Vater, guter Bruder, guter Freund, guter Gatte ist.“ (Zit. n. Markov 1986: 438 f.) Frauen sind danach nicht einmal Mitglieder der Gesellschaft. Zum anderen wird die Ineinssetzung von Menschsein mit autonomer rationaler Männlichkeit aber auch deutlich in den politischen Begründungen des Ausschlusses der Frauen aus den Menschen- und Bürgerrechten im Laufe der Französischen Revolution. So wurden am 30. Oktober 1793 vom Konvent in Paris die von den Frauen während der Französischen Revolution vielerorts eröffneten Frauenclubs mit folgender Begründung verboten:

„Jedes Geschlecht ruft nach einer ihm eigenen Art von Beschäftigung, bewegt sich in diesem Kreis, den es nicht überwinden kann. Denn die Natur, die dem Menschen diese Grenzen gesetzt hat, befiehlt gebieterisch und hält sich an kein Gesetz (...). Erlaubt es die Sittsamkeit einer Frau, sich in der Öffentlichkeit zu zeigen und gemeinsam mit den Männern zu kämpfen, im Angesicht des Volkes über Fragen zu diskutieren, von denen das Wohl der Republik abhängt? Im Allgemeinen sind Frauen kaum zu hohen Vorstellungen und ernsthaftem Nachdenken fähig“ (zit. n. Petersen 1987: 222 f.).

Am 17. November 1793 findet sich im *Moniteur* ein Artikel, in dem die kurz zuvor erfolgten Hinrichtungen der Königin Marie-Antoinette, von Olympe de Gouges und Madame Roland kommentiert werden und in dem allen Frauen als warnendes Beispiel vor Augen gehalten wird, was mit Frauen geschieht, die ihrer natürlichen Bestimmung als Frau, Gattin und Mutter zuwider am öffentlichen Leben teilnehmen wollen. Zur Hinrichtung de Gouges' heißt es beispielsweise: „Sie wollte ein Staatsmann sein, und es hat den Anschein, als habe das Gesetz diese Verschwörerin dafür bestraft, dass sie die Tugenden, die ihrem Geschlecht eigen sind, vergaß“ (ebd.: 226). Und zu Madame Roland wird nicht weniger zynisch bemerkt: „Das Verlangen, eine Wissenschaftlerin zu sein, führte sie dazu, die Tugenden ihres Geschlechts zu vergessen, und dieses Vergessen (...) endete damit, dass sie auf dem Schafott zugrunde ging“ (ebd.).

Im Frühjahr 1795 wird den Frauen dann endgültig jede politische Betätigung untersagt. Sie werden nicht mehr zu öffentlichen Versammlungen zugelassen, zudem verlieren sie das Recht, Petitionen einzureichen; und zuletzt wird ihnen sogar verboten, sich auf der Straße zu versammeln. Damit war den Frauen jede Teilhabe am öffentlichen Leben genommen und ihr Wirkungskreis auf die häusliche Sphäre der Familie eingegrenzt, und zwar mit der Begründung, dass sie nicht an der allen Menschen gemeinsamen Vernunft teilhaben.

Auch wenn die obigen Argumentationen uns heute ausgesprochen vertraut erscheinen, waren sie so selbstverständlich nicht. Weder war es vor dem 18. Jahrhundert üblich, die Frau auf diese ausschließliche Weise auf Familie und Kindererziehung zu verpflichten noch wurde dies in erster Linie biologisch, also mit einer der Frau aufgrund ihrer natürlichen Geschlechtlichkeit zukommenden Bestimmung begründet. Diese Argumentation einer biologisch begründeten qualitativen Differenz der Geschlechter etabliert sich überhaupt erst im Laufe des 18. Jahrhunderts.

2.4 DIE ENTSTEHUNG DES DISKURSES DER QUALITATIVEN GESCHLECHTERDIFFERENZ

Ich komme damit auf ein weiteres Element meines historischen Tableaus: die Entstehung des Diskurses der qualitativen Geschlechterdifferenz im 18. Jahrhundert (vgl. Steinbrügge 1987; Honegger 1991; Maihofer 1995). Damit soll nicht etwa behauptet werden, zuvor seien keine Unterschiede zwischen den Geschlechtern gemacht worden. Doch die argumentative Logik war eine grundsätzlich andere. So wurden die Unterschiede nicht in erster Linie als *natürlich* gegebene Geschlechtsunterschiede verstanden, sie waren eher aktiv anzueignende *Tugenden*. Das heißt, aufgrund der von Gott den Geschlechtern aufgetragenen verschiedenen Aufgaben in der Gesellschaft müssen Frauen und Männer unterschiedliche Fähigkeiten und Eigenschaften erwerben, sie haben diese Fähigkeiten und Eigenschaften nicht einfach natürlicher-/kreatürlicherverweise. Es ist nicht das *biologische* Geschlecht, das das *soziale* Geschlecht, die Geschlechterrollen und Geschlechterordnung bestimmt, es sind vielmehr die von Gott aufgetragenen gesellschaftlichen Aufgaben der Geschlechter, die die geschlechtsspezifischen Unterschiede bedingen.

Außerdem sind die Unterschiede eher gradueller Art: Frauen sind schwächer als Männer oder weniger rational, aber sie werden nicht als ausschließlich schwach oder irrational/emotional gedacht. Des Weiteren existiert kein über alle Stände hinweg allgemein verbindliches Ideal von Männlichkeit oder Weiblichkeit, es gibt vielmehr ständisch differenzierte Normen. Kurz: Es existierte in den westlichen feudalen Gesellschaften ein, wie Thomas Laqueur es nennt, „Ein-Geschlecht-Modell“ (Laqueur 1991).

In Gegensatz dazu tritt im Verlauf des 18. Jahrhunderts ein grundlegender Wandel ein. Es entwickelt sich das, wie Laqueur es nennt, „Zwei-Geschlechter-Modell“ (ebd.). Dieser Wandel hängt zwar entscheidend mit der Entstehung der Anatomie, Medizin und Biologie zusammen. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Dynamik vor allem von einer Erweiterung des Wissens ausgeht. Die Entwicklungen dieser Wissenschaften vom Menschen, insbesondere von den Geschlechtern erweisen sich vielmehr, genauer besehen, als ein dezidiert politischer Vorgang: „Zwei inkommensurable Geschlechter“, so Laqueur, „waren und sind im selben Maß Hervorbringung der Kultur, wie es das Ein-Geschlecht-Modell war und ist“ (ebd.: 177).

Zentrales Kennzeichen dieses Geschlechterdiskurses ist, dass nun behauptet wird, es gäbe zwei biologisch qualitativ verschiedene Geschlechtskörper, deren Unterschiede nicht nur in einzelnen körperlichen Details bestehen, sondern die gesamte körperliche Anatomie und Physiologie, eben den männlichen und weiblichen Körper im Ganzen betreffen. Die Unterschiede sind jetzt also nicht mehr lediglich gradueller Art, vielmehr absolut. Das heißt, es entsteht ein Diskurs einer *qualitativen* Geschlechterdifferenz, wobei die Geschlechter in einem bipolaren hierarchischen Raster situiert werden (Hausen 1976).

Eine weitere folgenreiche Veränderung hängt mit der Überwindung der cartesianischen Trennung von Körper und Geist zusammen. So wird jetzt davon ausgegangen, dass der Körper den Geist bestimmt. Bezogen auf das Geschlechterverständnis heißt das, dass nun davon ausgegangen wird, dass diese zwei qualitativ verschiedenen Geschlechtskörper auch zwei qualitativ verschiedene psychische und intellektuelle Konstitutionen begründen. Diese Thesen werden in einer Fülle damals entstehender von Claudia Honegger als „weibliche Sonderanthropologien“ bezeichneter Texte entwickelt (vgl. Honegger 1991). In ihnen wird nun das soziale Geschlecht, die verschiedenen Fähigkeiten und Eigenschaften von Männern und Frauen sowie ihre unterschiedlichen gesellschaftlichen Rollen und Handlungsmöglichkeiten, kurz das gesamte moderne Geschlechterarrangement aus der biologischen Differenz der Geschlechter erklärt.

Die Geschlechternormen sind darüber hinaus jetzt allgemein verbindliche Normen, sie erheben den Anspruch, für alle Frauen bzw. für alle Männer zu gelten. Das schließt schicht- bzw. klassenspezifische Unterschiede nicht aus, doch die herrschenden Normen von „Weiblichkeit“ oder „Männlichkeit“ gelten allgemein.

Bedeutsam ist außerdem, dass es – trotz grundsätzlich biologischer Begründungsstruktur – vor allem die Frau ist, von der behauptet wird, dass sie durch ihre körperliche, biologisch-anatomische Geschlechtlichkeit bestimmt ist. Männer hingegen sind primär durch ihr Menschsein bestimmt (Steinbrügge 1987: 31 ff.). So ist nach Rousseau der

Mann nur akzidentell, d.h. nur beiläufig, durch seine Geschlechtlichkeit bestimmt, die Frau hingegen essentiell, also grundsätzlich und in Gänze:

„Es gibt keine Gleichartigkeit zwischen den beiden Geschlechtern im Hinblick auf das Geschlechtliche. Der Mann ist nur in gewissen Augenblicken Mann, die Frau ist ihr ganzes Leben lang Frau“ (Rousseau 1965: 726).

Für die Frau bedeutet daher ihre „natürliche Bestimmung“ als Mutter (und Gattin) die Bestimmung ihres Lebens. Ihre ganze Person hat sich auf die Erfüllung ihrer *natürlichen* Bestimmung zu konzentrieren.

Bislang wurde die Entwicklung des modernen bürgerlichen Diskurses der qualitativen Geschlechterdifferenz vor allem als Formulierung einer „weiblichen Sonderanthropologie“ angesehen, also als Ausarbeitung eines normativen Ideals bürgerlicher Weiblichkeit und Frauseins durch Männer. Dies ist jedoch nur die eine Seite der Geschichte. Zugleich entsteht in dieser Zeit ein umfassender elaborierter normativer Diskurs über „Männlichkeit“.

2.5 NORMATIVER DISKURS ÜBER „MÄNNLICHKEIT“

Dieser Diskurs ist das nächste Element meines historischen Tableaus. Die Selbststilisierung und -affirmierung von „Männlichkeit“ findet sich natürlich zum einen implizit in den Zuschreibungen von „Weiblichkeit“, aber nicht nur da. Im 18. Jahrhundert entsteht eine Vielzahl von Diskursen, in denen ausdrücklich eine umfassende männliche Selbststilisierung betrieben wird. Rousseaus „Emile“ ist sicherlich einer der bekanntesten Texte.

Dieses neue Ideal von „Männlichkeit“ ist das des modernen bürgerlichen Mannes. So dient es auch zur Abgrenzung gegenüber dem Adel bzw. den adligen Männern, die gleichzeitig ausdrücklich feminisiert, sowie gegenüber den Männern der Unterschicht, die ausdrücklich männlich brutalisiert werden (vgl. auch Connell 1999: 205 ff.). Ein zentrales Kennzeichen dieses Ideals ist die hohe Metaphorik des Körperlichen. Aber anders als bei den Frauen (bei denen, wie gezeigt, der Körper den Geist bestimmt) gilt beim Mann, umgekehrt der Körper als *Ausdruck* des Geistes (vgl. Mosse 1996: 37 ff.). Der gesamte Körper wird zum Inbegriff von Virilität, Stärke und Mut. Im Rückgriff auf die Antike entsteht das so genannte klassische männliche Schönheitsideal. Winckelmanns „Geschichte des Altertums“ ist für diesen Rückgriff beispielhaft. Der durchtrainierte, streng geformte, glattrasierte, gestählte männliche Körper wird zum Zeichen eines männlichen Geistes. An einem solchen Körper wird sichtbar, ob ein Mann in der Lage ist zu körperlicher und geistiger Selbstkontrolle, zu Disziplin und Fleiß (ebd.: 42 ff.). Sport und Duell werden zu wichtigen Möglichkeiten des Trainings sowie der alltäglichen Selbstvergewisserung der eigenen Männlichkeit.

Die Militarisierung dieses männlichen Ideals setzt, wie Mosse betont, nicht erst im 19. Jahrhundert ein, wie meist angenommen wird, sondern bereits in dieser Zeit. Der gestählte Körper ist dabei das sichtbare Zeichen des stets bereiten männlichen Kriegers bzw. genauer, des stets bereiten männlichen Soldaten. Denn diese Militarisierung ist begleitet durch eine (allmähliche) Ablösung adliger Ritterlichkeit und die Identifikation von Männlichkeit mit der Figur des bürgerlichen Soldaten.⁷ Dabei entsteht eine pathetische und folgenreiche Verbindung der Erfahrung der eigenen Männlichkeit im Soldatentum mit der Erfahrung männlicher Freiheit angesichts des Todes im Kampf. So heißt es beispielsweise bei Schiller im „Reiterlied“:

*„Wohlauf, Kameraden, aufs Pferd, aufs Pferd,
Ins Feld, in die Freiheit gezogen.
Im Felde, da ist der Mann noch was wert.
Da wird das Herz noch gewogen.
Da tritt kein anderer für ihn ein,
Auf sich selber steht er da ganz allein (...)
Der dem Tod ins Angesicht schauen kann,
Der Soldat allein, ist der freie Mann.“ (Schiller: 360 f.)*

Dieses bürgerliche Ideal des autonomen selbstdisziplinierten rationalen weißen Mannes wurde jedoch nicht nur, wie oben gezeigt, zum Maßstab, an dem gemessen den Frauen ihr gleiches Menschsein abgesprochen wurde, sondern zugleich auch allen „Nicht-Weißen“ (vgl. auch Mosse 1996: 21).

2.6 MODERNE RASSENTHEORIE

Damit komme ich zu meinem letzten Punkt. Neben dem Diskurs einer qualitativen Geschlechterdifferenz entsteht im 18. Jahrhundert ebenso in einer explosionsartig wachsenden Zahl von Texten die moderne Rassentheorie, und zwar ebenfalls nicht als Gegendiskurs zur Aufklärung, sondern als konstitutiver Teil des aufklärerischen Denkens.

Bei genauerer Betrachtung lassen sich eine Reihe bemerkenswerter Parallelen und Überschneidungen in der diskursiven Logik beider Diskurse erkennen, auch teilen sie eine Reihe zentraler Topoi:

Auch die ersten Rassentheorien in der Mitte des 18. Jahrhunderts (beispielsweise von Carl von Linné oder von Christoph Meiners) stammen aus der Feder von Ärzten und Philosophen, wie beim modernen Diskurs der Geschlechterdifferenz.

In diesen Texten wird ebenfalls eine *qualitative* Differenz behauptet, und zwar

auch hier auf der Basis angeblich festzustellender *biologischer* Unterschiede, die es erlauben von qualitativ verschiedenen Menschengruppen bzw. „Rassen“ zu sprechen. So entsteht der Begriff der „Rasse“ in diesem Sinne auch erst in dieser Zeit (Geis 1988: 16 f.). Dass die Differenz nun als qualitative verstanden wird, wird auch daran deutlich, dass mit dieser Entwicklung die Möglichkeit, die zuvor noch existierte, nämlich durch Konvertierung zum Christentum vom „Juden“ zum „normalen Menschen“ zu werden, zunehmend versperrt wurde.

Eine weitere Parallele ist, dass auch hier ein bipolares („wir“/„die Anderen“) und ein hierarchisches Raster entsteht, in dem die Unterschiede zwischen den „Rassen“ hierarchisch bewertet werden. Allerdings wird meist von mindestens drei verschiedenen „Rassen“ gesprochen, so dass die Hierarchie in der Regel mehrstufig ist.

Die bereits angesprochene Klimatheorie, mit der zuvor die Unterschiede zwischen den Menschen erklärt wurden, wird durch die *Biologie der „Rasse“* abgelöst. Ebenso wird nun nicht mehr von einer Monogenese ausgegangen, also von einer ursprünglichen gleichen Abstammung aller Menschen von Adam und Eva, sondern von einer Polygenese. Danach sind die unterschiedlichen „Rassen“ aus verschiedenen Gründen und Zusammenhängen an verschiedenen Orten der Welt entstanden.

Außerdem wird in diesen Theorien ebenfalls von einer Determinierung des Geistes, der psychischen und intellektuellen Fähigkeiten und Eigenschaften durch die „biologisch/rassisch“ unterschiedlichen Körper gesprochen. Dabei ist ähnlich wie bei den „Frauen“ ein zentrales Kennzeichen niederer „Rassen“ ihre Unfähigkeit zu körperlicher Selbstdisziplin und Kontrolle. Dies führt beispielsweise zum Bild des „Schwarzen“ als animalischem Tier, zum sexuell überpotenten Mann, der unfähig ist, seinen Sexualtrieb zu beherrschen.

Mit anderen Worten: auch in den Rassentheorien ist das im 18. Jahrhundert entwickelte Ideal bürgerlicher Männlichkeit der Maßstab, an dem alle anderen gemessen werden, auch in ihnen wird das Ideal des bürgerlichen weißen Mannes mit seiner Fähigkeit zu Selbstdisziplin, Autonomie und Rationalität mit Menschsein schlechthin ineingesetzt. An diesem klassischen Ideal von „Männlichkeit“ werden nun die körperlichen Merkmale, insbesondere der Schnitt des Gesichtes sowie seine Form und Größe, aber auch überhaupt der Körperbau zum Maßstab, an dem gemessen andere Formen als hässlich und minderwertig klassifiziert und diskriminiert werden. Insgesamt wird die körperliche Erscheinung zum Ausdruck von innerer Schönheit, Tugend bzw. angebliche körperliche Hässlichkeit zum Ausdruck innerer Hässlichkeit und Dekadenz.⁸

3. Schluss

In diesem historischen Tableau wird deutlich, wie eng im modernen bürgerlichen Verständnis von Gleichheit die Garantie von Gleichheit und ihr dialektischer Umschlag in Ungleichheit und Ausgrenzung miteinander verbunden sind. Das Scharnier für dieses Umschlagen liegt, wie gezeigt, in der diskursiven Logik des modernen Gleichheitsdiskurses selbst. So basiert in ihm die Anerkennung gleicher Rechte auf der An-/Erkennung als Gleiche. Wird auf einer Verschiedenheit insistiert oder wird diese „nachgewiesen“, wie dies derzeit häufig in der Debatte um den islamischen Fundamentalismus geschieht, wird diese „qualitative“ Differenz zur Legitimation von Ausgrenzung und Diskriminierung.

Wie selbstverständlich diese Logik ist, möchte ich abschließend noch an einem kleinen Kindermärchen „Die drei Kosmonauten“ von Umberto Eco und Eugenio Carmi (1989) illustrieren. Die Geschichte handelt, wie schon der Titel sagt, von drei Kosmonauten, einem Amerikaner, einem Russen und einem Chinesen, die unabhängig voneinander zur Erkundung des Weltalls auf den Mars geschickt werden. Sie mochten einander nicht und das nur, wie Eco und Carmi schreiben, weil sie auf verschiedene Weise guten Tag sagten. Deshalb verstanden sie einander nicht und glaubten, sie seien ganz verschieden. Sie landeten alle zur gleichen Zeit auf dem Mars. Zunächst sahen sie sich misstrauisch an und jeder stand für sich. Als die Nacht kam, fühlten sie sich einsam und verloren. In dieser Stimmung sehnte sich jeder nach seiner Mutter (das Ganze ist ja ein Kindermärchen) und rief nach ihr. Aber obwohl sie dies in ihren jeweiligen Sprachen taten, „begriffen sie sofort, dass sie das Gleiche sagten und die gleichen Gefühle empfanden“ (Eco/Carmi 1989). Das Gefühl der Fremdheit ging verloren. Sie rückten näher zusammen und lernten sich nun, während sie gemeinsam auf den Morgen warteten, näher kennen. Am Morgen erblickten sie einen Marsmenschen, der gar seltsam und erschreckend hässlich mit seinen vielen Armen aussah. Er sprach sie an, aber da sie ihn nicht verstanden, glaubten sie, es handle sich um Kriegsgeschrei. Der Marsmensch war so völlig anders als sie, dass sie ihn weder verstehen noch lieben konnten. Sie vergaßen nun endgültig ihre jeweiligen Unterschiede und erkannten, dass sie alle drei menschliche Wesen waren. Sie verbündeten sich darin, den Marsmenschen zu töten. Wer hässlich ist, muss auch böse sein. Da fiel ein kleiner Marsvogel aus einem Nest. Zitternd und voller Verzweiflung piepsend saß er vor ihnen. Aus Mitleid mit dem kleinen Geschöpf beginnen alle drei Kosmonauten zu weinen. Da passierte etwas Seltsames. Auch der Marsmensch weinte, wenn auch auf seine Weise, er weinte keine Tränen, sondern Rauchfäden. Überdies nahm er den kleinen Vogel

auf und wärmte ihn in seinen sechs Armen. Die drei Kosmonauten merkten nun, dass dieses Ungeheuer ihnen doch ähnlicher war, als sie glaubten, und so gingen sie zu ihm und gaben ihm die Hand. „Sie hatten verstanden, dass jeder auf der Erde und auf den anderen Planeten seine eigenen Sitten und Gebräuche hat und dass es nur darauf ankommt, dass man sich versteht.“ Sie beginnen an eine große gemeinsame Raumrepublik zu denken.

Warum, fragt es sich, finden sich die drei Kosmonauten erst dann zusammen, wenn sie begreifen, dass sie zwar unterschiedliche Sprachen sprechen, aber doch die *gleichen* Gefühle und Gedanken haben? Warum verbünden sie sich anschließend genau auf dieser Basis gegen den Marsmenschen? Weshalb reichen sie auch diesem in dem Moment brüderlich die Hand, in dem sie erkennen, dass auch er ihnen bei aller Verschiedenheit letztlich *ähnlich* ist? Kurz: Warum gewähren sich die Wesen in dieser Geschichte erst dann wechselseitig Anerkennung und gleiche Rechte, wenn sie sich bei aller Verschiedenheit letztlich als *Gleiche* erkannt haben? Und warum ist es in der Logik dieser Geschichte so evident, den Marsmenschen nicht nur als fremd, sondern bedrohlich anzusehen, wenn sich bei ihm keine Ähnlichkeiten finden, sich vielmehr eine unaufhebbare Verschiedenheit herausstellen würde? Und schließlich, warum ist es offensichtlich legitim, den Marsmenschen auszugrenzen und gegen ihn – ob nun real Gefahr droht oder nicht – zu kämpfen bzw. ihn zu töten, wenn keine Ähnlichkeit/Gleichheit festgestellt werden kann? – Dialektik der Aufklärung?

Angesichts der bestehenden Ausländerfeindlichkeit, des herrschenden Rassismus und einer Vielzahl multikultureller Konflikte sowohl in den einzelnen Gesellschaften wie auch auf weltgesellschaftlicher Ebene ist die Einsicht in die Grenzen des modernen Verständnisses von Gleichheit, wie es im 18. Jahrhundert entstanden ist, ein wichtiger Schritt. Zeigt sich doch, dass politisches Insistieren auf der Verwirklichung gesellschaftlicher Gleichheit nicht ausreicht, wenn kein Weg gefunden wird, diese Dialektik selbst zu überwinden.

ANMERKUNGEN

- 1 Der Text basiert weitgehend auf dem Beitrag „Dialektik der Aufklärung – Die Entstehung der modernen Gleichheitsidee, des Diskurses der qualitativen Geschlechterdifferenz und der Rassen-theorien im 18. Jahrhundert“, in: Hobuß, St. et al. (Hrsg.): Die andere Hälfte der Globalisierung. Menschenrechte, Ökonomie und Medialität aus feministischer Sicht, Frankfurt/M. 2001, S. 113-132.
- 2 Siehe insb. „Zur Judenfrage“ (Marx 1978) und „Zur Kritik des Gothaer Programms“ (Marx 1978a).
- 3 Diese Klimatheorie ist im Übrigen nicht etwa eine individuelle Marotte von Montesquieu,

sondern eine damals vorherrschende Art, die Unterschiede der Menschen – trotz gemeinsamer Abstammung von Gott – zu erklären.

- 4 Vgl. hierzu auch Said 1978; als Beispiel für eine solche Argumentationsweise noch ganz in der Tradition der Aufklärung siehe Habermas 1992. Habermas rekurriert hier zum einen ausdrücklich auf Lessing und zum anderen stilisiert er den Islam als Beispiel religiösen Fundamentalismus, der eine Nichtzuerkennung der deutschen Staatsbürgerschaft rechtfertigt (ebd.: 176 ff.).
- 5 Siehe hierzu auch Marx 1978, der in der „Judenfrage“ gerade hierin die Grenze der Menschenrechte sieht; ihre Anerkennung eines Menschen zwar als Mensch, aber nicht als konkrete Individualität z.B. als „Jude“.
- 6 Auf die Problematik einer notwendigen Maßstabbildung hat bereits Aristoteles hingewiesen, wenn er in der „Nikomachischen Ethik“ schreibt: „(...) dass das Gerechte im Zuteilen auf einer bestimmten Würdigkeit beruhen müsse. Doch diese Würdigkeit gilt nicht für alle als dieselbe, sondern die Demokraten sehen sie in der Freiheit, die Oligarchen im Reichtum, andere in der Adligkeit und die Aristokraten in der Tugend“ (Aristoteles 1972: 159).
- 7 Gesellschaftlich verallgemeinert wird dieses männliche Ideal allerdings erst im 19. Jahrhundert unter anderem im Zuge der allgemeinen Wehrpflicht; vgl. Frevert 1996.
- 8 Elaboriert ausgearbeitet wird dies allerdings erst in der Mitte des 19. Jahrhunderts bei Arthur de Gobineau, Georges Comte Vache de Lapouge oder Sir Francis Galton; siehe auch die Gesichtswinkelmessungen von Knox oder das in dieser Zeit entstehende Bild „Der ewige Jude“ von Gustave Doré (vgl. Mosse 1994).

LITERATUR

- Adorno, Theodor W./Horkheimer, Max 1971: Dialektik der Aufklärung, Max Horkheimer Gesammelte Schriften Bd. 5. Frankfurt/M.
- Aristoteles 1972: Die Nikomachische Ethik, Zürich/München.
- Conze, Werner (Hrsg.) 1976: Sozialgeschichte der Familie in der Neuzeit Europas. Neue Forschungen, Stuttgart.
- Connell, Robert W. 1999: Der gemachte Mann. Konstruktion und Krise der Männlichkeit, Opladen.
- Eco, Umberto/Carmi, Eugenio 1989: Die drei Kosmonauten, Stuttgart/Wien.
- Frevert, Ute 1996: Soldaten, Staatsbürger, in: Kühne, Thomas (Hrsg.): Männergeschichte – Geschlechtergeschichte, Frankfurt/M., S. 69-87.
- Geis, Imanuel 1988: Geschichte des Rassismus, Frankfurt/M.
- Habermas, Jürgen 1992: Anerkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat, in: Taylor, Charles: Die Politik der Anerkennung, hrsg. v. Gutman, Amy, Frankfurt/M., S. 147-196.
- Hausen, Karin. 1976: Die Polarisierung der „Geschlechtscharaktere“ – eine Spiegelung der Dissoziation von Erwerbs- und Familienleben, in: Conze, Werner (Hrsg.): Sozialgeschichte der Familie in der Neuzeit Europas, Bd. 21, Stuttgart, S. 363-393.
- Honegger, Claudia 1991: Die Ordnung der Geschlechter. Die Wissenschaft vom Menschen und das Weib, Frankfurt/M.
- Laqueur, Thomas 1992: Auf den Leib geschrieben. Die Inszenierung der Geschlechter von der Antike bis Freud, Frankfurt/M.
- Lessing, Gotthold Ephraim 1799: Nathan der Weise, Stuttgart.

- Maihofer, Andrea 1990: Gleichheit nur für Gleiche?, in: Gerhard, Ute et al. (Hrsg.): Differenz und Gleichheit. Menschenrechte haben (k)ein Geschlecht, Frankfurt/M., S. 351-367.
- Maihofer, Andrea 1995: Geschlecht als Existenzweise. Macht, Moral, Recht und Geschlechterdifferenz, Frankfurt/M.
- Markov, Walter 1986: Revolution im Zeugenstand. Frankreich 1789-99, Bd. 2, Leipzig.
- Marx, Karl 1978: Zur Judenfrage, Marx-Engels-Werke, Bd. 1, Berlin.
- Marx, Karl 1978a: Zur Kritik des Gothaer Programms, Marx-Engels-Werke, Bd. 19, Berlin.
- Montesquieu 1991: Persische Briefe, Stuttgart.
- Montesquieu 1992: Vom Geist der Gesetze 1, Tübingen.
- Mosse, Georg L. 1994: Die Geschichte des Rassismus in Europa, Frankfurt/M.
- Mosse, Georg L. 1996: Das Bild des Mannes. Zur Konstruktion der modernen Männlichkeit, Frankfurt/M.
- Petersen, Susanne 1987: Marktweiber und Amazonen. Frauen in der Französischen Revolution, Köln.
- Said, Edward W. 1979: Orientalism, New York.
- Schiller, Friedrich: Sämtliche Werke, Bd. III, Sonderausgabe für den Europäischen Buch- und Phonoklub Reinhard Mohn, München.
- Steinbrügge, Liselotte 1987: Das moralische Geschlecht. Theorie und literarische Entwürfe über die Natur der Frau in der französischen Aufklärung, Weinheim/Basel.

Regina-Maria Dackweiler

Frauenrechte sind Menschenrechte: Transnationale Frauenbewegungspolitik zwischen Erfolgsgeschichte und Rückschlägen

1. Einleitung

Seit annähernd zwei Dekaden lässt sich eine wachsende weltweite Anerkennung gegenüber Frauenrechten beobachten, ebenso wie ein international gestiegenes Interesse an der Gleichstellung von Frauen auf politischer, sozialer, ökonomischer und kultureller Ebene (vgl. Tripp 2006: 51). Seit der UN-Menschenrechtskonferenz in Wien 1993 kann man von einem internationalen Konsens bezüglich der Rede von „Frauen sind Menschenrechte“ sprechen – ein Konsens, der Issues der Entwicklung mit denen der Menschenrechte verbindet und das Problem der Misshandlung von und sexualisierten Gewalt gegen Frauen und Mädchen einschließt. Vorangetrieben wurde dieser Konsens von feministischen Wissenschaftlerinnen und Expertinnen der Entwicklungszusammenarbeit, von Juristinnen und Völkerrechtlerinnen einerseits sowie global vernetzt agierenden Frauenbewegungen und Frauen-NGOs andererseits. Ausgehandelt wurde er in den inter- und transnationalen Arenen von Staatenvertreterinnen/Vertretern, UN-Funktionärinnen/Funktionären und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen, deren Einfluss durch die UN-Dekade der Frau zwischen 1976 und 1985 stieg und sich im Zuge einer dichten Sequenz von UN-Weltkonferenzen zwischen 1991 und 1995 zu institutionalisieren vermochte. Den Hintergrund dieser deliberativen Prozesse bildeten Menschenrechtskonventionen und -pakete, die bis in die 1990er Jahre durch eine Kultur der Strafflosigkeit gegenüber geschlechtsbezogener Gewalt geprägt waren, also Gewalt in Ehe und Familie, Vergewaltigung und andere Formen sexualisierter Gewalt, Genitalverstümmelung, Zwangsprostitution, sexuelle Versklavung, Mitgift- und „Ehrenmorde“, Zwangs- und Kinderheirat, Zwangssterilisation sowie geschlechtsselektive und erzwungene Abtreibungen, d.h. „frauentypische Unrechtstatbestände“ (Gerhard 2004: 22), nicht als Menschenrechtsverletzungen erfassten und dementsprechend nicht als solche in das öffentliche Bewusstsein rückten.

Die unterdessen zu verzeichnende veränderte Wahrnehmung und der weltweit bekundete Wille zum Schutz von Frauen und Mädchen vor der von ihnen nicht nur in

Kriegskonflikten, sondern alltäglich erlittenen (sexualisierten) Gewalt materialisierten sich in Menschenrechtserklärungen und -empfehlungen, in Resolutionen des Sicherheitsrates und den Statuten internationaler Strafgerichtsbarkeit, also auch in Form von Instrumenten der Kontrolle und Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen an Frauen. Hier sind in der zeitlichen Reihenfolge ihrer Anerkennung insbesondere zu nennen:

- Die „*General Recommendations on Violence against women*“ Nr. 12 und Nr. 19 aus den Jahren 1989 bzw. 1992. Hierbei handelt es sich um Empfehlungen zur Auslegung und Realisierung der Frauenrechtskonvention „CEDAW“, dem „Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“ aus dem Jahr 1979, welche die Vertragsstaaten bei Maßnahmen zur Unterbindung von Frauenfeindlichkeit und Gewalthandlungen auch von als privat definierter „häuslicher Gewalt“ unterstützen sollen, thematisiert doch die „Magna Charta“ der Menschenrechte von Frauen ebenso wenig explizit geschlechtsbezogene Gewalt in ihren 30 Artikeln wie die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“.
- Die „*Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen*“ aus dem Jahr 1993. Diese stellt zwar nur eine Grundsatzklärung dar, nimmt jedoch eine wegweisende Definition von geschlechtsbezogener Gewalt vor, indem sie diese auch in der Familie, im Umfeld der Gemeinschaft, am Arbeitsplatz oder in Bildungseinrichtungen lokalisiert, d.h. neben staatlicher zugleich staatlich geduldete körperliche, sexuelle und psychologische Gewalt einschließt, unabhängig davon, wo diese vorkommt.
- Die Schaffung einer ständigen „*UN-Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen, deren Gründe und Auswirkungen*“ im Jahr 1994. Deren Auftrag umfasst das Sammeln und Auswerten von Daten, die in jährlichen Berichten vorgelegt werden, und die Erarbeitung von Maßnahmen zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen. Bis Juli 2003 hatte Radhika Coomaraswamy aus Sri Lanka das Mandat inne; sie wurde im August 2003 von Yakin Ertürk aus der Türkei abgelöst.
- Die „*Aktionsplattform*“ als Abschlussdokument und Handlungsplan der Vierten Weltfrauenkonferenz in Beijing im Jahr 1995. Die hier formulierten „strategischen Ziele und Aktionen“ haben zwar ebenfalls nur Empfehlungscharakter, sind also völkerrechtlich nicht bindend, doch kommt dem eigenen Abschnitt zum Problem der „Gewalt gegen Frauen“, das auch während der Konferenz im Horizont der Menschenrechte von Frauen großen Raum in den Debatten einnahm, auf Grund der hohen weltweiten medialen Resonanz dieser UN-Weltfrauenkonferenz außerordentlicher symbolischer Wert zu.

- Das „*Römische Statut*“ des 1998 geschaffenen Internationalen Strafgerichtshofes. Vor dem Hintergrund der Vergewaltigung von geschätzten 40 000 Frauen in Bosnien und Herzegowina im sogenannten „Bosnienkrieg“ zwischen 1992 und 1995 einerseits sowie der Vergewaltigungen von geschätzten bis zu 500 000 Frauen im Zuge des Völkermords an den Tutsi durch die Hutu in Ruanda 1994 benennt das Juli 2002 in Kraft getretene Römische Statut Vergewaltigung zusammen mit anderen Formen der sexuellen Gewalt, konkret sexuelle Versklavung, erzwungene Prostitution, erzwungene Schwangerschaft, erzwungene Sterilisation oder jeder anderen Form sexueller Gewalt vergleichbarer Schwere als „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“.
- Die „*Resolution 1325*“ des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, verabschiedet am 31. Oktober 2000 unter dem Titel „Frauen, Frieden und Sicherheit“. Diese fordert unter anderem, dass alle Parteien in bewaffneten Konflikten spezielle Maßnahmen zum Schutz von Frauen und Mädchen vor geschlechtsspezifischer Gewalt zu ergreifen haben, insbesondere vor Vergewaltigung und anderen Formen des sexuellen Missbrauchs. Gestärkt wird die Resolution 1325 durch die im Juli 2008 verabschiedete „*Resolution 1820*“, in der vom Sicherheitsrat erneut erklärt wird, dass wirksame Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung sexueller Gewalt gegen Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten in erheblichem Maße zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beitragen können.

Die Entwicklung dieser internationalen Normen, Instrumente und Maßnahmen, die auch als die Etablierung eines „Menschenrechtsregimes“ (vgl. Risse et al. 2002: 19) verstanden werden kann, das nun geschlechtsspezifische Gewalt explizit inkludiert, lässt sich als bemerkenswerte Erfolgsgeschichte von zivilgesellschaftlichen Akteurinnen im Zusammenspiel mit Regierungsvertreterinnen und UN-Funktionärinnen im Kampf für eine Re- und Neuformulierung eines frauengerechten Menschenrechtsdiskurses bzw. einer Menschenrechtspolitik rekonstruieren. Doch ist dieser Erfolg mindestens ebenso erklärungsbedürftig wie der seit dem Jahrtausendwechsel konstaterbare „*backlash*“, den es anlässlich der außerordentlichen Generalversammlungen der UN unter dem Namen „Peking + 5“ bzw. „Peking + 10“ zu beobachten gilt. Angesichts der Erfolge der 1990er Jahre und des nun bereits seit einigen Jahren feststellbaren Gegenwinds, lässt sich erstens danach fragen, was die Bedingungen der Möglichkeit der Re- und Neuformulierung von Frauenrechten aus feministischer Perspektive waren, d.h. nach der Emergenz von Formen geschlechtergerechter Normenbildung, -überwachung und -durchsetzung im Kontext der Menschenrechte. Oder anders formuliert: Was ermöglichte diesen dynamischen Prozess, in dem sich Frauenbewegungen, Frauen-NGOs und

professionelle Expertinnennetzwerke im Dialog mit nationalstaatlichen Regierungen, UN-Vertreterinnen/Vertretern und Menschenrechtsexperten aus der Perspektive der Geschlechtergerechtigkeit erfolgreich mit der Re-Interpretation und Anwendung universeller Rechtsnormen insbesondere hinsichtlich geschlechtsbezogener Gewalt befassen konnten? Zweitens gilt es auszuleuchten, was die gegenwärtigen Bedingungen sind, die für viele Aktivistinnen der transnational vernetzt agierenden Frauenbewegungen und Frauen-NGOs eine erneute Weltfrauenkonferenz so gefährlich erscheinen lassen, weil sie befürchten, dass diese den Raum dafür bieten könnte, den erreichten Menschenrechtsschutz von Frauen zurückzudrängen. Oder anders formuliert: Wer sind die Antagonisten der errungenen geschlechtergerechten Normen und mit welchen Argumenten auf den diplomatischen Vorder- und Hinterbühnen versuchen sie, FrauenMenschenrechte auch mit Blick auf geschlechtsbezogene Gewalt anzufechten bzw. zu unterlaufen?

Im Folgenden möchte ich versuchen, Antworten auf diese zwei Fragen zu geben. Hierfür rekonstruiere ich zunächst die Ausgangsbedingungen und Entwicklungsfaktoren dieses globalen, frauenbewegungspolitischen Prozesses, innerhalb dessen es zur Redefinition der Frauen- als Menschenrechte kommen konnte. Sodann werde ich aufzeigen, welche Bedeutung dem Zusammenspiel von nationalen und transnational agierenden Frauenbewegungen und deren Diskurs der „Frauenrechte sind Menschenrechte“ für die Normen- und Maßnahmengenerierung im Kampf gegen Gewalt gegen Frauen und Mädchen auch im sozialen Nahraum zukommt. Und zuletzt richtet sich mein Blick auf drohende Rückschritte im Bereich der FrauenMenschenrechte. Hierbei gehe ich von der These aus, dass es den transnational agierenden Frauenbewegungen auf Basis neuer Ressourcen und veränderter politischer Chancenstrukturen gelungen ist, sich im Rekurs auf den Deutungsrahmen „Frauen sind Menschenrechte“ in die seit Ende der 1980er Jahre sich verdichtende „globale Menschenrechtskultur“ (vgl. König, M. 2005: 111) einzuschreiben und erstmals in der Geschichte der Menschenrechte ein „soziales Gewissen“ (de Swaan) und soziale Solidarität hinsichtlich geschlechtsbezogener Gewalt zu etablieren.

Zur Plausibilisierung dieser These stiften drei Ansätze der sozialen Bewegungsforschung theoretische Orientierung: Zum einen der Ansatz der „*Political Opportunity Structures*“ (Tarrow 1991, 2005), der nach günstigen oder weniger günstigen Umweltbedingungen (transnational agierender) sozialer Bewegungen fragt, spricht nach den Gegebenheiten der politischen Systeme auf nationaler, internationaler und supranationaler Ebene, deren Offenheit oder Geschlossenheit für Bewegungs-Issues, ihre Zugänglichkeit für kollektive Akteurinnen und Akteure, aber auch nach Gegenbewegungen sowie nach dem Einfluss von möglichen Verbündeten, also nach Allianzstrukturen. Zum anderen

der „Ressourcen-Mobilisierungsansatz“ (McCarthy/Zald 1977), der danach fragt, wie es sozialen Bewegungen gelingt, mittels Selbstorganisation unterschiedliche Ressourcen zu akquirieren und rational für die eigenen Forderungen und Ziele einzusetzen. Und zuletzt der Ansatz des „Framing“ (Snow/Benford 1992), der die kollektive Konstruktion eines Deutungsrahmens für die Bewegungs-Issues in den Mittelpunkt der Analyse rückt, weil er es sozialen Bewegungen gestatte, ihre Forderungen und Ziele zu legitimieren sowie ihr eigenes Handeln gegenüber der Gesellschaft und den Adressaten ihrer Forderung zu begründen. Der Inszenierung eines Protestthemas kommt im *Framing*-Ansatz eine zentrale Rolle für Erfolg bzw. Misserfolg von Bewegungen zu, d.h. deren Fähigkeit, ihre Themen in Form der medienwirksamen Skandalisierung in der Öffentlichkeit zu platzieren, d.h. insbesondere als *Unrecht* definierte Sachverhalte in der medial vermittelten Öffentlichkeit anzuprangern.

2. Ausgangsbedingungen und Entwicklungsfaktoren

Rückblickend gelten die Foren der Nicht-Regierungsorganisationen, die parallel zur dritten UN-Weltfrauenkonferenz 1985 in Nairobi, Kenia, organisiert worden waren, als Kristallisationspunkt einer sich formierenden Internationale der Frauen. Erstmals öffneten sich die hier vertretenen Aktivistinnen für einen gemeinsamen Themenfokus: „Weltinnenpolitik und Weltwirtschaft“ (Wichterich 1998). In diese Themen versuchten sich Frauen aller Hemisphären einzumischen, um Entwicklungsziele aus einer geschlechterbewussten und geschlechtergerechten Perspektive grundlegend mit zu gestalten, wobei sie Gewalt gegen Frauen und Umwelterstörung ebenso skandalisierten wie Armut und eine, die Menschenrechte verletzende Bevölkerungspolitik. Auf Basis transnational vernetzter Netzwerke agierend, definierten sich Aktivistinnen dieser Internationale der Frauen als „Nukleus einer globalen Zivilgesellschaft“ (Dackweiler 2000). Denn die im Zuge ökonomischer Globalisierung sich verändernden Politikarenen verlangen nach Einschätzung der verschiedensten Frauenbündnisse, transnationalen Nichtregierungsorganisationen und Netzwerken nach „globalem Denken und lokalem Handeln“, eine Prämisse der internationalen Frauenbewegung, welche die Erkenntnis umzusetzen sucht, dass nationalstaatliche Grenzen überschritten werden müssen, um grundlegende Probleme einer Gesellschaft beseitigen zu können.

Für die hier verfolgte Fragestellung gilt es zugleich die wachsende Responsivität gegenüber Frauen-Issues der Vereinten Nationen seit der UN-Dekade der Frau ausleuchten und somit die verbesserten globalen politischen Chancenstrukturen der zivilgesellschaftlichen Akteurinnen zu markieren. Waren die Vereinten Nationen bis

weit in die 1980er Jahre eingespannt in eine militärisch-ideologische Block-Konfrontation, wandten sie sich vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Auflösung der Sowjetunion ab Ende der 1980er Jahre einerseits und im Kontext der Debatten über die „Regierbarkeit der Welt“ unter den Bedingungen der Globalisierung andererseits, die sich der Gestaltungsfähigkeit der Nationalstaaten zu entziehen drohte, dem normativen Leitbild der „*Global Governance*“ zu.¹ Auch aus Sicht von feministischen Menschenrechtsaktivistinnen gilt diese an „*Global Governance*“ orientierte Phase einer neuen „Weltinnenpolitik“ nach dem Ende der Blockkonfrontation als ein „*window of opportunity*“ für das erfolgreiche Einbringen ihrer frauenrechtspolitischen Forderungen und Ziele auf die internationale Agenda. Doch muss zugleich festgehalten werden, dass die sukzessive Öffnung der Vereinten Nationen und ihrer Spezialorganisation für Frauenrechte bereits früher einsetzte.

Konkret gilt es einerseits den Druck von „außen“ durch die zunächst in Nord- und Westeuropa sowie Nordamerika erstarkenden Frauenbewegungen seit den frühen 1970 Jahren für eine angemessene Berücksichtigung von Frauen in der Entwicklungszusammenarbeit kenntlich zu machen. Andererseits kommt konkreten Akteurinnen innerhalb der UN-Organisationen eine große Rolle für deren Öffnung zu: So bildet die Ernennung der Finnin Helvi Sipilä zur Stellvertretenden Generalsekretärin und Leiterin des „*Center for Social Development and Humanitarian Affairs*“ im Jahr 1974 einen entscheidenden Wendepunkt innerhalb der UN, die sich von einer veritablen Männerbastion zur „*unlikely godmother*“ (Snyder 2006) wandelte. Beobachterinnen konstatieren, dass die Weltbevölkerungskonferenz in Bukarest 1974 und der Welternährungskongress in Rom im selben Jahr sich erstmals eingehend mit Frauenfragen beschäftigten. Im Laufe der UN-Dekade der Frau initiierte Sipilä die Einrichtung eines mehrheitlich aus Frauen bestehenden „*Think Tank*“ rund um die 1946 geschaffene „Frauenrechtskommission“ und die „*Society for International Development*“ – ein *Think Tank*, der das „*Women in Development*“-Konzept entwickelte (vgl. Neuhold 2003: 129 ff.). Im Laufe der 1980er Jahren erhielten Frauen erstmals Führungspositionen in fünf zentralen UN-Spezialorganisationen, konkret die Weltgesundheitsorganisation (WHO), das Welternährungsprogramm (WFP), das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR), das UN-Kinderhilfswerk (UNICEF) und der UN Bevölkerungsfonds (UNFPA). Aus der Perspektive des Ressourcen-Mobilisierungs-Ansatzes wird plausibel, warum es ihnen – gestärkt durch den Rückenwind der UN-Frauendekade – somit auch gelang, den Aufbau von UN-Frauenorganisationen voranzutreiben. Zu nennen wären hier der 1985 geschaffene UN-Entwicklungsfonds für Frauen (UNIFEM), der 1996 einen Fonds zur Finanzierung von Maßnahmen gegen Gewalt gegen Frauen

einrichtete; das 1983 geschaffene „Institute for the Training and Advancement of Women“ (INSTRAW) und die vom Sekretariat der Vereinten Nationen eingerichtete Datenbank „*Women's Indicators and Statistics Data Base*“ (WISTAT), die systematisch frauenspezifisches Datenmaterial aus der ganzen Welt zusammenträgt.

Gleichzeitig schufen die nationalen Frauenbewegungen des Nordens und des Südens – angestoßen und unterstützt durch UN-Funktionärinnen – zwischen 1975 und 1995 ein breitgefächertes Netz von feministischen Beratungsinstitutionen, Informationsnetzwerken, Medien und Agenturen, die wiederum im Zuge der „UN-Dekade der Frau“ sowie der in ihrem Kontext organisierten Weltfrauenkonferenzen in Mexico City 1975, Kopenhagen 1980 und Nairobi 1985 Ressourcen zu akquirieren vermochten. So ist insbesondere das „*International Women's Tribune Center for grassroots communication*“ (IWTC) mit Sitz in New York zu nennen, das während der ersten Weltfrauenkonferenz stattfindenden NGO-Forums ins Leben gerufen wurde, sowie das internationale feministische Informationsnetzwerk „*ISIS International*“ mit Sitz auf den Philippinen, das in seinen online verfügbaren Publikationen sowie seinem Diskussionsforum seit den 1980er Jahren einen Schwerpunkt auf die Problematik der Gewalt gegen Frauen legt. Auf einem Fundament weltweit zusammengetragenen Wissens über die Situation von Frauen in Produktion und Reproduktion – so u.a. im „*World Survey on the Role of Women in Development*“ der Vereinten Nationen von 1995 – und beruhend auf den im Rahmen der vernetzten Netzwerke geschaffenen Diskussionsergebnisse der transnationalen Frauenbewegungen, die auch als eine epistemische Gemeinschaft zu verstehen sind, konnte die vierte Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 sowie das parallel veranstaltete NRO-Forum in Huairou eine politische Gelegenheit werden, um die kontinentübergreifend geführten Debatten über Frauenrechte noch einmal zusammen- und in eine neue Qualität zu überführen. Vor allem die Re-Interpretation von Gewalt gegen Frauen in der sogenannten Privatsphäre als Menschenrechtsverletzung kann als Manifest des Erfolges dieser innovativen feministischen Politik im Rahmen einer sich konstituierenden transnationalen Zivilgesellschaft gedeutet werden (vgl. Keck/Sikkink 1998) und soll im Folgenden nachvollzogen werden.

3. Geschlechtsbezogene Gewalt als Menschenrechtsverletzung

Bereits zu Beginn der Frauen-Dekade der Vereinten Nationen, am 8. März 1976, organisierten europäische und nordamerikanische Frauengruppen im kritischen Bezug auf das von der UN deklarierte „Internationale Jahr der Frau“ und dem Motto

„Gleichberechtigung, Frieden, Entwicklung“ der ersten Weltfrauenkonferenz 1975 in Mexiko City ein erstes, internationales „Tribunal gegen die an Frauen begangenen Verbrechen“ in Brüssel. Hier berichteten Zeuginnen aus den verschiedensten Staaten und politischen Systemen vor über 2000 Frauen aus 40 Ländern unter hoher Medienaufmerksamkeit über die Formen und das Ausmaß psychischer und physischer Gewalt gegen Frauen weltweit. Vor dem Hintergrund dieser Zeugnisse von Genitalverstümmelung und Witwenverbrennung, von Vergewaltigung in der Ehe und sexueller Ausbeutung von Patientinnen der Psychiatrie rückten Feministinnen die an Frauen begangenen Gewalttaten in den Horizont der Verbrechen gegen die Menschenwürde (Dackweiler 2001). Gleichwohl gelangte die allgegenwärtige Gewalt von Männern gegen Frauen zu diesem Zeitpunkt weder auf die UN-Menschenrechtsagenda noch auf diejenige der Regierungen des Nordens und Südens. Denn sowohl die als „erste Generation“ der internationalen Menschenrechte bezeichneten zivilen und politischen Rechte als auch die „zweite Generation“, d.h. wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, hielten an der Dichotomie von Öffentlichkeit und Privatheit fest: Gemäß dem liberal-individualistischen Paradigma unterschieden auch die Menschenrechtskonventionen zwischen einer gesetzlich regulierten öffentlichen Sphäre und einer privaten, die per Definition geschützt sein sollte vor staatlicher Intervention. Mit dem Recht auf den Schutz der Privatsphäre vor dem Staat wurde die eingeschränkte Sicherheit von Frauen begründet und unzureichende bzw. keine Vorkehrungen zum Schutz von Frauen vor Gewalt in der Privatsphäre getroffen oder aber bestehende Gesetze nicht wirkungsvoll durchgesetzt (Schmidt-Häuer 1998).

Auf Grund der ausbleibenden Reaktion der jeweiligen Staaten und auch des CE-DAW-Ausschusses gegenüber ihren Forderungen zum Schutz von gewaltbetroffenen Frauen schufen zunächst die Frauenbewegungen in Westeuropa und Nordamerika ab Mitte der 1970er Jahre autonome „Selbsthilfeprojekte“ wie Frauenhäuser, Notrufe für vergewaltigte Frauen sowie Krisen- und Beratungszentren für von Gewalt betroffene Frauen und Mädchen.² Erst anlässlich der zweiten Weltfrauenkonferenz in Kopenhagen 1980 fand sich das Thema der Gewalt gegen Frauen im Abschlussbericht, um im Abschlussdokument der UN-Frauendekade anlässlich der dritten Weltfrauenkonferenz in Nairobi fünf Jahre später zu einer „*area of special concern*“ zu avancieren. So sprachen die „*Forward Looking Strategies*“ erstmals im Maßnahmenkatalog von „*gender based violence*“, die als Haupthindernis auf dem Weg der Realisierung der drei Ziele der UN-Dekade – Gleichheit, Entwicklung und Frieden – identifiziert wurde (Wehler-Schöck 2006: 191 ff.).

Hiervon ebenso ermutigt wie von den sich verändernden globalen politischen

Chancenstrukturen sowie gestärkt durch die entwickelten Allianzen innerhalb der UN, sowohl in den Sonder- als auch in geschaffenen Frauenorganisationen, unternahmen feministische Juristinnen und Völkerrechtlerinnen ab Mitte der 1980er Jahre eine Revision der Menschenrechte aus einer Gender-Perspektive, hierbei die Strategie verfolgend, die Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung zu skandalisieren, also mit der Absicht „*to frame a rights approach*“ (Fraser 2006: 51 ff.). Zum einen prüften sie mit Blick auf die in Wien für 1993 geplante zweite Menschenrechtskonferenz in der Geschichte der UN die bestehenden Menschenrechtsnormen darauf, ob sich in ihnen Instrumente zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen auch in der Privatsphäre von Ehe, Familie und Partnerschaft finden ließen; zum anderen verfolgten sie eine Neu-Interpretation der Menschenrechte aus einer Gender-Perspektive (Bunch 2006: 64 ff.). Zugleich schufen sie auf nationaler und transnationaler Ebene „diskursbasierte Advokatinnen-Netzwerke“ (Finke 2006: 37), die den CEDAW-Ausschuss bei der Überwachung der Umsetzung der Konvention gegen Frauendiskriminierung unterstützen sollten, indem NGO-Aktivistinnen und Juristinnen den Ausschuss mit Zeugnissen und Erfahrungen der Menschenrechtsverletzungen von Frauen aus allen Regionen und Ländern zu flankieren begannen.

So wurde 1985 nicht nur die „*International Women's Rights Action Watch*“ (IWRRAW) geschaffen, sondern entstanden parallel hierzu drei regionale Netzwerke, die sich als Vermittlungsorgane der neuesten Forschung und Praxis der FrauenMenschenrechte verstanden, konkret das „Lateinamerikanische Komitee zur Verteidigung der Rechte von Frauen“ (CLADEM), das „*Asia-Pacific-Forum on Women, Law and Development*“ (APWLD) und „*Women in Law and Development in Africa*“ (WILDAF). Alle drei Netzwerke wurden in ihrem Aufbau wesentlich durch das in Washington angesiedelte „*Institute for Women, Law and Development*“ unterstützt. Für islamisch geprägte Regionen ist das 1985 gegründete Netzwerk „*Women Living Under Muslim Laws*“ (WLUML) von herausragender Bedeutung. Diese transnationalen Zusammenschlüsse stimulierten wiederum eine große Zahl von Initiativen auf lokaler Ebene, konkret Zentren für Rechtsberatung, Menschenrechtserziehung und politische Bildung sowie Frauen-NGOs, die sich um die Revision frauenfeindlicher Gesetze bemühen und ihrerseits wiederum die regionalen Netzwerke mit Erfahrungen und Berichten versorgen.³

Eine führende Rolle bei der internationalen Mobilisierung gegen Gewalt an Frauen und Mädchen innerhalb des Deutungsrahmens der Verstöße gegen die Menschenrechte kommt dem Ende der 1980er Jahre gegründeten und von Charlotte Bunch – einer prominenten Vertreterin der zweiten Frauenbewegung der USA – geleiteten „*Center for Women's Global Leadership*“ in New Brunswick, New Jersey zu. Das „*Global Center*“ versuchte

zum einen mit Hilfe wissenschaftlicher Studien zur Prävalenz, den Formen und Folgen der geschlechtsbezogenen Gewalt die Weltöffentlichkeit darauf aufmerksam zu machen, dass diese Gewalt ein enormes globales Gesundheits- und Entwicklungsproblem darstellt, mit unabschätzbaren Auswirkungen auf die jeweilige nationale wie die „Weltgesellschaft“. Zum anderen organisierte das „Global Center“ Anfang der 1990er Jahre im Vorfeld der Wiener Menschenrechtskonferenz eine Reihe von Kampagnen (Bunch et al. 2001: 216 f.): so 1992 und 1993 jeweils vom 25. November bis zum 10. Dezember die „16 Aktionstage gegen Gewalt an Frauen“, anlässlich derer Frauen in aller Welt unter anderem Demonstrationen, Theaterstücke und Pressekonferenzen zum Thema veranstalteten, um das Ausmaß der Gewalt und ihre Auswirkungen auf die Möglichkeiten von Frauen, ihre Menschenrechte auszuüben, auf diesem Weg sichtbar zu machen. Weitere zentrale Bausteine dieser kollektiven und über Jahre angelegten lokalen, regionalen und internationalen Aktionen in Vorbereitung und während der UN-Menschenrechtskonferenz in Wien bildete die globale Unterschriftenkampagne „Gewalt gegen Frauen verletzt die Menschenwürde“. Hierfür sammelten Frauen in mehr als 100 Ländern rund eine halbe Million Unterschriften für eine in 15 Sprachen übersetzte Petition an die UN mit der Forderung nach Anerkennung von Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsfrage, die den offiziellen Teilnehmenden der UN-Menschenrechtskonferenz in Wien vorgelegt wurde. Von überragender Bedeutung für den Erfolg der internationalen Frauenbewegung für das Ziel der Anerkennung von Frauen- als Menschenrechte war jedoch das während der UN-Konferenz in Wien veranstaltete „Welttribunal über Menschenrechtsverletzungen an Frauen“, mit dem es im Sinne des „Framing“-Ansatzes gelang, die Straflosigkeit der an Frauen weltweit begangenen Verletzungen ihrer körperlichen und psychischen Integrität als Menschenrechtsverletzung zu skandalisieren und somit nicht nur Deutungskompetenz, sondern auch Definitionsmacht in Bezug auf dieses ubiquitär begangene Unrecht zu erlangen (vgl. Tsutsui 2006: 334 f.).

Das Tribunal war in fünf Themenschwerpunkten gegliedert: Gewalt im familiären Bereich, Kriegsverbrechen an Frauen in Konfliktsituationen, Verletzung der körperlichen Integrität der Frau in den Bereichen Gesundheit, Sexualität und Fortpflanzung, sozioökonomische Rechte der Frau sowie politische Verfolgung und Diskriminierung. 33 Frauen legten einen Tag lang vor offiziellen UN-Delegierten und NGO-Vertretern sowie einem Richterinnenkollegium, das sich aus vier international anerkannten Persönlichkeiten zusammensetzte, Zeugnis ab von der Gewalt, die sie erlitten hatten. Charlotte Bunch fasste die Wirkung dieses Tribunals eindringlich zusammen: „Auf der Skala dessen, was sich jeden Tag in jeder Gemeinschaft dieser Welt abspielt, war ihr Zeugnis eine winzige, eine symbolische Zusammenfassung der Qual, die Frauen

lange ertragen hatten. Aber wer sich im Saal umsah, begriff, dass Fakten und Zahlen sich in Fleisch und Blut verwandelt hatten und diese Erfahrung das Publikum zutiefst veränderte. Das Tribunal markierte das offizielle Ende des jahrhundertelangen Schweigens über diese Grausamkeiten, es weckte in vielen Frauen und Männern das Bewusstsein, dass die internationale Gemeinschaft dafür verantwortlich ist, Frauen vor Missbrauch zu schützen“ (Bunch 1998: 19).⁴

Erstmals in der Geschichte der Vereinten Nationen verurteilte das Abschlussdokument der Wiener Menschenrechtskonferenz ausdrücklich Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung und bezeichnete geschlechtsspezifische Gewalt, sexuelle Belästigung und sexuelle Ausbeutung, internationalen Frauenhandel und traditionelle „kulturelle Praktiken“ als unvereinbar mit der Würde und dem Wert der menschlichen Person. Auch Gewalt im häuslichen Bereich wurde als Menschenrechtsverletzung definiert und damit eine zentrale Erweiterung des internationalen Menschenrechtsverständnisses erreicht. 17 Jahre nach dem ersten Frauen-Tribunal in Brüssel war nun die Antwort auf die Mobilisierung der transnational agierenden Frauenbewegungen im Kampf gegen Gewalt an Frauen im Deutungsrahmen der Verstöße gegen Menschenwürde und Menschenrechte die Annahme der „Deklaration über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen“ durch die Generalversammlung der UN im Dezember 1993 und die Einrichtung einer Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen. Artikel 2 der UN-Deklaration definiert Gewalt gegen Frauen explizit auch bezogen auf die soziale Institution Familie und hebt somit die Grenzen der Menschenrechtskonventionen gegenüber der Privatsphäre sowie gegenüber nicht staatlich autorisierten Tätern auf.⁵ Für die Beendigung von Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung sind somit Staaten – unabhängig davon, ob diese Gewalt im Öffentlichen oder Privaten geschieht – mitverantwortlich. Zum einen ist somit die staatliche Komplizenschaft mit den Tätern bzw. Mitverantwortung für deren Taten durch fehlende oder inkonsequent vollzogene Strafverfolgung in den Aufmerksamkeitsfokus der internationalen Staatengemeinschaft gerückt. Zum anderen wurde die den Menschenrechtsschutz von Frauen verhindernde Trennung von Öffentlichkeit und Privatheit aufgehoben.

Das wesentlich von der internationalen Frauenbewegung mitgestaltete Abschlussdokument von Wien sowie die UN-Deklaration zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen wurden für die Frauenbewegungen des Südens und des Nordens zum Bezugspunkt bei ihren Forderungen nach veränderten nationalen Gesetzgebungen sowie ihren Forderungen nach staatlicher finanzieller Unterstützung von Interventions- und Präventionsstrategien bzw. der staatlichen Kooperation beim Auf- und Ausbau eines umfassenden Schutzes von Frauen und Mädchen vor Männergewalt auch im sozialen

Nahraum (vgl. McQuigg 2007: 475). Flankiert durch die auf CEDAW bezogenen „*Recommendations on Violence against women*“ Nr. 12 und Nr. 19 und gestützt auf neue Verbündete wie *Human Rights Watch* und *Amnesty International*, die 2004 weltweit eine Kampagne unter dem Titel „Hinsehen und Handeln. Gewalt gegen Frauen verhindern“, organisierten, adressieren sie die Vertragsstaaten sowohl in deren „*duty to protect*“, also der Pflicht zur Schutzgewährung gegenüber den Rechtsverletzungen durch Dritte, als auch in deren „*duty to fulfill*“, d.h. der Pflicht zur Bereitstellung von Infrastruktur und Ressourcen, damit Frauen ihre Menschenrechte auch wirksam ausüben können (König 2006: 89). Frauen sind im Rahmen des Diskurses und der Politik der Frauen- als Menschenrechte nicht mehr nur in der Position des passiven Gewalt-Objekts, sondern sie nehmen die Position eines aktiven Rechts-Subjekts ein (Holzleithner 2008: 254), indem sie sich auf universelle und in der Weltgesellschaft einklagbare Rechtsansprüche auf körperliche und seelische Unversehrtheit beziehen.

4. Rückschritte im Bereich der FrauenMenschenrechte

Gleichwohl bleiben FrauenMenschenrechte vielfach uneingelöst, ungeschützt und umfochten, denn ihr Bestand und ihre Weiterentwicklung sind sowohl abhängig von den jeweiligen staatlichen und lokalen Bedingungen als auch von globalen Chancenstrukturen, die sich nach dem 9. September 2001 radikal verändert haben: Das „*window of opportunity*“ einer nach 1989 am Leitbild der „*Global Governance*“ orientierten Suche nach kollektiven Problemlösungen hinsichtlich Frieden, Gerechtigkeit, Umwelt und Entwicklung, die Geschlechtergleichheit und -gerechtigkeit einbeziehen, hat sich spätestens angesichts des von der Bush-Administration initiierten „Kampfs gegen den Terror“, definiert als Konflikt zwischen „Gut und Böse“, wenn nicht geschlossen, so doch enorm verkleinert.

Hiervon zeugen eindringlich sowohl die „Millennium+5“-Konferenz sowie die zweite Folgekonferenz zur vierten Weltfrauenkonferenz. Während die im Jahr 2000 von 189 Mitgliedsstaaten der UN unterzeichnete „Millenniumserklärung“ die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rolle der Frauen als drittes von insgesamt acht Hauptzielen formulierte und ankündigte, alle „Formen der Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen“ sowie die Frauenrechtskonvention „CEDAW“ umzusetzen, wurde die Frage, ob und in welchen Ländern dieses Hauptziel der „Millennium Development Goals“ bislang erreicht werden konnte, im September 2005 bei der „Millennium+5“-Konferenz nicht einmal mehr gestellt. Hintergrund dieser ausbleibenden Bilanzierung der Umsetzung von Frauenrechten bildeten die Diskus-

sionen von UN-Diplomaten und -Funktionären, dass das Ziel der Gleichstellung in einigen Ländern auf Grund „religiöser Einflüsse“ nicht realisierbar sei, dies aber aus diplomatischen, will heißen geo- und machtpolitischen Gründen nicht mehr auf der öffentlichen Bühne thematisiert werden sollte. Doch hatten bereits die aggressiv geführten Debatten anlässlich der „Peking+5“-Konferenz in New York einen „backlash“ in Bezug auf die reproduktiven und sexuellen Rechte, der Gewalt in der Familie und der Verantwortung des Staates hinsichtlich des Schutzes von Frauen gegenüber hier verübten Gewalttaten verdeutlicht. Insbesondere Organisationen des christlichen Fundamentalismus beriefen sich auf differente religiöse und kulturelle Fundamente und geißelten die „Aktionsplattform“ als Produkt von Radikalfeministinnen der westlichen Welt, die versuchten „to spread immorality to the developing world in a new kind of sexual colonialism“ (Neuhold 2003: 85). Hierauf bezogen bekundeten verschiedene Staaten der arabischen und nordafrikanischen Welt ihre Entschlossenheit, das Dokument nur im Einklang mit ihren religiösen und nationalen Gesetzen umzusetzen, stellten somit also erneut offiziell die Universalität der Menschenrechte von Frauen in Frage.

Mit Blick auf veränderte weltweite politische Kräfteverhältnisse sowie die geostrategischen Interessen der mächtigsten Nationen, also ihre verschlechterten Chancenstrukturen, aber auch angesichts der wieder schwindenden Zahl hochrangiger UN-Funktionärinnen als wichtige Ressource innerhalb der Vereinten Nationen, trotz des von dieser institutionalisierten Nichtdiskriminierungsgebots und der Schaffung einer „Sonderberaterin für Gleichstellungsfragen und Frauenförderung“ (vgl. Ristau 2007) stemmten sich Aktivistinnen der transnational agierenden Frauenbewegungen und Frauen-NGOs massiv gegen die Durchführung einer weiteren Weltfrauenkonferenz, deren Ziel es hätte sein sollen, ein neues Abschlussdokument zu formulieren. Sie befürchteten, dass ein solches Abschlussdokument hinter die Erklärung und die „Aktionsplattform“ von Peking zurückfallen könnte (Brabandt 2005: 105). Eingedenk der fortgesetzten Interventionen des Vatikans im unheiligen Bündnis mit der an Zielen der fundamentalistischen Evangelikalen orientierten US-amerikanischen politischen Administration sowie verschiedener islamischer Länder zur Reformulierung, sprich Rücknahme der Rechte von Frauen, erscheinen diese Befürchtung durchaus angemessen. Als beispielhaft kann eine von der US-amerikanischen Regierung im Vorfeld der Sondersitzung „Peking plus 10“ durchgeführte Kampagne gelten, die darauf zielte, das in der „Aktionsplattform“ formulierte Konzept der reproduktiven Rechte zu unterminieren: Der Bush-Regierung ist der Paragraph 96, der besagt, „Menschenrechte von Frauen schließen ihr Recht ein, frei und verantwortlich über Fragen ihrer Sexualität zu entscheiden, frei von Zwang, Diskriminierung und Gewalt“, ebenso ein Dorn im

Auge wie Paragraph 97, der das Recht von Frauen und Männern zum Zugang zu sicheren und effektiven Methoden der Familienplanung normiert. Darüber hinaus schlug die US-amerikanische Delegation einen Zusatz zur geplanten politischen Abschlusserklärung vor, der feststellen sollte, dass die Pekinger „Aktionsplattform“ kein rechtlich bindendes Dokument sei, keine neuen Menschenrechte schaffe und keine Unterstützung für Abtreibung begründe. Hierin wurden sie von Iran, Saudi-Arabien, Pakistan und Libyen unterstützt. Nur durch einen Verfahrenstrick, konkret einem nur mündlichen Zusatz des vorgeschlagenen Inhalts, konnte das Schlussdokument in seiner geplanten Form verabschiedet werden (Borthfeldt 2005: 154). Es zog eine globale Bilanz und versuchte, die „Aktionsplattform“ von Peking zu bestätigen, was jedoch nur unter größten Schwierigkeiten gelang.

Diese Bilanz von 191 Staaten durch die Frauenrechtskommission zwölf Jahre nach der „Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen“ und zehn Jahre nach der „Aktionsplattform“ vergewenwärtigte überdeutlich, dass universelle Erklärungen und Abkommen zwar in einigen Ländern wichtige Veränderungen bewirken können, aber zugleich in vielen Ländern Gesetze fortbestehen, die gegen die Menschenrechte von Frauen verstoßen. So muss beispielsweise eine pakistanische Frau, die vergewaltigt wurde, mindestens vier muslimische, erwachsene und männliche Augenzeugen für ihren Fall präsentieren. Gelingt ihr dies nicht, läuft sie Gefahr, selbst der „Unzucht“ beschuldigt zu werden. In Äthiopien wird ein Mann, der eine Frau vergewaltigt hat, nicht angeklagt, wenn er sie in der Folge des Verbrechens heiratet. Die gleichen Normierungen finden sich in den Gesetzbüchern von Guatemala, Libanon und Uruguay. Mit dem Hinweis auf Tradition, Kultur oder Religion werden diese Menschenrechtsverletzungen an Frauen gerechtfertigt: Eine Frau zu vergewaltigen oder zu schlagen gilt vor dieser Argumentationsfolie nicht als Unrecht, sondern als etwas, das zu den Bräuchen eines Volkes, zu dessen kultureller oder religiöser Identität gehöre und daher dessen zu schützendem Selbstbestimmungsrecht unterliege. Aus menschenrechtlicher Perspektive ist eine solche Position inakzeptabel und in vielen Fällen lässt sich auch einfach nachweisen, dass das Argument kultureller oder religiöser Identität äußerst willkürlich zur Anwendung gebracht wird und dazu dient, Herrschaftsinteressen zu schützen. So wird diese Argumentation weltweit dazu benutzt, insbesondere die Menschenrechte von Frauen einzuschränken und in Abrede zu stellen.

Aber auch der umgekehrte Fall ist seit 2001 zu beklagen: So werden die Menschenrechte von Frauen in instrumentalisierender Weise herangezogen, um etwa militärische Einsätze im Anti-Terrorkampf in Afghanistan mit Verweis auf die Befreiung der von den Taliban unterdrückten Frauen und Mädchen zu legitimieren: „Frauenbefreiung

ist damit Bestandteil von ‚humanitären Interventionen‘, mit der in den letzten Jahren zunehmend militärische Operationen und Eingriffe in die Souveränität von Staaten im Namen von Menschen- und Frauenrechten erfolgen“ (Seifer 2008: 120). Hieran wird auch von Seiten der Bundesregierung festgehalten, obwohl UNIFEM in einer Presseerklärung zum Internationalen Frauentag 2008 die gegenwärtige Situation von Frauen drastisch zusammenfasst: *„(women suffer) forced an early marriage, domestic violence, sexual harassment, rape, trafficking of women and children, and honour killings. An overall lack of awareness on women’s rights as well as limited participation in the social, economic and political spheres affects Afghan women’s ability to protect themselves from violence“* (UNIFEM 2008, zit. ebd. 122). Dessen eingedenk hat die Geschichte des transnationalen Diskurses und der Frauenbewegungspolitik der „Frauen sind Menschenrechte“ als eines globalen Prozesses von wissens- und normenbasierten Kooperationen und Allianzen nicht nur Rückschläge zu verzeichnen, sondern sie erweist sich selbst mit Blick auf erzielte Erfolge als durchaus janusgesichtig.

Anmerkungen

- 1 Gemeint ist hiermit das Konzept einer lösungsorientierten, dezentralen Steuerung von Globalisierungsprozessen durch freiwillige Kooperation unterschiedlicher, auch zivilgesellschaftlicher Akteure unter Abwesenheit einer Weltregierung (Rosenau/Czempiel 1995).
- 2 Die hier aktiven Frauen entwickelten ein profundes Expertinnenwissen bezogen auf die Verbreitung, Formen, Ursachen und Folgen der Gewalt gegen Frauen und Mädchen, das wiederum in den 1990er Jahren Eingang fand in die Debatten über mögliche Interventions- und Präventionsmaßnahmen auf internationalem Parkett.
- 3 So etwa für die Bundesrepublik Deutschland die 1990 mit einer Bundesgeschäftsstelle in Tübingen sich etablierende FrauenMenschenrechts-NGO „terre des femmes“ oder KOK e.V., einem 1987 gegründeten, bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen.
- 4 Dieses veränderte Bewusstsein manifestierte sich unmittelbar in den sieben speziellen Empfehlungen des Kollegiums der Richterinnen und Richter auf dem Abschlussplenum der UN-Menschenrechtskonferenz zum Thema Frauenrechte: 1. Schaffung eines Internationalen Gerichtshofes für Frauen; 2. Stärkung und Umsetzung von CEDAW; 3. Integration einer geschlechtsspezifischen Perspektive in alle Menschenrechtsorgane; 4. Erweiterung der Arbeit der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen; 5. Anerkennung häuslicher Gewalt als Menschenrechtsverletzung; 6. Annahme des Entwurfs „Erklärung zum Verbot von Gewalt gegen Frauen“ und 7. Einführung einer Sonderberichterstatterin.
- 5 So definiert der Artikel im Wortlaut: „Gewalt gegen Frauen wird als folgendes umfassend, jedoch nicht darauf beschränkt, verstanden: a) Körperliche, sexuelle und seelische Gewalt in der Familie, einschließlich Misshandlung, sexueller Missbrauch von Mädchen im Haushalt, Gewalt im Zusammenhang mit Mitgift, Vergewaltigung in der Ehe, Verstümmelung der weiblichen Geschlechtsorgane und andere traditionelle, frauenfeindliche Praktiken, außereheliche Gewalt

und Gewalt in Verbindung mit Ausbeutung“ (Resolution 47104 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1993, zit. nach bpb 2004: 161 ff.).

Literatur

- Borthfeldt, Claire 2005: Die Gleichung Peking + 10 = Peking ist ein Erfolg. 49. Sitzung der Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen vom 28.2.-11.3.2005, in: *femina politica*, Jg. 14, H. 2, S. 154-156.
- Brabandt, Heike 2005: Peking plus 10. Zehn Jahre nach der Vierten Weltfrauenkonferenz. Eine Bilanz, in: *femina politica*, Jg. 14, H. 2, S. 105-109.
- Bunch, Charlotte 1998: Der unerträgliche Status Quo. Gewalt gegen Frauen und Mädchen. In: Heiliger, Anita/Hoffmann, Steffi (Hrsg.): *Aktiv gegen Männergewalt. Kampagnen und Maßnahmen gegen Gewalt an Frauen international*, München, S. 9-20.
- Bunch, Charlotte et al. 2001: *International Networking for Women's Human Rights*, in: Edwards, Michael/Gaventa, John (Hrsg.) 2001: *Global Citizen Action*, Boulder, Col., S. 217-230.
- Bunch, Charlotte 2006: *Women's Rights as Human Rights: Toward a Re-Vision of Human Rights*, in: Lockwood, Bert B. (Hrsg.): *Women's Rights. A Human Rights Quarterly Reader*, Baltimore, S. 57-69.
- Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (Hrsg.) 2004: *Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen*, Bonn.
- Dackweiler, Regina 2000: „Wir sind der Nukleus der globalen Zivilgesellschaft“ – Zusammenspiel und Wechselverhältnis der internationalen und nationalen Frauenbewegungen am Beispiel des österreichischen Gewaltschutzgesetzes, in: Lenz, Ilse/Mae, Michiko/Klose, Karin (Hrsg.): *Frauenbewegungen weltweit*, Opladen, S. 167-198.
- Dackweiler, Regina-Maria 2001: *Frauenmensenrechtspolitik im Horizont von Geschlechtergerechtigkeit*, in: Ralser, Michaela (Hrsg.): *Egalitäre Differenz*, Innsbruck, S. 97-114.
- Finke, Barbara 2005: *Legitimation globaler Politik durch NGOs: Frauenrechte, Deliberation und Öffentlichkeit in der UNO*, Wiesbaden.
- Fraser, Arvonne S. 2006: *Becoming Human: The Origins and Developments of Women's Human Rights*, in: Lockwood, Bert B. (Hrsg.): *Women's Rights. A Human Rights Quarterly Reader*, Baltimore, S. 3-56.
- Gerhard, Ute 2004: *Die Menschenrechte von Frauen. Diskurs und Geltung*, in: Deutsches Institut für Menschenrechte et al. (Hrsg.): *Jahrbuch Menschenrechte 2005*, Frankfurt/M., S. 17-27.
- Holzleithner, Elisabeth 2008: *Emanzipation durch Recht?*, in: *Kritische Justiz*, Jg. 41, H. 3, S. 250-256.
- Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn 1998: *Activist beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, N.Y.
- König, Doris 2006: *Frauenrechte sind Menschenrechte... und doch anders? Die UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW)*, in: Rudolf, Beate (Hrsg.): *Frauen und Völkerrecht*, Baden Baden, S. 81-98.
- König, Mathias 2005: *Menschenrechte*. Frankfurt/M./New York.
- McCarthy, John/Zald, Mayer N. 1977: *Ressource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory*, in: *American Journal of Sociology*, Vol. 82, Nr. 6, S. 1212-1241.

- McQuigg, Ronagh J.A. 2007: The Response of States to the Comments of the CEWAW Committee on Domestic Violence, in: *The International Journal of Human Rights*, Vol. 11, Nr. 4, S. 461-479.
- Neuhold, Brita 2003: Internationale Dimensionen, in: dies./Pirstner, Renate/Ulrich, Silvia (Hrsg.): *Menschenrechte – Frauenrechte. Internationale, europäische und innerstaatliche Dimensionen*. Innsbruck, S. 19-164.
- Ristau, Katrin 2007: Der Nichtdiskriminierungsgrundsatz im UN-System: Erfolge der UN-Personalpolitik im Hinblick auf die Förderung von Frauen, in: Schorlemer, Sabine von (Hrsg.): *Die Vereinten Nationen und neuere Entwicklungen der Frauenrechte*, Frankfurt/M., S. 131-162.
- Risse, Thomas/Jetschke, Anja/Schmitz, Hans-Peter 2002: *Die Macht der Menschenrechte*, Baden Baden.
- Rosenau, James N./Czempel, Ernst-Otto (Hrsg.) 1995: *Governance without Government*, 2. Aufl., New York.
- Schmidt-Häuer, Julia 1998: Feministische Herausforderungen an das herkömmliche Menschenrechtsparadigma, in: Ruppert, Uta (Hrsg.): *Lokal bewegen – global verhandeln. Internationale Politik und Geschlecht*, Frankfurt/M./New York, S. 130-155.
- Seifer, Kerstin 2008: Die Situation von Frauen in Afghanistan. Frauenbefreiung als Mittel zur Legitimierung des Krieges, in: *femina politica*, Jg. 17, H. 2, S. 120-124.
- Snyder, Margaret 2006: Unlikely Godmother: The UN and the Global Women's Movement, in: Ferree, Myra Marx/Tripp, Aili Mari (Hrsg.): *Global Feminism*, New York/London, S. 24-50.
- Snow, David A./Benford, Robert D. (1992): Master Frames and Cycles of Protest, in: Aldon D. Morris/Mueller McClurg, Carol (Hrsg.): *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven/London, S. 133-155.
- Tarrow, Sidney 1991: Kollektives Handeln und politische Gelegenheitsstrukturen in Mobilisierungswellen: Theoretische Perspektiven, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 43, H. 4, S. 647-670.
- Tarrow, Sidney 2005: *The New Transnational Activism*, Cambridge.
- Tripp, Aili Mari 2006: The Evolution of Transnational Feminisms: Consensus, Conflict, and New Dynamics, in: Ferree, Myra Marx/Tripp, Aili Mari (Hrsg.): *Global Feminism*, New York/London, S. 51-75.
- Tsutsui, Kiyoteru 2006: Redressing Past Human Rights Violations: Global Dimensions of Contemporary Social Movements, in: *Social Forces*, Vol. 85, Nr. 1, S. 331-354.
- Wehler-Schöck, Anja 2006: Private Gewalt gegen Frauen aus der Perspektive des Völkerrechts, in: Rudolf, Beate (Hrsg.): *Frauen und Völkerrecht*, Baden Baden, S. 189-214.
- Wichterich, Christa 1998: *Die globalisierte Frau. Berichte aus der Zukunft der Ungleichheit*, Reinbek.

Michael Krennerich

Frauen ins Parlament! Wahlsysteme und Frauenquoten im Fokus

Die gleichberechtigte Mitwirkung der Geschlechter am politischen und öffentlichen Leben ist eine demokratische und menschenrechtliche Grundforderung. Sie findet sich in einer Vielzahl universeller und regionaler Menschenrechtsdokumente allgemeiner Natur und zum besonderen Schutz von Frauen. Vor allem das weithin ratifizierte UN-Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) verpflichtet die Vertragsstaaten ausdrücklich dazu, alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen zu treffen und zu gewährleisten, dass diese – *de jure* und *de facto* – gleichberechtigt am politischen und öffentlichen Leben teilhaben.

Trotz jahrzehntelanger Kämpfe für Emanzipation und Gleichberechtigung sind indes selbst etablierte Demokratien, ganz zu schweigen von Diktaturen, noch männlich dominiert. Nach der Wahlniederlage von Premierministerin Helen Clark in Neuseeland im November 2008 und der Regierungsübernahme von Jóhanna Sigurðardóttir in Island im Februar 2009 führten bezeichnenderweise nur in sechs Staaten – namentlich in Argentinien, Chile, Deutschland, Island, Liberia und auf den Philippinen – Frauen die Regierungsgeschäfte. Das „Gruppenbild mit Dame“ prägt also noch immer das Erscheinungsbild internationaler Treffen von Regierungschefs. Selbst der Frauenanteil in den nationalen Parlamenten lag den Angaben der Interparlamentarischen Union zufolge im Februar 2009 weltweit gerade einmal bei 18,5 % (wobei hier nur Einkammerparlamente und die Unterhäuser von Zweikammerparlamenten erfasst wurden). Dem voraus ging ein allmählicher, zuletzt etwas beschleunigter Anstieg: von 4,9 % (1960), auf 5,4 % (1970), 8,7 % (1980), 9,1 % (1990), 11,9 % (2003) und 16,3 % (2005). Im interregionalen Vergleich schneiden dabei Amerika und Europa mit 21,8 % bzw. 21,3 % nur unwesentlich besser als andere Weltregionen ab. Nimmt man die nordeuropäischen Spitzenreiter aus, liegt der europäische Durchschnitt mit 19,3 % gegenwärtig kaum höher als jener von Asien (18,0 %) und dem subsaharischen Afrika (18,1 %). Am unteren Ende sind mit 13,0 % die pazifischen und mit 9,7 % die arabischen Staaten angesiedelt.¹

Erst ab einer 40%-Geschlechterrepräsentation lässt sich von einer „*balanced representation*“ sprechen, ist die gleichberechtigte Teilhabe am parlamentarischen

Geschehen zumindest numerisch annähernd gewährleistet. Im Februar 2009 wiesen lediglich sechs Staaten weltweit eine solche ausgeglichene Repräsentation im nationalen Einkammer-Parlament oder Abgeordnetenhaus auf: Ruanda, Schweden, Kuba, Finnland, die Niederlande und Argentinien. Im April 2009 kam die Republik Südafrika hinzu. Dabei ist Ruanda derzeit das einzige Land, in dem das nationale Parlament, zumindest das Unterhaus, mehrheitlich aus weiblichen Abgeordneten besteht: Bei den Wahlen von 2008 wurden dort – teilweise auf Grundlage von „*reserved seats*“ – 45 weibliche Abgeordnete ins 80-Sitze starke Abgeordnetenhaus gewählt; der Frauenanteil im Parlament von 56,3 % liegt nun leicht über jenem in der Bevölkerung. Auf subnationaler Ebene stellten erstmals im walisischen Parlament die Frauen die Mehrheit, und zwar infolge der Wahlen von 2003 und einer anschließenden Nachwahl (vgl. Chaney 2008).

Weitere 17 Staaten lagen im Februar 2009 über der 30%-Marke, darunter sechs europäische: Dänemark, Spanien, Norwegen, Belgien, Island und Deutschland. Der Wert von 30-35 % wird in Politik und Wissenschaft oft als „*benchmark*“ benutzt, so auch seitens des CEDAW-Ausschusses.² Dahinter steht die Annahme, dass es einer „kritischen Masse“ (Dahlerup 1988) von etwa einem Drittel weiblicher Abgeordneter bedürfe, damit Frauen das parlamentarische Geschehen nachhaltig beeinflussen und prägen. Obwohl die numerische Repräsentation von Frauen noch kein Garant für eine geschlechtersensible und frauenfreundliche Politik ist, gilt also ein entsprechender Frauenanteil im Parlament als wichtige Voraussetzung dafür, dass die Belange und Interessen von Frauen im parlamentarischen Prozess stärker zur Geltung kommen (siehe u.a. Dahlerup 1988; Lovenduski 2005; Mateo Díaz 2005). Dies schließt natürlich nicht aus, dass auch weniger Frauen einen Unterschied machen können (vgl. etwa Raaum 2005: 876 f.). Letztlich ist im Einzelfall zu prüfen, inwieweit die „deskriptive Repräsentation“ tatsächlich zu einer „substantiellen Repräsentation“ führt, die sich in der Politikgestaltung niederschlägt.³

In den allermeisten Staaten besteht jedoch nach wie vor eine ausgeprägte numerische Unterrepräsentation von Frauen. Dies gilt auch für die meisten der 47 Mitgliedsstaaten des Europarates, der eine herausgehobene Rolle für den europäischen Menschenrechtsschutz einnimmt und sich nachdrücklich zur Förderung der Frauenpartizipation bekennt⁴ – und dessen Mitgliedern daher im Folgenden besondere Aufmerksamkeit zuteilwird. 16 dieser Staaten wiesen im Februar 2009 lediglich einen Frauenanteil zwischen 20 % und 30 % auf, ebenso viele gar nur einen zwischen 10 % und 20 %. Am unteren Ende der Europaratsmitglieder befanden sich, mit jeweils unter 10 %, die Türkei, Malta, Armenien, die Ukraine, Albanien und das Schlusslicht Georgien (siehe

Tab. 1, S. 73). Sie sind nicht weit von den reinen Männerparlamenten entfernt, wie sie noch in einigen Staaten des Pazifiks und des Nahen Ostens vorzufinden sind.

1. Hürdenlauf der Frauen ins Parlament

Das allgemeine Wahlrecht ist unabdingbare Voraussetzung für eine gleichberechtigte Teilhabe am politischen Geschehen und gehört zu den grundlegenden und unverrückbaren Standards demokratischer Wahlen. Als erstes Land Europas führte Finnland 1906 das aktive wie passive Wahlrecht für Männer und Frauen zugleich ein. In anderen europäischen Staaten erhielten Frauen etwas oder erheblich später als Männer das Wahlrecht, meist aber noch in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts (vgl. Rule 2000). Das uneingeschränkte Frauenwahlrecht gilt heutzutage als so selbstverständlich, dass es im Rückblick erstaunt, wie mühsam es erkämpft und wie beschämend spät es in einigen europäischen Ländern eingeführt wurde. Zu den Nachzüglern gehören Monaco (1962), die Schweiz (1971), Andorra (1973), San Marino (1973), Portugal (1976) und Liechtenstein (1984). In anderen Weltregionen gibt es noch einige Staaten, die das Frauenwahlrecht bislang nicht eingeführt (z.B. Saudi-Arabien) oder noch nicht umgesetzt haben (etwa Katar) oder in denen *de facto* überhaupt kein Wahlrecht weder für Männer noch für Frauen besteht (z.B. die Vereinigten Arabischen Emirate). Ohnehin ist dort, wo die Demokratie noch nicht Fuß gefasst hat bzw. die Wahlen noch nicht demokratischen Standards genügen, die Bedeutung eines möglicherweise formal garantierten Wahlrechts beschränkt.

Die historisch so bedeutsame Einführung des Frauenwahlrechts ist eine notwendige, aber gewiss keine hinreichende Bedingung für die angemessene parlamentarische Repräsentation von Frauen, auch nicht in Demokratien. Damit Frauen ins Parlament gelangen, müssen sie gleich mehrere Hürden nehmen: Sie müssen bereit sein zu kandidieren, müssen als Kandidatinnen aufgestellt und schließlich auch gewählt werden (vgl. Matland 2005: 93 ff.). Der kritischste Punkt ist hierbei der zweite: die Kandidaturaufstellung, die in modernen Demokratien weitgehend in der Hand der politischen Parteien und ihrer Entscheidungsgremien liegt. Die „*party gate-keepers*“ bestimmen nicht nur, wer zur Wahl steht, sondern beeinflussen auch maßgeblich den Wahlerfolg von Kandidatinnen und Kandidaten, indem sie diesen mehr oder weniger „sichere“ Wahlkreise oder Listenplätze zuweisen. Bei den Kandidaturentscheidungen von Parteien spielen dabei gesellschaftliche Normen und innerparteiliche Macht ebenso eine Rolle wie politisch-strategische Überlegungen, die wiederum von vielen Faktoren, auch vom Wahlsystem, beeinflusst werden. Zugleich setzen auf der Kandidaturebene die meisten Quotenregelungen an.

Die eigentliche Wahlentscheidung wird also in hohem Maße durch die Kandidatenauswahl der Parteien vorstrukturiert. Dies gilt vor allem in Staaten mit etablierten Parteien und institutionalisierten Parteiensystemen, in denen die Wahlentscheidung zumeist stärker von der Parteizugehörigkeit als vom individuellen Kandidatenprofil abhängt. Nur wenn die Parteien eine weniger dominante Rolle im politischen Prozess spielen und die Parteizugehörigkeit nicht wahlbestimmend ist oder aber wenn das Wahlsystem den Wählerinnen und Wählern neben der Parteienwahl individuelle Präferenzmöglichkeiten eröffnet, entwickelt das Wählervotum wirklich Autonomie gegenüber der Kandidatenauswahl der Parteien. Entscheidend ist dann die Frage, inwieweit eine *gender*-Perspektive das öffentliche Bewusstsein und das Wahlverhalten prägt. Während in einigen Staaten, auch dank einer aktiven Frauenbewegung, ein hohes Maß an *gender*-Sensibilität besteht, herrschen in anderen Ländern nach wie vor überkommene Ansichten vor, die in der Politik vor allem eine Männersache sehen.

Solche traditionellen Geschlechterrollen drücken sich mitunter sogar auf drastische Weise beim Wahlgang aus, etwa wenn männliche Familienmitglieder die weiblichen in die Wahlkabine begleiten oder „für diese“ sogar ihre Stimmen abgeben. In der Wahlbeobachtung ist dieses Phänomen als „*family voting*“ bekannt. Obwohl wahlrechtlich unzulässig, werden solche Praktiken in etlichen Mitgliedsstaaten des Europerates, namentlich in Osteuropa und dem Kaukasus, mitunter noch toleriert (vgl. CDL-AD(2006)018). Wahlbeobachterberichte der OSZE weisen selbst bei jüngsten Wahlen, etwa in Serbien (2008), auf entsprechende Praktiken hin.⁵ „*Family voting*“ verwehrt indes Frauen nicht nur die effektive Nutzung ihres geheimen Wahlrechts, es ist auch der Wahl von Kandidatinnen abträglich.

Insgesamt hängt der numerische Anteil der Frauen in nationalen Parlamenten von vielen Bestimmungsgründen ab. So führen strukturelle Erklärungen den sozioökonomischen Entwicklungsstand eines Landes, wohlfahrtsstaatliche Arrangements, den Bildungsstand von Frauen und ihre Integration in den Arbeitsmarkt als wichtige Faktoren an. Kulturelle Ansätze heben politische Sozialisationsprozesse, Geschlechterrollen sowie den Einfluss von Traditionen, Religionen und Säkularisierungsprozessen hervor. Zu den politischen Faktoren gehören die Entwicklung der Demokratie, die Beschaffenheit politischer Institutionen, die Merkmale von Parteien und Parteiensystemen sowie die Unterstützung von frauenpolitischen Forderungen in Parteien, Zivilgesellschaft und Medien. Nicht zuletzt gilt die Stärke von Frauenbewegungen und -netzwerken als bedeutsam. Die Erklärungskraft der einzelnen Faktoren wird wissenschaftlich kontrovers diskutiert und variiert nach Entwicklungsphasen und Ländern.⁶

Die vorliegende Beitrag greift die Debatte um lediglich zwei politisch-institutionelle

Regelungen auf, denen in der Politikwissenschaft große Bedeutung für die numerische Repräsentation von Frauen zugebilligt wird: das Wahlsystem und Frauenquoten. Tripp/Kang (2008: 338) zufolge böten diese sogar *„the most explanatory power for women’s representation today“*. Gleichwohl ist zu betonen, dass beide institutionellen Elemente für sich genommen die Frauenrepräsentation allenfalls begünstigen oder behindern, nicht aber allein bestimmen. Eine Ausnahme bilden die sog. *„reserved seats“*, die Frauen eine gewisse Anzahl an Mandaten im Parlament garantieren.

2. Das Wahlsystem und seine komplexen Auswirkungen

Wahlsysteme regeln den Modus, wie gewählt wird und wie die Wählerstimmen in Mandate übertragen werden. Dies ist auf den ersten Blick ein trockenes Thema, mit viel technischen Details und reichlich Mathematik. Zugleich sind Wahlsystemfragen aber auch hochpolitisch, denn sie beeinflussen das Verhalten von Kandidatinnen/Kandidaten, Parteien und Wählern und entscheiden mit über die Verteilung der politischen Macht.

Die Diskussion um Wahlsysteme und die Repräsentation von Frauen im Parlament wird zumeist allgemein geführt, auf der Ebene der Grundtypen oder „Familien“ von Wahlsystemen. So gilt es als empirisch weithin belegt, dass Verhältniswahlsysteme eher die Repräsentation von Frauen begünstigen als Mehrheitswahlsysteme.⁷ Entsprechend verzeichneten die Staaten mit Verhältniswahl in den vergangenen Jahrzehnten größere Zuwächse an Frauenrepräsentation als jene mit Mehrheitswahl. Innerhalb Europas ist dieser Befund freilich insofern wenig bedeutsam, als ohnehin überwiegend Verhältniswahl angewandt wird und nur in zwei Staaten die nationalen Parlamente per relativer oder absoluter Mehrheitswahl gewählt werden: in Großbritannien und Frankreich. Die „Prämienwahlsysteme“ in Italien und San Marino stellen bereits besondere Typen der Mehrheitswahl dar, die – zumal ihre Klassifikation strittig ist – in entsprechenden Analysen gar nicht erfasst werden. Etwas häufiger sind in Europa und dem Kaukasus schon „kombinierte Wahlsysteme“, die – auf unterschiedliche Weise – Elemente der Mehrheitswahl und der Verhältniswahl verbinden. Sie gelten als vorteilhafter für die Frauenrepräsentation als Mehrheitswahlsysteme, werden aber als nicht so günstig wie Verhältniswahlsysteme angesehen (vgl. etwa Kostadinova 2007: 426).

Die Befunde stützen sich für gewöhnlich auf aggregierte Daten, die Wahlsystemgrundtypen und den Frauenanteil der Parlamente in Beziehung setzen. Aufschlussreich ist darüber hinaus der Blick auf einzelne Länder, die entweder unterschiedliche Wahlsysteme anwenden oder einen grundlegenden Wahlsystemwechsel für die Parlamentswahlen

vollzogen haben. In Großbritannien lag – trotz entsprechender Zuwächse – beispielsweise der Anteil weiblicher Abgeordneter bei der Mehrheitswahl zum Unterhaus 2005 (19,5 %) hinter jenem bei der Verhältniswahl zum Europaparlament 2004 (24,4 %), wenn auch nicht so sehr, wie vielleicht zu vermuten wäre. In Neuseeland stieg der Frauenanteil im Parlament zwar bereits mit der britischen Mehrheitswahl von 13 % (1984) sukzessive auf 21 % (1993) an, machte dann ab 1996 einen Sprung auf 29 %, nachdem die personalisierte Verhältniswahl eingeführt worden war. Seitdem stagniert der Wert eher und lag nach den Wahlen 2008 bei 33,6 %.⁸

Interessant sind auch Staaten, die unterschiedliche Vergabeverfahren in einem Wahlsystem kombinieren. Bei der personalisierten Verhältniswahl in Deutschland ist für gewöhnlich der Anteil von Frauen an den Kandidaten und Abgeordneten bei der Direktwahl in Einerwahlkreisen niedriger als jener auf den Parteilisten (vgl. Hoffhaus 1993; da Fonseca/Espirito-Santo 2008). Sehr ausgeprägt war dieses Phänomen 1996 und 1999 auch noch in Neuseeland, schwächte sich dort aber in der Folgezeit merklich ab (vgl. Vowles 2005: 307). Auch bei den „Grabenwahlsystemen“, in denen im Unterschied zum deutschen Wahlsystem die Mandate völlig getrennt nach Mehrheits- und Verhältniswahl vergeben werden, schneiden Frauen tendenziell besser auf den Parteilisten ab (siehe etwa Kostadinowa 2007: 427). In Armeniens Grabensystem kandidierten 2007 sogar nur fünf Frauen (von 119 Kandidaten) für die Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen; alle weiblichen Abgeordneten (12 von insgesamt 131 Parlamentariern) wurden über die Verhältniswahlliste gewählt (vgl. OSCE 2007). Ein weiteres extremes Beispiel aus einer anderen Weltregion ist die Wahl des Jahres 2006 in den palästinensischen Autonomiegebieten, in denen 17 Frauen von 132 Abgeordneten gewählt wurden, davon alle per Parteiliste und keine im Einerwahlkreis.⁹

Mit Nachdruck ist freilich zu betonen, dass Wahlsysteme, die der gleichen „Familie“ zuzuordnen sind, sehr unterschiedliche Auswirkungen zeitigen können. Dies liegt zum einen darin begründet, dass die Effekte von Wahlsystemen in hohem Maße von dem gesellschaftlichen und politischen Kontext abhängen. Zum anderen ist der technischen und typologischen Vielfalt der Wahlsysteme Rechnung zu tragen. So unterscheiden sich die verschiedenen Verhältniswahlsysteme hinsichtlich ihrer Ausgestaltung und Wirkungsweise ganz erheblich. Dasselbe gilt für Mehrheitswahlsysteme und für „kombinierte Wahlsysteme“. Dementsprechend funktioniert und wirkt beispielsweise die spanische Verhältniswahl in 52 Mehrpersonenwahlkreisen anders als die moldawische Verhältniswahl im nationalen Wahlkreis oder die komplizierten mehrstufigen Verhältniswahlsysteme in Dänemark, Schweden oder Österreich. Unter den kombinierten Wahlsystemen unterscheidet sich wiederum die personalisierte

Verhältniswahl in Deutschland beachtlich vom kompensatorischen System Ungarns oder gar den verschiedenen Spielarten von Grabensystemen etwa in Armenien, Litauen oder Andorra.¹⁰ Vor dem Hintergrund zahlreicher Subtypen und technischer Varianzen ist es eher irreführend die Diskussion vor allem auf der Ebene der Grundtypen, „Familien“- oder Repräsentationsprinzipien zu führen; vielmehr sind Differenzierungen nötig. Wichtige Ansatzpunkte sind hierbei jene technischen Wahlsystemelemente, die sich auf die Frauenrepräsentation auswirken: die Wahlkreisgröße, die Sperrklauseln sowie die Listenform und Stimmgebung.

2.1 EINERWAHLKREISE ODER MEHRPERSONENWAHLKREISE?

Für die parlamentarische Repräsentation von Frauen macht es der Wahlsystemforschung zufolge einen Unterschied, ob nur ein/e Abgeordneter/Abgeordnete oder ob mehrere Abgeordnete pro Wahlkreis gewählt werden. Einerwahlkreise werden in Europa bei der relativen Mehrheitswahl in Großbritannien oder der absoluten Mehrheitswahl in Frankreich verwandt. Aber auch in „kombinierten Wahlsystemen“ wird ein Teil der Abgeordneten in Einerwahlkreisen gewählt. Dies gilt für die Grabensysteme in Armenien, Georgien, Litauen und Mazedonien ebenso wie für die personalisierte Verhältniswahl in Deutschland und die kompensatorischen Wahlsysteme Ungarns und bis vor kurzem Albanien. Traditionelle Verhältniswahlsysteme hingegen verwenden – mit Ausnahme einzelner Einerwahlkreise wie in Slowenien und der Schweiz – durchweg Mehrpersonenwahlkreise auf subregionaler, regionaler und/oder nationaler Ebene.

In der Fachliteratur gelten Einerwahlkreise als eher hinderlich für die Kandidatur und die Wahl von Frauen (statt vieler: Matland 2005). Da in Einerwahlkreisen jede Partei lediglich einen Kandidaten oder eine Kandidatin nominiert und nur der oder die stimmstärkste Bewerber(in) den Wahlkreis gewinnt, stehen Frauen vor der Herausforderung, sowohl von der Partei nominiert zu werden als auch bei der Wahl die meisten Stimmen zu erhalten. Frauen müssen sich so gegen Männer in ihrer eigenen Partei (bei der Nominierung) und gegen die Männer anderer Parteien (bei der Wahl) durchsetzen. In der politischen Praxis sehen sich dabei Frauen häufig, so das Argument, mit den politischen Ambitionen mächtiger Männer in ihrer eigenen Partei konfrontiert und mit der – oft unbegründeten – Annahme, dass sie im Kopf-an-Kopf-Rennen gegen männliche Kandidaten anderer Parteien unterliegen würden. Männliche Machtansprüche und die vermeintlich schlechteren Wahlaussichten trügen so dazu bei, dass manche Parteien zurückhaltend seien, Frauen in Einerwahlkreisen aufzustellen. Dies gelte umso mehr, wenn dadurch männlichen Amtsträgern die erneute Kandidatur verwehrt werde.

Inwieweit solche Überlegungen tatsächlich die Kandidaturauswahl der Parteien in Einerwahlkreisen leiten, ist im Einzelfall zu prüfen. Dort, wo sie es tun, sind aber nicht die Wählerinnen und Wähler, sondern die Parteigremien für eine Benachteiligung der Frauen verantwortlich. Eine andere, eigens zu prüfende Frage ist dann, ob kandidierende Frauen tatsächlich in der Wählergunst unterliegen, wenn sie sich gegen männliche Mitstreiter um das Wahlkreismandat bewerben. Leider liegen diesbezüglich keine international vergleichend aufbereiteten Daten über die Erfolgsraten weiblicher Kandidaturen vor. Doch gibt es keine zwingenden theoretischen Gründe oder empirischen Belege dafür, dass Frauen in Einerwahlkreisen nicht ebenso gut abschneiden können wie Männer, *wenn* sie unter ähnlichen Bedingungen antreten. Dies gilt schon in etablierten Demokratien, in denen die Wahlentscheidung eher parteigebunden und weniger kandidatenorientiert ist. In solchen Fällen hängt der Erfolg von Frauen in Einerwahlkreisen vor allem davon ab, dass sie von chancenreichen Parteien aufgestellt werden. Von großem Vorteil scheint auch zu sein, wenn Amtsinhaberinnen erneut kandidieren.

Der theoretische Vorteil von Mehrpersonenwahlkreisen für Frauen liegt gleichwohl darin, dass die Parteien mehrere Kandidaten aufstellen können und es ihnen so möglich ist, eine Geschlechterbalance auf den Parteilisten herzustellen. Dies kann ich verschiedener Hinsicht sinnvoll sein: Wahlstrategisch können Parteien davon profitieren, ein breites Wählerspektrum anzusprechen, auch und gerade unter Frauen. Zugleich kann eine Geschlechterbalance dem Ausgleich unterschiedlicher parteiinterner Gruppen und Interessen dienen und den Zusammenhalt der Partei befördern. Auch kommt sie Forderungen nach Gleichberechtigung entgegen, die mitunter über aktive Frauenbewegungen und eine geschlechtersensible Öffentlichkeit an die Parteien herangetragen werden.

2.2 KLEINE ODER GROSSE MEHRPERSONENWAHLKREISE?

Während Mehrpersonenwahlkreise allgemein als förderlich für die Frauenrepräsentation in Parlamenten angesehen werden, unterscheiden sie sich wiederum erheblich hinsichtlich ihrer Größe. Unter „Wahlkreisgröße“ wird in der Wahlsystemforschung nicht die territoriale Ausdehnung der Wahldistrikte gemeint, sondern die Anzahl der zu wählenden Abgeordneten pro Wahlkreis. So gibt es Verhältniswahlsysteme, die in kleinen (2-5 Mandate), mittleren (6-9 Mandate) und/oder großen Wahlkreisen (10 und mehr Mandate) wählen lassen. Wahlkreise unterschiedlicher Größe können dabei auch auf verschiedenen Verrechnungsebenen kombiniert werden. Der größte Wahlkreis ist immer der nationale Wahlkreis (vgl. einführend Nohlen 2007).

In der Wahlsystemforschung wird vielfach angenommen, dass größere Wahlkreise die Nominierung und Wahl von Frauen begünstigen. Wie gezeigt, beruht diese Annahme auf der Logik der Kandidaturaufstellung und rationalen Strategien von Parteien, den Wählerinnen und Wählern ausbalancierte Bewerberlisten vorzulegen. Verschiedene Studien scheinen diese Annahme empirisch zu belegen, wenngleich die entsprechenden Befunde kontrovers diskutiert werden (vgl. bereits Engstrom 1987; Welch/Studlar 1990; Matland/Brown 1992). Weitere Forschungen legen nahe, dass weniger die „Wahlkreisgröße“ (*district magnitude*) als die „Parteigröße“ (*party magnitude*) ins Gewicht fällt (vgl. Matland 1993, 2005). Im wahlsystematischen Sinn erfasst letztere die Zahl der Abgeordneten, die eine Partei im Wahlkreis gewinnt (oder zu gewinnen glaubt). Lediglich wenn eine Partei annimmt, mehrere Mandate im Wahlkreis zu erzielen, dann – so das Argument – entfalten Strategien, die Liste auszubalancieren, tatsächlich Wirkung. Wenn Parteien aber voraussichtlich nur ein oder zwei Mandate pro Wahlkreis gewinnen, dann ist dieser Effekt zu vernachlässigen. Angesichts der Tatsache, dass vielerorts Parteilisten von Männern angeführt werden, sinken die Wahlchancen von Frauen bei einer „Parteigröße“ von eins erheblich. Wie die Erfahrungen in Lateinamerika zeigen, gilt dies selbst für Länder mit Frauenquoten auf Kandidaturebene (vgl. Jones 2009).

Wahlkreisgröße und Parteigröße (im wahlsystematischen Sinne) sind freilich eng miteinander verbunden. In kleinen Wahlkreisen mit drei bis fünf Mandaten werden selbst stimmstarke Parteien kaum mehr als ein oder zwei Mandate erlangen. Splitterparteien ohne regionale Hochburgen laufen Gefahr erst gar kein Mandat zu bekommen; dies ist bereits mathematisch bedingt, da es in kleinen Wahlkreisen eines erklecklichen prozentualen Stimmenanteils bedarf, um überhaupt ein Mandat zu erhalten. Die Wahlsystemforschung spricht hier von einer „*effective threshold of representation*“, also von natürlichen oder mathematischen Hürden (im Unterschied zu gesetzlichen Sperrklauseln) (vgl. Gallagher/Mitchell 2005: 607 ff.). In mittleren, großen oder gar nationalen Wahlkreisen steigen bereits mathematisch die Chancen von stimmstarken Parteien, pro Wahlkreis mehr Mandate zu erhalten, so dass hier *gender-balancing strategies* besser greifen können. Auch stimmschwache Parteien können dann leichter Parlamentsmandate erzielen. Große Wahlkreise befördern also tendenziell die Parteiengröße, definiert als Anzahl von Mandaten für eine Partei im Wahlkreis, und damit auch die Chancen für die Kandidatur und die Wahl von Frauen. Das gilt allerdings nur dann, wenn entsprechende wahlstrategische Überlegungen tatsächlich die Kandidaturaufstellung leiten, was jeweils zu prüfen wäre.

2.3 SPERRKLAUSELN – VORTEILHAFT FÜR FRAUEN?

Gesetzliche Sperrklauseln machen den Erwerb von Parlamentsmandaten vom Erreichen eines Mindeststimmenanteils abhängig, in Deutschland etwa von 5 % der gültigen Gesamtstimmen (oder drei Direktmandaten).¹¹ Intuitiv scheint dies der Repräsentation von Frauen eher hinderlich zu sein. Immerhin schränken Sperrklauseln die allgemeine Repräsentationsfähigkeit des Wahlsystems ein, um einer Zersplitterung des Parteiensystems entgegenzuwirken. Und tatsächlich können solche Kleinparteien, die gezielt Fraueninteressen vertreten oder gar reine Frauenparteien darstellen, durch Sperrklauseln behindert werden.¹²

Gleichwohl geht der Ausschluss von Splitterparteien nicht automatisch mit einer geringeren Repräsentation von Frauen einher. Wenn wir die „Parteigröße“ (im wahl-systematischen Sinn) als wichtigen Faktor ansehen, der die geschlechterbezogene Ausbalancierung von Parteilisten befördert, dann haben legale Sperrklauseln gerade eine umgekehrte Wirkung: Sie schließen Splitterparteien, die lediglich wenige Mandate erhalten würden, aus. Zugleich erhalten solche Parteien, die die Sperrklauseln überwinden, hinreichend bzw. mehr Mandate, so dass das Ausbalancieren der Liste auch Wirkung entfalten kann. Anders ausgedrückt: Dank der Sperrklauseln gelangen lediglich Parteien mit einer angemessenen „Parteigröße“ (im wahl-systematischen Sinn) ins Parlament – und profitieren dabei sogar vom Ausschluss der stimmungsschwachen Parteien. Wenn große Parteien tatsächlich ihre Kandidaturlisten ausbalanciert haben, dann werden so auch mehr Frauen ins Parlament gelangen.

Das heißt, die Frauen können theoretisch sowohl von größeren Wahlkreisen als auch von gesetzlichen Sperrklauseln profitieren. Inwieweit diese Faktoren dann tatsächlich greifen und bedeutsam sind, ist im Einzelfall empirisch zu prüfen. Simulationen zu Costa Rica und Schweden, die beide Sperrklauseln verwenden, zeigten jedenfalls, dass ohne Sperrklauseln mehr kleine Parteien ins Parlament gelangt wären. Mit Sperrklauseln wurden diese ausgegrenzt, aber zugleich mehr Frauen von großen Parteien gewählt. Hier stellte sich also ein „*trade-off*“-Effekt ein zwischen der Repräsentation der Wähler kleiner Parteien und einem erhöhten Frauenanteil im Parlament, der auf einem Anstieg weiblicher Abgeordneter von großen Parteien beruhte (vgl. Matland/Taylor 1997; Matland 2005).

2.4 STARRE, LOSE GEBUNDENE ODER FREIE LISTEN?

Obwohl auch in Mehrheitswahlsystemen die Wahl von Parteilisten möglich ist, etwa im Rahmen der sog. *party bloc vote*, sind sie doch ein charakteristisches Element von

Verhältniswahlsystemen. Dementsprechend wird im anglo-amerikanischen Sprachgebrauch oft von *PR list systems* gesprochen. Freilich unterscheiden sich die Parteilisten erheblich. Die Wahlsystematik unterscheidet hier zwischen starren Listen (*closed lists*), lose gebundenen Listen (*open lists*) und freien Listen (*free lists*). Bei ersteren ist die von Parteien festgelegte Kandidatenreihenfolge auf der Liste fest und kann nicht durch die Wähler verändert werden; d.h. der Wähler oder die Wählerin haben eine Stimme und wählen die Parteiliste als Ganzes. Bei losen gebundenen Listen können die Wähler die Reihenfolge auf den Listen verändern, indem sie beispielsweise eine oder mehrere Präferenzstimmen für einzelne Kandidatinnen oder Kandidaten abgeben bzw. kumulieren. Freie Listen ermöglichen die Wahl von Bewerberinnen und Bewerbern verschiedener Listen, also über Parteigrenzen hinweg; das Panaschieren ist somit möglich (vgl. einführend Nohlen 2007).

Entgegen der landläufigen Annahme, dass Verhältniswahlsysteme für nationale Parlamente vornehmlich mit starren Listen einhergehen, benutzen viele Länder in Europa lose gebundene Listen und erlauben so den Wählern, Präferenzen zu vergeben. Beispiele sind die Verhältniswahlsysteme in Mehrpersonenwahlkreisen in Belgien, Finnland, Lettland, Slowenien oder Zypern; dergleichen gilt aber auch für die Verhältniswahl im nationalen Wahlkreis in der Slowakei und die mehrstufigen Verhältniswahlsysteme in Dänemark, Estland, Österreich, Schweden oder auch Griechenland. Selbst im Rahmen kombinierter Wahlsysteme können lose gebundene Listen zur Anwendung kommen, wie im Falle Monacos. Freie Listen und die Möglichkeit der Stimmabgabe über Parteigrenzen hinweg sind bei nationalen Parlamentswahlen hingegen nur selten gegeben. In Liechtenstein, Luxemburg und der Schweiz ist dies möglich, ebenso im Rahmen der *single transferable vote* in der Irischen Republik und Malta, wo sich allerdings die Wähler bei der Vergabe ihrer Präferenzen für gewöhnlich an Parteivorgaben halten.

Sofern starre Listen und Einzelstimmgebung zur Anwendung kommen, ist für die Repräsentation von Frauen die Frage bedeutsam, ob diese auf aussichtsreichen Listenplätzen nominiert werden. Dies hängt wiederum maßgeblich von den Parteigremien ab, die über die Kandidaturen und Listenplätze entscheiden. Platzieren diese die Frauen auf oberen, „sicheren“ Listenplätzen, dann wird die Wahl von Frauen befördert. Tun sie dies aber nicht, wie es vielfach der Fall ist, dann bekleiden die Frauen lediglich „symbolische“ Listenplätze und bleiben unterrepräsentiert. Lose gebundene oder freie Listen hingegen erlauben den Wählerinnen und Wähler die Listenanordnung zu verändern oder gar neue Listen zusammenzustellen. Doch die Vergabe von Präferenzstimmen oder die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens gewährleisten

nicht notwendigerweise, dass Kandidaten unterschiedlichen Geschlechts im gleichen Umfang gewählt werden. So befürchtet beispielsweise der Europarat, dass nicht starre Listen eher zu einer Benachteiligung von Frauen führen könnten (vgl. CDL-AD(2002)23, Explanatory Report, par. 25). Zumindest bergen solche Listenformen die Gefahr, dass eher Männer statt Frauen gewählt werden. Dies muss aber nicht so sein. Gerade wenn Frauen gut organisiert sind und eine aktive Kampagne für die Wahl weiblicher Kandidaten betreiben, können Präferenzstimmen auch zu einem größeren Anteil von Frauen im Parlament führen. In Dänemark beispielsweise begünstigten sowohl die Präferenzstimmgebung als auch die Nominierungspraxis der Parteien die Frauenrepräsentation. Auch in Peru 2006 nutzten die Wählerinnen und Wähler gezielt ihre Präferenzstimmen, um Frauen zu wählen (vgl. International IDEA/Asociación Civil Transparencia 2007).

Bezüglich der Listenform und Stimmgebung können daher kaum allgemeine Empfehlungen ausgesprochen werden. Eine Frau zu sein kann bei jeglicher Listenform von Vor- oder Nachteil sein. In den Worten von Matland (2005: 104): *„The crucial question is whether it is easier to convince voters to actively vote for women candidates, or to convince party gate-keepers that including more women on the party list in prominent positions is both fair and, more importantly, strategically wise“*. Auch hier unterscheiden sich die Ländererfahrungen erheblich. Bestenfalls lassen sich sowohl die Parteigremien als auch die Wähler überzeugen.

Eine allgemeine Aussage lässt sich gleichwohl treffen: Wenn zusätzlich verbindliche Frauenquoten zur Anwendung kommen und tatsächlich die Kandidaturen vieler Frauen in aussichtsreichen Positionen sicherstellen, dann scheinen starre Listen günstiger zu sein, da so eine hohe Frauenrepräsentation bereits ohne das – möglicherweise auch kontraproduktive – Zutun der Wählerinnen und Wähler garantiert werden kann, und zwar selbst in traditionellen Gesellschaften. Bezeichnenderweise lag in Bosnien-Herzegowina der Frauenanteil im Parlament im Jahr 1998, als Frauenquoten im Kombination mit starren Listen verwandt wurden, noch erheblich höher als bei den Wahlen seit 2002, bei denen lose gebundene Listen verwandt wurden (vgl. Borić 2005).

3. Frauenquoten – „fast track“ zum Parlament?

Frauenquoten zielen auf eine Erhöhung des Frauenanteils bzw. auf eine Geschlechterbalance im Parlament ab. Sie legen einen prozentualen Mindestanteil von weiblichen Kandidaten bei Wahlen fest, zumeist auf Parteilisten. Zusätzlich können sie auch Bestimmungen enthalten, welche die Platzierung von Kandidatinnen auf den Listen

betreffen. Frauenquoten können dabei gesetzlich vorgeschrieben werden (*legal* oder *compulsory quotas*) oder freiwillig von den einzelnen politischen Parteien eingeführt werden (*voluntary party quotas*). Erstere sind verbindlich für alle Parteien, die zu Wahlen antreten, letztere haben lediglich Selbstverpflichtungscharakter für die jeweiligen Parteien. Beide können eine wichtige Rolle im Wahlprozess spielen. Eine spezielle Form von Frauenquoten stellen Parlamentssitze dar, die lediglich Frauen vorbehalten sind (*reserved seats*).¹³

3.1 GESETZLICHE FRAUENQUOTEN IM VORMARSCH

Im interregionalen Vergleich ist Lateinamerika der Vor- und Spitzenreiter bei gesetzlichen Quoten. Als erste Demokratie der Welt hat Argentinien 1991 eine solche Frauenquote eingeführt, gefolgt von einer Reihe weiterer Staaten in den 1990er Jahren, etwa Bolivien, Brasilien, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, Kolumbien, Mexiko, Panama, Peru und Venezuela. Inzwischen haben mehr als die Hälfte der lateinamerikanischen Staaten gesetzliche Frauenquoten, die für die Wahlen zu nationalen Parlamenten einen Mindestanteil der Geschlechter von 20 % bis 40 % auf den Kandidaturlisten fordern (vgl. Jones 2009).

In Europa wurden hingegen Frauenquoten bis vor kurzem eher skeptisch betrachtet; mitunter stießen sie sogar auf starken Widerstand. Dies gilt gerade für die ehemaligen sozialistischen Staaten Mittel- und Osteuropas und der Sowjetunion, da dort Frauenquoten ehemals symbolischer Bestandteil einer ideologisch propagierten „Emanzipation von oben“ waren. In Staaten wie Litauen, Polen und der Tschechischen Republik wurden Initiativen zur Einführung gesetzlicher Frauenquoten letztlich von den politischen Parteien abgelehnt (obwohl einzelne Parteien freiwillige Quoten einführten). Dasselbe gilt für einige westeuropäische Staaten wie die Schweiz. Mancherorts wurde der Streit auch vor Verfassungsgerichten ausgetragen, mit unterschiedlichem Ausgang. Ein diesbezügliches Gesetz wurde in Italien 1995 für verfassungswidrig erklärt, in Spanien hingegen 2008 für verfassungsgemäß. In Deutschland wurden bereits verfassungsrechtliche Bedenken gegen etwaige gesetzliche Quoten vorgebracht (vgl. Schreiber 2002: 462 f.).

Inzwischen haben allerdings zehn Mitgliedsstaaten des Europarates gesetzliche Frauenquoten für die Wahl zu nationalen Parlamenten eingeführt.¹⁴ Den Beginn machte Belgien, das 1994 und 2002 entsprechende Gesetze verabschiedete, gefolgt von Bosnien-Herzegowina (1998, 2001), Frankreich (1999/2000) und Armenien (1999, 2007). In der laufenden Dekade kamen Mazedonien (2002), Serbien (2004), Portugal (2006), Slowenien (2006), Spanien (2007) und schließlich Albanien (2008) hinzu. Die griechische Verfassung des Jahres 2000 sieht verbindliche Frauenquoten nur

bei Wahlen auf subnationaler Ebene vor. In einigen Fällen wurde die Einführung von Frauenquoten von internationalen Organisationen massiv befördert, so in Bosnien-Herzegowina von der OSZE und USAID.

Diese gesetzlichen Quoten variieren allerdings erheblich hinsichtlich des vorgeschriebenen Mindestanteils an weiblichen Kandidaten. Während einige Länder einen gleichen Anteil von Frauen und Männern auf den Parteilisten (Belgien) oder bezogen auf die Gesamtzahl der Parteikandidaten (Frankreich) fordern, liegt der Mindestanteil beider Geschlechter zumeist niedriger: bei 40 % in Spanien, 35 % in Slowenien, 33 % in Bosnien-Herzegowina und Portugal sowie 30 % in Albanien, Mazedonien und Serbien. In Armeniens Grabensystem müssen lediglich im Verhältniswahlteil 15 % der Kandidaten auf den Listen der Parteien bzw. Allianzen weiblich sein.

Außerdem regeln nur einige Quoten die Platzierung von Frauen auf den Listen: In Mazedonien muss mindestens jeder dritte Listenplatz mit einer Kandidatin besetzt werden, in Serbien ist es jeder vierte Platz, in Spanien jeder fünfte und in Armenien sogar nur jeder zehnte. In Bosnien-Herzegowina wiederum ist vorgeschrieben, dass sich unter den ersten fünf Listenplätzen zwei Frauen befinden müssen und unter den ersten acht eine weitere dritte. In Belgien dürfen die beiden Spitzenplätze nicht mit Kandidaten des gleichen Geschlechts besetzt werden. Keine der *gesetzlichen* Frauenquoten in Europa sieht indes ein durchgängiges „Reißverschlussverfahren“ (*zipper system*) vor, bei dem sich weibliche und männliche Kandidaten jeweils abwechseln – und das der Europarat für Verhältniswahlsysteme favorisiert (vgl. Rec(2003)3, Appendix A, 3). Insgesamt ist das Fehlen strenger Platzierungsvorgaben eine wesentliche Schwäche gesetzlicher Frauenquoten in Europa. Völlig konterkariert werden die Vorgaben, wenn die Parteien, wie in Serbien (vgl. OSCE/ODIHR 2008), *nach der Wahl* bestimmen können, welche Listenkandidaten die Parlamentsmandate erhalten.

Da gesetzliche Frauenquoten für alle zu den Wahlen antretende Parteien verbindlich sind, sollten sie eigentlich wirksamer sein als freiwillige Frauenquoten der Parteien. Doch ist dies nicht notwendigerweise der Fall. Die erfolgreiche Umsetzung gesetzlicher Frauenquoten setzt nicht nur wirksame Platzierungsregeln und Sanktionsmöglichkeiten voraus, sondern auch die Bereitschaft politischer Parteien, den Vorschriften nachzukommen. Resistente *party gate-keepers* finden durchaus Wege, die Gesetze zu umgehen oder nur nachlässig umzusetzen.

Ein prominentes Beispiel ist Frankreich, wo vorgeschrieben ist, dass beide Geschlechter die Hälfte der Kandidaten stellen. Da für das Parlamentswahlsystem – die absolute Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen mit einem etwaigen zweiten Wahlgang – die Geschlechterparität nicht für die einzelnen Wahlkreise gegeben sein kann (eine

Partei kann ja nur einen Kandidaten pro Wahlkreis aufstellen), fordert das Gesetz eine entsprechende Parität für die Gesamtheit der Parteikandidaten und lässt hierbei lediglich eine Abweichung von 2 % zu. Andernfalls büßt die Partei öffentliche Zuschüsse ein. Trotz erheblicher finanzieller Einbußen setzten die Parteien in Frankreich die Regelung nicht konsequent um. Selbst die Sozialistische Partei, die das entsprechende Gesetz des Jahres 2000 vorangetrieben hatte, nominierte bei den darauf folgenden Wahlen des Jahres 2002 nur 36 % Frauen (vgl. Freedman 2004; Sineau 2005; Murray 2008).

Bei den Wahlen des gleichen Jahres in Mazedonien hielten sich indes die politischen Parteien an das neu eingeführte 30-%-Kriterium. Allerdings wurden Frauen überdurchschnittlich oft am unteren Ende der Parteilisten platziert, so dass sich der Frauenanteil im Parlament letztlich doch nur auf 18,3 % belief (vgl. Dimitrievska 2005). Gleichwohl führte die gesetzliche Quote zu einem beachtlichen Anstieg der Frauenrepräsentation, verglichen mit den Wahlen von 1990 (4,1 %), 1994 (3,3 %) und 1998 (6,6 %). Das mazedonische Beispiel zeigt, dass Frauenquoten einen Prozess in Gang bringen können. Inzwischen liegt der Frauenanteil im mazedonischen Parlament bei rund 30 % (vgl. OSCE/ODIHR 2008a) – und damit fast so hoch wie in Deutschland, wo er nach beachtlichen Zuwächsen in den 1980er und 1990er Jahren bei etwa einem Drittel der Abgeordneten stagniert.¹⁵ Auch in Belgien kam es dank der gesetzlichen Quote zu einem raschen Anstieg der Frauenrepräsentation auf heute 35,3 %.

In Spanien wurde die gesetzliche Frauenquote erstmals bei den Parlamentswahlen 2008 angewandt. Sie sieht prinzipiell einen 40-%-Mindestanteil pro Geschlecht vor, mit Ausnahmeregelungen für kleine Wahlkreise. Interessanterweise führte das Gesetz nicht zu einem signifikanten Anstieg der Frauenrepräsentation im Parlament. Wurden 2004 insgesamt 126 Frauen gewählt, waren es vier Jahre später 127, was einem Anteil von 36,3 % entspricht. Im spanischen Fall trug die gesetzliche Frauenquote aber immerhin dazu bei, den relativen hohen Frauenanteil zu konsolidieren, der bereits zuvor, auch aufgrund freiwilliger Parteiquoten, erreicht worden war. Seit den 1980er Jahren hat das Land einen jeweils zehnpromzentigen Anstieg pro Dekade erfahren (vgl. Threfall 2007; Field 2009).

3.2 FREIWILLIGE FRAUENQUOTEN – WEIT VERBREITET

In zahlreichen Ländern weltweit wenden eine oder mehrere Parteien freiwillige Frauenquoten auf Kandidaturebene an, sei es alternativ oder ergänzend zu gesetzlichen Frauenquoten.¹⁶ Dazu gehören auch 30 der 47 Mitgliedsstaaten des Europarates. Auch diese Quoten unterscheiden sich erheblich hinsichtlich des vorgesehenen Mindest-

anteils an weiblichen Kandidaturen und etwaigen Platzierungsvorgaben. Diesbezüglich gibt es allerdings nicht nur Unterschiede zwischen den Ländern, sondern gerade auch zwischen den Parteien ein und desselben Staates. Soweit die Parteien freiwillige Quoten verwenden, liegen diese für gewöhnlich bei 20 % bis 40 % der jeweiligen Kandidaturen. Die paritätische Besetzung der Kandidaturen auf den Parteilisten ist eher selten, wird aber beispielsweise von einigen grünen und linken Parteien in Deutschland, Island, Italien, Niederlande, Österreich und Schweden praktiziert. Mitunter kommt hierbei sogar das „*zipper system*“ zur Anwendung.

Wie wirksam sind nun solche Quoten? Es fällt auf, dass in etlichen europäischen Ländern mit freiwilligen, aber keinen gesetzlichen Quoten der Frauenanteil im Parlament vergleichsweise hoch ist, so etwa in Schweden, Norwegen, den Niederlanden, Island und Deutschland. Nicht immer ist dies freilich (allein) auf die Quoten zurückzuführen. So wurden beispielsweise in Schweden oder Norwegen entsprechende Quoten erst eingeführt, als Frauen bereits einen beachtlichen Anteil an Parlamentssitzen eingenommen hatten. In beiden Fällen stellten die Quoten eher einen weiteren Schritt in einem länger währenden, inkrementellen Prozess dar (vgl. Raaum 2005). Gleichwohl haben die Quoten auch dort positive Effekte auf die Frauenrepräsentation gehabt – und wurden bis heute beibehalten. Einzig in Dänemark haben die Parteien sie wieder abgeschafft. In anderen Staaten wiederum können freiwillige Frauenquoten – ähnlich wie gesetzliche – tatsächlich einen „*fast track*“ zu einer erhöhten Frauenrepräsentation darstellen. Ein Beispiel hierfür ist die Republik Südafrika mit inzwischen 43 % (2009) weiblicher Abgeordneter, auch dank einer Frauenquote des *African National Congress* (ANC).

Insgesamt steigt die Bedeutung von Parteiquoten mit jener der Parteien. Dementsprechend wichtig war es, dass etwa die Arbeiterpartei Norwegens, als die größte Partei des Landes, 1985 eine freiwillige Frauenquote einführte und damit den Frauenanteil im Parlament maßgeblich erhöhte (Matland 2005a). Dasselbe gilt für die Sozialdemokratische Partei Kroatiens, die 1996 eine 40-%-Quote einführte (Leakovic 2005), oder die britische *Labour Party* ein Jahr später mit ihren „*all women shortlists*“ (Mitchell 2005: 172). Besonders deutlich wird dieser Effekt auch in Staaten mit prädominanten oder hegemonialen Parteien, die Frauenquoten benutzen – so etwa in Mosambik, Namibia oder der bereits genannten Republik Südafrika.

3.3 „RESERVED SEATS“ – KEIN MODELL FÜR EUROPA

Parlamentssitze ausschließlich für Frauen sind eine besondere Form von Frauenquoten, die eng mit dem Wahlsystem verbunden sind. Demnach sind bestimmte Sitze im Par-

lament für Frauen reserviert. Dies kann beispielsweise über spezielle Kandidaturlisten oder Wahlkreise für Frauen erfolgen. „*Reserved seats*“ für Frauen bestehen beispielsweise in Afghanistan, Burundi, Ruanda, Tansania und Uganda sowie in geringerem Maße auch im Sudan und Pakistan. Bangladesch, Jordanien und Kenia haben zumindest einige wenige Parlamentssitze für Frauen reserviert.¹⁷

In Europa hingegen werden „*reserved seats*“ für Frauen im Parlament gegenwärtig nicht ernsthaft diskutiert und politisch gefordert, wohl auch, weil die einheitliche Ausgestaltung des allgemeinen, aktiven wie passiven Wahlrechts von Männern und Frauen fester Bestandteil liberal-demokratischer Wahlen in etablierten Demokratien ist. Entsprechende Empfehlungen, bestimmte Wahlsysteme mit *reserved seats* zu kombinieren (vgl. Larserud/Taphorn 2007), führen zumindest für Europa ins Leere. Zu prüfen bleibt allenfalls, ob sie als Übergangsregelungen in eher traditionellen Gesellschaften mit rudimentären demokratischen Erfahrungen als legitim gelten und nützlich sein können.

4. Politische Parteien in der Verantwortung

Die bisherigen Ausführungen legen nahe, dass politischen Parteien eine große Bedeutung für die parlamentarische Repräsentation von Frauen zukommt. Zugleich sind sie als Regierungs- und Parlamentsparteien mit dafür verantwortlich, welche wahlsystematischen Regelungen in Kraft sind oder bleiben. Sie bestimmen auch maßgeblich, ob freiwillige oder gesetzliche Frauenquoten eingeführt werden, wie diese ausgestaltet sind und schließlich umgesetzt werden.

Die Bedeutung der Parteien für die Frauenrepräsentation hängt dabei nicht zuletzt von der Stärke der Parteien und dem Institutionalisierungsgrad der Parteiensysteme ab. Vor allem in hoch institutionalisierten Parteiensystemen spielen politische Parteien eine Schlüsselrolle im Wahlprozess. Da in solchen Fällen die Wahlchancen für Frauen maßgeblich von Parteien vorstrukturiert werden, sind die Kandidaturentscheidungen aussichtsreicher Parteien mitunter entscheidender für die Frauenrepräsentation als das eigentliche Wählervotum. Hinzu kommt die organisatorische Unterstützung durch die Parteien, auf die Bewerber gleich welchen Geschlechts in „Parteiendemokratien“ angewiesen sind. Golosov (2001) vertrat beispielsweise die These, dass sich ein höherer „Entwicklungsgrad“ der Parteien positiv auf die Frauenrepräsentation auswirkt, und zeigte zugleich – anhand russischer Regionalwahlen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre – auf, dass selbst in schwach organisierten Parteien oder wenig institutionalisierten Parteiensystemen Frauen von der Anbindung an Parteien profitieren können.

Ebenfalls förderlich ist es, wenn Frauen innerhalb der Parteien effektiv organisiert sind und parteiinterne Führungspositionen innehaben. Dies erleichtert es tendenziell Frauen, eine ausgeglichene Geschlechterbalance der Parteikandidaturen und die Platzierung von Bewerberinnen auf aussichtsreichen Listenplätzen bzw. in sicheren oder zumindest umkämpften Wahlkreisen einzufordern und durchzusetzen. Zugleich kann eine aktive Frauenbewegung „von außen“ Druck auf politische Parteien ausüben. Das spanische Beispiel verdeutlicht den großen Einfluss einer aktiven Frauenlobby innerhalb und außerhalb des *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) (vgl. Threlfall 2007). Aber auch in anderen Staaten und für andere Parteien lassen sich entsprechende Effekte nachweisen. Allerdings sind vielerorts Parteien noch männlich dominiert, muss die innerparteiliche Demokratisierung noch vorangetrieben werden, um die Mitwirkung der Frauen zu stärken.

Weiterhin spielt die inhaltlich-programmatische Ausrichtung der Parteien für die Frauenrepräsentation eine Rolle. Bezeichnenderweise waren sozialdemokratische, sozialistische, Arbeiter- oder andere linke Parteien die ersten (und oft auch die einzigen), die freiwillig Frauenquoten in Europa einführten.¹⁸ 50-%-Quoten, die auf eine völlig ausgeglichene Geschlechterparität der Kandidaturen abzielen, sind allerdings nach wie vor rar und wurden bisher allenfalls von einigen grünen und linken Parteien angenommen. Konservative und liberale Parteien halten sich hingegen eher mit Selbstverpflichtungen zurück, auch wenn diese im Einzelfall Quoten benutzen oder zumindest *gender*-Gesichtspunkte bei der faktischen Kandidatennominierung einfließen lassen. Selbst bei der Umsetzung gesetzlicher Quoten spielt mitunter die inhaltliche Orientierung der Parteien eine Rolle.

Auffällig ist zudem, dass die Parteien nicht unabhängig voneinander agieren. Nicht selten kommt es zu „Ansteckungseffekten“ (*contagion*). Die Annahme ist, dass sobald einzelne Parteien beginnen, mehr Frauen auf aussichtsreichen Positionen zu nominieren, auch andere Parteien (schneller) „nachziehen“. Bezeichnenderweise haben in etlichen Mitgliedsstaaten des Europarates nicht nur eine, sondern nacheinander folgend mehrere Parteien freiwillige Frauenquoten eingeführt, etwa in Belgien, Deutschland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, den Niederlande, Norwegen, Polen, Rumänien, Slowenien, Spanien, Schweden und sogar Großbritannien. In einigen Ländern, wie Belgien, fungiert die gesetzliche Quote lediglich als „*minimum benchmark*“; etliche Parteien haben dort, angetrieben vom zwischenparteilichen Wettbewerb, ihre freiwilligen Frauenquoten erhöht (vgl. Carton 2001; Meier 2004). In der Forschung wird zudem Norwegen als ein deutliches Beispiel für einen *contagion*-Effekt angeführt (Matland 2005a). Für die Bundesrepublik Deutschland lassen sich solche Auswirkungen ebenfalls

nicht von der Hand weisen. So hat der Erfolg der Grünen, die in den 1980er Jahren eine (paritätische) Frauenquote einführten, auch Druck auf andere Parteien ausgeübt, zuvorderst auf die Sozialdemokraten (vgl. von Wahl 2006: 465 ff.)

5. Keine Lösungen am Reißbrett!

Der Frauenanteil im Parlament wird von sehr unterschiedlichen Bestimmungsfaktoren beeinflusst, die sich vielfach nicht von heute auf morgen ändern lassen. Dies begründet möglicherweise den Reiz, über politisch-institutionelle Reformen den Wandel zu beschleunigen. Entsprechend prominent werden Änderungen des Wahlsystems oder die Einführung von Frauenquoten diskutiert. Auch solche Reformen lassen sich allerdings nicht am Reißbrett entwerfen und den Parteien verordnen.

Vor allem das Wahlsystem zeigt sich gegenüber Reformen, die auf eine höhere Frauenrepräsentation abzielen, sperrig. Zum einen ist es aufgrund der Komplexität der Wahlsysteme und ihrer Auswirkungen nicht leicht, Reformen so zu gestalten, dass die Frauenrepräsentation tatsächlich befördert wird. Die Diskussion um die Listenform verdeutlicht dies. Zum anderen verfolgen Wahlsysteme für gewöhnlich nicht nur ein, sondern gleich mehrere, mithin sogar gegensätzliche Ziele. Die Steigerung der Frauenrepräsentation ist dabei in tatsächlichen Wahlsystemdebatten meist nur eines von mehreren Zielen – und meist nicht jenes, das machtpolitisch am bedeutsamsten ist (vgl. bereits Nohlen 1987: 229). Auch kann sie anderen Zielen entgegenlaufen. Es ist daher immer zu prüfen, welche politischen Ziele mit einer Wahlsystemreform konkret verbunden werden und wie diese sich zueinander verhalten. Den Frauen obliegt es dabei, ihr Anliegen auch in Wahlreformdebatten zur Geltung zu bringen.

Im Unterschied zu Wahlsystemen scheinen Frauenquoten, sofern sie effektiv ausgestaltet sind, geeigneter zu sein, den Frauenanteil in Parlament zielgerichtet zu stärken. Dabei können gesetzliche Quoten allerdings auf politische Widerstände und verfassungsrechtliche Bedenken stoßen. Leichter durchsetzbar sind freiwillige, parteiinterne Quoten, welche die Frauenrepräsentation im Parlament ebenfalls nachhaltig steigern können. Indes, selbst mit Frauenquoten bedarf es darüber hinausgehend energischer gesellschaftspolitischer Anstrengungen, bis Frauen endlich gleichberechtigt und gleichgewichtig am politischen und öffentlichen Leben teilhaben.

Tab. 1: Frauenanteil in den nationalen Parlamenten der 47 Mitgliedstaaten des Europarates (Stand: 28. Februar 2009)

Weltrang*	Land	Frauenanteil**	Wahljahr
2 (2)	Schweden	47,0 %	2006
4 (4)	Finnland	41,5 %	2007
5 (5)	Niederlande	41,3 %	2006
7 (7)	Dänemark	38,0 %	2007
10 (10)	Spanien	36,3 %	2008
11 (11)	Norwegen	36,1 %	2005
12 (12)	Belgien	35,3 %	2007
15 (15)	Island	33,3 %	2007
18 (18)	Deutschland	32,2 %	2005
25 (26)	Schweiz	28,5 %	2007
26 (27)	Österreich	27,3 %	2008
27 (28)	Portugal	28,3 %	2005
27 (28)	Mazedonien	28,3 %	2008
37 (40)	Andorra	25,0 %	2005
37 (40)	Monaco	25,0 %	2008
39 (44)	Liechtenstein	24,0 %	2005
42 (47)	Luxemburg	23,3 %	2004
49 (57)	Moldau	21,8 %	2005
50 (58)	Bulgarien	21,7 %	2005
51 (59)	Serbien	21,6 %	2008
52 (60)	Italien	21,3 %	2008
53 (62)	Kroatien	20,9 %	2007
54 (63)	Estland	20,8 %	2007
56 (65)	Polen	20,2 %	2007
58 (67)	Lettland	20,0 %	2006
60 (69)	Vereinigtes Königreich	19,5 %	2005
61 (70)	Slowakei	19,3 %	2006
66 (75)	Frankreich	18,2 %	2007
68 (79)	Litauen	17,7 %	2008
76 (90)	Tschechische Republik	15,5 %	2006
79 (94)	San Marino	15,0 %	2008
80 (96)	Griechenland	14,7 %	2007
81 (97)	Zypern	14,3 %	2006
82 (98)	Russische Föderation	14,0 %	2007
86 (103)	Republik Irland	13,3 %	2007
86 (103)	Slowenien	13,3 %	2008
94 (117)	Bosnien und Herzegowina	11,9 %	2006
97 (120)	Aserbaidschan	11,4 %	2005

Weltrang*	Land	Frauenanteil**	Wahljahr
97 (120)	Rumänien	11,4 %	2008
98 (122)	Ungarn	11,1 %	2006
99 (122)	Montenegro	11,1 %	2006
105 (138)	Türkei	9,1 %	2007
108 (142)	Malta	8,7 %	2008
110 (144)	Armenien	8,4 %	2007
111 (147)	Ukraine	8,2 %	2007
115 (155)	Albanien	7,1 %	2005
120 (160)	Georgien	6,0 %	2008

Quelle: www.ipu.org (abgerufen am 29.03.2009).

Anmerkungen:

*Die Rangliste der IPU ist insofern irreführend, als gleiche Platzierungen nur einmal gezählt werden. Selbst wenn beispielsweise zwei Länder auf dem 25. Platz sind, erhält das nächste Land den 26. Platz (anstatt des 27. Platzes). So stehen vor Georgien tatsächlich nicht nur 119 Staaten, sondern 159 im weltweiten Ranking. Die reale Platzierung ist in Klammern angegeben.

** Nur Einkammerparlamente und Unterhäuser von Zweikammerparlamenten.

Anmerkungen

- 1 Regional und national aufgeschlüsselte Angaben zum Frauenanteil in Parlamenten finden sich auf der Website der Interparlamentarischen Union: www.ipu.org (zuletzt abgerufen am 29. März 2009).
- 2 Vgl. beispielsweise die „Allgemeine Empfehlung Nr. 23 – Politisches und öffentliches Leben“ des CEDAW-Ausschusses, abgedruckt in: DIMR 2005: 475-490, hier: 480.
- 3 Einführend zur Frage, auf welche Weise Frauen im Parlament einen Unterschied machen können: Karam/Lovenduski 2005 sowie Celis/Childs 2008.
- 4 Vgl. etwa: Recommendation Rec(2003)3 of the Committee of Ministers to member states on balanced participation of women and men in political and public decision making (Adopted by the Committee of Ministers on 12 March 2003 at the 831st meeting of the Ministers' Deputies).
- 5 Alle Wahlberichte der OSZE/ODIHR sind abrufbar unter: www.osce.org/odihr-elections.
- 6 Vgl. allgemein: Shvedova 2005 und Tripp/Kang 2008, inkl. der weiterführenden Literaturhinweise. Für die nordeuropäischen Vorreiterstaaten, in denen der parlamentarische Frauenanteil vor allem in 1970er und 1980er Jahren erheblich anstieg, siehe etwa Raaum 2005. Für den hiervon abweichenden, aber lehrreichen Fall Spanien siehe Threlfall 2007.
- 7 Entsprechende empirische Belege werden bereits seit den 1980er Jahren vorgelegt (vgl. etwa Norris 1985, 1987; Lovenduski 1986; Rule 1987) und haben längst Eingang in das Grundverständnis um die Auswirkungen von Wahlsystemen auf die Repräsentation von Frauen gefunden, auch innerhalb der Europäischen Union und des Europarates.
- 8 Vgl. www.ipu.org sowie www.socialreport.msd.govt.nz/civil-political-rights/representation-women-government.html (beide abgerufen am 29.03.2009).

- 9 Siehe die Homepage der Wahlbehörde: www.elections.ps (abgerufen am 29.03.2009).
- 10 Ein Überblick über die Wahlsysteme der Staaten weltweit findet sich in: Nohlen/Grotz/Krennerich/Thibaut 2000 und Nohlen 2007. Für den Europarat hat der Autor nochmals eigens die Wahlsysteme der Mitgliedsstaaten systematisch erfasst; vgl. CDL-EL(2009)004rev.
- 11 In Deutschland gelangen allerdings die Gewinner der Direktmandate immer ins Parlament, auch wenn ihre Partei die Sperrklausel nicht überwunden hat.
- 12 Mit 0,1 % der Zweitstimmen hätte jedoch in Deutschland z.B. die Partei „Die Frauen“ auch ohne Sperrklausel kein Mandat bei der Bundestagswahl 2005 erzielt.
- 13 Vgl. einführend Dahlerup 2005 sowie die zahlreichen Materialien auf: www.quotaproject.org (zuletzt abgerufen am 29.03.2009).
- 14 Vgl. Ballington/Binda 2005 sowie: www.quotaproject.org.
- 15 Der Frauenanteil im Deutschen Bundestag erreichte erstmals 1983 einen zweistelligen Wert von 10 % und stieg dann auf 15 % (1987), 20,5 % (1990), 26 % (1994) und 30,9 % (1998) an. Seitdem stagniert er bei 32,3 % (2002) bzw. 32,2 % (2005).
- 16 Auch hierzu finden sich Angaben unter www.quotaproject.org.
- 17 Vgl. die entsprechenden Länderangaben unter: www.quotaproject.org (zuletzt abgerufen am 29.03.2009).
- 18 Auch diesbezüglich sind die Informationen unter www.quotaproject.org sehr aufschlussreich.

Literatur

- Ballington, Juli/Binda, Francesca (Hrsg.) 2005: *The Implementation of Quotas: European Experiences*, Stockholm.
- Ballington, Julie/Karam, Azza (Hrsg.) 2005: *Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition*, Stockholm.
- Borić, Besima: *Application of Quotas: Legal Reforms and Implementation in Bosnia and Herzegovina*, in: Ballington, Juli/Binda, Francesca (Hrsg.) 2005: *The Implementation of Quotas: European Experiences*, Stockholm, S. 38-42.
- Carton, Ann 2001: *The General Elections in Belgium in June 1999: A Real Breakthrough for Women Politicians*, in: *The European Journal of Women's Studies*, Vol. 8, Nr. 1, S. 127-135.
- Caul Kittilson, Miki 2006: *Challenging Parties. Changing Parliaments: Women and Electoral Offices in Contemporary Western Europe*, Columbus.
- Celis, Karen/Childs, Sarah 2008: *Introduction: The Descriptive and Substantive Representation of Women: New Direction*, in: *Parliamentary Affairs*, Vol. 61, Nr. 3, S. 419-425.
- CDL-AD (2002) 23 rev: *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report. Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002). Opinion no. 190/2002.*
- CDL-AD(2006)018: *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe. Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues. Adopted by the Council for Democratic elections at its 17th meeting (Venice, 8-9 June 2006) and the Venice Commission at its 67th plenary session (Venice, 9-10 June 2006) on the basis of a contribution by Mr Michael Krennerich (Expert, Germany).*

- CDL-EL (2009)004rev: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Draft report on the Impact of Electoral Systems on Women's Representation in Politics, on the basis of a contribution by Mr Michael Krennerich (Expert, Germany), Study No. 482/2008.
- Chaney, Paul 2008: Devolved Governance and the Substantive Representation of Women: The Second Term of the National Assembly for Wales, 2003-2007, in: *Parliamentary Affairs*, Vol. 61, Nr. 2, S. 272-290.
- Dahlerup, Drude 1988: From a Small to a Large Minority: Theory of Critical Mass, in: *Scandinavian Political Studies*, Vol. 11, Nr. 4, S. 275-298.
- Dahlerup, Drude 2005: Increasing Women's Political Representation: New Trends in Gender Quotas, in: Ballington, Julie/Karam, Azza (Hrsg.) 2005: *Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition*, Stockholm, S. 141-153.
- Dahlerup, Drude (Hrsg.) 2006: *Women, Quotas and Politics*, Oxon.
- Davidson-Schmich, Louise K. 2006: Implementation of Political Party Gender Quotas: Evidence from the German Länder 1990-2000, in: *Party Politics*, Vol. 12, Nr. 2, S. 211-232.
- Dimitrievska, Daniela 2005: Quotas: The Case of Macedonia, in: Ballington, Julie/Binda, Francesca (Hrsg.): *The Implementation of Quotas: European Experiences*, Stockholm, S. 44-46.
- Engstrom, Richard 1987: District magnitude and the election of women to the Irish Dail, in: *Electoral Studies*, Vol. 6, Nr. 2, S. 123-132.
- Field, Bonnie N. 2009: The parliamentary election in Spain, March 2008, in: *Electoral Studies*, Vol. 28, S. 155-158.
- da Fonseca, Sara Claro/Espírito-Santo, Ana 2008: Quotenfrauen. Kandidatinnen, Listen- und Direktmandate im deutschen Wahlsystem, in: *WZB-Mitteilungen*, H. 120, S. 42-44.
- Freedman, Jane 2004: Increasing Women's Political Representation: The Limits of Constitutional Reform, in: *West European Politics*, Vol. 27, Nr. 1, S. 104-123.
- Gallagher, Michael/Mitchell, Paul (Hrsg.) 2005: *The Politics of Electoral Systems*, Oxford.
- Golosov, Grigorii V. 2001: Political Parties, Electoral Systems and Women's Representation in the Regional Legislative Assemblies of Russia, 1995-1998, in: *Party Politics*, Vol. 7, Nr. 1, S. 45-68.
- Hoffhaus, Tina 1993: Wahlsysteme und Frauenrepräsentation. Ein Vergleich zwischen Großbritannien und Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, No. 45, S. 22-29.
- Inter-Parliamentary Union 2008: *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments*, Genf.
- Inter-Parliamentary Union 1995: *Women in Parliaments 1945-1995: A World Statistical Survey*, Genf.
- International IDEA/Asociación Civil Transparencia 2007: *La iguldad esquiwa. Una Mirada de género a las Elecciones Generales 2006*, Lima.
- Ishiyama, John T. 2003: Women's Parties in Post-Communist Politics, in: *East European Politics and Societies*, Vol. 17, Nr. 2, S. 266-304.
- Jones, Mark P. 2000: Gender Quotas, in: Rose, Richard (Hrsg.): *International Encyclopedia of Elections*, Washington D.C., S. 143-144.
- Jones, Mark P. 2009: Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. Evidence from the Latin American Vanguard, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 42, Nr. 1, S. 56-81.
- Karam, Azza/Lovenduski, Joni 2005: Women in Parliament: Making a Difference?, in: Ballington, Julie/Karam, Azza (Hrsg.): *Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition*, Stockholm, S. 187-211.

- Kostadinova, Tatiana 2007: Ethnic and Women's Representation and Mixed Electoral Systems, in: *Electoral Studies*, Vol. 26, Nr. 2, S. 418-431.
- Larserud, Stina/Taphorn, Rita 2007: *Designing for Equality. Best-fit, medium-fit and non-favourable combinations of electoral systems and gender quotas*, Stockholm.
- Lovenduski, Joni 1986: *Women and European Politics: Contemporary Feminism and Public Policy*, Amherst.
- Lovenduski, Joni 2005: *Feminizing Politics*, Oxford.
- Lovenduski, Joni/Norris, Pippa 1993: *Gender and Party Politics*, London.
- Matland, Richard E. 1993: Institutional variables affecting female representation in national legislatures: The Case of Norway, in: *Journal of Politics*, Vol. 55, Nr. 3, S. 737-755.
- Matland, Richard E. 1998: Women's representation in national legislatures: developed and developing countries, in: *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 23, Nr. 1, S. 109-125.
- Matland, Richard E. 2005: Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems, in: Ballington, Julie/Karam, Azza (Hrsg.) 2005: *Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition*, Stockholm, S. 93-111.
- Matland, Richard E. 2005a: The Norwegian Experience of Gender Quotas, in: Ballington, Julie/Binda, Francesca (Hrsg.) 2005: *The Implementation of Quotas: European Experiences*, Stockholm, S. 64-71.
- Matland, Richard E./Brown, Deborah D. 1992: District Magnitude's Effect on Female Representation in State Legislatures, in: *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 17, S. 469-492.
- Matland, Richard/Studlar, Donley 1996: The Contagion of Women Candidates in Single Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway, in: *The Journal of Politics*, Vol. 58, Nr. 3, S. 707-733.
- Matland, Richard/Taylor, Michelle 1997: Electoral System Effects on Women's Representation: Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 30, Nr. 2, S. 186-210.
- Mateo Díaz, Mercedes 2005: *Representing Women? Female Legislators in West European Parliaments*, Colchester.
- Meier, Petra 2004: The Mutual Contagion Effect of Legal and Party Quotas, in: *Party Politics*, Vol. 10, Nr. 5, S. 583-600.
- Murray, Rainbow 2007: How Parties Evaluate Compulsory Quotas: A Study of the Implementation of the „Parity“ Law in France, in: *Parliamentary Affairs*, Vol. 60, Nr. 4, S. 568-584.
- Murray, Rainbow 2008: The Power of Sex and Incumbency: A Longitudinal Study of Electoral Performance in France, in: *Party Politics*, Vol. 14, Nr. 5, S. 539-554.
- Nohlen, Dieter 1987: Wahlsystemreform: Ein wirkungsvoller Weg zur Steigerung des Frauenanteils in Parlamenten?, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 18, Nr. 2, S. 228-231.
- Nohlen, Dieter 2007: *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen/Farmington Hill, 5. Aufl.
- Nohlen, Dieter/Grotz, Florian/Krennerich, Michael/Thibaut, Bernhard 2000: Electoral Systems in Independent Countries, in: Rose, Richard (Hrsg.): *International Encyclopedia of Elections*, Washington D.C., S. 353-379.
- Norris, Pippa 1985: Women's Legislative Participation in Western Europe, in: *West European Politics*, Vol. 8, S. 90-101.
- OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights 2007: *Republic of Armenia. Parliamentary Elections 12 May 2007. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*, Warsaw.

- OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights 2008: Republic of Serbia. Early Parliamentary Elections 11 May 2008. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw.
- OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights 2008a: The Former Yugoslav Republic of Macedonia. Early Parliamentary Elections 1 June 2008. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw.
- Raam, Nina C. 2005: Gender Equality and Political Representation: A Nordic Comparison, in: *West European Politics*, Vol. 28, Nr. 4, S. 872-897.
- Rule, Wilma 1987: Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunities for Election to Parliament in 23 Democracies, in: *Political Research Quarterly*, Vol. 40, S. 477-498.
- Rule, Wilma 1990: Why More Women are State Legislators, in: *Western Political Quarterly*, Vol. 43, S. 437-448.
- Rule, Wilma 2000: Women: Enfranchisement, in: Rose, Richard (Hrsg.): *International Encyclopedia of Elections*, Washington D.C: Congressional Quarterly, S. 345-348.
- Rule, Wilma/Zimmerman, Joseph F. (Hrsg.) 1994: *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*, Westport, CT.
- Schreiber, Wolfgang 2002: *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*, Köln u.a., 7. Aufl.
- Shvedova, Nadezhda 2005: Obstacles to Women's Participation in Parliament, in: Ballington, Julie/Karam, Azza (Hrsg.) 2005: *Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition*, Stockholm, S. 33-50.
- Sineau, Mariette 2005: The French Experience: Institutionalizing Parity, in: Ballington, Julie/Karam, Azza (Hrsg.) 2005: *Women in Parliament: Beyond Numbers. A Revised Edition*, Stockholm, S. 122-131.
- Threlfall, Monica 2007: Explaining Gender Parity Representation in Spain: The Internal Dynamics of Parties, in: *West European Politics*, Vol. 30, Nr. 5, S. 1068-1095.
- Tripp, Aili Mari/Kang, Alice 2008: The Global Impact of Quotas: On the Fast Track to Increased Female Legislative Representation, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 41, Nr. 3, S. 338-361.
- von Wahl, Angelika 2006: Gender equality in Germany: Comparing Policy Changes across Domains, in: *West European Politics*, Vol. 29, Nr. 3, S. 461-488.
- Vowles, Jack 2005: New Zealand: The Consolidation of Reform, in: Gallagher, Michael/Mitchell, Paul (Hrsg.): *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, S. 295-312.
- Welch, Susan/Studlar, Donley T. 1990: Multi-Member Districts and the Representation of Women: Evidence from Britain and the United States, in: *Journal of Politics*, Vol. 52, Nr. 2, S. 391-412.

Rita Schäfer

Frauenrechte und Frauen-Rechtsorganisationen in Südafrika

1. Verankerung von Frauenrechten versus geschlechtsspezifische Gewalt

Die neue Verfassung Südafrikas von 1996 gilt weltweit als vorbildlich. Das betrifft vor allem den Menschenrechtskatalog und die umfassenden Grundlagen zur Sicherung der Geschlechtergleichheit. Frauenrechte, das Recht auf Gesundheit und der Schutz vor Gewalt sind verfassungsmäßig verankert. Nach der politischen Wende 1994 wurden das Ehe-, Familien-, Erb-, Land- und das Arbeitsrecht grundlegend reformiert. Schwangerschaftsabbrüche wurden legalisiert und das Vergewaltigungsgesetz erweitert. Außerdem wurden neue Gewaltschutzgesetze verabschiedet (Albertyn/Artz/Combrink 2007: 295 ff.).

Diese weitreichenden Reformen wurden mehrheitlich von engagierten Rechtswissenschaftlerinnen und Frauen-Rechtsorganisationen angestoßen. Sie formulierten Gesetzesentwürfe, kommentierten Vorlagen der neuen, vom ANC (*African National Congress*) geführten Regierung und leisteten beharrliche politische Lobbyarbeit. Teilweise kooperierten sie mit aufgeschlossenen Parlamentarierinnen, die sich zuvor in Frauengruppen und Gewerkschaften engagiert hatten (Mabandla 1995: 67 ff.). Bei der Implementierung der neuen Gesetze stehen die Frauenrechtsaktivistinnen in einem Spannungsverhältnis zur ANC-Regierung. Sie beschreiten einen schmalen Grat zwischen kritischen Stellungnahmen zu Missständen in der öffentlichen Verwaltung und der konstruktiven Kooperation mit staatlichen Institutionen.

Massive Probleme bereitet nicht nur die schwerfällige Bürokratie, sondern auch die grassierende geschlechtsspezifische Gewalt, denn sie verhindert die Verwirklichung der Frauenrechte. Seit vielen Jahren ist Südafrika Spitzenreiter in den international vergleichenden Gewaltstatistiken. Demnach lebt etwa jede fünfte Südafrikanerin in einer gewaltgeprägten Ehe oder Partnerschaft. Mitte 2008 ging die Polizei davon aus, dass täglich 150 Frauen und Mädchen vergewaltigt werden. Häufig verursachen die Gewaltakte HIV-Infektionen, so betragen die Infektionsraten im landesweiten Vergleich zwischen 18 % und 31 % (Schäfer 2008: 192 f.). Seit 2001 haben Vergewaltigte das Recht auf einen HIV-Test. Inzwischen wurde ihnen auch die Behandlung mit Medi-

kamenten zugebilligt, die eine HIV-Infektion verhindern sollen. Über viele Jahre hatte die fanatische und zwielichtige Gesundheitsministerin Manto Tshabalala-Msimang die HIV-Prophylaxe grundsätzlich verboten. Nach heftigen Kontroversen mit dem Gesundheitsministerium und dem langjährigen Präsidenten Thabo Mbeki (1999-2008) haben AIDS-Organisationen – allen voran die *Treatment Action Campaign* – den Zugang zur Medikamentenversorgung schließlich auf juristischem Wege durchgesetzt (Human Rights Watch 2004). Faktisch sind aber viele Gesundheitsstationen in den Wohngebieten der schwarzen Bevölkerung noch immer so schlecht ausgestattet, dass sie die Medikamente nicht verabreichen können (Amnesty International 2008).

Will man den Widerspruch zwischen den vorbildlichen Rechtsgrundlagen und der grassierenden geschlechtsspezifischen Gewalt in Südafrika verstehen, kommt man nicht umhin, auf die Zeit des Apartheid-Regimes zurückzublicken.

2. Das Erbe der Apartheid

Die Rechtlosigkeit der afrikanischen Bevölkerungsmehrheit, die gesetzlich verankerte Diskriminierung von Frauen und die zu politischen Zwecken systematisch eingesetzte sexuelle Gewalt kennzeichneten das Apartheid-Regime. Ein weiteres wesentliches Charakteristikum war die Etablierung und Festschreibung rassistisch begründeter Ungleichheiten in allen Lebensbereichen. Dazu setzte die weiße Minderheitenregierung eine Spirale der Repression in Gang und schaffte parlamentarische und gerichtliche Kontrollen ab. Es gab keine rigide Verfassung, kein Verfassungsgericht und keinen Menschenrechtskatalog. Hinter der Fassade der Rechtsstaatlichkeit, die mit dem Erhalt der politischen Ordnung gleichgesetzt wurde, öffnete die Regierung der Willkür von Polizei und Justiz Tür und Tor. Systematische Folterungen in Untersuchungshaft, die Einrichtung von Todesschwadronen und zahlreiche politische Morde waren die Folgen (Marx 2000: 257 ff.).

Gleichzeitig wurden immer mehr Gesetze erlassen, um die Handlungsbefugnisse der Apartheid-Bürokratie auszuweiten und abzusichern (Tapscott 1999: 306 ff.). Die Apartheid-Gesetze manifestierten die Trennung der Menschen auf der Basis ihrer Hautfarbe und die Ungleichheit der Geschlechter. Weiße Frauen verfügten über zahlreiche Privilegien, z.B. in der Ausbildung und in der Lebensführung, galten jedoch bis 1984 nicht als eigenständige Rechtspersonen und waren nicht geschäftsfähig. Zudem beanspruchten weiße Männer als Familienvorstände die umfassende Macht über ihre Ehefrauen. Vergleichbare Regelungen betrafen Frauen indischer Herkunft und *Coloured*-Frauen bis 1984 (Kaganas/Murray 1994: 12 ff.).

Demgegenüber wurden Afrikanerinnen erst nach 1994 als eigenständige Rechtspersonen anerkannt. Die Kontrolle über die Frauen war einer der wenigen Machtbereiche, die die Apartheid-Bürokratie den lokalen Autoritäten, sogenannten *Chiefs*, zugestand. Viele *Chiefs* wurden von der weißen Verwaltung eingesetzt, hatten also keine traditionelle Legitimation und machten die Kontrolle über Frauen zu einem Teil ihrer Interessenpolitik. Damit schrieben die *Chiefs* bestimmte, auf der Rechtlosigkeit von Frauen basierende Geschlechterhierarchien als traditionell und unveränderbar fest. Die *Chiefs* pochten auf das sogenannte „*customary law*“, ein von Kolonialbeamten verfasstes Rechtssystem, das keineswegs vorkolonialen Rechtsnormen entsprach, sondern vorrangig als Machtinstrument diente (Bennett 1994: 122 ff.).

Das Kontrollsystem der Apartheid raubte der Mehrheit afrikanischer Männer ihr maskulines Selbstverständnis, sei es durch menschenunwürdige und schlecht entlohnte Arbeit, rassistische Demütigungen in allen Lebensbereichen, Prügelstrafen oder gar Folter. Diese „Entmännlichung“, die bereits während der Kolonialzeit begann und mit der Apartheid intensiviert wurde, galt als wichtiger Faktor für die Entstehung der vielschichtigen Gewaltstrukturen in Südafrika (McKendrick/Hoffmann 1990).

In Reaktion auf die allumfassende Gewalt, die das rassistische Regime zu seiner Existenzsicherung institutionalisierte, ging auch der nationale Befreiungskampf in den 1980er Jahren zum Waffeneinsatz über, was die Idealisierung der gewaltbereiten jugendlichen Kämpfer zur Folge hatte. In diesem Kontext eskalierte der Einsatz sexueller Gewalt u.a. gegen vermeintliche Kollaborateurinnen (Xaba 2001: 107 ff.; Maitse 2000: 199 ff.). Gleichzeitig griffen kriminelle Banden, die häufig mit der Polizei kooperierten, gute Schülerinnen oder besonders hübsche Mädchen an. Vor allem die Freundinnen und Schwestern junger politischer Aktivisten wurden zu Zielscheiben ihrer besitzergreifenden Gewaltakte (Glaser 1998: 719 ff.). Auch weiße Sicherheitspolizisten wandten z.B. bei Verhören in der Untersuchungshaft systematisch sexuelle Folter an, um politische Aktivistinnen und deren Partner und Brüder zu demütigen. Diesen wurde vorgeführt, dass sie unfähig waren, ihre Freundinnen und Familienangehörigen zu schützen.

Viele sexuelle Gewaltakte waren also Maskulinitätsbeweise gegenüber anderen Männern, martialische Selbstinszenierungen und die Betonung männlicher Macht, wobei einzelne gesellschaftliche Gruppen die Gewaltakte unterschiedlich legitimierten. So leiteten burische Männer die absolute Vorherrschaft über ihre Frauen und Kinder religiös her, sie beriefen sich auf Interpretationen biblischer Familienmodelle durch die holländisch-reformierte Kirche (Russell 1997). Schon in den 1950er Jahren wurden über 50 % aller Ehen in der burischen Gesellschaft geschieden. Exzessive eheliche

Gewalt und die Bedrohung mit Waffen veranlassten die Frauen häufig dazu, sich von ihren Ehemännern zu trennen. In den 1970er und 1980er Jahren nahm die weiße Apartheid-Gesellschaft, konkret die burische Gesellschaft, im weltweiten Vergleich Spitzenpositionen bei der Zahl der Ehefrauen- und Familienmorde ein, allerdings dokumentierten die polizeilich registrierten Fälle nur einen kleinen Ausschnitt der real verübten Gewalttaten (McKendrick/Hoffmann 1990). Inzest war weit verbreitet, das wahre Ausmaß kam aber erst nach 1994 teilweise ans Tageslicht (Russell 1997).

Während weiße Männer immer aus einer absoluten Dominanzposition heraus handelten, versuchten viele Schwarze, die systematische Missachtung ihrer Männlichkeit und die permanenten persönlichen Demütigungen durch weiße Männer mit Machtansprüchen über ihre Partnerinnen zu kompensieren. Für sie galt die Kontrolle über die Sexualität ihrer Frauen als letztes Refugium ihrer maskulinen Selbstbehauptung. Häufig forderten sie diese mit physischer Gewalt ein (Vogelman/Eagle 1991: 202 ff.).

Schwarze Frauen zeigten die tätlichen Übergriffe ihrer Ehemänner nicht an, weil sie vom Polizeiapparat und der Justiz weitere Gewalt erwarteten. Außerdem wollten sie den rassistischen und sexistisch eingestellten Polizisten und Richtern keinen Vorwand bieten, um die schwarze Bevölkerung zu spalten. Das wäre einem Verrat gleichgekommen; schließlich wollten die politischen Aktivistinnen Konflikte innerhalb der Widerstandsbewegung und Streit mit den männlichen Anführern vermeiden. Diese waren trotz ihrer Emanzipationsrhetorik oft sehr patriarchalisch eingestellt (Suttner 2007: 195 ff.).

Bis Ende der 1980er Jahre gab es – abgesehen von einer einzigen Anlaufstelle für weiße Gewaltopfer – landesweit keine Frauenorganisationen, die gegen geschlechtsspezifische Gewalt vorgingen. Interessenallianzen zwischen Frauen unterschiedlicher Herkunft, z.B. regimekritischen Weißen und Afrikanerinnen, wurden durch die räumliche Segregation der Bevölkerungsgruppen erschwert. Die Federation of South African Women, ein Zusammenschluss von Frauen aller gesellschaftlichen Gruppen, die Mitte der 1950er Jahre gegen die Einführung sogenannter „Pässe“ und die damit verbundenen, umfassenden Arbeits- und Aufenthaltsbeschränkungen von Afrikanerinnen protestierten, wurde rasch verboten und ihre Mitglieder verhaftet. Innerhalb der Anti-Apartheidbewegung prangerten Frauengruppen die rassistischen Gesetze und die Diskriminierung schwarzer Frauen an. Dennoch ordneten sie die Überwindung der Geschlechterhierarchien der Abschaffung der Apartheid unter. Sie gingen davon aus, dass die Gewaltbereitschaft der Männer vor allem durch die rassistischen Strukturen begründet war und mit der Überwindung des weißen Unterdrückungsregimes auch die Gewaltprobleme gelöst würden. Wegen der langlebigen Gewaltstrukturen in der Gesellschaft und der Fortsetzung männlichen Gewalthandelns unter neuen Vorzeichen

erwies sich diese Einschätzung als fataler Trugschluss. So mussten die Organisationen ihre Arbeit nach 1994 grundlegend ändern: Während sie zuvor gegen die Apartheid-Regierung und deren rassistische Gesetze protestierten, waren sie nun gefordert, sich konstruktiv mit der ANC-Regierung auseinanderzusetzen, um der Gewalt Einhalt zu gebieten und Frauenrechte zu verwirklichen (Murray/O’Sullivan 2005).

3. Die politische Wende und die neue Verfassung

1994 fanden in Südafrika die ersten demokratischen Wahlen statt. Die neue, vom ANC geführte Regierung zielte auf einen rechtsstaatlichen Neuanfang ab, indem sie einen umfassenden Grundrechtskatalog verabschiedete und sich demokratischen Regierungsprinzipien verpflichtete. Seit 1996 hat Südafrika eine Verfassung, über deren Einhaltung ein Verfassungsgericht wacht. Sie bezieht sich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und auf internationale Abkommen. Im internationalen Vergleich gilt sie als mustergültig; dies betrifft insbesondere die Geschlechtergerechtigkeit, die Sicherung von Frauenrechten und den Schutz vor Gewalt (Singh 1995: 137 ff.).

Diese neuen Gleichheitsgrundsätze konnten nur gegen den erheblichen Widerstand der sogenannten „traditionellen Autoritäten“ durchgesetzt werden, zumal viele Chiefs nun den Verlust ihrer Macht über Frauen, also ihres wesentlichen gesellschaftlichen Einflussbereichs, befürchteten (Mabandla 1995: 62 ff.). Die neue Regierung meinte, für die reibungslose Verwaltung in ländlichen Gebieten zunächst noch auf die Chiefs angewiesen zu sein und machte viele Zugeständnisse gegenüber diesen früheren Handlangern des Apartheid-Regimes (Bennett 1994: 122 ff.).

Dennoch boten Frauenrechtlerinnen, insbesondere aus dem Exil zurückkehrende ANC-nahe Aktivistinnen, der alten ländlichen Elite Paroli. Sie hatten Frauen-Rechtsorganisationen aus anderen afrikanischen Ländern auf internationalen Konferenzen, z.B. im Rahmen der Weltfrauentekade (1975-1985), kennen gelernt und die Bedeutung einer geschlechtergerechten Verfassung erkannt. 1992 mobilisierten sie unterschiedliche Frauenorganisationen in Südafrika und gründeten die Women’s National Coalition, ein landesweites Netzwerk, das sich explizit dem Ziel widmete, Frauenrechte in der neuen Verfassung zu verankern (Schäfer 2008: 265 ff.). Nach heftigen Auseinandersetzungen griff die ANC-Regierung schließlich ihre Forderungen auf, u.a. um hierdurch international anerkannt zu werden.

Etlche neue Gender-Gremien wurden eingerichtet; allerdings waren sie personell und finanziell schlecht ausgestattet. Außerdem gab es keine Maßnahmen, um Männer mit der neuen Gleichheitspolitik vertraut zu machen. Viele Männer nahmen die

Frauenrechte als Affront wahr und versuchten gewaltsam, ihre Dominanzansprüche zu wahren (Moffett 2009: 155 f.).

4. Unterschiedliche Zielrichtungen von Frauen-Rechtsorganisationen

Trotz ihrer erfolgreichen politischen Lobbyarbeit bei der Formulierung der neuen Verfassung spaltete sich die nationale Frauenkoalition schon Mitte der 1990er Jahre in verschiedene Interessengruppen auf. Sie war ein zu heterogenes Spektrum unterschiedlicher Organisationen, das der komplizierten Implementierung der Frauenrechte langfristig keine gemeinsame Basis bot. Erschwerend kam hinzu, dass bei vielen Einzelfragen das Verhältnis zu staatlichen Institutionen immer wieder neu ausgelotet werden musste. Der daraus resultierenden Zerreißprobe hielt das Netzwerk nicht stand. In der Folgezeit schlugen die Frauenorganisationen unterschiedliche Richtungen ein: Einerseits gründeten sie beispielsweise das *Tshwaranang Legal Advocacy Centre* in Johannesburg oder das *Women's Legal Centre* in Kapstadt, die sich dezidiert als politische Lobbyinstanzen verstanden und aus kritischer Distanz die Regierungsarbeit beobachteten. Dabei beriefen sie sich u.a. auf die 1996 von Südafrika ratifizierte CEDAW-Konvention sowie andere internationale Abkommen zur Geschlechtergleichheit.

Andererseits bauten Aktivistinnen Organisationen wie *Ilitha Labantu* oder *Mosaic* in Kapstadt auf, die bis heute in der Rechtsinformation eng mit staatlichen Institutionen zusammenarbeiten. Indem sie praktisch den unterfinanzierten und personell schlecht ausgestatteten Behörden zuarbeiten, übernehmen sie Aufgaben, die eigentlich der Staat erfüllen sollte. Dazu zählen konkrete Hilfestellungen, wie Rechtsberatungen in den Lokalsprachen, ohne die Analphabetinnen keinen Zugang zum staatlichen Rechtssystem hätten. Dennoch erhalten diese Organisationen von der Regierung keine oder nur sehr geringe finanzielle Unterstützung (Schäfer 2008: 268 ff.).

Finanzprobleme beeinträchtigten sowohl die Beratungsorganisationen als auch die Frauenrechtsaktivistinnen, die Lobbyarbeit leisteten. Angesichts der Tatsache, dass Südafrika ein vergleichsweise hohes Wirtschaftswachstum hat und damit über staatliche Mittel verfügt, schränkten internationale Geberorganisationen schon Ende der 1990er Jahre ihre finanziellen Hilfen ein. Die Konkurrenz um Entwicklungsgelder verschärfte sich, weil die Geber oft HIV/AIDS-Organisationen gegenüber Frauenorganisationen bevorzugten. Diese Strukturprobleme beeinträchtigten ihre Arbeit.

Seit dem fragwürdigen Vergewaltigungsprozess gegen den ANC-Chef Jacob Zuma im Jahr 2006, der angeklagt worden war, eine HIV-positive Frau vergewaltigt zu haben,

bemühen sich die unterschiedlichen Organisationen um eine bessere Zusammenarbeit (Robins 2008: 411 ff.). Der Freispruch Zumas, den etliche Rechtsexpertinnen im Detail kritisierten, schweißte die Organisationen zusammen; vor allem weil inzwischen einige HIV-positive Frauen, die ihren Status publik gemacht hatten, und Lesben, die sich öffentlich zu ihrer Homosexualität bekannt hatten, ermordet worden waren. Auch Frauenrechtsaktivistinnen werden verstärkt angefeindet. Ende 2008 kamen sie im Rahmen einer internationalen Frauenrechtskonferenz in Kapstadt zusammen. Sie traten in Dialog mit der *Triple Seven Alliance*, einem Netzwerk von Homosexuellen-Vereinigungen, und dem *Sonke Gender Justice Network*, einer innovativen Organisation, die an Einstellungsveränderungen von Männern arbeitet (Sonke Gender Justice Network 2007). Die Frauenrechtsaktivistinnen entschieden, Allianzen zu bilden und gemeinsam gegen die grassierende geschlechtsspezifische Gewalt vorzugehen.

5. Polizeiliche Ermittlungen bei Vergewaltigungen

Südafrika ist Spitzenreiter in den international vergleichenden Vergewaltigungsstatistiken. 1995 wurden der Polizei über 34 000 Vergewaltigungen gemeldet, 1998 waren es mehr als 43 000 und 2007 über 52 000 Fälle (Schäfer 2008: 127). Selbst die Polizei geht davon aus, dass die Dunkelziffern weitaus höher sind. Die Opfer seien zu beschämt oder hätten Angst vor den Tätern, heißt es in entsprechenden Verlautbarungen.

Viele Frauen haben kein Vertrauen in die Polizei und Justiz, denn die meisten Fälle werden nicht aufgeklärt oder vor Gericht verhandelt. Obwohl Frauen-Rechtsorganisationen konkrete Leitfäden zum Umgang mit Gewaltopfern entwickelten und zahlreiche Fortbildungen durchführten, bagatellisieren Polizisten, Staatsanwälte und Richter noch immer diese Gewaltform. Aus Arbeitsüberlastung konzentrieren sie sich bevorzugt auf die Aufklärung von Morden oder Raubüberfällen. Sie gehen davon aus, dass die Betroffenen die Übergriffe durch aufreizende Kleidung selbst provoziert hätten. Etliche Vertreter dieser Institutionen arbeiteten bereits für das Apartheid-Regime und haben ihre sexistischen und rassistischen Einstellungen nicht geändert (Vetten/Jewkes 2008). Wegen ihrer geringen Bezahlung sind viele Polizisten weiterhin bestechlich oder selbst in kriminelle Aktivitäten verwickelt. So verschwinden häufig Akten von Vergewaltigungsfällen aus den Polizeistationen, wenn sich abzeichnet, dass Mitglieder krimineller Banden die Täter sind. 15 Jahre nach der politischen Wende steht eine grundlegende Reform von Polizei und Justiz weiterhin aus (Smyth/Artz 2008).

6. Häusliche Gewalt und Gewaltschutzgesetze

Wenn Frauen häusliche Gewaltübergriffe bei der Polizei melden wollen, werden sie oft abgewiesen. Diesen Schritt wagen überhaupt nur diejenigen, denen die Schwere ihrer Körperverletzungen unerträglich ist und denen mit dem Tod gedroht wurde. So wurden 2007 über 88 000 Gewaltakte durch Ehemänner oder Partner polizeilich registriert, jedoch wird auch in diesem Bereich nur ein Bruchteil der real verübten Gewalt erfasst. Viele Frauen nehmen häusliche Gewalt als Schicksal hin, wozu sie gelegentlich von religiösen Autoritäten bestärkt werden. Demnach sei es das Recht eines Ehemannes, seine Frau zu „disziplinieren“.

Frauen-Rechtsorganisationen haben sich dafür eingesetzt, dass 1998 der *Domestic Violence Act* verabschiedet wurde, der geschlechtsspezifische Gewalt in allen privaten Beziehungen unter Strafe stellt, sowohl in Ehen als auch in außerehelichen Partnerschaften. Er basiert auf einer Gewaltdefinition, die körperliche, sexuelle, emotionale und ökonomische Gewalt umfasst (Rasool 1999: 29 ff.).

Einige Frauen-Rechtsorganisationen haben Anlaufstellen für Opfer häuslicher Gewalt eröffnet, die Rechtsberatung anbieten. Allerdings sind diese Angebote nur auf die Großstädte beschränkt. Mehrheitlich vertreten diese Organisationen einen reaktiven Ansatz, d.h. sie sind auf die Hilfe für die Opfer spezialisiert. Nur wenige arbeiten am Einstellungswandel von Männern; es fällt ihnen schwer, Präventionsprogramme zu entwickeln.

Problematisch ist die Tatsache, dass häusliche und sexuelle Gewalt sowie HIV-Infektionen sich wechselseitig verstärken (Albertyn/Artz/Combrick 2007: 205 ff.). Denn HIV-positive Männer beschuldigen ihre Partnerinnen, von ihnen infiziert worden zu sein. Sie seien untreu gewesen und hätten sich bei anderen Männern angesteckt. Immer häufiger werden HIV-positive Frauen Opfer häuslicher Gewalt. Manche infizierte Männer rächen sich nicht nur gewaltsam an ihren eigenen Partnerinnen, sondern wenden auch sexuelle Gewalt gegen andere Frauen an, wodurch die HIV-Infektionen weiter steigen.

7. Ausblick

Angesichts der vielschichtigen Problemkomplexität ist die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Frauen- und AIDS-Organisationen notwendig. Allerdings kann nicht ihnen allein die Überwindung der Gewalt aufgeschultert werden. Vielmehr muss die Regierung deutliche Zeichen gegen die Gewalt setzen. Als erster Schritt

müssten Polizei und Justiz reformiert werden, um die sekundäre Viktimisierung der Gewaltopfer zu beenden und die Täter zur Rechenschaft zu ziehen. Darüber hinaus sind umfassende und weitreichende Präventionsprogramme der Regierung in Zusammenarbeit mit allen meinungsbildenden Gruppen in der Zivilgesellschaft erforderlich, um die geschlechtsspezifische Gewalt zu ächten. Hier geht es keineswegs nur um die Würde, die Gesundheit und das Leben von Frauen und Mädchen, sondern auch um die Bewältigung des Erbes der Apartheid, die Veränderung komplexer Machtstrukturen und gewaltgeprägter Männlichkeitsvorstellungen, um mehr soziale Gerechtigkeit und ein neues Rechtsverständnis der gesamten Bevölkerung.

Literatur

- Albertyn, Catherine/Artz, Lillian/Combrinck, Helen 2007: Women's freedom and security of the person, in: Bonthuys, Elsje/Albertyn, Catherine (Hrsg.): Gender, law and justice, Cape Town, S. 295-381.
- Amnesty International 2008: „I am at the lowest end of all“. Rural women living with HIV face human rights abuses in South Africa, AFR 53/001/2008, Amnesty International, London.
- Bennett, Tom W. 1994: The equality clause and customary law, in: South African Journal on Human Rights, Vol. 10, S. 122-130.
- Glaser, Cliff 1998: Swines, hazels and the dirty dozen. Masculinity, territoriality and youth gangs of Soweto, 1960-1976, in: Journal of Southern African Studies, Vol. 24, Nr. 4, S. 719-736.
- Human Rights Watch 2004: Deadly delay, South Africa's efforts to prevent HIV in survivors of sexual violence, Human Rights Watch Publications, Vol. 16, Nr. 3 (A), New York.
- Kaganas, Felicity/Murray, Christina 1994: Law and women's rights in South Africa. An overview, in: Bennett, Tom W. et al. (Hrsg.): Gender and the new South African legal order, Cape Town, S. 1-38.
- Mabandla, Brigitte 1995: Women in South Africa and the constitution-making process, in: Peters, Julie/Wolper, Andrea (Hrsg.): Women's rights – human rights, International feminist perspectives, London, S.67-71.
- Marx, Christoph 2000: Folter und Rassismus. Südafrika während der Apartheid, in: Burschel, Peter/ Distelrath, Götz/Lembke, Sven (Hrsg.): Das Quälen des Körpers. Eine historische Anthropologie der Folter, Köln, S. 257-279.
- McKendrick, Brian/Hoffmann, Wilma (Hrsg.) 1990: People and Violence in South Africa, Cape Town.
- Maitse, Teboho 2000: Revealing silence. Voices from South Africa, in: Jacobs, Susie/Jacobson, Ruth/Marchbank, Jen (Hrsg.): States in conflict. Gender violence and resistance, London, S. 199-214.
- Moffett, Helen 2009: Sexual violence, civil society and the New Constitution, in: Britton, Hannah/ Fish, Jennifer/Meintjes, Sheila (Hrsg.): Women's activism in South Africa. Working across divides, Cape Town, S.155-184.

- Murray, Christina/O'Sullivan, Michelle (Hrsg.) 2005: *Advancing women's rights. The first decade of democracy*, Cape Town.
- Rasool, Shahana 1999: Is the Domestic Violence Act enough? Assessing women's needs, in: *Crime and Conflict*, Nr. 18, S. 29-32.
- Robins, Steven 2008: Sexual politics and the Zuma rape trial, in: *Journal of Southern African Studies*, Vol. 34, Nr. 2, S. 411-427.
- Russel, Diane 1997: Behind closed doors in white South Africa. Incest survivors tell their stories, Houndsmills.
- Schäfer, Rita 2008: Im Schatten der Apartheid. Frauen-Rechtsorganisationen und geschlechtsspezifische Gewalt in Südafrika, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, Münster.
- Singh, Pat 1995: Protection from violence is a right, in: Liebenberg, Sandra (Hrsg.): *The constitution of South Africa from a gender perspective*, Cape Town, S. 136-143.
- Smyth, Dee/Artz, Lillian 2008: Should we consent? Rape law reform in South Africa, Cape Town.
- Sonke Gender Justice Network 2007: *South Africa country report*, Report by the Sonke Gender Justice Network, Johannesburg/Cape Town.
- Suttner, Raymond 2007: Masculinities in the ANC led liberation movement, in: Shefer, Tamara/Ratele, Kopano et al. (Hrsg.): *From boys to men. Social construction of masculinity in contemporary South Africa*, Cape Town, S. 195-224.
- Tapscott, Chris 1999: State formation in post-apartheid South Africa, in: Reinhard, Wolfgang (Hrsg.): *Verstaatlichung der Welt. Europäische Staatsmodelle und außereuropäische Machtprozesse*, München, S. 303-316.
- Veren, Lisa/Jewkes, Rachel 2008: *Tracking justice*, Publication of the Tshwaranang Legal Advocacy Centre/Centre for the Study of Violence and Reconciliation, Johannesburg.
- Vogelman, Lloyd/Eagle, Gillian 1991: Overcoming endemic violence in South Africa, in: *Social Justice*, Vol. 18, Nr. 1-2, S. 202-229.
- Xaba, Thokozani 2001: Masculinity and malcontents. The confrontation between „struggle masculinity“ and „post-struggle masculinity“ (1990-1997), in: Morrell, Robert (Hrsg.): *Changing men in Southern Africa*, London, S. 107-124.

Jean-Paul Lehnert

Gleich, aber doch verschieden?

Ein Beitrag zur Frage der Frauenrechte am Ende des 18. Jahrhunderts am Beispiel Olympe de Gouges¹

Die Französische Revolution hat, was Menschen- und Frauenrechte anbelangt, Maßstäbe gesetzt, die bis heute noch ihre Gültigkeit besitzen. Im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrages steht die „Erklärung der Rechte der Frauen“ (*Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne*) der Dramatikerin, Publizistin und Frauenrechtlerin Olympe de Gouges aus dem Jahr 1791.² De Gouges wird bis heute vergöttert und verachtet, ignoriert und als Heldin verehrt, ignoriert und angebetet.³ Es stellt sich die Frage, inwieweit die Entwicklung der Frauenrechte während der Französischen Revolution auf ein „feministisches“ Substrat aufbauen konnte. Wie hielt es die Aufklärung mit den Frauen? Welches sind die Hauptakzente der Erklärung? Warum war das damalige Wirken de Gouges' nur von kurzer Dauer?⁴

Einige Vorbemerkungen zur Forschungslage des Themas Frauen und Frauenrechte in der Französischen Revolution scheinen angebracht zu sein. Um die Rolle von Olympe de Gouges zu bestimmen, ist es interessant zu wissen, in welchen allgemeinen Nachschlagewerken bzw. Standardwerken der Menschen- und Frauenrechtsdiskussion Frauen im Allgemeinen und de Gouges im Besonderen erwähnt werden. So taucht de Gouges im *Brockhaus* erstmals im Jahre 1989 auf (Burmeister 1999: 9). Im neuen „*Dictionnaire des droits de l'homme*“, 2008 erschienen, wird unter „*Femmes*“ nur das Thema Gewalt gegen Frauen angeschnitten: „*Femmes (violences envers les –)*“ – es wird aber auch hingewiesen auf den Artikel „*Egalité entre l'homme et la femme*“, wo de Gouges erwähnt wird (Andriantsimbazovina 2008: 353). Das „*Dictionnaire critique de la Révolution française*“, herausgegeben von François Furet und Mona Ozouf, weist keinen eigenen Artikel über Frauen auf. Die Erwähnung von Frauen findet man nur im Zusammenhang mit u.a. dem *Code civil*, der *égalité* (Furet/Ozouf 1988: Index unter *Femme(s)* 1105). Auf de Gouges wird auch nicht in der von Georges Duby und Michelle Perrot herausgegebenen „*Histoire des femmes*“ Bezug genommen. Die von Jean Tulard, Alfred Fierro und Jean Fayard herausgegebene „*Histoire et dictionnaire de la Révolution française*“ erwähnt de Gouges nur als Autorin (Mousset 2007: 16). Sie kommt jedoch in dem 1989 von Albert Soboul herausgegebenen „*Dictionnaire*

de la Révolution française“ vor (ebd.). Auch in den klassischen Schulbüchern tauchen die Frauen als eigene Kategorie innerhalb der Französischen Revolution sozusagen nicht auf, bis auf die Ausnahmen von Charlotte Corday, der Attentäterin Jean-Paul Marats, und der Königin Marie-Antoinette. Kollektiv erwähnt werden sie zudem als die „Weiber“ auf dem Marsch nach Versailles im Oktober 1789.

Schließlich wird de Gouges bei manchen Historiografen sehr negativ beurteilt: „unwürdig des Ehrentitels Frau“, „schwacher Kopf“, „heroischer Narr“, „Irre“ oder in der Promotionsarbeit des Militärarztes Guillois als „Hure“ (vgl. Hassauer 1988: 261 f.). Selbst heute kommt es noch vor, dass in historischen Standardwerken die Rolle der Frauen während der Französischen Revolution eher abfällig beschrieben wird, so etwa bei Furet und Richet (zit. in Maihofer 1988: 80). Dies trifft auch auf den Text der Frauenrechtserklärung von de Gouges zu. „Allein die Geschichte seiner Unterschlagung oder nur bruchstückhaften Überlieferung, schließlich die bisher unzureichende Rezeption ist ein Beleg für die Vielschichtigkeit der Widerstände gegen die Gleichberechtigung von Frauen“ (Gerhard 1990a: 53).

Der Text wurde zum ersten Mal Ende der 1970er Jahre in deutscher Sprache zugänglich gemacht; die erste wichtige Biografie in französischer Sprache erschien 1981.⁵ Ob dies im Zusammenhang mit der neuen Etappe in der Geschichte der Frauenbewegung steht, wäre einer längeren Erörterung wert. Es dürfte aber nicht allzu gewagt sein, zu behaupten, dass Olympe de Gouges bis heute nicht den Stellenwert hat, den sie verdient.⁶ Die folgenden Abschnitte sollen ihre Bedeutung für die Frauenbewegung aufzeigen.

1. Im Kontext der Aufklärung

Wenn man Olympe de Gouges' Text als ein „Produkt der Aufklärung“ sehen will (Burmeister 1999: 11), kommt man nicht umhin, einige wichtige Vertreter der Aufklärung bezüglich der Frauenrechte kritisch zu beleuchten. Sehr verallgemeinernd sind zwei Strömungen auszumachen: Basierend auf dem Naturrecht sind alle Menschen gleich; dann, auch auf dem Naturrecht beruhend: Mann und Frau sind unterschiedlich, wobei der Mann dominiert. Bei Rousseau heißt es u.a., der Mann sei nur akzidentiell durch seine Geschlechtlichkeit bestimmt, die Frau hingegen essentiell: „Der Mann ist nur in gewissen Augenblicken Mann, die Frau ist ihr ganzes Leben lang Frau“ (Rousseau, zit. in Maihofer 1988: 85).⁷ Wenn die Frauen naturbedingt vom Manne abhängig sind, gibt es keine Ursache, sie zu Bürgerinnen zu machen.

Als Beispiel der Erörterung der Frauenfrage im 18. Jahrhundert sei auf den Artikel „*Femme*“ in der *Encyclopédie* hingewiesen.⁸ „Wer kann die Frauen definieren?“ fragt einer der Autoren des Stichworts in diesem wichtigen Dokument, in dem Männer über Frauen sprechen (Menzel 1994: 72; Steinbrügge 1990: 224-240). „Mögliche Egalitätsmodelle werden hier permanenten Limitierungen unterzogen (...) Neue Argumentationspotentiale werden so selbst im Diskussionsraum der kritischen enzyklopädischen Wissensrevue marginalisiert“ (Hassauer 1988: 277). „Die Realisation des neuen, empathisch begriffenen Menschen wird faktisch nur im Mann gesehen. Solange die Anthropologie des XVIII. und des XIX. Jahrhunderts Menschliches als Männliches festschreibt, wird die Frau zur systematischen Leerstelle“ (ebd.: 272).⁹

In jüngster Zeit wurde die negative Sicht der Aufklärung *in puncto* Frauen relativiert.¹⁰ So gab es z.B. im 18. Jahrhundert Dutzende von Schriftstellerinnen, die in Vergessenheit geraten waren, deren Werke aber zur damaligen Zeit viele Leserinnen und Leser fanden. Auch wurde schon in der Aufklärung die Spannung zwischen kultureller Konstruktion und biologischem Determinismus von Geschlecht thematisiert (wichtig hierzu: Knott/Taylor 2007).

2. Olympe und die anderen

„Die Natur macht die Frau oft scharfsinnig, von harter Arbeit wird sie gelehrt, die Erziehung macht sie rechtschaffen, und Übung macht sie weise. Was also hindert die Frauen daran, in den öffentlichen Angelegenheiten eine vollwertige Rolle zu spielen?“ schrieb John Case im 16. Jahrhundert (zit. in Foljanty 2006: 193). De Gouges war also nicht die Erste und nicht die Einzige, die die Frage der Frauenrechte aufgeworfen hat. Auch kann man ihr Werk nicht interpretieren, ohne zur Kenntnis zu nehmen, dass die Frauen im politischen Leben der Französischen Revolution präsent waren (Gerhard 1990a: 54). Unter ihren Mitstreiterinnen finden wir u.a. Théroigne de Méricourt, Charlotte Corday, Claire Lacombe, Pauline Léon und Germaine de Staël (vgl. Flossmann 2006: 79).

Ohne Vollständigkeit anzustreben, lohnt es sich, auf einige Texte hinzuweisen. Kritik an der Vorherrschaft der Männer ist für den europäischen Raum ab dem 15. Jahrhundert bekannt (Foljanty 2006: 25), so im Rahmen der „*Querelle des Femmes*“, in der man eine der ersten Emanzipationsbewegungen sehen kann. „*L'esprit n'a point de sexe*“ (Der Verstand/der Geist hat/kennt kein Geschlecht) schrieb in cartesianischer Tradition François Poul(l)ain de la Barre 1673 in „*De l'égalité des deux sexes*“ und vertrat so eine naturrechtlich begründete Auffassung von der Gleichheit der Geschlechter.¹¹ 1750 erschien mit Florent de Puisieux als Herausgeber ein Werk mit dem Titel „Die

Frau ist dem Mann nicht unterlegen“ (Maihofer 1988: 81). Bei der Begründung einer natürlichen Ungleichheit von Mann und Frau wurde nicht auf die „Ein-Geschlechter-Theorie“ des Mittelalters zurückgegriffen, sondern die „Zwei-Geschlechter-Theorie“ entwickelt, „die bis heute fortwirkende Vorstellung, die Menschheit teile sich in zwei grundlegend verschiedene Geschlechter mit jeweils ‚natürlichen‘ Eigenschaften und Fähigkeiten“ (Foljanty 2006: 30; vgl. auch Flossmann 2006: 55 f.).

Jean Antoine de Condorcet forderte 1789 in „*Sur l'admission des femmes au droit de cité*“ das aktive und passive Wahlrecht für Frauen. Aus dem konstitutionellen Diskurs seiner Anträge an die Nationalversammlung sind die Frauenrechte dagegen spurlos verschwunden (Hassauer 1988: 279; Burmeister 1999: 51). In Erinnerung geblieben ist folgender markanter Satz: „Warum sollte eine Gruppe von Menschen, weil sie schwanger werden können und sich vorübergehend unwohl fühlen, nicht Rechte ausüben, die man denjenigen niemals vorenthalten würde, die jeden Winter unter Gicht leiden und sich leicht erkälten.“¹² Condorcet bemerkte auch zu den verschiedenen Privilegien der Frauen: „Es ist doch höchst eigenartig, dass man in vielen Ländern die Frauen als unfähig zur Übernahme jeglicher politischer Funktion ansieht, sie aber des Königtums für würdig hält; dass in Frankreich eine Frau wohl Regentin sein kann, bis 1776 nicht aber selbständige Modehändlerin“ (zit. in Hassauer 1990: 321).

Auch andere Texte sind wichtig, so etwa jener des Abgeordneten Pierre Guyomar, der sich für die politischen Rechte der Frauen einsetzte, allerdings ohne Erfolg. Die „*Pétition des femmes du tiers-état au Roi*“ enthält keine revolutionären Forderungen. Sie stellt das Recht auf Bildung in den Vordergrund. Auf der anderen Seite bleibt die Unterordnung unter den Mann bestehen. Es sei jedoch auf die Teilnahme einiger Frauen an der Ausarbeitung der „*cahiers de doléances*“ hingewiesen. Erwähnenswert sind auch Etta Palm d'Aelders, Louis Marie Prudhomme, der die Zeitschrift „*Révolutions de Paris*“ gründete, und Jean Denis Lanjuinais, der in einem Rapport am 29. April 1793 zugab, dass die Menschenrechtserklärung in Bezug auf Frauenrechte sehr vage sei. Frauen hätten genauso wie Männer Zivilrechte, warum sollten sie keine politischen Rechte haben? Dann gibt es noch die wahrscheinlich 1789 verfasste „*Déclaration des droits des citoyennes du Palais Royal*“, in der Prostituierte sich eine Verfassung gaben. Nicht zu vergessen sind auch Mademoiselle Jodins' „*Vues législatives pour les femmes*“ (1790) sowie aus dem Jahr 1789 noch Madame B.B.'s „*Cahier des doléances et réclimations des femmes*“. Radikaler und aggressiver als andere Texte ist die 1789 veröffentlichte „*Requête des dames à l'Assemblée Nationale*“ mit einer Präambel und zehn Artikeln, die man als Vorläuferin der Erklärung de

Gouges' ansehen kann (vgl. zu den genannten Texten: Jaume 1989, Hunt 1996, Burmeister 1999, Sepinwall 2008).

Olympe de Gouges kann also sowohl in die Tradition einer Reihe von Aufklärern und ihrer Vorgänger eingeordnet werden als auch in den Kontext einer Reihe von Mitstreiterinnen während der Französischen Revolution.

3. Frauen in der Revolution

Olwen Hufton (1981) sieht den Alltag der Frauen als Schattenseite der Revolution (vgl. dazu auch Morin-Rotureau 2003 und Duhet 1971). Statt sich um das Verfassen von Menschen- bzw. Frauenrechten einzusetzen, hatten die Frauen andere Sorgen, so z.B. die Sorge um die Nahrungsmittelpreise.¹³ Das erklärt auch den großen Anteil der Frauen, die an Hungerrevolten teilnahmen, was man aus heutiger Sicht als Einsatz für soziale und wirtschaftliche Rechte ansehen kann. Frauen brachten sich dort ein, wo es darum ging, die elementarsten Bedürfnisse der Menschen zu befriedigen, etwa beim Marsch nach Versailles im Oktober 1789. „Eine Brotunruhe ohne Frauen ist ein Widerspruch in sich. Wie viel sie von den politischen Zusammenhängen verstanden haben, ist schon schwieriger zu sagen“ (Hufton 1981: 143). „In allen nach außen gerichteten Kundgebungen des Jahres 1793 waren die Frauen wütender, energischer, doppelt so unbedacht, doppelt so leichtgläubig, doppelt so rachsüchtig wie ihre Männer, und die einzige Ausnahme zu dieser Regel ist, dass sie in der Öffentlichkeit weniger redselig waren – doch das könnte lediglich eine Frage mangelnder Gelegenheit gewesen sein“ (ebd.: 148). Michalik betont jedoch, dass es bei dem „Brotmarsch“ nach Versailles auch um politische Interessen ging.¹⁴

Wenn man von Frauen in der Revolution spricht, kommt man nicht umhin, an die zahlreichen Frauenclubs zu erinnern, die Anfang 1790 in ganz Frankreich gegründet wurden. Sie unterstützten „zwar die Revolution und brachten sie voran, gleichzeitig agierten sie so aber innerhalb des patriarchalischen Systems“ (Menzel 1994: 78). Das erklärt auch warum zwar viele Forderungen von Frauen für Frauen erhoben wurden (Hassauer 1988: 277), diese aber wenig Erfolg hatten, da die revolutionären Männer (und auch viele Frauen) eine Teilnahme der Frauen am politischen Geschehen als der Natur der Frau widerstrebend beurteilten. Als Pierre Gaspard Chaumette, ein Mitglied der Pariser Stadtverwaltung, die Frauenclubs 1793 auflöste, war für ihn selbstverständlich, dass der Mann von seiner Frau erwarten konnte, dass sie zuhause blieb, während er an politischen Kundgebungen teilnahm (Hufton 1981: 149). Wie weit aber Wut und Verzweiflung der Frauen gehen konnten, zeigt folgende

Begebenheit: Im Mai 1794 forderten die Frauen von Masannay die Tötung der über Sechzigjährigen; auf diese Weise hätte man die Lebensmittelration für die Jüngeren erhöhen können (Hufton 1981: 150).

Abschließend sei zu der Situation der Frauen während der Französischen Revolution noch einmal Hufton (1981: 154 f.) zitiert: „Was blieb ihr anderes übrig, als die Revolution zu messen an ihrem zerstörten Haushalt, der Zahl ihrer früh- oder totgeborenen Kinder, ihrer eigenen Unfruchtbarkeit, am Verschwinden ihrer wenigen Möbelstücke, an den verflochtenen mühevollen Jahren, die sie mit dem Versuch, die fragile Familienökonomie zusammenzuhalten, verbracht hatte? Welchen anderen Schluss konnte sie ziehen, als dass der Preis, den sie für die vermeintliche Freiheit bezahlt hatte, viel zu hoch gewesen war?“. Diesem Hinweis auf den gelebten Alltag der Frauen kann ich nur zustimmen, ohne dabei zu vergessen, dass das, was Hufton hier auffällt, zu einem großen Teil auch auf Männer zutrifft. Es soll hier nicht der Eindruck entstehen, Frauen hätten sich auf die private Sphäre zurückgezogen, während Männer der Illusion einer siegreichen Revolution im politischen Bereich nachliefen. Wie schon gezeigt, waren auch Frauen auf der politischen Ebene präsent, wenn auch nicht immer als Wortführerinnen.

4. Die Person Olympe de Gouges

Olympe de Gouges wurde unter dem Namen Marie Gouze 1748 als Tochter eines Metzgers aus Montauban in das Pfarrregister eingetragen.¹⁵ Angeblich war sie jedoch die uneheliche Tochter des Marquis de Pompignan. Sie wurde im Alter von 17 Jahren mit einem Gastwirt verheiratet, der ein Jahr später starb. Aus dieser Ehe ging Sohn Pierre hervor, mit dem sie als Witwe Aubry nach Paris umsiedelte. Dort nannte sie sich fortan Olympe de Gouges und schrieb, von Verehrern finanziert, Theaterstücke, Romane und Pamphlete. Sie griff in dieser letzten Eigenschaft wichtige Themen der Revolution auf, zögerte nicht, König Ludwig XVI. bei seinem Prozess verteidigen zu wollen und griff selbst Robespierre direkt an, so beispielsweise in einem Plakat 1793, welches sie mit dem Anagramm „*Polyme*“ unterschrieb (Jaume 1989: 195).¹⁶ „Du glaubst, der einzige Vater der Revolution zu sein, aber du warst und wirst in alle Ewigkeit nichts anderes als ihr Abschaum und ihr Schandfleck sein (...)“ (Blanc 1989b: 144).

Die Anhänger Robespierres haben ihr das nie verziehen. Am 20. Juli 1793 wurde sie verhaftet, am 2. November zum Tode verurteilt und am 3. November 1793 hingerichtet.

Ihre Hinrichtung kann – überspitzt formuliert – als Ironie der Geschichte verstanden werden, hatte de Gouges doch in ihrer Erklärung das Recht für die Frauen eingefordert auf das Schafott zu steigen. Im „*Moniteur*“ wurde ihre Hinrichtung wie folgt kommentiert: „Sie wollte ein Staatsmann sein, und es scheint wohl, dass das Gesetz diese Verschwörerin dafür gestraft hat, die Tugenden vergessen zu haben, die ihrem Geschlechte zukommen“ (zit. nach Maihofer 1988: 86). Und in einer Rede des Pariser Politikers Chaumette bei einer Versammlung von Jakobinern in Begleitung ihrer Frauen heißt es: „Erinnert Euch dieser Virago, (...) erinnert Euch dieses Mannsweibs (femme-homme), der schamlosen Olympe de Gouges, die als erste Frauenvereinigungen einrichtete, die aufhörte, ihr Hauswesen zu besorgen, die politisieren wollte und Verbrechen beging. Alle solchen unmoralischen Wesen wurden vom Rachefeuer der Gesetze vernichtet“; und weiter, an die Frauen gerichtet: „Ihr wolltet ihr nacheifern? Nein, Ihr spürt wohl, dass Ihr nur dann interessant und wahrhaft der Wertschätzung würdig seid, wenn Ihr das seid, was die Natur wollte, dass Ihr seid. Wir wollen, dass die Frauen respektiert werden; darum werden wir sie zwingen, sich selbst zu respektieren.“¹⁷ Ein paar Wochen vorher, am 16. Oktober 1793, hatte Marie-Antoinette, der sie ihre Schrift über die Rechte der Frau gewidmet hatte, dasselbe Schicksal wie de Gouges ereilt.

5. Les droits de la femme

Wenn Olympe de Gouges bekannt ist, dann hauptsächlich durch ihre 1791 erschienene „*Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne*“, die freilich nicht der einzige politische Text dieser Autorin ist. Die Vorrede der ganzen Schrift, in der diese Frauenrechtserklärung enthalten ist, beginnt mit einem Paukenschlag: „Mann, bist du fähig, gerecht zu sein? Es ist eine Frau, die dir diese Frage stellt; du wirst ihr wenigstens dieses Recht nicht absprechen wollen. Sage mir: Wer hat dir die unumschränkte Macht gegeben, mein Geschlecht zu unterdrücken?“ (zit. in Burmeister 1999: 159). Der Text entstand als Reaktion auf die zwei Jahre zuvor verabschiedete „*Allgemeine Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte*“ und ist wie diese im Kontext der Kodifikationsbewegung des 18. Jahrhunderts auf der Basis des Naturrechts und nicht als Utopie zu sehen.¹⁸ Allerdings können wir davon ausgehen, dass der Text nur sehr wenig verbreitet war, gedruckt in ein paar Dutzend Exemplaren. Ein Exemplar wurde zwei Jahre später, d.h. im Juni 1793 an den Konvent geschickt (Burmeister 1999: 39 f.; Hassauer 1988: 285, Anm. 1).

Die Erklärung der Frauenrechte wird oft als eigenständiger Text zitiert. Sie ist aber, wie schon erwähnt, eingebettet in einen umfangreicheren Text, der einen außerordentlich

heterogenen Charakter hat: „*Les droits de la femme*“. Diese Schrift besteht zunächst aus einer Widmung an die Königin, wobei die Frauenrechte eher am Rande behandelt werden. Es gab andere Prioritäten: Das Vaterland war in Gefahr, die Koalitionstruppen bedrohten Frankreich. Der Text de Gouges‘ zeichnet sich durch eine sprunghafte Argumentation aus. Auf die Vorrede folgt die Erklärung mit einer Präambel und 17 Artikeln. Der Text schließt mit einem Nachwort und dem Muster eines Gesellschaftsvertrags zwischen Mann und Frau.

Um den Kontext der Erklärung zu verstehen, muss man den gesamten Text berücksichtigen. Hassauer (1988: 260) bringt es auf den Punkt: „Olympe de Gouges fordert die absolute Gleichheit der Geschlechter, die Öffnung aller Ämter für Frauen, den Schutz der unehelichen Mütter, fordert einen vermögensbezogenen Ehevertrag, ein Gesetz für durch Heiratsversprechen betrogene Mädchen und Witwen und liefert den Mustervertrag eines „*contrat social*“ zwischen Mann und Frau mit. Gleichzeitig tadelt sie die Frauen für ihren Mangel an Festigkeit, tadelt ihre fatale Rolle in der Politik, wo sie durch „Indiskretion“ und die Kopfkissenpolitik „nächtlicher Administration“ „mehr Böses als Gutes“ bewirkt hätten. Außerdem tritt Olympe de Gouges (...) für die Befreiung der Negersklaven in den Kolonien ein, diktiert am Abend in das Manuskript, was ihr morgens widerfahren ist, erzählt die Humoreske vom Streit mit einem Mietkutscher, der sie betrog, und von einem revolutionären Friedenskommissar, der sie bei der Schlichtung schlecht behandelte“.

De Gouges ist sich bewusst, dass ihre Schrift Ärger erregen wird; sie rechnet auch damit, dass ihre Erklärung eventuell erst in der nächsten Legislaturperiode von der Nationalversammlung verabschiedet werden könnte. Ihr Text kann auf verschiedene Weise interpretiert werden: als eine Provokation, da er der Königin gewidmet ist (nach der gescheiterten Flucht des Königs), als eine Parodie (z.B. Art. IX: das Gesetz als Instrument der Unterdrückung), als ironische Polemik (das Recht, auf dem Schafott zu sterben), als eine Kritik an den Gesetzen ihrer Zeit, aber auch als ein Festhalten althergebrachter Prinzipien wie etwa im Artikel IV (siehe dazu Jaume 1989: 196 f.).¹⁹

Eine Frage, die im Rahmen der Debatten um Frauenrechte häufig gestellt wird, betrifft die Bedeutung des Begriffs „*Homme*“ in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 (dazu u.a. Viennot 2008: 254 f.). Dadurch, dass „*Homme*“ zugleich Mann und Mensch bedeutet, versteht man aus feministischer Perspektive diese Erklärung als Männererklärung, eine Interpretation, die von Olympe de Gouges geteilt wurde. Sie antwortete auf diese Provokation mit ihrer Erklärung der Frauenrechte.²⁰ Für Burmeister ist die Menschenrechtserklärung von 1789 aus heutiger Sicht

„sprachlich geschlechtsneutral gefasst und bezieht die Frauen mit ein“ (Burmeister 1999: 6). Allerdings sollten nur Männer in den Genuss von Bürgerrechten kommen (ebd.: 63). „Der semantische Streit, ob das Geschlecht der Frauen in den neuzeitlichen Proklamationen der Freiheit und Gleichheit, insbesondere in den Menschenrechtserklärungen am Ende des 18. Jahrhunderts, in der geschlechtsneutralen bzw. männlichen Sprachform mit gemeint oder ausgeschlossen war, könnte empirisch und pragmatisch dadurch als entschieden betrachtet werden, dass Frauen rechtstatsächlich keine politischen Staatsbürgerrechte besaßen“ (Gerhard 1997: 515).

Dadurch, dass de Gouges die Rechte der Menschen durch die Rechte der Frau und des Mannes ersetzt, werden die generalisierenden durch partikularisierende Diskurse ersetzt (Hassauer 1988: 265). In der dritten Menschenrechtserklärung, die unter dem Direktorium nach der Entmachtung der Jakobiner 1795 verfasst wurde, wird dann sehr deutlich, dass sie nur auf Männer abzielt. Eine detaillierte (Text-)Analyse der einzelnen Artikel kann hier nicht vorgenommen werden und würde den Rahmen sprengen; darum seien im Folgenden nur einige ausgewählte Beispiele diskutiert.²¹

Ein Vergleich zwischen der ersten Menschenrechtserklärung von 1789 und der Frauenrechtserklärung von 1791 ist lohnenswert. So heißt es 1791 in Artikel I: „Die Frau wird frei geboren und bleibt dem Mann an Rechten gleich. Soziale Unterschiede dürfen nur auf den allgemeinen Nutzen gegründet sein“ (zit. in Burmeister 1999: 160). Demgegenüber steht in Artikel I der Menschenrechtserklärung 1789: „Die Menschen sind und bleiben von Geburt frei und gleich an Rechten. Soziale Unterschiede dürfen nur im allgemeinen Nutzen begründet sein“ (zit. in Gerhard 1990: 265).

Ein zweites Beispiel: Artikel IV der Erklärung der Frauen- und Bürgerinnenrechte besagt: „Freiheit und Gerechtigkeit bestehen darin, alles zurückzugeben, was einem anderen gehört. So hat die Ausübung der natürlichen Rechte der Frau keine Grenzen außer denen, die die ständige Tyrannei des Mannes ihr entgegensetzt. Diese Grenzen müssen durch die Gesetze der Natur und der Vernunft reformiert werden“ (zit. in Burmeister 1999: 161). Demgegenüber heißt es im Artikel IV der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789: „Die Freiheit besteht darin, alles tun zu können, was einem anderen nicht schadet. So hat die Ausübung der natürlichen Rechte eines jeden Menschen nur die Grenzen, die den anderen Mitgliedern der Gesellschaft den Genuss der gleichen Rechte sichern. Diese Grenzen können nur durch das Gesetz bestimmt werden“ (zit. in Flossmann 2006: 76).

Bemerkenswert in der Gegenüberstellung ist das Prinzip der Gleichheit: In der Menschenrechtserklärung von 1789 wird Freiheit nur in Verbindung mit Eigentum definiert; so waren Frauen, die kein Eigentum hatten, vom Grundsatz der Gleichheit

nicht betroffen (Menzel 1994: 63). Es gab auch Männer, die von den Bürgerrechten ausgeschlossen waren; sie konnten jedoch im Gegensatz zu den Frauen „aufsteigen“ (ebd.: 75).

Eine andere Gegenüberstellung ist die zwischen Mann und Frau. Für de Gouges beruht die Überlegenheit der Frau u.a. auf ihrer Schönheit und ihrem Mut bei dem Leiden während der Geburt ihrer Kinder und liegt damit eigentlich ganz in der Tradition des Bildes der Frau von Jean-Jacques Rousseau (Burmeister 1999: 77). Für sie ist eindeutig, dass Menschenrechte zwei Geschlechter haben müssen. Dazu vermerkt Maihofer: „Nur eine solche ausdrückliche Korrektur scheint ihr Garantie, die stillschweigende Identität von Mensch und Mann zu durchbrechen. Das heißt: Die Frauen können sich ihr zufolge mit ihren Forderungen nach politischer, rechtlicher und gesellschaftlicher Gleichheit gerade nicht auf einen angeblich ursprünglichen universalen normativen Gehalt der Menschenrechte berufen, der sie dem Prinzip nach immer schon einschloss.“²²

Allgemein kann man die Erklärung auf verschiedenen Ebenen interpretieren (Hassauer 1988: 280 ff., 1990: 328 ff.). Zunächst die Forderung nach radikaler geschlechtsspezifischer Symmetrie, wobei „*homme*“ durch „*femme*“ und „*hommes*“ durch „*hommes et femmes*“ ersetzt wird, z. B. in den Artikeln III, IV, XV und XVII. Dadurch wird die Menschenrechtserklärung als Männerrechtserklärung entlarvt. Zum Beispiel heißt es im Artikel III der Frauenrechte: „Die Grundlage jeder Staatsgewalt ruht in ihrem Wesen nach in der Nation, die nichts anderes ist als die Wiedervereinigung von Frau und Mann: keine Körperschaft, kein Individuum kann eine Autorität ausüben, die nicht ausdrücklich davon ausgeht“ (zit. in Burmeister 1999: 161). Und im Artikel XV steht: „Die Masse der Frauen, die durch die Steuerleistung mit der der Männer vereinigt ist, hat das Recht, von jedem öffentlichen Beamten Rechenschaft über seine Verwaltung zu verlangen“ (zit. in Burmeister 1999: 163).

Dies geschieht dann vor dem Hintergrund einer genetisch begründeten und machtpolitisch präsenten Asymmetrie, so etwa in Artikel IV, wo den Frauen durch die ewige Tyrannei des Mannes Grenzen gesetzt werden, die durch die Gesetze der Natur und der Vernunft reformiert werden sollen (dazu u.a. Menzel 1994: 76). Ein möglicher Ausweg aus dieser Situation sind schließlich radikale, kompensatorisch asymmetrische Partialforderungen zugunsten der Frauen. So werden in der Präambel Legislative und Exekutive durch die Gewalt der Frauen und der Männer ersetzt. Besonders frappant ist Artikel XI, wo aus dem Recht auf Gedanken-, Meinungs- und Pressefreiheit das Recht auf Meinungsfreiheit der Frau in einem geschlechtsspezifischen und nicht in einem politischen Kontext wird: „Jede Bürgerin kann frei sagen: ‚Ich bin Mutter

eines Kindes, das Euch gehört', ohne dass ein barbarisches Vorurteil sie zwänge, die Wahrheit zu verbergen“ (Burmeister 1999: 162). Übrigens: Die Feststellung der Vaterschaft wird am 2. November 1793 untersagt (ebd.: 97). Im Artikel XI wird deutlich, dass de Gouges nicht daran denkt, als Staatsbürgerin auf ihre Mutterrechte und -pflichten zu verzichten.

Kommen wir zum Begriff der Gleichheit zurück. Eine rechtlich gesicherte Gleichheit muss nicht Angleichung bedeuten. Die Realisierung der Gleichheit schafft erst die Möglichkeit für neue Formen der Beziehungen zwischen Männern und Frauen. Diese Interpretation, die auf eine Abschaffung des Patriarchats hinausläuft, sieht in der Erklärung de Gouges' nicht einfach eine Menschenrechtserklärung, die den Frauen mehr Demokratie bringt. Es wird auf einen anderen grundlegenden Widerspruch bürgerlicher Rechtsverfassung hingewiesen, „auf den Widerspruch zwischen befriedeter Gewalt im Gewaltmonopol des Staates und privater Willkür und Gewalt in den Beziehungen zwischen Männern und Frauen – unter dem Schein des Eherechts oder im ‚rechtsfreien Raum‘ der Intimität“ (Gerhard 1990a: 71).

Der eigentliche Skandal der Rechtsauffassung der damaligen Zeit besteht für Maihofer (1988: 84) darin, „dass die Reduktion der Frau auf ihre Geschlechtlichkeit erstens zur Grundlage wird, die Frau in moralischer und intellektueller Hinsicht als defizitär zu behaupten und dies wiederum zur Legitimation wird, ihr zweitens die Menschen- und Bürgerrechte abzuspochen, dass also aus einer geschlechtlichen Differenz eine allgemein-menschliche Defizienz und eine gesellschaftliche und rechtliche Ungleichheit wird.“ Es gibt jedoch auch Autoren, die der Meinung sind, dass eine politische Beteiligung der Frauen etwa im Erziehungs- und Sozialwesen, Bereiche, die meist als „weiblich“ angesehen waren, denkbar gewesen wäre (vgl. Menzel 1994: 84; Harten 1988: 96-98).

Was zeichnet nun den Text von Olympe de Gouges im Vergleich zu anderen Texten derselben Zeit wie z. B. von Mary Wollstonecraft aus? Dazu nur eine mögliche Sichtweise: „Während bei Wollstonecraft aus der natürlichen Ungleichheit der Anspruch auf gesellschaftliche Gleichheit erwächst, entspringt bei de Gouges aus der natürlichen Gleichheit eine bedingte Überlegenheit der Frauen, die die widerrechtlich herrschenden Männer zumindest ‚an Schönheit wie Mut im Ertragen der Mutterschaft‘ übertreffen (Holland-Cunz 2003: 25). De Gouges lehnt sich bewusst an die Vorlage der Menschenrechtserklärung von 1789 an. Ihre Erklärung ist nicht frauenspezifisch, sondern gültig für alle Menschen. Sie ist kein weiblicher Gegenentwurf zu Menschenrechtserklärung, sondern vielmehr eine Radikalisierung dieser Erklärung, gerade auch im Bereich des Privatlebens (Flossmann 2006: 75).

6. Ausblick

In der Spätphase der Französischen Revolution und unter der Herrschaft Napoleons wurden zahlreiche Reformen zurückgenommen. Dazu gehörte etwa das Recht auf Scheidung, das zunächst erlaubt, dann verboten und erst später wieder eingeführt wurde. Desgleichen beschloss der Konvent im April 1793, dass Kinder, Geisteskranke, Minderjährige, Frauen und Kriminellen keine Bürgerrechte zugesprochen werden dürften (Hassauer 1988: 279). Im Oktober 1793 wurden die feministischen Clubs geschlossen. 1795 untersagte der Konvent den Frauen die Teilnahme an politischen Versammlungen. Unter dem Konsulat Napoleons wurde den Frauen schließlich im März 1800 verboten, die Kokarde, das Insignium der Revolution, zu tragen.²³ Damit waren die Frauen nun auch symbolisch aus dem Imaginären des öffentlichen Raums ausgeschlossen (Hassauer 1988: 279). Und im *Code civil* von 1804 heißt es: „Der Mann ist seiner Frau Schutz, die Frau ihrem Mann Gehorsam schuldig“ (zit. nach Foljanty 2006: 32).

Als Fazit der Rolle der Frauen in der Französischen Revolution hält Hassauer (1988: 280) fest: „Die feministische Öffentlichkeit der Revolution stand immer nur auf geborgtem politischen Boden, solange sie instrumentalisierbar war. Der politische Status dieser revolutionären Frauenbewegung, ihre institutionelle Kohärenz, ist stets prekär geblieben. Das Terrain war nur vorübergehend und nur unter bestimmten Bedingungen für die Frauen geräumt worden“. Was die Frage des Wahlrechts anbelangt, so war die Geschichte ohnehin wechselhaft; ein allgemeines Wahlrecht war auch für de Gouges aller Wahrscheinlichkeit nach nicht vorstellbar. Sie forderte zwar uneingeschränkte Gleichheit für die Frauen; die Bürgerrechte sollten jedoch nur für eine Minderheit von Frauen gelten (Burmeister 1999: 65). Es sollte noch sehr lange dauern, bis das Frauenwahlrecht eingeführt wurde (1919 in Deutschland und auch u.a. in Luxemburg. In Frankreich erhielten die Frauen erst 1944 das Wahlrecht. 1945 konnten sie sich erstmals an nationalen Wahlen beteiligen).²⁴

Da die Forderungen de Gouges' auf verschiedenen Ebenen interpretiert werden können, ist nicht zu erwarten, dass eine lineare Entwicklung ihres Texts bis zur heutigen Zeit rekonstruiert werden kann. Welche der Ebenen soll man verfolgen? Wenn feministische Historikerinnen/Historiker die Rolle Olympe de Gouges' so stark betonen, welche Olympe meinen sie: diejenige, die Egalitätsforderungen aufstellte oder diejenige, die Frauen- über Männerrechte stellte? Die Interpretation ist also offen, was nicht zuletzt daran liegt, dass de Gouges in ihrem Werk verschiedene Akzente gesetzt hat. Es kommt also darauf an, was man hervorheben bzw. weglassen will. An ihrer herausragenden Rolle im Kampfe für Frauenrechte besteht allerdings kein Zweifel.

Die Frage bleibt, in welchem Maße die Frauenbewegungen des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sich auf de Gouges berufen haben. Es ist anzunehmen, dass die deutschen Frauen in den 1840er Jahren die Erklärung de Gouges' nicht gekannt haben, schließlich wurde nie auf sie referiert (Schröder 1979: 22). Sie wurde erst wieder am Ende des 19. Jahrhunderts in der Frauenbewegung zitiert (Gerhard 1997: 520) und breit erst nach den 1960er Jahren rezipiert. Es ist folglich sowohl ein Bildungs- als auch technisches Reproduktionsproblem, welche dazu geführt hat, dass de Gouges' Text in der Frauenbewegung kaum genutzt wurde oder in sie eingegangen ist.

Wie wird man de Gouges gerecht? Zunächst fällt die Radikalität der Forderungen, aber auch der Sprache dieser Frau mit einer ungewöhnlichen Biografie auf (Schröder 1979: 9).

Sie forderte das Recht auf Gleichheit, aber auch das Recht auf Gleichheit in der Differenz (Gerhard 1997: 520): „Eine Gleichheit, deren Maß nicht „Männlichkeit“ ist, eine Freiheit, die die Freiheit der anderen nicht als Schranke, sondern als Bereicherung erfährt, und möglicherweise Schwesterlichkeit als bisher nicht durch Macht korrumpiertes Modell für eine neue gesellschaftliche Solidarität“ (Gerhard 1990a: 202, zit. in Menzel 1994: 175 f.). Ihr großes Verdienst liegt darin, aufgezeigt zu haben, dass die Menschenrechte in der damaligen Zeit in erster Linie als Männerrechte interpretierbar waren.

Warum soll man sich heute noch mit de Gouges beschäftigen? Eines der Hauptthemen der heutigen Diskussion ist die Unterscheidung zwischen Forderungen nach Gleichheit oder nach Anerkennung der Differenz der Frauen (auch wenn das manchmal bestritten wird, so etwa Karen Offen (2000: 404): „*The formulation ‚equality‘ versus ‚difference‘ (...) is not only unfortunate, but altogether unhelpful when it comes to understand the issues historically*“).²⁵ Einmal schließen Gleichheit und Differenz einander aus, ein anderes Mal verweisen sie aufeinander.²⁶ Diese Gegenüberstellung wurde schon vor 200 Jahren diskutiert und de Gouges ist ein gutes Beispiel dafür.

War die Sackgasse, in die sie mit ihren Forderungen lief, nicht vorgezeichnet? De Gouges machte in der Präambel ihrer Erklärung aus der Unterlegenheit eine Überlegenheit der Frau; das bedeutet aber nicht automatisch eine Unterordnung des Mannes (Burmeister 1999: 72). Ob aber nicht Gleichheit, sondern Harmonie ihr eigentliches Schlagwort war (ebd.: 73), kann diskutiert werden; in der Vorrede spricht sie z.B. von einem „harmonischen Miteinander“. De Gouges setzte ihre Frauenrechtserklärung nicht neben, sondern über die Menschenrechtserklärung. Sie stellte in überspitzter Form fest, dass es den Frauen unter dem *Ancien Régime* besser ging als während der Revolution. Sie sah auf dem Gebiet der Gleichberechtigung keinen Bruch der Revolution mit dem *Ancien Régime*. Wenn man das alles zusammen nimmt, kann man

zur Schlussfolgerung kommen, dass de Gouges eigentlich nur verlieren konnte. Das rechtfertigt ihre Verurteilung natürlich nicht im Geringsten. Dass ihre Hinrichtung Ausdruck von Staatsterror war, ist offensichtlich.

Wenn wir den Ausblick von 1791 bis heute wagen, dann bleibt die Feststellung, dass trotz alledem das Substrat der Gesellschaft noch immer das Patriarchat ist. Patriarchalische Strukturen sind zäh. Mentalitäten ändern sich sehr langsam und sind auch nicht per Gesetz oder Verfassung zu dekretieren. Auf der anderen Seite sind die vielfältigen Anstrengungen der letzten Jahrzehnte *in puncto* Frauenrechte natürlich nicht umsonst gewesen. Diese Entwicklung in der „langen Dauer“ zu kontextualisieren, ist die Aufgabe der Geschichtswissenschaft und ihr Beitrag zum Thema. Frauen müssen um ihre Rechte kämpfen, das ist eine der Lektionen der letzten 200 Jahre, der Perspektivenwechsel vom Thema Gleichheit zum Thema Freiheit bei den verschiedenen Frauenbewegungen ist eine andere Erkenntnis (Holland-Cunz 2003: 12).

Menschenrechte haben weiterhin ein Geschlecht. Noch allzu oft meint man Männerrechte, wenn man von Menschenrechten spricht. „Die Frau war Mensch, wenn es um Pflichten und Unannehmlichkeiten ging, sie war ein Nichts, wenn es um Rechte ging“ (Flossmann 2006: 79). Noch allzu oft besteht die Auffassung, es genüge, den Terminus „Menschenrechte“ schlicht um das Wort „Frauenrechte“ zu ergänzen. So wird „die alte Asymmetrie fortgesetzt, die das Männliche sprachlos im Allgemeinen aufgehen ließ und das Weibliche als Sonderfall vom Allgemeinen, vom Menschlichen abspaltete“ (Hassauer 1990: 334). Dass dies heute nicht mehr ohne weiteres möglich ist, wenn es auch immer noch viel zu oft geschieht, ist eines der Verdienste von Olympe de Gouges. Ihr politischer Kampf um Gleichberechtigung gekoppelt mit feierlichen Appellen an Männer und Frauen, sie dabei zu unterstützen, ist beispielhaft. Ihre Wiederentdeckung ist mehr als überfällig.

Anmerkungen

- 1 Für kritische Anmerkungen und Hinweise danke ich recht herzlich Tessa Debus, Norbert Franz, Sonja Kmec und Thomas Kolnberger.
- 2 Ich gehe also nicht auf andere wichtige Werke ein, wie z.B. die ein Jahr später, also 1792 erschienenen Texte „A Vindication of the Rights of Woman“ von Mary Wollstonecraft (2001) und „Über die bürgerliche Verbesserung der Weiber“ von Theodor Gottlieb von Hippel (1977).
- 3 Die ehemalige französische Präsidentschaftskandidatin Ségolène Royal äußerte während des Wahlkampfes 2007 den Wunsch, die Überreste Olympe de Gouges' im Panthéon beizusetzen. Damit griff sie eine Idee auf, die spätestens seit 1989 diskutiert wurde. Dass die Guillotinierten in Massengräbern verscharrt wurden, diese Beisetzung also symbolischen Charakter hätte, tut nichts zur Sache.

- 4 Die Theorie des Feminismus wird kein Thema sein: vgl. hierzu als Einstieg die von Platon und Aristoteles bis zu Luce Irigaray und Judith Butler reichenden Texte in: Doyé 2002.
- 5 Vgl. dazu Blanc 1981. Darüber hinaus vgl. dazu die verbesserte und erweiterte 2. Auflage von 1989 sowohl in deutscher wie französischer Sprache (1989a; 1989b). In der neusten Auflage, die 2003 unter einem anderen Titel erschien (Blanc 2003), ist das Kapitel über Frauenrechte nicht mehr enthalten.
- 6 Siehe jedoch in jüngster Zeit eine Serie von Artikeln im „Le Monde diplomatique“, November 2008, eine Tagung organisiert von derselben Monatsschrift am 14. und 15. November 2008 und ein Roman von Caroline Grimm (2009). Vgl. auch Anne Cova (2009), eine Sammlung von Artikeln US-amerikanischer Historikerinnen mit dem Ziel, sie einem französischem Publikum näherzubringen (aktualisierte Version der amerikanischen Auflage 2006 unter dem Titel: Comparative Women's History: New Approaches).
- 7 Zu Rousseau siehe auch Flossmann 2006: 60-65.
- 8 Vgl. dazu ausführlich: Höfer/Keilhauer 1996; Hassauer 1988: 273 ff.; Burmeister 1999: 42 ff., Viennot 2008: 260-267.
- 9 Der Begriff „systematische Leerstelle“ wird bei Menzel (1994: 65) aufgegriffen. In Anmerkung 26 heißt es: „Der Ausdruck ‚systematische Leerstelle‘ drückt m.E. in zwei Worten ein ganzes Programm der ‚systematischen‘ Verdrängung der Frau nicht nur aus dem Öffentlich-Gesellschaftlichen aus, sondern auch aus dem Blick des Mannes selbst. Es zeigt die Unfähigkeit des Mannes, sich die Frau als real gleichberechtigtes Gegenüber vorzustellen“.
- 10 Die negative Sicht findet man u.a. noch bei Viennot (2008: 363): „Le bilan des Lumières s'avère donc bien sombre du point de vue des rapports entre femmes et hommes.“ Siehe zur neueren, differenzierteren Sicht das empfehlenswerte Werk von Knott/Taylor (2007), darin Kate Soper: „... one might now more reasonably view the legacy of Revolution and Enlightenment to feminism as a ‚glass half full‘ in a reversal of the ‚half empty‘ verdict that has dominated writings on women and revolutionary citizenship in the 1980s and 1990s“ (Soper 2007: 708).
- 11 Hassauer 1988: 273; zum cartesianischen Feminismus ausführlich Flossmann 2006: 45-54.
- 12 Zitiert u.a. in Schröder 1979: 56; Maihofer 1988: 82; Menzel 1994: 68.
- 13 Es sei darauf hingewiesen, dass natürlich auch Männer diese Sorge teilten.
- 14 Vgl. Michalik 1990. Zur frauenspezifischen Dimension der Revolution siehe auch Flossmann 2006: 71-73.
- 15 Zur Biographie von Olympe de Gouges vgl. Blanc 1981; Mousset 2007; Jaume 1989: 195 ff.; Martin 2008: 95-97.
- 16 Sollte sie zu Beginn der Revolution Royalistin gewesen sein, dann moderat, vgl. Hassauer 1998: 260.
- 17 Vgl. Blanc 1981: 199, zit. in: Hassauer 1988: 261f.; Menzel 1994: 77; Gerhard (1990b: 333).
- 18 Vgl. Burmeister (1999: 45); zur Aufklärung als Kodifikationszeitalter auch Flossmann (2006: 55-108).
- 19 Vgl. Artikel VI: „Das Gesetz muss Ausdruck des Gesamtwillens sein“ (Burmeister 1999: 161); das heißt, es war es bisher nicht; Art. XVI. „Die Verfassung ist null und nichtig, wenn nicht die Mehrheit der Individuen, die die Nation bilden, an ihrer Ausarbeitung mitgewirkt hat“ (ders.: 163); dies stellt also die Verfassung, die kurz vor der Erklärung der Frauenrechte angenommen wurde, als ungültig dar.
- 20 Vgl. Burmeister 1999: 5 f. In diesem Buch finden sich auch historische Belege dafür, dass die

- Erklärung von 1789 sich nicht nur auf Männer bezogen hat; siehe jedoch die gegenteilige Auffassung u.a. bei Gerhard 1997.
- 21 Ausführlich bei Burmeister 1999: 78-104; Gerhard 1990a: 52-69, dort auch im Anhang eine Gegenüberstellung der Texte von 1789 und 1791 (ders.: 263-269).
- 22 Maihofer, zit. in Menzel 1994: 76; auch Hassauer 1990: 323.
- 23 Vgl. Hassauer 1988: 279; zum Kokardenstreit auch Petersen 1990: 71-73.
- 24 Bei der Diskussion um das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wurde die Gleichberechtigung nur auf Druck der SPD-Abgeordneten Elisabeth Selbert eingeführt (Maihofer 1988: 87; Foljanty 2006: 78; Gerhard 1990b: 361-364): „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ (Art. 3 II 1 GG). Im Grundsatzausschuss des Parlamentarischen Rates hatte es zunächst geheißen: „Männer und Frauen haben dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten“ zitiert in Foljanty (2006: 78), siehe auch Maihofer (1988: 87). Anpassungen der einzelnen Rechtsbestimmungen an das Grundgesetz erfolgten erst im Laufe vieler Jahre.
- 25 Zu den zentralen Debatten feministischer Theorien ein Überblick bei Foljanty (2006: 59-65) zu Sex und Gender, Gleichheit und Differenz, zu Öffentlich/Privat Boyd und Kvanda (2008), wo die strikte binäre Trennung Public/Private in Frage gestellt wird.
- 26 Vgl. Gerhard 1999: 194; zum Thema aus der Sicht der Rechtsproblematik: ebd.: 194-199.

Literatur

- Agosin, Marjorie (Hrsg.) 2001: *Women, Gender, and Human Rights. A Global Perspective*, New Brunswick.
- Ainetter Brautigam, Christine 2002: *International Human Rights Law: The Relevance of Gender*, in: Benedek, Wolfgang et al. (Hrsg.): *Human Rights of Women. International Instruments and African Experience*, London, S. 3-29.
- Andriantsimbazovina, Joël et al. (sous la direction de) 2008: *Dictionnaire des droits de l'homme*, Paris.
- Blanc, Olivier 1981: *Olympe de Gouges*, Paris.
- Blanc, Olivier 1989a: *Une femme de libertés. Olympe de Gouges*, Paris (édition revue et augmentée).
- Blanc, Olivier 1989b: *Olympe de Gouges*, Wien.
- Blanc, Olivier 2003: *Marie-Olympe de Gouges. Une humaniste à la fin du XVIIIe siècle*, ohne Ort.
- Boyd, Diane E./Kvanda, Marta (Hrsg.) 2008: *Everyday Revolutions. Eighteenth-Century Women Transforming Public and Private*, Newark.
- Burmeister, Karl Heinz 1999: *Olympe de Gouges. Die Rechte der Frau 1791*, Bern/Wien.
- Christadler, Marieluise (Hrsg.) 1980: *Freiheit, Gleichheit, Weiblichkeit. Aufklärung, Revolution und die Frauen in Europa*, Opladen.
- Cova, Anne 2009: *Histoire comparée des femmes. Nouvelles approches*, Lyon.
- Davis, Natalie Zemon/Farge, Arlette (Hrsg.) 1991: *Histoire des femmes en Occident*, tome 3, Paris.
- Doyé, Sabine et al. 2002 (Hrsg.): *Philosophische Geschlechtertheorien. Ausgewählte Texte von der Antike bis zur Gegenwart*, Stuttgart.

- Duhet, Paule-Marie (présenté par) 1971: *Les femmes et la Révolution 1789-1794*, Paris.
- Ferrand, Jérôme, Hugues Petit (Hrsg.) 2003: *Fondations et naissances des droits de l'homme. L'odyssée des droits de l'homme, Tome 1*, Paris.
- Flossmann, Ursula 2006: *Frauenrechtsgeschichte. Ein Leitfaden für den Rechtsunterricht*, Linz.
- Foljanty, Lena/Lembke, Ulrike (Hrsg.) 2006: *Feministische Rechtswissenschaft. Ein Studienbuch*, Baden-Baden.
- Furet, François/Ozouf, Mona 1988: *Dictionnaire critique de la Révolution française*, Paris.
- Gerhard, Ute 1990a: *Gleichheit ohne Angleichung. Frauen im Recht*, München.
- Gerhard, Ute et al. (Hrsg.) 1990b: *Differenz und Gleichheit. Menschenrechte haben (k)ein Geschlecht*, Frankfurt/M.
- Gerhard, Ute (Hrsg.) 1997: *Frauen in der Geschichte des Rechts. Von der Frühen Neuzeit bis zur Gegenwart*, München.
- Gerhard, Ute 1999: *Menschenrechte sind Frauenrechte – Alte Fragen und neue Ansätze feministischer Rechtskritik*, in: von Behr, Benita et al. (Hrsg.): *Perspektiven der Menschenrechte*, Frankfurt/M., S. 189-217.
- Gordon, Lyndall 2006: *Vindication. A Life of Mary Wollstonecraft*, London.
- Grienberger, Regine 2003: *Und sagte kein einziges Wort. Menschenrechtsverletzungen an Frauen*, in: Kössler, Ariane et al. (Hrsg.): *Menschenrechte im interdisziplinären Dialog*, Bonn, S. 147-161.
- Grimm, Caroline 2009: *Moi, Olympe de Gouges*, Paris.
- Haechler, Jean 2001: *Le règne des femmes 1715-1793*, Paris.
- Harten, Hans-Christian/Harten, Elke 1988: *Frauen – Kultur – Revolution: 1789-1799*, Pfaffenweiler.
- Hassauer, Friederike 1988: *Gleichberechtigung und Guillotine: Olympe de Gouges und die feministische Menschenrechtserklärung der Französischen Revolution. Eine Fallstudie in programmatischer Absicht*, in: Becher, Ursula A. J./Rüsen, Jörn (Hrsg.): *Weiblichkeit in geschichtlicher Perspektive*, Frankfurt/M., S. 259-291.
- Hassauer, Friederike 1990: *Weiblichkeit – der blinde Fleck der Menschenrechte?* in: Gerhard, Ute et al. (Hrsg.) 1990b: *Differenz und Gleichheit. Menschenrechte haben (k)ein Geschlecht*, Frankfurt/M., S. 320-337.
- Heuer, Jennifer Ngaire 2005: *The Family and the Nation. Gender and Citizenship in Revolutionary France 1789-1830*, Ithaca/London.
- Höfer, Anette/Keilhauer, Annette 1996: *Art. „Femme“*, in: Reichhardt, Rolf/Lüsebrink, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Handbuch politisch-sozialer Grundbegriffe in Frankreich 1680-1820*, Heft 16-18, München, S. 9-83.
- Holland-Cunz, Barbara 2003: *Die alte neue Frauenfrage*, Frankfurt/M.
- Hufton, Olwen 1981: *Weiblicher Alltag. Die Schattenseite der Französischen Revolution*, in: Honnegger, Claudia/ Heintz, Bettina (Hrsg.): *Listen der Ohnmacht. Zur Sozialgeschichte weiblicher Widerstandsformen*, Frankfurt/M., S. 138-159.
- Hunt, Lynn 1996: *The French Revolution and Human Rights. A Brief Documentary History*, Boston/New York.
- Jaume, Lucien 1989: *Les déclarations des droits de l'homme (Du débat 1789-1793 au Préambule de 1946)*, Paris.
- Knott, Sarah/Taylor, Barbara (Hrsg.) 2007: *Women, Gender and Enlightenment*, Basingstoke.

- Maihofer, Andrea 1988: Die Menschenrechte haben kein Geschlecht? Ein Plädoyer für ihre Reformulierung, in: *Vorgänge*, Jg. 27, H. 4, S. 79-92.
- Martin, Jean-Clément 2008: *La révolte brisée. Femmes dans la Révolution française et l'Empire*, Paris.
- Menzel, Birgit 1994: *Frauen und Menschenrechte. Geschichtliche Entwicklung einer Differenz und Ansätze zu deren Beseitigung*, Frankfurt/M.
- Michalik, Kerstin 1990: *Der Marsch der Pariser Frauen nach Versailles am 5. und 6. Oktober 1789. Eine Studie zu weiblichen Partizipationsformen in der Frühphase der Französischen Revolution*, Pfaffenweiler.
- Morin-Rotureau, Evelyne (sous la direction de) 2003: *1789-1799: combats de femmes. Les révolutionnaires excluent les citoyennes*, Paris.
- Mousset, Sophie 2007: *Olympe de Gouges et les droits de la femme*, Paris.
- Offen, Karen 2000: *European Feminisms 1700-1950. A Political History*, Stanford.
- Petersen, Susanne 1990: *Frauidifferenzen in der Revolution*, in: Gerhard, Ute et al. (Hrsg.) 1990b: *Differenz und Gleichheit. Menschenrechte haben (k)ein Geschlecht*, Frankfurt/M., S. 68-74.
- Priester, Karin 2002: *Mary Wollstonecraft. Ein Leben für die Frauenrechte*, München.
- Sapiro, Virginia 1992: *A Vindication of Political Virtue. The Political Theory of Mary Wollstonecraft*, Chicago.
- Schröder, Hannelore (Hrsg.) 1979: *Die Frau ist frei geboren. Texte zur Frauenemanzipation. Band 1: 1789 bis 1870*, München.
- Schweitzer, Stefanie/Schlemer, Sabine/Greverath, Andreas 1979: *Die Forderung der Frauen nach Gleichberechtigung in der französischen Revolution*, in: Kuhn, Annette/Schneider, Gerhard (Hrsg.): *Frauen in der Geschichte*, Düsseldorf, S. 153-168.
- Sepinwall, Alissa G. 2008: *L'abbé Grégoire et la Révolution française. Les origines de l'universalisme moderne*, Bécherel.
- Soper, Kate 2007: *Feminism and Enlightenment Legacies*, in: Knott, Sarah/Taylor, Barbara (Hrsg.): *Women, Gender and Enlightenment*, Basingstoke, S. 705-715.
- Steinbrügge, Lieselotte 1990: *Wer kann die Frauen definieren? Die Debatte über die weibliche Natur in der französischen Aufklärung*, in: Gerhard, Ute et al. (Hrsg.) 1990b: *Differenz und Gleichheit. Menschenrechte haben (k)ein Geschlecht*, Frankfurt/M., S. 224-240.
- Studer, Brigitte 2006: *Geschlechtergeschichte heute – Konzeptuelles und Konkretes. Die Ein- und Ausbürgerung durch Eheschließung*, Konstanz.
- Taylor, Barbara 2003: *Mary Wollstonecraft and the Feminist Imagination*, Cambridge.
- van Kley, Dale 1994 (Hrsg.): *The French Idea of Freedom. The Old Regime and the Declaration of Rights of 1789*, Stanford.
- Viennot, Eliane 2008: *La France, les femmes et le pouvoir. Les résistances de la société (XVIIe-XVIIIe siècle)*, Paris.
- von Behr, Benita/Huber, Laura/Kimmi, Andrea/Wolff, Manfred (Hrsg.) 1999: *Perspektiven der Menschenrechte*, Frankfurt/M.
- von Hippel, Theodor Gottlieb 1777 (1793): *Über die bürgerliche Verbesserung der Weiber*, Frankfurt/M.
- Wiesner, Merry E. 1993: *Women and Gender in Early Modern Europe*, Cambridge.
- Wollstonecraft, Mary 2001 (1792): *A Vindication of the Rights of Woman*, New York.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Gleichstellung

Uta Klein

Gleichstellungs- politik in der EU

Die Gleichstellungspolitik der Europäischen Gemeinschaft stellt den am weitesten entwickelten Bereich der Sozialpolitik dar; sie gilt als Erfolgsmodell der europäischen Sozialpolitik. Gleichzeitig wird sie in der deutschen Diskussion recht wenig zur Kenntnis genommen und die Informationen über das „Gendergemeinschaftsrecht“, über dessen Durchsetzung und Wirkungsweise, aber auch über spezifische Maßnahmen der Europäischen Union zum Abbau der Benachteiligung der Frauen, sind gering.

Diese Lücke füllt das vorliegende Buch. Es führt ein in politik- und rechtswissenschaftliche Grundlagen sowie in soziologische Fragestellungen des Themas. Es wirft einen kritischen Blick auf die Gleichstellungspolitik, stellt Errungenschaften und Fortschritte, aber auch Beschränkungen und Blockaden dar. Es richtet sich an Studierende und Lehrende, aber auch an diejenigen, die im Bereich der Frauen- und Gleichstellungspolitik arbeiten, sei es in Unternehmen, in Behörden, in Hochschulen oder in anderen Institutionen.

978-3-89974256-7, 160 S., € 9,80



www.wochenschau-verlag.de

HINTERGRUND

Thomas Hoffmann

Menschenrechte, Demokratie und globale Gerechtigkeit: Das Selbstmissverständnis der „liberalen Entschuldigung“¹

Im Januar 2000, als Condoleezza Rice noch Professorin der Politikwissenschaften an der Stanford University war, veröffentlichte sie in *Foreign Affairs* einen Artikel, der den bemerkenswerten Satz enthielt: „*American values are universal*“.² Solche Behauptungen wecken Misstrauen. Und dieses Misstrauen scheint nicht unberechtigt, führt man sich die US-Außenpolitik vor Augen, die in den vergangenen Jahren unter der Präsidentschaft von George W. Bush exekutiert wurde. Aber auch in begrifflicher Hinsicht kann eine solche Aussage Unbehagen hervorrufen. Denn sobald man sich fragt, worin die buchstäbliche Bedeutung dessen bestehen könnte, was Condoleezza Rice behauptet hat, stößt man auf eine recht grundlegende Begriffsverwirrung.

Ich werde mich nachfolgend dieser Verwirrung widmen. Aber mein Hauptinteresse gilt dabei weniger den neokonservativen Ansichten von Frau Rice. Im Vordergrund meiner Ausführungen wird vielmehr die angstvolle Reaktion stehen, die eine Meinung, wie diejenige von Rice, bei liberalen Intellektuellen westlicher Provenienz auslösen kann. Der Hauptgedanke meiner nachfolgenden Ausführungen besagt, dass nicht nur Rices Meinung, amerikanische Werte seien universell, eine Begriffsverwirrung darstellt, sondern dass auch eine bestimmte liberale Reaktion auf derartige Meinungen sich einer korrespondierenden Verwirrung schuldig macht. Diese angstvolle Reaktion westlicher (Sozial-)Liberaler bezeichne ich als „Haltung der *liberalen Entschuldigung*“.³ Diese Haltung läuft letztlich darauf hinaus, dass Liberale nicht mehr diejenigen Gehalte mit uneingeschränktem Wahrheitsanspruch vertreten können, die sie nun einmal für wahr halten. Wenn wir uns jedoch das begriffliche Missverständnis klarmachen, das in der Behauptung von Condoleezza Rice steckt, dann – so meine These – werden wir auch erkennen, dass wir nicht mehr nach *Entschuldigungen* dafür suchen müssen, dass wir liberale Gehalte meinen und behaupten, d.h. einen kontexttranszendierenden – universellen – Anspruch auf die Wahrheit oder Richtigkeit dieser Gehalte erheben.

Trifft dies zu, so die weiterführende These, für die ich gegen Ende meiner Ausführungen argumentieren werde, folgt daraus nicht nur, dass westliche Liberale sich von einer falsch verstandenen Vorsicht verabschieden können und müssen. Vielmehr folgt daraus auch, dass wir eine bestimmte Verpflichtung anerkennen müssen, sofern wir nicht einen rein ökonomisch ausgerichteten Neo-Liberalismus vertreten, sondern einen politischen Liberalismus.

Basale Bestandteile eines solchen politischen Liberalismus – so wie ich ihn verstehe – sind u.a. die republikanische Idee der Volkssouveränität, die Einhaltung der Menschenrechte, die Trennung von öffentlicher und privater Sphäre (mit besonderem Schutz letzterer) und die Idee einer *sozialen* Demokratie, die von dem Erfordernis fairer Chancengleichheit und gewisser Prinzipien distributiver Gerechtigkeit ausgeht. Vertritt man als Liberaler hinsichtlich heimischer Gesellschaften die Ansicht, dass Prinzipien distributiver Gerechtigkeit notwendig sind für ein gedeihliches und gerechtes Zusammenleben und hat man die Haltung der *liberalen Entschuldigung* überwunden, so ist man – wie ich argumentieren werde – auch auf die Idee einer distributiven globalen Gerechtigkeit und ihrer möglichst wirksamen Umsetzung verpflichtet.

1. Der explizite kulturelle Relativismus

Die am wenigsten sophistische bzw. die schlichteste Form einer typischen Haltung der liberalen Entschuldigung bilden all diejenigen Positionen, die wir als „*Ansätze eines expliziten kulturellen Relativismus*“ zusammenfassen können.⁴ Solche Ansätze sind heutzutage unter westlichen Intellektuellen sehr populär. Wir finden sie im Feuilleton, im Theater, in Fernseh- und Parteiprogrammen, in wissenschaftlichen Aufsatzsammlungen und in philosophischen Seminaren. Mitunter könnte man den Eindruck gewinnen, derartige Ansichten seien es, die eine wahrhafte – weil kritisch reflektierte – Liberalität ausmachen.⁵

In Ansätzen eines expliziten kulturellen Relativismus wird aus dem angeblich bestehenden empirischen Faktum eines weit reichenden Pluralismus ethisch-moralischer Überzeugungen und lokal tradierter Gepflogenheiten der Schluss gezogen, dass entsprechende Werte auch nur partikulare Geltung haben können. Die in einer jeweiligen Kultur von ihren Mitgliedern als verbindlich betrachteten Werte, die entsprechenden handlungsleitenden Überzeugungen und auch ihre *Begründungen* sind demnach immer nur gültig und verbindlich in Relation zu den tradierten Gepflogenheiten der jeweiligen Kultur – gleich, was die betreffenden Werte, Überzeugungen und Begründungen besagen und wie material reichhaltig sie formuliert sind oder nicht.⁶

Erhebt man als Vertreter einer bestimmten Kultur einen universellen Wahrheitsanspruch auf einen bestimmten Gehalt, so erhebt man offensichtlich einen kontexttranszendierenden Anspruch, der besagt, dass dieser Gehalt in allen Kulturen bzw. jenseits aller spezifischen kulturellen Gepflogenheiten Geltung besitzt. Damit jedoch, so der Kulturrelativist, macht man sich des *Kulturimperialismus* schuldig, da man unberechtigterweise das Paradigma der eigenen Kultur absolut setzt und blind ist gegenüber der kulturbedingten Relativität der eigenen Werte, Überzeugungen und Begründungen.

Da der Liberalismus offenkundig eine Weltanschauung oder Ideologie ist, die dem Kulturkreis der aufgeklärten westlichen Moderne entstammt, macht sich der westliche Liberale daher des Kulturimperialismus schuldig, wenn er seine liberale Position mit einem universellen Wahrheitsanspruch vertritt. Deshalb dürfen wir zwar für uns eine möglichst liberale Gesellschaft anstreben. Aber wir dürfen nicht einfach danach streben, dass alle Menschen weltweit in möglichst liberalen Gesellschaften leben. Ja, wir dürfen im Grunde nicht einmal *meinen*, dass dies so sein sollte, so das Ergebnis der kritischen Selbstreflexion, zu dem liberale Vertreter eines Ansatzes des expliziten kulturellen Relativismus kommen.

Diese schlichteste Form einer typischen Haltung der *liberalen Entschuldigung* beruht gewiss auf einer Reihe impliziter wahrheitstheoretischer, erkenntnistheoretischer und ontologischer Prämissen, die antirealistischen Überlegungen entstammen. Aber diese Prämissen werde ich hier nicht weiter thematisieren, denn mir geht es jetzt um die ganz praktische Ebene dieser schlichtesten Form der *liberalen Entschuldigung*.

Wenn wir uns fragen, wie man als Intellektueller, der den Liberalismus im heimischen Fall gutheißt, zu den eben skizzierten kulturrelativistischen Ansichten gelangt, so scheint mir die Ursache vor allem in Folgendem zu bestehen:

Offensichtlich sind (sozial-)liberale Intellektuelle westlicher Provenienz von der Angst getrieben, dass das Erheben eines universellen Wahrheitsanspruchs auf die Grundgedanken des politischen Liberalismus, letztlich auf das hinausliefere, was Condoleezza Rice mit der eingangs zitierten Behauptung so unumwunden zu Protokoll gibt. Die Angst, die westliche Liberale beschleicht und die sie in einen rohen Kulturrelativismus treiben kann, scheint die zu sein, dass das Eintreten für die weltweite Umsetzung der Idee der liberalen Demokratie und der Menschenrechte unter der Hand nichts anderes wäre, als das, was sich die Neo-Konservativen so frank und frei auf die Fahne schreiben: nämlich die bloße machtpolitisch motivierte, internationale Durchsetzung des eigenen heimischen Politik-, Gesellschafts- und Kulturverständnisses, samt der ihm zu Grunde liegenden Werte.⁷

Dieser dunkle Verdacht gegen sich selbst führt den westlichen Liberalen aber nun geradewegs in ein Dilemma. Entweder wird er von dem einen Horn aufgespießt, indem er sich gezwungen sieht, anstelle des politischen Liberalismus', selbst einen neo-konservativen Realismus hinsichtlich staatlicher Außenpolitik zu vertreten. Oder das andere Horn des Dilemmas erwischt ihn, wenn er die Haltung der *liberalen Entschuldigung* einnimmt und somit den universellen Wahrheitsanspruch auf die Grundgedanken des politischen Liberalismus aufgibt. Die einzige Wahl, die ihm anscheinend bleibt, ist die zwischen einer realistischen Scilla und einer relativistischen Charibdis.

2. Rawls' sophistische Variante der „liberalen Entschuldigung“

John Rawls' Ausführungen in seiner letzten großen Veröffentlichung *The Law of Peoples* (Rawls 2002) könnte man als Versuch betrachten, eine dritte Position des internationalen Umgangs aufzuzeigen, mit der man zwischen dem realistischen und dem relativistischen Horn hindurchsegeln und so das Dilemma umschiffen kann.

Rawls' erklärtes Ziel in *The Law of Peoples* ist es, zu zeigen, dass sowohl liberale Völker als auch nicht liberale Völker seiner „realistischen Utopie“⁸ eines Rechts der Völker zustimmen würden. Dabei unterscheidet Rawls zunächst zwischen fünf Arten von Kollektivsubjekten, nämlich zwischen: (1) vernünftigen liberalen Völkern, (2) achtbaren Völkern, (3) Schurkenstaaten, (4) durch ungünstige Umstände belasteten Gesellschaften und (5) wohlwollenden absolutistischen Gesellschaften (vgl. Rawls 2002: 2). Die für unser Problem der *liberalen Entschuldigung* interessante Kategorie von Kollektivsubjekten bilden hier diejenigen, die neben den liberalen Völkern laut Rawls auch das Prädikat „Volk“ verdienen: nämlich die „achtbaren Völker“.⁹

„Achtbare Völker“ erfüllen, so Rawls, die Kriterien, die notwendig sind, um zusammen mit den liberalen Völkern unter die Kategorie des „wohlgeordneten Volkes“ zu fallen. Denn zum einen betreiben achtbare Völker keine aggressive Außenpolitik. Und zum anderen weisen ihre hierarchischen Gesellschaften etwas auf, was Rawls als „korporatistische Form“ bezeichnet. Das heißt: Die Mitglieder dieser Gesellschaften werden im öffentlichen Leben als Mitglieder verschiedener Gruppen betrachtet, wobei im Rahmen des Rechtssystems jede Gruppe durch eine Vertretung in einer Hierarchie von *Beratungsebenen* repräsentiert ist. Jede Gruppe kann mittels ihrer Vertreter die Regierung beraten, die dann unter Berücksichtigung der Beratungsergebnisse entscheidet, was ihrer Ansicht nach dem Gemeinwohl des Volkes entspricht (vgl. Rawls 2002: 78-92).

Das Rechtssystem eines achtbaren Volkes garantiert so etwas wie einen Minimalkatalog der Menschenrechte für alle Mitglieder des Volkes (vgl. Rawls 2002: 80). Aber die Personenkonzeption, die dem Rechtssystem zugrunde liegt, folgt dabei nicht dem liberalen Grundsatz, dass Personen Bürger sind und dass alle Bürger die gleichen Grundrechte haben. Personen werden vielmehr als verantwortliche und kooperative Mitglieder ihrer jeweiligen Gruppe betrachtet, die vor allem bei der Auswahl ihrer Gruppenvertreter ihre politischen Meinungen zum Ausdruck bringen dürfen (vgl. Rawls 2002: 88).

Obwohl in den Gesellschaften achtbarer Völker eine Staatsreligion die letzte Autorität darstellen und die Politik der Regierung bestimmen kann, erstreckt sich diese Autorität nicht auf die politischen Beziehungen zu anderen Völkern und Gesellschaften, so Rawls. Zudem lässt die Staatsreligion eines achtbaren Volkes, so Rawls weiter, ein hinreichendes Maß an Gewissens- und Religionsfreiheit zu. Aber diese Freiheiten gelten nicht in dem Maße für alle Mitglieder der Gesellschaft in gleicher Weise, wie es in liberalen Gesellschaften der Fall ist. Denn die etablierte Religion kann verschiedene Privilegien genießen, und bestimmte Staatsämter können nur für Angehörige dieser Religion zugänglich sein. Angehörige anderer Religionen oder Atheisten werden jedoch nicht verfolgt (vgl. Rawls 2002: 89 f.).

Diese Charakterisierung der Kategorie des „achtbaren Volkes“ versucht Rawls an dem fiktiven Beispiel eines Volkes namens „Kazanistan“, dessen Staatsreligion der Islam ist, zu veranschaulichen (vgl. Rawls 2002: 91-95). Mit Blick auf diese Charakterisierung können wir feststellen, dass die Gesellschaften „achtbarer Völker“ eindeutig keine liberalen und demokratischen Gesellschaften sind. Nichtsdestotrotz würden sie, so Rawls, hinreichende Merkmale aufweisen, die es gerechtfertigt erscheinen lassen, sie als ordentliche Mitglieder einer vernünftigen Völkergemeinschaft zu betrachten (vgl. Rawls 2002: 2, 82 ff.).

Dies werde, so Rawls, vor allem daran deutlich, dass die Vertreter achtbarer Völker und die Vertreter liberaler Völker dieselben Grundsätze eines Rechts der Völker akzeptieren würden, befänden sie sich in einer hypothetischen Situation, die ein internationales Analogon darstellt zu dem berühmten Gedankenexperiment des „Urzustands“, das Rawls in „*A Theory of Justice*“ für heimische Gesellschaften dargelegt hat. Umhüllt vom „Schleier des Nichtwissens“, würden die Vertreter sich nämlich auf acht Grundsätze einigen,¹⁰ die laut Rawls das Fundament eines gemeinsamen Rechts der Völker ausmachen, welches sowohl von liberalen als auch von achtbaren Völkern angestrebt werde.¹¹

Rawls betont in „*The Law of Peoples*“ nachdrücklich, dass es wichtig sei, zu verstehen, dass eine Übereinkunft über das von ihm vorgeschlagene Recht der Völker nicht eine Übereinkunft sei, die die Zustimmung zur Konzeption des politischen Liberalismus

zur Voraussetzung hätte. Zwar seien die genannten acht Grundsätze wesentliche Merkmale jeglicher liberalen Vorstellung des Völkerrechts. Aber die Anerkennung dieser Grundsätze sei nicht begrifflich oder intern abhängig von der Anerkennung der liberalen Demokratie als beste Gesellschaftsform, weshalb es möglich sei, dass Völker diese Grundsätze anerkennen können, ohne dabei zugleich die Idee der liberalen Demokratie bejahen zu müssen (vgl. Rawls 2002: 84).

Laut Rawls gäbe sein Ansatz somit die Kriterien an, inwieweit liberale Völker nicht liberale Völker tolerieren und respektieren können und auch müssen. Würden liberale Gesellschaften dagegen die Kriterien der Anerkennung so anspruchsvoll formulieren, dass sie von allen Gesellschaften fordern würden, selbst liberale Gesellschaften zu werden, fehlte es ihnen an der gebührenden *Toleranz* und dem nötigen *Respekt* gegenüber anderen Möglichkeiten einer gesellschaftlichen Ordnung, die „bestimmte festgelegte Bedingungen des politischen Rechts und Gerechten“ (Rawls 2002: 72) erfüllen.

Zu diesen Bedingungen zählt Rawls, wie oben bereits erwähnt, unter anderem die Einhaltung der Menschenrechte – *aber wohlgemerkt*: nur derjenigen, die wir als „Menschenrechte *im engeren Sinne*“ bezeichnen könnten. Dazu gehören die Menschenrechte der ersten Generation keineswegs in vollem Umfang. Und kein einziges Menschenrecht der zweiten Generation, also der so genannten sozialen Menschenrechte, findet als solches Eingang in Rawls' „Menschenrechte im engeren Sinne“. Diese belaufen sich lediglich auf die negativen Abwehrrechte (also den Schutz von Leben, Freiheit und Eigentum sowie den formalen Schutz vor rechtlicher Willkür) und auf einen eingeschränkten Katalog der Mitwirkungsrechte (der dem entspricht, was für die korporatistische Form der religiös geprägten hierarchischen Gesellschaft eines achtbaren Volkes notwendig ist) (vgl. Rawls 2002: 80, 96 ff.).

Von diesen Rechten nimmt Rawls an, dass ihre Anerkennung weitgehend unabhängig davon sei, ob man nun die Idee der liberalen Demokratie befürworte oder nicht (vgl. Rawls 2002: 84). Diejenigen Menschenrechte, die Rawls dagegen nicht in seinen äußerst schmalen Katalog aufnimmt – also etwa ein Recht auf allgemeine, freie und geheime Wahlen, das Recht auf eine materielle Grundversorgung oder das Recht auf Schutz vor (geschlechtlicher, sexueller, religiöser, ethnischer) Diskriminierung – lässt er deshalb außen vor, weil sie seiner Ansicht nach zu eng an die westliche Tradition und Idee des politischen Liberalismus gebunden sind (vgl. Rawls 2002: 4, 84, 96 ff., 100 f.).

Natürlich kann man sich jetzt fragen, wie Rawls mit dem, was er vorschlägt, eigentlich die Skepsis eines radikalen Relativisten erschüttern wollte, der nun behauptet, dass der hypothetische Urzustand und die acht Grundsätze gleichfalls zu eng an die westliche Tradition des politischen Liberalismus gebunden seien.

Diese Frage mag berechtigt sein. Aber anstatt mögliche Differenzen zwischen einem rohen Kulturrelativismus und Rawls' Vorschlag zu erläutern, interessiert mich vielmehr das gemeinsame Fundament beider Ansätze. Und das heißt: die impliziten relativistischen Annahmen, die auch noch in Rawls' Ansatz stecken. Diese Annahmen beginnen langsam, aber deutlich in den Vordergrund zu treten, wenn wir uns mit Blick auf Rawls' Vorschlag fragen, warum Liberale eigentlich die normativen Anforderungen so gering ansetzen sollten, dass sie auch von achtbaren Völkern erfüllt werden.

Warum sollten wir eine Regierungsform achten, in der die Regierung nicht in allgemeiner, freier und geheimer Wahl vom Volk bestimmt, bestätigt und abgewählt werden kann? Warum sollten wir eine Gesellschaft tolerieren, in der es gesatztes Recht ist, dass Personen, z.B. aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit oder ihres Geschlechts, prinzipiell ausgeschlossen sind von bestimmten Staatsämtern? Und warum sollten wir zögern, die Befriedigung grundlegender materieller Bedürfnisse und das Bestehen fairer Ausgangsbedingungen als Menschenrechte anzusehen, die sehr wohl als Kriterien dafür dienen, ob eine Gesellschaft respektabel ist oder nicht? Wir würden wohl kaum einer Gruppe mit Respekt und Toleranz begegnen, die z.B. in Deutschland, Frankreich, Italien oder den USA ein Regime einführen wollte, das erklärtermaßen die Idee der Volkssouveränität zurückweist, das geschlechtliche, sexuelle, religiöse und ethnische Diskriminierung in einem gewissen Rahmen gutheißt, das die Notwendigkeit der materiellen Grundversorgung und fairer Ausgangsbedingungen in Frage stellt und nur einen äußerst eingeschränkten Katalog der Menschenrechte anerkennt. Aber warum sollten wir dann derartige Regimen in anderen Ländern mit *Toleranz* und gar *Respekt* begegnen?¹²

In all den Rawls'schen Ausführungen zu den von ihm so genannten achtbaren Völkern und dem Respekt, den wir diesen Völkern angeblich schulden, lässt sich meines Erachtens keine überzeugende Antwort auf diese Fragen ausfindig machen. Und so glaube ich, dass Rawls' angestrebter Nachweis, dass sowohl liberale Völker als auch nicht liberale Völker seinem Modell eines Rechts der Völker zustimmen würden, scheitert. Aber er scheitert nicht deshalb, weil dieses Recht der Völker für achtbare Völker unverdaulich wäre, sondern weil die angebotene Kost liberalen Völkern viel zu karg sein muss.

Interessanter als diese Feststellung scheint mir allerdings die Frage zu sein, warum Rawls überhaupt den Ehrgeiz hat, ein Recht der Völker zu entwickeln, dessen Anerkennung weitgehend unabhängig davon sein soll, ob man nun die Idee des politischen Liberalismus befürworte oder nicht. Die eigentliche Motivation für derartige Unternehmungen scheint mir in nichts anderem zu bestehen als in der Haltung der

liberalen Entschuldigung, die wir schon zuvor bei den Anhängern eines rohen Kulturrelativismus ausgemacht haben. Trifft dies zu, so können Rawls' Ausführungen in „*The Law of Peoples*“ allerdings nicht mehr als ein möglicher Ausweg aus dem Dilemma des westlichen Liberalen aufgefasst werden, sondern lediglich als ein Horn des Dilemmas, nämlich als eine sophistische Form von liberaler Entschuldigung.

3. Die Universalität liberaler Werte

Mögen die Fragen des radikalen Relativisten Zweifel daran wecken, ob das, was Rawls für hinreichend unabhängig von der Idee des politischen Liberalismus hält, tatsächlich hinreichend unabhängig ist, so lautet meine Frage dagegen: Warum sollte die Idee des politischen Liberalismus nicht *wahr* und ihre *Geltung universell* sein können, bloß weil ihre *Genese* historisch und lokal gebunden ist?

Diese Frage richtet sich sowohl gegen die rohe kulturrelativistische Form der liberalen Entschuldigung als auch gegen Rawls' sophistische Variante. Ich glaube, dass uns diese Frage nicht einen Weg aus dem oben angeführten Dilemma aufzeigt, sondern dass sie sehr viel tiefer ansetzt, so dass wir gar nicht erst in dieses Dilemma geraten.

Die Beantwortung dieser Frage führt uns zunächst zurück zu der eingangs zitierten Behauptung von Condoleezza Rice, dass amerikanische Werte universell seien. Ich sagte zu Beginn, dass diese Behauptung das deutliche Symptom einer begrifflichen Verwirrung ist. Und ich vertrat die Meinung, dass wir dann, wenn wir erkennen, worin diese begriffliche Verwirrung besteht, nicht nur Rices Meinung zurückweisen müssen, sondern auch die angstvolle Reaktion der liberalen Entschuldigung, die – wie wir nun sahen – sowohl Rawls als auch den Kulturrelativsten (in freilich unterschiedlichen Graden) eigen ist. Worin besteht nun also das begriffliche Missverständnis, das in der Rice'schen Behauptung steckt?

Um diese Frage beantworten zu können, müssen wir zunächst die Bedeutung des Wortes „amerikanisch“ näher betrachten. Sprechen wir von „amerikanischen Werten“, so können wir diesen Worten überhaupt nur dann Sinn geben, wenn wir mit ihnen etwas meinen, das nicht die *Form* allgemeiner Prinzipien oder Normen hat, sondern sich notwendig *inhaltlich* auf das beziehen muss, was als „amerikanisch“ gelten mag. Will man mit „amerikanisch“ überhaupt etwas meinen, so muss man mit diesem Wort auf ganz bestimmte historische Ereignisse, auf ganz bestimmte lokal gebundene Lebensformen und auf eigentümliche Gepflogenheiten und Konventionen Bezug nehmen, die *intrinsisch* an die (US-)amerikanische Tradition gebunden sind.

Das Wort „amerikanisch“ in „amerikanische Werte“ kann daher also unmöglich

für etwas Universelles stehen, sondern muss sich auf je spezifische materiale Gehalte beziehen, die notwendigerweise immer schon partikularer Art sind – nämlich intrinsisch „amerikanisch“. Daraus folgt jedoch: *Entweder* sind die Werte, auf die Rice referiert, intrinsisch amerikanisch *oder* sie sind universell, aber sie können nicht beides zugleich sein. Kontingenterweise kann es zwar so sein, dass bestimmte universelle Werte auch von (US-)Amerikanern geteilt werden, aber dies heißt nicht, dass diese Werte amerikanisch sind, sondern eben nur, dass (US-)Amerikaner eine Reihe universeller Werte teilen mögen.

Die Vorstellung, etwas könne zugleich amerikanisch und universell sein, ist also das von uns gesuchte Missverständnis – das gleichsam hölzerne Eisen –, das in Condoleezza Rices Behauptung steckt.¹³ Aber worin besteht nun das klammheimliche Missverständnis derjenigen, denen neokonservative Ansichten á la Rice zuwider sind, und die stattdessen die typische Haltung der *liberalen Entschuldigung* einnehmen?

Rawls und die rohen Kulturrelativisten fassen den Gehalt der Aussage „Liberale Werte sind universell“ offensichtlich so auf, als sei er ganz analog zu verstehen zum Gehalt der Aussage „Amerikanische Werte sind universell“. Und den Universalitätsanspruch der zuletzt genannten Aussage halten sie mit Recht für falsch und gefährlich, weshalb sie sich auch genötigt sehen, den Universalitätsanspruch zu relativieren, der durch die Aussage „Liberale Werte sind universell“ ausgedrückt wird. Aber dies ist eine Konsequenz, die einzig aus der falschen Analogisierung des Gehalts von „Liberale Werte sind universell“ mit dem Gehalt von „Amerikanische Werte sind universell“ resultiert.

Wir dürfen uns hier jedoch nicht von der Oberflächengrammatik täuschen lassen. Die Idee des politischen Liberalismus und damit dasjenige, was wir als „liberale Werte“ bezeichnen können, ist zwar ebenso wie das, was Rice „amerikanische Werte“ nennt, an einem bestimmten historischen Punkt hervorgetreten, und zwar auch nur innerhalb einiger lokal klar benennbarer Teile unseres Planeten – unter anderem auch in jenem, den man mit Rice als „amerikanisch“ bezeichnen kann. Aber diese unbestreitbare Tatsache betrifft lediglich die *Genese* der Idee des politischen Liberalismus und der mit ihr verbundenen liberalen Werte.

Die Genese dieser Idee ist, wie die Genese von allem in der Welt, was überhaupt *irgendwann* einmal entstanden ist, auch *irgendwo* entstanden. Ihre Entstehung ist historisch und lokal verortbar. Daraus folgt jedoch keineswegs *eo ipso*, dass auch die *Gehalte* dieser Idee Gehalte sein müssen, die notwendigerweise immer schon partikularer Art sind. Das heißt: Aus der trivialen Tatsache der historisch und lokal verortbaren Genese bestimmter Gehalte folgt nicht ohne weiteres, dass auch die

Geltung dieser Gehalte historisch und lokal begrenzt ist. Denn die historische und lokale Begrenztheit der Geltung von Gehalten ist nur dann gegeben, wenn (i) die Gehalte notwendigerweise inhaltlich Bezug nehmen müssen auf historisch und lokal begrenzte Ereignisse und wenn überdies (ii) auch die Begründung ihrer Geltung notwendigerweise auf bestimmte historische und lokale Ereignisse referieren muss, wie das etwa bei „amerikanischen Werten“ der Fall ist.

Dass es auch solche Gehalte gibt, deren Geltung partikular ist, weil der Verweis auf die raum-zeitliche Genese der Gehalte wesentlich ist sowohl für das Verständnis der Gehalte als auch für die Begründung der Geltung der Gehalte, heißt jedoch mitnichten, dass dies für alle Gehalte „überhaupt“ oder für „den Gehalt an sich“ gilt. Eine derart uniformierende Analyse unseres Sprachgebrauchs ist genau das, wogegen Wittgenstein (1953) in den „*Philosophischen Untersuchungen*“ anscrieb. Es ist Ausdruck eben der reduktiven Sicht auf die Regeln unserer Sprachspiele, die wir mit Wittgenstein als eine „philosophische Krankheit“ bezeichnen könnten. Daraus, dass die Geltung mancher Gehalte offenbar wesentlich an die raum-zeitliche Genese der Gehalte gebunden ist, folgt trivialerweise lediglich, dass es unter anderem Gehalte gibt, deren Geltung wesentlich an die raum-zeitliche Genese der Gehalte gebunden ist. Es gibt aber auch andere Gehalte, bei denen dies offensichtlich nicht der Fall ist, z.B. solche Gehalte, die das ausmachen, was wir als „liberale Werte“ bezeichnen.

Denn im Gegensatz zu „amerikanischen Werten“ nehmen „liberale Werte“ nicht inhaltlich Bezug auf ganz bestimmte historische Ereignisse, auf ganz bestimmte lokal gebundene Lebensformen oder auf eigentümliche Gepflogenheiten und Konventionen, die *intrinsisch* an eine bestimmte Tradition oder ein bestimmtes Land gebunden sind. Die Werte des politischen Liberalismus sind weder „amerikanisch“ noch „europäisch“, sondern haben vielmehr Ideen des zwischenmenschlichen, moralischen, gesellschaftlichen, juridischen und politischen Miteinanders zum Inhalt, welche die Form *allgemeiner Prinzipien* oder *Normen* aufweisen. Und der Gehalt dieser *Prinzipien* oder *Normen* ist offenkundig nicht derart, dass er von vornherein implizieren würde, dass bestimmte Lebensformen – samt ihrer eigentümlichen Gepflogenheiten, ihrer Geschichte, ihrer Traditionen und ihres Territoriums – präferiert werden, während andere exkludiert werden.

Die – wenn man so sagen will – material maximal ausgedünnten (fast) „formalen“ Werte des politischen Liberalismus beinhalten vielmehr eine bestimmte *prozedurale* Vorgehensweise, *wie* bestimmte Lebensformen in der Gestalt von Institutionen und von gesatztem Recht Geltung erlangen können. Das *Wie* ist der primäre Gegenstand des Liberalismus, nicht das *Was*.¹⁴ Wollten wir, um diesen Punkt klar zu machen,

besonders pointiert formulieren und zu diesem Zwecke die liberale Demokratie auf lediglich einen Wert verkürzen, so müssten wir ungefähr Folgendes sagen: *Der Wert der liberalen Demokratie besteht in dem Prinzip, dass diejenigen, die etwas betrifft, auch diejenigen sein müssen, die darüber entscheiden, wie das, was sie betrifft, ausgestaltet sein soll.* Kürzer gesagt: *Die Betroffenen müssen die Autoren des sie Betreffenden sein.* Und dies gilt für jeden Betroffenen, gemäß dem Leitspruch: ein Bürger eine Stimme.

Das jetzt Gesagte schließt bestimmte Lebensformen und deren eigentümliche Gepflogenheiten und Konventionen nicht von vornherein und prinzipiell aus, aber – und darauf kommt es auch an – es macht sie vor allem nicht von vornherein und prinzipiell zur Bedingung von Zugehörigkeit und Partizipation. Und daher verdienen „liberale Werte“ anders als „amerikanische“, „iranische“, „christliche“ oder „philatelistische“ Werte auch berechtigterweise die Bezeichnung „universell“.

4. Keine Scheu vor der argumentativen Auseinandersetzung

Man kann nun natürlich sagen, dass auch die Idee und die Werte des Kommunismus oder des Islamismus in dem Sinne universell sind, als ihre Vertreter einen universellen Geltungs- oder Wahrheitsanspruch erheben. Ebenso wenig, wie die Idee des politischen Liberalismus amerikanisch oder europäisch ist, ist die Idee des Kommunismus russisch oder asiatisch und die Idee des Islamismus afghanisch oder orientalistisch.

Sagt man derlei, so sagt man gewiss nichts Falsches. Aber es gibt keinen ersichtlichen Grund, warum Liberale nicht die argumentative Auseinandersetzung mit denjenigen, die sich z.B. als Vertreter des Kommunismus oder des Islamismus verstehen, suchen können und suchen müssen. Stehen dabei Urteile, Aussagen und Meinungen in Widerspruch zueinander, so müssen wir den argumentativen Streit um ihr Wahrsein führen. Dies beinhaltet, dass Urteile, Aussagen, Meinungen und Überzeugungen, die nach unserem Dafürhalten falsch sind, auch ohne kulturellrelativistische Scheu kritisiert und *mit Gründen* zurückgewiesen werden. Stehen wir z.B. den Ansichten eines Vertreters des Islamismus gegenüber und halten diese für falsch, so besteht die angemessene Form des Umgangs mit diesem Vertreter natürlich nicht darin, ihn kausal (z.B. mit Waffengewalt) dazu zu bringen, sich unseren Überzeugungen gemäß zu verhalten. Aber sie besteht vor allem auch nicht darin, dass wir seine Ansichten als Ausdruck einer soziologisch bemerkenswerten Folklore betrachten, die es als kulturelle Eigenart von vornherein zu tolerieren oder gar zu respektieren gilt. Anstatt eine derart paternalistische Sicht der falsch verstandenen Toleranz einzunehmen, werden wir diesem Vertreter nur

gerecht, indem wir die womöglich harte *argumentative* Auseinandersetzung mit ihm suchen, z.B. über die beste Form eines gedeihlichen menschlichen Miteinanders oder die uneingeschränkte Geltung der allgemeinen Menschenrechte.

Nichts garantiert, dass diese Auseinandersetzung in Konsens münden wird. Im Zuge des potentiell infiniten Streits kann der Dissens bestehen bleiben. Da dies jedoch nur eine von zwei Möglichkeiten ist, heißt das nicht, dass die Auseinandersetzung nicht lohnt. Denn ebenso gut wie Dissens möglich ist, ist auch Konsens möglich.

Sind wir bereit, diesen Streit um die Wahrheit auszutragen, so können wir, wie ich glaube, sehr gute Gründe dafür anführen, dass eine liberale Demokratie die beste der derzeit bekannten Formen eines gedeihlichen menschlichen Miteinanders ist. Eben behauptete ich, dass der politische Liberalismus bestimmte Lebensformen nicht von vornherein und prinzipiell ausschließt. Und ich fügte an, dass er vor allem auch nicht von vornherein und prinzipiell bestimmte Lebensformen zur Bedingung von Partizipation und Zugehörigkeit macht. Trifft dies zu, so kann man m.E. leicht sehen, worin der Vorteil des politischen Liberalismus besteht: Sowohl im Kommunismus als auch im Islamismus werden ganz bestimmte Lebensformen von vornherein und prinzipiell zur Bedingung der Partizipation und Zugehörigkeit gemacht. Es geht hier nicht etwa darum, dass die Betroffenen entscheiden, ob sie sich der Diktatur des Proletariats unterordnen oder ein Leben gemäß dem Koran führen wollen. Das müssen sie bereits immer schon, um überhaupt partizipieren zu können und über irgendetwas entscheiden zu dürfen. Erkenne ich die material reichhaltigen Werte, die mit diesen beiden Ismen intrinsisch verknüpft sind, nicht an, so bin ich ein reaktionärer Kapitalist oder ein ungläubiger Frevler, und meine Stimme zählt nicht. Daher bestehen hier gute Gründe, die Ansicht zu teilen, dass die Vertreter dieser beiden Ismen – im Gegensatz zu den Vertretern des politischen Liberalismus – einen Anspruch auf die universelle Geltung ihrer Lehren lediglich erheben. Berechtigt ist dieser Anspruch indes nicht, und zwar aufgrund der internen Struktur und des Inhalts dieser Lehren. Denn durch die ihnen eingeschriebenen exkludierenden Partizipations- und Zugehörigkeitsbedingungen sind diese Lehren von vornherein Ismen von partikularer Geltung.

Aber mir geht es jetzt eigentlich nicht darum, zu begründen, weshalb der politische Liberalismus im Vergleich zu anderen uns bekannten Theorien und Modellen die weitaus beste Alternative darstellt. Alles wofür ich hier argumentieren will, ist auf uns Liberale selbst gerichtet und besagt, dass wir die argumentative Auseinandersetzung mit Personen, die nicht liberale Ansichten haben, suchen müssen, anstatt ihre handlungsleitenden Urteile, Aussagen, Meinungen und Überzeugungen als eine Art Folklore zu betrachten, die es aus kulturelrelativistischen Gründen zu tolerieren und

respektieren gilt. Gleiches gilt im Übrigen natürlich auch für Handlungen, die tatsächlich dem Bereich irgendeiner Folklore entstammen und die, obwohl seit Jahrhunderten praktiziert, falsch sind – wie etwa der in einigen Regionen Afrikas praktizierte Brauch der weiblichen Genitalverstümmelung. Auch hier gibt es keinen ersichtlichen Grund, warum wir eine Person, die diese Handlungen gutheißt, nicht ernst nehmen und mit ihr den Streit um die Wahrheit suchen sollten, anstatt ihre Ansichten als kulturelle Eigenart schlicht zu tolerieren oder zu respektieren.

5. Personen statt Völker und Kulturen

Dass ich jetzt mit Blick auf die am Streit um die Wahrheit Beteiligten von „Personen“ und einzelnen „Vertretern des Kommunismus“ oder einzelnen „Vertretern des Islamismus“ spreche, ist kein Zufall. Es ist vielmehr die entschiedene Abkehr von den Ansichten der Kulturrelativisten und auch denjenigen von Rawls hinsichtlich der Art von Subjekt, das auf globaler Ebene den normativen Bezugspunkt bilden sollte.¹⁵

Kulturrelativisten sprechen von Kulturen als homogene Gesamtheiten, und Rawls spricht von ganzen Völkern als Homogenitäten. Bestehen andere Völker und Kulturen aber nicht auch aus Individuen? Und ist es nicht eine reichlich ignorante und bornierte Sicht, diese anderen Völker und Kulturen lediglich als geschlossene homogene Kollektive wahrzunehmen, anstatt sein Augenmerk auf die unterschiedlichen Ansichten der Personen in diesen Völkern und Kulturen zu richten?¹⁶

Wenn es aber angemessener wäre, sein Augenmerk auf die Personen in diesen Völkern und Kulturen zu richten, warum sollten Liberale dann nicht denjenigen Personen mit Respekt und Unterstützung begegnen, die sich für die Menschenrechte (im vollen Sinne) und die Werte der Freiheit und der Gerechtigkeit einsetzen, anstatt ausgerechnet den Personen innerhalb eines anderen Volkes und einer anderen Kultur Toleranz und Respekt zu zollen, die ihre Macht offensichtlich dazu nutzen, eine nicht liberale, undemokratische und menschenrechtsfeindliche Gesellschaft fortzuführen? Warum sollten wir ausgerechnet diesen Mächtigen zugestehen, sie repräsentierten eine ganze Kultur oder sprächen für die Gesamtheit ihres Volkes?

Wenn sich hierauf keine überzeugende Antwort finden lässt, so mag das daran liegen, dass die Unterscheidung zwischen dem heimischen und dem internationalen Fall, die sowohl die Kulturrelativisten als auch Rawls machen, hier irrelevant ist. Es ist nicht eine Form von Kulturimperialismus, mangelnder Toleranz und fehlendem Respekt, wenn man im Zuge der Auseinandersetzung als Liberaler fordert, dass alle Menschen weltweit unter den menschenrechtsverbindlichen Bedingungen der liberalen

Demokratie leben sollten. Und genauso wenig stellt es eine Form von Kulturimperialismus, mangelnder Toleranz und fehlendem Respekt dar, wenn man nicht liberale Machthaber in anderen Ländern kritisiert und liberale Oppositionelle unterstützt. All dies ist vielmehr Ausdruck dessen, dass man die Personen und ihr Handeln in diesen Ländern ernst nimmt. Denn jemanden als Person bzw. Menschen zu betrachten, heißt immer auch schon, normativ Stellung zu beziehen gegenüber seinen Urteilen, Aussagen, Meinungen, Überzeugungen und Handlungen (vgl. Hoffmann 2009).

6. Was wir uns selbst schulden: Kohärenz statt Mitleid

Haben wir die Haltung der liberalen Entschuldigung überwunden und fordern wir ohne falsche Scham, dass alle Menschen weltweit unter den menschenrechtsverbindlichen Bedingungen der liberalen Demokratie leben sollten, so ist dies aber nicht nur Ausdruck dessen, dass wir einen universellen Wahrheitsanspruch auf die Idee des politischen Liberalismus erheben. Es ist zugleich auch eine Verpflichtung auf bestimmte Handlungen, die dieser Idee entsprechen und ihrer Umsetzung dienen.

Zwei der wesentlichen Bestandteile des politischen Liberalismus, die ich zu Beginn meiner Überlegungen anführte, waren die Einhaltung der Menschenrechte und die Idee einer sozialen Demokratie, die von dem Erfordernis fairer Chancengleichheit und gewisser Prinzipien distributiver Gerechtigkeit ausgeht. Ein Liberaler, der diesen beiden wesentlichen Merkmalen mit Blick auf die heimische Gesellschaft zustimmt und der zudem die Haltung der liberalen Entschuldigung überwunden hat, ist mit der Überwindung dieser Haltung *eo ipso* auf eine möglichst erfolgreiche Umsetzung der Menschenrechte und der Idee distributiver globaler Gerechtigkeit verpflichtet. Das heißt: Der Liberale ist ohne weiteres gegenüber jeder einzelnen menschlichen Person weltweit verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass sie ein Leben unter solchen Bedingungen führen kann, die der Liberale auch jedem einzelnen Bürger im heimischen Fall zugesteht.

Das Bestehen dieser Verpflichtung ist keine Frage unseres Beliebens, unserer Befindlichkeit, unseres schlechten Gewissens, unserer eventuellen Neigung zur Mildtätigkeit oder irgendwelcher Gefühle des Mitleids. Es ist schlicht die rationale Konsequenz unserer Ansicht, dass alle Menschen weltweit unter den Bedingungen der liberalen Demokratie leben sollten. Nur um den Preis der massiven Inkohärenz unseres Denkens und Handels könnten wir uns dieser Konsequenz verweigern.

Die Verpflichtung auf eine möglichst wirkungsvolle Umsetzung der Menschenrechte und der Idee der distributiven globalen Gerechtigkeit stellt somit *nicht* ein karitatives Surplus *gegenüber Anderen* dar, sondern betrifft zuallererst *uns selbst*. Die

entscheidende Frage lautet nämlich: Wie glaubhaft und kohärent können *wir* die Idee des politischen Liberalismus vertreten? Und diese Frage ist keine andere Frage als die, ob wir wirklich meinen, was wir sagen. Es ist eine Frage der Rationalität (und auch der Integrität).

Es ist nicht schwer zu sehen, dass uns diese Frage zu einer Begründung distributiver globaler Gerechtigkeit (und auch der Einhaltung der Menschenrechte) führt, die zwei heutzutage üblichen Begründungsmustern zuwiderläuft – und nicht deren Schwächen aufweist. Die sich jetzt abzeichnende Begründung ist weder eine rein *zweck*rationale, instrumentelle und letztlich egoistische Begründung, wie etwa diejenige, die Rawls zur Rechtfertigung der von ihm so genannten Unterstützungspflicht für benachteiligte Gesellschaften anführt (vgl. Rawls 2002: 129-149), noch ist sie eine „moralische“ Begründung, die Vertretern eines Ansatzes distributiver globaler Gerechtigkeit gerne unterstellt wird.¹⁷

Rawls begründet die von ihm so genannte Unterstützungspflicht (wie auch die von ihm geforderte Einhaltung der „Menschenrechte im engeren Sinne“) letztlich damit, dass es für die westlichen Demokratien selbst sicherer sei, wenn sie die ökonomische und soziale Lage der benachteiligten Gesellschaften so weit zu verbessern helfen, dass diese die Fähigkeit erlangen, eine institutionell geordnete hierarchische Gesellschaft aufzubauen (vgl. Rawls 2002: 149). Denn Gesellschaften, so Rawls, in denen keine wohlgeordnete Hierarchie herrscht, stellen eine außenpolitische Gefahr für die liberalen Demokratien dar.¹⁸

Vertretern eines Ansatzes distributiver globaler Gerechtigkeit wird indes gerne unterstellt, sie würden ihren Ansatz schlicht moralisch begründen, wenn sie behaupten, dass die Konzeption distributiver Gerechtigkeit (und der Menschenrechte) für jede einzelne Person weltweit gelten müsse, und wir gefordert sind, in unserem Handeln dieser Einsicht nachzukommen. Und sodann wird angefügt, dass uns die entsprechende positive moralische Pflicht gnadenlos überfordere, da wir – anders als bei negativen Pflichten – mehr oder minder nur innerhalb unseres unmittelbaren moralischen Nahbereichs in der Lage sind, positiven Pflichten nachzukommen.

Was auch immer man hier unter „moralisch“ verstehen mag und wie weit oder wie eng man auch immer die Grenzen des unmittelbaren moralischen Nahbereichs ziehen mag: Die jetzt von mir angedeutete Begründung bezieht sich einzig auf eine – wenn man so sagen will – „*Ethik des Meinens*“ (vgl. Bieri 1987: 39-46) und betrifft zuallererst das, was einem jeden von uns wohl am nächsten ist, nämlich das eigene Denken und Handeln.

Die Forderungen einer Ethik des Meinens nach Kohärenz sind nämlich zuallererst

nicht moralische Forderungen, sondern Forderungen, die das sehr viel weitere Feld der Rationalität betreffen: Denn verstehe ich mich als rationales Wesen, so ist mein Denken und Handeln *eo ipso* darauf verpflichtet, das Kriterium der Kohärenz zu erfüllen.

Sobald wir die Haltung der liberalen Entschuldigung überwunden haben, würden wir den Anspruch auf weitgehende Kohärenz unserer Überzeugungen leichtfertig über Bord werfen, hielten wir hinsichtlich heimischer Gesellschaften distributive Gerechtigkeit für ein Erfordernis, wiesen aber zugleich dieses Erfordernis auf globaler Ebene zurück. Das Bemühen um Kohärenz des eigenen Denkens und Handelns vorausgesetzt, verpflichtet uns unser Für-wahr-Halten des politischen Liberalismus also selbst bereits auf eine möglichst wirkungsvolle Umsetzung der Idee distributiver Gerechtigkeit weltweit. Hierzu bedarf es gar keiner weiteren Gründe, die gewissermaßen *außerhalb* der Idee des politischen Liberalismus liegen, wie etwa staatliche Sicherheitsinteressen oder ausgezeichnete moralische Hilfspflichten.

Wie die Idee distributiver globaler Gerechtigkeit möglichst wirkungsvoll umzusetzen sei, ist gewiss eine schwierige Frage, die nicht von heute auf morgen endgültig beantwortet werden kann und deren Beantwortung auch immer wieder gegen die massiven Eigeninteressen der zurzeit wohlhabenden Nationen zu verteidigen sein wird. Thomas Pogges Vorschlag einer globalen Rohstoffdividende scheint mir aber ein guter Ausgangspunkt für einen Erfolg versprechenden Ansatz zu sein (vgl. Pogge 1998).

Ganz gleich jedoch, wie die konkreten Maßnahmen nun *en detail* aussehen könnten: dass Liberale, die die Haltung der liberalen Entschuldigung überwunden haben, auf eine möglichst wirkungsvolle Umsetzung der Idee globaler Gerechtigkeit verpflichtet sind, wollen sie weiterhin Liberale sein, scheint mir nur um den Preis der Inkohärenz des eigenen Denkens und Handelns bestreitbar zu sein. Und dieser Preis müsste einem redlichen liberalen Intellektuellen eigentlich entschieden zu hoch sein.

Anmerkungen

- 1 Für Kritik, Dissens und Diskussion danke ich Georg Lohmann und Arnd Pollmann.
- 2 Rice 2000: 49: „Even those comfortable with notions of the ‚national interest‘ are still queasy with a focus on power relationships and great-power politics. The reality is that a few big powers can radically affect international peace, stability, and prosperity. These states are capable of disruption on a grand scale, and their fits of anger or acts of beneficence affect hundreds of millions of people. By reason of size, geographic position, economic potential, and military strength, they are capable of influencing American welfare for good or ill. Moreover, that kind of power is usually accompanied by a sense of entitlement to play a decisive role in international politics. Great powers do not just mind their own business. Some worry that this view of the world ignores the role of values, particularly human rights and the promotion of democracy. In fact, there are those who

- would draw a sharp line between power politics and a principled foreign policy based on values. This polarized view – you are either a realist or devoted to norms and values – may be just fine in academic debate, but it is a disaster for American foreign policy. American values are universal.“
- 3 „Entschuldigung“ mag vielleicht nicht das beste Wort sein, um das Phänomen zu benennen, das ich hier meine. Was ich meine, ist eine bestimmte psychologische Reaktion, die auf eine Art von schlechtem Gewissen zurückzuführen ist, welches man wegen etwas hat, das man zwar für richtig hält, von dem man jedoch nichtsdestotrotz zu wissen glaubt, dass es für den anderen eine Zumutung ist. Obwohl man es für richtig hält, führt das vermeintliche Wissen, dass es für den anderen eine Zumutung ist, zu einer passiven und von Schuldgefühlen beladenen Reaktion, die den Anspruch auf Richtigkeit relativiert: zu einer Art von Entschuldigung. Man entschuldigt sich für das, was man für richtig hält, anstatt es zu rechtfertigen.
 - 4 Klassische Vertreter eines solchen expliziten Kulturrelativismus entstammen der von Franz Boas begründeten ethnologischen Schule, die im 20. Jahrhundert unter dem Namen „Cultural Anthropology“ ein nicht geringes Maß an Popularität erlangte. Neben Boas selbst kann man Alfred Kroeber, Ruth Benedict und vor allem Margaret Mead zu den bekanntesten Vertretern zählen. In neuerer Literatur lassen sich explizit relativistische Positionen zur universellen Geltung der Menschenrechte und liberaler Ideen z.B. finden in Legesse 1980, Milne 1986, Pollis 1996, Pollis/Schwab 1979, Renteln 1988 und 1990, Rösen 1993.
 - 5 Dass relativistische Ansichten unter „westlichen“ Akademikerinnen und Akademikern besonders weit verbreitet sind, hat James S. Fishkin bereits 1984 gezeigt (vgl. Fishkin 1984). Da in den letzten 20 Jahren die Popularität des relativistischen Gedankenguts der „Postmoderne“ und der „Dekonstruktion“ nicht ab-, sondern zugenommen hat, gehe ich davon aus, dass die entsprechenden Ansichten unter „westlichen“ Intellektuellen heutzutage noch weiter verbreitet sind.
 - 6 Will man den Dreh- und Angelpunkt des relativistischen Grundgedankens halbwegs dingfest machen, so muss man hervorheben, dass die behauptete Relativität nach Ansicht der Relativisten nicht nur für die Werte und entsprechenden Überzeugungen gelten, sondern auch und vor allem für die Begründungen, die im Verlauf der kritischen Reflexion für oder gegen diese Werte und Überzeugungen hervorgebracht werden können. Auch das, was als guter Grund für die Orientierung an einem bestimmten Wert gelten kann, kann dem Kulturrelativismus gemäß lediglich innerhalb des Paradigmas der jeweiligen Kultur ein guter Grund sein. Und da nach Ansicht der Relativisten davon ausgegangen werden muss, dass es durchaus inkommensurable Kulturen gibt, können wir es, so der Relativist, mit mindestens zwei vollkommen inkompatiblen kulturell bedingten Werttheorien zu tun haben, ohne dabei beanspruchen zu können, dass die eine wahr oder richtig sei, während die andere falsch sei. Denn die ausgezeichneten Kandidaten zur Rechtfertigung von etwas als wahr oder richtig sind die guten Gründe für das Wahrsein dessen, was gerechtfertigt werden soll. Sind aber auch diese Gründe selbst und ihre Anerkennung als gute Gründe lediglich kulturintern zu begreifen und gibt es eine Vielzahl inkommensurabler Kulturen, so löst sich die Möglichkeit auf, sinnvollerweise den universellen Anspruch erheben zu können, dass etwas wahr und richtig ist. Das Erheben des Anspruchs auf universelle Geltung eines Gehalts entpuppt sich somit lediglich als Zeugnis ethnozentristischer Verblendung.
 - 7 Die zentrale außenpolitische Doktrin des politischen Realismus klassischer Schule besagt, dass die Außenpolitik eines Staates nicht an Werten orientiert sein sollte, sondern sich zweckrational und strategisch die de facto bestehenden Verhältnisse zunutze machen sollte, um internationale Macht und internationalen Einfluss des eigenen Staates zu mehren. Aus neokonservativer Sicht

muss dagegen auch die internationale Durchsetzung des eigenen Way of Life mit den ihm zu Grunde liegenden Werten als Bestandteil einer erfolgreichen staatlichen Machtpolitik angesehen werden; vgl. hierzu Stelzer 2004 und Volkert 2006.

- 8 Zu Rawls' Begriff der realistischen Utopie, der Rawls' Recht der Völker eine andere und wesentlich anspruchsvollere Zielsetzung verleiht als dem (am westfälischen Paradigma ausgerichteten) traditionellen Völkerrecht, vgl. Rawls 2002: 13-25. Vgl. auch: Brown 2000 und 2002.
- 9 Zu den Problemen mit dem Begriff des Volkes bei Rawls vgl. Beitz 2000, Buchanan 2000, Pogge 1994a, Pogge 2001b.
- 10 Vgl. Rawls 2002: 41. – Diese acht Grundsätze lauten wie folgt:
 1. Völker sind frei und unabhängig und ihre Freiheit und Unabhängigkeit müssen von anderen Völkern geachtet werden.
 2. Völker müssen Verträge und eingegangene Verpflichtungen erfüllen.
 3. Völker sind gleich und müssen an Übereinkünften, die sie binden sollen, beteiligt sein.
 4. Völkern obliegt eine Pflicht der Nichteinmischung.
 5. Völker haben das Recht auf Selbstverteidigung, aber kein Recht, Kriege aus anderen Gründen als denen der Selbstverteidigung zu führen.
 6. Völker müssen die Menschenrechte achten.
 7. Völker müssen, wenn sie Kriege führen, bestimmte Einschränkungen beachten.
 8. Völker sind verpflichtet, anderen Völkern zu helfen, wenn diese unter ungünstigen Bedingungen leben, welche verhindern, dass sie eine gerechte oder achtbare politische und soziale Ordnung haben.
- 11 Vgl. Rawls 2002: 84. Bemerkenswert ist hierbei, dass sich in diesem Fundament kein Grundsatz finden lässt, der in irgendeiner Weise die Idee distributiver Gerechtigkeit zum Inhalt hätte, eine Idee, die eine zentrale Stellung einnimmt in Rawls' für die heimischen Gesellschaften entworfene Theorie der Gerechtigkeit.
- 12 Eine ähnliche Frage findet sich in Pogge 2001b.
- 13 Wollen wir so viel hermeneutisches Wohlwollen wie möglich gegenüber Condoleezza Rice aufbringen, so können wir zwar nichts an der Bedeutung der Aussage „Amerikanische Werte sind universell“ und an ihrer (begrifflichen) Falschheit ändern, aber wir könnten annehmen, dass sich Condoleezza Rice nur unglücklich ausgedrückt hat und eigentlich etwas anderes meinte, als das, was sie sagte. Mit größtmöglichem Wohlwollen könnten wir zu der Ansicht gelangen, dass Condoleezza Rice mit ihrer Äußerung „Amerikanische Werte sind universell“ lediglich sagen wollte, dass (US-)Amerikaner eine Reihe universeller Werte teilen. Und dies wäre unproblematisch.
- 14 Obgleich ich mich mit der Hervorhebung der Prozessualität und der Rede von „material maximal ausgedünnten (fast) ‚formalen‘ Werten“ deutlich an Habermas anlehne, scheint es mir nichtsdestotrotz treffender, mit Putnam und entgegen Habermas hier weiterhin von „Werten“ und nicht von „Normen“ (im Habermas'schen Sinne) zu sprechen. Die Gründe hierfür haben allerdings nichts mit Liberalismus zu tun, sondern mit meinen weiter reichenden anti-antirealistischen und kognitivistischen Ansichten moralphilosophischer Art. Der Unterschied zwischen Werten und Normen (im Habermas'schen Sinne) scheint mir im jetzigen Zusammenhang jedoch nicht besonders wichtig zu sein; vgl. hierzu: Putnam 2001, Habermas 2002, Putnam 2002 und auch Joas 2002.
- 15 Diese Abkehr ist ein Plädoyer für das, was heutzutage gemeinhin als „normativer Individualismus“ bezeichnet wird. Vgl. hierzu z.B.: Homann 1980, 222 ff.; Kersting 1994, 17; Hastedt 1998; Gerhardt 1999; von der Pfordten 2004; vgl. auch Buchanan 1975 sowie Pogge 2000b.

- 16 Vgl. hierzu ausführlicher: Hoffmann 2009.
- 17 Als die wohl prominentesten Vertreter von Ansätzen distributiver globaler Gerechtigkeit, die recht stark von Rawls' früheren Überlegungen in „A Theory of Justice“ inspiriert sind, können Charles Beitz (1979, 1983, 1988, 1994, 1999a, 1999b, 1999c, 2000, 2001), Thomas Pogge (1988, 1989, 1994a, 1994b, 1998, 2001a, 2001b) und auch Brian Barry (1982, 1989, 1995, 1999) gelten. Rawls' Kritik an den „globalen Rawlsianern“ findet sich in: Rawls 2002: 96 ff., 141-149; vgl. hierzu auch die Gegenkritik von Wilfried Hinsch (2001).
- 18 Georg Lohmann (2008) hat darauf hingewiesen, dass Rawls' Begründungsversuche in „The Law of Peoples“ nicht wirklich hinreichen, um zu plausibilisieren, dass die von Rawls so genannte Unterstützungspflicht tatsächlich eine Pflicht ist. In der Tat: Die von Rawls angeführte Begründung basiert eher auf zweckrationalen Überlegungen der prudentiellen Selbstsorge hinsichtlich des Gedeihens des unterstützenden Volkes, als dass sie die Rede von einer Pflicht gegenüber anderen Völkern rechtfertigt. Daher macht es vielleicht allenfalls Sinn die von Rawls angeführte Unterstützungspflicht – mit Kant gesprochen – nicht als unvollkommene Pflicht gegenüber anderen, sondern als unvollkommene Pflicht gegenüber sich selbst (nämlich dem jeweiligen unterstützenden Volk) aufzufassen.

Literatur

- Barry, Brian 1982: *Humanity and Justice in Global Perspective*, in: Chapman, John William/Pennock, James Roland (Hrsg.): *Ethics, Economics, and the Law*, New York, S. 219-252.
- Barry, Brian 1989: *Theories of Justice. A Treatise on Social Justice*, Vol. I, Berkeley/Los Angeles.
- Barry, Brian 1991: *Liberty and Justice. Essays in Political Theory 2*, Oxford.
- Barry, Brian 1995: *Justice as Impartiality. A Treatise on Social Justice*, Vol. II, Oxford.
- Barry, Brian 1999: *Statism and Nationalism: A Cosmopolitan Critique*, in: Shapiro, Ian/Brilmayer, Lea (Hrsg.): *Global Justice*, New York, S. 12-66.
- Beitz, Charles R. 1979: *Political Theory and International Relations*, Princeton.
- Beitz, Charles R. 1983: *Cosmopolitan Ideals and National Sentiment*, in: *The Journal of Philosophy*, Vol. 80, S. 591-600.
- Beitz, Charles R. 1988: *Recent international thought*, in: *International Journal*, Vol. 43, S. 83-204.
- Beitz, Charles R. 1994: *Cosmopolitan liberalism and the states system*, in: Brown, Chris (Hrsg.): *Political restructuring in Europe: Ethical perspectives*, London/New York, S. 123-136.
- Beitz, Charles R. 1999a: *International Liberalism and Distributive Justice. A survey of Recent Thought*, in: *World Politics*, Vol. 51, S. 269-296.
- Beitz, Charles R. 1999b: *Political Theory and International Relations. With a new afterword by the author*, Princeton. [Neuaufgabe von Beitz 1979].
- Beitz, Charles R. 1999c: *Social and cosmopolitan liberalism*, in: *International Affairs*, Vol. 75, S. 515-529.
- Beitz, Charles R. 2000: *Rawls's Law of Peoples*, in: *Ethics*, Vol. 110, Nr. 4, S. 669-696.
- Beitz, Charles R. 2001: *Does Global Inequality Matter?*, in: Pogge, Thomas W. (Hrsg.): *Global Justice*, Malden/Oxford, S. 106-122.
- Bieri, Peter (Hrsg.) 1997: *Analytische Philosophie der Erkenntnis*, 4. Aufl., Weinheim.

- Brown, Chris 2000: John Rawls, „The Law of Peoples“ and International Political Theory, in: *Ethics and International Affairs*, Vol. 14, S. 125-132.
- Brown, Chris 2002: The construction of a „realistic utopia“: John Rawls and international political theory, in: *Review of International Studies*, Vol. 28, Nr. 1, S. 5-21.
- Buchanan, Allen 2000: Rawls's Law of Peoples: Rules for a Vanished Westphalian World, in: *Ethics*, Vol. 110, Nr. 4, S. 697-721.
- Buchanan, James M. 1975: *The Limits Of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, Chicago.
- Fishkin, James S. 1984: *Beyond Subjective Morality. Ethical Reasoning and Political Philosophy*, New Haven.
- Gerhardt, Volker 1999: *Selbstbestimmung. Das Prinzip der Individualität*, Stuttgart.
- Habermas, Jürgen 2002: Werte und Normen. Ein Kommentar zu Hilary Putnams Kantischem Pragmatismus, in: Raters, Marie-Louise/Willaschek, Marcus (Hrsg.): *Hilary Putnam und die Tradition des Pragmatismus*, Frankfurt/M., S. 280-305.
- Hastedt, Heiner 1998: *Der Wert des Einzelnen. Eine Verteidigung des Individualismus*, Frankfurt/M.
- Hinsch, Wilfried 2001: Global Distributive Justice, in: Pogge, Thomas W. (Hrsg.): *Global Justice*, Malden/Oxford, S. 55-75.
- Homann, Karl 1980: *Die Interdependenz von Zielen und Mitteln*, Tübingen.
- Hoffmann, Thomas 2009: *Die Natur des Menschen und die Menschenrechte*, Ms. [im Erscheinen].
- Joas, Hans 2002: Werte versus Normen. Das Problem der moralischen Objektivität bei Putnam, Habermas und den klassischen Pragmatisten, in: Raters, Marie-Louise/Willaschek, Marcus (Hrsg.): *Hilary Putnam und die Tradition des Pragmatismus*, Frankfurt/M., S. 263-279.
- Kersting, Wolfgang 1994: *Die Politische Philosophie des Gesellschaftsvertrags*, Darmstadt.
- Legesse, Asmarom 1980: Human Rights in African Political Culture, in: Thompson, Kenneth W. (Hrsg.): *Moral Imperatives of Human Rights. A World Survey*, Washington, D.C., S. 123-138.
- Lohmann, Georg 2008: Universalismus und Relativismus der Menschenrechte. Zur interkulturellen Verständigung über die Menschenrechte, in: Düllo, Thomas/Standke, Jan (Hrsg.): *Theorie und Praxis der Kulturwissenschaften*, Berlin.
- Milne, Alan John Mitchell 1986: *Human Rights and Human Diversity. An Essay in the Philosophy of Human Rights*, London.
- Pogge, Thomas W. 1988: Rawls and Global Justice, in: *Canadian Journal of Philosophy*, Vol. 18, S. 227-256.
- Pogge, Thomas W. 1989: *Realizing Rawls*, Ithaca/London.
- Pogge, Thomas W. 1994a: An Egalitarian Law of Peoples, in: *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 23, Nr. 1, S. 195-224.
- Pogge, Thomas W. 1994b: Cosmopolitanism and sovereignty, in: Brown, Chris (Hrsg.): *Political restructuring in Europe: Ethical perspectives*, London/New York, S. 89-122.
- Pogge, Thomas W. 1998: Eine globale Rohstoffdividende, in: Chwaszcza, Christine/Kersting, Wolfgang (Hrsg.): *Politische Philosophie der internationalen Beziehungen*, Frankfurt/M., S. 325-362.
- Pogge, Thomas W. (Hrsg.) 2001a: *Global Justice*, Malden/Oxford.
- Pogge, Thomas W. 2001b: Rawls on International Justice, in: *The Philosophical Quarterly*, Vol. 51, Nr. 203, S. 246-253.
- Pollis, Adamantia 1996: Cultural Relativism Revisited. Through a State Prism, in: *Human Rights Quarterly*, Vol. 18, Nr. 2, S. 316-344.

- Pollis, Adamantia/Schwab, Peter 1979: Human Rights: A Western Construct with Limited Applicability, in: dies. (Hrsg.): Human Rights. Cultural and Ideological Perspectives, New York, S. 1-18.
- Putnam, Hilary 2001: Werte und Normen, in: Wingert, Lutz/Günther, Klaus (Hrsg.): Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit. Eine Festschrift für Jürgen Habermas, Frankfurt/M., S. 280-313.
- Putnam, Hilary 2002: Antwort auf Jürgen Habermas, in: Raters, M.-L./Willaschek, M. (Hrsg.): Hilary Putnam und die Tradition des Pragmatismus, Frankfurt/M., S. 306-321.
- Rawls, John 2002: Das Recht der Völker. Enthält: Nochmals die Idee der politischen Vernunft, Berlin [dt. Übers. von: ders. 1999, The Law of Peoples. With „The idea of Public Reason Revisited“, Cambridge/Mass].
- Renteln, Alison Dundes 1988: A Cross-Cultural Approach to Validating International Human Rights. The Case of Retribution Tied to Proportionality, in: Cingranelli, David L. (Hrsg.): Human Rights. Theory and Measurement, London, S. 7-40.
- Renteln, Alison Dundes 1990: International Human Rights. Universalism versus Relativism, London.
- Rice, Condoleezza 2000: Campaign 2000: Promoting the National Interest, in: Foreign Affairs, Vol. 79, Nr. 1, S. 45-62.
- Rüsen, Jörn 1993: Human Rights from the Perspective of a Universal History, in: Schmale, Wolfgang (Hrsg.): Human Rights and Cultural Diversity. Europe, Arabic-Islamic World, Africa, China, Goldbach, S. 28-46.
- Stelzer, Irwin (Hrsg.) 2004, Neoconservatism, London.
- Volkert, Bernd 2006: Der amerikanische Neokonservatismus. Entstehung – Ideen – Intentionen, Münster.
- von der Pfordten, Dietmar 2004: Normativer Individualismus, in: Zeitschrift für Philosophische Forschung, Jg. 58, H. 3, S. 321-346.
- Wittgenstein, Ludwig, 1953: Philosophische Untersuchungen, in: ders., Werkausgabe Band 1, Frankfurt/M. (1984), S. 225-618.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Thema: Rassismus

Claus Melter, Paul Mecheril (Hrsg.)

Rassismuskritik

Band 1: Rassismustheorie und -forschung

Wiebke Scharathow, Rudolf Leiprecht (Hrsg.)

Rassismuskritik

Band 2: Rassismuskritische Bildungsarbeit

Erst etwa seit Mitte der 1990er Jahre wird der Begriff Rassismus auch im deutschsprachigen Bereich in erziehungswissenschaftlichen Debatten benutzt. Mit dem Rassismusbegriff wird es möglich, gesellschaftliche Strukturen und Prozesse in einer von Globalisierung, Postkolonialismus und Migration geprägten Gesellschaft im Hinblick auf spezifische Macht- und Ungleichheitskonstellationen zu betrachten. Das zweibändige Buchprojekt Rassismuskritik versammelt Beiträge, die mit Bezug auf Forschung und Praxis den aktuellen Stand rassismustheoretischer Analyse und rassismuskritischer Orientierung im deutschsprachigen Bereich nicht nur wiedergeben. Vielmehr geht es in beiden Bänden auch darum, sozial- und erziehungswissenschaftliche Debatten zum Thema migrationsgesellschaftliche Differenz und Ungleichheit durch eine rassismuskritische Perspektive zu ergänzen, neu und anders zu lesen.



978-3-89974367-8, 320 S., € 29,80



978-3-89974368-5, 416 S., € 29,80

www.wochenschau-verlag.de

Theodor Rathgeber

Deutschlands Menschenrechtslage auf dem Prüfstand der UNO

Die *Universal Periodic Review* im UN-Menschenrechtsrat

Die allgemeine periodische Überprüfung (*Universal Periodic Review*, UPR) ist das mit vielen Erwartungen besetzte, neue Instrument des UN-Menschenrechtsrates (MRR). Innerhalb von vier Jahren stehen alle 192 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen zur Überprüfung ihrer Lage der Menschenrechte an. Da sich qua Verfahren alle Staaten der Evaluierung unterziehen müssen, verbindet sich damit die Hoffnung, wenigstens bei dieser Gelegenheit eine sachorientierte Bestandsaufnahme und Bewertung leisten zu können. Die einschlägigen Gremien der Vereinten Nationen haben sich oft nicht in der Lage oder willens gezeigt, selbst schwere Menschenrechtsverletzungen in einem Land relativ unabhängig von geopolitischen oder anderen sachfremden Erwägungen auszuwerten und eine politische Lösung vorzugeben. Die Menschenrechtskommission ist an diesem Unvermögen letztlich gescheitert.

Im Jahr 2008 haben die ersten 48 Staaten das Verfahren durchlaufen. Anfang Februar 2009 wurde Deutschland in der 4. UPR-Runde der mündlichen Anhörung (*interaktiver Dialog*) zur Lage der Menschenrechte im eigenen Land befragt. Im gleichen Zyklus waren auch China, Russland und Kuba an der Reihe. Es liegen also erste, breit gefächerte Ergebnisse und am Beispiel Deutschlands relativ leicht nachvollziehbar Erfahrungen vor, um die Reichweite und den praktischen Wert des UPR-Verfahrens einer vorläufigen Bewertung zu unterziehen.

1. *Universal Periodic Review*

Das UPR-Verfahren beim Menschenrechtsrat beruht – wie der Rat selber – auf dem UN-Reformbeschluss des Jahres 2005, u.a. die frühere Kommission für Menschenrechte aufzulösen und den Rat zu bilden. Rat und UPR sind Auftragsbestandteil der Resolution der UN-Generalversammlung A/RES/60/251 aus dem Jahr 2006. Die UPR wurde im Rahmen der Institutionenbildung des MRR ausgehandelt und ist für alle Mitgliedsstaaten der UNO verbindlich.¹ Allerdings hat der Rat keine Sanktionsmöglichkeiten, sollte sich ein Land der Überprüfung entziehen, die Verfahrensvorgaben

nicht erfüllen oder die Ergebnisse nicht umsetzen wollen. Gleich in der ersten Runde, im April 2008, hatte sich z.B. die Republik Südafrika nicht in der Lage gesehen, den schriftlichen Staatenbericht vorzulegen.

Das UPR-Verfahren soll die vielgescholtene Selektivität und die doppelten Standards überwinden, aufgrund derer die Menschenrechte in nur wenigen Ländern Gegenstand der amtlichen Überprüfung geworden sind. Das Gezerre um Evaluierungen und Resolutionen sowie letztlich die Nichtbefassung mit der Menschenrechtslage in China, Russland oder den USA/Guantánamo sowie den Kriegsgebieten Irak und Afghanistan – um nur einige Gebiete mit gravierenden Problemen aus menschenrechtlicher Sicht zu nennen – ist in schlechter Erinnerung. So ist die Erwartung groß, dass nun auf der Grundlage allgemeinverbindlicher Kriterien und der unparteilichen Auswahl der Länder zumindest diese Hürde überwunden wird.

Kriterien der UPR-Überprüfung und Auswertung sind die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die internationalen Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte² – soweit das Land die Verträge ratifiziert hat – und die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der entsprechenden Vertragsorgane, die Zusicherungen im Rahmen der Kandidatur für den MRR (*pledges*), andere freiwillige Verpflichtungen in Sachen Menschenrechte (etwa auf UN-Konferenzen) sowie das humanitäre Völkerrecht, soweit es anwendbar ist; etwa in Ländern mit bewaffneten Konflikten. Die Nicht-Ratifizierung von Verträgen bringt keinen Vorteil, da dann der geringe normative Standard des Landes Gegenstand der Evaluierung wird, was von den Regierungen ebenso als imageschädigend wahrgenommen wird wie die Kritik an der Nichterfüllung von ratifizierten Übereinkommen.

Auf dieser Grundlage verfasst das zu überprüfende Land zunächst einen schriftlichen Staatenbericht bis zu 20 Seiten und trägt die ihm wichtig erscheinenden Teile sowie aktuelle Ergänzungen bei der mündlichen Erörterung vor (s.u.). Dazu kommen zwei weitere schriftliche Berichte seitens des Hochkommissariats für Menschenrechte von jeweils maximal zehn Seiten Umfang. Der eine Bericht enthält eine Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen (*Compilation*) derjenigen UN-Vertragsorgane, deren Abkommen das Land ratifiziert hat. Der zweite Bericht fasst die Parallelberichte der zivilgesellschaftlichen Gruppen zum jeweiligen Land zusammen (*Summary*), d.h. von nationalen Menschenrechtseinrichtungen, Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs), Universitäten und anderen wichtigen Interessenverbänden (*relevant stakeholders*). Die Staaten sind gehalten, ihrem schriftlichen Staatenbericht einen Konsultationsprozess mit der nationalen Zivilgesellschaft vorausgehen zu lassen und die Ergebnisse dieser Konsultation im Bericht zu berücksichtigen. Die Schweiz hat

z.B. aufgeführt, dass sie eine eintägige Konsultation organisiert hat und der Entwurf ihres Staatenberichts auch über das Internet kommentiert werden konnte. Brasilien berichtete von mehreren regionalen Konsultationen und einer großen Konferenz in der Hauptstadt in den Räumen des Bundesparlaments.

Der Rat tagt in Form einer Arbeitsgruppe; d.h. die Ergebnisse dieser Sitzungen müssen anschließend vom Plenum des Rates per Entscheid bestätigt werden. Die Arbeitsgruppe besteht aus den 47 Mitgliedsstaaten des MRR, den Vorsitz führt der Ratspräsident. Die Arbeitsgruppe trifft sich dreimal pro Jahr je zwei Wochen und untersucht dabei 48 Staaten pro Jahr. Die AG-Sitzung findet in Form einer Anhörung bzw. eines interaktiven Dialogs statt, dauert insgesamt drei Stunden pro untersuchtem Land, das davon bis zu einer Stunde zur eigenen Verfügung hat. Die Sitzungen der Arbeitsgruppe sind öffentlich, NGOs und andere nicht staatliche Akteure haben jedoch kein Rederecht und können sich allenfalls in selbstorganisierten, parallelen Veranstaltungen während der Mittagspause äußern. Aber auch hier darf z.B. keine Ankündigung und kein Titel zur Veranstaltung die staatenorientierte Kooperation stören, andernfalls wird das Vorhaben vom Sekretariat des MRR nicht genehmigt.

Die Reihenfolge der Staaten, die inzwischen bis 2011 festgelegt ist, wurde in einem komplizierten Losverfahren ermittelt, wobei die Mitglieder des MRR in den Jahren 2008 und 2009 bevorzugt untersucht werden sollten. Jedem zu überprüfenden Staat werden drei Länder als Berichterstatter zugeordnet, die ebenfalls per Los plus alphabetischem Verfahren bestimmt werden (Troika). Die Mitglieder der Troika rekrutieren sich aus den Mitgliedsstaaten des Rates und gehören je unterschiedlichen Regionalgruppen an.³ Das zur Überprüfung anstehende Land hat die Möglichkeit, sich bei der Troika ein Land aus der eigenen Regionalgruppe zu wählen zu lassen und kann außerdem einmal ein Troika-Land ablehnen. Umkehrt hat ein für die Troika-Aufgabe ermitteltes Land die Möglichkeit, die Aufgabe abzulehnen. Pakistan hat davon Gebrauch gemacht, als es Troika-Mitglied zu Indien werden sollte. Viele Länder aus Afrika und Asien nehmen die Option in Anspruch, dass eines der Troika-Mitglieder aus der eigenen Regionalgruppe stammt. Abgelehnt wurde bislang niemand.

Das komplexe Prozedere zur Auswahl der Staatenreihenfolge und der Troika entspricht dem Bemühen, dem UPR-Verfahren jeglichen Anschein von willkürlicher Festlegung zu nehmen. Der Aufwand bei den Troika-Mitgliedern scheint hingegen ungebührlich groß, spielen die Troika-Mitglieder öffentlich doch kaum eine Rolle. Sie verhandeln mit dem Staat hinter den Kulissen vor allem über Wortwahl und Zusammenfassung der Arbeitsgruppensitzung. In der Regel verlief dies bislang unspektakulär. Es gab

aber Fälle wie Indonesien, das den Versuch unternahm, die Nennung West-Papuas aus dem Protokoll zu nehmen, damit aber nicht durchkam.

Die Anhörung in der Arbeitsgruppe wird in einem Bericht festgehalten, der zur endgültigen Befassung und Verabschiedung an die nächste, der UPR folgende, reguläre Sitzung des MRR überwiesen wird. Der Bericht fasst die Einlassungen des zu untersuchenden Staates, die Kommentare, Fragen und Empfehlungen der anderen Staaten zusammen und listet am Schluss die Empfehlungen hervorgehoben auf. Der zu untersuchende Staat ist gehalten, sich entweder am Ende der AG-Sitzung oder zur abschließenden Beratung im Plenum des MRR zu den Empfehlungen zu äußern: welche er akzeptiert, ablehnt, zur Kenntnis nimmt oder weiter beraten will. Hier lassen sich die politischen Positionen der Regierungen zu den angesprochenen Menschenrechtsaspekten ablesen.

Die Aussprache im MRR-Plenum über den Arbeitsgruppenbericht ist öffentlich. Hier können sich neben den UN-Mitgliedsstaaten auch andere, nichtstaatliche Interessenvertreter äußern. Die Aussprache umfasst insgesamt eine Stunde, aufgeteilt in drei Segmente à 20 Minuten jeweils für den zu überprüfenden Staat, die anderen Staaten und UN-Einrichtungen sowie die nicht staatlichen Organisationen wie NGOs und nationale Menschenrechtskommissionen. Mit der Annahme des Berichts folgt schließlich die Phase der Umsetzung (*follow-up*) in Bezug auf die akzeptierten Empfehlungen, wofür das Land vier Jahre Zeit hat.⁴ Auch hier wird erwartet, dass die Staaten ihre Zivilgesellschaft mit einbeziehen.

Aus Sicht von Experten, Nichtregierungsorganisationen und vor allem der Opfer von Menschenrechtsverletzungen weist das UPR-Verfahren allerdings einige Webfehler auf. Das Verfahren ist explizit als staatenorientierter und auf Kooperation zielender Prozess ausgewiesen. Bei den Beratungen im Rahmen der Institutionenbildung zum Rat 2007 betonten zwei Drittel der staatlichen Vertreter immer wieder, dass die Ergebnisse des Überprüfungsverfahrens im Konsens mit dem zu untersuchenden Staat festgestellt werden müssten, und die Kooperation des überprüften Landes anzustreben sei. Die im AG-Abschlussbericht ausgesprochenen Empfehlungen an den jeweiligen Staat sind nicht bindend. Die meisten Staaten verstehen das UPR-Verfahren primär als Hilfe, Mängel zu beseitigen und dafür technische Unterstützung der UNO in Anspruch zu nehmen. Eine kritische Auswertung oder gar ein Tribunal sieht der Regieplan für das UPR-Verfahren nicht vor. Selbstkritik bleibt in das Belieben des Staates gestellt. Damit dies vor allem in der mündlichen Anhörung gewahrt bleibt, sind nicht staatliche Akteure von diesem Teil des Verfahrens, wie gesagt, ausgeschlossen.

Die Staatenorientierung und der Kooperationsfetisch fördern allerlei Merkwürdigkeiten zutage. In schlechter Tradition attestieren sich insbesondere diejenigen Regierungen in den Anhörungen gegenseitig ernsthaftes Bemühen beim Schutz und bei der Förderung der Menschenrechte, die in der Regel die meisten Defizite aufweisen. Darüber hinaus werden Mängel in der Umsetzung gerne den äußeren Umständen, Aufstandsbewegungen, der schieren Größe des Landes (Indonesien), fehlendem Humankapital, Börsenspekulation mit Nahrungsmitteln, Klimawandel u.a.m. zugeordnet, nur nicht der Regierungsführung. Notfalls wird die Verwicklung staatlicher Organe in Menschenrechtsverletzungen heruntergespielt oder als faktisch falsch gelehnet, selbst in offensichtlichen Fällen extralegalen Tötungen oder Strafflosigkeit wie in Sri Lanka oder den Philippinen.

Kurios muten die Versuche der Einflussnahme via Redebeiträge befreundeter Staaten an. Berühmt-berüchtigt ist das Schreiben der tunesischen Botschaft im April 2007 in Genf, das vorformulierte Fragen für freundschaftlich verbundene Staaten enthielt. Die Anhörung geriet prompt zur Farce; wobei sich allerdings auch Frankreich nicht zu schade war, Tunesien für seine Menschenrechtspolitik zu loben. In der 4. UPR-Runde im Februar 2009 zirkulierte ein Schreiben (Faksimile) der kubanischen Botschaft, in dem befreundete Botschaften daran erinnert wurden, sich rechtzeitig in die Redeliste einzutragen. So kamen zu Kuba insgesamt rund 130 Wortmeldungen zustande, wobei nur die ersten 60 Eingetragenen in der Liste eine reale Chance hatten, ihre mündliche Stellungnahme abzugeben. „Rechtzeitig“ hieß im Falle Kubas, dass alle diplomatischen Missionen, die sich nach 6.30 Uhr Ortszeit in die Schlange zwecks Redeanmeldung einreihen, nicht mehr vortragen konnten. Auch zu Ländern wie Saudi-Arabien, Russische Föderation oder China schickten die diplomatischen Missionen ihre Praktikantinnen/Praktikanten Stunden vorher zum Anstehen in der Schlange. Das hatte Bazar-Qualität.

Eine gute Praxis selbstkritischer Reflexion wird nur von wenigen Staaten geleistet; wie etwa Finnland, der Schweiz und in der mündlichen Anhörung auch seitens der deutschen Bundesregierung. Die tiefste und in aller Regel realitätsgerechteste Kritik an den Zuständen in den jeweiligen Ländern äußern nicht staatliche Akteure mittels ihrer schriftlichen Berichte und der Bewertung im Plenum des Rates sowie die UN-Vertragsorgane mittels ihrer Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Selbst dies ist Ländern wie Kuba ein Dorn im Auge, und der kubanische Botschafter kündigte – oder genauer: drohte – im März 2009 an, das Hochkommissariat für Menschenrechte zu einer Methodologie „bewegen“ zu wollen, die eine aus Sicht Kubas ausgewogenere Zusammenfassung der Parallelberichte (*Summary*) zum Inhalt haben soll.⁵ Kuba hatte

sich vermutlich geärgert, dass trotz der Eingaben von insgesamt 326 (!) vielfach „regierungsnahen“ Parallelberichten zur Lage in Kuba die Zusammenfassung des Hochkommissariats die dortige Lage der Menschenrechte recht realitätsgenau wiedergab, dabei allerdings wiederholt auf die Angaben internationaler Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch und Amnesty International zurückgriff.⁶

Gibt es zum UPR-Verfahren an dieser Stelle überhaupt Positives zu sagen? Ohne hier in eine detaillierte Analyse und Bewertung eintreten zu wollen (vgl. Rathgeber 2008), ist das Verfahren an sich bislang aller Mühen wert, unbeschadet der genannten Untiefen. Ohne das UPR-Verfahren wäre es undenkbar, Staaten wie China, Russland oder Kuba in einer öffentlichen Anhörung auf die Lage der Menschenrechte überhaupt befragen zu können. Ebenso bemerkenswert ist, Frankreich und Großbritannien gleichfalls auf relevante Probleme bei Menschenrechten angesprochen zu sehen. Zuvor war dies gleichermaßen undenkbar, ohne beide Länder mit Unrechtsstaaten auf eine Ebene stellen zu wollen. Ein relatives Alleinstellungsmerkmal im UN-System bildet schließlich das Ensemble der drei schriftlichen Berichte, der Anhörung, des Abschlussberichts mit den Empfehlungen und die Bewertung durch den untersuchten Staat. Jede Information für sich ist streng genommen nicht neu, aber die konzentrierte Zusammenschau auf rund 60 Seiten erlaubt eine umfassende, sach- und realitätsgerechte Analyse der Menschenrechtslage sowie die Bewertung der Menschenrechtspolitik sowohl seitens der betreffenden Regierung als auch der kommentierenden Regierungen. Das UPR-Verfahren enthält das Potential eines Brennglases.

2. Das UPR-Verfahren zu Deutschland

Anfang Februar 2009 debattierte die Arbeitsgruppe des Rates über die Menschenrechtslage in Deutschland. Als Grundlage der Debatte diente zum einen der schriftliche Bericht der Bundesregierung vom November 2009 (A/HRC/WG.6/4/DEU/1). Neben allgemeinen und methodischen Anmerkungen gliedert sich der Staatenbericht in die Abschnitte Staatsaufbau und normativer Rahmen (§§ 3-17), einschließlich Menschenrechtsinstitutionen (§§ 11-16), Asyl- und Integrationspolitik (§§ 22-29), Fremdenfeindlichkeit und Rassismus (§§ 30-39), Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Gewalt gegen Frauen (§§ 40-46), Menschenrechte und Terrorismus (§§ 47-51), Lage der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSK-Rechte; §§ 52-60), Erfolge und gute Praxis (§§ 61-74) sowie nationale Prioritäten (§§ 75-88). In den Absätzen der Ziffern 22-60 sind zwar wesentliche Bereiche angesprochen, in denen relevante Probleme bei der Umsetzung der Menschenrechte existieren. Der

beschreibende Ansatz beherrscht jedoch den schriftlichen Bericht in einem Maße, dass er an einigen Stellen in eine beschönigende Darstellung kippt.

Dies betrifft etwa den gesamten Bereich der Gleichstellung im Staatenbericht, der mit Ausnahme der Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen eigentlich keine Probleme kennt. Ebenso wird der UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Bildung erwähnt (§ 60), dessen 2006 vorgetragene Kritik am deutschen Bildungssystem in Bezug auf frühe Selektion und Zugangshemmnisse für Alleinerziehende und Familien mit Migrationshintergrund bleibt aber unberücksichtigt. Die Ausführungen zur Konsultation der Zivilgesellschaft (§§ 61-63) geraten angesichts der realen zähen Verhandlungen, überhaupt einen Termin gefunden zu haben, reichlich glättend. Menschenrechtsfragen im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung (§§ 67-68) beinhalten für viele Betroffene im Osten Deutschlands mehr, als Eigentumsrechte zu regeln und vage Perspektiven langfristig angelegter, wirtschaftlicher Annäherungsprozesse anzudeuten. Positiv zu vermerken ist an diesem Abschnitt, dass die Menschenrechtsverletzungen an der ehemaligen innerdeutschen Grenze, ihre gerichtliche Aufarbeitung und das aktive Angehen gegen Straffreiheit zu Wort kommen. Hingegen spart der Themenbereich Flüchtlinge und Integration den Begriff Einwanderungsland vollständig aus. Immerhin wird hier zugestanden, dass es in Deutschland eine Kluft im Bildungsbereich zwischen Deutschen und Menschen mit Migrationshintergrund gibt.

Diese Art von Bericht ist gängige Praxis beim MRR und insofern nicht außergewöhnlich. Die Erwartung bestand jedoch, dass die Bundesregierung die Souveränität aufbringt, bereits im schriftlichen Bericht mehr zu leisten als Länder wie Indien oder Brasilien, die ebenfalls gerne auf Gesetze und Institutionen verweisen, um sich einer kritischen Auseinandersetzung über die mangelnde politische Umsetzung zu entziehen. Es ist grundsätzlich nicht falsch, Gesetze, institutionelle Regelungen, Vereinbarungen und Absichten aufzuführen, um den politischen Willen der Regierung zur Umsetzung der Menschenrechte zu dokumentieren. Auch ist es z.B. das Sozialstaatsprinzip in Deutschland (§ 53) wert, unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten mitgeteilt zu werden. Die in der Schlussbemerkung (§§ 89-90) geäußerte Absicht, im UPR-Verfahren für eine gute Praxis einzutreten, kann zumindest mit einem solchen schriftlichen Staatenbericht gleichwohl nicht erzielt werden.

Sollte sich mit der Umgehung heikler oder regierungsintern nicht ausgestandener Aspekte die Vorstellung verbunden haben, möglichst wenig Angriffspunkte für unangenehme Fragen oder einen politisierten Schlagabtausch in der Anhörung zu bieten, wäre dies ein kurzichtiges Unterfangen gewesen. Den anderen Staaten standen schließlich die Zusammenfassungen der Vertragsorgane und von insgesamt zehn Parallelberichten nicht

staatlicher Akteure zur Seite.⁷ Wer die Berichte miteinander vergleicht, könnte meinen, dass von zwei unterschiedlichen Ländern die Rede ist. So deckt die Zusammenfassung der Empfehlungen und Schlussfolgerungen seitens der UN-Vertragsorgane (A/HRC/WG.6/4/DEU/2) gleich auf der zweiten Seite einige Lücken im normativen Gerüst auf.⁸ Der Vertragsausschuss zum Zivilpakt moniert seit 2004 die Vorbehalte Deutschlands gegen Artikel des Zivilpakts sowie des Fakultativprotokolls 1 zum Zivilpakt. Der Vertragsausschuss zur Kinderrechtskonvention fordert die Bundesregierung seit 1995 zur Rücknahme der Vorbehalte und seit 2004 zur Umsetzung der Konvention auch in den Bundesländern auf. Der Vertragsausschuss zum Übereinkommen zur Eliminierung rassistischer Diskriminierung empfahl der deutschen Regierung 2008, die Wanderarbeiterkonvention zu ratifizieren, um das normative Defizit zu schließen.

Auf den folgenden Seiten listet die *Compilation* im Detail weitere Empfehlungen einzelner Vertragsorgane auf. Besonders kritisch beurteilt wird u.a. die Lage von Migranten, Flüchtlingen vor allem aus Afrika, Roma, Sinti, Frauen und Kinder aus Familien von Minderheiten (§§ 8, 11, 32-34), der Betrieb der Abschiebehafenanstalt am Frankfurter Flughafen und fehlendes Training dort für den privaten Wachdienst (§ 13). Gerügt wird die Verwahrlosung von Seniorinnen und Senioren in Pflegeheimen (§ 14), der mangelnde Schutz eines abgeschobenen Flüchtlings vor dem Verschwindenlassen in seinem Heimatland (§ 16), die zunehmende Zahl von Jugendlichen, vor allem mit Migrationshintergrund, in Haftanstalten sowie ihre Unterbringung zusammen mit Erwachsenen (§ 19) bzw. bei nach Deutschland geflüchteten, nicht begleiteten Minderjährigen (§ 36). Als Mangel wahrgenommen werden die Hürden zur Erlangung der deutschen Staatsbürgerschaft (§ 20), die geringe Präsenz von Frauen in hochrangigen Positionen und ihre ungleiche Bezahlung (§§ 24-26), schlechtere Bildungschancen für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund (§ 29) oder die Hinweise auf deutsche Beteiligung an *rendition flights* (§ 40). Positiv vermerkt die Zusammenfassung u.a., dass Deutschland gegenüber den UN-Sonderverfahren eine ständige Einladung ausgesprochen hat, mit dem Hochkommissariat für Menschenrechte zusammenarbeitet und dieses kontinuierlich auch finanziell unterstützt (§§ 6-7).

Die Zusammenfassung der NGO-Parallelberichte (A/HRC/WG.6/4/DEU/3) geht ähnlich kritisch mit der Lage der Menschenrechte in Deutschland ins Gericht. Festgestellt wird u.a., dass die deutsche Gesetzgebung und Rechtsprechung insgesamt wenig auf internationale Standards der Menschenrechte Bezug nehmen (§ 4); es wird überdies an mehreren Stellen die insgesamt restriktive Handhabung von Gesetzen und Verwaltungserlassen gegenüber Migranten, Flüchtlingen, Asylsuchenden und von Menschenhandel Betroffenen (§§ 7, 38-39, 44) bemängelt sowie nicht vorhandene

oder unkoordiniert nebeneinander her existierende Nationale Aktionspläne (§ 11). Als ungenügend umgesetzt werden die fortgesetzte Ungleichheit zwischen Mann und Frau (§§ 14-16, 30) und die Beschlüsse der Durban-Konferenz 2001 gegen Rassismus (§ 17) beschrieben. Kritik ernten die Zunahme rassistisch motivierter Gewalt (§ 18), die diskriminierende oder unwürdige Behandlung durch Polizeiorgane an den Grenzen und auf Polizeiwachen (§§ 19, 21), die Übergriffe des Jugendamtes (§ 22), die fortbestehende, faktische Diskriminierung von Menschen mit unterschiedlicher sexueller Orientierung (§ 20), die Privilegierung christlicher Symbole in Schulen (§ 29), die unzureichende Förderung von Minderheiten (§ 38), die Stigmatisierung von Flüchtlingen, Migranten, Minderheiten (§ 41), die Verletzung des Rechts auf Gesundheit und Bildung bei Menschen „ohne Papiere“ (§§ 42-43), der unzureichende Schutz von Opfern beim Menschenhandel (§§ 25, 46-47).

Angezeigt wird die zunehmende Überwachung der Telekommunikation und insgesamt der Privatsphäre (§ 27), die mangelnde Versorgung in Senioren- und Pflegeheimen (§ 31), die soziale Ungleichheit zwischen Ost und West sowie Armut bei Kindern (§§ 32-34), die strukturelle Diskriminierung von Kindern in der Schule (§§ 35-37), die unangemessene Betreuung von nach Deutschland geflüchteten Kindern (§ 45), die Aushebelung des Abschiebeschutzes im Kontext so genannter diplomatischer Zusicherungen (§ 49) oder Deutschlands Beteiligung an *rendition flights* (§ 50). Positiv bewertet die Zusammenfassung die Bereitschaft der Bundesregierung, die jüngsten Übereinkommen zu den Rechten von Menschen mit Behinderung sowie gegen das Verschwindenlassen zu ratifizieren (§ 2). Ebenso für gut befunden wird die hoch differenzierte Struktur beim Gerichtswesen und damit die vielfältigen Möglichkeiten, Rechte einzuklagen, sowie die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft (§ 8).

Im Vergleich der drei schriftlichen Berichte wird deutlich, dass die Schwachpunkte der deutschen Politik im Staatenbericht der Bundesregierung ausgeklammert bleiben. Die Aussagen insbesondere zu den Bereichen Migration, Flüchtlinge, Minderheiten, Diskriminierung, Gender-Gleichstellung und soziale Armut fallen selbst hinter öffentlich längst zugängliche Erkenntnisse zurück. Die Regierung verschanzt sich hinter amtlichen Feststellungen. Der Staatenbericht lässt nicht erkennen, dass die Regierung an einer Problemerkennung interessiert sei. So bleibt es geradezu Dritten überlassen, eine kritisch würdigende Menschenrechtsbilanz zu ziehen und Politikaufträge zu formulieren.

3. Die Anhörung zu Deutschland

Den mündlichen Staatenbericht trugen die Staatssekretäre Gernot Erler (Auswärtiges Amt) und Peter Altmaier (Innenministerium) vor, begleitet von einer 17-köpfigen Delegation. Am interaktiven Dialog nahmen 46 Staaten teil, sechs konnten sich wegen Zeitmangels nicht mehr äußern.⁹ An der Präsentation des Berichts der Bundesregierung nahm auch eine Delegation des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe teil. Die mündliche Stellungnahme vor der Arbeitsgruppe des Rates fiel insgesamt um Längen besser aus als der schriftliche Bericht. Die beiden Staatssekretäre räumten selbstkritisch Probleme und Defizite ein, stellten Maßnahmen zur Verbesserung dar und benannten vom jetzigen Zustand abweichende Zielsetzungen. Natürlich stellten ihre Antworten die jeweiligen Bemühungen der Bundesregierung zur Überwindung von Missständen heraus. Die Mischung aus Problemeinsicht und politischer Auswertung wurde von den allermeisten Staatenvertretern ausdrücklich gewürdigt. Auch NGO-Vertreter sprachen in der Lobby von einem konstruktiven Beitrag zu einer guten Praxis für das UPR-Verfahren. Zur guten Praxis trug außerdem bei, dass gerade auch EU-Partnerländer kritische Fragen stellten; schriftlich zuvor eingereichte und mündliche.

Im Unterschied zu manchen Anhörungen früherer UPR-Runden war die Debatte zur Überprüfung Deutschlands eher sachlich. Die meisten Beiträge der Staaten bezogen sich auf die Themen Rassismus, Diskriminierung von ethnischen oder religiösen Minderheiten, Dialog mit dem Islam, Gewalt gegen und Integration von Ausländern, neonazistische Tendenzen, Flüchtlingspolitik, Menschenhandel, mangelnde Rechte und Chancen von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland, vor allem bei Frauen und Kindern, Gender-Gleichstellung. Diese Schwerpunkte spiegeln sich auch in den insgesamt 44 Empfehlungen an die Bundesregierung, die unter Ziffer 81 am Ende des AG-Berichts nochmals extra ausgewiesen sind.

Nachfolgend einige Aspekte aus den Stellungnahmen der 46 Staaten während der Anhörung mit den entsprechenden Ziffern im Berichtsentwurf der AG-Sitzung (A/HRC/WG.6/4/L.1). Iran (§ 28), Qatar (§ 29), Malaysia (§ 31), Kuba (§ 36), Algerien (§ 47), Djibouti (§ 50), Indien (§ 52), Ghana (§ 53), Südafrika (§ 60), Tschad (§ 73) mahnten einen entschiedeneren Kampf gegen rassistische Gewalt an. Die Behörden müssten Angriffe auf Sinti und Roma, Juden und Migranten strikter unterbinden. Die ägyptische Delegation (§ 27) regte eine zentrale Datei zur Erfassung rassistischer und fremdenfeindlicher Gewalt an. Ägypten und Saudi-Arabien (§ 51) empfahlen ein entschlosseneres Vorgehen gegen Islamfeindlichkeit und gegen

die Stigmatisierung von Migranten, Asylsuchenden und Flüchtlingen. Jordanien (§ 30) forderte zum Dialog mit dem Islam auf. China (§ 33) fragte eher verhalten nach Integrationsmaßnahmen. Finnland (§ 34) unterstützte die Bundesregierung in ihrem Ansatz, Diskriminierung umfassend und in vielerlei Facetten zu bekämpfen. Italien (§ 63) ermutigte die Bundesregierung, die Empfehlungen des Vertragsausschusses zum Übereinkommen gegen Rassismus umzusetzen.

Der Iran und Indien fragten nach dem Verbot des Kopftuchtragens und die damit verbundene Unmöglichkeit der Berufsausübung im öffentlichen Dienst. Auch Pakistan (§ 38) und Indonesien (§ 62) mahnten, Deutschland dürfe keine Diskriminierung von Personen im Berufsleben aufgrund ihrer Religion zulassen. Die Russische Föderation (§ 25) sah Migranten aus Russland und der ehemaligen Sowjetunion als Bürger zweiter Klasse behandelt. Russland erwähnte außerdem das Thema Korruption. Die Türkei (§ 56) ging auf mehrere Aspekte zur Migration ein. Brasilien (§ 64) erkundigte sich nach der so genannten „*Return Directive*“ für Migranten. Mexiko (§ 48) fragte nach dem Zugang zu Bildung und medizinischer Versorgung von „illegal“ in Deutschland lebenden Menschen und gab den Besuch des UN-Sonderbeauftragten gegen Menschenhandel in Deutschland zu bedenken, um den Kampf gegen Zwangsprostitution zu überprüfen. Mexiko, Ecuador (§ 67), Ägypten, Algerien, Marokko (§ 72), Senegal (§ 75) und Aserbeidschan (§ 35) legten in unterschiedlicher Wortwahl die Ratifizierung der Wanderarbeiterkonvention nahe.

Großbritannien (§ 37) und Chile (§ 77) empfahlen, die Menschenrechte zwangsverheirateter Frauen in den Vordergrund zu rücken. Frauen mit Wohnsitz Deutschland müssten nach einer Zwangsverheiratung im Ausland wieder ohne Probleme in die Bundesrepublik zurückkehren dürfen. Von Spanien (§ 59) gab es Lob für die jüngste Reform des Ausländergesetzes. Australien (§ 76) und Kanada (§ 69) legten der Bundesregierung nahe, die Ausgrenzung von Kindern aus armen Familien entschiedener anzugehen. Polen (§ 26) thematisierte das übergreifige Vorgehen der Jugendämter und empfahl deren effektivere Kontrolle durch die Justiz.

Frankreich (§ 32) fragte nach der ungleichen Behandlung von verheirateten Paaren in gleichgeschlechtlichen Beziehungen sowie zusammen mit Chile und Aserbeidschan nach den Einkommensunterschieden zwischen Mann und Frau. Die Niederlande (§ 55) und Neuseeland (§ 71) beschäftigten sich mit der Diskriminierung von Lesben, Schwulen, Bi- und Transsexuellen. Slowenien (§ 49) regte die beschleunigte Ratifizierung der jüngsten Menschenrechtsübereinkommen an. Mehrere Staaten empfahlen die Rücknahme der Vorbehalte gegen internationale Abkommen zum Schutz der Menschenrechte; so Brasilien zur Kinderrechtskonvention (§ 81/3-8). Japan (§ 54)

erkundigte sich nach dem deutschen Völkerstrafgesetzbuch. Ungarn (§ 57) fragte nach der Aufnahme von Häftlingen aus Guantánamo. Ein weiterer Schwerpunkt Pakistans betraf die Einhaltung des Zivilpakts bei Auslandseinsätzen und generell bei Anti-Terror-Maßnahmen. Malaysia hatte nach den Absichten der Bundesregierung gefragt, dem Deutschen Institut für Menschenrechte die Kompetenz für einen eigenen Beschwerde- und Untersuchungsmechanismus zu übertragen.

Die Stichworte und einzelne Formulierungen im Entwurf des Abschlussberichts lassen darauf schließen, dass die Regierungsvertreter die Zusammenfassungen des Hochkommissariats intensiv studiert haben. Zentrale Aussagen beider Papiere tauchen ebenso wieder in den Empfehlungen auf (§ 81/1-44). Deutschland wird durch diese Liste nicht zum Unrechtsstaat, aber es gibt in der Tat relevante menschenrechtliche Probleme. Aus der Gesamtschau der Berichte und der Anhörung ergibt sich das Fazit, dass gravierende Verletzungen von Menschenrechten in Deutschland sich insbesondere in den Bereichen Flüchtlinge, Asylsuchende und Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus ereignen. Eklatante Mängel liegen in den Bereichen Gleichstellung und Armut vor.

4. Resümee

In der Gesamtschau der Dokumente, der Anhörung und der Empfehlungen liegen hinreichend Informationen, Analysen und Einschätzungen vor, um die Menschenrechtspolitik nicht zuletzt aus der Sicht der Opfer zu bewerten und einen genuinen Politikauftrag zu formulieren. Die Bundesregierung muss sich dazu während der 11. Sitzungsperiode des Rates im Juni 2009 erklären und zu den 44 Empfehlungen Stellung nehmen; wengleich die Empfehlungen keinen bindenden Charakter haben. Staatsminister Gernot Erler hatte direkt im Anschluss an die Anhörung erklärt, dass die Bundesregierung die Kritik aus der AG-Sitzung sehr ernst nehme.

Die Aufforderung zahlreicher Delegationen, Deutschland solle die Wanderarbeitskonvention unterschreiben, wiesen Gernot Erler und Peter Altmaier allerdings gleich in Genf zurück. Der Begriff Wanderarbeiter existiere in Deutschland nicht, und sei auch in der UN-Konvention nicht klar definiert. Auch vom Kopftuchverbot zu sprechen, sei nicht richtig. Es gebe ein Verbot unterschiedslos für Anhänger aller Religionen, im Lehrberuf oder anderen öffentlichen Funktionen religiöse Symbole zu tragen. Beides ist jeweils nur die halbe Wahrheit. Wie bei internationalen Übereinkommen üblich, ist es ja die Kunst der Regierung, die Normen entsprechend der Realität in die nationale Gesetzgebung zu überführen und Rechtssubjekte zu definieren. Es darf

vermutet werden, dass eher das Recht auf Nachzug in das Gastland für Familienangehörige von Wanderarbeitern ein entscheidendes Hemmnis insbesondere für das Innenministerium darstellt. Ebenso wird das Tragen christlicher Symbole zumindest faktisch als unserem Kulturkreis zugehörig weitgehend toleriert.

Diese ersten Einlassungen der Regierungsvertreter führen einmal mehr zur Erkenntnis, dass die Ausformulierung des Politikauftrags in der Tat in enger Abstimmung mit der Zivilgesellschaft erfolgen sollte. Der Vorschlag Großbritanniens, die Zivilgesellschaft in den Nachfolgeprozess einzubinden, könnte im Grunde genommen sofort bei der Auswertung und Suche nach einer Antwort der Bundesregierung auf die Empfehlungen zum Tragen kommen. Die fachliche Kompetenz haben das Deutsche Institut für Menschenrechte und die anderen Menschenrechtsorganisationen just in diesem Verfahren unter Beweis gestellt. Empfehlenswert ist ebenso die Einbeziehung des nationalen Parlaments.

In Bezug auf den Menschenrechtsrat und das UPR-Verfahren konnte m.E. gezeigt werden, dass die Verfahrensbestandteile und Mechanismen ihrer analytischen und dokumentierenden Aufgabe gerecht werden und Wirkung entfalten, selbst wenn die Staaten an der Umsetzung wenig interessiert sind. Für die Wirkung unabdingbar ist allerdings das Zusammenspiel von aktiven Menschenrechtsorganisationen und engagierter Presse, im Falle Deutschlands auch von Teilen des Parlaments. Bedingt durch solche Prämissen sollte das Ergebnis des UPR-Verfahrens keine übertriebenen Erwartungen wecken.

Außerdem bleibt die politische Bewertung der Menschenrechtslage in einem Land im Kontext des MRR von prekären, schwankenden Mehrheiten sowie vom glaubwürdigen Handeln politisch gewichtiger Mitglieder abhängig. Hier sind die Verhältnisse momentan eher „opferfern“ einzuschätzen. Dies im Einzelnen zu analysieren und zu belegen, wäre Gegenstand eines anderen Aufsatzes. An dieser Stelle nur so viel: Hier müsste auch die Gruppe westlicher Länder ein deutlicheres Bemühen an den Tag legen, Glaubwürdigkeit zurückzugewinnen, sich entschiedener engagieren und ihren Politikansatz im Rat reformieren.¹⁰ Die westlichen Staaten sind, auch dies ein Ergebnis des UPR-Verfahrens, nicht unbedingt immer die ersten, ihre Regierungsführung in Sachen Menschenrechte eher auf die Perspektive der Opfer von Menschenrechtsverletzungen abzustellen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Entscheidungen HRC/RES/5/1 und HRC/DEC/6/102.
- 2 Dies sind das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt), der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Anti-Folter-Konvention), das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention), das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, das Internationale Übereinkommen zum Schutz von Menschen mit Behinderung und absehbar das Internationale Übereinkommen zum Schutz gegen das erzwungene Verschwindenlassen, das aber bei Manuskriptabgabe im März 2009 nicht genügend Ratifizierungen aufweist und noch nicht in Kraft ist.
- 3 Die Regionalgruppen sind: Afrika, Asien, Lateinamerika und Karibik, Osteuropa, westliche und andere Staaten.
- 4 Das Prozedere ähnelt insgesamt dem Verfahren bei den UN-Vertragsorganen und der *Peer-Review* der Afrikanischen Union.
- 5 Redebeitrag zu TOP 6 General Debate am 20. März 2009, 10. Sitzungsperiode des MRR, Palais des Nations Genf; s. dazu auch die Zusammenfassung des Konferenzservices *Human Rights Council Holds General Debate on the Universal Periodic Review Mechanism*.
- 6 Vgl. Summary zu Kuba A/HRC/WG.6/4/CUB/3.
- 7 Aus Deutschland gingen Berichte ein seitens des Deutschen Instituts für Menschenrechte, des Forums Menschenrechte, der Aktion Kinderrechte, der Kampagne zu Transsexualität und Menschenrechte, des Koordinationskreises gegen Menschenhandel (KOK) sowie des Bündnisses Rechte für Kinder. Außerdem waren Amnesty International London, Human Rights Watch, die islamische Menschenrechtskommission London sowie der Europarat mit Parallelberichten beteiligt.
- 8 Vgl. S. 2, Übersicht über die ratifizierten Verträge und § 1 der *Compilation*.
- 9 Es handelte sich um die Tschechische Republik, Norwegen, Philippinen, Portugal, Südkorea, Schweden. Zu den Einzelheiten in Bezug auf die deutsche Delegation und die 46 Staaten vgl. den Berichtsentwurf der Arbeitsgruppe zum UPR-Verfahren zu Deutschland, Dokument Nr. A/HRC/WG.6/4/L.1.
- 10 Eine Forderung z.B. auch des Europäischen Parlaments, Draft Report on the Development of the UN Human Rights Council including the Role of the EU, (2008/2201 INI), Brussels, September 2008.

Literatur

- European Parliament, Committee on Foreign Affairs: Draft Report on the Development of the UN Human Rights Council including the Role of the EU, Brussels, September 26, 2008 (2008/2201 INI) (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5680172>).
- Human Rights Council: Decision on the Universal Periodic Review, HRC/DEC/6/102, Genf 2007.

- Human Rights Council: Resolution on the Institution Building Package on the Human Rights Council, HRC/RES/5/1, Genf, Juni 2007.
- Human Rights Council: National Report submitted in accordance with Paragraph 15 (A) of the annex to Human Rights Council Resolution 5/1 – Germany. A/HRC/WG.6/4/DEU/1, Genf, November 2008.
- Human Rights Council: Compilation prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights, in accordance with Paragraph 15 (B) of the annex to Human Rights Council Resolution 5/1 – Germany. A/HRC/WG.6/4/DEU/2, Genf, November 2008.
- Human Rights Council: Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights, in accordance with Paragraph 15 (C) of the annex to Human Rights Council Resolution 5/1 – Germany. A/HRC/WG.6/4/DEU/3, Genf, November 2008.
- Human Rights Council: Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights, in accordance with Paragraph 15 (C) of the annex to Human Rights Council Resolution 5/1 – Cuba. A/HRC/WG.6/4/CUB/3, Genf, November 2008.
- Human Rights Council: Draft Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Germany. A/HRC/WG.6/4/L.1., Genf, Februar 2009.
- Rathgeber, Theodor: The HRC Universal Periodic Review: A preliminary assessment. Dialogue on Globalization, Briefing Paper, FES Geneva, 2008 (<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/05479.pdf>).
- Rathgeber, Theodor: Der UN-Menschenrechtsrat – Wird er seinem Anspruch gerecht? Tagung am 6. und 7. Oktober 2008 in Berlin (http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/webcom/show_page.php/_c-466/_nr-21/i.html).
- UN Conference Service: Human Rights Council Holds General Debate on the Universal Periodic Review Mechanism, Presseauszug von der Sitzung am 20. März, Genf 2009 ([http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/\(httpNewsByYear_en\)/8302AB235D942D82C125757F005517AA?OpenDocument](http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/(httpNewsByYear_en)/8302AB235D942D82C125757F005517AA?OpenDocument)).

Aufgeklärt statt abgeklärt

Einzelheft 9,00 €
Im Abo 5,99/4,50 €

7'09

Blätter für
deutsche und
internationale
Politik

Probeabo:
2 Monate für
nur 10 Euro

Was wir von Roosevelt
lernen können
James K. Galbraith

Links und libertär?
Klaus Lederer

Der Finanzstaatsstreich
Ihre Krise, unsere Haftung

David Harvey

Implosion des Politischen:
Deutschland im Krisenwahljahr
Johanna Klatt und Franz Walter

Giftgrüne Gentechnik
Heike Moldenhauer

Ein afrikanischer Traum
Wole Soyinka

Wie Illegale gemacht werden:
Das neue EU-Grenzregime
M. Euskirchen, H. Lebuhn, G. Ray



Die meistabonnierte politisch-
wissenschaftliche Monatszeitschrift.

Mehr auf www.blaetter.de

WETTBEWERB

„Nationaler und internationaler Menschenrechtsschutz – Alte und neue Herausforderungen“ lautete anlässlich des 60. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte das Thema des „Freiburger Essaywettbewerbs“ (2008) für Jurastudenten. Träger des Wettbewerbs waren Freilaw – Freiburg Law Students Journal und The European Law Students’ Association (ELSA)-Freiburg, unterstützt u. a. von der Zeitschrift für Menschenrechte (zfmr), die ein Mitglied in die mehrköpfige Jury entsandte und den 1. Platz für Studierende im Hauptstudium stellte: die Veröffentlichung des Gewinneressays in der zfmr 1/2009. Nachstehend ist der siegreiche Beitrag von Carolin König abgedruckt.

Carolin König

Sicherheit durch Menschenrechte oder Sicherheit statt Menschenrechte?

Der Kampf des Sicherheitsrates gegen den Terrorismus

Der Kampf gegen den Terrorismus bringt für Demokratien eine besondere Herausforderung mit sich, nämlich die Notwendigkeit, eine Balance zu finden zwischen demokratisch legitimierten Sicherheitsbestrebungen auf der einen Seite und dem Schutz der Menschenrechte auf der anderen (Barak 2002: 148). Guantánamo kann heute als das Paradebeispiel angesehen werden, bei dem das Pendel beim Versuch, eine Balance zu finden, deutlich zu weit geschwungen ist (Center for Democracy and Technology 2003: 1). Demokratische Werte und humanistische Errungenschaften werden im Namen der nationalen Sicherheit geopfert (Yotopoulos-Marangopoulos 2004: 6). Dieses Problem betrifft nicht nur die USA, sondern ebenso Großbritannien oder Deutschland. Zudem stellt es sich auch den Vereinten Nationen und dem Sicherheitsrat, die seit den Anschlägen vom 11. September 2001 stark in den Kampf gegen den internationalen Terrorismus involviert sind (Tomuschat 2001: 535). Erschreckend und provozierend mag es erscheinen, dass in Bezug auf das Handeln des Sicherheitsrates eine direkte Parallele zu Guantánamo gezogen wurde. So bezeichnete

der Rechtsanwalt des vom Sanktionsausschuss des Sicherheitsrats aufgrund angeblicher Verbindungen zu Al Qaida und den Taliban als terrorverdächtig gelisteten Jassin Abdullah Kadi die Behandlung seines Mandanten, dessen Vermögen man eingefroren hatte, als „finanzielles Guantánamo“ (Müller 2008). Insbesondere in Anbetracht der zunehmenden Bedeutung, die die Menschenrechte in den letzten Jahren gerade auf dem Gebiet der Vereinten Nationen hinzugewonnen haben, erscheint ein solcher Vergleich auf den ersten Blick schwerlich begründbar. Das Problem des mangelnden Rechtsschutzes von Terrorverdächtigen auf völkerrechtlicher Ebene, auf das er damit hinweisen wollte, ist allerdings tatsächlich höchst real und soll im Folgenden näher untersucht werden.

Zu diesem Zweck wird zunächst allgemein die gestiegene Bedeutung der Menschenrechte im System der Vereinten Nationen aufgezeigt und im Anschluss daran ein genauerer Blick auf die Konsequenzen dieser Entwicklung für die Praxis des Sicherheitsrates geworfen. Daraufhin werden die verschiedenen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs zum Fall Kadi bezüglich der Europäischen Umsetzung von Anti-Terror-Resolutionen des Sicherheitsrates näher betrachtet werden, bevor abschließend der Handlungsbedarf des Sicherheitsrates auf dem Gebiet der Menschenrechte thematisiert wird.

1. Die wachsende Bedeutung der Menschenrechte im System der Vereinten Nationen

Die Menschenrechte sind fester Bestandteil der Vereinten Nationen und haben als solche in den vergangenen Jahren auch die Politik des Sicherheitsrates in zunehmendem Maße beeinflusst (Ramcharan 2002: ix). So ist beispielsweise im Tadić-Urteil des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) der allgemeine Rechtsgrundsatz „*established by law*“ als Garantie eines fairen Verfahrens für den Angeklagten ausgelegt worden. Die zuständige Kammer hat mithin ohne weitere Ausführungen vorausgesetzt, dass der für die Errichtung des ICTY verantwortliche Sicherheitsrat auch bei Aktivitäten im Rahmen von Kapitel VII der UN-Charta an die Einhaltung der Menschenrechte gebunden ist (Fraas 1998: 86).¹

Eine solche Auffassung ist keineswegs selbstverständlich. So findet unter Völkerrechtlern zwar eine Bindung des Sicherheitsrates an die Grundsätze des *jus cogens* weitgehende Anerkennung, eine entsprechende Bindung an die Menschenrechte hingegen allerdings (noch) nicht. Nun gehört wohl auch zum *jus cogens* ein menschenrechtlicher Mindeststandard (Herdegen 1998: 27 f.; Haltern 2007a: 773), doch gab

es für eine umfassendere Bindung, zumindest was das Handeln unter Kapitel VII der UN-Charta angeht, bislang nur wenig Anhaltspunkte:

In der UN-Charta sucht man vergeblich nach derartigen Regelungen. Zudem sind die Vereinten Nationen selbst gerade nicht Vertragspartei von Menschenrechtsverträgen, so dass sie bzw. der Sicherheitsrat auch aus dieser Sicht nicht ohne weiteres als an die Menschenrechte gebunden betrachtet werden können.

Allerdings bahnt sich hier unter Umständen eine Fortentwicklung des Völkerrechts an. So könnte die Entstehung supranationaler Organisationen wie der EG, in der die Menschenrechte ausdrücklich als Rechtsquelle anerkannt werden, auch Auswirkungen auf die Vereinten Nationen haben (Fassbender 2006: 6). Da der Sicherheitsrat, wie etwa in der bereits angesprochenen Anti-Terror-Resolution, immer häufiger als eine Art supranationaler Gesetzgeber agiert (Aston 2002: 267 ff.; Szasz 2002: 904), dessen Entscheidungen nicht nur Auswirkungen auf Staaten, sondern auch auf Individuen haben (Fassbender 2006: 6), könnte und sollte sich parallel zu dieser Entwicklung auch an der entsprechenden Bindung des Sicherheitsrats etwas ändern.

Zieht man das Völkergewohnheitsrecht hinzu, so muss man zwar zugestehen, dass dieses noch nicht weit genug fortgeschritten ist, als dass sich eine Bindung des Sicherheitsrates an Menschenrechte abzeichnen würde. Doch zeichnet sich auch hier zumindest ein Trend in die genannte Richtung ab, was in der sich verbreitenden *opinio juris* wie auch in der Praxis deutlich wird (Aust/Naske 2006: 610 ff.; Fassbender 2006: 6). Berücksichtigt man, dass der Sicherheitsrat unter Kapitel VII gleichsam „Notstandsbefugnisse“ ausübt, so wäre eine allgemeine Bindung an die Menschenrechte unter Umständen zwar zu relativieren, doch ließe sich in diesem Fall zumindest die Anerkennung einer Bindung an „notstandsfeste“, also nicht derogierbare Menschenrechte anstreben (Fraas 1998: 83).

2. Die Rolle der Menschenrechte in der Praxis des Sicherheitsrats

Tatsächlich ist der Sicherheitsrat bei seinen Sanktionen unter Art. 41 der UN-Charta darauf bedacht, die grundlegenden Menschenrechte der Betroffenen zu achten (Orakhelashvili 2007: 175; Akande 1997: 324; Hudson 2007: 213). Der Mensch an sich wird als Ausdruck der Achtung vor der individuellen Menschenwürde zunehmend in den Mittelpunkt gestellt. Das Individuum entwickelt sich von einem mediatisierten Objekt des Völkerrechts hin zu einem Völkerrechtssubjekt (Haltern 2007b: 537). Gerade diese Entwicklung kann den einzelnen Menschen allerdings speziell im Rahmen

der Sanktionen des Sicherheitsrates auch bedrohen (Möllers 2006: 431). Richteten diese sich noch vor einiger Zeit ausschließlich gegen Staaten oder Regime, so werden mittlerweile – und zwar gerade aus Gründen des Menschenrechtsschutzes, nämlich zur Vermeidung von nachteiligen Konsequenzen für die Zivilbevölkerung (Bianchi 2007: 881; Defeis 2007: 1452) – vorwiegend sog. „*smart sanctions*“ gezielt gegen Individuen verhängt. Im Zuge des „*war against terrorism*“ hat der Sicherheitsrat beispielsweise einen Sanktionsausschuss eingeführt, der Listen mit terrorverdächtigen Individuen und privaten Organisationen erstellt und dadurch eine Grundlage zum Einfrieren derer Vermögen schafft (Payandeh 2006: 42; Lavranos 2007: 2; Schmahl 2006: 566 ff.). Aufgrund der hohen Anzahl von dort aufgelisteten Individuen haben sich dabei die Resolution 1267 vom 15. Oktober 1999 und deren Nachfolge-Resolutionen als besonders bedeutend erwiesen, insbesondere auch deswegen, weil sie weltweit einsetzbar sind (seit die Taliban in Afghanistan entmächtigt wurden, besteht keinerlei Link mehr zwischen den gelisteten Individuen und einem Staat) (Fassbender 2006: 4). Durch die Beurteilung des Internationalen Terrorismus als Friedensbedrohung gerät der Sicherheitsrat auf diese Weise in den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, in dem gewisse rechtsstaatliche Mindeststandards gegenüber den Grundrechtsträgern zu garantieren sind.² Da die in diesem Bereich voranschreitende Verdichtung der internationalen Rechtsetzung bisher allerdings keine entsprechende Verdichtung des internationalen Grund- und Menschenrechtsschutzes nach sich gezogen hat, ist hier mittlerweile ein materielles Ungleichgewicht zwischen internationalen Rechtswirkungen und internationalen Rechtsschutzmechanismen entstanden (Möllers 2006: 429; Hudson 2007: 227; Albin 2004: 72; Haltern 2007b: 537 f.).

Konkret wirkt sich dieses Ungleichgewicht so aus, dass vom Sicherheitsrat direkt nach Resolution 1267 gelisteten Personen³ nur äußerst beschränkte rechtliche Mittel zur Verfügung stehen, um sich gegen ihre Listung und die damit verbundene Einfrierung ihres Vermögens zu wehren. Da auf UN-Ebene kein Gremium existiert, das der Einzelne um Rechtsschutz ersuchen könnte, wird durch das Einfrieren der Gelder nicht nur das Recht der Betroffenen auf Eigentum berührt, sondern auch in empfindlicher Weise deren universelles Menschenrecht auf ein faires Verfahren (Schmalenbach 2006: 350; Kotzur 2006: 23).

Während die Befürworter der Maßnahmen des Sicherheitsrates darauf verweisen, dass auf diese Weise „ein grundlegendes, im allgemeinen Interesse der Völkergemeinschaft liegendes Ziel verfolgt [werde], nämlich der Kampf gegen den internationalen Terrorismus“ (EuGH 2008: Rn 92), beklagt beispielsweise Dick Marty, der Sonderermittler des Europarats, dass heutzutage selbst „ein Serienkiller mehr Rechte [habe] als ein

Mensch, der auf einer Terrorliste steht“. Und tatsächlich erinnern die Bemühungen um eine Rechtfertigung schmerzlich an die „*ends-justify-the-means-logic*“, welche bei der Reaktion der US-Regierung nach den Anschlägen vom 11. September 2001 schwer kritisiert wurde (Kruse 2007).

3. Menschenrechtliche Probleme in Zusammenhang mit der Umsetzung der Anti-Terror-Resolutionen des Sicherheitsrates in Europa

Besonders deutlich wurde die angesprochene Problematik u.a. in den parallel gelagerten Fällen Yusuf⁴ und Kadi.⁵ Die Kläger waren vom Sanktionsausschuss als terrorverdächtig gelistet worden und ihre Namen waren daraufhin zum Anhang der Sicherheitsratsresolutionen hinzugefügt worden. Um wirksam werden zu können, bedürfen die Resolutionen noch eines Umsetzungsaktes, zum Erlass dessen die UN-Mitglieder gem. Art. 25 UN-Charta verpflichtet sind (Bianchi 2007: 883 f.; Schmahl 2006: 567). Innerhalb der EG sieht sich die Gemeinschaft, die selbst nicht UN-Mitglied⁶ ist und auch nicht als Nachfolgerin in die Rechte und Pflichten der Mitgliedsstaaten i.S.d. Völkerrechts fungiert (Tietje/Hamelmann 2006: 300; Haltern 2007b: 538), „aufgrund ihres Gründungsvertrages“ dennoch „in gleicher Weise wie die Mitgliedsstaaten“ an die UN-Charta gebunden (Kotzur 2006: 24; Payandeh 2006: 53; Wessel 2006: 2 f.) und erlässt somit innerhalb der EG die entsprechenden Umsetzungsakte. In Folge von EG-VO 881/2002 wurden die Konten der aufgelisteten europäischen Staatsbürger bis auf weiteres gesperrt. Die Verordnung war in der Gemeinschaft auf Grundlage der Art. 60, 301 und 308 EG zur Durchführung des Gemeinsamen Standpunkts 2002/402/GASP erlassen worden, welcher wortgleich die Sicherheitsratsresolutionen 1267 (1999), 1333 (2000) und 1390 (2002) inklusive der angehängten Namenslisten umsetzte (Maduro 2008: § 3; vgl. auch Steinbarth 2006: 272; Payandeh 2006: 52; Haltern 2007b: 539; Sciso 2005: 138). So entstehen Handlungen der EG, gegenüber denen auf der einen Seite zwar die nationalen Rechtsschutzmöglichkeiten eingeschränkt sind, welche allerdings auf der anderen Seite eigentlich eine Justizgewährungspflicht der EG hervorrufen (Schmalenbach 2006: 351; Lavranos 2006a: 486). Nationale Gerichte wie das BVerfG und andere regionale Gerichte, wie der EGMR sind von ihrer Justizgewährungspflicht insoweit „befreit“, als dass sie mit Verweis auf den „im Wesentlichen gleich zu achtenden“⁷ oder „gleichwertigen“⁸ Grundrechtsschutz durch den EuGH ihre Prüfungscompetenz reduzierten oder gar ruhen ließen (Haltern 2007b: 537). Mangels Gerichtsinstanz auf UN-Ebene suchten die Betroffenen folglich Rechtsschutz vor dem EuG (Francioni 2007: 52).

Das Gericht sah sich nun in der prekären Situation, die unmittelbar geltende EG-Verordnung eigentlich überprüfen zu müssen, was allerdings eine inzidente Prüfung der zugrundeliegenden Sicherheitsratsresolutionen mit sich gebracht hätte (Kotzur 2006: 24; Haltern 2007b: 540; Lavranos 2006a: 474). Mit Blick auf Art. 25, 48 und 103 UN-Charta und Art. 27 WVRK sowie Art. 5, 10, 297 und 307 I EG und Art. 5 EU verneinte das EuG eine derartige Zuständigkeit (Tietje/Hamelmann 2006: 301; Bianchi 2007: 912 f.; Möllers 2006: 427) und stellte fest, „dass die fraglichen Resolutionen des Sicherheitsrats grundsätzlich nicht der Kontrolle durch das Gericht unterliegen und dass das Gericht nicht berechtigt ist, ihre Rechtmäßigkeit im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht – und sei es auch nur inzident – in Frage zu stellen.“ (EuG 2005: Rn 225).

Gemeinschaftsrechtliche Grundrechte, an die die Vereinten Nationen nicht gebunden sind, als materiellen Prüfungsmaßstab anzunehmen, sei angesichts der Vorrangstellung des Völkerrechts verfehlt (Möllers 2006: 527; Payandeh 2006: 57). Diese Selbstbeschränkung stoße erst dort an ihre Grenze, wo ein materieller Prüfungsmaßstab beginne. Dies sei, laut EuG, dort der Fall, wo das völkerrechtliche *jus cogens* berührt werde.⁹ UN-Recht, das gegen zwingende Normen des Völkerrechts verstoße, sei gemäß Art. 64 WVRK nichtig und könne mithin nicht gemäß Art. 103 UN-Charta als vorrangig gegenüber dem Gemeinschaftsrecht angesehen werden (EuG 2005: Rn. 226). Zwar ist zum *jus cogens*, wie bereits erwähnt, auch ein menschenrechtlicher Mindeststandard zu zählen (Herdegen 1998: 27 f.; Haltern 2007a: 773). Doch lehnte das EuG, welches letztlich eine Überprüfung am Maßstab des völkerrechtlichen Instituts des *jus cogens* vornahm¹⁰ – im Ergebnis eine Verletzung der Rechte der Kläger in diesem schmalen Bereich ab.¹¹

Dieses Urteil sah sich nach seiner Verkündung teilweise massiver Kritik ausgesetzt. Anstoß erregte in den Augen vieler Kritiker insbesondere die starke Selbstbeschränkung des EuG. In einer Rechtsgemeinschaft wie der EU, die zu weiten Teilen durch ihre Rechtsstaatlichkeit und den Schutz von Grund- und Menschenrechten legitimiert sei, führe diese zu einer „Verunsicherung über den eigenen Anspruch und letztlich über die eigene Identität“ (Haltern 2007b: 543). Während die vom Gericht unter Verweis auf die Gefahr der Förderung terroristischer Aktivitäten vorgenommene Einschränkung des Eigentumsschutzes (EuGH 2008: Rn. 366) weitgehend Zustimmung fand, stießen die Ausführungen zur Garantie des gerichtlichen Verfahrens häufig auf deutliche Ablehnung.¹²

An Gründen für die Kritik mangelt es nicht. So ist das „Grundrecht auf wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz“ (Mengozzi 2006: Rn. 81) durchaus zum Minimalbestand

der Anerkennung von Personalität zu rechnen. Entsprechend muss ein gewisser Verfahrensstandard gewährleistet werden (Hudson 2007: 214 f.). Dies kann allerdings nur dort geschehen, wo das Gericht den zugrundeliegenden Sachverhalt kennt, was auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung wegen vertraulicher Geheimdienstinformationen häufig gerade nicht der Fall sein wird (Möllers 2006: 430).

Schon der für eine angemessene Verteidigung unabdingbaren Pflicht¹³ zu einer „*exact legal description of the offense (nature) and of the facts underlying it (cause)*“ wurde gegenüber den Beschuldigten nicht nachgekommen. Die Vergleichbarkeit mit der Behandlung der „entrechteten amerikanischen *enemy combatants*“ ist erschreckend. Dabei hat nicht nur der UN-Menschenrechtsausschuss in seinem *General Comment* Nr. 29 (2001) ausdrücklich hervorgehoben, dass die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes (i.S.d. Art. 14 IPBPR) aufgrund ihrer absoluten Natur zu den notstandsfesten Maßnahmen nach Art. 4 des UN-Menschenrechtspaktes gehöre.¹⁴ Auch im oben bereits angesprochenen Tadić-Urteil wurde das Recht auf effektiven Rechtsschutz als „*peremptory norm of international law*“ bezeichnet.¹⁵ An der mit Hinweis auf Bedingungen des staatlichen Notstandes begründeten Zulässigkeit der derart weitgehenden Einschränkungen des Verfahrensrechts (Schmalenbach 2006: 352) durfte mithin wohl ernsthaft gezweifelt werden.

Als der Generalanwalt Poiares Maduro am 16. Januar 2008 seine Schlussanträge für den Fall Kadi (Rs. C-402-05 P) herausbrachte, fasste er das Urteil des EuG zynisch mit folgenden Worten zusammen: „Wenn der Sicherheitsrat gesprochen hat, muss der Gerichtshof schweigen.“ (Maduro 2008: § 1). Er widersprach einer solchen Sichtweise vehement und knüpfte an das Vorbringen des Rechtsmittelführers an, dass das EuG „das Wesen der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Gemeinschaft und das Verhältnis dieser Verpflichtungen zu den Aufgaben der Gemeinschaftsgerichte nach Maßgabe des Vertrags verkant habe“ (Maduro 2008: § 20). Gemeinsam mit dem Rechtsmittelführer kam er zu dem Schluss, dass im Verhältnis zwischen dem Völkerrecht und der (betont autonom und verfassungsrechtlich dargestellten) Gemeinschaftsrechtsordnung „das Völkerrecht [...] diese Rechtsordnung nur unter den durch die Verfassungsgrundsätze der Gemeinschaft aufgestellten Voraussetzungen durchdringen“ könne (Maduro 2008: § 24).

Diesbezügliche Einschränkungen, die die Rechtsmittelgegner auch mit Blick auf eine gewisse Selbstbeschränkung des EGMR anrieten, lehnte er kurzerhand mit dem Verweis auf den besonderen Charakter der Gemeinschaftsrechtsordnung ab (Maduro 2008: § 23 ff.). Das Schweigen des Gerichtshofs im Bosphorus-Fall (EuGH 1996) hinsichtlich einer möglichen Zuständigkeitsbeschränkung aufgrund der zugrundeliegen-

den Sicherheitsratsresolutionen, welche von Generalanwalt Jacobs kurz angesprochen, aber verworfen worden war¹⁶, deutete er wie auch schon der Rechtsmittelführer als Ablehnung des Ausschlusses einer derartigen gerichtlichen Überprüfung (Maduro 2008: § 26 ff.).

Er berief sich auf die Urteile *Les Verts* (EuGH 1986: Rn. 23) und *Schmidberger* (EuGH 2003: Rn. 73), welche deutlich machen, dass es sich bei der EG um eine Rechtsgemeinschaft handle, in der keine mit den Menschenrechten als unvereinbar erachteten Maßnahmen Bestand haben durften (Maduro 2008: § 31). Als Beispielsfall führte er schließlich das *Bananenmarkt-Urteil* vom 10. März 1998 (EuGH 1996) an, in dem Rechtsakte der Gemeinschaft, mittels derer völkerrechtlichen Verpflichtungen im Innenverhältnis Rechtswirkung verliehen werden sollte, seitens des Gerichts durchaus auf ihre Vereinbarkeit mit den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts überprüft worden waren (Maduro 2008: § 23).

Im Ergebnis kam er zu dem Schluss, dass das Gericht mit seiner Entscheidung, die Zuständigkeit zur Überprüfung der angefochtenen Verordnung zurückzuweisen, einen Rechtsfehler begangen habe. Ihm zufolge war zumindest der zweite Rechtsmittelgrund des Rechtsmittelführers als begründet zu erachten und das angefochtene Urteil aufzuheben (Maduro 2008: § 40).

Für den Fall, dass der EuGH dieser Ansicht nicht folgen und von einer umfassenden Grundrechtsprüfung trotz fehlenden vergleichbaren Rechtsschutzes auf internationaler Ebene weiterhin absehen würde, wies Maduro ausdrücklich – gleichsam warnend – auf eine Reihe von Urteilen nationaler Gerichte hin (Maduro 2008: § 31, FN 34), welchen zu Folge in diesem Fall Schwierigkeiten für die zukünftige Rezeption des Gemeinschaftsrechts in den betreffenden Rechtssystemen entstehen könnten. Notwendig wäre eine echte Vergleichbarkeit hinsichtlich des Rechtsschutzes auf europäischer und internationaler Ebene. Solange diese nicht gewährleistet sei – solange also beispielsweise kein unabhängiges Kontrollverfahren der Sicherheitsratsanktionen auf UN-Ebene besteht –, falle der EuGH bei fortgesetzter Selbstbeschränkung nicht auf einen gleichwertigen Grundrechtsschutz zurück. Verschiedene Verfassungsgerichte (wie z.B. das BVerfG) und insbesondere der EGMR müssten in diesem Fall die von ihnen bisher geübte Selbstbeschränkung wieder zurücknehmen (Lavranos 2007: 15; Haltern 2007a: 774), da kein im Wesentlichen gleichwertiger Grundrechtsschutz mehr bestünde.¹⁷

4. Die EuGH-Entscheidung zum Fall Kadi

Die Entscheidung des EuGH zum Fall Kadi wurde mit großer Spannung erwartet. Schließlich war der Gerichtshof auf der einen Seite zur gerichtlichen Rechtsschutzgewährung gegen mögliche Grundrechtsverletzungen, auf der anderen Seite (wie von den EU-Mitgliedstaaten gewünscht) zu einem völkerrechtskonformen Verhalten verpflichtet, um die effektive internationale Terrorismusbekämpfung nicht durch seine dezentrale Kontrollausübung zu behindern (Hörmann 2006: 308). Allerdings wurde ebenfalls, wie oben angemerkt, befürchtet, dass die bestehenden institutionellen Defizite im UN-System bei einer Verweigerung der Rechtsschutzgewährleistung eine Kompensation auf anderer Ebene notwendig machen und somit gegebenenfalls eine noch stärkere Dezentralisierung mit sich bringen würden (Payandeh 2006: 68).

Während die Französische Republik, das Königreich der Niederlande, das Vereinigte Königreich und der Rat im Wesentlichen der Würdigung des EuG zustimmten, dass die streitige Verordnung, soweit mit ihr Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der UN-Charta umgesetzt würden, in Bezug auf ihre materielle Rechtmäßigkeit grundsätzlich von jeder gerichtlichen Kontrolle – auch im Hinblick auf die Einhaltung der Menschenrechte – freigestellt und dementsprechend in diesem Umfang nicht justiziabel sei (EuGH 2008: Rn. 262), widersprach die Klägerseite diesem Vorbringen vehement: „Solange das Recht der Vereinten Nationen denen, die eine Verletzung ihrer Grundrechte behaupteten, keinen angemessenen Schutz biete, müsse es eine Kontrolle der Rechtsakte geben, die die Gemeinschaft zur Umsetzung der Beschlüsse des Sicherheitsrats erlassen habe. Das auf dem diplomatischen Schutz beruhende Überprüfungsverfahren vor dem Sanktionsausschuss biete keinen Schutz der Menschenrechte, der dem Schutz durch die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) gleichkomme, wie ihn der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Urteil *Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways)/Irland* vom 30. Juni 2005 (Reports of Judgements and Decisions 2005-VI, § 155) gefordert habe“ (EuGH 2008: Rn. 256).

Die Entscheidung des EuGH erfolgte schließlich am 3. September 2008. Tatsächlich hob der Gerichtshof das angegriffene Urteil mit deutlichen Worten auf und stellte eine eindeutige Verletzung des Rechts auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz fest. Zur Begründung verwiesen die Richter darauf, dass „der Rat den Rechtsmittelführern weder die ihnen zur Last gelegten Umstände mitgeteilt hat, mit denen die gegen sie verhängten Restriktionen begründet werden, noch ihnen das Recht gewährt hat,

innerhalb einer angemessenen Frist nach Anordnung der betreffenden Maßnahmen Auskunft über diese Umstände zu erhalten“ (EuGH 2008: Rn. 348); dass „sie nicht davon unterrichtet worden sind, welche Umstände ihnen zur Last gelegt werden“ (EuGH 2008: Rn. 349); und dass diese Verletzung auch nicht im Rahmen der angegriffenen Klagen geheilt worden ist, da nach der Rechtsauffassung des Rates derartige Umstände vom Gemeinschaftsrichter nicht überprüft werden dürfen“ (EuGH 2008: Rn. 350). Die Achtung der Menschenrechte sei jedoch eine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Gemeinschaft. Maßnahmen, die mit der Achtung dieser Rechte unvereinbar seien, könnten in der Gemeinschaft nicht als rechtens anerkannt werden (EuGH 2008: Rn. 284). Die streitige Verordnung sei mithin, soweit sie die Rechtsmittelführer betrifft, aufzuheben, da sie erlassen worden war, ohne dass man den Betroffenen eine Garantie in Bezug auf die Mitteilung der ihnen zur Last gelegten Umstände oder ihre Anhörung zu diesen Umständen gegeben hätte. Die grundlegenden Verteidigungsrechte, die einem Grundrechtsträger unveräußerlich zustünden, seien dadurch in unzulässiger Weise eingeschränkt worden (EuGH 2008: Rn. 352).

Kadis Rechtsanwalt stellte erfreut fest, dass mit diesem Urteil nun endlich die bizarre Politik der Listung und Verfolgung rechtlich wehrloser Menschen zurückgewiesen worden sei (Müller 2008). Allerdings wurde seitens des EuGH lediglich das Verfahren um die Terrorlisten als rechtswidrig anerkannt. So hielt das Gericht ausdrücklich fest, dass sich „die Anordnung derartiger Maßnahmen gegenüber den Rechtsmittelführern in der Sache gleichwohl als gerechtfertigt erweisen“ könne (EuGH 2008: Rn. 374). Um schwere und irreversible Auswirkungen einer sofortigen Aufhebung der streitigen Verordnung zu vermeiden, setzte der Gerichtshof daher gemäß Art. 231 EG fest, die Wirkungen der streitigen Verordnung mit Blick auf die in ihrem Anhang I gelisteten Rechtsmittelführer für einen Zeitraum von höchstens drei Monaten ab dem Tag der Urteilsverkündung aufrechtzuerhalten (EuGH 2008: Rn. 373 ff.). Innerhalb dieser Frist wurde den Klägern offenbar nun tatsächlich eine vom Sanktionsausschuss der Vereinten Nationen zur Verfügung gestellte Zusammenfassung der Gründe übermittelt. Auch sei ihnen Gelegenheit gegeben worden, zu diesen Gründen Stellung zu nehmen und ihren Standpunkt darzulegen (EG VO 1190/2008, Rn. 3). Am 28. November 2008 erließ die EG-Kommission daraufhin die EG-Verordnung Nr. 1190/2008, auf Grundlage derer Herr Kadi (wie auch die Al-Barakaat International Foundation) mit Wirkung zum 3. Dezember 2008 (und damit auf den Tag genau eine Woche vor dem 60. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte) erneut in die Liste der EG VO 881/2002 aufgenommen wurden: „Nach sorgfältiger Erwägung der von Herrn Kadi mit Schreiben vom 10. November 2008 übermittelten Stellungnahme und an-

gesichts des präventiven Charakters des Einfrierens von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen“ sei die Kommission zu der Auffassung gekommen, „dass es aufgrund der Verbindungen von Herrn Kadi mit dem Al-Qaida-Netzwerk gerechtfertigt ist, ihn in der Liste zu führen“ (EG VO 1190/2008, Rn. 6).

5. Der Handlungsbedarf auf der Ebene der Vereinten Nationen

Eine generelle Änderung der problematischen Praxis des Sicherheitsrates ist nicht erfolgt (und wohl gerade in Hinblick auf den Verlauf dieses Falles in nächster Zeit nicht zu erwarten). Die oben angesprochenen Befürchtungen konnten somit allerdings nicht aus dem Weg geräumt werden: das Vertrauen in den internationalen Menschenrechtsschutz wird auf eine harte Probe gestellt, welche durchaus beim Sicherheitsrat zu einem Verlust an Legitimität führen könnte (Aust 2008: 76; Albin 2004: 73; Orakhelashvili 2007: 194 f.). Dies könnte in einem System wie dem der Vereinten Nationen, das letztlich wesentlich auf das einverständliche Mitwirken der Mitgliedsstaaten angewiesen ist, schwerwiegende Auswirkungen mit sich bringen (Bianchi 2007: 916 f.). Insbesondere darf nicht übersehen werden, dass die Inanspruchnahme einer Überprüfungscompetenz durch das EuG bzw. den EuGH anderen Gerichten als Beispiel dienen und zahlreiche Nachahmer finden könnte (Haltern 2007b: 539). Nicht immer unabhängigen Gerichten politisch interessierter UN-Mitglieder bietet sich damit die Möglichkeit, ihre Bürger mit zweifelhaften Vorwänden vor Entscheidungen des Sicherheitsrates zu schützen.¹⁸ Die Völkerrechtsordnung würde weiter fragmentiert und die internationale Terrorismusbekämpfung zersplittert. Die verletzte, nicht zuletzt durch ihre gemeinsamen Werte miteinander verbundene internationale Gemeinschaft liefe Gefahr, an Zusammenhalt zu verlieren – und das zu einer Zeit, wo angesichts der wachsenden globalen Herausforderungen, von denen der internationale Terrorismus nur eine darstellt, an ein Auskommen ohne Zusammenarbeit gar nicht zu denken ist (vgl. Schmahl 2006: 576; De Wet 2006: 76).

Die Realisierung dieser Bedenken ließe sich verhindern, wenn auf UN-Ebene ein ausreichender Menschenrechtsschutz garantiert wäre (Aust 2008: 77; Schmalenbach 2006: 353; Wessel 2006: 5 f.). Der Sicherheitsrat hat es also selbst in der Hand, eine möglicherweise auch für ihn und seine Autorität bedenkliche Entwicklung zu bremsen, indem er sich die vorgebrachte Kritik zu eigen macht und das Regime seiner Sanktionen rechtsstaatlichen Grundsätzen annähert (Martenczuk 1999: 547; Aust 2008: 77; Schmalenbach 2006: 353). Auf diese Weise ließe sich zusammen

mit der Glaubwürdigkeit des Sicherheitsrates im Kampf gegen den internationalen Terrorismus (Hartwig 2006: 1017) auch die Effektivität seiner Handlungen zur Friedenssicherung steigern.

Fazit: Die gerichtliche Kontrolle politischer Entscheidungen bedarf stets einer gemeinsamen institutionellen Basis zwischen Gericht und politischem Organ (Möllers 2006: 430). Solange eine solche Basis fehlt, wird es schwer möglich sein, sowohl eine effektive Terrorismusbekämpfung zu gewährleisten als auch die fundamentalen Rechtsgarantien der betroffenen Individuen zu schützen. Trägt man allen genannten Umständen Rechnung, so erscheint die Errichtung eines neuen unabhängigen Gerichts auf UN-Ebene, das über Einsprüche gegen die Aufnahme in die Liste des Sanktionsausschusses entscheidet (Payandeh 2006: 66; Albin 2004: 73), dringend geboten, denn „Rechtsschutz gegenüber Entscheidungen des Sicherheitsrats, der diesen Namen verdient, wird auf Dauer nur auf Ebene der UN entstehen können“ (Möllers 2006: 430, 431).

Anmerkungen

- 1 Das ICTY hat in dieser Entscheidung für sich selbst eine Überprüfungscompetenz in Anspruch genommen. ICTY – Appeals Chamber 1995: Rn. 39; vgl. Aston 2002: 282; Bianchi 2007: 912.
- 2 Die Frage, ob ein Staat eine Bedrohung des Friedens darstellt, ist hingegen eine rein politische Frage; vgl. Hörmann 2006: 310.
- 3 Für Personen, die beispielsweise unter Resolution 1373 z.B. von der EG gelistet wurden, sind die Rechtsschutzmöglichkeiten nicht so sehr eingeschränkt. Vgl. den Fall der Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (EuG 2006).
- 4 Dieser wurde inzwischen von der Terrorliste gestrichen. Das Verfahren wurde eingestellt.
- 5 Die ähnlich gelagerten neueren Fälle vom 12. Juli 2006 Rs. T-253/02 (Ayadi) und T-49/04 (Hassan) brachten keine wesentlichen Neuerungen. Es wurde lediglich verstärkt auf die Möglichkeit zu diplomatischem Schutz durch den Heimatstaat hingewiesen (vgl. Lavranos 2007: 7). Da dieser Aspekt für die vorliegende Untersuchung jedoch weitgehend unerheblich ist, werden diese Fälle hier nicht weiter berücksichtigt.
- 6 Gem. Art. 4, Ziff. 1 UN-Charta sind nur „friedliebende Staaten“ als Mitglieder zugelassen.
- 7 So im Vergleich zum nationalen Grundrechtsstandard: BVerfGE 73, 339, 376 (Solange II).
- 8 So im Vergleich zu den EMRK-Rechten; vgl. Bosphorus 2006: 197, Rn. 155.
- 9 Vgl. Möllers 2006: 527; Tietje/Hamelmann 2006: 301; Aust/Naske 2006: 592; Sciso 2005: 143.
- 10 Dieses Vorgehen wurde nachdrücklich von den Klagegegnern kritisiert. Vgl. EuGH 2008: Rn. 266 ff.
- 11 Vgl. Haltern 2007b: 540; Schmalenbach 2006: 351; Stoll 2007: 1069; Frowein 2006: 795.
- 12 Vgl. Möllers 2006: 430; Kotzur 2006: 23; Payandeh 2006: 66; Sciso 2005: 146 ff.
- 13 Vgl. Art. 5 II EMRK; Art. 7 IV American Convention on Human Rights.
- 14 UN-Doc. HRI/GEN/1/Rev. 6, Ziff. 16; vgl. Schmahl 2006: 573.
- 15 ICTY-Appeals Chamber 1995: Rn. 42ff.; vgl. Schmahl 2006: 573.

- 16 Vgl. Rs. C-84/95, Slg. 1996, I-3953 (Bosphorus), § 53 (Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs).
- 17 Gerade die Funktion des EGMR ist hier von besonderer Bedeutung, nachdem dieser sich ausdrücklich eine Einzelfallkontrolle in seiner Bosphorus-Entscheidung vorbehielt, während das BVerfG nur einschreiten wird, wenn ein wirksamer Schutz generell nicht mehr gewährleistet wäre; vgl. Schmahl 2006: 576; Lavranos 2006b: 79 ff. EGMR-Richter Ress hatte bereits in seinem Sondervotum zu Bosphorus die in gewissen Punkten mit den Yusuf/Kadi-Fällen vergleichbare EuG-Entscheidungen in den Fällen Segi und Gestoras Pro Amnistía (Rs. C-354/04 P) als Beispiele für eine offensichtlich mangelhafte Grundrechtskontrolle aufgeführt; vgl. Haltern 2007: 777.
- 18 Vgl. Möllers 2006: 429; De Wet/Nollkaemper 2002: 197; Hörmann 2006: 285; Payandeh 2006: 52; Doehring 1997: 99.

Literatur

- Akande, Dapo 1997: The international Court of Justice and the Security Council: Is there room for judicial control of decisions of the political organs of the United Nations?, in: *International and Comparative Law Quarterly (ICLQ)*, Vol. 46, Nr. 2, S. 309-343.
- Albin, Silke 2004: Rechtsschutzlücken bei der Terrorbekämpfung im Völkerrecht, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)*, H.3, S. 71-73.
- Aston, Jurij Daniel 2002: Die Bekämpfung abstrakter Gefahren für den Weltfrieden durch legislative Maßnahmen des Sicherheitsrats – Resolution 1373 (2001) im Kontext, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, Vol. 62, S. 257-291.
- Aust, Helmut Philipp/Naske, Nina 2006: Rechtsschutz gegen den UN-Sicherheitsrat durch europäische Gerichte? Die Rechtsprechung des EuG zur Umsetzung „gezielter Sanktionen“ aus dem Blickwinkel des Völkerrechts, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht (ZöR)*, Vol. 61, Nr. 4, S. 587-623.
- Aust, Helmut Philipp 2008: Between self-assertion and deference: European courts and their assessment of UN Security Council resolutions, in: *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. 8, S. 51-77.
- Barak, Aharon 2002: The Supreme Court, 2001 Term, in *Harvard Law Review*, Vol. 116, Nr. 1, S. 13-198 und 200-464.
- Bianchi, Andrea 2007: Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion, in: *The European Journal of International Law (EJIL)*, Vol. 17, Nr. 5, S. 881-919.
- De Wet, Erika/Nollkaemper, André 2002: Review of Security Council Resolutions by National Courts, in: *German Yearbook of International Law (GYIL)*, Vol. 45, S. 166-202.
- De Wet, Erika 2006: The International Constitutional Order, in: *International and Comparative Law Quarterly (ICLQ)*, Vol. 55, Nr. 1, S. 51-76.
- Defeis, Elisabeth F. 2007: Targeted sanctions, human rights, and the Court of First Instance of the European Community, in *Fordham International Law Journal*, Vol. 30, S. 1449-1462.
- Doehring, Karl 1997: Normentheorie vs. Terrorismus: Der Vorrang des UN-Rechts vor EU-Recht, in: *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 1, S. 91-109.
- EuG 2005: Urteil vom 21. September 2005, Rs. T-315/01 (Kadi).
- EuG 2006: Urteil vom 12. Dezember 2006, Rs. T-228/02 (Modjahedines).
- EuGH 1986: Urteil vom 23. April 1986, C-294/83, Slg. 1986, 1339 (Les Verts).

- EuGH 1996: Urteil vom 30. Juli 1996, C-122/95, Slg. 1998, I-973 (Bosphorus).
- EuGH 2003: Urteil vom 12. Juni 2003, C-112/00, Slg. 2003, I-5659 (Schmidberger).
- EuGH 2008: Urteil vom 3. September 2008, RS C-402/05 P und C-415/05 P.
- Fassbender, Bardo 2006: Targeted Sanctions and Due Process. The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions under Chapter VII of the UN Charter. Study commissioned by the United Nations Office of Legal Affairs – Office of the Legal Counsel – 20 March 2006 (final). http://www.un.org/law/counsel/Fassbender_study.pdf (abgerufen: 15.09.2008).
- Fraas, Michael 1998: Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und Internationaler Gerichtshof. Die Rechtmäßigkeitsprüfung von Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen im Rahmen des VII. Kapitels der Charta durch den Internationalen Gerichtshof, Frankfurt/M. u.a.
- Francioni, Francesco 2007: Access to justice as a human right, Oxford u.a.
- Frowein, Jochen Abr. 2006: The UN Anti-Terrorism Administration and the Rule of Law, in: Dupuy, Pierre-Marie/Fassbender, Bardo/Shaw, Malcolm N./Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.): Festschrift für/Essays in Honour of Christian Tomuschat, Völkerrecht als Wertordnung – Common Values in International Law, Kehl, S. 785-795.
- Halter, Ulrich 2007a: Rechtsschutz in der dritten Säule der EU in: JuristenZeitung (JZ), Vol. 62, Nr. 15/16, S. 772-778.
- Halter, Ulrich 2007b: Gemeinschaftsgrundrechte und Antiterrormaßnahmen der UNO, in: JuristenZeitung (JZ), Vol. 62, Nr. 11, S. 537-592.
- Hartwig, Matthias 2006: Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2004, in: Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), Vol. 66, S. 985-1044.
- Herdegen, Matthias 1998: Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates – aufgekklärter Absolutismus im Völkerrecht?, Heidelberg.
- Hörmann, Saskia 2006: Völkerrecht bricht Rechtsgemeinschaft? Zu den rechtlichen Folgen einer Umsetzung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates durch die EG, in: Archiv des Völkerrechts (AVR), Vol. 44, Nr. 3, S. 267-320.
- Hudson, Andrew 2007: Not a great asset: The UN Security Council's Counter Terrorism Regime: violating human rights, in: Berkeley Journal of International Law, Vol. 25, Nr. 2, 203-227.
- ICTY-Appeals Chamber 1995: Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal of Jurisdiction vom 2. Oktober 1995 (Tadić).
- Kotzur, Markus 2006: Eine Bewährungsprobe für die Europäische Grundrechtsgemeinschaft/Zur Entscheidung des EuG in der Rs. Yusuf u.a. gegen Rat, EuGRZ 2005, S. 592 ff., in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ), Vol. 33, Nr. 1-4, S. 19-26.
- Kruse, Birgit 2007: Zivile Todesstrafe, in: sueddeutsche.de vom 12. September 2007. <http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/753/142440> (abgerufen: 30.09.2008).
- Lavranos, Nikolaos 2006a: Judicial Review of UN Sanctions by the Court of First Instance, in: European Foreign Affairs Review (EFAR), Vol. 11, Nr. 4, S. 471-490.
- Lavranos, Nikolaos 2006b: Das So-Lange-Prinzip im Verhältnis von EGMR und EuGH – Anmerkungen zu dem Urteil des EGMR v. 30.06.2005, Rs. 450 36/98, in: Europarecht (EuR), Vol. 41, Nr. 1, S. 79-92.
- Lavranos, Nikolaos 2007: UN Sanctions and Judicial Review, in: Nordic Journal of International Law (NJIL), Vol. 76, Nr. 1, S. 1-17.

- Maduro, Poiares 2008: Schlussanträge von Generalanwalt Poiares Maduro vom 16. Januar 2008 – Rs. C-402/05 P (Kadi).
- Martenczuk, Bernd 1999: The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from Lockerbie? In: *European Journal of International Law (EJIL)*, Vol. 10, Nr. 3, S. 517-547.
- Mengozi, Paolo 2006: Schlussanträge von Generalanwalt Paolo Mengozzi vom 26. Oktober 2006, Rs. C-354/04 P und C-355/04.
- Möllers, Christoph 2006: Das EuG konstitutionalisiert die Vereinten Nationen. Anmerkungen zu den Urteilen des EuG vom 21.09.2005, Rs. T-315/01 und T 306/01, in: *Europarecht (EuR)*, Vol. 41, Nr. 3, S. 426-431.
- Müller, Reinhard 2008: Gericht verlangt Rechtsschutz bei Kontoeinfrierungen, in: FAZ.net vom 3. September 2008. <http://www.faz.net/s/RubF359F74E867B46C1A180E8E1E1197DEE/Doc-E2AF5829C38084F5392A405423B5BAC74-ATpl-Ecommon-Scontent.html> (abgerufen: 27. März 2009).
- Orakhelashvili, Alexander 2007: The Acts of the Security Council: Meaning and Standards of Review, in: *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 11, S. 143-195.
- Payandeh, Mehrdad 2006: Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates durch staatliche und überstaatliche Gerichte, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, Vol. 66, S. 41-71.
- Ramcharan, Bertrand G. 2002: *The Security Council and the Protection of Human Rights*, The Hague u.a.
- Schmahl, Stefanie 2006: Effektiver Rechtsschutz gegen „targeted sanctions“ des UN-Sicherheitsrats, in: *Europarecht (EuR)*, Vol. 41, Nr. 4, S. 566-576.
- Schmalenbach, Kirsten 2006: Normentheorie vs. Terrorismus: Der Vorrang des UN-Rechts vor EU-Recht, in: *JuristenZeitung (JZ)*, Vol. 61, Nr. 7, S. 349-353.
- Sciso, Elena 2005: Fundamental Rights and Article 103 of the UN Charter Before the Court of First Instance of the European Communities, in: *The Italian Yearbook of International Law*, Vol. XV, S. 137-151.
- Steinbarth, Sebastian 2006: Individualrechtsschutz gegen Maßnahmen der EG zur Bekämpfung des Internationalen Terrorismus – Die Entscheidungen des EuG in den Sachen „Yusuf u.a.“ sowie „Kadi“, in: *Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS)*, H. 2, S. 269-285.
- Stoll, Peter-Tobias 2007: Das Verfassungsrecht vor den Herausforderungen der Globalisierung, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)*, Heft 17, S. 1064-1073.
- Szasz, Paul C. 2002: The Security Council Starts Legislating, in: *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 96, Nr. 4, S. 901-905.
- Tietje, Christian/Hamelmann, Sandy 2006: Gezielte Finanzaktionen der Vereinten Nationen im Spannungsverhältnis zum Gemeinschaftsrecht und zu den Menschenrechten – EuG, BeckRS 2005, 70 726, in: *Juristische Schulung (JuS)*, H. 4, S. 299-302.
- Tomuschat, Christian 2001: Der 11. September 2001 und seine rechtlichen Konsequenzen, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ)*, Vol. 28, Nr. 21-23, S. 535-545.
- Wessel, Ramses A. 2006: Editorial: The UN, the EU and JUS COGENS, in: *International Organizations Law Review (IOLR)*, Vol. 3, Nr. 1, S. 1-6.
- Yotopoulos-Marangopoulos, Alice 2004 Introduction, in: Benedek, Wolfgang/Yotopoulos-Marangopoulos, Alice (Hrsg.): *Anti-terrorist measures and human rights*, Leiden u.a., S. 6-8.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Thema Wahlen

Hans-Joachim Reeb Gefragte Meinung

Demoskopie als Thema und Methode
in der politischen Bildung

Ob vor Bundestags-, Landtags- oder Europawahlen, ob in der Finanzkrise, nach Preiserhöhungen oder vor Bundeswehreinräumungen: die regelmäßigen Umfragedaten von Emnid, Forsa, Forschungsgruppe Wahlen, GfK, IfD Allensbach, Infratest dimap u.a. werden im Politikbetrieb und in der Berichterstattung als Seismograph für politische Stimmungen aufgesogen und heftig diskutiert. Und auch die Bürger selbst sind als Wähler und Verbraucher begehrte Interviewpartner der Institute. Angesichts ihrer politischen und gesellschaftlichen Relevanz gehören Umfragen eindeutig in den Themenbereich der politischen Bildung.

ISBN 978-3-89974489-7, 224 S., € 16,80



Uwe Andersen, Wichard Woyke, David Gehne Wahratgeber 2009 Bundestagswahl – Europawahl

2009 ist „Superwahljahr“. Neben der Wahl des Bundespräsidenten am 23. Mai sind die Bürger in 15 Wahlen direkt aufgefordert, mit ihren Stimmen über die Zusammensetzung und damit die Machtverteilung von kommunalen Vertretungen in acht Bundesländern, fünf Landtagen, im Bundestag und der deutschen Vertretung im Europaparlament zu entscheiden. Kompakt fasst der Wahratgeber die wichtigsten Spielregeln von der Stimmgebung über die Wahlprozesse bis zur Bedeutung der Wahlergebnisse leicht verständlich zusammen.

ISBN 978-3-89974524-5, 96 S., € 7,80
Klassensatzpreis (ab 10 Expl.): € 4,00



www.wochenschau-verlag.de

FORUM

Deutschland vor dem UN-Frauenrechtsausschuss

Ein Gespräch mit den Frauenrechtlerinnen Marion Böker,
Katja Rodi, Kim Schicklang und Lucie Veith

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) ist mit 186 Ratifikationen gleich nach der UN-Kinderrechtskonvention das meist ratifizierte UN-Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen und zugleich das wichtigste internationale Instrument zur Verwirklichung von Frauenrechten. In der Bundesrepublik Deutschland trat CEDAW am 9. August 1985 in Kraft. Ebenso wie andere UN-Menschenrechtsverträge sieht es ein Staatenberichtsverfahren vor. Demnach sind die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, einem unabhängigen Sachverständigenausschuss regelmäßig über die getroffenen Maßnahmen zur Umsetzung des Abkommens zu berichten. Im Sommer 2007 legte die Bundesregierung ihren sechsten CEDAW-Bericht vor (BT-Drs. 16/5807); die früheren Berichte stammten aus den Jahren 1988, 1996 (zweiter und dritter Bericht), 1998 und 2002.

Um die tendenziell beschönigenden Ausführungen der offiziellen Staatenberichte kritisch zu ergänzen oder zu hinterfragen, sind weltweit nicht staatliche Organisationen (NGOs) dazu übergegangen, „Schattenberichte“ zu erstellen, die den UN-Ausschüssen dabei helfen, die Regierungsberichte zu prüfen. Zu dem sechsten CEDAW-Bericht der Bundesregierung wurden gleich mehrere Schattenberichte erstellt, darunter ein vorbildlich koordinierter, umfassender „Alternativbericht der Allianz von Frauenorganisationen Deutschlands“, an dem 28 Organisationen beteiligt waren (vgl. www.frauenrat.de), sowie zwei spezielle Berichte, zum einen zur Lage intersexueller Menschen, herausgegeben von „Intersexuelle Menschen e.V./ XY-Frauen“ (www.intersex.schattenbericht.org, www.intersexuelle-menschen.net), zum anderen zur Situation transsexueller Frauen in Deutschland, erstellt von der Interessengemeinschaft „Menschenrechte und Transsexualität“ (vgl. www.atme-ev.de).

Am 2. Februar 2009 wurde der deutsche Staatenbericht im CEDAW-Ausschuss in Genf behandelt. Zuvor hatten die Vertreterinnen deutscher NGOs den Ausschussmitgliedern in intensiven Vorgesprächen Kritik und Anmerkungen vorgetragen, die dann bei der Befragung der Regierungsdelegation durch die vorbereiteten Ausschussmitglieder

auch zur Sprache kamen und Eingang fanden in die Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Komitees vom 10. Februar 2009 (CEDAW/C/DEU/CO/6). Diese heben positive wie negative Aspekte hervor und formulieren Vorschläge zur weiteren Umsetzung des Abkommens. Der gesamte Prozess, inklusive der Berichte, Statements und Abschließenden Bemerkungen, ist auf den Webseiten des Deutschen Frauenrates, des Deutschen Instituts für Menschenrechte (www.institut-fuer-menschenrechte.de) sowie des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte (www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/cedaws43.htm) dokumentiert. Entsprechende Informationen finden sich freilich (noch) nicht auf der Website des federführenden Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), obwohl der CEDAW-Ausschuss die Vertragsstaaten zu entsprechender Transparenz drängt.

Wie stellt sich die Lage von Frauen in Deutschland im Lichte des CEDAW-Abkommens dar? Und wie ist der Prozess zu bewerten? Die *Zeitschrift für Menschenrechte (zfmr)* befragte hierzu vier ausgewiesene Sachverständige, namentlich: *Marion Böker*, die den Alternativbericht der Allianz mitverfasste und deren Delegation in Genf leitete; *Dr. Katja Rodi* vom Deutschen Juristinnenbund, ebenfalls Autorin des Berichts und Mitglied der Delegation; *Lucie Veith*, Mitautorin und Koordinatorin des Alternativberichts zur Lage intersexueller Menschen, sowie *Kim Schicklang*, verantwortlich für den Alternativbericht zur Situation transsexueller Frauen in Deutschland, die beide – als Teil der gemeinsamen deutschen NGO-Delegation – ihre Positionen in Genf vortrugen.

zfmr: „Der CEDAW-Ausschuss der Vereinten Nationen zeigt sich zufrieden mit den Fortschritten der deutschen Gleichstellungspolitik“ titelte das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in einer Presseerklärung vom 13. Februar 2009. Stimmt das so? Oder gibt es andere Lesarten der Anhörung und Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses?

Marion Böker: In der Pressemitteilung hat das Ministerium die Sache schönegeredet. Sowohl bei der Sitzung in Genf als auch in dem Abschlussdokument überwogen die kritischen Punkte. Nach wie vor finden Diskriminierungen statt und geht die Regierung nicht wirksam genug gegen diskriminierende Strukturen und Handlungen vor. Wir haben seitens der NGOs in unseren Schattenberichten und in der Arbeit als NGO-Delegation in Genf dem CEDAW-Ausschuss ein breites Spektrum an Kritik, aber auch Empfehlungen unterbreitet. Der UN-Ausschuss hat davon vieles übernommen und es der Regierung als Hausaufgabe mit auf den Weg gegeben. Manches international Vereinbarte wie etwa *Gender Mainstreaming* und *Gender Budgeting* oder das

ausstehende Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft und die Einführung von nicht diskriminierender Arbeitsbewertung geht die momentane Regierung gar nicht mehr an. Bei manch' anderem ist sie zu zögerlich, obwohl das Abkommen fordert, dass sie „unverzüglich“ aktiv wird. Insgesamt sind unsere Regierungen doch bislang mehr ihren nationalen innenpolitischen Ideologien, parteipolitischen Programmen und Wahlkampfstrategien verpflichtet, anstatt sachlich überzeugende, weil wirksame Maßnahmen zur Unterbindung von Diskriminierungen und Menschenrechtsverletzungen zu ergreifen.

Katja Rodi: Der *Deutsche Juristinnenbund* hat genauso wie alle anderen an dem Prozess beteiligten Frauenverbände diese Pressemitteilung mit großem Bedauern zur Kenntnis genommen, denn hier werden die Verhandlungsergebnisse nahezu auf den Kopf gestellt. Der Umstand, dass die Bundesrepublik ihren nächsten Staatenbericht „erst“ im Jahr 2014 vorlegen soll, wird beispielsweise irreführend als „Signal des Vertrauens“ dargestellt. Richtigerweise entspricht dieser Termin der allgemein üblichen Praxis des Ausschusses, wenn der nächste Bericht binnen kurzer Zeit nach den Verhandlungen über den vorangegangenen Bericht fällig werden würde. Überhaupt nicht erwähnt wird, dass die Bundesrepublik von den Sachverständigen aufgefordert wurde, bereits 2011 einen Zwischenbericht zu zwei Punkten vorzulegen, die in den Augen des Ausschusses besonders besorgniserregend sind. Das sind die vergleichsweise sehr hohe Lohnlücke zwischen Männern und Frauen in Deutschland und die Tatsache, dass es bislang keine Zusammenarbeit der Bundesregierung mit den Verbänden der trans- und intersexuellen Frauen gibt. Wenn man das große Missverhältnis zwischen der Anzahl an positiven Anmerkungen, die sechs Punkte umfassen, und den 52 Kritikpunkten des Ausschusses betrachtet, so wird deutlich, wie stark die Pressemitteilung der Bundesregierung die Tatsachen verdreht.

Kim Schicklang: Bezeichnend ist aus unserer Sicht, dass in der erwähnten Presseerklärung überhaupt nicht auf die Alternativberichte der intersexuellen Menschen oder transsexuellen Frauen eingegangen wird. Es scheint mir, dass die Bundesregierung aus der CEDAW-Sitzung all das mitgenommen hat, was sie positiv „verkaufen“ kann, und die kritischen Anmerkungen und Nachfragen des CEDAW-Komitees schlicht ausblendet. Es ist aus Marketing-Gründen verständlich so zu handeln, eine Politik aber, die bereit ist, sich den wichtigen menschenrechtlichen Fragen zu stellen, sieht in meinen Augen anders aus. Dass nun auch transsexuelle Frauen erstmals an der deutschen CEDAW-Berichterstattung mitgearbeitet haben, wäre ja eigentlich ein guter Grund für die Bundesregierung gewesen, dies einmal zu erwähnen. Nur steht

dem wohl entgegen, dass die Bundesregierung, gerade auch was die juristisch und medizinisch problematische Situation der transsexuellen Frauen in Deutschland angeht, hier im Inhalt wenig Positives zu vermelden gehabt hätte.

zfmr: Was halten Sie überhaupt von der Gleichstellungspolitik der Bundesregierung? Orientiert sich die Politik der Bundesregierung durchgängig an der Gleichstellung der Geschlechter?

Marion Böker: Die Bundesregierung verfolgt keine zielorientierte Gleichstellungspolitik und konzentriert sich fast ausschließlich auf Familienpolitik; eine Familienpolitik, die zudem nicht durchgängig gleichstellungsorientiert ist. Eine offensive Gleichstellungspolitik wird als „nicht angemessen“ erachtet und ist für diese Bundesregierung allenfalls nett verpackt und ideologiekonform erträglich. Damit vermittelt die Bundesregierung ein widersprüchliches Bild nach außen. Zugleich schwächt sie sich auch selbst in der Durchsetzung ihrer familienpolitischen Schwerpunkte, die eingerahmt in ein Gesamtkonzept, durchaus positiv sein könnten.

Außerdem klammert die Bundesregierung ganze Teile der Bevölkerung aus ihrer Gleichstellungspolitik aus. So müsste sie etwa die noch bestehenden Diskriminierungen gegen Lesben und Schwule in Partnerschaften und mit Kindern, etwa beim Adoptionsrecht, aufheben. In unserem Briefing für den CEDAW-Ausschuss haben wir auch darauf hingewiesen, dass Migrantinnen und Migranten von Mehrfachdiskriminierungen betroffen sind und viele Rechte der Gleichbehandlung nach dem UN-Abkommen für Migrantinnen in besonderer Weise noch nicht umgesetzt sind.

zfmr: Sie sagen, die Bundesregierung betreibe keine „offensive“ Gleichstellungspolitik. Wie sieht es mit dem „Gender Mainstreaming“ aus, für dessen Umsetzung die Regierung 2004 noch vom CEDAW-Ausschuss gelobt wurde? Ist es ein sinnvolles Instrument? Und hat sich die Regierung davon verabschiedet?

Marion Böker: Die Allianz hat in ihrem Alternativbericht und in einem weiteren Informationspapier für den CEDAW-Ausschuss ausgeführt, dass sie *Gender Mainstreaming* und *Gender Budgeting* als sinnvolle Instrumente zur Verbesserung der Gleichstellungspolitik gemäß der Aktionsplattform von Peking, aber auch der EU-Vorgaben erachtet und wünscht. *Gender Mainstreaming* zielt im Gegensatz zu der momentanen Gleichstellungspolitik der Bundesregierung auf ein ganzheitliches und umfassendes Konzept der Gleichstellung ab, dem ein anderes, erweitertes und freiheitlicheres Verständnis von den Geschlechterrollen als den traditionell zwei entgegenstehenden, „einzigen“ Geschlechterkonstruktionen von „Mann“ und „Frau“ zu Grunde liegt. Männliche

und weibliche Rollenkomponenten können im sozialen Geschlecht unabhängig vom biologischen Geschlecht gelebt und positiv angenommen werden. So genannte „männliche“ oder „weibliche“ Eigenschaften, Fähigkeiten oder Zuschreibungen sind demnach von allen Menschen frei wählbar, erlernbar und einsetzbar. Hieran müsste auch ein Konzept zur Überwindung von Geschlechterstereotypen oder Vorurteilen anknüpfen.

Leider hat die Regierung alle Arbeitsstrukturen für ein konzertiertes *Gender Mainstreaming* beseitigt und unternimmt keinerlei Aktivitäten mehr, dieses Instrument der Gleichstellungspolitik umzusetzen – auch wenn sie sich international möglicherweise anders präsentiert. Der CEDAW-Ausschuss teilt diese Ansicht und hat die Bundesregierung aufgefordert, wieder zur Umsetzung von *Gender Mainstreaming* und *Gender Budgeting* (wie etwa im Bundesland Berlin seit 2002) zurückzukehren. Widersprüchlich ist hierbei, dass Deutschland im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit längst *Gender Mainstreaming* und *Gender Budgeting* durchführt: aber eben, indem sie vormacht, wie andere es einzuführen haben, und sie dabei begleitet. In unserem Land selbst passiert nichts, und das wissen die Partnerinnen in der Entwicklungsarbeit meist nicht.

Ein weiterer wichtiger Kritikstrang der NGOs, aber auch des UN-Ausschusses ist übrigens seit Jahren der wenig konsequente und kreative Umgang der Bundesregierung mit zeitweiligen Sondermaßnahmen (*affirmative action*), die der CEDAW-Ausschuss zur beschleunigten Herbeiführung der De-facto-Gleichberechtigung von Mann und Frau einfordert. So stellt der Ausschuss in den aktuellen *Abschließenden Bemerkungen* klar, „dass ein lediglich formales und programmatisches Konzept nicht ausreicht, um die De-facto-Gleichstellung von Frau und Mann zu erzielen, und dass die Anwendung von zeitweiligen Sondermaßnahmen Bestandteil einer notwendigen Strategie zur beschleunigten Verwirklichung einer substantiellen Gleichstellung der Geschlechter mit besonderem Gewicht auf den Bereichen Beschäftigung, staatlicher und privater Sektor und Teilhabe am öffentlichen Leben ist.“

zfmr: Was leistet das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in Deutschland? Und wie wirksam ist die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, die im August 2006 eingerichtet wurde?

Katja Rodi: Für Frauen hat das AGG nur begrenzte Verbesserungen gegenüber der alten Regelung der §§ 611a ff. BGB gebracht. Teilweise sind gerade im Bereich des Arbeitsrechts Verschlechterungen festzustellen. Dies betrifft insbesondere Fragen der Beweislast, das Fehlen eines eigenen Klagerechts von Antidiskriminierungsverbänden und die sowohl sachlich als auch personell unzureichende Ausstattung der Antidiskri-

minierungsstelle (ADS). Bedenkt man, dass sie für den ganzen Bundesbereich und alle künftig gegen Diskriminierung zu schützenden Personengruppen – mit den Merkmalen Rasse, ethnische Herkunft, Geschlecht, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexuelle Identität – zuständig ist, dann ist diese Aufgabe mit 20 Beschäftigten und einem Etat von 2,7 Mio. € (2007) nicht zu bewältigen. Auf Landesebene fehlen in den meisten Bundesländern weiterhin entsprechende Einrichtungen.

zfmr: Können Sie die Problematik der Beweislast kurz erläutern?

Katja Rodi: Hinsichtlich der Beweislast sieht § 22 AGG vor, dass diskriminierte Personen zunächst Tatsachen behaupten und beweisen müssen, die eine Diskriminierung vermuten lassen. Erst dann muss der Arbeitgeber den Beweis dafür erbringen, dass er nicht diskriminiert hat. So war die Rechtslage bereits seit 1980. Das AGG hat keinerlei Verbesserungen der Beweislastverteilung vorgenommen, obwohl Frauenverbände immer wieder eine echte Beweislastumkehr gefordert haben. Diese Forderung ist auch berechtigt, da Informationen und Beweismittel für eine erfolgreiche Klage durch die von einer Diskriminierung Betroffenen schwer zu beschaffen sind, während es für den redlichen Arbeitgeber ein Leichtes ist, den Beweis für seine diskriminierungsfreie Maßnahme zu führen. Da das AGG Antidiskriminierungsverbänden nicht gestattet, im eigenen Namen gegen Diskriminierungen gerichtlich vorzugehen – sie dürfen nur als Beistand in den unteren Gerichtsinstanzen auftreten –, und auch die 2006 neu errichtete zentrale Antidiskriminierungsstelle keine Klagebefugnis hat, müssen Frauen daher weiterhin selbst klagen und das volle Risiko eines Rechtsstreits allein tragen. Die unzureichende Beweisregelung im AGG ist einer der Gründe, warum es in den 25 Jahren des Bestehens der alten Regelung nur verschwindend wenige Diskriminierungsklagen von Frauen im Bereich des Arbeitsrechts gegeben hat. Daran hat sich seit Inkrafttreten des AGG nichts geändert: Wenn überhaupt, klagen überwiegend Männer. Nach den Erfahrungen mit dem Klageverhalten von Frauen greift also das Diskriminierungsverbot in der Realität nicht: Nur wenn die Beweisnot der diskriminierten Person durch eine Beweislastumkehr beseitigt wird und flankierende Maßnahmen wie ein Verbandsklagerecht hinzukommen, können Frauen ermutigt werden, ihre Rechte adäquat durchzusetzen.

zfmr: Die Antidiskriminierungsstelle hat kein eigenes Klagerecht?

Katja Rodi: Nein, die ADS kann lediglich die Betroffenen über ihre Rechte informieren und bei den Bundesbehörden Auskünfte einholen. Andere Behörden und insbesondere private Unternehmen können nur „um Stellungnahme ersucht“ werden. Damit ist die

Stellung der ADS gegenüber potenziellen Diskriminierenden äußerst schwach. Strukturelle Diskriminierungen kann sie nicht erfolgreich bekämpfen. Alle diese bereits in den Alternativberichten vorgetragenen Kritikpunkte werden vom CEDAW-Ausschuss ebenso gesehen und finden sich in seinen Abschließenden Bemerkungen wieder.

zfmr: Schauen wir uns einige Problembereiche näher an! Ist Armut hierzulande ein Problem, das insbesondere Frauen betrifft?

Marion Böker: Das ist tatsächlich so, da die Berufswahl von Frauen noch immer mehrheitlich stereotyp auf so genannte „weibliche“ und damit schlechter bezahlte Berufe und Beschäftigungen entfällt und weil der Lohnunterschied ebenso wie die noch immer meist von Frauen genommenen Familienzeiten oder Teilarbeitszeiten einen Unterschied in der Rente und auch eine Rentendiskriminierung gegen Frauen nach sich ziehen. Dazu kommt, dass in Zeiten von Arbeitslosigkeit bislang eher Frauen Stunden reduziert haben oder arbeitslos wurden. Dies scheint sich zu ändern, ist aber in den Lebensläufen der älteren Frauen noch ein negativer und Altersarmut bildender Bestandteil.

Armut betrifft Frauen auch deshalb anders, weil in von Armut betroffenen Familien die Geschlechterrollen, wenn sie – wie meist – traditionell verteilt sind, die Frau die Hauptlast tragen lassen. Die Frau arbeitet oder ist erwerbslos, bewirtschaftet aber die Familie in Armut, kocht, versorgt, muss mit dem Wenigen der Sozialleistungen alle ernähren und trägt die Verantwortung. Wenn Wege länger werden, wenn kein Auto mehr da ist, erledigt sie die Einkäufe mit dem öffentlichen Nahverkehr, dem Rad oder zu Fuß. Wir wissen aus *Gender Mainstreaming*-Analysen z.B. im Land Berlin, dass in armen Familien oder Partnerschaften die Frauen die Beratungsstellen aufsuchen, auch bei Problemen der Kinder und Ehe/Männer, und dass sie mehrheitlich die Behördengänge übernehmen. Es sind die Frauen, die überhaupt noch nach außen gehen, während die Männer sich zurückziehen. Die Lasten sind einfach ungleich verteilt – noch ungleicher als in ökonomisch besseren Situationen. Das alles heißt nicht, dass Männer nicht auch belastet sind und Armut für sie ebenso unrecht ist. Es bedeutet, dass sich Nachteile aufgrund von geschlechterbedingter Diskriminierung für Frauen multiplizieren, je schlimmer die Situation ist.

zfmr: Wie weit ist Deutschland denn de facto noch von einer Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt entfernt?

Katja Rodi: Die Arbeitsmärkte sind nach wie vor in Frauen- und Männerdomänen getrennt. und zwar sowohl hinsichtlich der verschiedenen Berufsbranchen als auch der

Besetzung von Führungspositionen durch Frauen. Zwar ist die Frauenerwerbsquote, d.h. der Anteil weiblicher Erwerbstätiger an der Gesamtzahl von erwerbsfähigen Frauen, in den letzten Jahren gestiegen. Nicht gestiegen, sondern tendenziell sogar leicht gefallen ist der Frauenanteil am Volumen der Erwerbsarbeit. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Teilzeitbeschäftigungsrate von Frauen nach wie vor sehr hoch ist und dass Frauen überproportional häufig in besondere Beschäftigungsformen gedrängt werden. Für Frauen sind Befristungen besonders schädlich, weil sie bei einer Schwangerschaft im befristeten Arbeitsverhältnis keinen Mutterschutz genießen. Ist es bei dem niedrigen Lohnniveau in typischen Frauenberufen schon schwierig bis nahezu unmöglich, von der Entlohnung für eine häftige Teilzeitarbeit leben zu können, ist dies bei einer Beschäftigung in einem sog. Mini-Job ausgeschlossen. Der Verdienst in einem Mini-Job ist gesetzlich auf 400 € monatlich begrenzt. Für Arbeitgeber ist diese Beschäftigungsform und damit auch die Aufteilung eines größeren Arbeitszeitvolumens auf mehrere Mini-Jobs günstig, weil sie nur eine relativ geringe Pauschalabgabe abzuführen haben. Für Frauen ist sie jedoch ungünstig, weil sie durch die pauschale Abgeltung keine eigenen Sozialversicherungsansprüche erwerben.

zfmr: Wie lässt sich Abhilfe schaffen?

Katja Rodi: Um Abhilfe zu schaffen, muss der Gesetzgeber aufhören, immer neue atypische Beschäftigungsformen zu schaffen, und er muss die bestehenden (wie Mini-jobs, 1-€-Jobs, und ähnliche) wieder abschaffen und die Rückkehr zum Normaltypus des existenzsichernden, sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses anstreben. Außerdem müssen diskriminierungsfreie Arbeitsbewertungssysteme insbesondere als Grundlage für die tariflichen Entlohnungssysteme geschaffen werden. Die zurzeit in Deutschland verwendeten Kriterien sind diskriminierend. Dass es hier bessere Verfahren gibt, zeigen die aus der Schweiz stammende „Analytische Bewertung von Arbeitstätigkeiten nach Katz und Baitsch“ (ABAKABA) bzw. das in Großbritannien verwendete analytische Verfahren. In Deutschland müsste hierfür ein Verfahrensgesetz zur Entgeltgleichheit geschaffen werden. Vorschläge für mögliche gesetzliche Regelungen liegen bereits vor, werden aber von der Bundesregierung nicht beachtet bzw. mit dem Scheinargument der angeblich entgegenstehenden Tarifautonomie abgewiesen. Gleichzeitig ist der Erlass eines Gleichstellungsgesetzes für die Privatwirtschaft mit Anreizen und Einführung von Quoten zu fordern, um dem erschreckend geringen Anteil von Frauen in Führungspositionen zu begegnen. Genau diese Gedanken wurden auch vom CEDAW-Ausschuss aufgegriffen. In den Abschließenden Anmerkungen wird die Bundesrepublik dafür gerügt, keine temporären Sondermaßnahmen wie

Quoten zu ergreifen, um die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern.

Marion Böker: Der „Equal Pay Day“, der in Deutschland am 20. März begangen wurde, besagt, wie weit wir von Gleichstellung entfernt sind. Das Datum des *Equal Pay Day* markiert den Zeitraum, den eine Frau über den Jahreswechsel hinaus arbeiten muss, um den Jahresverdienst eines Mannes zu erreichen. Maßnahmen bräuchte es viele, und sie müssten koordiniert und ganzheitlich angegangen werden. Sicherlich würde eine neutrale Arbeitsbewertung helfen. Dazu müsste die Privatwirtschaft endlich durch ein Gesetz zur Gleichstellung verpflichtet werden. Die freiwilligen Vereinbarungen haben keine Verbesserungen ergeben. CEDAW fordert die Regierung nun zum wiederholten Male auf, ein solches Gesetz zu machen. Ein Gesetzesentwurf liegt seit Jahren vor.

zfmr: Was müsste noch getan werden?

Marion Böker: Vieles. So muss die Kinderbetreuung verlässlich, für alle zugänglich und von akzeptabler Qualität sein, auch für Kleinkinder unter drei Jahren. Das Arbeitsamt muss Mütter oder Väter fördern und gleich wie Kinderlose, aber mit flankierenden Maßnahmen (z.B. Kinderbetreuung während der Qualifizierung und der Jobsuche) behandeln. Ebenso müssen Teilzeit- und Vollzeitarbeit zwischen Frauen und Männern besser aufgeteilt werden, auch in Führungs- oder Entscheidungspositionen. Unbezahlte Tätigkeiten insbesondere der fürsorgenden Arbeit (nicht nur in Familien) müssen wie die private Kinderbetreuung und Erziehung, die Pflege kranker und alter Menschen, die soziale Arbeit im „Ehrenamt“ besser zwischen Frauen und Männern aufgeteilt werden, damit Frauen mehr Zeit für Beruf und Einkommenssicherung haben. Schon die Berufsauswahl müsste weit offener für Mädchen und Jungen sein. Zudem dürfte bei Einstellungen das Geschlecht keine Rolle spielen. Mir ist unverständlich, warum wir in der EU und in Deutschland noch immer den Lebenslauf mit einem Foto versehen und Angaben zum Geschlecht (und Alter) machen.

zfmr: Inwieweit prägen Rollenstereotypen nach wie vor die Lebenswirklichkeit in Deutschland? Und wird hinreichend dagegen getan?

Marion Böker: Sie prägen immer noch stark unseren Alltag und vor allem beeinflussen sie unsere Chancen im Leben. Sie geben Grenzen vor und werden immer wieder neu in Bilder und Formen zurückgegossen. Wir erkennen an, dass die Bundesregierung hier und da einzelne Maßnahmen und Programme einleitet, durch die Stereotype kritisch betrachtet und abgebaut werden sollen. Das aber reicht nicht. Uns fehlt ein ganzheitlicher Ansatz, der nicht widersprüchlich gebrochen – sozusagen mit einem

Hintertürchen für den „mehrwerten“ Mann als Alleinernährer und die höher bewerteten „männlichen“ Lebens- und Handlungsbereiche, Eigenschaften und Potentiale –, sondern konsequent egalitär und freiheitlich an die Beseitigung der Stereotype geht. Das muss auch Hand in Hand mit der Abschaffung rassistischer und ökonomischer Stereotype gehen, anders bleibt es Flickwerk.

Wir brauchen ein verbindliches ganzheitliches und konsequent verfolgtes neues Geschlechtermodell in der Praxis, wie es seit Jahren leider eher virtuell als „neuer Geschlechtervertrag“ diskutiert wird. Und damit alle daran mitarbeiten, muss es mithilfe des *Gender Mainstreaming*-Ansatzes und seiner Analysen auf allen Ebenen, vor allem auch der Bundesebene umgesetzt werden. *Top-down* durch die Regierung und *bottom-up* durch die Frauen-, Menschenrechts-, Sozial- und Berufsverbände, die Gewerkschaften, die Wirtschaft und die Medien muss dies gemeinsam erfolgen. Ein Schnellkurs und ein *Gender-Training* hier und da erledigt die Sache nicht: Es handelt sich um einen langwierigen Lernprozesses, und der ist am besten in den Menschenrechtskontext eingebettet.

Katja Rodi: Als entlarvend kann in diesem Zusammenhang die Frage einer der Sachverständigen aus dem CEDAW-Ausschuss an die Bundesregierung zitiert werden. Es wurde gefragt, ob es möglich sei, dass in der deutschen Rechtspolitik ungewollt falsche Anreize gesetzt würden, die zu einer Verfestigung von stereotypen Rollenmodellen und somit zu einer Diskriminierung von Frauen führen würden. Als Beispiele wurden das Steuersplitting, das geplante Betreuungsgeld, die Anhebung des Rentenalters, die Einführung der Bedarfsgemeinschaft, der Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit und die häufig wenig gender-sensitiven Beratungen in den Arbeitsagenturen genannt. Die meisten Ehepaare mit unterschiedlich hohen Verdiensten wählen die Kombination der Steuerklassen III und V, da der Steuerabzug für das Ehepaar insgesamt geringer ist als bei der Wahl der gleichen Steuerklasse für beide Partner. Für Frauen, die meistens diejenigen sind, die aus den bereits dargelegten Gründen weniger verdienen, hat das aber den psychologischen Effekt, dass sich eine Berufstätigkeit wegen der hohen Steuerabzüge gar nicht zu lohnen scheint. Viele Frauen kehren aus diesem Grund nach einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung nicht wieder in das Berufsleben zurück. Diese Wahlmöglichkeiten bei der Steuerklasse fördern daher die alten Rollenmuster.

Als ein weiteres Beispiel dafür, dass die deutsche Regierung mit ihrer Politik geschlechtsstereotypes Verhalten fördert, können die Pläne zur Zahlung eines Betreuungsgeldes dienen. Vom 1. August 2013 an soll es eine monatliche Zahlung für die Eltern geben,

die ihre Kinder von ein bis drei Jahre nicht in einer Einrichtung betreuen lassen können oder wollen (in der Öffentlichkeit zumeist als „Herdprämie“ bezeichnet). Hierdurch wird ein Familienmodell gefördert, bei dem ein Elternteil, und dies ist im Regelfall die Mutter, wegen der Betreuung der Kinder zu Hause bleibt und auf eine Erwerbstätigkeit verzichtet. Das für die Zahlung dieses Betreuungsgeldes aufgewendete Geld sollte vielmehr für den weiteren Ausbau der Betreuungsmöglichkeiten für Kinder verwendet werden.

zfmr: Die Gewalt gegen Frauen, auch im häuslichen Bereich, ist inzwischen ein wichtiges menschenrechtliches Thema. Die Aktionspläne zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, das Gewaltschutzgesetz oder auch der neue Straftatbestand der beharrlichen Nachstellungen (stalking) zeigen, dass sich die Politik des Themas annimmt. Tut sie genug?

Marion Böker: Die Bundesregierung ist hier sicherlich – auch in Absprache mit den Ländern – seit Jahren aktiv. Allerdings musste in einer Bundestagsanhörung zugegeben werden, dass es weniger Geld in Frauen(schutz)häusern gibt und die Frauenverbände stellten fest, dass die dortigen Plätze nicht mehr ausreichend sind. Dies ist für ein reiches Land wie Deutschland, das sich auch international und in der EU zu ausreichenden Schutzstandards verpflichtet hat, einfach unverständlich und beschämend – und muss korrigiert werden. Auch gibt es in vielen Bereichen der Gewalt gegen Frauen oder aufgrund des Geschlechts wenige oder keine Daten, insbesondere über Gewalt gegen Flüchtlingsfrauen, Asylbewerberinnen oder gegen transsexuelle oder intersexuelle Frauen (und Männer). Auch was den Schutz von Migrantinnen angeht, muss und könnte mehr getan werden, insbesondere bezüglich des Schutzes von Opfern von Menschenhandel, die nach wie vor von Deutschland, wenn sie hier ausgebeutet und misshandelt wurden, nicht angemessen entschädigt werden, kein Aufenthaltsrecht erhalten und abgeschoben werden. Dazu hat der Ausschuss ausführlich seine Empfehlungen, Erwartungen und Forderungen dargelegt.

zfmr: Intersexuelle und transsexuelle Menschen wurden bereits kurz erwähnt. Da es sich um unterschiedliche Gruppen handelt, schlage ich vor, sie getrennt zu behandeln. Beginnen wir zunächst mit der Lage intersexueller Menschen. Offiziell leben in Deutschland 80 000 bis 120 000 Menschen, die sowohl weibliche als auch männliche körperlich-geschlechtliche Merkmale aufweisen. Und doch ist das Thema weitgehend tabuisiert. Wird die Lage intersexueller Menschen überhaupt in dem Staatenbericht erwähnt?

Lucie Veith: Um in die Thematik einzusteigen, erlauben Sie mir bitte, dass ich zunächst Licht in den Begriffswirrwarr bringe: Bei den Begriffen „intersexuelle“ Menschen/Frauen, zwischengeschlechtliche Menschen, Zwitter, Hermaphroditen, Menschen mit DSD

(Störung der geschlechtlichen Entwicklung) wird die gleiche Gruppe von Menschen beschrieben, die seit der NS-Zeit von der Medizin per Geburt zu Behandlungsbedürftigen erklärt werden, weil sie von der Norm Mann/Frau abweichen. 85 % dieser Menschen wurde medizinisch das Attribut „weiblich“ zugewiesen, sie haben einen Pass, der sie als Frauen ausweist.

Die Natur bringt jedoch neben Männern und Frauen auch Menschen hervor, deren geschlechtliche Anlagen nicht in dieses kulturell gewachsene, binäre Schema einzuordnen sind. Der Begriff der „Intersexualität“ beschreibt Menschen mit angeborenen, von der kulturell motivierten, geschlechtlichen Erwartungsnorm abweichenden, somatischen Varianten der Geschlechtsanlagen. Der weitaus überwiegende Teil, etwa 95 %, dieser Personengruppe, wurde und wird nach ihrer Geburt genital-chirurgischen und verschiedensten medikamentösen Eingriffen zur Veränderung ihrer grundlegenden und individuellen Geschlechtsmerkmale unterzogen. Die Eingriffe orientieren sich an dem medizinisch-technisch Realisierbaren mit dem Zweck, willkürlich eine geschlechtliche Eindeutigkeit herzustellen, und zwar ungeachtet der Persönlichkeitsrechte, der physiologisch-biologisch determinierten Anlagen und unter Abwesenheit evidenter wissenschaftlicher Erkenntnisse hierzu. Die intersexuellen Menschen sehen diese Eingriffe, die ohne ihre Zustimmung und ohne eine umfassende Aufklärung erfolgen, als unerträglichen Eingriff in ihre Autonomie und als einen würdelosen Gewaltakt an. Die irreversiblen und umfassenden, psychosomatischen und seelischen Einbußen sowie die nur durch lebenslange Medikation aufrechtzuerhaltenden sekundären Geschlechtsmerkmale entfalten für die gesamte Lebensspanne der Betroffenen und für alle Lebensbereiche umfassende unterdrückende Wirkung.

In dem Staatenbericht bleibt die Lebenssituation der „intersexuellen Frauen“ unberücksichtigt, wird ausgeblendet, wie insgesamt diese Menschen. Die Gewalt, der viele zwischengeschlechtliche Menschen in Deutschland ausgesetzt sind und waren, die Folgen und die Fortsetzung dieser Menschenrechtsverletzungen finden in dem Staatenbericht keine Erwähnung.

zfmnr: Wie stellt sich die Lage intersexuell geborener Menschen konkret dar? Welchen spezifischen Formen von Gewalt und Diskriminierung sind diese in Deutschland ausgesetzt?

Lucie Veith: Intersexuelle Menschen sind in erster Linie einmal Menschen. Sie leben zumeist unerkannt und bemühen sich trotz der Übergriffe auf Gesundheit und Würde um Normalität. Die Rechte des Menschen auf Würde und ein diskriminierungsfreies Leben werden den meisten intersexuellen Menschen jedoch vorenthalten. Durch die Definitionsmacht der Medizin und die Klassifikation als „gestörter“ Mensch werden

menschliche Lebensvarianten, die den Normen des Konstrukts vom gewöhnlichen Mann oder der gewöhnlichen Frau nicht entsprechen, auszumerzen versucht. Durch solche „Normierungsbemühungen“ werden intersexuellen Menschen die Entscheidung der Selbstbestimmung genommen.

Zu den bis heute empfohlenen und durchgeführten Praktiken gehört beispielsweise die Entnahme der Gonaden (Hoden, Eierstöcke oder Mischformen) bei intersexuellen Menschen. Trotz fehlender medizinischer Indikation werden bis zum heutigen Tag anstelle regelmäßiger Vorsorgeuntersuchungen auch gesunde Keimdrüsen entfernt, aus Angst, es könnte ein erhöhtes Krebsrisiko bestehen. Eltern werden diese Maßnahmen von behandelnden Ärzten vorgeschlagen, eine Zustimmung der betroffenen Kinder wird nicht eingeholt. Ihre natürliche Entwicklung wird nicht abgewartet. Intersexuelle Menschen und deren Eltern werden in der Mehrzahl falsch oder gar nicht über die Folgen der Kastrationen und der wissenschaftlich ungesicherten Hormonersatztherapien aufgeklärt. Die Kastration sowie die damit unausweichlich verbundene, paradoxe Hormonersatztherapie werden von vielen Betroffenen als ein Eingriff in die elementarsten Menschen- und Persönlichkeitsrechte empfunden. Sie stellen in Anbetracht der Irreversibilität und des ungewissen geschlechtlichen Ausgangs eine Zwangstranssexualisierung dar.

Diese Verstöße gegen die Menschenwürde sowie gegen die Rechte auf gesundheitliche Aufklärung und gleichberechtigten Zugang zu Gesundheitsdiensten werden in der Bundesrepublik Deutschland bislang nicht verfolgt. Die Liste könnte ich fortsetzen, doch ich empfehle hier die Lektüre unseres Schattenberichts unter: www.intersex.schattenbericht.org.

zfmr: Was fordern Sie von der Politik?

Lucie Veith: Wir fordern die sofortige Umsetzung der Rechte aus den UN- Menschenrechtsverträgen, einen wirksamen staatlichen Schutz, sofortige Schutzmaßnahmen für jedes Kind, gleich welchen Geschlechts es geboren wird, denn es gibt kein „falsches“ Geschlecht. Auch fordern wir u.a. die Einarbeitung des Begriffes „Intersexuelle Menschen“ in das nationale Recht und eine angemessene Opferentschädigung. Nach meiner Rechtsauffassung sind folgende Forderungen umgehend umzusetzen:

Erstens: keine nicht lebens- oder gesundheitsnotwendigen Eingriffe ohne informierte Einwilligung der betroffenen Menschen! Demnach sind chirurgische, medikamentöse und hormonelle Eingriffe zu unterlassen, solange ihnen keine lebensbedrohliche Indikation zugrunde liegt. Auch kosmetische Eingriffe dürfen nur mit ausdrücklicher, informierter Einwilligung der betroffenen Menschen unter vollständiger und zu dokumentierender schriftlicher Aufklärung erfolgen.

Zweitens: die Schaffung verbindlicher „*standards of care*“ unter Einbezug der betroffenen Menschen und ihrer Organisationen. Dazu gehören die Schaffung spezialisierter Kompetenzzentren zur Behandlung intersexueller Menschen, die Ausbildung von auf Intersexualität spezialisierten Fachkräften, die Bildung von Beratungsteams für Eltern bei Fällen von Intersexualität, bestehend aus Mediziner*innen, Psycholog*innen und Betroffenen („*Peer Support*“), sowie die flächendeckende Einrichtung von Beratungsstellen für betroffene Menschen und Angehörige, die paritätisch mit nicht betroffenen Spezialist*innen und Betroffenen besetzt sein müssen. Wichtig ist auch die finanzielle und strukturelle Förderung geeigneter Selbsthilfegruppen. Weiterhin bedarf es einer umfassenden Evaluierung der Wirkungen und der Machbarkeit der verschiedenen nach Kastration notwendigen lebenslangen Hormonersatztherapien gemäß den individuellen Bedürfnissen und Wünschen der betroffenen Menschen sowie unter Berücksichtigung deren Lebensalters.

Drittens fordern wir die Aufnahme von Intersexualität in die Lehrpläne der Schulen und Berufsausbildungen. Das Thema „Geschlechtsdifferenzierung und Varianten“ soll unseres Erachtens an allen Schulen Bestandteil der Lehrpläne in Biologie, Sexualkunde und in den sozialen Fächern werden. Als verpflichtender Teil des Lehrplans sollte es auch Eingang in die Ausbildung sämtlicher medizinischer und sozialer Berufe finden, z.B. von Ärzt*innen/Ärzt*innen, Hebammen, Krankenschwestern, Pfleger*innen/Pflegern, Psycholog*innen/-log*innen, Lehrern, Kindergärtner*innen, Sozialarbeitern etc.

Viertens müssen Betroffene entschädigt und rehabilitiert werden. Hierzu ist etwa die Einrichtung eines Hilfs- und Entschädigungsfonds notwendig. Der Fonds soll alimentiert werden sowohl durch den Staat als den politisch Verantwortlichen für die Fehlbehandlungen als auch durch die für die Fehlbehandlungen konkret verantwortlichen ärztlichen Standesorganisationen, zum Beispiel der Endokrinolog*innen, Urolog*innen, Gynäkolog*innen, Kinderchirurg*innen. Wichtig sind auch die Errichtung eines Zentrums zur Wiederherstellung der körperlichen Gesundheit (so weit dies möglich ist) und die Feststellung des durch die Behandlung bzw. Nicht- oder Falschbehandlung verursachten Grades der Behinderung. Notwendig ist zudem ein Rechtsanspruch auf Feststellung der erlittenen Schäden durch ein unabhängiges, noch zu definierendes Gremium, falls frühere Behandlungsberichte oder Befunde nicht mehr zu beschaffen sind. Zugleich fordern wir die generelle Aufstockung der Rentenbeträge aller Betroffenen, die Opfer der Medizin geworden sind, auf das durchschnittliche mittlere Rentenniveau mit der Begründung, dass Intersexuellen durch Traumatisierung und gesundheitsschädigende Hormonbehandlung Zeit für ihr berufliches Fortkommen genommen wird. Besondere (Weiter-)Bildungsmaßnahmen sollen dem Ausgleich

der durch die Gesellschaft erlittenen Suppressionen der sozialen und beruflichen Kompetenz dienen.

Und schließlich fordern wir die Einarbeitung des Begriffes „Intersexualität“ in geltendes Recht. Bei Neugeborenen mit zwischengeschlechtlichen Geschlechtsmerkmalen soll beim Standesamt ein lediglich provisorischer Geschlechtseintrag erfolgen, unter gleichzeitigem Verbot medizinischer Behandlungen ohne Zustimmung der betroffenen Menschen und unter Verwendung geschlechtsneutraler Vornamen.

zfmr: Wie wichtig und hilfreich ist hier die Tatsache, dass der CEDAW-Ausschuss dieses Thema aufgriff?

Lucie Veith: Welchen Zweifel kann es an der Rechtmäßigkeit der Menschenrechte und damit unserer Forderungen noch geben?! Die Bestätigung unserer Rechtsauffassungen stärkt die Position der intersexuellen Menschen und macht deutlich, dass die Rechtspositionen, die wir vertreten, richtig sind und von der Weltgemeinschaft mitgetragen werden. Es ist an den Menschen in unserem Staat, dies wahrzunehmen. Der Staat und die Regierung sind aufgerufen, dem Recht Leben einzuhauchen. Das Tabu „Intersex“ ist gebrochen. Es gibt kein Zurück!

zfmr: Was muss sich – über die Politik hinaus – in der Gesellschaft ändern, um die Lebenssituation intersexueller Menschen zu verbessern?

Lucie Veith: Es steht uns ein langer mühsamer Weg der Aufklärung bevor. Aber auch hier kommen uns die bestehenden Völkerrechtsverträge zur Hilfe. CEDAW verpflichtet zur Beseitigung von Geschlechtsstereotypen in der Bildung, insbesondere in Lehrbüchern. Sehr große Hoffnung setze ich in die Kooperation mit anderen gesellschaftlichen Gruppen, Vereinen, Parteien, Verbänden. Die Solidarität, die wir von den Frauen der Allianz zum CEDAW-Bericht erfahren haben, ist beispielhaft. Menschenrechtler/innen und deren Verbände sind aufgerufen, sich für die Rechte und den Schutz unserer Minderheit einzusetzen. Wenn es uns gelingt, die Menschen aufzuklären, dann wird sich das Leben entscheidend verbessern. Dann wird es weniger Opfer geben, und die Opfer werden die Hilfe erhalten, die ihnen zusteht. Und natürlich gilt: Wer wegschaut, macht sich mitschuldig!

zfmr: Was ist nötig, damit sich eine Normalität der Zwischengeschlechtlichkeit herausbildet?

Lucie Veith: Das ist eine sehr philosophische Frage. Zwischengeschlechtliche Identität gibt es weder durch einen Gesetz, einen Pass, nicht durch eine Verfügung oder einen

medizinischen Eingriff. Es ist ein langer Entwicklungsweg, auf dem letztlich jeder alleine unterwegs ist. Die Durchsetzung der Menschenrechte und der Menschenrechtsbildung schaffen Freiräume, die das Leben dann lebbar machen.

zfmr: Kommen wir nun zu transsexuellen Frauen, die eine weibliche Identität haben, obwohl sich der Körper stellenweise gegengeschlechtlich entwickelt hat? Wie stellt sich ihre Lage in Deutschland dar? Mit welchen Vorurteilen und Diskriminierungen haben sie zu kämpfen?

Kim Schicklang: Es ist schon interessant, wie die Delegationsleiterin der Bundesregierung im Februar in Genf anmerkte, die Medienberichterstattung in Deutschland sei in den letzten Jahren sehr positiv gewesen. Unsere Initiative beobachtet die Medienlage sehr gut, und wir kommen zum gegenteiligen Ergebnis. Die meisten Berichte stellen transsexuelle Frauen nach wie vor als „Männer“ dar, die sich eine „Geschlechtsumwandlung“ wünschen, ohne einmal zu hinterfragen, ob sich das Geschlecht eines Menschen überhaupt mittels chirurgischer Eingriffe „umwandeln“ lässt. Würde man einem gesunden Mann den Penis entfernen, zum Beispiel auf Grund eines Unfalls, würde niemand daran zweifeln, dass es sich hinterher auch noch um einen Mann handeln würde. Ebenso wenig würde man Frauen, die im Sport zu illegalen leistungssteigernden Hormonpräparaten greifen, absprechen, Frauen zu sein. Bei transsexuellen Menschen soll dies laut deutscher Expertenmeinung aber dann möglich sein. Ich halte diesen Unwillen der deutschen Sexologie, sich einmal objektiv dem Thema Geschlecht zu nähern, für den Hauptgrund für die Diskriminierungen, denen transsexuelle Frauen noch heute ausgesetzt sind.

Das biologische Geschlecht wird hierzulande immer noch und meistens am Vorhandensein eines Penis oder an dessen Fehlen festgemacht. Dass in Wirklichkeit das biologische Geschlecht eines Menschen weitaus komplexer ist, wird gerne übersehen. So wäre es wichtig zu hinterfragen, was überhaupt geschlechtsbestimmend ist. Wenn nun dabei herauskommen würde, dass transsexuelle Frauen in Wirklichkeit eben niemals Männer gewesen sind, sondern als Mädchen mit Penis und Hoden geboren wurden, dann wären wir, so glaube ich, gesellschaftlich im Umgang mit und in der Darstellung über transsexuelle Frauen bedeutend weiter. Wer die Geschlechtsidentität eines Menschen respektiert, respektiert das Geburtsgeschlecht eines Menschen, das abhängig ist vom wichtigsten Organ des Menschen: dem Gehirn. Wer aus dieser Geschlechtsidentität eine „Identitätsstörung“ macht, verkennt die Realität transsexueller Menschen.

Durch diese geschlechtliche Fehlzuordnung kommt es zu den Paradoxien, die sich sowohl im deutschen Transsexuellengesetz finden lassen als auch in der medizinischen

Behandlungspraxis. Wer meint, einen Mann mit Identitätsstörung zu behandeln, obwohl es sich eigentlich um eine gebürtige Frau handelt, wird eben anders handeln, als wenn er bereits wahrgenommen hätte, wen er denn da eigentlich vor sich hat. Insofern halte ich ein Umdenken in der Geschlechtsdefinition für ziemlich wichtig, und hier ist jeder gefragt, beginnend bei den Medizinerinnen, über Politik und Medien bis hin zum persönlichen sozialen Umfeld der betroffenen Frauen. Transsexuelle Frauen sind echte Frauen und eben keine Männer, die sich „wünschen, Frau zu sein“.

zfmr: Welche Forderungen ergeben sich daraus für die Politik und Gesellschaft? Und wie hilfreich ist hier die Unterstützung durch den CEDAW-Ausschuss?

Kim Schicklang: Die wichtigste Forderung, die wir im Zusammenhang mit der Situation transsexueller Frauen in Deutschland stellen, ist eine ziemlich einfache: wahrzunehmen und zu erkennen, dass transsexuelle Frauen eben Frauen sind. Sie sind es bereits zu Beginn jeglicher Prozedur, ja sogar bereits vor ihrem *outing*, auch wenn sie sich das eben bis dahin selbst nicht eingestehen können. Dies anzuerkennen muss unserer Ansicht nach die Grundlage jeglicher medizinischen und juristischen Regelung sein, da nur so die Geschlechtsidentität transsexueller Frauen unmittelbar und direkt anerkannt wird. Was sich aus dieser Anerkennung sofort ergeben würde, wäre zum einen ein juristisches Verfahren, gemäß dem jeder Mensch frei und zum Zeitpunkt seiner Wahl seinen Namen und seinen Geschlechtseintrag selbstständig, ohne Einfluss Dritter und ohne medizinische Voraussetzungen, ändern lassen kann. Dies wurde so im Februar auch vom CEDAW-Komitee gefordert, ich bin mir aber nicht sicher, ob dies die Bundesregierung so überhaupt wahrgenommen hat, und sich dessen, was die Forderung bedeutet, bereits bewusst geworden ist.

zfmr: Der CEDAW hat die Kritikpunkte der NGOs mehrheitlich aufgegriffen und in die Abschließenden Bemerkungen einfließen lassen. Glauben Sie, dass die CEDAW-Empfehlungen politische Wirkung entfalten? Oder verpuffen diese? Immerhin bedauert der Ausschuss, dass Deutschland in vorherigen Berichten geäußerte Bedenken und Empfehlungen nicht hinreichend Beachtung geschenkt hat.

Marion Böker: Der Ausschuss hat dieses Mal nachdrücklich gefordert, dass die Empfehlungen der Abschließenden Bemerkungen umgesetzt werden. In der Bundestagsdebatte vom 5. März 2009 haben die Empfehlungen und Forderungen des Ausschusses schon erste Wirkung gezeigt. Weiteres muss sich in nächster Zeit ergeben. Sollten die Forderungen verpuffen, liegt es auch an uns, der Zivilbevölkerung, den NGOs. Wir sind Teil des Dialogs und des *Follow-up* und müssen die Forderungen in Erinnerung

halten und auf deren Umsetzung drängen. Wir werden dies versuchen und haben im Deutschen Institut für Menschenrechte auch einen Partner, der seinen Teil dazu beitragen wird. Das A und O ist jedoch der politische Wille seitens der Regierung – und auch des Bundestags als Kontroll- und Gesetzgebungsorgan.

Lucie Veith: Nach meiner Rechtsauffassung gibt es kein Zurück mehr. Ich erwarte in den nächsten zwei Jahren tief greifende Entscheidungen und Veränderungen. Der Verein Intersexuelle Menschen e.V. und weitere Initiativen stehen bereit zur Unterstützung. Wir werden auch zum *Follow-up*-Bericht, der 2011 auf der Agenda steht, Stellung beziehen und erwarten ein Feuerwerk an Fragen und die Zusammenarbeit auch mit unserer Regierung.

zfmr: *Wie lässt sich der völkerrechtliche und politische Druck, der von den Ausschussempfehlungen ausgeht oder ausgehen könnte, für eine bessere Umsetzung der Rechte von Frauen und zwischengeschlechtlichen Menschen nutzen?*

Katja Rodi: Dank des gebündelten Vorgehens vieler Frauenverbände bei der Alternativberichterstattung und der Tatsache, dass CEDAW in den meisten beteiligten Verbänden intern mit vielen einzelnen Mitgliedern sehr intensiv diskutiert wurden, hat CEDAW in der Zivilgesellschaft eine Aufmerksamkeit bekommen, die es bisher noch nicht gab. Diese Aufmerksamkeit wird durch die verstärkte Medienberichterstattung zu CEDAW noch erhöht. Hierdurch ergibt sich ein deutlicher politischer Druck auf die Bundesregierung. Wichtig wird sein, diesen Druck aufrechtzuerhalten. Wenn uns Verbänden dies gelingt, insbesondere auch ein Transportieren von CEDAW auf die Landesebene und kommunale Ebene, dann bleibt zu hoffen, dass die Ausschussempfehlungen wenigstens ein wenig politische Wirkung entfalten können. Hierfür haben wir Verbände bereits einige *Follow-up*-Maßnahmen beschlossen wie Vorträge, Informationsveranstaltungen, Kontaktaufnahme zu den Landesfrauenräten und zu politischen Gremien auf Landesebene, Gesprächsangebote an die Bundesregierung sowie das Verfassen einer Informationsbroschüre.

Darüber hinaus gibt es Gedanken, die Beschwerdemöglichkeit, die das Zusatzprotokoll zum CEDAW-Abkommen bietet, stärker zu nutzen. Insgesamt wäre es wichtig, dass die Bundesregierung ihre Verpflichtungen aus CEDAW zukünftig als Querschnittsaufgabe, die alle Ministerien, nicht nur das Familien- und Frauenministerium betrifft, versteht.

zfmr: *Ist der Dialog zwischen Regierung und NGOs über die weitere Umsetzung des CEDAW-Abkommens schon angelaufen?*

Marion Böker: Der CEDAW-Ausschuss hat der Bundesregierung nahegelegt, mit den NGOs, und vor allem auch denen, die die Alternativberichte vorgelegt haben, einen weiteren Dialog zu führen. Dazu liegt meines Wissens bislang noch keine Einladung oder Anfrage seitens der Bundesregierung bei NGOs vor, auch nicht zu einem der Einzelthemen. Aber wir rechnen bald damit und wir möchten natürlich auch in der kommenden Zeit immer danach gefragt werden.

Das Interview führte Michael Krennerich im März 2009.

iz3w ► Zeitschrift zwischen Nord und Süd



iz3w ◀

312

**Nazikollaborateure
in der Dritten Welt**

Außerdem: ► Frankreich in Afrika
► Vergangenheit in Kambodscha ►
Konzepte für Ankerländer ► Politik
gegen Abtreibungen ...

Einzelpreis € 5,30

iz3w ► Telefon (0049)+761-740 03
info@iz3w.org · www.iz3w.org

Berliner Debatte Initial

www.berlinerdebatte.de
Heft 1 – 2009

1

20. Jg. 2009

Konsumzeit – Zeitkonsum

Rosa, Lorenz

Schneller
Kaufen!

Wollscheid

Lese-Zeit

Hellmann

Konsum
und Zeit

Tocqueville

Die Befreiung
der Sklaven

Lauermann

Vierzig Jahre 1968
Literaturüberblick

Berliner Debatte Initial ist ein geistes- und sozialwissenschaftliches Journal. Im 20. Jahrgang 2009 erscheinen vier Hefte mit je 160 Seiten und einem Schwerpunkt zu aktuellen sozialwissenschaftlichen, wirtschaftswissenschaftlichen und philosophischen Themen. Regelmäßig werden Beiträge zum sozioökonomischen Umbruch in Deutschland, in Osteuropa und Rezensionen zu wichtigen Neuerscheinungen publiziert.

Preise: Einzelheft 15 €, Jahresabo 39 €, Studenten, Rentner und Arbeitslose 22 €.

Bestellungen: Abonnement, einzelne Hefte und PDF-Dateien einzelner Artikel per Mail:
leidenschaften@berlinerdebatte.de
www.berlinerdebatte.de

TOUR D'HORIZON

Uta Ruppert

FrauenMenschenrechte in der internationalen Politik

Im 21. Jahrhundert zählt der Schutz der FrauenMenschenrechte zu den selbstverständlichen Aufgaben internationaler Politik. Zumindest scheint diese Behauptung unter bestimmten Umständen für bestimmte Länder (Weltregionen?) zu gelten. Jüngster Beleg dafür war die öffentliche Reaktion auf die Unterzeichnung des schiitischen Personenstandsgesetzes in Afghanistan durch Präsident Hamid Karsai. Ende März hatte Karsai das Gesetz, das verheiratete Frauen der schiitischen Minderheit in Afghanistan einer rigiden Kontrolle ihrer Ehemänner unterstellt, unterzeichnet. Nachdem die Hohe Kommissarin für Menschenrechte bei den Vereinten Nationen das Gesetz in mehrfacher Hinsicht als Verletzung der Menschenrechte von Frauen kritisiert hatte, häuften sich, zumindest in Deutschland und Europa, die Presseberichte zu dem Fall. ARD und ZDF, die kritischen Tageszeitungen ebenso wie die Bild-Zeitung berichteten darüber, dass Karsai dieses Gesetz quasi als Zugeständnis an die Taliban unterzeichnet habe, um seine zweifelhaften Aussichten im August erneut als Präsident Afghanistans gewählt zu werden, zu verbessern. Direkt nach den ersten Medienberichten mehrten sich die kritischen Stellungnahmen von offizieller Seite: Wer in Deutschland Rang und Namen und in der internationalen Politik etwas zu sagen hatte, schloss sich der offensiven Kritik des US-Präsidenten, der deutschen Bundeskanzlerin, des britischen Premiers, des Nato-Generalsekretärs und anderer führender europäischer Politiker/innen an, die zu diesem Zeitpunkt just zur Feier des NATO-Geburstages in Straßburg zusammengekommen waren. Unter dem Eindruck dieser massiven internationalen Proteste stoppte Karsai das Gesetz vorläufig und überwies es zurück an das afghanische Parlament – Ausgang offen.

Für die Frage nach der Bedeutung bzw. dem Bedeutungswandel der Idee und Praxis von FrauenMenschenrechten in der internationalen Politik ist dieser Fall in seiner welt- und geschlechterpolitischen Ambivalenz besonders aufschlussreich. So viel

internationale Regierungskritik einer drohenden Einschränkung der Menschenrechte von Frauen sucht historisch ihresgleichen. Gleichzeitig gab es selten so wenige und verhaltene Antworten der einschlägigen transnationalen Frauenbewegungsnetzwerke zu einem so drastischen Angriff auf Frauenrechte. Auf den Websites zahlreicher inter- und transnationaler Organisationen fand sich, zumindest in den ersten Tagen nach den Pressemeldungen, zu der gesamten Entwicklung nicht mehr als der Hinweis auf einen der ersten kritischen Presseartikel zum Thema im *Guardian*. Gewiss mögen beide Reaktionen zu einem Teil auf den „Afghanistan-Faktor“ zurückzuführen sein. Schließlich war der Krieg in Afghanistan unter anderem mit dem Kampf gegen die Unterdrückung von Frauen durch die Taliban legitimiert worden und die NATO-Geburtstagsfeier bot den angemessenen Rahmen für die öffentliche Beteuerung der westlichen Welt, dass sie (in Afghanistan) zu ihren Grundsätzen steht. Andererseits mag genau dieser Zusammenhang bei kritischen Frauenorganisationen, denen die Funktionalisierung des FrauenMenschenrechts-Arguments bereits zu Zeiten des Krieges ein Problem gewesen war, den Ausschlag für zurückhaltende Reaktionen gegeben haben. Denn auch wenn die Rechtfertigung von Krieg mit der Unterdrückung von Frauen geschichtlich nicht neu ist, war der Bezug auf die maßgeblich von Frauenbewegungen erstrittenen Normen der FrauenMenschenrechte im Afghanistankrieg aus Sicht von Frauenbewegungen und Geschlechterforschung um ein Vielfaches problematischer.

Gleichwohl könnte der Unterschied zwischen der heutigen Situation und dem Beginn der jüngeren internationalen Diskurse über FrauenMenschenrechte vor etwas mehr als 15 Jahren kaum deutlicher ausfallen und lässt sich nicht allein mit der speziellen Situation in Afghanistan erklären.

1. Erfolge transnationaler FrauenMenschenrechtspolitik

Weltweit sind sich Kritiker/innen wie Befürworter/innen des FrauenMenschenrechts-Ansatzes in mehreren Punkten über der Interpretation seiner jüngeren Geschichte einig. Obwohl FrauenMenschenrechte im Kontext der Vereinten Nationen gewissermaßen seit deren Gründung Thema waren, erreichten erst die energischen Interventionen der transnationalen Frauenbewegungen der 1990er Jahre eine wirksame internationale Auseinandersetzung über die Schutzwürdigkeit der Menschenrechte von Frauen. Im Kontext der seit Mitte der 1970er Jahre erstarkten und während der Weltfrauentekade profilierten transnationalen Diskurse über „*Women in Development*“ war mit Blick auf den Menschenrechtsgipfel 1993 in Wien die Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen zunehmend in den Mittelpunkt der Politikansätze transnationaler Frauenbe-

wegungen gerückt. Mittels eindrucksvoller, weltweiter Kampagnen gegen die Gewalt gegen Frauen bereits im Vorfeld von Wien gelang es, dort nach mehr als 40 Jahren UN-Geschichte endlich die Unverletzbarkeit der Würde von Frauen als Bestand der internationalen Menschenrechtsnorm zu definieren. In Folge der Wiener Konferenz wurden im Laufe der nächsten Jahre mehrere neue FrauenMenschenrechts-Dokumente verabschiedet. Darüber hinaus erfuhren bereits existierende Vereinbarungen, insbesondere die *Konvention über die Beseitigung aller Formen von Diskriminierung gegen Frauen (CEDAW)* aus dem Jahr 1979, die ebenfalls im Kontext von „*Women in Development*“ und der Weltfraudekade entstanden war und bis dahin in erster Linie als entwicklungspolitische Vereinbarungen interpretiert wurde, einen enormen Politisierungsschub als FrauenMenschenrechts-Dokumente und internationaler Referenzrahmen für die Frauenrechtspolitik in einer Vielzahl einzelner Staaten.

Die Bilanz dieser Phase, welche die „+ 5“-Verhandlungen zu den UN-Konferenzen der 1990er Jahre noch mit einschloss, ist relativ unumstritten. Erreicht hat die FrauenMenschenrechts-Politik seinerzeit wichtige symbolische und normative Änderungen in der internationalen Politik. Hatte diese bis dahin von sich selbst behauptet, nur für die „großen“ Fragen von Macht und Ordnung, wie Sicherheit und Welthandel, zuständig zu sein, nicht aber für die komplexen Zusammenhänge zwischen konkreten Lebensverhältnissen von Menschen, Gesellschaftsordnungen und internationalen Machtordnungen, so haben insbesondere transnationale Frauenbewegungen sehr viel dazu beigetragen, dass nun vermeintlich „Privates“ und „Lokales“ im Internationalen sichtbar und verhandelbar wurde. Dies gilt längst nicht nur, aber insbesondere für die Zusammenhänge zwischen Geschlechterverhältnissen, nationalen und internationalen (Macht-)Ordnungen. Dass Fragen des Eherechts und der sexuellen Unterwerfung von Frauen in der Ehe in einem einzelnen Land als gravierende Verletzung internationaler Menschenrechtsnormen selbstverständlich zu den Gegenständen internationaler Politik gehören (können), steht heute offensichtlich nicht mehr in Frage. Verglichen mit der völligen Unsichtbarkeit vergeschlechtlichter Unterdrückung in der internationalen Politik zu Zeiten des Kalten Krieges ist dies selbst dann ein unglaublicher Fortschritt, wenn der „Afghanistan-Faktor“ hoch veranschlagt wird.

Mit Blick auf die internationale Gemeinschaft oder sogar unter deren Druck haben sich seit 1993 die Rechtsstellung von Frauen und die Regulierung der Verhältnisse der Geschlechter in sehr vielen Ländern der Welt geändert. In etlichen seit Mitte der 1990er Jahre neu geschriebenen Verfassungen wurden die sozialen wie politischen Rechte von Frauen deutlich erweitert und Gleichheit zwischen Frauen und Männern zum Maßstab von Rechts- und Gesellschaftsentwicklung erhoben, in zahlreichen anderen Ländern

wurden so genannte „*gender machineries*“ zur Steuerung von Geschlechterpolitiken neu installiert oder erweitert, Frauenrechtsprojekte in Gang gesetzt und Frauenrechtsbewegungen unterstützt. Für beide Aspekte steht Afghanistan wiederum als ein prominentes, aber stets besonders zwiespältiges Beispiel, weil dort all diese Prozesse und Maßnahmen durch die direkt oder indirekt Handlungsmöglichkeiten von Frauen in den unterschiedlichsten Lebens-, Arbeits- und Politikbereichen erweitert und gestärkt sowie in besonderer Weise von außen durchgesetzt und angeleitet wurden.

2. Erfolge haben ihren Preis

Ohne die genannten Erfolge transnationaler FrauenMenschenrechts-Politik, die wie erwähnt, auch von den meisten Kritikerinnen/Kritikern des Ansatzes anerkannt werden, kleinreden zu wollen, bleibt festzuhalten, dass auf deren Kehrseite nicht ganz geringe, ambivalente bis problematische Aspekte zu verbuchen sind, die wiederum von den meisten Beobachterinnen ähnlich eingeschätzt werden.

Transnationale Frauen- und Geschlechterpolitik insgesamt hat in den letzten 15 Jahren einen enormen Professionalisierungsschub erfahren. Dies gilt also nicht nur, aber gleichsam durch die „Natur der Sache“ in besonderem Maße für die FrauenMenschenrechts-Politik. Je differenzierter die Rechtsentwicklung wird, umso spezieller das Expertinnenwissen, das sowohl für die politische Auseinandersetzung auf den Ebenen der internationalen Politik als auch für die Prozesse der Übersetzung und Umsetzung internationaler Normen und Konventionen in nationale und lokale Kontexte benötigt wird. Dadurch hat ein ganzes Politikfeld sein Gesicht verändert und vor allem haben die transnationalen Bewegungen, die FrauenMenschenrechte in den 1990er erstritten, einen anderen Charakter angenommen. In vielen Bereichen wurden Bewegungsaktivistinnen von „*machinery femocrats*“ ersetzt oder wanderten selbst in die Institutionen ab. Auch wenn solche Entwicklungen gewissermaßen zu den Verläufen erfolgreicher sozialer Bewegungen dazugehören, werfen sie bekanntlich innerhalb der Bewegungen erhebliche Legitimations- und Repräsentationsprobleme auf und verändern längerfristig die Muster der Vertretung von Fraueninteressen beträchtlich. Auf das aktuelle Afghanistan-Beispiel angewandt heißt dies auch, dass weder die Art und Weise der Problematisierung des Gesetzes noch die Zurückhaltung der einschlägigen Frauenorganisationen wirklich erstaunlich sind.

Im Feld der FrauenMenschenrechte ist die mit der Professionalisierung einhergehende Anpassung an institutionelle Bedingungen und Gegebenheiten zudem mit einer inhaltlichen Komponente verbunden, vor der die Kritiker/innen des Ansatzes

stets gewarnt hatten. FrauenMenschenrechte als ein am westlich-liberalen Konzept von Menschenrechten angelehnter Ansatz haben kein transformatorisches Potenzial, sondern tragen die liberale Begrenzung ihrer eigenen Reichweite immer mit und fokussieren politische und persönliche Rechte, während sie soziale Rechte und Verteilungsfragen vernachlässigen – so die Kritik. In der Tat hat sich die im Anschluss an die Weltfrauenkonferenz in Peking aufkeimende Hoffnung (die ich selbst eine geraume Weile verbreitet habe), der Ansatz der FrauenMenschenrechte könne ein verbindendes Dach für die sonst eher getrennt politisierten Forderungen nach politisch-rechtlichem und sozial-ökonomischen „*entitlement*“ von Frauen stiften und damit zugleich diesen Aspekt der Nord-Süd-Differenzen in der transnationalen Frauenpolitik überbrücken helfen, nicht erfüllt. Nicht zufällig waren es insbesondere westliche feministische Wissenschaftler/innen und Expertinnen/Experten, die in den FrauenMenschenrechtsnormen den geeigneten Rahmen zur theoretischen Konkretisierung und faktischen Politisierung dieses Anspruches sahen, während viele Wissenschaftler/innen und Aktivistinnen/Aktivisten aus dem globalen Süden einer Konzentration auf FrauenMenschenrechte von Beginn an skeptisch gegenüberstanden. Auch wenn Teile der transnationalen Diskurse über internationale Politik und Geschlecht die Zusammenhänge zwischen realen Verletzungen der Menschenwürde von Frauen und Fragen internationaler Verteilungs(un)gerechtigkeit kontinuierlich aufgezeigt haben, kann von einer wirksamen Bearbeitung ökonomisch fundierter Ungleichheit unter dem Dach der FrauenMenschenrechte kaum die Rede sein.

So ist es wenig verwunderlich, dass in der letzten Zeit die Stimmen aus dem Osten Europas und aus den südlichen Kontinenten lauter werden, die die Überlagerung systemkritischer Politikansätze von Frauenbewegungen durch die inter- und transnationale „*women's human rights machinery*“ beanstanden. Insbesondere die finanziellen Maßgaben der entsprechenden internationalen Förderkonjunktur sorgten nach Ansicht der Kritiker/innen für eine einseitige Ausrichtung der Politik von geberabhängigen Frauenorganisationen weltweit. Dieses Argument gewinnt noch an Schärfe, wird es in Zusammenhang mit der jüngeren, im Zug des „Kriegs gegen den Terror“ deutlich gewordenen Entwertung des Menschenrechtsparadigmas in der internationalen Politik in Verbindung gebracht. In einer solchen Kritikperspektive erscheint die internationale Einmischung in schiitische Eherechtsregelungen in Afghanistan dann trotz all ihrer Berechtigung kaum mehr als entscheidender geschlechterpolitischer Fortschritt in der internationalen Politik, sondern eher als zweckdienlicher, globalisierungskompatibler Teil westlicher Modernisierungsstrategie, der die Funktionalität des FrauenMenschenrechtsarguments sozusagen auf den Punkt bringt.

3. FrauenMenschenrechte und internationale (Geschlechter-)Gerechtigkeit

„Transformation durch Partizipation“ lautete die Formel, mit der transnationale Frauenbewegungsnetze in Peking und in den Jahren danach ihren Ansatz zur Verwirklichung von mehr Gerechtigkeit generell und insbesondere zwischen den Geschlechtern zu beschreiben suchten. Ziel dabei war, altbekannte Spannungen und Polarisierungen zwischen den scheinbar nicht gleichzeitig zu erreichenden Zielen von Teilhabe und Systemveränderung bzw., mit späteren Publikationen von Nancy Fraser formuliert, zwischen Verteilungs- und Anerkennungsgerechtigkeit zu überbrücken und ein mehrdimensionales, von lokal bis international je kontextspezifisch zu interpretierendes Gerechtigkeitskonzept zu lancieren.

Trotz aller Kritik an den liberalen Ursprüngen des Menschenrechtskonzepts erwiesen sich FrauenMenschenrechte tatsächlich in mehrfacher Hinsicht als tauglicher Denk- und Handlungsrahmen für eine internationale Politik der (Geschlechter-)Gerechtigkeit. Frauenbewegungsintern entstanden – insbesondere in Anbetracht der politischen Erfolge des Ansatzes – neue Impulse für die transnationalen Diskurse über Gerechtigkeit. Das transnationale Nachdenken über die Relationen von Anerkennung und Verteilung ist nur ein Ausdruck davon. In der politischen Auseinandersetzung zwischen zivilgesellschaftlichen und institutionellen Akteuren in der internationalen Politik spielten feministische Expertinnen seit der Menschenrechtskonferenz in Wien eine wichtige Rolle als Protagonistinnen der Unteilbarkeit der verschiedenen Generationen der Menschenrechte und einer progressiven Auslegung von sozialen Rechten als Menschenrechten. In der internationalen Politik als klassisch „zwischen-staatliche“ Politik hat der Ansatz nicht nur neue Denkhorizonte eröffnet, sondern wurde auch, wie das jüngste Beispiel zu Afghanistan zeigt, (gelegentlich) politisch angewandt. Selbst unter dem berechtigten Vorbehalt, FrauenMenschenrechte würden häufig für andere politische Zwecke funktionalisiert, ist davon auszugehen, dass sie als Instrument der Politik der Staaten, dennoch (gelegentlich) zur begrenzten Erzeugung von mehr Geschlechtergerechtigkeit beigetragen.

Insofern wäre der auf den ersten Blick naheliegende Schluss, dass aus einer Perspektive mehrdimensionaler (Geschlechter-)Gerechtigkeit der Ansatz der FrauenMenschenrechte theoretisch sehr viel mehr verspreche, als er in der Realität internationaler Politik zu halten vermag, nicht nur banal, sondern auf den zweiten Blick auch deutlich zu kurz gefasst.

BUCHBESPRECHUNGEN

Anthony C. Grayling: Freiheit, die wir meinen. Wie die Menschenrechte erkämpft wurden und warum der Westen heute seine Grundwerte gefährdet, München 2008 (C. Bertelsmann), 464 Seiten, 24,95 €



Es ist keine neue Geschichte der Menschenrechte, die Anthony C. Grayling in seinem jüngst auf Deutsch erschienenen Buch *Freiheit, die wir meinen* (Originaltitel: *Towards the Light. The Story of the Struggles for Liberty and Rights that Made the Modern West*) erzählt. Eher ist der Band ein leidenschaftliches Plädoyer, diese Geschichte, die in den Augen ihres Autors eine ausgemachte Erfolgsgeschichte ist, nicht zu vergessen: Grayling stellt die jahrhundertelangen Kämpfe dar, die diesem Erfolg vorausgingen und dessen teuer bezahlte Früchte er nun – infolge der sicherheitspolitischen Reaktionen

auf den 11. September 2001 – in Gefahr sieht.

Der Autor, seines Zeichens Professor für Philosophie am Birkbeck College der University of London, ist alles andere als ein akademischer Leisetreter. Grayling mischt sich immer wieder in zeitgenössische Debatten ein und ist in den britischen Medien als Kommentator präsent. Dass er kontroverse Themen nicht scheut, hat er u.a. mit seiner letzten, in Deutschland unter dem Titel *Die toten Städte* (2007) erschienenen Veröffentlichung unter Beweis gestellt. Darin setzte er sich kritisch mit den alliierten Flächenbombardements auf deutsche Städte und den Atombombenabwürfen auf Hiroshima und Nagasaki auseinander.

Auch in seinem neuen, ebenfalls an ein breites Publikum gerichteten Werk, bekennt Grayling von Anfang an Farbe, indem er die Geschichte der Menschenrechte gegen mögliche Relativierungen bewusst als eine universale Fortschrittsgeschichte präsentiert. Er interessiert sich dabei nicht nur für die realgeschichtlichen Auseinandersetzungen, in deren Verlauf

„Die Stimme“ der Toten

Komitee für Grundrechte
und Demokratie
(Hrsg.)

Jahrbuch 2009

Jenseits der
Menschenrechte

Die europäische Flüchtlings-
und Migrationspolitik

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT

2009 - 280 S. - € 19,90

und derjenigen,
die noch sterben werden



eine wachsende Anzahl an Rechten und Freiheiten errungen wurde, sondern fragt als Philosoph vor allem „nach den tiefer greifenden Ideen“, in denen er die treibenden „Zahnräder der Geschichte“ (22) sieht, und nach der Rolle, die sie im Zuge der „großen Mühen und schweren Kämpfe“ (24) für die Freiheit gespielt haben.

Freiheit, die wir meinen gliedert sich in zwei große Teile und einen leserfreundlichen Anhang, der thematisch relevante Quellen und Dokumente, wie etwa die amerikanische *Bill of Rights* oder die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* der Vereinten Nationen beinhaltet. Der erste Teil des Buches dient Grayling dazu, Ursprung und Entwicklung der ältesten Freiheitsrechte zu erläutern. An den Anfang stellt er dabei die von verschiedenen Akteuren an unterschiedlichen Fronten geführten Kämpfe gegen die Vorherrschaft der katholischen Kirche. Der Autor präsentiert hier eine spannend zu lesende, historisch untermalte Geistesgeschichte, die den Bogen schlägt von der Inquisition über die religiösen Auseinandersetzungen im Umfeld der Reformation bis hin zu den von Kopernikus, Galilei, Bacon und Descartes ausgelösten Debatten um die Trennung von Wissenschaft und Religion. Im Anschluss daran wendet sich Grayling dem wachsenden Widerstand gegen Gottesgnadentum und Absolutismus zu, wobei er sich vor allem für die im Anschluss an den Dreißigjährigen Krieg zu beobachtende Säkularisierung des politischen Denkens

interessiert. Der philosophische Reigen, den er hier inszeniert, nimmt – angeführt von Hobbes, Milton und Locke – seinen Ausgang in den Wirren des englischen Bürgerkriegs und mündet im Prozess der europäischen Aufklärung, von deren zahlreichen Repräsentanten insbesondere Montesquieu und Kant in ihrer Bedeutung für das westliche Freiheitsverständnis eingehend gewürdigt werden. Am Ende des ersten Teils stehen schließlich die beiden großen Revolutionen des 18. Jahrhunderts in Amerika und Frankreich. Das Hauptaugenmerk des Autors gilt dabei den Formen der rechtlichen Implementierung, welche die Freiheitsforderungen in den jeweiligen Verfassungswerken erfahren haben.

Stand im ersten Teil die Durchsetzung der Freiheitsrechte im Vordergrund, geht es Grayling im zweiten Teil um die „Ausbreitung von Freiheit“, wie sie in den intellektuellen und politischen Auseinandersetzungen um die Fragen von Sklaverei, Arbeiterrechten, Demokratie und Frauenrechten im 19. und 20. Jahrhundert geführt wurden. Dabei thematisiert er zunächst die Frage, welche Argumente und Ereignisse auf beiden Seiten des Atlantiks, insbesondere aber in den amerikanischen Kolonien und dann den jungen Vereinigten Staaten, zur Abschaffung der Sklaverei führten. Im darauf folgenden Kapitel sieht Grayling in einer für seine Argumentationsweise typischen Überleitung durch den Kampf gegen die Sklaverei „folgerichtig“ den



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Neuerscheinung

Wendepunkte deutscher Geschichte

1949 • 1989 • 2009

Herausgegeben von Peter Massing

Das demokratische und pluralistische System der Bundesrepublik lässt sich ohne hinreichende Kenntnisse seiner Vergangenheit und ohne ein ausreichendes Bewusstsein seiner historischen Genese weder verstehen noch adäquat bewerten.

2009/2010 feiert Deutschland ein dreifaches Jubiläum: 60 Jahre Bundesrepublik, 20 Jahre friedliche Revolution und 20 Jahre deutsche Einheit. Dies scheint Anlass genug, zum einen zurückzublicken auf die doppelte „Gründungssituation“ von 1949 und die getrennte, aber doch aufeinander bezogene Entwicklung der beiden deutschen Staaten, und zum anderen auf die Zeit nach 1989.

Mit Beiträgen von:

Steffen Alisch, Beate Ihme-Tuchel, Eckhard Jesse, Stefan Schieren, Klaus Schroeder, Peter Steinbach und Wichard Woyke.



ISBN 978-3-89974533-7, 208 S., € 9,80

www.wochenschau-verlag.de

Nährboden für den Kampf an neuen Fronten gekommen, und zwar „in den Fabriken der aufkeimenden industriellen Revolution oder in den häuslichen Küchen“ (237). Des Weiteren diskutiert er die britische Parlamentsreform, die Revolten gegen die industrielle Revolution, entstehende frühsozialistische Konzeptionen – beispielhaft an Robert Owen – die Chartistenbewegung sowie die schrittweise Durchsetzung von Frauenrechten in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen. Dabei kommt auch Karl Marx mit seiner klassentheoretischen Interpretation der Widerstandsbewegungen gegen die frühkapitalistischen Zustände zu – allerdings reichlich knapp bemessenen – Ehren. Im vorletzten Kapitel des zweiten Teils wendet sich Grayling schließlich den in Reaktion auf die Gräueltaten des Zweiten Weltkriegs entstandenen Menschenrechten der Vereinten Nationen zu. Diesem „Recht aus Unrecht“ (324) kommt in seiner Darstellung insofern eine Sonderstellung zu, als er mit der internationalen Kodifizierung der Menschenrechte – zumindest dem Prinzip nach – den letzten Universalisierungsschritt in der langen Geschichte der Freiheit getan sieht.

Zum Schluss des zweiten Teils und damit auch des gesamten Buches kommt der Autor auf jenen Themenkomplex zu sprechen, dem das Werk seine Entstehung zu verdanken hat, nämlich den neuen Sicherheitsdiskurs und seine Konsequenzen für die Menschenrechte. Nicht nur in der

Thematik, auch im Ton unterscheidet sich dieser letzte Abschnitt deutlich von den vorangegangenen, so dass es unter Umständen besser gewesen wäre, ihn in Form eines Epilogs zu halten. Doch wie dem auch sei, Grayling macht keinen Hehl aus seiner Abneigung, ja Empörung über die illiberalen Maßnahmen, zu denen die USA und ihr treuester Verbündeter Großbritannien im „Krieg gegen den Terror“ seit 2001 gegriffen haben. Getreu der Regel, zuerst vor der eigenen Tür zu kehren, sind es vor allem Beispiele aus dem anglo-amerikanischen Raum, auf die er dabei zu sprechen kommt. Den Maßnahmen des *Patriot Act*, der Praxis rechtsstaatlich bedenklicher Militärtribunale und dem Abbau von Transparenz im politischen Alltag, die Grayling auf amerikanischer Seite verortet, stellt er auf britischer Seite eine ganze Reihe, teilweise haarsträubende Überwachungs-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen gegenüber – vom Kennkartensystem des *National Identity Register* über die allgegenwärtige Videoüberwachung bis hin zu allein und ohne richterliche Verfügung von der Polizei handhabbaren *Anti-Social Banning Orders*. Anders als in den USA sieht er das Handeln der britischen Regierung dabei von der weitergehenden Absicht geleitet, durch eine Steigerung der exekutiven Macht insgesamt die „Verwaltung der Gesellschaft [zu] erleichtern“ (359). Das Fazit, zu dem er am Ende seiner *tour de force* gelangt, ist jedenfalls eindeutig: „Es



FOODFirst

**Das FIAN-Magazin
für die
wirtschaftlichen,
sozialen und kulturellen
Menschenrechte**

Bestellen Sie ein kostenloses
Probeexemplar: info@fian.de

- **FOODFirst informiert Sie über die Möglichkeiten, dem Hunger in der Welt mit Menschenrechtsarbeit entgegen zu treten.**
- **FOODFirst berichtet über das Recht auf Nahrung und FIANs Erfolge in konkreten Einzelfällen.**
- **FOODFirst unterrichtet Sie regelmäßig über die Arbeit FIANs auf politischer Ebene und vor Ort.**
- **FOODFirst bietet Briefaktionen und Hintergrundinformationen zu akuten Verletzungen des Menschenrechts auf Nahrung.**

FIAN-Deutschland e.V.
Internationale Menschenrechtsorganisation
für das Recht auf Nahrung



Briedeler Straße 13 • 50969 Köln
Tel. 02 21/70 200 72 • www.fian.de

Spendenkonto 4000 4444 00 • GLS-Bank • BLZ 430 609 67

sollte nicht ein einziger Übergriff auf eine Freiheit im Besitz eines Volkes erlaubt sein, solange nicht gründlich recherchiert wurde, wie lange es einst gedauert hatte, bis sie gewährt wurde, oder zu welchem Preis sie erkämpft und weshalb sie überhaupt als unumgänglich notwendig empfunden wurde.“ (364)

Grayling gelingt mit *Freiheit, die wir meinen* eine ebenso engagierte wie stilistisch ansprechende Ideengeschichte der Freiheits- und Menschenrechte. Zwar nimmt der Gang seiner Argumentation nicht immer den direkten Weg und so manche der nicht eben wenigen Anekdoten ist eher der Erzählfreude des Autors als systematischer Notwendigkeit geschuldet. Gleichwohl wird die Lektüre nie langweilig, so dass man Grayling auch bei seinen Abschweifungen gerne folgen mag. Dass seine kenntnisreiche Rekonstruktion der geistigen und politischen Entwicklungsgeschichte des westlichen Freiheitsverständnisses nicht unbedingt durch überraschende Einsichten oder originelle Deutungen glänzt, mögen mit der Materie vertraute Leser bedauern. Aus Sicht des Autors, der sich die Aufklärung eines breiten Publikums zum Ziel gesetzt

hat, ist es nur konsequent. Wirkliche Schwächen offenbart das Buch lediglich dort, wo es in kritischer Absicht auf die sicherheitspolitisch motivierten Freiheitsbeschränkungen der Gegenwart zu sprechen kommt. Graylings nur andeutungsweise konkretisierte These, dass die Fortschrittsgeschichte der Freiheit mit den verheerenden Folgen des neuen Sicherheitsdenkens „um 2000 herum“ (23) zu Ende sei, ist – trotz aller berechtigter Skepsis – doch arg überzogen und zudem zu unsystematisch ausgeführt, um wirklich überzeugen zu können. Dessen ungeachtet ist *Freiheit, die wir meinen* keineswegs nur ein Streitbares, sondern allemal ein kluges Buch, dem man viele Leser wünscht – nicht zuletzt deshalb, weil es eindrucksvoll zeigt, wie gefährdet, voraussetzungsreich und wie wenig selbstverständlich die Existenz der Freiheitsrechte ist, an deren Genuss man sich im Westen schon so sehr gewöhnt hat.

Jonas Henze
 Institut für Politische Wissenschaft
 Fachbereich Sozialwissenschaften
 Universität Hamburg
 E-Mail: jonas.henze@googlemail.com



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Neuerscheinung

Monika Deutz-Schroeder
Klaus Schroeder

Oh, wie schön ist die DDR

Kommentare und Materialien zu
den Ergebnissen einer Studie

Die Veröffentlichung der Ergebnisse einer Befragung von über 5000 Schülern durch die beiden Autoren führte zu lang anhaltenden Diskussionen über den Umgang mit der DDR und die Vermittlung von Kenntnissen über den SED-Staat. Dabei wurde die Rolle der Schule und der Lehrer besonders kontrovers diskutiert.

Aus den insgesamt ca. 4000 Zuschriften, Leserbriefen und Beiträgen im Internet haben die Autoren eine typische Auswahl zusammengestellt, um der kontroversen Diskussion eine Quellengrundlage zu geben.

Das Buch wird eingeleitet mit einer kurzen illustrierten Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse, damit der Leser den Hintergrund der Kommentare versteht. Anschließend werden die Kommentare von den Autoren erläutert und in den Kontext der geschichtspolitischen Auseinandersetzung um die DDR und die deutsche Teilungsgeschichte gestellt.



ISBN 978-3-89974538-2, 208 S., € 14,80
Der Band erscheint im August 2009.

www.wochenschau-verlag.de

Robert Kagan: Die Demokratie und ihre Feinde. Wer gestaltet die neue Weltordnung? Aus dem Amerikanischen von Thorsten Schmidt, München 2008 (Siedler), 127 Seiten, 16,95 €



Selten waren die Hoffnungen, die sich in den Vereinigten Staaten traditionell mit dem Amtsantritt eines neuen Präsidenten verbinden, so groß wie im Zuge der Inauguration Barack Obamas. Und noch seltener wurden sie auch außerhalb der USA von so vielen Akteuren und Repräsentanten der internationalen Gemeinschaft geteilt. Insbesondere auf Seiten der Europäer sind die Erwartungen hoch. Zu den vielen guten Dingen, die man sich von dem neuen Präsidenten und seiner Administration erhofft, gehört neben einer stärkeren Bereitschaft zum Multilateralismus und einem größeren Respekt vor den Regeln des Völkerrechts nicht zuletzt auch eine grundsätzliche Neuausrichtung der amerikanischen Menschenrechtspolitik, die nach den Anschlägen vom 11. September 2001 nahezu vollständig den Vorgaben

der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie untergeordnet worden war. Was die Schließung des alle rechtsstaatlichen Grundsätze verhöhnenden Speziallagers Guantánamo anbelangt, hat Obama bereits entsprechende Handlungsbereitschaft signalisiert. Ob es unter seiner Führung aber auch zu einer Abkehr von der unter seinem Vorgänger George W. Bush verfolgten Hegemonialpolitik mit ihrer neokonservativ inspirierten Strategie des – notfalls militärisch forcierten – Demokratieexports kommen wird, ist eine ganz andere Frage, die an die geopolitischen Grundsätze der US-Außenpolitik rührt.

Einer der maßgeblichen Wortführer in diesem während des zurückliegenden Wahlkampfs neu entflammten und seither andauernden Grundsatzstreit der politischen Denkschulen ist der gegenwärtig als *Senior Associate* beim *Carnegie Endowment for International Peace* tätige Publizist und Politikberater Robert Kagan. Im straff organisierten Netzwerk der neokonservativen Vordenker und Strategen ist der Harvard-Absolvent Kagan bereits seit längerem ein Mann von Gewicht – und das nicht nur äußerlich: Er gehört zu den Mitbegründern der einflussreichen Denkfabrik *Project for the New American Century*, die zahlreiche Mitglieder der ehemaligen Bush-Administration in ihren

Reihen beherbergt, und meldet sich zudem regelmäßig mit Beiträgen in Zeitschriften wie dem *Weekly Standard*, dem intellektuellen Flaggschiff der „Neocons“, oder der rechtsgewendeten *The New Republic* zu Wort. Diesseits des Atlantiks sorgte Kagan vor allem mit seiner vor dem Hintergrund des Krieges gegen den Terror erschienenen Schrift *Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung* (2003) für Gesprächsstoff. Darin rechnete er den auf dem Beifahrersitz der Weltgeschichte kauern den Europäern nicht nur ihre sicherheitspolitischen Versäumnisse vor, sondern leitete daraus zudem die Notwendigkeit eines machtgestützten Unilateralismus der USA ab.

Auch in seinem neuen Buch *Die Demokratie und ihre Feinde. Wer gestaltet die neue Weltordnung?*, das die geopolitischen Koordinaten und die strategischen Optionen des Westens abzustecken sucht, spart Kagan nicht mit Kritik an den europäischen Verbündeten. In dem kurzen intellektuellen Prozess, den der Autor in gewohnt eloquenter und über jeden Zweifel erhabener Form führt, sitzen sie diesmal jedoch nicht allein auf der Anklagebank. Neben ihnen finden sich diejenigen von Kagans Zunftgenossen wieder, die nach dem Ende des Kalten Krieges und unter dem Eindruck der Globalisierung einem quasi naturwüchsigen Fortschritt der Menschheit in Richtung Demokratie oder der liberalisierenden und pazifizierenden Kraft des internationalen Handels das

Wort geredet haben. Sie alle, Idealisten wie Realisten, müssen sich von Kagan den Vorwurf gefallen lassen, einem „Trugbild“ (7) aufgefressen zu sein und sowohl die weltpolitische Lage als auch die in ihr wirksamen Antriebskräfte gründlich missgedeutet zu haben. Statt an ihr von Francis Fukuyama prophezeites Ende gekommen zu sein, sei die Geschichte vielmehr machtvoll „zurückgekehrt“ (8) – und mit ihr auch jene im Westen überwunden geglaubten Kräfte wie „Liebe, Hass, Ehrgeiz, Furcht, Ehre, Scham, Patriotismus, Ideologie und Glauben“ (88), die das Leben der Nationen und der in ihnen lebenden Menschen in der Vergangenheit bestimmten. Wie wirkmächtig diese ihrer Natur nach mitunter irrationalen Kräfte in der internationalen Politik nach wie vor sind, lässt sich, Kagan zufolge, an keinem anderen Phänomen besser illustrieren, als an der „Rückkehr des Großmachtnationalismus“ (17), wie sie gegenwärtig vor allem in Russland, China, Japan, Indien und dem Iran zu beobachten sei. Während man in Europa erneut den alten Traum der Aufklärung von einer globalen Rechtsgemeinschaft der Staaten träume und die das 19. Jahrhundert beherrschende Logik nationalstaatlicher Machtpolitik hinter sich gelassen habe, feiere sie in den genannten Nationen, wo man verstärkt auf „die traditionellen Formen der Macht“ (39) setze und um Ansehen und Einfluss ringe, fröhliche Urständ.

Geopolitisch brisant wird die aus dem militärischen und wirtschaftlichen Aufstieg der neuen regionalen Großmächte resultierende „neue Machtkonstellation“ (16) für Kagan nun durch die tiefgreifenden politischen Differenzen, wie er sie insbesondere zwischen den autokratischen Regimen in Russland, China sowie dem Iran auf der einen und den demokratischen Regierungen der westlichen Staaten auf der anderen Seite bestehen sieht. Davon überzeugt, dass in erster Linie nicht Ideen oder Interessen, sondern „die Regierungsform einer Nation ihre Beziehungen zur übrigen Welt prägt“ (68), sieht er eine „Zeit wachsender Spannungen und manchmal auch der Konfrontation“ (64 f.) anbrechen, die von der Auseinandersetzung zwischen den Kräften der Demokratie und der Autokratie beherrscht werde. Um in dieser Auseinandersetzung, in der sich an der Frage der Machtverhältnisse auch die Frage der zukünftigen Struktur der internationalen Ordnung entscheide, zu bestehen, müssten die Staaten des Westens eine Reihe gravierender Irrtümer und Fehleinschätzungen korrigieren. Dazu gehört für Kagan erstens die verbreitete Vorstellung, dass die Machthaber in Moskau, Peking und Teheran wider besseres Wissen und entgegen dem Willen ihrer Bevölkerungen handelten. Die Autokraten seien nicht einfach Autokraten, sondern Überzeugungstäter: „Sie glauben an die Autokratie.“ (66) Weit davon entfernt, dem von ihnen ob seiner Schwächen

verachteten Modell der westlichen Demokratie nachzueifern, seien sie vielmehr überzeugt, „dass eine starke Hand im Innern unverzichtbar ist, wenn die Nation draußen in der Welt mächtig und respektiert und fähig sein soll, ihre Interessen zu wahren und zu fördern.“ (66) Zweitens könnten sie sich dabei – im Gegensatz zur Meinung vieler westlicher Beobachter – durchaus der Zustimmung eines Großteils ihrer Landsleute gewiss sein. So habe insbesondere in Russland und China der wachsende Wohlstand eher zur Konsolidierung der bestehenden Regime als zu ihrer Reform beigetragen. Die vom Westen gehegte Hoffnung, dass ein ansteigender Lebensstandard über kurz oder lang auch ein höheres Maß an innenpolitischer Liberalisierung nach sich ziehen werde, habe sich als falsch erwiesen. Vielmehr hätten wachsender nationaler Wohlstand und Autokratie sich „letztlich doch als kompatibel erwiesen.“ (64) Aus diesem Grund dürften die westlichen Demokratien sich drittens auch nicht länger der Illusion hingeben, dass das autokratische Modell international über keinerlei Anziehungskraft verfüge. Im Gegenteil. Gerade im direkten Vergleich mit dem liberal-demokratischen Modell könnte die Kombination aus offenem wirtschaftlichen und geschlossenem politischen System „für viele Nationen eine erfolversprechende Option sein“ (76). Entscheidend für den Erfolg der westlichen Demokratien im Rahmen

Newsletter Menschenrechte

Aktuelles zur Europäischen Menschenrechtskonvention

Der *Newsletter Menschenrechte* informiert aktuell und umfassend über die Judikatur zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Neben allen wichtigen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in prägnanter deutscher Bearbeitung enthält die Zeitschrift des Österreichischen Instituts für Menschenrechte Kurzfassungen der aktuellen Judikatur des EuGH zu grundrechtlichen Fragen sowie Hinweise auf neue Literatur.

Mit dem *Newsletter Menschenrechte* bleiben Sie auf dem Laufenden und bewahren den Überblick über die europäische Judikatur zur EMRK.

Erscheinungsweise:
6 Ausgaben jährlich
Jahresabonnement:
€ 51,- (inkl. Versand)

Jetzt kostenloses Probeheft anfordern!

Machen Sie sich selbst ein Bild und bestellen Sie jetzt ein kostenloses Probeheft! Bitte richten Sie Ihre Bestellung an das Österreichische Institut für Menschenrechte.



Österreichisches Institut für Menschenrechte
Mönchsberg 2a, 5020 Salzburg, Österreich
Telefon: +43 (0) 662 84 31 58 - 11; Fax: - 15
e-mail: office@menschenrechte.ac.at
www.menschenrechte.ac.at

dieses „geopolitischen Wettbewerbs“ sei schließlich viertens (78), dass sie sich nicht länger über den Charakter der bestehenden internationalen Ordnung täuschten. Der Westen und insbesondere die Europäer müssten endlich begreifen, dass das Völkerrecht keine Alternative zur Machtpolitik darstelle, sondern sowohl Mittel als auch Produkt derselben sei. So ist die nach dem Zweiten Weltkrieg entstandene liberale Ordnung des internationalen Systems nach Kagans Ansicht lediglich „dem überwältigenden weltweiten Übergewicht der liberalen Kräfte“ geschuldet (113 f.), und nicht etwa einem Fortschritt der Vernunft. Solange wie dieses Übergewicht in der Vergangenheit bestanden habe, hätte die Ordnung ihren freiheitssichernden Zweck auch leidlich erfüllt. Unter den gegenwärtigen, durch den Aufstieg der neuen Autokratien und die reaktionären Kräfte des Islamismus geprägten Machtverhältnissen, sei dies jedoch nicht mehr in gleicher Weise möglich.

Tatsächlich hat der Gegensatz zwischen den etablierten Kräften der Demokratie auf der einen Seite und den aufstrebenden Kräften der Autokratie auf der anderen für Kagan mittlerweile auch die letzten Reste einer durch gemeinsame Wertvorstellungen und Verhaltensmaßstäbe verbundenen internationalen Gemeinschaft zerstört. Dies zeige sich sowohl am Völkerrecht, dessen am Grundsatz der staatlichen Souveränität orientierte Normen heute mehr denn je den autokratischen Mächten nützten, als auch

am Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, den er für „hoffnungslos paralysiert“ hält (105). Angesichts dieser Situation sollten die westlichen Demokratien zwar auch „weiterhin für politische Liberalisierung werben“ und sich ebenso „für die Menschenrechte“ wie für die „Stärkung der Frauenrechte“ einsetzen (110). Vor allem jedoch sollten sie endlich „darüber nachdenken, wie sie ihre Interessen und ihre Prinzipien in einer Welt, in der diese wieder einmal mit Macht angefochten werden, schützen und fördern können.“ (105) Der beste Weg, um die genannten Ziele zu erreichen, besteht für Kagan in der „Schaffung neuer Instrumente, um die völkerrechtliche Legitimität von Aktionen zu beurteilen und zu garantieren“ (105) – und er wartet auch gleich mit einem entsprechenden Vorschlag auf. In Anspielung auf das europäische „Konzert der Mächte“ des 19. Jahrhunderts plädiert er dafür „ein globales Konzert oder einen Bund der Demokratien ins Leben zu rufen“ (106), in dem die Demokratien der Welt zu regelmäßigen Konsultationen zusammenkommen und ihre Ressourcen bündeln könnten. Zwar solle das neue Gremium die Institutionen der gegenwärtigen internationalen Ordnung „nicht ersetzen“, sondern lediglich „ergänzen“ (106). Angesichts besonderer Herausforderungen aber könne es durchaus „zur Legitimation von Aktionen beitragen, die demokratische Nationen für erforderlich halten, denen autokratische Nationen jedoch ihre Unter-

stützung verweigern – so wie die NATO die Intervention im Kosovo legitimierte.“ (106). Die Demokratien dürften sich nicht länger auseinanderdividieren lassen, vielmehr müssten sie sich zusammentun „und diejenigen unterstützen, die sich bemühen, der Demokratie überall dort zu mehr Freiräumen zu verhelfen, wo ihr diese verweigert werden.“ (107) Von dieser Aufgabe dürften sie sich im Zweifelsfall weder durch entgegenstehende Bestimmungen des Völkerrechts, wie das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates, noch durch fehlende Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates abbringen lassen. Wer die Normen und Institutionen der internationalen Ordnung in ihrer jetzigen Form für sakrosankt erachte und ausschließlich nach den geltenden Regeln spielen wolle, spiele letztlich nur den Autokratien in die Hände. Die gegenwärtige weltpolitische Konfliktlage erlaube „keine neutrale Haltung“ (109) und eröffne auch keine leichten Auswege. Es sei nun mal das „große moralische Dilemma der Menschheit“ (59), dass moralische Ziele sich oft nur mit moralisch mindestens zweifelhaften Mitteln verwirklichen ließen. „Gutes wollen“, so weiß Kagan seinen Lesern mannhaft mitzuteilen, „heißt nicht unschuldig sein.“ (59) Die USA „als weltweite Sachwalterin der demokratischen Prinzipien“ (57) hätten diese Bürde lange genug allein getragen. Nun sei es an der Zeit, dass die westlichen Demokratien sie

gemeinsam schulterten und die USA, die als demokratische Supermacht auch in Zukunft „eine wichtige, ja unverzichtbare Aufgabe zu erfüllen“ habe (94), bei ihrer Mission unterstützten.

Der Eindruck, den die Lektüre des schmalen Bändchens mit seinem unablässigen Staccato apodiktischer Gewissheiten auf Seiten eines an Fragen des internationalen Menschenrechtsschutzes interessierten Lesers hinterlässt, ist zwiespältig. Die Stärken des Buches liegen sicherlich im analytischen Teil, dessen diagnostische Schärfe sich nicht zuletzt Kagans verstärkter Hinwendung zu den Grundsätzen der von ihm vor noch gar nicht allzu langer Zeit bekämpften realistischen Schule verdankt. Sieht man einmal von der etwas über Gebühr strapazierten These von der Rückkehr des 19. Jahrhunderts ab, sind Kagans Ausführungen zum Aufstieg der Autokratien über weite Strecken plausibel und erhellend. Dies gilt insbesondere für seine instruktiven Erläuterungen zu den weltanschaulichen Differenzen und der unterschiedlichen geopolitischen Handlungslogik der rivalisierenden Großmächte, die sich wohltuend von jenen Beiträgen zum internationalen Menschenrechtsdiskurs abheben, in denen – wie hierzulande nur all zu häufig – normatives Wunschdenken überwiegt. Ganz und gar nicht überzeugen können hingegen die politischen und strategischen Schlussfolgerungen, zu denen Kagan am Ende seiner weltpolitischen Analyse

gelangt. Dass man seinen Empfehlungen nicht ohne Weiteres folgen mag, liegt vor allem daran, dass zwischen etlichen Prämissen und Folgerungen eine allenfalls als vordergründig zu bezeichnende Verbindung besteht. Die Melodie, die der Autor den Verhältnissen vorsingt, um sie – mit Marx gesprochen – zum Tanzen zu bringen, ist nur zum Teil deren eigene. An den entscheidenden Stellen folgt sie dem alten neo-konservativen Lied vom Versagen der Vereinten Nationen und der Notwendigkeit amerikanischer Hegemonialpolitik, dessen immer wiederkehrender Refrain sich auf jede vermeintliche Krise der Weltordnung den gleichen Reim macht. Im Unterschied zu anderen *Neo-cons* ist Kagan weder ein religiöser noch ein militanter Eiferer und predigt auch keinem „blinden Kreuzzug im Namen der Demokratie“ das Wort (106). Der konziliante Ton und die eine oder andere Andeutung einer selbstkritischen Bemerkung können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass er in *Die Demokratie und ihre Feinde* noch einmal die alten, von ihm selbst maßgeblich mitgestalteten sicherheitspolitischen Modelle der Bush-

Ära über den Laufsteg der Geschichte schickt – wenn auch in einem neuen, weniger anstößigen Gewand. So zeichnen sich unter der zivilen Hülle des „Konzerts der Demokratien“ die latent militanten Konturen der „Koalition der Willigen“ ab, während der „Club der Autokraten“ (83) nicht nur von Ferne an die „Achse des Bösen“ gemahnt. Und der „globale Wettbewerb“ zwischen den Kräften der Demokratie und der Autokratie mag zwar nicht die Fortsetzung des „Kriegs gegen den Terror“ mit anderen Mitteln bedeuten, doch gehorcht er allemal der gleichen unerbittlichen binären Logik einer Politik, die ihrer höheren Moral mindestens ebenso vertraut wie ihrer überlegenen Macht. Wie gefährlich diese Kombination von Macht und Moral – gerade auch mit Blick auf die Menschenrechte – ist, haben die letzten Jahre gezeigt. Dass sie nicht aus der Mode kommt, zeigt Kagans neues Buch.

Karsten Malowitz, M.A.
 Institut für Politikwissenschaft und
 Japanologie, Philosophische Fakultät I
 Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
 E-Mail: karsten.malowitz@politik.uni-halle.de



WOCHEN
SCHAU
VERLAG

... ein Begriff für politische Bildung

Integration

Hakkı Keskin

Deutsch-türkische Perspektiven

Plädoyer für eine zukunftsorientierte Integrationspolitik

Die Steuerung und Gestaltung von Einwanderung und Integration ist eine der großen Zukunftsaufgaben unseres Landes. In der Bundesrepublik leben über 15 Millionen Menschen mit „Migrationshintergrund“, darunter rund drei Millionen Deutsch-Türken. Keskin schildert in seinem Buch die vielen Ansätze und Beispiele gelungener Integration, er untersucht aber auch schonungslos die Ursachen nicht gelungener Integration und er zeigt vor allem neue Wege auf, um eine umfassende politische, rechtliche, soziale und wirtschaftliche Gleichberechtigung der Migranten zu realisieren. Keskins Buch ist ein fundiertes und leidenschaftliches Plädoyer dafür, die kulturelle Vielfalt unseres Landes als Bereicherung und Chance zu sehen.



ISBN 978-3-89974474-3, 256 S., € 14,80

Hakkı Keskin hat sich früh für die Integration unserer türkischen Zuwanderer in die deutsche Gesellschaft eingesetzt. Mit Sachkenntnis und Temperament ermahnt er beide, mit Vernunft und Respekt aufeinander zuzugehen.

Dr. Theo Sommer, DIE ZEIT

Überaus wertvolle Ansichten und Lösungsvorschläge eines grundehrlichen und zutiefst sachverständigen „Betroffenen“.

Dr. Yüksel Pazarkaya, Autor und Journalist

Das Buch ist pragmatisch, aber auch provozierend. Es beleuchtet beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft. Es spricht offene Fragen an und kann zwischen beiden Seiten vermitteln.

Prof. Dr. Klaus J. Bade, Migrationsforscher

www.wochenschau-verlag.de

AUTORINNEN UND AUTOREN

Heiner Bielefeldt

Dr. phil., Direktor des Instituts für Menschenrechte in Berlin. Ab September 2009: Professor für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik an der Universität Erlangen-Nürnberg

Marion Böker

Beratung für Menschenrechte und Genderfragen, boeker-consult/Berlin (Inhaberin); freie Mitarbeiterin des Deutschen Instituts für Menschenrechte; Mitarbeit in verschiedenen NGOs, u.a. der Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin

Regina-Maria Dackweiler

Dr. phil., Professorin für Sozialwissenschaften an der Fachhochschule Wiesbaden

Thomas Hoffmann

Dr. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Praktische Philosophie des Instituts für Philosophie der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg und Mitglied der Arbeitsstelle Menschenrechte der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

Carolin König

Jura-Studentin an der Ludwig-Maximilians-Universität in München mit Schwerpunkt Europäisches und Internationales Öffentliches Recht

Michael Krenmerich

Dr. phil., Institut für Politische Wissenschaft, Universität Erlangen-Nürnberg; Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums; Sprecher der AG Entwicklung und Menschenrechte im „Forum Menschenrechte“

Jean-Paul Lehnens

Dr. phil., Professor für Globalgeschichte an der Fakultät für Sprachwissenschaften und Literatur, Geisteswissenschaften, Kunst und Erziehungswissenschaften der Universität Luxemburg

Andrea Maihofer

Dr. phil., Professorin für Geschlechterforschung und Leiterin des Zentrum Gender Studies an der Universität Basel

Aktuelle Neuerscheinungen

The Nuremberg War Crimes Trial and its Policy Consequences Today

Herausgegeben von Prof. Dr. Beth A. Griech-Polelle
2009, 209 S., brosch., 29,- €,
ISBN 978-3-8329-3906-9

Torture: Moral Absolutes and Ambiguities

Herausgegeben von Dr. Bev Clucas, Prof. Gery Johnstone und Dr. Tony Ward
2009, 206 S., brosch., 29,- €,
ISBN 978-3-8329-4077-5
(Studien zur Politischen Soziologie, Bd. 2)

Sexuelle Selbstbestimmung als Menschenrecht

Herausgegeben von Dr. Claudia Lohrenscheit
2009, 297 S., brosch., 49,- €,
ISBN 978-3-8329-3781-2

Menschenrechtliche Standards in der Sicherheitspolitik

Beiträge zur rechtsstaatsorientierten Evaluierung von Sicherheitsgesetzen
Herausgegeben von Prof. Dr. Marion Albers und Dr. Ruth Weinzierl
2009, ca. 150 S., ca. 29,- €,
ISBN 978-3-8329-4337-0
Erscheint ca. Juli 2009

Grundrechtsschutz im europäischen Mehrebenen-System

Unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte
Von Dr. Kristin Rohleder
2009, 498 S., geb., 99,- €,
ISBN 978-3-8329-4070-6
(Neue Schriften zum Staatsrecht, Bd. 4)

Die kinderspezifische Auslegung des völkerrechtlichen Flüchtlingsbegriffs

Von Dr. Tillmann Löhrl
2009, 323 S., brosch., 78,- €,
ISBN 978-3-8329-3784-3
(Schriften zur Europäischen Integration und Internationalen Wirtschaftsordnung, Bd. 14)

Die Selbst- und Koregulierung privater Sicherheits- und Militärfirmen

Von Dr. Andrea Schmeier
2009, 237 S., brosch., 39,- €,
ISBN 978-3-8329-4534-3
(Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 193)

Neutral Power in the CSCE

The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975
Von Dr. Thomas Fischer
2009, 392 S., brosch., 59,- €,
ISBN 978-3-8329-4475-9
(Wiener Schriften zur Internationalen Politik, Bd. 12)

Transnationales Minderheitenrecht im Lichte des gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverbots

Von Helge Hornburg
2009, 194 S., brosch., 39,- €,
ISBN 978-3-8329-4720-0
(Schriftenreihe der Europäischen Akademie Bozen, Bereich »Minderheiten und Autonomien«, Bd. 14)

Selektiver Schutz universaler Menschenrechte

Eine multikausale Erklärung des Interventionsverhaltens von Demokratien
Von Dr. Ulrich Petersohn
2009, 336 S., brosch., 49,- €,
ISBN 978-3-8329-3626-6
(Internationale Beziehungen, Bd. 11)



Theodor Rathgeber

Dr. rer. pol., Politikwissenschaftler, Beobachter des „Forum Menschenrechte“ in Genf

Katja Rodi

Dr. iur, Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Universität Greifswald, Vorsitzende der Kommission Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht des Deutschen Juristinnenbundes

Uta Ruppert

Dr. rer. pol., Professorin für Politikwissenschaft und politische Soziologie mit dem Schwerpunkt Entwicklungsländer (unter besonderer Berücksichtigung der Geschlechterverhältnisse) an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

Rita Schäfer

Dr., Ethnologin, Lehrbeauftragte am Institut für Friedenssicherungsrecht und humanitäres Völkerrecht an der Ruhr-Universität Bochum; Gutachterin für Entwicklungsorganisationen

Kim Schicklang

1. Vorsitzende der „Aktion Transsexualität und Menschenrecht e.V.“

Lucie Veith

1. Vorsitzende von „Intersexuelle Menschen e.V.“

zeitschrift für menschenrechte journal for human rights

Fordern Sie das aktuelle Heft
als kostenloses Probeheft an ...

... oder abonnieren Sie
die neue Zeitschrift.*



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

Adolf-Damaschke-Str. 10
65824 Schwalbach/Ts.

Tel.: 06196 / 86065

Fax: 06196 / 86060

info@wochenschau-verlag.de

www.wochenschau-verlag.de

*Unser Angebot für Referendarinnen und Referendare, Studentinnen und Studenten: Sie erhalten alle Fachzeitschriften des Wochenschau Verlages im Abonnement zum halben Preis!

zeitschrift für menschenrechte journal for human rights

Probeheft zum Testen

- Ja, ich möchte gern ein kostenloses Probeheft der *zeitschrift für menschenrechte / journal for human rights*. Nur wenn ich Ihnen innerhalb von 14 Tagen nach Erhalt des Probeheftes keine gegenteilige Mitteilung schicke, erhalte ich die Zeitschrift regelmäßig zum günstigen Abo-Preis.

Ort/Datum/Unterschrift

Studienabonnement

- Ich bin Referendar/in bzw. Student/in und abonniere zum halben Jahresabopreis die *zeitschrift für menschenrechte / journal for human rights* (€ 12,80).

Abonnement

- Ich abonniere die *zeitschrift für menschenrechte / journal for human rights*.

Vertrauensgarantie

Die Vereinbarung kann ich innerhalb einer Woche schriftlich widerrufen. Mit meiner Unterschrift bestätige ich diese Vereinbarung.

Ort/Datum/Unterschrift

Lieferanschrift	Mein Zahlungswunsch:
<input type="text"/>	<input type="checkbox"/> Lieferung gegen Rechnung
<input type="text"/>	<input type="checkbox"/> Bankeinzugsverfahren
Name / Vorname	<input type="text"/>
<input type="text"/>	Bankleitzahl
Straße	<input type="text"/>
<input type="text"/>	Konto-Nummer
PLZ / Ort	<input type="text"/>
<input type="text"/>	Geldinstitut
Datum / Unterschrift	