



Menschenrecht auf Frieden

Konferenz der Linksfraktion
Dokumentation

DIE LINKE.
I M B U N D E S T A G

Inhalt

Zivile Friedenspolitik stärken – Für ein Menschenrecht auf Frieden Žaklin Nastić, MdB	3
Das Recht auf Frieden (1984–2017) bei den Vereinten Nationen Dr. phil. habil. Wolfgang S. Heinz	5
Plädoyer für ein Menschenrecht (der Völker) auf Frieden Heike Hänsel, MdB	11
Herausbildung eines Gewohnheitsrechts des Friedens und Politikgestaltung Prof. Dr. jur. Cecilia M. Bailliet	13
Extraterritoriale Umsetzung des Rechts auf Frieden: Grundlagen und konkrete Maßnahmen Prof. Dr. Markus Krajewski	17
Das Menschenrecht auf Frieden durchsetzen, Atomwaffen abschaffen! Kathrin Vogler, MdB	23
Menschenrecht auf Frieden Chancen und Risiken für einen linken Internationalismus von unten Ingar Solty	25

DIE LINKE.

I M B U N D E S T A G

Fraktion DIE LINKE. im Bundestag
Platz der Republik 1, 11011 Berlin
Telefon: 030/22751170, Fax: 030/22756128
E-Mail: fraktion@linksfraktion.de
V.i.S.d.P.: Sevim Dağdelen, Jan Korte, Caren Lay

Fotos: Bundestagsfraktion
Layout/Druck: Fraktionsservice

Endfassung: September 2019

**Dieses Material darf nicht zu Wahlkampfzwecken
verwendet werden!**

**Mehr Informationen zu unseren parlamentarischen
Initiativen finden Sie unter: www.linksfraktion.de**

IndexNr 190904

Zivile Friedenspolitik stärken – Für ein Menschenrecht auf Frieden

Žaklin Nastić, MdB

Die Instrumentalisierung der Menschenrechte durch die neoliberale Politik und begleitete Stimmungsmache von Medien schadet der Verwirklichung der Menschenrechte. Denn wer »Krieg gegen den Terror« sagt, aber Krieg um Ressourcen meint oder wer »Demokratie und Freiheit« schreit, aber völkerrechtswidrig einen Folterknast wie Guantanamo betreibt, wer davon spricht, »Deutschland sei es noch nie so gut gegangen«, aber die Gewinne der deutschen Wirtschaft meint, der nimmt die Menschenrechte in den Dienst für imperiale Kriege, koloniale Dominanzverhältnisse und den Abbau von sozialen Standards.

Krieg als Mittel der Politik ist salonfähig geworden, braucht jedoch für ein breiteres Dafürhalten einen Legitimationsrahmen. Dieser wurde von den großen Mächten systematisch erweitert. Ob Kampf gegen den Terror, Vernichtung von Massenvernichtungswaffen oder Schutz der Menschenrechte.

Ein Menschenrecht auf Frieden könnte neben politischem Handlungsspielraum auch Ansätze für justiziable Maßnahmen eröffnen, diesen ideologischen Legitimationsrahmen wieder zu verkleinern, wenn nicht sogar gänzlich anzutasten.

Dies wäre in Anbetracht des globalen Unfriedens mehr als angebracht. Nach Daten des Friedensforschungsinstituts SIPRI waren die Ausgaben für Militär und Rüstung im Jahr 2018 so hoch wie seit 30 Jahren nicht mehr und sind auf mehr als 1.800 Milliarden US-Dollar gestiegen. Die stetige Aufrüstung ist nicht nur eine Bremse, sondern auch eine wesentliche Bedrohung für den Frieden und die friedliche Lösung von Konflikten. Steigende Aufrüstung ist auch ein Zeichen dafür, dass zwischenstaatliche Spannungen zunehmen. Die USA sind mit großem Abstand auf Platz 1 der Ausgaben für Militär und Rüstung. Die deutsche Bundesregierung hat im Jahr 2018 50 Milliarden US-Dollar für Militär und Rüstung ausgegeben und ist somit das Land mit den achthöchsten Rüstungsausgaben weltweit. Im europäischen Vergleich liegt die Bundesrepublik Deutschland auf Platz vier. Als Linksfraktion setzen wir uns für die Wiederherstellung des Sozialstaats statt Geld in Aufrüstung ein.

In der »Body Count«-Studie des Friedensnobelpreisträgers IPPNW Deutschland (Internationale Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges, Ärzte in sozialer Verantwortung e. V.) wird herausgestellt, dass in sogenannten Kriegen gegen den Terror die Zahl der getöteten Menschen zehnmal höher liegt als die offiziell bekanntgegebene Zahl. Die Verfasser der Studie gehen davon aus, dass im Irak, in Afghanistan und in Pakistan zwischen 2006 und 2016 mindestens 1,3 Millionen Menschen, möglicherweise sogar über zwei Millionen, zu direkt oder indirekt getöteten Opfern des Krieges geworden sind. In den Ländern, in denen der »Krieg gegen den Terror« geführt wird, wie

Afghanistan, Pakistan und Irak, hat er die Gesellschaften zerstört. Er hat die bekämpften Gruppen wie die Taliban und Al Kaida keineswegs geschwächt, andere Gruppen wie den Islamischen Staat aber überhaupt erst stark gemacht. Ganze Regionen wurden destabilisiert und Millionen Menschen zur Flucht gezwungen. Das Afghanistan-Mandat wird dennoch stets durch die Mehrheit des Deutschen Bundestages verlängert.

Durchschnittlich steht in jeder zweiten Sitzungswoche des Bundestages mindestens ein Bundeswehrmandat für einen Einsatz im Ausland zur Abstimmung. Auch hier in den Debatten zeigt sich, mit welcher Selbstverständlichkeit die deutsche Armee in Auslandseinsätze geschickt wird und wie wenig friedliche und zivile Alternativen zur Debatte stehen. Auslandseinsätze der Bundeswehr müssen beendet und zivile Wege der Konfliktlösung und Krisenprävention gegangen werden. Als Linksfraktion lehnen wir die Auslandseinsätze der Bundeswehr konsequent ab. Sie sind gänzlich ungeeignet, für Frieden und Sicherheit zu sorgen.

Kriegsverbot, Gewalt- und Interventionsverbot und das Recht auf Selbstbestimmung sind völkerrechtliche Prinzipien aus der Charta der Vereinten Nationen, denen sich in der Politik des Deutschen Bundestags allein die Linksfraktion verpflichtet fühlt. Das zeigen die Kriege der letzten 20 Jahre, ob in Jugoslawien, Afghanistan, Irak, Libyen oder Syrien. Oder die derzeitigen Kriegsdrohungen gegen Iran. Wir wenden uns konsequent gegen völkerrechtswidrige Regime-Change-Kriege mittels direkter militärischer Intervention, der Aufrüstung von Milizen, illegaler Wirtschaftskriege sowie der propagandistischen De-Legitimierung gewählter Regierungen, genau wie gegen Rüstungsexporte. Würden alle Waffenlieferungen an die am Krieg gegen den Jemen, dem bereits fast 60.000 Menschenleben allein bei direkten Kampfhandlungen zum Opfer gefallen sind, beteiligten Staaten eingestellt, könnten diese ihren völkerrechtswidrigen Angriff nicht fortführen. Die laut Vereinten Nationen größte humanitäre Katastrophe unserer Zeit in dem Land, in dem inzwischen 24 Millionen Menschen auf Humanitäre Hilfe angewiesen sind, ist ein menschengemachtes Verbrechen, an dem auch die Bundesregierung beteiligt ist.

Die NATO, die durch ihren Interventionismus regelmäßig Völkerrecht bricht, ist ein erhebliches Sicherheitsrisiko für die Welt. Der Austritt Deutschlands aus den militärischen Strukturen der NATO ist nötig und als zweiter Schritt die Auflösung der NATO und deren Ersetzung durch ein kollektives Sicherheitssystem unter Einschluss von Russland, welches Abrüstung als zentrales Ziel benennt. Nur wenn wir die Aufrüstungsspirale endlich überwinden, können wir dauerhaften Frieden in Europa und der Welt erreichen.

Frieden ist mehr als die Abwesenheit von Krieg oder bewaffneten Konflikten. Frieden bedeutet die Beseitigung

aller Arten von Gewalt, sei es direkte oder indirekte, politische, strukturelle, wirtschaftliche oder kulturelle Gewalt, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Raum. Frieden ist eine wesentliche Voraussetzung, um Menschenrechte zu verwirklichen.

2010 schlugen Nichtregierungsorganisationen in der »Santiago-Erklärung zum Menschenrecht auf Frieden« die Festschreibung detaillierter Rechte und Pflichten von Staaten vor. Die Bundesregierung lehnte diese Erklärung ab und beteiligt sich stattdessen an Kriegen, indem sie ihren Militärstützpunkt Ramstein für den US-Drohnenkrieg zur Verfügung stellt, Bundeswehrsoldaten in Auslandseinsätze schickt, den Rüstungsetat immer weiter um Milliardensummen erhöht und weltweit viertgrößter Rüstungsexporteur ist.

In einem Fachgespräch bin ich mit Expertinnen und Experten und der interessierten Zivilgesellschaft über juristische Sachstände und die politischen Möglichkeiten der Umsetzung des Menschenrechts auf Frieden ins Gespräch gekommen. Hieraus ist die vorliegende Broschüre entstanden, die politische und juristische Denkanstöße für die Umsetzung einer friedlichen Politik und von friedlichen gesellschaftlichen Verhältnissen geben soll.

Dr. Wolfgang S. Heinz widmet sich der Genese des Menschenrechts auf Frieden bei den Vereinten Nationen und im Sinne der »Santiago-Erklärung« und beleuchtet hierbei die Rolle der deutschen Bundesregierung (ab Seite 5).

Heike Hänsel, MdB, geht in ihrem Beitrag neben rechtlichen Fragen vor allem auf die politischen Implikationen ein, die sich aus einem Recht auf Frieden unter anderem für die Sanktionspolitik der USA und für Militärinterventionen der NATO ergeben (ab Seite 11).

Prof. Cecilia Marcela Bailliet gibt einen Überblick über den normativen Wert von Frieden und verdeutlicht durch das Konzept des positiven Friedens, dass Frieden mehr ist als die Abwesenheit von Krieg oder bewaffneten Konflikten (ab Seite 13).

Prof. Dr. Markus Krajewski beschreibt entlang der völkerrechtlich normierten extraterritorialen Staatenpflichten die Umsetzung des Rechts auf Frieden und entwickelt hierbei das Konzept der »funktionalen Äquivalenz«. Dieses leitet er aus dem Zurverfügungstellen des eigenen Territoriums am Beispiel des Drohnenkriegs

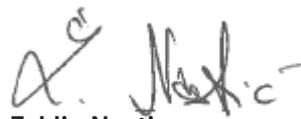
über die Militärbasis in Ramstein und die Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung ab (ab Seite 17).

Katrin Vogler, MdB, greift in ihrem Artikel das Recht auf Frieden im Kontext der atomaren Aufrüstung und der Bedeutung des INF-Vertrages auf. Hierbei legt sie ein besonderes Augenmerk auf die Rolle der Bundesregierung und stellt die Frage nach dem Recht auf Frieden in einer atomwaffenfreien Welt (ab Seite 23)

Ingar Solty beschreibt in seinem Beitrag grundsätzliche Probleme und Widersprüche menschenrechtsbasierter Politik aus einer linken Perspektive und entwickelt Vorschläge für ein »Menschenrecht auf Frieden« als Angelpunkt linker Bewegungspolitik (ab Seite 25).

»Werden die Menschenrechte nicht aus diesem gefährlichen Verbund geostrategischer Interessen und humanitärer Intervention gelöst, werden sie weiter für die nächsten Kriege benutzt. Die nächsten Kandidaten sind schon genannt: Iran und Venezuela. Aber gleichgültig, wer auf die Liste der »Achse des Bösen« gesetzt und mit Krieg bedroht wird, der Schaden ist bereits bei dem Konzept der Menschenrechte entstanden. Seine Instrumentalisierung durch die Regierungen mächtiger Staaten zur Bedrohung der Souveränität von anderen, schwächeren Staaten diskreditiert es in seinem ursprünglichen Anspruch, die individuellen Rechte der Menschen gegen Macht und Willkür des eigenen Staates zu schützen. Die einzige Möglichkeit, die bleibt, besteht darin, dieser Politik, die in den Krieg treibt, entschieden entgegenzutreten und der »humanitären Intervention« die Berufung auf die Menschenrechte zu versagen.«, schreibt Norman Paech in seinem neuen Buch »Menschenrechte. Geschichte und Gegenwart – Anspruch und Realität«.

In diesem Sinne setzen wir uns als Linksfraktion für einen Ausstieg aus der militärischen Logik der internationalen Politik ein und stellen die Verteilungsfrage im globalen Kontext. Denn beides ist unabdingbar, um Frieden zu erreichen und Menschenrechte zu gewährleisten.



Zaklin Nastic,
MdB, Menschenrechtspolitische Sprecherin
der Fraktion DIE LINKE

Das Recht auf Frieden (1984–2017) bei den Vereinten Nationen

Genese und kurzer Überblick zur jüngsten Diskussion

Dr. phil. habil. Wolfgang S. Heinz

Unter den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen wird gleich am Anfang der UN-Satzung genannt »den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen« (Art. 1., Abs. 1). Frieden und Sicherheit sind nach der UN-Satzung Themen der Generalversammlung und des Sicherheitsrates (Art. 11, 12, Kapitel VII).

2. Genese des Rechts auf Frieden

2.1 UN-Generalversammlung

Ein Recht auf Frieden wird seit den 80er Jahren diskutiert. Am 12. November 1984 verabschiedete die Generalversammlung eine »Erklärung über das Recht der Völker auf Frieden« mit 92:0:34 Stimmen (Zustimmung/Gegenstimmen/Enthaltung). 33 Staaten stimmten nicht ab (UN-Generalversammlung 1984). In dieser Erklärung wird gefordert, dass »die Staaten zur Gewährleistung dieses Rechtes (...) eine Politik betreiben müssen, die auf der Beseitigung der Kriegsgefahr, insbesondere der Gefahr eines Atomkrieges, auf den Verzicht der Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen und auf die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten auf der Grundlage der Charta der Vereinten Nationen ausgerichtet ist« (UN-Generalversammlung 1984).

Darüber hinaus verabschiedet die Generalversammlung seit Jahren Resolutionen, z.B. mit dem Titel »Förderung des Friedens als vitaler Voraussetzung für den vollen Genuss aller Menschenrechte für alle Menschen«.

Weitere Resolutionen zum Thema Frieden in der UN-Generalversammlung (GV) Auswahl

- Erklärung über die Vorbereitung der Gesellschaft auf ein Leben in Frieden (GV 33/73, 1978, bes. Art. 1)
- Agenda für den Frieden (GV: A/47/277 S/24111, 1992)
- Erklärung über eine Kultur des Friedens (GV 53/243, 1999)
- Förderung des Friedens als grundlegende Voraussetzung für den vollen Genuss aller Menschenrechte durch alle Menschen/Promotion of peace as a vital requirement for the full enjoyment of all human rights by all (GV 58/192, 2003, 60/163 2006, 67/173, 2012)
- 69/176, 2014: angenommen mit 134:53:2 Stimmen »Reaffirms that the peoples of our planet have a sacred right to peace«

Lässt sich ein solcher Ansatz sicher begrüßen, so leidet er daran, dass zwar einzelne Maßnahmen genannt oder gefordert werden, es jedoch an einem schlüssigen Gesamtkonzept zum Verhältnis von Frieden und Menschenrechten mangelt. In der langen Themenliste des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte kommen die Themen Frieden, Sicherheit oder bewaffnete Konflikte nicht vor, in der praktischen Arbeit der UN-Menschenrechtsorgane spielen sie gleichwohl eine Rolle (UN OHCHR Webseite, List of issues).

2.2 Bedeutung der Santiago-Erklärung

Die Erklärung von Santiago (de Compostela, Spanien) zum Recht auf Frieden¹ wurde von der Spanischen Gesellschaft für ein Menschenrecht auf Frieden (span. Abkürz. AEDIDH) mit Unterstützung vieler NGOs vorangetrieben, die seit 2008 in einer weltweiten Allianz für das Recht auf Frieden geworben hatte und damit zum wichtigsten zivilgesellschaftlichen Akteur in dieser Frage wurde.² Sie benennt mehr als 50 Standards aus den Bereichen Friedensbildung, Recht auf menschliche Sicherheit und eine gesunde Umwelt, auf Entwicklung, Kriegsdienstverweigerung, Recht auf Widerstand gegen Unterdrückung, Abrüstung, Meinungs- und Religionsfreiheit und andere Bereiche. Als Rechtsträger werden in Art. 1 Individuen, Gruppen, Minderheiten und die Menschheit genannt, als Pflichtenträger Staaten der Vereinten Nationen und die Staatenwelt als solche. Die Einrichtung einer UN-Arbeitsgruppe zum Recht auf Frieden mit weitreichenden Befugnissen, einschließlich Sanktionen, wurde auch gefordert. Die AEDIDH war auch bei der Sitzung des Beratenden Ausschuss und später innerhalb der Regierungsarbeitsgruppe (Open-Ended Working Group) aktiv.

2.3 UN-Menschenrechtsrat

2010 beauftragte der UN-Menschenrechtsrat auf Vorschlag Kubas, der die Unterstützung des Rats fand, seinen Beratenden Ausschuss (Human Rights Council Advisory Committee), den Entwurf für eine Erklärung der Generalversammlung zu einem Recht der Völker auf Frieden zu erarbeiten.³ Der Ausschuss legte 2012 seinen Entwurf vor.⁴

Verschiedene Begriffe waren als Titel der Resolution denkbar, Recht der Völker auf Frieden, Recht auf Frieden oder Menschenrecht auf Frieden, Begriffe, die jeweils zu unterschiedlichen Inhalten und Schwerpunkten führen konnten. Der Auftrag lautete, den Entwurf einer Erklärung des Rechts der Völker auf Frieden vorzulegen. Der Ausschuss setzte sich jedoch für den Titel

¹ Santiago Declaration on the Human Right to Peace (2010), https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Stellungnahmen/santiago_declaration_on_the_human_right_to_peace_2010.pdf.

² Alianza mundial por el derecho humano a la paz; <http://aedidh.org/es/alianza-mundial-por-el-derecho-humano-a-la-paz/>.

³ Dokumente aufzufinden bei: UN OHCHR: Right to Peace, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/RightToPeace.aspx>.

⁴ Der Verfasser war Berichterstatter der Arbeitsgruppe Recht auf Frieden des Ausschusses.



Recht auf Frieden ein, der dann auch in der verabschiedeten Erklärung vom Rat und der Generalversammlung übernommen wurde.

In den meisten Artikeln wird das Individuum als Rechtsträger angesprochen, gelegentlich auch Völker oder Völker und Individuen (etwa in Art. 1 Abs. 1, Art. 3 Abs. 3, 5, Art. 4 Abs. 1) und vor allem Staaten und auch internationale Organisationen als Pflichtenträger begriffen werden. 14 Artikel befassen sich mit den Prinzipien und Themen eines Menschenrechts auf Frieden: menschliche Sicherheit, Abrüstung, Friedenserziehung, Kriegsdienstverweigerung, privaten Militär- und Sicherheitsfirmen, Widerstand und Opposition gegenüber Unterdrückung, UN-Friedensoperationen, dem Recht auf Entwicklung, Umwelt, Rechten von Opfern und verletzlichen Gruppen sowie Rechten von Flüchtlingen und Migranten. In Artikel 13 zu Verpflichtungen und Umsetzung des Rechts wird auf die Verpflichtung von Staaten und internationalen Organisationen abgehoben (als Pflichtenträger), aber auch betont, dass eine wirksame Umsetzung des Menschenrechts auf Frieden eine Beteiligung der Zivilgesellschaft verlangt (Art. 13, Abs. 3). Ein Mechanismus wurde vorgeschlagen, zur Weiterführung der Diskussion und zur Überwachung (Monitoring) (Art. 13, Abs. 6).

Auch dieses Mal erwies sich die Diskussion über ein Menschenrecht auf Frieden als ein kontroverses Thema, besonders zwischen der westlichen Gruppe und Staaten des Südens. Sie war stark durch Reflexe der eigentlich über 20 Jahre zurückliegenden Ost-West-Konfrontation geprägt – Kuba als Hauptsponsor –, die nicht so leicht überwindbar schienen.

Die westliche Staatengruppe lehnte mehrheitlich eine neue Erklärung zu einem Recht auf Frieden mit den Hauptargumenten ab, es gebe ein solches Recht nicht im Völkerrecht und das Thema gehöre nicht in den Menschenrechtsrat, sondern in die Zuständigkeit anderer UN-Organe. Die Bundesregierung erklärte im Bundestag ihre Ablehnung damit, dass weder Einigkeit über eine rechtliche Definition von Frieden hätte erzielt werden können noch geklärt werden konnte, wer Träger von Pflichten oder Rechten in diesem Zusammenhang

sein sollte. Aus Sicht der Bundesregierung berge der Resolutionstext die Gefahr, dass die Abwesenheit von Frieden als Rechtfertigung eingesetzt werde, Menschenrechte nicht zu respektieren (Deutscher Bundestag 2016, S. 19).

Der Menschenrechtsrat setzte 2012 eine Open-Ended Inter-Governmental Working Group zur weiteren Bearbeitung des Themas ein, die drei Sitzungen abhielt. In der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe wurden zahlreiche Kritikpunkte am Entwurf des Beratenden Ausschusses geäußert, etwa gegenüber dem Konzept der menschlichen Sicherheit, dem Menschenrecht auf Kriegsdienstverweigerung (auf das sich seit langem der UN-Menschenrechtsausschuss (Zivilpakt) beruft), der Frage, ob es überhaupt ein (Menschen-) Recht auf Frieden gebe oder geben sollte, ob es sich um ein kollektives oder individuelles Recht handele und ob ein Standard wie die Schutzverantwortung (Responsibility to protect, R2P) in die Erklärung aufgenommen werden sollte.

Es wurde daraufhin beschlossen, den Entwurf des Beratenden Ausschusses nicht weiter zu verfolgen, sondern den Vorsitzenden, den stellvertretenden Botschafter Costa Ricas, Christian Guillermet-Fernández anhand von Konsultationen, neue Vorschläge vorlegen zu lassen. Auf der Basis seiner Vorschläge kam es zu weiteren Verhandlungen. Schließlich konnte sich die Mehrheit auf einen Resolutionsentwurf einigen, der vom Rat mit 34:9:4 Stimmen und später in der Generalversammlung 2016 mit 116:34:19 Stimmen verabschiedet wurde.⁵ Die Mehrheit der westlichen Länder, auch Deutschland, lehnte beide Resolutionen ab. Bei der zweiten Resolution enthielten sich jedoch acht westliche Länder, darunter Italien, Polen, Portugal, Norwegen und die Schweiz.⁶

⁵ Erklärung über das Recht auf Frieden. Internet: UN doc. A/RES/71/189 <https://www.un.org/depts/german/de/uebereinkommen.html>, 2. Dokument. Auch abgedruckt in: Berliner Komitee für die UNESCO-Arbeit 2017, S. 44–47.

⁶ Die Positionierung einzelner Länder lässt sich in den UN-Protokollen der Arbeitsgruppe nicht nachvollziehen, da dort Positionen nicht benannten Staaten zugeordnet werden. Aber in Publikationen dessen Vorsitzender und seines Beraters geschieht dies (Guillermet-Fernández/Fernández Puyana 2015, 2016).

Die Positionierung einzelner Länder lässt sich in den UN-Protokollen der MRR-Arbeitsgruppe nicht nachvollziehen, da dort zwar die Kommentare aber nicht die Autoren (Staaten) genannt werden. Aber in Publikationen dessen Vorsitzender und seines Beraters geschieht dies (Guillemet-Fernández/Fernández Puyana 2015, 2016). Die Darstellung und Bewertung des Verhandlungsprozesses fällt bei beiden Autoren sehr positiv aus (siehe auch Guillemet-Fernández/Fernández Puyana 2017), wobei aber auch andere Bewertungen durchaus nahe liegen (S. letzter Abschnitt, Fazit).

Überblick: Der Weg zur GV-Resolution von 2016

- 2009 MRR Workshop
- 2010 Beauftragung des Beratenden Ausschuss durch den Menschenrechtsrat (MRR), Resolution 14/3
- 2010 Berat. Ausschuss: Progress report on the right of peoples to peace (17/39)
- 2012 Berat. Ausschuss: Übermittlung des Entwurfs. MRR setzt Inter-Governmental Working Group ein (Resolution 20/31)
- 2013 Inter-Governmental Working Group: 1. Sitzung (u.a. Diskussion und Beschluss, Entwurf des Ausschuss nicht weiter zu verfolgen; Auftrag an Vorsitz der AG einen eigenen Entwurf vorzulegen)
- 2014 2. Sitzung
- 2015 3. Sitzung
- 2016 Verabschiedung der Erklärung im MRR (Resolution 32/28)
- 2016 Verabschiedung GV (Resolution 71/189)
- 2017 MRR Resol. einen workshop abzuhalten (Resolution 35/4)
- 2018 Workshop MRR (Bericht: A/HRC/39/31)

2.4 Die Resolution der UN-GV 2016

Die Resolution zum Recht auf Frieden in der Generalversammlung wurde u.a. von Belarus, Kuba, Nordkorea, Simbabwe, Syrien und Venezuela eingebracht.⁷ Sie nimmt eine Reihe von wichtigen Leitgedanken zum Verhältnis zwischen Frieden und Menschenrechten auf, jedoch fast alle nur in der Form von Erwägungsgründen (37 preambular paragraphs). In den operativen Bestimmungen wird das Recht des Einzelnen auf den Genuss von Frieden bestätigt unter Bedingungen, in denen alle Menschenrechte gefördert und geschützt werden und die Entwicklung voll verwirklicht wird (Art. 1). Nach Artikel 2 sollen »die Staaten Gleichheit und Nichtdiskriminierung, Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit achten, verwirklichen und fördern und die Freiheit von Furcht und Not als Mittel zur Konsolidierung des Friedens innerhalb von und zwischen Gesellschaften garantieren.« In Artikel 3 heißt es, »die Staaten, die Vereinten

Nationen und die Sonderorganisationen, namentlich die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, sollen geeignete nachhaltige Maßnahmen zur Umsetzung dieser Erklärung treffen.« Den internationalen, regionalen, nationalen und lokalen Organisationen und der Zivilgesellschaft wird nahegelegt, bei der Umsetzung dieser Erklärung Unterstützung und Hilfe zu leisten.«

Artikel 4 empfiehlt, »es müssten internationale und nationale Einrichtungen für Friedenserziehung gefördert werden, um den Geist der Toleranz, des Dialogs, der Zusammenarbeit und der Solidarität unter allen Menschen zu stärken.« In dieser Hinsicht soll die Friedensuniversität (in Costa Rica) durch Lehre, Forschung, Postgraduierten-Ausbildung und Verbreitung von Wissen zu der großen universellen Aufgabe der Friedenserziehung beitragen.

Artikel 5 endet mit der Standardklausel vieler Resolutionen, dass die Erklärung nicht so auszulegen sei, als stehe sie im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen.

Als einzige Folgemaßnahme beim Menschenrechtsrat nach Verabschiedung der Resolution wurde 2018 ein Expertenpanel abgehalten, in dem als Schlussfolgerungen u.a. betont wurden, man solle versuchen, die Meinungsunterschiede zum Titel Artikel 1 (Recht auf Frieden) zu überwinden, einige Sonderverfahren des MRR sollten ihrer Arbeit ein multidimensionales Verständnis von Frieden und der Rolle von Dialog und Toleranz zugrunde legen und die Friedensbildung solle gefördert werden. Der Vorschlag, einen völkerrechtlichen Vertrag zu entwickeln, wurde nicht gemacht.⁸

3. Wo und wie bezieht sich die UN-Erklärung des Rechts auf Frieden auf «positiven Frieden»?

Der Begriff «positiver Frieden» geht auf den norwegischen Friedensforscher Johan Galtung zurück und stellt im Unterschied zu negativen Frieden darauf ab, dass es nicht nur um eine Abnahme von Gewalt, sondern auch um eine Zunahme von Gerechtigkeit und eine Kultur des Friedens zwischen Menschen und Gesellschaften gehen muss.⁹

In der Erwägungsüberlegungen (die im Dokument nicht nummeriert sind, aber im Folgenden) werden eine große Zahl relevanter Themen angesprochen, so z. B. die Beziehung zwischen Entwicklung und Sicherheit (Nr. 16), Dialog (17), angemessene soziale und internationale Ordnung (19), Beseitigung der Armut (20), gleichberechtigte Mitwirkung von Frauen (22), Kultur der Toleranz und des Friedens (24, 26, 27, 28, 30, 32, 33, 37), Bildung (26), Entwicklungszusammenarbeit (25), Beitrag zivilge-

⁷ GV-Resolution 71/189; <https://www.un.org/depts/german/gv-71/band1/ar71189.pdf>.

⁸ United Nations 2018, Summary of the intersessional workshop on the right to peace. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN doc. A/HRC/39/31, 31.07.2018; <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/237/51/PDF/G1823751.pdf?OpenElement>.

⁹ Berghof-Foundation (Hrsg.) 2012, Berghof-Glossar zur Konflikttransformation. Zwanzig Begriffe für Theorie und Praxis, Seite 29–30.

sellschaftlicher Organisationen (29), Menschenrechtsbildung (31), Minderheitenrechte (34) und Aufnahme der Themen Rassismus, Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit als Problem. Von den operativen Bestimmungen enthalten 1, 2 und 4 deutlich Elemente eines positiven Friedens.

**UN GV A/RES/71/189 (2016):
Erklärung über das Recht auf Frieden**
(37 Erwägungsgründe, dann)

■ **Artikel 1**

Jeder hat das Recht auf den Genuss von Frieden unter Bedingungen, in denen alle Menschenrechte gefördert und geschützt werden und die Entwicklung voll verwirklicht wird.

■ **Artikel 2**

Die Staaten sollen Gleichheit und Nichtdiskriminierung, Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit achten, verwirklichen und fördern und die Freiheit von Furcht und Not als Mittel zur Konsolidierung des Friedens innerhalb von und zwischen Gesellschaften garantieren.

■ **Artikel 3**

Die Staaten, die Vereinten Nationen und die Sonderorganisationen, namentlich die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, sollen geeignete nachhaltige Maßnahmen zur Umsetzung dieser Erklärung treffen. Den internationalen, regionalen, nationalen und lokalen Organisationen und der Zivilgesellschaft wird nahegelegt, bei der Umsetzung dieser Erklärung Unterstützung und Hilfe zu leisten.

■ **Artikel 4**

Es müssen internationale und nationale Einrichtungen für Friedenserziehung gefördert werden, um den Geist der Toleranz, des Dialogs, der Zusammenarbeit und der Solidarität unter allen Menschen zu stärken. In dieser Hinsicht soll die Friedensuniversität durch Lehre, Forschung, Postgraduierten-Ausbildung und Verbreitung von Wissen zu der großen universellen Aufgabe der Friedenserziehung beitragen.

■ **Artikel 5**

Diese Erklärung ist nicht so auszulegen, als stehe sie im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen. Die in dieser Erklärung enthaltenen Bestimmungen sind im Sinne der Charta der Vereinten Nationen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der von den Staaten ratifizierten einschlägigen internationalen und regionalen Übereinkünfte zu verstehen.

4. Fazit

Bei dem Vergleich zwischen Unterstützung und Ablehnung der Resolutionen 1984 und 2016 zeigt sich, dass die Unterstützung zunahm – von 92 auf 131 Pro-Stimmen –, aber auch die Ablehnung – von keiner Gegenstimme im Jahr 1984 zu 34 Gegenstimmen 2016.

1984 GV-Resolution

■ Abstimmung (dafür, dagegen, Enthaltung): 92:0:34
Staaten

Enthaltungen u.a. Australien, Österreich, Belgien, Dänemark, Kanada, Finnland, Frankreich, Bundesrepublik, Irland, Lux., NL, UK, USA

2016 GV-Resolution

■ Abstimmung: 131: 34

■ Enthaltungen 19, darunter Albanien, Andorra, Zypern, Griechenland, Georgien, Island, Italien, Liechtenstein, Norwegen, Polen, Portugal, Schweiz

■ Nicht teilgenommen 9.

Einige Beobachter sehen die Verabschiedung der Resolution als positiv an (viele Reaktionen hat es noch nicht gegeben). Ohne Zweifel waren die Verhandlungen außerordentlich schwierig und kontrovers. Bei der Substanz zeigt sich ein grobes Missverhältnis zwischen 37 Erwägungsgründen gegenüber nur drei operativen Paragrafen (Nr. 1, 2, 4), mit einer neuen Interpretation, die nicht als besonders menschenrechtsorientiert bezeichnet werden kann.

Aus einem Recht (ursprünglich: der Völker) auf Frieden wurde ein Recht für jeden, Frieden zu genießen: ein unklarer Begriff. Neue menschenrechtsbezogene Verpflichtungen für Staaten sind kaum erkennbar. Immerhin lässt sich argumentieren, dass das Thema »gerettet« werden konnte. Welche hoffentlich positive Wirkung die Resolution entfalten kann, bleibt abzuwarten. Es handelt sich also insgesamt nur in einem geringen Umfang um ein Menschenrechtsdokument und mehr um eine politische Erklärung oder politische Willensbekundung der Mehrheit der Staaten. Ein Menschenrechtsdokument hätte Pflichten der Staaten und Rechteinhaber klar bestimmen müssen. Das war in den kontroversen Verhandlungen offensichtlich nicht möglich.

Eine zentrale Schwäche im Verhandlungsprozess war, dass es nicht gelang, eine Gruppe gemäßigter Staaten zu finden, die aus den vorliegenden Vorschlägen eine stärkere menschenrechtlich orientierte Erklärung hätten entwickeln können – womit diese vielleicht auch für skeptische Staaten attraktiv geworden wäre. Wie viel Spielraum tatsächlich bestand, muss die weitere Forschung eruieren. Ob später aus der Erklärung noch stärkere, klare Empfehlungen an die Staaten entwickelt werden können, wird die Zukunft zeigen.

Der Beitrag basiert auf einer Publikation des Verfassers (Heinz 2019).

Literatur

Berghof-Foundation (Hrsg.) 2012, Berghof-Glossar zur Konflikttransformation. Zwanzig Begriffe für Theorie und Praxis.

Berliner Komitee für UNESCO-Arbeit 2017: Kultur des Friedens. Ein Beitrag zum Bildungsauftrag der UNESCO: Building Peace in the Minds of Men and Women; https://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seiten-generator/2017_02_15_kultur_des_friedens_-_web.pdf

Guillemet-Fernández, Christian und David Fernández Puyana. 2015. Envisioning the »Right to Life and enjoy Peace, Human Rights and Development« within the Human Rights Council. *Przeegląd Strategiczny*. Nr. 8, S. 309–327. <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/ps/article/view/5321/5431> (Zugegriffen: 24.07.2019)

Guillemet-Fernández, Christian und David Fernández Puyana. 2016. Analysis and Assessment of the Right to Peace in light of the latest developments at the Human Rights Council. *Erudito*, Bd. 2, Nr. 1, S. 94–116; <http://eruditio.worldacademy.org/files/vol2issue1/reprints/eruditio-v2-i1-right-to-peace-fernandez-puyana-reprint.pdf>. Zugegriffen: 24. Juli 2019.

Guillemet Fernandez, C., Fernandez Puyana, D. 2017. The Adoption of the Declaration on the Right to Peace by the United Nations: a Human Rights Landmark, *Peace Human Rights Governance*, 1(2), 275–297 http://phrg.padovauniversitypress.it/system/files/papers/2017_2_6.pdf

Heinz, Wolfgang S. 2019: Frieden und Menschenrechte in der Praxis der Vereinten Nationen. Ein Recht auf Frieden? In: Eine Theologie der Menschenrechte, hrsg. von Sarah Jäger/Friedrich Lohmann, Wiesbaden: Springer VS, S. 127–140.

United Nations 2018, Summary of the intersessional workshop on the right to peace. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN doc. A/HRC/39/31, 31.07.2018; <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/237/51/PDF/G1823751.pdf?OpenElement>.

Dr. phil. habil. Wolfgang S. Heinz ist Privatdozent am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin. Er arbeitete von 2001–2019 am Deutschen Institut für Menschenrechte. Er war u. a. Mitglied des Beratenden Ausschusses des UN-Menschenrechtsrates (Vereinte Nationen) (2008–2013) und Vorsitzender der UN Working Group on Communications.

Plädoyer für ein Menschenrecht (der Völker) auf Frieden

Heike Hänsel, MdB

Die Idee eines »Rechts auf Frieden« fand vor allem in den 1980er und 1990er Jahren Aufmerksamkeit. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde sie als Beitrag zu einer »Friedensdividende« diskutiert. Ausgehend von der UNESCO und ihrem damaligen Generaldirektor Federico Mayor entstand die Initiative bei den Vereinten Nationen, die Dekade 2001 bis 2010 der Entwicklung einer »Kultur des Friedens und der Gewaltfreiheit« zu widmen. Zeitgleich brachte Federico Mayor das Konzept eines »Menschenrechts auf Frieden« in die UNESCO-Generalversammlung ein. Allerdings stieß die Idee schon damals vor allem bei den sogenannten »westlichen Staaten« auf große Gegenwehr.

Sie wurde dann erst wieder im Jahr 2008 im UN-Menschenrechtsrat aufgegriffen. Kuba war dabei die treibende Kraft: In den Jahren 2008 und 2009 brachte die kubanische Delegation im Menschenrechtsrat einen Resolutionsentwurf für ein »Recht der Völker auf Frieden« ein, der schließlich 2010 gegen den Widerstand der EU-Mitgliedsstaaten und der USA mehrheitlich angenommen wurde. Darin wurde die Überzeugung formuliert, »dass ein Leben ohne Krieg die wichtigste internationale Voraussetzung für das materielle Wohlergehen, die Entwicklung und den Fortschritt der Länder und für die vollständige Umsetzung der von den Vereinten Nationen verkündeten Rechte und Grundfreiheiten des Menschen ist.«

Zeitgleich schlugen Nichtregierungsorganisationen in der »Santiago-Erklärung zum Menschenrecht auf Frieden« die Festschreibung detaillierter Rechte und Pflichten von Staaten vor. Mittlerweile hat die UN-Generalversammlung Ende 2016 eine Resolution über die Erklärung über das Recht auf Frieden angenommen.

Die ersten beiden Artikel halten fest: »Jeder hat das Recht auf den Genuss von Frieden unter Bedingungen, in denen alle Menschenrechte gefördert und geschützt werden und die Entwicklung voll verwirklicht wird,« und weiter: »Die Staaten sollen Gleichheit und Nichtdiskriminierung, Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit achten, verwirklichen und fördern und die Freiheit von Furcht und Not als Mittel zur Konsolidierung des Friedens innerhalb von und zwischen Gesellschaften garantieren.«

Die Diskussion über ein Menschenrecht auf Frieden wurde und wird bis heute kontrovers geführt. Sowohl die Frage nach einem kollektiven Recht auf Frieden als auch die Möglichkeit eines Individualrechts des Menschen auf Frieden werfen natürlich weitere rechtliche Fragen auf. Inwieweit kann so ein Recht durchgesetzt und gegebenenfalls sanktioniert werden? Könnte es in die Menschenrechts-Charta aufgenommen werden? Ist der UN-Sicherheitsrat zuständig oder der Menschenrechtsrat? Was nützt eine unverbindliche Resolution des Menschenrechtsrates überhaupt?

Neben den rechtlichen Fragen geht es aber vor allem auch um politische Interessen. Denn es ist auffällig, dass bei allen Vorstößen für ein Recht auf Frieden, ob kollektiv oder individuell gedacht, die westlichen Staaten, meist NATO-Mitgliedsstaaten, darunter auch Deutschland, die größten Blockierer sind, während die Staaten des Südens, die mehrheitlich unter Kriegen und Bürgerkriegen leiden, diese Idee unterstützen.

Die Idee eines Rechts auf Frieden steht der real existierenden Praxis des »Kriegs für Menschenrechte« und des gewaltvollen »Regime Change«, wie ihn die NATO in zahlreichen Ländern politisch und militärisch angewandt hat, diametral entgegen. Militärinterventionen der NATO oder von NATO-Mitgliedstaaten, etwa in Jugoslawien, Afghanistan, Irak und Libyen, haben im Namen von Demokratie und Menschenrechten Millionen Menschen das Leben gekostet oder ins Elend gestürzt. Dazu hat diese Politik internationales Recht zusehends unterminiert und ausgehöhlt, denn viele dieser Militärinterventionen waren und sind eindeutig völkerrechtswidrig.

Dies trifft auch auf die zunehmend verhängten einseitigen Sanktionen der USA gegen einzelne Länder wie Venezuela, Iran, Kuba und Syrien zu. Diese sind extraterritorial ausgerichtet, strangulieren die gesamte Bevölkerung eines Landes und verstoßen damit gegen das humanitäre Völkerrecht, wie es der Sonderbeauftragte des UN-Menschenrechtsrats festgestellt hat. Auch das 2005 von den UN-Mitgliedsstaaten verabschiedete Konzept der Schutzverantwortung »Responsibility to protect«, das in letzter Konsequenz militärisches Eingreifen für Menschenrechte vorsieht, würde durch ein Menschenrecht auf Frieden grundsätzlich hinterfragt.

Ein Recht auf Frieden wird nicht automatisch zu weniger Kriegen führen. Aber diese Initiative hat neue politische und rechtliche Debatten angestoßen, die wichtig und wegweisend sein können für eine friedens- und menschenrechtsorientierte Außenpolitik.

Die Diskussion über ein Menschenrecht auf Frieden kann dazu beitragen, das Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen zu stärken. Es ist ein wichtiger Impuls für die Friedensbewegung und sollte in der aktuellen Auseinandersetzung um eine neue gefährliche weltweite Rüstungsspirale als Gegenentwurf eingesetzt werden.

Gerade die Außenpolitik der Bundesregierung ist weit weg von der Umsetzung eines »Menschenrechts auf Frieden«. Denn Deutschland beteiligt sich an Kriegseinsätzen, die das Gewaltverbot der Vereinten Nationen und das Friedensgebot des Grundgesetzes verletzen. Zu einem »Recht auf Frieden« könnte auch gehören zu überprüfen, ob eine politische Entscheidung oder ein Handelsabkommen zu mehr oder weniger Frieden in einer Region beiträgt. Die Rüstungsexportpraxis der Bundesregierung stünde dann ebenfalls auf dem



Prüfstand. Auch die jährlich massiv ansteigenden Rüstungsausgaben zu Lasten der Ausgaben für Bildung, Soziales und Entwicklung wären angreifbar durch ein individuelles Menschenrecht auf Frieden.

Ein Recht auf Frieden könnte dazu beitragen, dass eines Tages die in der Charta der Vereinten Nationen festgeschriebene große Menschheitsvision, »nachfolgende Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren«, Wirklichkeit wird.

Heike Hänsel ist seit 2005 Mitglied des Bundestages, stellvertretende Fraktionsvorsitzende der Fraktion DIE LINKE und Leiterin des Arbeitskreises Außenpolitik.

Herausbildung eines Gewohnheitsrechts des Friedens und Politikgestaltung

Prof. Dr. jur. Cecilia M. Bailliet

Das vermehrte Aufkommen sicherheits- und krisenorientierter Ansätze für die Bewältigung globaler Herausforderungen wie Migration, Klimawandel, wirtschaftliche Ungleichheit und wachsender Extremismus deutet auf eine Abkehr von friedensorientierten Strategien hin. Es ist notwendig, die Frage zu analysieren, wie politische Akteure einen anerkannten, normativen Rahmen für den Frieden schaffen können. Dabei ist es wichtig, Politikkonzepte und Aktionsprogramme zu gestalten, die auf einer Auslegung des Rechts auf Frieden im Einklang mit der Europäischen Sozialcharta, dem Grundgesetz und der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung Deutschlands beruhen.

Der Friedensbegriff umfasst nach allgemeiner Auffassung zwei Elemente:

1) **negativer Frieden**, der in der Abwesenheit von Gewalt und dem (in der Charta der Vereinten Nationen (VN) verankerten) Verbot der unrechtmäßigen Anwendung von Gewalt besteht, und

2) **positiver Frieden**, der nach Johan Galtung soziale Gerechtigkeit, Gleichheit, Nichtdiskriminierung, die Achtung der Menschenrechte, die Beseitigung von struktureller Gewalt als Ursache von Armut und Ausgrenzung sowie Zusammenarbeit beinhaltet. Derzeit besteht Bedarf an einer Erkundung von Ansätzen des positiven Friedens, die sich für die Auseinandersetzung mit noch ungelösten Problemen struktureller Gewalt eignen.

Den Rahmen für eine solche Politik bietet das von den **VN aufgestellte Ziel für nachhaltige Entwicklung Nr. 16**, mit dem gefordert wird, friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung zu fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz zu ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufzubauen.

Ergänzt werden kann diese Strategie durch die Förderung einer Politik für eine **Kultur des Friedens**, die folgende Elemente beinhalten würde: Toleranz gegenüber Unterschieden, Gleichheit und Akzeptanz von Multikulturalismus, was auch den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den Religionen und Kulturen im Hinblick auf friedliches Zusammenleben, Friedenserziehung, nachhaltige Entwicklung, Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, demokratische Teilhabe, Toleranz, freien Informationsfluss und Abrüstung einschließt.

Überblick über den normativen Wert von Frieden

Frieden kann als Bestandteil des universellen *ius commune*, des Gemeinen Rechts, angesehen werden: In der VN-Charta (Präambel, Artikel 1 und 2) wird Frieden als Wert, Ziel und Zweck anerkannt. Zudem enthält die Charta die Verpflichtung zur friedlichen Beilegung

von Streitigkeiten. In den Präambeln der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wird der Schutz der Menschenrechte ausdrücklich als Mittel genannt, Frieden zu erreichen. Auf regionaler Ebene gilt Frieden als Ziel oder Recht in der Charta der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), der Gründungsakte der Afrikanischen Union, der Afrikanischen Charta der Menschenrechte, dem Vertrag der EU und der Grundrechtecharta der EU. In der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wird der Schutz der Menschenrechte als Mittel zum Frieden bezeichnet. Alle Regionalgerichte haben sich in ihrer Rechtsprechung mit positivem Frieden im Wege der Durchsetzung von Garantien für Gleichheit und Nichtdiskriminierung befasst. So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Entscheidungen erlassen, die die Verpflichtung des Staates zum Schutz von Minderheiten vor rassistischer Gewalt und zu entsprechenden Ermittlungen (Menson und andere gg. Vereinigtes Königreich (2003) und M.C. und A.C. gg. Rumänien (2016), die ungebührliche Verweigerung der Aufenthaltsgenehmigung aufgrund des HIV-Status (Kiyutin gg. Russland (2011)) und die Verweigerung der Gewährung des Sorgerechts für das Kind an die Mutter aufgrund der sexuellen Orientierung (A.S. gg. Polen, Beschwerde-Nr. 58012/10 (2019)) thematisieren.

Allerdings ist wohl der Hinweis angebracht, dass nach wie vor legalisierte strukturelle Diskriminierung innerhalb der EU besteht. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte akzeptiert den Schutz des Wirtschaftssystems eines Landes als legitimes Ziel zu dessen Erreichung Ausländer anders als Inländer behandelt werden dürfen und die Notwendigkeit, Einwanderung zurückzudrängen, als legitimes Ziel dafür, bei öffentlichen Leistungen zwischen Inländern und Ausländern zu unterscheiden. Politikgestalter sollten die Politik und das Handeln von Staaten und Regionen daraufhin überprüfen, ob diese Unterscheidung sachlich und sinnvoll begründbar ist, einem legitimen Ziel dient und die Grundsätze einer demokratischen Gesellschaft beachtet und ob die zu diesem Zweck eingesetzten Mittel angemessen und verhältnismäßig sind.

Die Europäische Sozialcharta garantiert Menschenrechte im Zusammenhang mit Beschäftigung, Wohnen, Gesundheit, Bildung, sozialem Schutz und Fürsorge. Sie legt besonderen Wert auf den Schutz von schutzbedürftigen Personen, etwa älteren Menschen, Kindern, Menschen mit Behinderungen und Migranten. Der Genuss dieser Rechte, so schreibt die Charta vor, muss ohne Diskriminierung garantiert werden. Artikel E bietet Schutz vor Diskriminierung in Form einer Querschnittsklausel, die Gründe wie Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politische oder sonstige Anschauung, nationale oder soziale Herkunft, Gesundheit, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Geburt oder „sonstiger

Status' erfasst. Ein in dieser Hinsicht relevantes Forum ist der Europäische Ausschuss für soziale Rechte, bei dem NGOs Kollektivbeschwerden einreichen können. Eine weitere wichtige Quelle ist das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), das alle Formen der Diskriminierung von Frauen verurteilt. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) beobachtet Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Mit dem Protokoll Nr. 12 (2000) zur EMRK wird der Anwendungsbereich des Diskriminierungsverbots auf Gleichbehandlung bei der Ausübung aller Rechte, einschließlich der in den einzelstaatlichen Vorschriften vorgesehenen Rechte, ausgeweitet.

Auch in den nationalen Verfassungen ist Frieden allgegenwärtig, wie Peter Häberle feststellte. Es kommt nun darauf an, zu verstehen, ob Frieden mit Recht gleichzusetzen oder als Kultur aufzufassen ist, wie es Franz Reimer erläutert – das Recht kann als Kontrollinstrument des Staates angesehen werden, während Kultur als Inbegriff freien Handelns innerhalb einer Gesellschaft wahrgenommen wird. Durch Normenbildung können somit die Befugnisse des Staates oder der Gesellschaft gestärkt oder eingeschränkt werden. Die einzelstaatlichen Verfassungen Europas enthalten ebenfalls Bestimmungen zu Nichtdiskriminierung und Gleichheit, unterscheiden sich jedoch in Bezug auf die Einklagbarkeit und darin, ob der Umfang der Gründe begrenzt ist oder nicht.

Bestimmungen des Grundgesetzes zum Frieden

Im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland wird mehrfach auf verschiedene Arten von Frieden Bezug genommen. Die Präambel nennt Frieden als weltpolitisches Ziel: »von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen«. Artikel 1 Absatz 2 stellt eine Verbindung zwischen Menschenrechten und Frieden her: »Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.« Nach Artikel 8 Absatz 1 ist der Staat durch den Friedensbegriff befugt, den Genuss eines liberalen Rechts einzuschränken: »Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.« Artikel 24 verknüpft Sicherheit mit Frieden: kollektive Sicherheit »zur Wahrung des Friedens«. Artikel 26 Absatz 1 verbietet die unrechtmäßige Anwendung von Gewalt und unterstreicht damit das Primat des negativen Friedens: »Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen.« Das Grundgesetz enthält auch ein Bekenntnis zu positivem Frieden, nämlich in Form der Bestimmungen zur Menschenwürde in Artikel 1: »Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt« und zu Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung in Artikel 3:

- (1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.
- (2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.
- (3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

Verfassungsrechtliche Rechtsprechung

Deutschlands zum Thema Frieden: In diesem Abschnitt werden fünf Fälle dargestellt, die verschiedene Aspekte von Frieden nach deutschem Verfassungsrecht beleuchten: Negativer Frieden, der Frieden mit Sicherheit gleichsetzt, liberaler/etatistischer Frieden, bei dem der Umfang der Einschränkung eines liberalen Rechts untersucht wird, und positiver Frieden, bei dem es um Nichtdiskriminierung und Menschenwürde geht.

1. Negativer Frieden: BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. Mai 2008 - 2 BvE 1/03 -, Rn. (1-92),
https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2008/05/es20080507_2bve000103.html.

Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt greift ein, wenn nach dem jeweiligen Einsatzzusammenhang und den einzelnen rechtlichen und tatsächlichen Umständen die Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen konkret zu erwarten ist. Diese Voraussetzung ist gerichtlich voll überprüfbar.

Die Antragsgegnerin hat den Deutschen Bundestag in seinem wehrverfassungsrechtlichen Beteiligungsrecht in Form des konstitutiven Parlamentsvorbehalts für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte verletzt, indem sie es unterlassen hat, seine Zustimmung zur Beteiligung deutscher Soldaten an Maßnahmen der NATO zur Luftüberwachung der Türkei vom 26. Februar bis zum 17. April 2003 einzuholen.

2. Liberaler/etatistischer Frieden: BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 22. Juni 2018 - 1 BvR 2083/15 -, Rn. (1-34),
https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/06/rk20180622_1bvr208315.html

Ein legitimes Schutzgut ist der öffentliche Frieden hingegen in einem Verständnis als Gewährleistung von Friedlichkeit. Eine Verurteilung kann dann an Meinungsäußerungen anknüpfen, wenn sie über die Überzeugungsbildung hinaus mittelbar auf Realwirkungen angelegt sind und etwa in Form von Appellen zum Rechtsbruch, aggressiven Emotionalisierungen oder durch Herabsetzung von Hemmschwellen rechtsgutgefährdende Folgen unmittelbar auslösen können (vgl. BVerfGE 124, 300 <333>).



Diesen Anforderungen genügen die angegriffenen Entscheidungen nicht. Die Friedlichkeitsschwelle wird damit noch nicht erreicht. Nichts anderes gilt für die nicht näher substantiierte, ersichtlich allein auf den rechtsgerichteten Inhalt der Äußerungen abstellende Behauptung, dass die Äußerung geeignet sei, das Miteinander verschiedener Bevölkerungsgruppen zu beeinträchtigen. Dass sich die Internetseite an ein Publikum am äußeren rechten Rand des politischen Spektrums richte, begründet für sich genommen eine Gefährdung des öffentlichen Friedens im Sinne der Friedlichkeit der öffentlichen Auseinandersetzung nicht.

3. Liberaler/etatistischer Frieden: Beschluss vom 13. Juli 2018

1 BvR 1474/12, 1 BvR 57/14, 1 BvR 670/13

Als Ausdruck einer pluralistischen, aber wehrhaften verfassungsstaatlichen Demokratie setzt Art. 9 Abs. 2 GG der Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG eine Schranke. Nach Art. 9 Abs. 2 GG sind Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, verboten.

Allerdings ist jeder Eingriff in die Vereinigungsfreiheit an die Verhältnismäßigkeit gebunden. Ist der Verbotstatbestand des Art. 9 Abs. 2 GG festgestellt, muss eine Vereinigung verboten werden; stehen aber Maßnahmen zur Verfügung, um die in Art. 9 Abs. 2 GG benannten Rechtsgüter gleich wirksam zu schützen, gehen sie als mildere Mittel vor. Das kam in allen drei entschiedenen Fällen nicht in Betracht:

Ein Verein, der wissentlich Spenden an Dritte weiterleitet, die den Terrorismus unterstützen, ist ebenso zu verbieten wie ein Verein, der rechtsradikale Strafgefangene in ihrer Haltung stärkt, wesentliche Bestandteile der verfassungsmäßigen Ordnung zu bekämpfen, und ein Verein von Motorradfahrern, der Mitglieder und Dritte darin fördert, Strafgesetze zu verletzen.

4. Liberaler/etatistischer Frieden: Beschluss vom 27. Januar 2015

1 BvR 471/10, 1 BvR 1181/10

Ein pauschales Verbot religiöser Bekundungen in öffentlichen Schulen durch das äußere Erscheinungsbild von Pädagoginnen und Pädagogen ist mit deren Glaubens- und Bekenntnisfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) nicht vereinbar. Solange der Gesetzgeber dazu aber keine differenziertere Regelung trifft, kann eine Verdrängung der Glaubensfreiheit von Lehrkräften nur dann als angemessener Ausgleich der in Rede stehenden Verfassungsgüter in Betracht kommen, wenn wenigstens eine hinreichend konkrete Gefahr für die staatliche Neutralität oder den Schulfrieden belegbar ist.

Das gilt zumal vor dem Hintergrund, dass es gerade die Aufgabe namentlich der als »bekenntnisoffen« bezeichneten Gemeinschaftsschule ist, den Schülerinnen und Schülern Toleranz auch gegenüber anderen Religionen und Weltanschauungen zu vermitteln. Dieses Ideal muss gelebt werden dürfen, auch durch das Tragen von Bekleidung, die mit Religionen in Verbindung gebracht wird, wie neben dem Kopftuch etwa die jüdische Kippa, das Nonnen-Habit oder auch Symbole, wie das sichtbar getragene Kreuz. Allein das Tragen eines islamischen Kopftuchs begründet eine solche hinreichend konkrete Gefahr im Regelfall nicht.

Vom Tragen eines islamischen Kopftuchs geht für sich genommen noch kein werbender oder gar missionierender Effekt aus. Seine bloß visuelle Wahrnehmbarkeit ist in der Schule als Folge individueller Grundrechtswahrnehmung ebenso hinzunehmen, wie auch sonst grundsätzlich kein verfassungsrechtlicher Anspruch darauf besteht, von der Wahrnehmung anderer religiöser oder weltanschaulicher Bekenntnisse verschont zu bleiben.

5. Positiver Frieden: Eine sehr bedeutsame Entscheidung des Gerichts zum positiven Frieden erging im Zusammenhang mit der Bewertung des Rechts von Flüchtlingskindern auf Schulbesuch: BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012 - 1 BvL 10/10 -, Rn. (I-113), https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/1s20120718_1bv1001010.html

Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG garantiert ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Er umfasst sowohl die physische Existenz des Menschen als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Das Grundrecht steht deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zu.

Falls der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen will, darf er bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren.

Eine Differenzierung ist nur möglich, sofern deren Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden kann.

Fazit: Politische Akteure haben die Möglichkeit, im Einklang mit den normativen Rahmenbedingungen eine Friedenspolitik zu gestalten, die zu Lösungsansätzen für globale Herausforderungen beitragen kann.

1) Bei Fällen im Zusammenhang mit negativem Frieden sollte diese Politik ausgehend von der VN-Charta, der Erklärung der VN über freundschaftliche Beziehungen und dem Grundgesetz direkt an den Problemen ansetzen, die sich aus dem Leitbild von Frieden durch

Sicherheit ergeben, und deutlich machen, ob die Handlungsmöglichkeiten zu breit oder vage formuliert sind, verfassungsrechtlichen Bestimmungen zuwiderlaufen oder unangemessen sind.

2) Bei positivem Frieden sollte die Politik auf den Grundsätzen der Gleichheit und Nichtdiskriminierung aufbauen, die im EG-Vertrag, in der EMRK, in der Europäischen Sozialcharta, im VN-Ziel für nachhaltige Entwicklung Nr. 16, im Grundgesetz und in den damit zusammenhängenden Rechtsvorschriften verankert sind, und auf diese Weise strukturelle Diskriminierung im Einwanderungsbereich, Korruption, Autoritarismus und Rückbau der Verfassung angehen.

3) Es sollte eine Politik mit dem Ziel gestaltet werden, auf eine exzessive Ausprägung eines mit Recht gleichgesetzten Friedensbegriffs zu reagieren, staatliche Kontrollmaßnahmen, die möglicherweise den Genuss der Freiheit der Meinungsäußerung, der Vereinigungsfreiheit, der Versammlungsfreiheit usw. einschränken, zu überwachen und die Achtung der Menschenwürde als Kernelement des Friedens zu fördern.

4) Es sollte eine Politik gestaltet werden, die Initiativen zur Förderung eines als Kultur aufzufassenden Friedens, die Schnittstelle zwischen Staat und Gesellschaft für eine bessere alternative Streitbeilegung, Toleranz, Zusammenarbeit, Multikulturalismus und die Friedenserziehung in Schulen und Gemeindeeinrichtungen stärkt.

Prof. Dr. jur. Cecilia M. Bailliet ist Direktorin der Abteilung Internationale Rechtswissenschaften und des Master-Programms in Öffentlichem Internationalen Recht an der Universität Oslo.

Extraterritoriale Umsetzung des Rechts auf Frieden: Grundlagen und konkrete Maßnahmen¹⁰

Prof. Dr. Markus Krajewski

Sowohl im praktischen als auch im wissenschaftlichen Menschenrechtsdiskurs ist die Frage nach der territorialen Reichweite und nach möglichen extraterritorialen Wirkungen der Menschenrechte oder extraterritorialen Menschenrechtspflichten seit einigen Jahren ein viel diskutierter Gegenstand. Im Folgenden soll der Versuch unternommen werden, diese – meist mit Blick auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte diskutierten – Fragen auf das (Menschen-)recht auf Frieden zu übertragen.

Inhalte und Rechtsgrundlagen des Rechts auf Frieden

Das Recht auf Frieden ist eng mit den Grundregeln und -prinzipien der Charta der Vereinten Nationen zur Anwendung von bewaffneter Gewalt in den internationalen Beziehungen verknüpft.¹¹ Insofern kann man einen inhaltlichen Gleichklang zwischen dem Recht auf Frieden und dem in Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta sowie gewohnheitsrechtlich anerkannten Verbot der Androhung und Anwendung von Gewalt sehen. Auch die ebenfalls in Charta und Gewohnheitsrecht festgelegten Grenzen des Selbstverteidigungsrechts dürften als wesentliche Elemente des Rechts auf Frieden angesehen werden. Das gilt auch für die sogenannte präventive Selbstverteidigung, die nur in äußerst engen Grenzen zulässig ist. Die jeweiligen Grundsätze sind gesicherter Kernbestand des Völkerrechts und werden allgemein als zwingendes Völkerrecht (*ius cogens*) angesehen, auch wenn über Einzelheiten und die Anwendung der Regeln auf bestimmte Fälle oft Streit herrscht.

Neben diese Grundsätze tritt das humanitäre Völkerrecht, das während eines bewaffneten Konflikts einzuhalten ist und Individuen vor unbegrenzter Gewalt schützt. Auch hier besteht über die grundsätzliche Geltung der Normen keine Uneinigkeit, so dass man als Inhalt des Rechts auf Frieden in jedem Fall diese Regeln des internationalen Friedenssicherungsrechts und des humanitären Völkerrechts zählen kann. Während eines bewaffneten Konflikts bleiben auch die Menschenrechte auf Leben, Gesundheit, Freiheit, Sicherheit und angemessene Lebensgrundlagen in Kraft. Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat dies in seinem Gutachten zur Mauer in Palästina im Jahre 2004 klar herausgestellt und darauf verwiesen, dass auch in Situationen, in denen das humanitäre Völkerrecht zur Anwendung

kommt, die Menschenrechte gewahrt werden müssen.¹² Wenn also ein Staat ein anderes Territorium besetzt hält, wie Israel im Fall von Palästina, bleibt er in jedem Fall an die Menschenrechte gebunden.

Im Ergebnis kann somit festgehalten werden, dass das Menschenrecht auf Frieden ein individuelles Menschenrecht auf Einhaltung des Charta-basierten Friedens- und Sicherheitsrechts und der Regeln des humanitären Rechts, welches unmittelbar dem Schutz des Individuums zukommt, umfasst.

Berechtigte und Verpflichtete

Die Frage danach, wer Rechtsträger eines Menschenrechts auf Frieden sein soll, löst genau wie bei anderen Menschenrechten zentrale Kontroversen aus. Grundsätzlich gelten Menschenrechte bis heute als Individualrechte, ein Menschenrecht kann eine Einzelperson geltend machen. Auf der kollektiven Ebene herrschen noch Unsicherheiten und Diskussion. Während die Resolution der Generalversammlung 1984 noch ausschließlich »die Völker unseres Planeten« als Rechtsträger ansah¹³, heißt es in der aktuellen Resolution aus dem Jahre 2016, dass »jeder« das Recht auf Frieden habe.¹⁴

Dass damit die kollektive Dimension des Rechts auf Frieden zugunsten einer individuellen Dimension aufgegeben wurde, muss jedoch bezweifelt werden. Vielmehr nimmt die Erklärung von 2016 in ihren Präambelergänzungen auf die frühere Erklärung ausdrücklich Bezug und erwähnt auch das – ebenfalls mit einer kollektiven Dimension versehene – Recht auf Entwicklung. Insofern wird man beide Resolutionen zusammen lesen müssen, und als Rechtsträger sowohl Individuen als auch weiterhin Kollektive, insbesondere Völker, ansehen können.¹⁵

Die eigentliche Innovationsleistung des neueren Diskurses zum Recht auf Frieden und insoweit letztlich auch der Erklärung der Generalversammlung von 2016 besteht daher auch nicht darin, dass sie Klarheit bezüglich der kollektiven Dimension des Rechts schafft, sondern dass sie deutlich macht, dass das Recht auf Frieden jedenfalls auch eine individuelle Dimension hat. Diese aus der Perspektive der allgemeinen Menschenrechtsdogmatik eher unspektakuläre Erkenntnis – Menschenrechte sind stets als Individualrechte verstanden worden – könnte jedoch gerade mit Blick auf das Recht auf Frieden eine gewisse Sprengkraft entfalten, wenn es um die Frage geht, ob Individualrechtsschutz nach innerstaatlichem Recht auch auf das Recht auf Frieden gestützt werden kann.

¹⁰ Der vorliegende Text beruht auf und erweitert meinen Beitrag »Konkretisierungen des Menschenrechts auf Frieden durch extraterritoriale Staatenpflichten«, in: Norman Paech und Karsten Nowrot (Hrsg.), *Krieg und Frieden im Völkerrecht*, 2019, S. 11-29.

¹¹ Dazu auch Norman Paech, *Recht auf Frieden*, Ossietzky 23 (2016), S. 823 ff. sowie Asbjørn Eide, *The Right to Peace*, *Bulletin of Peace Proposals* 10 (1979), S. 157 ff.; Katarina Tomasevski, *The Right to Peace*, *Current Research on Peace and Violence* 5 (1982), S. 42 ff. und William Schabas, *The Human Right to Peace*, *Harvard International Law Journal* 58 (2017), S. 28 ff. Grundlegend auch Dieter Witschen, *Gibt es ein Menschenrecht auf Frieden?: Eine rechtsethische Kontroverse*, 2018.

¹² ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, *Advisory Opinion*, I. C. J. Reports 2004, S. 136.

¹³ United Nations General Assembly, *Declaration on the Right of Peoples to peace*, A/RES/39/11, 12 November 1984, Abs. 1.

¹⁴ United Nations General Assembly, *Declaration on the Right to Peace*, A/RES/71/189, 2 February 2017, Artikel 1.

¹⁵ Jeanne M. Woods, *Theorizing Peace as a Human Right*, *Human Rights & Int'l Legal Discourse* 7 (2013), 178 (227 ff).

Adressaten des Rechts auf Frieden sind – wie stets bei Menschenrechten – zunächst die Staaten. Das ist auch sinnvoll und plausibel, da Friedensbedrohungen und -brüche zumeist von Staaten ausgehen. Darüber hinaus gilt das Recht auch für internationale Organisationen, da diese an völkergewohnheitsrechtlich geltende Menschenrechte gebunden sind. Für das Menschenrecht auf Frieden ist die Bindung internationaler Organisationen besonders für solche Organisationen relevant, deren Handeln sich unmittelbar auf den Frieden auswirkt. Dazu zählen in erster Linie die Vereinten Nationen und ihre Organe, wie der Sicherheitsrat, dem gemäß Art. 24 UN-Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens zukommt. Zu nennen sind aber auch regionale Sicherheits- und Verteidigungsbündnisse wie die NATO, deren Interventionen zum Teil das Recht auf Frieden ebenso unmittelbar bedrohen können wie Staaten.

Extraterritoriale Staatenpflichten

International verbürgte Menschenrechte verpflichten die Staaten zunächst zur Achtung und zum Schutz der Menschenrechte auf ihrem jeweiligen Territorium. Das ist Ausdruck der Territorialhoheit im Völkerrecht. Menschenrechte gelten wie letztendlich alle völkerrechtlichen Verpflichtungen zunächst einmal territorial. Das bedeutet, dass Menschen, die sich auf dem Territorium eines bestimmten Staates befinden, vor Verletzungshandlungen durch diesen Staat geschützt werden müssen. Mit Blick auf das Menschenrecht auf Frieden bedeutet dies, dass die Bewohner*innen der Bundesrepublik Deutschland ein individuelles Recht darauf haben, dass auf deutschem Territorium durch die Bundesrepublik Deutschland kein völkerrechtswidriger Krieg durchgeführt wird. Das steht auch im Grundgesetz, allerdings nicht im Grundrechteteil, sondern in Artikel 26 GG. Das Menschenrecht auf Frieden würde also ein subjektives, einklagbares Recht darauf begründen, dass Deutschland keinen Angriffskrieg führt.

Darüber hinaus sind Staaten an Menschenrechte gebunden, wenn sie außerhalb ihres Territoriums Hoheitsgewalt ausüben. Die regionalen Menschenrechtsgeschichte und die Vertragsorgane der internationalen Menschenrechtsübereinkommen haben die Reichweite der Menschenrechtsabkommen über den eigentlichen Bereich extraterritorialer Hoheitsgewalt ausgedehnt und auch dann die Menschenrechte für anwendbar erklärt, wenn der Staat »effektive Kontrolle« über ein Geschehen ausübt. Das gilt z. B. für Folterungen auf fremdem Hoheitsgebiet¹⁶ oder die Errichtung eines Gefängnisses, das unter ausschließlicher Kontrolle des betreffenden Staates steht.¹⁷ Damit steht fest, dass Menschenrechte grundsätzlich auch außerhalb des Territoriums des jeweils handelnden Staates Anwendung finden können.¹⁸

Überträgt man diese Überlegungen auf das Recht auf Frieden dürfte unstrittig sein, dass die Bundesrepublik Deutschland menschenrechtlich verpflichtet ist, sicherzustellen, dass sich deutsche Soldaten bei Auslandseinsätzen nicht an einem völkerrechtswidrigen Einsatz von Waffengewalt beteiligen. Wie oben gezeigt, erfasst das Recht auf Frieden in jedem Fall den Kernbestand des völkerrechtlichen Verbots bewaffneter Gewalt und des humanitären Rechts. Da bei Auslandseinsätzen ein Fall der extraterritorialen Hoheitsausübung oder effektiven Kontrolle vorliegt, besteht an einer menschenrechtlichen Bindung Deutschlands kein Zweifel.

Hiervon ist jedoch die Frage zu unterscheiden, ob Staaten menschenrechtlich auch berechtigt oder gar verpflichtet sind, Sachverhalte mit Auslandsbezug menschenrechtskonform zu regeln, bei denen gerade keine effektive Kontrolle über den jeweiligen Sachverhalt vorliegt.¹⁹ Im aktuellen menschenrechtlichen Diskurs wird zunehmend vertreten, dass sich aus der staatlichen Schutzpflicht dem Grunde nach nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht zur Regelung von Sachverhalten mit Auslandsbezug ergeben kann. Ein entsprechender Ansatz findet sich prominent in den 2011 von einer Expertengruppe verabschiedeten »Maastrichter Grundsätzen über Extraterritoriale Schutzpflichten«²⁰. Den in ihnen formulierten Prinzipien folgen inzwischen auch zahlreiche Stimmen in der Literatur.²¹ Auch in der Praxis der Vertragsausschüsse der internationalen Menschenrechtsübereinkommen finden sich zunehmend Hinweise auf menschenrechtliche Staatenpflichten bei Sachverhalten mit Auslandsbezug.²²

Jüngstes und zugleich prominentes Beispiel für die Anerkennung extraterritorialer Pflichten ist die Allgemeine Bemerkung Nr. 24 des WSK-Ausschusses vom 23. Juni 2017.²³ Der Ausschuss führt darin aus, dass Staaten verpflichtet sind, Maßnahmen zu treffen, um Verletzungen von Paktrechten zu verhindern, die

¹⁶ Menschenrechtsausschuss, Lopez Burgos/Uruguay, No. R.12/52, (1981).

¹⁷ EGMR, Al-Skeini u.a./Vereinigtes Königreich, Urteil vom 7.7.2011 - 55721/07.

¹⁸ Zum Ganzen auch Ibrahim Kanalan, Extraterritoriale Staatenpflichten jenseits der Hoheitsgewalt: Ein neues Konzept für umfassende extraterritoriale Staatenpflichten, AVR 2014, 495, 499 ff.

¹⁹ Ausführlich Markus Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte: Staatliche Schutzpflichten jenseits der Grenze?, in: ders. (Hrsg.), Staatliche Schutzpflichten und unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in globalen Lieferketten, 2018, S. 97 (110 ff.).

²⁰ Maastricht Principles on the Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights von 2011, im Internet unter <http://www.etoconsortium.org/en/main-navigation/library/maastricht-principles/>. Dazu auch Olivier de Schutter et al., Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Quarterly 2012, 1084 ff. Eine deutsche Übersetzung findet sich unter <http://www.etoconsortium.org/en/main-navigation/library/maastricht-principles/>

²¹ Siehe Daniel Augenstein/David Kinley, When human rights 'responsibilities' become 'duties': the extra-territorial obligations of states that bind corporations, in: Surya Deva/David Bilchitz (Hrsg.), Human Rights Obligations of Business - Beyond the Corporate Responsibility to Respect?, 2013, 271-294.

²² Vgl. die Übersicht bei Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Law Sources: UN Pronouncements on Extra-Territorial Obligations: Concluding Observations, General Comments and Recommendations, Special Procedures, UPR Recommendations, Working Paper, July 2018, im Internet unter <http://globalinitiative-escr.org/updated-working-paper-human-rights-law-sources-un-pronouncements-on-extra-territorial-obligations-4/> (Abfrage vom 19.8.2019).

²³ Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 24 on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Context of Business Activities, 10 August 2017, E/C.12/GC/24.

außerhalb ihres Territoriums aufgrund von Aktivitäten von Unternehmen stattfinden, wenn die Staaten diese kontrollieren.

Geht man davon aus, dass eine grundsätzliche staatliche Handlungspflicht besteht, wenn bei Sachverhalten mit Auslandsbezug Menschenrechtsverletzungen drohen, stellt sich die Frage, wann diese Handlungspflicht ausgelöst wird und wie weit sie reicht. Ein Ansatzpunkt hierzu findet sich in den Maastrichter Prinzipien, wonach staatliche Pflichten in allen Situationen, bestehen,

»b) bei denen Handlungen oder Unterlassungen des Staates vorhersehbare Auswirkungen auf den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nach sich ziehen, sei dies innerhalb oder außerhalb seines Territoriums;

c) in denen der Staat einzeln oder gemeinsam mit anderen Staaten in der Lage ist, durch seine exekutive, legislative oder judikative Gewalt und in Übereinstimmung mit internationalem Recht entscheidenden Einfluss auszuüben oder Maßnahmen zu ergreifen für die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte außerhalb seines Territoriums.«²⁴

Ausschlaggebende Kriterien sind somit zum einen die »Vorhersehbarkeit« der Beeinträchtigung eines Menschenrechts im Ausland durch Tun oder Unterlassen des betroffenen Staates und zum anderen die Möglichkeit zu »entscheidendem Einfluss« auf Menschenrechte im Ausland durch die Ausübung von Staatsgewalt oder andere Maßnahmen.

Die grundlegende Frage, die sich stellt, ist, ob ein Recht auf Frieden nur gegenüber dem eigenen Staat und nur auf dessen Territorium besteht, oder ob es auch extraterritoriale Gültigkeit hat. In keiner der internationalen Erklärungen zum Recht auf Frieden finden sich ausdrückliche Hinweise auf eine internationale und extraterritoriale Dimension dieses Rechts. Weder Artikel 23 der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker von 1981 noch die Erklärungen der Generalversammlung von 1984 und 2016 oder die Erklärung über das Recht auf Frieden von Santiago von 2010 erwähnen diesen Aspekt. Das ist bei den Dokumenten aus den 70er und 80er Jahren nicht überraschend, wäre aber zumindest bei den Dokumenten, die in den 2010ern verabschiedet wurden, durchaus möglich gewesen, da zu diesem Zeitpunkt die Diskussion über die extraterritoriale Geltung schon fortgeschrittener war.

Rüstungsexporte

Argumentiert man entlang der Grundsätze der »vorhersehbaren Auswirkungen« und des »entscheidenden Einflusses« in Zusammenhang mit dem Gewaltverbot sowie dem humanitären Völkerrecht, geraten neben der in diesem Sinne verbotenen Beteiligung an völkerrechtswidrigen militärischen Einsätzen automatisch auch die Rüstungsexporte in unser Blickfeld. Der Export

von militärischen Gütern kann das Recht auf Frieden im Ausland verletzen, wenn diese völkerrechtswidrig eingesetzt werden oder zu Rechtsverletzungen beitragen. In diesem Sinne kann man annehmen, dass das Recht auf Frieden durch die Bundesregierung verletzt wird, wenn Verletzungshandlungen aufgrund von Rüstungsexporten »vorhersehbar« sind, etwa weil in Konfliktregionen exportiert wird oder Waffen dorthin weiterverbreitet werden. Auch wenn Rüstungsexportgenehmigungen einen »entscheidenden« Einfluss auf Verletzungen des Rechts auf Frieden im Ausland haben, wie z.B. durch die Legitimation von Waffengewalt, läge eine Verletzung dieses Menschenrechts durch die Bundesregierung vor. Ein Beispiel für beide Formen der Verletzung sind die Exportgenehmigungen für Saudi-Arabien mit Blick auf den Kriegseinsatz gegen den Jemen. Auch hier gibt es natürlich zahlreiche Diskussionen darum, was vorhersehbar ist und was nicht. So dürfte unstrittig sein, dass bei Waffenexporten an Saudi-Arabien die Verwendung dieser Waffen im Jemenkrieg vorhersehbar ist. Exporte etwa nach Frankreich könnten als unproblematischer angesehen werden, wenn das Problem des weiteren Exports nicht bestehen würde.

Einen ausdrücklichen Zusammenhang zwischen Waffenexporten und extraterritorialen menschenrechtlichen Staatenpflichten stellte der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinen Abschließenden Bemerkungen zum Staatenbericht des Vereinigten Königreichs aus dem Jahre 2016 her. Im Abschnitt zum Themenkomplex Wirtschaft und Menschenrechte führte der Ausschuss aus:

»The Committee recommends that the State party: (...) Conduct thorough risk assessments prior to granting licences for arms exports and refuse or suspend such licences when there is risk that arms could be used to violate human rights, including economic, social and cultural rights.«²⁵

Auch wenn aufgrund des auf den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beschränkten Mandats des Ausschusses kein Bezug zum Recht auf Frieden hergestellt wird, kann eben dieses Recht die extraterritoriale Staatenpflicht eines Verbots des Exports von Waffen, die zur Verletzung von Menschenrechten eingesetzt werden, verstärken.

Zurverfügungstellung des eigenen Territoriums für die Durchführung militärischer Einsätze anderer Staaten

Neben Rüstungsexporten ist auch die Zurverfügungstellung des eigenen Territoriums für die Durchführung militärischer Einsätze anderer Staaten für die extraterritoriale Wirkung des Rechts auf Frieden von Bedeutung. Ein Beispiel für eine derartige Zurverfügungstellung ist die US-Militärbasis Ramstein in Rheinland-Pfalz, über die maßgeblich von den USA durchgeführte extralegale

²⁴ Maastricht Principles (Fn. 10), Prinzip Nr. 9.

²⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations: United Kingdom, E/C.12/GBR/CO/6, 24 June 2016, para. 12.

Tötungen im Jemen gesteuert werden. Die Ausübung militärischer Gewalt im Ausland kann das Recht auf Frieden verletzen, wenn ein Verstoß gegen das Gewaltverbot oder gegen das humanitäre Völkerrecht vorliegt. Auch hier gilt wieder: das Recht auf Frieden wird verletzt, wenn Verletzungshandlungen aufgrund der Art und Weise des militärischen Einsatzes (in diesem Fall der USA) »vorhersehbar« sind und wenn die Zurverfügungstellung des eigenen Territoriums einen »entscheidenden« Einfluss auf den Einsatz militärischer Gewalt hat.

Inzwischen gab es zu diesem Komplex auch bereits Verfahren vor deutschen Gerichten. Die Klage eines Nachbarn der Militärbasis Ramstein wurde allerdings 2016 vom Bundesverwaltungsgericht für unzulässig erklärt, weil keine subjektiven Rechte aus Art. 25 GG bezüglich des Gewaltverbots geltend gemacht werden könnten.²⁶ Das VG Köln befand 2015, dass die Klagen jemenitischer Staatsbürger zwar zulässig seien, hielt diese aber für nicht begründet wegen der außenpolitischen Prerogative der Bundesregierung bezüglich der Einschätzung, humanitäres Völkerrecht werde eingehalten. Immerhin gab das Gericht aber zu, dass die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung bestehe.²⁷

Von besonderer Bedeutung ist jedoch das Urteil des OVG Münster vom 19. März 2019²⁸, das auf die Berufung der KlägerInnen gegen das Urteil des VG Köln die Klagen ebenfalls als zulässig einstufte und sie zumindest teilweise für begründet hielt, da die Bundesregierung ihre Schutzpflicht gegenüber den Klägern verletzt habe. In seiner Begründung ist das Gericht allerdings mit keinem Wort auf das Menschenrecht auf Frieden eingegangen. Keines der diesbezüglichen Dokumente wurde zitiert. Stattdessen bezieht sich das Gericht auf Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des GG, also das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Das Gericht befand zwar, man könne der Bundesregierung die von Ramstein ausgehenden Handlungen der USA nicht zuordnen, vertrat aber zugleich die Auffassung, dass aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG eine Schutzpflicht folgt, die wir auch im internationalen Menschenrecht genau so kennen. Es besteht eine Schutzpflicht, auch gegenüber Ausländerinnen und Ausländern, also auch im Ausland, wenn deren grundrechtliche Schutzgüter durch einen anderen Staat von Deutschland aus in völkerrechtswidriger Weise beeinträchtigt werden.

Konkret heißt es:

»Eine Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG trifft die deutsche Staatsgewalt auch gegenüber Ausländern, wenn deren grundrechtliche Schutzgüter durch einen anderen Staat von Deutschland aus in völkerrechtswidriger Weise beeinträchtigt werden. Diese Schutzpflicht wird bereits dann ausgelöst, wenn derartige Beeinträchtigungen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit drohen.«²⁹

»[D]er deutsche Staat [ist] nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG dem Grunde nach verpflichtet, im Ausland lebende

Ausländer davor zu schützen, dass ihr Leben oder ihre körperliche Unversehrtheit vom deutschen Staatsgebiet aus durch einen anderen Staat in völkerrechtswidriger Weise beeinträchtigt werden.«³⁰

Zur Erfüllung dieser Schutzpflicht steht der Bundesregierung nach Ansicht des Gerichts zwar ein weiter Ermessensspielraum zu. Dessen Grenzen seien jedoch überschritten, weil die Bundesregierung von der Völkerrechtskonformität von Einsätzen ausgegangen sei, ohne dies selbst zu bewerten. Dies sei völlig unzulänglich, um das verfassungsrechtliche Schutzziel zu erreichen. Allerdings sei es Sache der Bundesregierung, »auch unter Abwägung mit außen- und verteidigungspolitischen staatlichen Belangen darüber zu entscheiden, welche konkreten Schutzmaßnahmen sie zu ergreifen gedenkt«.³¹

Im Ergebnis ist der deutsche Staat verpflichtet, auch im Ausland lebende Ausländer davor zu schützen, dass sie durch einen anderen Staat in ihren Rechten verletzt werden. Das ist sehr weitreichend. Das OVG Münster hat weiter ausgeführt, dass diese Schutzpflicht jedenfalls in Hinblick auf Verstöße gegen solche völkerrechtlichen Normen, die einen engen Bezug zu den Schutzgütern auf Leben und Gesundheit aufweisen, gilt. Dazu gehören das Verbot willkürlicher Tötungen gemäß Artikel 6 Abs. 1 Satz 3 des Zivilpakts sowie das Verbot des gezielten oder unterschiedslosen Angriffs auf Zivilpersonen und das Unterscheidungsgebot in bewaffneten Konflikten nach dem humanitären Völkerrecht. Das Gewaltverbot nach Art. 2 Ziffer 4 der UN-Charta wurde dagegen nicht herangezogen, da dieses im Fall der Drohnenangriffe wegen der Zustimmung der momentan zumindest von vielen Staaten noch anerkannten Regierung des Jemen nicht einschlägig sei. Das Gericht sah hingegen gewichtige Anhaltspunkte, dass die Drohneneinsätze das Unterscheidungsverbot verletzen, da die USA von einem »globalen Krieg gegen den Terror« ausgehen und Zielpersonen nicht unmittelbar an innerstaatlichen bewaffneten Konflikten beteiligt sind. Zudem sah das Gericht eine Verletzung des Gebots der wirksamen Aufklärung von Todesfällen (Artikel 6 Zivilpakt).

Die Bundesregierung ist gegen das Urteil in Revision gegangen, sodass es nicht rechtskräftig geworden ist und das BVerwG den Fall nun abschließend behalten muss.

Schlussfolgerung

Das OVG Münster hat sich nicht auf das Recht auf Frieden oder auf sonstige internationale Menschenrechte bezogen, aber es hat eine funktionale Äquivalenz geschaffen: Mithilfe der auslandsbezogenen Schutzdimension des Grundrechts auf Leben (Art. 2 II 1 GG) hat es genau das getan, was eine extraterritoriale Wirkung des Menschenrechts auf Frieden sein könnte. Das heißt also, das Gericht trägt mit seiner Rechtsprechung zum Schutz des Rechts auf Frieden bei, ohne dogmatisch

²⁶ BVerwGE 154, 328.

²⁷ VG Köln, Urteil vom 27.05.2015, Az. 3 K 5625/14.

²⁸ OVG Münster, Urteil vom 19.03.2019, AZ. 4 A 1361/15

²⁹ OVG Münster (o. Fn. 18), Rn. 182.

³⁰ OVG Münster (o. Fn. 18), Rn. 210.

³¹ OVG Münster (o. Fn. 18), Leitsatz Nr. 13.

hierauf abstellen zu müssen. Und das ist jetzt vielleicht die überraschende Erkenntnis: vielleicht gelingt eine Weiterentwicklung des Rechts auf Frieden auch, wenn es gar nicht ausdrücklich anerkannt oder als solches benannt wird. Bei der politischen Bewertung der Handlung der Bundesregierung kann das Recht auf Frieden als normativer und rechtspolitischer Maßstab natürlich herangezogen werden. Wenn es aber um die konkrete juristische Arbeit geht, werden wir uns jedoch stärker auf die auslandsbezogenen Schutzdimensionen der Grundrechte der Bundesregierung als juristischer Maßstab für die Bewertung außenpolitischer Handlungen der Bundesregierung beziehen müssen. Und hier ist – das ist ja im Moment in der deutschen Menschenrechtsarbeit gerade auch sehr en vogue – das Stichwort strategische Prozessführung zu nennen. Letztlich

ist auch die Klage der Jemenit*Innen ein Stück weit so einzuordnen und ich glaube, dass durchaus etwas zu gewinnen ist, wenn man gerade mit dieser Fokussierung auf friedenspolitische Aspekte vorgeht.

Prof. Dr. Markus Krajewski ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Prof. Krajewski ist einer der Programmdirektoren des Masterstudiengang Human Rights an der FAU und Sprecher des Interdisziplinären Zentrums Centre for Human Rights Erlangen-Nürnberg (CHREN). Er ist Vorsitzender des Kuratoriums des Deutschen Instituts für Menschenrechte und Generalsekretär der Deutschen Vereinigung für Internationales Recht (DVIR, Deutsche Sektion der International Law Association).

Das Menschenrecht auf Frieden durchsetzen, Atomwaffen abschaffen!

Kathrin Vogler, MdB

Seit die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 19. Dezember 2016 die Resolution zum Menschenrecht auf Frieden verabschiedet hat, ist in die Diskussion um dieses wichtige Thema eine neue Dynamik gekommen. In der Resolution heißt es:

»Jeder hat das Recht auf den Genuss von Frieden unter Bedingungen, in denen alle Menschenrechte gefördert und geschützt werden und die Entwicklung voll verwirklicht wird.« (Artikel 1)

Die UN-Mitgliedsstaaten, die Vereinten Nationen selbst und ihre Unterorganisationen werden in der Resolution aufgefordert, die Erklärung umzusetzen.

Auch wenn diese Resolution völkerrechtlich nicht bindend ist, lässt sich kaum bestreiten, dass es für Menschen in Kriegssituationen nicht möglich ist, ihre Menschenrechte vollumfänglich wahrzunehmen. Frieden ist also eine notwendige Bedingung für die Verwirklichung der Menschenrechte. Schon die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte betont diesen Zusammenhang. In Artikel 28 wird festgestellt: »Jeder hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.«

Dass auch die Gegner des Menschenrechts auf Frieden diesen Zusammenhang verstanden haben, belegt eine Anekdote, über die Dr. David Adams berichtet. Adams ist der ehemalige Direktor der UNESCO-Abteilung für das Internationale Jahr der Kultur des Friedens, das die Generalversammlung der Vereinten Nationen für das Jahr 2000 ausgerufen hatte. Er schreibt:

»Bei den Vereinten Nationen gab es im Jahr 1999 einen bemerkenswerten Moment, als der Entwurf einer Resolution zur Kultur der Friedens, den wir bei der UNESCO vorbereitet hatten, in informellen Sitzungen behandelt wurde. Im ursprünglichen Entwurf war ein ‚Menschenrecht auf Frieden‘ erwähnt worden. Laut den Notizen der UNESCO-Beobachterin sagte der US-Delegierte, dass der Frieden nicht in die Kategorie des Menschenrechts erhoben werden sollte, da es sonst sehr schwierig sein würde, einen Krieg zu beginnen‘. Die Beobachterin war so erstaunt, dass sie den US-Delegierten bat, seine Bemerkung zu wiederholen. ‚Ja‘, sagte er, ‚der Frieden sollte nicht in die Kategorie des Menschenrechts erhoben werden, sonst wird es sehr schwierig sein, einen Krieg zu beginnen.‘«

Das Menschenrecht auf Frieden steht im Widerspruch nicht nur zur Kriegsführung, sondern auch schon zur Kriegsvorbereitung und damit auch zur Aufrüstung, die ein Baustein der Kriegsvorbereitung ist, und zwar aus zweierlei Gründen:

Die Mittel, die für Aufrüstung ausgegeben werden, sind verloren für Investitionen zur Verbesserung der

menschlichen Lebensbedingungen und zur Förderung der Menschenrechte. Außerdem steigt mit der Aufrüstung die Gefahr, dass diese Waffen eingesetzt werden und ihnen unschuldige Menschen zum Opfer fallen, die so auf fundamentalste Weise ihrer Menschenrechte beraubt werden.

Betrachtet man die atomare Aufrüstung aus dieser Perspektive, so war es mehr als überfällig, dass die Vereinten Nationen am 7. Juli 2017 die Produktion, den Besitz, die Weitergabe und natürlich den Einsatz von Atomwaffen ebenso wie die »atomare Abschreckung« für völkerrechtswidrig erklärt haben und einen Vertrag verabschiedeten, der Atomwaffen verbietet. Der Atomwaffenverbotsvertrag tritt in Kraft, wenn ihn mindestens 50 Staaten ratifiziert haben. Aktuell haben 70 Staaten den Vertrag unterzeichnet, 25 haben ihn bereits ratifiziert.

Aber noch immer lagern in den Arsenalen der Atomwaffenmächte fast 15.000 Atomsprengköpfe. 100 davon, eingesetzt in einem regionalen Atomkrieg zwischen Indien und Pakistan, würden reichen, um die Nordhalbkugel in einen jahrzehntelangen nuklearen Winter zu stürzen, in dem sich der Himmel verdunkeln und die Temperatur abstürzen würde, so dass die Ernten verderben, das Vieh verenden und bis zu zwei Milliarden Menschen verhungern würden.

Schon die Erklärung über das Recht der Völker auf Frieden, die die Generalversammlung der Vereinten Nationen 1984 beschlossen hat, benennt diesen Zusammenhang klar: Die Generalversammlung der Vereinten Nationen sei »sich dessen bewusst, dass im Atomzeitalter die Herbeiführung eines dauerhaften Friedens auf der Erde die wichtigste Voraussetzung für die Erhaltung der menschlichen Kultur und für das Überleben der Menschheit darstellt«. Weiter wird »betont, dass die Staaten zur Gewährleistung der Ausübung dieses Rechts der Völker auf Frieden eine Politik betreiben müssen, die auf die Beseitigung der Kriegsgefahr, insbesondere der Gefahr eines Atomkriegs [...] ausgerichtet ist«.

Atomare Abrüstung als Überlebensfrage der Menschheit: Die Politik der Bundesregierung geht in die genau entgegengesetzte Richtung.

Die Bundeswehr übt täglich den Atomkrieg!

Die Bundesregierung ist nicht nur über ihre NATO-Mitgliedschaft an der US-amerikanischen Atomkriegsplanung beteiligt, sondern auch über die im rheinland-pfälzischen Büchel stationierten amerikanischen Atombomben. Auf dem Fliegerhorst Büchel trainieren Bundeswehrsoldaten den Abwurf amerikanischer Atombomben von Bundeswehr-Tornados aus. Im Einsatzfall würden also deutsche Soldaten mit deutschen Kampflugzeugen Atombomben abwerfen. Ein klarer Verstoß gegen den Nichtweiterver-

breitungsvertrag, in dem sich die Atomkräfte verpflichten, keine Atomwaffen an andere Staaten weiterzugeben. In der NATO soll diese »atomare Teilhabe« genannte Praxis aber den Zusammenhalt stärken. Die derzeitige »Modernisierung« der vermutlich 20 Atombomben vom Typ B61-3 und -4 auf den neuen Typ B61-12 ist in Wahrheit eine atomare Aufrüstung, denn die neue Generation der Bomben wird nicht einfach nur abgeworfen, sondern kann als präzisionsgelenkte Bombe viel genauer auf ein Ziel gesteuert werden. Diese Modernisierung ist ein Baustein eines größeren Projekts: Die Vereinigten Staaten von Amerika wollen in den nächsten 30 Jahren insgesamt über eine Billion US-Dollar in die Modernisierung ihres Atomwaffenarsenals investieren. Eine Billion Dollar, eine für uns alle unvorstellbare Summe. Eine Ein-Dollar-Banknote hat eine Seitenlänge von 155 Millimetern. Wenn wir eine Billion Ein-Dollarscheine aneinander legen würden, dann erhielten wir eine Strecke von hier bis zur Sonne. Ein Airbus A380 bräuchte bei Höchstgeschwindigkeit für diese Strecke nahezu 20 Jahre.

Auch die deutschen Steuerzahler werden die Modernisierung der US-Atomwaffen mitfinanzieren: wenn die Tornados, die bisher die Atombomben tragen, durch neue Kampfflugzeuge ersetzt werden. In der Debatte sind der Eurofighter und die US-amerikanische F-35 zu einem Stückpreis von jeweils zwischen 80 und 100 Millionen Euro.

Zwar behauptet die NATO gerne, ihre Atomwaffen dienen nur der Abschreckung, ihre Nuklearstrategie sieht aber immer noch den Ersteinsatz von Atomwaffen vor. Das ist auch logisch, denn Waffensysteme entfalten nur dann eine glaubhafte Abschreckungswirkung, wenn man in der Lage und willens ist, die Systeme auch jederzeit einzusetzen. Die deutschen Soldaten in Büchel proben also täglich den »Massenmord an unschuldigen Zivilisten«, wie der ICAN-Aktivist Felix Werdermann in einem Kommentar für die Wochenzeitschrift Freitag schrieb.

Nach dem INF-Vertrag droht ein neues atomares Wettrüsten

Am ersten Februar 2019 hat US-Präsident Donald Trump den INF-Vertrag gekündigt, der die Stationierung von nuklearen Mittelstreckenraketen in Europa seit 1987 verboten hat. Kurze Zeit später hat Wladimir Putin nachgezogen. Schon seit Jahren warfen sich die Vertragspartner gegenseitig den Bruch des Vertrags vor. Überprüfbare Beweise dafür gab es weder auf der einen, noch auf der anderen Seite, vor allem aber gab es keinerlei Bemühungen, die Karten auf den Tisch zu legen und die eigenen Systeme überprüfen zu lassen. Seit dem 1. August 2019 dürfen also wieder nukleare Mittelstreckenraketen in Europa stationiert werden. Ein neues, möglicherweise atomares, Wettrüsten droht.

Mittelstreckenraketen sind in den 80er Jahren deshalb als erstes abgerüstet worden, weil sie besonders gefährlich sind. Solche Raketen, mit einer Reichweite zwischen 500 und 5000 Kilometern, verkürzen die Vorwarnzeit bei einem Atomschlag und erhöhen damit die Gefahr eines Atomkriegs aus Versehen. Im Jahr 1986

war es schon einmal nur der Befehlsverweigerung eines sowjetischen Offiziers zu verdanken, dass nach einem Fehlalarm keine Atomraketen über den beiden Teilen Deutschlands herabgeregnet sind. Damals betrug die Vorwarnzeit noch etwa sechs Minuten. Inzwischen ist die Technik dreißig Jahre vorangeschritten - heute läge die Vorwarnzeit bei unter *zwei Minuten*.

Das Menschenrecht auf Frieden in einer atomwaffenfreien Welt

Die UN-Mitgliedsstaaten, die für das Menschenrecht auf Frieden werben, verknüpfen ihr Engagement international mit der Idee einer »Kultur des Friedens«. Hier können sich alle zivilgesellschaftlichen Ebenen aktiv für Frieden und atomare Abrüstung einsetzen, in der Kommunalpolitik ebenso wie in der staatlichen Außenpolitik. Die »Mayors for Peace«, Bürgermeister in Städten und Gemeinden, die sich weltweit für Frieden und gegen Atomwaffen engagieren, sind in diesem Sinne vernetzt. Und jetzt gehört auch die Forderung nach dem Beitritt zum UN-Atomwaffenverbotsvertrag in diesen Kontext.

Wie ist die Situation in Deutschland? »Ziel unserer Politik ist eine nuklearwaffenfreie Welt.« So haben es CDU, CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag festgehalten. Dieser Satz ist leider das Papier nicht wert, auf das er gedruckt wurde. Wäre das ernst gemeint, dann wäre Deutschland dem UN-Vertrag für ein Atomwaffenverbot beigetreten und hätte ihn nicht nach Kräften zu sabotieren versucht.

Was können wir also tun, um dieses Versagen der Bundesregierung nicht länger hinzunehmen? Zahlreiche Städte, unter ihnen Köln, Bremen und Berlin, aber auch kleinere Gemeinden, haben bereits den ICAN-Städteappell unterzeichnet. Er lautet: »Unsere Stadt/unsere Gemeinde ist zutiefst besorgt über die immense Bedrohung, die Atomwaffen für Städte und Gemeinden auf der ganzen Welt darstellt. Wir sind fest überzeugt, dass unsere Einwohner und Einwohnerinnen das Recht auf ein Leben frei von dieser Bedrohung haben. Jeder Einsatz von Atomwaffen, ob vorsätzlich oder versehentlich, würde katastrophale, weitreichende und lang anhaltende Folgen für Mensch und Umwelt nach sich ziehen. Daher begrüßen wir den von den Vereinten Nationen verabschiedeten Vertrag zum Verbot von Atomwaffen 2017 und fordern die Bundesregierung zu deren Beitritt auf.«

Wir werben dafür, dass sich noch mehr Städte diesem Appell anschließen und daraus auch Konsequenzen ziehen. In Berlin zum Beispiel werden alle Investitionen der Stadt jetzt daraufhin überprüft, ob sie Klimakiller oder Atomwaffen fördern. Der Finanzsenator hat eigens einen Index entwickelt, der nur Papiere enthält, die nicht in solche Unternehmen investieren. Das schottische Parlament hat entschieden, dass der staatliche Pensionsfonds alle Anlagen, die zum Bau von Atomwaffen beitragen, durch ökologisch und friedenspolitisch unschädliche Anlageformen ersetzt.

Kathrin Vogler ist seit 2009 Bundestagsabgeordnete für DIE LINKE und friedenspolitische Sprecherin ihrer Fraktion.

Menschenrecht auf Frieden Chancen und Risiken für einen linken Internationalismus von unten

Ingar Solty

1. Grundsätzliche Probleme und Widersprüche menschenrechtbasierter Politik aus einer linken Perspektive

Die Frage, ob und inwiefern Frieden als ein Menschenrecht eine schlagkräftige Forderung für die Linke in Deutschland ist, hängt im allgemeinen von der allgemeinen Bewertung rechtsbasierter Politik ab und im konkreten vom Rechtsstatus der diesbezüglichen UN-Resolution und der Santiago-Erklärung. Zunächst einmal ist festzuhalten, dass sie keine Staatsverpflichtung mit sich bringen. Hinzu kommt, dass rechtsbasierte Politik immer von einer individuellen Einklagbarkeit von sozialen und Bürgerrechten ausgeht. Auch dies ist im Fall des Menschenrechts auf Frieden nicht gegeben. Verpflichtend vereinbart wurde von den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen lediglich die Förderung von Friedensinstitutionen. Dies ist nicht nichts, wenn man sich vor Augen führt, dass seit mehr als zwei Jahrzehnten in der internationalen Politik die Logik des Militärischen gilt, Militärausgaben und Entwicklungspolitikausgaben in der Bundesrepublik entkoppelt worden sind und die gegenwärtige Politik sich in einem globalen Rüstungswettkampf und einem neuen Kalten Krieg befindet (mit den Staaten des »Westens«/der NATO an vorderster Front) – ein Kalter Krieg, der in Osteuropa oder im Westpazifik in einen heißen um zuschlagen droht.

Eine gewisse linke Skepsis ist dennoch des Weiteren angebracht angesichts der Tatsache, dass individualisierte Menschenrechte Teil einer moralisierenden Außenpolitik sind. Lange Zeit galten in der internationalen Friedenspolitik das Prinzip der Selbstbestimmung der Völker und das Prinzip der Nichtintervention. Das bedeutet nicht, dass man die inneren Verhältnisse von Staaten – des eigenen und auswärtiger – unkritisch betrachtet. Es bedeutet, dass der Kampf um soziale und Bürgerrechte jeweils national geführt wird und von denjenigen, die um die gleichen Rechte kämpfen, zivilgesellschaftlich solidarisch unterstützt wird. Dies war historisch in der Arbeiter_Innenbewegung immer das Prinzip des proletarischen Internationalismus, der internationale Solidarität nicht über den Umweg des Staates organisierte – noch dazu eines Staates, zu dem man in Opposition steht.

In einer moralisierenden Außenpolitik dagegen, in der Staaten Aussagen über die Einhaltung oder Nichteinhaltung von Menschenrechten in anderen Nationalstaaten Urteile fällen, ergeben sich zwangsläufig moralische Dilemmata: Verletzt ein Staat etwa Menschenrechte wie beispielsweise das auf sexuelle Selbstbestimmung, indem er etwa LGBTQI-Personen verfolgt, dann ist prinzipiell und logisch mit diesem Staat etwa keine Zusammenarbeit möglich. Der Staat wird zum moralisch inakzeptablen Gegner. Ein solcher ist kein Verhandlungs-

partner. Damit sind aber auch seine an sich legitimen Sicherheitsinteressen plötzlich illegitim. Die innere Logik der Beurteilung von internationaler Politik gemäß der Moral der Menschenrechte zwingt letztlich zum Interventionismus. Wo ein Staat die Menschenrechte nicht einhält, beginnt zumindest logisch die Notwendigkeit des Regime Change, wenn nicht gar die der Schutzverantwortung (responsibility to protect). Dies ist – aus friedenspolitischer Perspektive – also ein gefährliches Spiel. Es bedeutet auch, dass Menschenrechte zum Faustpfand der starken Staaten werden (können). Denn mit derselben Argumentation könnten sich – wäre internationale Politik nicht so vermachtet wie sie ist – Staaten das Recht herausnehmen, in den USA auf Regime Change zu setzen, weil die USA weiterhin die Todesstrafe ausüben oder völkerrechtswidrig extralegale Tötungen in ihrem Drohnenkrieg durchführen. Oder was ist eigentlich mit der Bundesrepublik Deutschland, die unter UN-Beobachtung steht, weil sie Minderjährige als Bundeswehrsoldaten rekrutiert? Die Widersprüchlichkeit des individuellen Menschenrechts auf Frieden steht darum im Verhältnis zum kollektiven Recht auf Frieden, das im Prinzip der Nichteinmischung und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker niedergelegt ist. Dies gilt es politisch zu beachten.

Eine weitere Schlüsselfrage in der Diskussion ist, wie das Menschenrecht auf Frieden im Verhältnis zum Völkerrecht gedacht werden kann. Die Frage ist: Bestünde denn, wenn man sich an einer Staatenpflicht orientiert, überhaupt eine extraterritoriale Bedeutung? Dies ist unklar. Aber ein links gewendetes Menschenrecht auf Frieden könnte, wie Prof. Krajewski in dieser Broschüre argumentiert, beispielsweise Klagen gegen den US-Drohnenkrieg von der bundesdeutschen Militärbasis Ramstein denkbar machen. Oder auch Klagen gegen deutsche Rüstungsexporte.

Wie sieht es indes mit dem Menschenrecht auf Frieden in einer Binnenperspektive aus? Einer der berühmtesten Sätze von Jean-Jacques Rousseau lautet: »Der Mensch ist frei geboren und überall liegt er in Ketten«. Überspitzt formuliert könnte man ihn für heute aktualisieren: Der Mensch hat überall Rechte, aber nirgendwo zählen sie etwas. Alle Menschen, insbesondere die persönlich Betroffenen, wissen, dass die Hartz-Gesetze die rechtsbasierte Arbeitslosenversicherung in ein protofeudales Almosensystem verwandelt haben und im Widerspruch stehen zum Artikel 1 des deutschen Grundgesetzes, weil es von gesellschaftlicher Teilhabe ausschließt und mit einem entwürdigenden Sanktionierungssystem einhergeht. Aber das Rechtssystem ist nicht nur Ausdruck von gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen der Klassen, sondern auch Auslegungssache. Artikel 1 GG existiert und Hartz IV existiert auch.

Freilich: Rechte sind auch aus linker Perspektive nicht unbedeutend. »Zwischen dem Starken und dem Schwachen, zwischen dem Reichen und dem Armen, zwischen

dem Herrn und dem Diener«, lautet ein berühmter Satz des französischen Theologen Jean Baptiste Henri Lacordaire, »ist es die Freiheit, die unterdrückt, und das Gesetz, das befreit.« Die heutigen Diskussionen zur Rekommunalisierung der großen Immobilienkonzerne wären nicht möglich ohne den »historischen Kompromiss« zwischen Kapital und Arbeit, der in der Offenheit des Grundgesetzes in Sachen Wirtschaftsverfassung einhergeht, die – wie der Marburger Verfassungsrechtler und Politikwissenschaftler Wolfgang Abendroth gezeigt hat – einen verfassungsgemäßen Übergang zu einer sozialistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zulässt. Es war aus diesem Grund, dass die FDP so nachdrücklich die Abschaffung von GG Art. 15 forderte, also des sogenannten Enteignungsparagrafen, der es dem Gesetzgeber erlaubt, Sozialisierungsmaßnahmen im Interesse des Gemeinwohls durchzuführen. Aber die Frage bleibt: Sind Rechte einklagbar und, wenn nicht, so wie im Fall des Menschenrechts auf Frieden, wer führt sie eigentlich im Munde und gegen wen: Führen sie Bewegungen in Deutschland im Munde gegen den deutschen Staat beziehungsweise seine Regierung? Führt sie ein starker Staat wie der deutsche Staat im Munde und richtet sich damit gegen andere, schwächere Staaten? Was ist die Richtung des Rechtsdiskurses: Ist sie inwärts oder auswärts, also national oder extraterritorial? Und falls sie nach außen gerichtet ist, wer wird adressiert: soziale Bewegungen, linke Oppositionsparteien oder Staatsregierungen?

Im Hinblick auf die Inwärts/auswärts-Richtung stellen sich weitere Fragen: Zielt die Anrufung eines Menschenrechts auf Frieden beispielsweise darauf, die Bevölkerungen in schwachen Staaten vor den (ebenfalls menschenrechtlich begründeten) Kriegen der starken Staaten zu schützen? Lässt sich die Anrufung eines Menschenrechts auf Frieden an Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit knüpfen, die die Voraussetzung für einen Frieden sind, der – nach Johan Galtung – den Namen verdient, der »positiv« ist und nicht nur »negativ« im Sinne einer zeitweiligen Abwesenheit von Krieg bei gleichzeitiger Perpetuierung der Ursachen des gewaltsamen Konflikts?

Das Problem ist, dass nach der Auffassung des »Westens« Friedensverstöße nur außerhalb des »Westens« passieren und tatsächlich – weil die USA, aber auch China und Russland – das »Römische Statut«, die 1998 verabschiedete und von 122 Staaten ratifizierte Vertragsgrundlage des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH), nicht unterzeichnet haben – auch nur im globalen Süden vom IStGH strafverfolgt werden. So sind etwa im aktuellen »Global Peace Index« Kuba (Rang 91 von 163 Staaten) China (Rang 110), Venezuela (Rang 144) und fast ganz unten angesiedelt.³² Somit wird Recht jedoch zum Spielball einer moralischen Politik: Wenn »positiver Frieden« soziale Gerechtigkeit und die Entwicklung ihrer sozialen Indikatoren impliziert, dann könnte China, wo in den letzten vier Jahrzehnten Hunderte Millionen von Menschen aus der Armut in die

heute größte »Mittelklasse« der Welt gehoben wurden, den USA und der EU Verstöße gegen das Menschenrecht auf (positiven) Frieden vorwerfen, insofern hier in den letzten vier Jahrzehnten die soziale Ungleichheit stetig gewachsen ist und Millionen von Menschen soziale Abstiegs- und Prekarisierungserfahrungen gemacht haben. Und ebenso gut könnte Kuba, wäre es nicht ein kleiner, schwacher Staat, aggressiv gegen die USA auftreten, da Kuba über eine universelle, öffentliche Gesundheitsversorgung auf einem höheren Niveau verfügt, die Gesundheit nicht vom Geldbeutel abhängig macht – und das, obwohl Kuba ein Entwicklungsland sind und die USA weiterhin die größte Wirtschaftsnation der Welt. Kurzum, rechtsbasierte Politik ist eine Frage von individueller Einklagbarkeit, kollektivem Recht und als Moral verkappte Macht, die stets reflektiert werden muss.

Hinzu kommt schließlich, dass es bis heute keinen Weltstaat gibt, in dem sich auch subalterne Kräfte mitverdichten. Die Rolle des »Weltpolizisten« spielen die USA und die mit ihnen verbündeten, starken Staaten, die im Namen der Menschenrechte seit dem Ende des Kalten Krieges Kriege mit massivsten Menschenrechtsverletzungen durchgeführt haben. Deren Staatsführer mussten und müssen sich niemals vor dem Internationalen Strafgerichtshof oder einer anderen Institution verantworten, weil eben hier die Grenzen des Rechts liegen.

2. Das »Menschenrecht auf Frieden« als Angelpunkt linker Bewegungspolitik?

Eingedenk dieser Grenzen ist die Diskussion über rechtsbasierte Politik im Allgemeinen und das Menschenrecht auf Frieden jedoch nicht müßig, im Gegenteil. Auch die Rosa-Luxemburg-Stiftung operiert in ihrer gesamten internationalen Arbeit mit der Klammer eines Rechtsbegriffs – dem der »globalen sozialen Rechte« – und das obwohl auch diese selten kodifiziert sind oder individuell oder kollektiv einklagbar. Dies ist indes kein Widerspruch, denn Rechte als universelle oder universalisierbare Anrufungsoptionen sind für Bewegungen von unten entscheidend. Überhaupt bestand die Stärke der sozialistischen Linken immer in ihrer Fähigkeit, länderübergreifend universelle Forderungen aufzustellen, die in jedem Land Plausibilität erheischen mochten. Die Frage ist also: (Wie) Lassen sich die Santiago-Erklärung und die UN-Resolution (2016) von Antikriegs- und Friedensbewegungen und linken Parteien, die mit ihnen verbunden und verbündet sind, nutzen? Kann das Menschenrecht auf Frieden dazu dienen, die Bevölkerungen schwacher Staaten vor Menschenrechtsverletzungen durch starke Staaten schützen? Und kann die Forderung ganz allgemein die Friedens- und Antikriegsbewegungen weltweit stärken und die Linke/DIE LINKE zu ihrer Stärkung beitragen? Ist dies womöglich der Grund, warum die Bundesregierung und der »Westen« in den Vereinten Nationen als Erstes dagegen stimmten?

Entscheidend wäre, dass das Menschenrecht auf Frieden nach innen und bottom-up gerichtet ist und nicht nach außen beziehungsweise nur in einer spezifischen

³² Vgl. <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/07/GPI-2019web.pdf>

Form. In diesem Fall könnte das Drängen auf die Verankerung von positiven Friedensrechten wie (1.) Bildung, (2.) eine sichere und gesunde Umwelt, (3.) Abrüstung und (4.) Entwicklung in der heutigen Situation der Schwäche der Antikriegs- und Friedensbewegungen ein sinnvolles Vehikel sein. Der positive Frieden setzt, wie gesagt, soziale Gerechtigkeit voraus, weil nur sie verhindern kann, dass sich (gesellschaftliche Verteilungs-) Konflikte gewaltförmig zuspitzen und in diesem Prozess häufig dann ethnisieren und/oder konfessionalisieren. Wir wissen heute, dass Krieg die Fluchtursache Nr. 1 ist. Die überwältigende Mehrzahl der heute fliehenden Menschen stammt aus drei Ländern, in denen der »Westen« kriegerisch mehr oder weniger stark und mit eigenen Interessen involviert ist: Syrien, Afghanistan und (Süd-)Sudan. Diese Erkenntnis macht indes in emanzipatorischer Hinsicht nur Sinn, wenn man identifiziert, welche Politik eigentlich einen Zustand des Friedens in einen Zustand des gewaltförmigen Konflikts überführt, der dann häufig – wie in Syrien seit 2011 geschehen – einen Stellvertreterkrieg (und anschließenden Stellvertreter-Wiederaufbau und Stellvertreter-Übergangsgerechtigkeit) nach sich zieht. Die Hauptfluchtursache ist Krieg, aber die Hauptkriegsursache ist die Politik des sogenannten »Freihandels«, d.h. die seit den Schuldenkrisen im globalen Süden i.d.R. schuldenimperialistisch erzwungenen, sogenannten »Marktöffnungen«, die die hundertmillionenfache Proletarisierung von Klein- und Subsistenzbauern im globalen Süden zur Folge hatte und – im Rahmen etwa der von der Bundesregierung federführend betriebenen Economic Partnership Agreements (EPAs) und des »Compact with Africa« (CWA) – weiterhin hat. Friedenspolitik muss diesen Konnex zwischen Außenwirtschafts- und Handelspolitik und Konfliktursachen zusammendenken und kann auf diese Weise auch in außenpolitischen Fragen wieder Handlungsfähigkeit erlangen, insofern die westliche Außenpolitik der letzten Jahre im Grunde die von »brandstiftenden Feuerlöschern« ist, die mit ihrer Außenwirtschaftspolitik im Interesse der transnationalen Konzerne erst die Brände legt, die sie dann in der Logik des Militärischen und mit fast immer desaströsen Ergebnissen (wie der Zerstörung des Irak und des Aufstiegs von ISIS) zu löschen versucht.

Die Forderung eines Menschenrechts auf Frieden könnte nun dazu dienen, diesen Konnex zwischen Handels- und Friedenspolitik nicht abreißen zu lassen und mit ihr in den laufenden globalen Rüstungswettlauf zu intervenieren und der Logik des Militärischen etwas entgegenzusetzen, was letztlich der Stärkung von Entwicklungszusammenarbeit als Mittel der Konfliktprävention dient (etwa hinsichtlich der Forderungen nach einem globalen Green New Deal oder wenigstens einem Marshall-Plan für den arabischen Raum im Rahmen einer Politik, die tatsächlich Konflikt- und Fluchtursachen bekämpft und es nicht nur behauptet). Das universell plausible »Menschenrecht auf Frieden« – wirklich ernstgenommen – hätte zweifellos weitreichende Konsequenzen (1.) für die deutsche Rüstungspolitik (inklusive dem außenpolitischen Tabubruch der Großen Koalition, Waffen bewusst und gezielt in Kriegsgebiete und an aktive Kriegsteilnehmer zu liefern) und (2.) die

Außenwirtschaftspolitik der EU (EPAs, CWA, etc.). Das »Menschenrecht auf Frieden« stünde damit in etwa zu dem ebenfalls nicht kodifizierten, aber forderbaren »Right (not) to migrate« und seiner weitreichenden Konsequenzen, die faktisch in der Absage an eine marktgetriebene Gesellschaftsentwicklung nach sich ziehen müsste und für die mithilfe dieses Rechts geworben werden kann und wird.³³

Zu prüfen wäre also, inwieweit das »Menschenrecht auf Frieden« nach außen als Forderung taugt, der neuen deutschen Außenpolitik in ihrer imperial-realistischen Neuausrichtung³⁴ und dem EU-Freihandelsimperialismus etwas entgegenzusetzen, und nach innen, um die Friedensbewegung in Deutschland zu stärken und aus ihren Dilemmata zu verhelfen. Tatsache ist, dass die alleinigen Forderungen nach der Beendigung der deutschen Auslandseinsätze und für ein Rüstungssexportverbot als friedenspolitische Forderungen nicht ausreichen. Sie sind aufgrund ihrer weiterhin hohen Akzeptanz in der Bevölkerung und ihrer praktisch, wenngleich – angesichts der herrschenden Kräfteverhältnisse im Parlament – auch nicht politisch, leichten Umsetzbarkeit sinnvoll, aber müssten ergänzt werden mit (1.) einem Abrüstungsgebot, denn was produziert wird, wird auch immer exportiert und am Ende militärisch eingesetzt, (2.) einer neuen Sicherheitsarchitektur unter Einschluss Russlands, die auf das Ziel Abrüstung festgelegt wird und an klassische friedenspolitische Kooperationsinstitutionen wie den Europäischen Rat und die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa anschließt, und (3.) an eine sozialökologische Transformation, die die Auseinandersetzungen um die Rüstung (also den Antimilitarismus) mit den Auseinandersetzungen um Infrastrukturkrise, soziale Frage und Klimawandel (Antiausteritätspolitik und Social Green New Deal) verbindet. In diesem Sinne könnte an die letzte UN-Erklärung von 1984 gegen den damaligen Second Cold War, der die »Ostpolitik« beendete, als Orientierungsgrundlage für eine solche Verschiebung von Aufrüstung und zugespitzter internationaler Rivalität in Richtung internationaler Kooperation in Sachen globale soziale Frage und Abwendung der Klimakatastrophe dienen.

Für die Wiederbelebung einer emanzipatorischen Friedensbewegung, in der die Linke/DIE LINKE ein tragender Teil ist, wäre eine solche Verknüpfung in jedem Fall ein Versprechen: Denn die Krise der Friedensbewegung und eine Eskalation der Bedrohungsrhetorik lässt sich nicht voluntaristisch überwinden. Friedensbewegungen erstarken infolge von verschiedensten Indikatoren der persönlichen Betroffenheit und die letzten Kriege haben die persönliche Betroffenheit schwinden lassen. Hintergrund für diese Entwicklungen sind etwa (1.) die demografisch bedingt schwindende Erinnerung an den Zweiten Weltkrieg, (2.) die tendenzielle Verschiebung der Kriegsachse von der West-Ost- zur Nord-Süd-Achse

³³ Vgl. hierzu ausführlich Ingar Solty, »Solidarität und Heimat«, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 8/2018, S.97–103.

³⁴ Vgl. hierzu näher Ingar Solty, Exportweltmeister in Fluchtursachen: Die neue deutsche Außenpolitik, die Krise und linke Alternativen, Studie der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin 2016.

und die Nichterkennbarkeit des internationalen Terrorismus als Teil einer asymmetrischen Kriegsführung in den asymmetrischen Kriegen des »Westens« oder (3.) der Übergang von Wehrpflichts- zu Berufsarmeen. Mit anderen Worten: Die Angst, selber oder durch Familienangehörige von Krieg betroffen zu sein, ist geschwunden. Die plausibelste Betroffenheit besteht heute hinsichtlich der indirekten Konsequenzen des globalen Rüstungswettlaufs, d.h. die Bindung von vielen gesellschaftlichen Ressourcen, die in Schulen, Hochschulen, Krankenhäusern, Pflegeeinrichtungen, dem ÖPNV und der sozialen Absicherung fehlen, in dramatisch wachsenden Militärausgaben, die als Rüstungsexporte dann gewaltige Folgekosten nach sich ziehen: Krieg, Flucht usw. usf.

Die Friedensbewegung ist vor dem Hintergrund ihrer strukturellen Schwäche jedenfalls gezwungen, die Verknüpfungen zu anderen gesellschaftlichen Konfliktlinien und Bewegungen zu suchen, um das Friedensthema und seine wachsende Bedeutung gesamtgesellschaftlich wieder stärker im Bewusstsein und politischen Handeln der Menschen zu verankern. Das »Menschenrecht auf Frieden« und seine konkrete, materielle Umsetzung könnte in diesem Sinne als politische Forderung zur Bewerkstelligung dieser Aufgabe dienen.

Ingar Solty ist Referent für Außen-, Friedens- und Sicherheitspolitik am Institut für Gesellschaftsanalyse der Rosa-Luxemburg-Stiftung.

www.linksfraktion.de