

Gibt es Menschenrechte ohne Bürgerschaft?

Andreas Niederberger

Inhaltsübersicht

- I. Menschenrechte ohne Bürgerschaft: Samuel Moyns These
- II. Was sind Menschenrechte? Einige Vorüberlegungen zur genaueren Bestimmung ihres Gegenstands und Zwecks
- III. Sind die Menschenrechte logisch-begrifflich mit Bürgerschaft verbunden?
- IV. Verweist die Umsetzung von Menschenrechten unter den aktuellen Verhältnissen auf Bürgerschaft?

I. Menschenrechte ohne Bürgerschaft: Samuel Moyns These

Der amerikanische Historiker *Samuel Moyn* beginnt seine vielbeachtete Studie *The Last Utopia. Human Rights in History* mit der folgenden These:

“The conceptual foundation of rights even before the Universal Declaration may have been natural or even ‚human‘ for some thinkers [...]. But even then it was universally agreed that those rights were to be achieved through the construction of spaces of citizenship in which rights were accorded and protected. [...] In contrast, human rights after 1945 established no comparable citizenship space, certainly not at the time of their invention – and perhaps not since. If so, the central event in human rights history is the recasting of rights as entitlements that might contradict the sovereign nation-state from above and outside rather than serve as its foundation.”¹

Diese These wiederholt nicht nur die unterdessen schon fast triviale Einsicht, dass Menschenrechte gebraucht werden können und dürfen, um zu ihrem Schutz in die

Souveränität von Staaten einzugreifen.² *Moyns* These hat vielmehr mindestens drei (weitere) Dimensionen, in denen er die Rights of man oder Droits de l’homme des 16. bis 19. Jahrhunderts mit ihrer Bindung an Bürgerschaft gegenüber den Menschenrechten des 20. Jahrhunderts kontrastiert:³

Moyn hält erstens fest, dass die Rights of man begrifflich an die Frage der Grundlagen legitimer staatlicher Herrschaft gebunden sind, während dies für die Menschenrechte, wie sie in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entwickelt und verstanden werden, nicht gilt. Der frühere Rechte-Diskurs beschäftigt sich mit dem Problem, worauf rechtfertigbare Herrschaft aufruft und wie Herrschaft verfasst sein muss, damit sie diese Grundlagen bewahrt und nicht verletzt. Herrschaft wird so als Resultat oder Realisierungsgestalt der (natürlichen) Rechte von „Menschen“ begriffen, die die Konstruktionsgrundlage legitimer politischer Instanzen und Strukturen bieten. In diesem Kontext muss Herrschaft zugleich eine bestimmte Form annehmen, um diesem Ursprung gerecht zu werden und die Grundlagen ihrer Legitimität nicht zu unterminieren. Die Vorstellung ist dabei allerdings, dass nur (staatliche) Herrschaft legitim sein kann, so dass die Menschenrechte letztlich ein Binnenlegitimitätskriterium sind, weil es keine Alternative zu die-

¹ *Samuel Moyn*, *The Last Utopia, Human Rights in History*, 2010, S. 13.

² Vgl. u.a. *Antonio Cassese*, *International Law*, 2. Aufl. 2005, S. 383f.

³ Dabei rekurriert *Moyn* auch auf Studien zur terminologischen Differenz zwischen den *droits de l’homme* oder *rights of man* einerseits und den *human rights* andererseits. Vgl. dazu u.a. *Kenneth Cmiel*, *The Recent History of Human Rights*, in: *Akira Iriye/Petra Goedde/William I. Hitchcock* (Hrsg.), *The Human Rights Revolution. An International History*, 2012, S. 27-51.

ser Herrschaft gibt. Die Menschenrechte des 20. Jahrhunderts werden demgegenüber so konzipiert, dass sie Berechtigungen darstellen, in die Ausübung von Herrschaft einzugreifen und sie gerade zu unterminieren oder auszusetzen. Damit stehen die Menschenrechte nicht im Gegensatz zu den Rights of man, aber sie sind anders als jene nicht auf die Frage der wünschenswerten oder notwendigen Konstitution von Herrschaft gerichtet (selbst wenn sie weiterhin darauf anwendbar sind).

Zweitens konstatiert *Moyn*, dass die Rights of man vor allem so verstanden wurden, dass sie auf Ansprüche hinauslaufen, die durch den Status und die Optionen von Bürgern in einem jeweiligen Staat realisiert werden. Die Menschenrechte bringen dagegen menschheitlich allgemeine Ansprüche zum Ausdruck, die nicht notwendig darauf abzielen, im Rahmen eines Bürgerstatus und von bürgerschaftlichen Teilhabemöglichkeiten zur Geltung zu kommen. Sie sind vielmehr offen für unterschiedliche Umsetzungen. Insofern unterscheiden sich die Menschenrechte nicht nur ihrem Zweck, sondern auch ihrem Gehalt nach wesentlich von den früheren Rechten. Die Verfassung politischer Herrschaft, die die früheren Rechte anstrebten, war eine, in der die Bürger die Quelle, die Ausübungs- und/oder Rechtfertigungsinstanz für das politische System bildeten. Im Unterschied dazu stellen die Menschenrechte Ansprüche dar, die zunächst unterbestimmt gegenüber einer spezifischen Realisierungsgestalt sind. Zugleich kann von ihnen nicht ausgeschlossen werden, dass sie auch gegen die Rechte von Bürgern vorgebracht werden können, so diese dazu beitragen, dass die menschenrechtlichen Ansprüche nicht erfüllt werden.

Drittens schließlich kommt *Moyn* zu dem Schluss, dass es nicht nur auf der begrifflichen Ebene eine grundlegende Differenz zwischen einer Konzeption von Rechten im Horizont der Frage nach der Basis legitimer Herrschaft und einer Konzeption von Menschenrechten als allgemeinen menschheitlichen Ansprüchen gibt. Auch hinsichtlich der „pragmatischen“ Perspektive, die

auf naheliegende Realisierungsbedingungen der Menschenrechte blickt, gibt es keine enge Verbindung der Menschenrechte des 20. Jahrhunderts mit Bürgerschaft. Die Bewältigung von Menschenrechtsverletzungen scheint nicht darin zu liegen, dass Betroffene mit einem Bürgerstatus ausgestattet werden.⁴

Samuel Moyn vertritt also die Position, dass die Menschenrechte, wie sie uns heute vor Augen stehen, sowohl konzeptionell als auch mit Blick auf ihre Umsetzungsbedingungen nicht mit Bürgerschaft, oder genauer: Staatsbürgerschaft verbunden sind. Das heißt nicht, dass sie nicht mit Staatsbürgerschaft verbunden werden könnten, aber es bedeutet, dass die Menschenrechte nicht notwendig mit Bürgerschaft verbunden sind und es naheliegen kann, nach anderen Formen und politischen Strukturen zu suchen als der Bürgerschaft, um Menschenrechte als solche und ihre Realisierung zu denken. Von dort her erscheint dann auch die Zulässigkeit von Eingriffen in souveräne Nationalstaaten nicht als Problem, sondern als Ausdruck zweier distinkter normativer Perspektiven: auf der einen Seite die Frage nach den Bedingungen legitimer Herrschaft und auf der anderen Seite die Frage nach den universellen Ansprüchen einzelner, die auf jeden Fall realisiert werden müssen. *Moyns* These zur grundlegenden Differenz zwischen den Rights of man des 16. bis 19. Jahrhunderts und den Menschenrechten des 20. Jahrhunderts konstatiert also nicht nur den Unterschied zwischen Souveränitätsanspruch und Interventionsberechtigung, sondern sie erklärt auch, warum sich aus den Menschenrechten des 20. Jahrhunderts politische Optionen ergeben, die mit den Rights of man nicht einher gingen.⁵

⁴ Vgl. dazu auch die Darstellung, die *Moyn* von der Bedeutung der Menschenrechte für die Überwindung des Imperialismus und Kolonialismus und die daraus entstehenden Staaten gibt, in: *Samuel Moyn, Imperialism, Self-Determination, and the Rise of Human Rights*, in: Iriye et al. (Fn. 3), S. 159-178.

⁵ Kritiken an „politischen“ Menschenrechtskonzeptionen betonen oft, dass sich die Genese der

Moyn ist Historiker und beschreibt insofern vor allem den Diskurs über jeweilige Rechte beziehungsweise die Wahrnehmung der Funktionen und Zwecke entsprechender Rechte. Damit ist aber noch nicht gesagt, dass der Diskurs oder die Wahrnehmung kohärent (zu machen) oder rational sind. Lässt sich eine überzeugende Konzeption von Menschenrechten präsentieren, die der aktuellen Auffassung entspricht, das heißt der zufolge Menschenrechte unabhängig von Bürgerschaft zu konzipieren und zu realisieren sind? Um diesen Fragen nachzugehen, werden im Folgenden zunächst – mit dem Fokus auf das Verhältnis der Menschenrechte zur Bürgerschaft – einige allgemeine Überlegungen dazu angestellt, was der Gegenstand und Zweck der Menschenrechte sind. Auf dieser Basis wird

Menschenrechte nicht auf kontingente politische Interaktionen und Entscheidungen reduzieren lässt. In ihren Augen verweisen die Menschenrechte auf allgemeine und universelle Ansprüche, wie sie von universalistischen Moral- oder Naturrechtstheorien bzw. Religionen entwickelt wurden. Interessant und wichtig an der Perspektive *Moyns* ist, dass er im Gegensatz zu den zuvor genannten Kritiken die Engführung von Menschenrechten und Bürgerschaft gerade nicht unter Rekurs auf den moralisch-naturrechtlichen Charakter der Menschenrechte zurückweist. In seinen Augen ist das naturrechtliche Verständnis der Menschenrechte genau mit der Engführung verbunden. Die Menschenrechte des 20. Jahrhunderts haben ihren Ursprung, wie *Moyn* (Fn. 1), S. 19f., formuliert, nicht in den moralischen Universalismen, wie sie in der Geschichte vorgebracht wurden: "The tangled history of how the political values today protected as ‚human rights‘ arose shows they bear no essential relationship either to each other or to the universalistic belief that all men (and, more recently, women) are part of the same group. [...] the real story of how the values protected by ‚rights‘ crystallized is one about warring tendencies and dead projects, whose contributions to the package of modern rights were incidental and not intentional. Rather than originating all at once as a set and then merely awaiting later internationalization, the history of the core values subject to protection by rights is one of construction rather than discovery and contingency rather than necessity." *Moyn* problematisiert die Engführung von Menschenrechten und Staatsbürgerschaft also aus der Perspektive einer „politischen“ Konzeption von Menschenrechten und nicht aus derjenigen einer „moralischen“ Menschenrechtstheorie.

dann untersucht, ob sich ein Begriff oder eine Konzeption von Menschenrechten entwickeln lässt, der beziehungsweise die ohne die Idee der Bürgerschaft operiert. Nachdem argumentiert wird, dass die Menschenrechte in der Tat nicht mehr einfach auf Bürgerschaft verweisen, wird abschließend betrachtet, in welchem Verhältnis die Menschenrechte hinsichtlich ihrer Umsetzung unter den aktuellen Bedingungen zu existierenden und denkbaren Formen der Bürgerschaft stehen.

II. Was sind Menschenrechte? Einige Vorüberlegungen zur genaueren Bestimmung ihres Gegenstands und Zwecks

Betrachtet man Rechte und das heißt auch Menschenrechte sehr allgemein und sieht sie als besonders gut begründete moralische Ansprüche beziehungsweise als entsprechende Klasse von Gütern, dann sind die beiden Fragen nach dem begrifflichen und Realisierungszusammenhang von Menschenrechten und Bürgerschaft verhältnismäßig einfach⁶ zu beantworten. Es ist einerseits zu schauen, um welche Ansprüche es sich genau handelt und ob sie begrifflich oder logisch mit Bürgerschaft verbunden sind. Wenn etwa der moralische Anspruch, nicht willkürlich getötet zu werden, ein Menschenrecht wäre, dann gäbe es in diesem Fall keinen begrifflichen Zusammenhang mit Bürgerschaft. Wäre dagegen der moralische Anspruch, über Amtsinhaber mitentscheiden zu können, ein Menschenrecht, dann gäbe es offensichtlich einen solchen Zusammenhang.

Andererseits ist zu erörtern, ob es zur Realisierung entsprechender Ansprüche oder Güter besonders naheliegt, auf etablierte oder denkbare Formen von Bürgerschaft zurückzugreifen. Hierbei könnte sich herausstellen, dass selbst wenn es keinen begrifflichen Zusammenhang des Anspruchs,

⁶ „Verhältnismäßig einfach“, weil es natürlich immer noch kompliziert sein kann, genau herauszufinden, ob die entsprechenden Ansprüche oder Güter mit Bürgerschaft verbunden sind.

nicht getötet zu werden, mit Bürgerschaft gibt, das wenigstens von einigen Staaten erreichte Gewaltmonopol einen verhältnismäßig sicheren Schutz vor willkürlichen Tötungen bietet, so dass die Zugehörigkeit zu und der Rechtsstatus in einem Staat ein probates Mittel zur Sicherung des Menschenrechts sein könnten. Würden die Menschenrechte, wie hier zunächst angedacht wurde, als besonders gut begründete moralische Ansprüche oder parallele Klassen von Gütern verstanden, dann würde *Moyns* zuvor vorgestellte These bedeuten, dass es eine Veränderung in den Ansprüchen und Gütern gegeben hat, entweder derart, dass es nicht mehr primär um politische Ansprüche geht, oder derart, dass Staaten keine plausiblen Kandidaten mehr sind, um dieselben (oder andere) Ansprüche zu realisieren. Dies könnte zum Beispiel deshalb der Fall sein, weil der Staat die wesentlichen Situationen, in denen die Ansprüche durchgesetzt werden können, nicht (mehr) zu kontrollieren vermag oder die Situationen auf Ebenen oberhalb oder unterhalb des Staates liegen (also etwa andere Staaten mit umfassen beziehungsweise das Handeln internationaler Organisationen oder dasjenige multinationaler Konzerne betreffen).⁷

Eine solche Betrachtungsweise von Menschenrechten als besonders gut begründeten moralischen Ansprüchen oder Gütern mag sich bei einigen liberalen Modellen finden.⁸ Sie ist aber unbefriedigend, weil

sie nicht in der Lage ist zu erklären, warum nicht immer schon alle Autoren über grundlegende moralische Ansprüche als *Menschenrechte* geredet haben und wie mit der konkurrierenden Vielfalt grundlegender moralischer Argumentationen umzugehen ist (das heißt, ob es nicht gerade kennzeichnend für Menschenrechte ist, in moralischen Konfliktfällen eine Lösung vorzugeben).⁹ Zudem ist diese Betrachtungsweise in wenigstens zwei Hinsichten zu unspezifisch: Erstens umfasst die Begründung von Ansprüchen oder wünschenswerten Gütern noch keine Aussage dazu, wie sie zu realisieren sind, das heißt zum Beispiel dazu, ob irgendjemand Pflichten hat, die Ansprüche zu erfüllen oder die Güter zu verschaffen. Alle Menschen haben sicherlich einen fundamentalen moralischen Anspruch darauf, ein erfülltes Leben zu führen – aber selbst wenn wir feststellen könnten, welche Güter dazu (eventuell im jeweiligen Einzelfall) erforderlich sind, so ergeben sich daraus keine unmittelbaren Verpflichtungen bei (allen) anderen, die Güter bereitzustellen. Und zweitens wird vor allem nicht hinreichend erklärt, wozu die moralischen Ansprüche letztlich (das heißt im Fall ihrer nicht-kontingenten Nicht-Erfüllung) berechtigen. Dürfen zum Beispiel Zweite oder Dritte gezwungen werden beziehungsweise selbst zwingen, damit die Ansprüche erfüllt oder nicht verletzt werden? Um solche Verpflichtungen oder Berechtigungen zu begründen, sind weitere Argumente notwendig, die sich nicht unmittelbar aus der „positiven“ Bestimmung eines jeweiligen

⁷ Eine Variante eines solchen Menschenrechtsverständnisses und der damit einhergehenden Diagnose einer Veränderung wäre es anzunehmen, dass sich die Zusammensetzung des Katalogs von Menschenrechten oder die Hierarchie der Menschenrechte in ihm transformiert hat. In dieser Variante würde argumentiert, dass die Menschenrechte wesentlich dieselben geblieben sind, dass sich aber aufgrund der politischen, sozialen und ökonomischen Entwicklungen ihre Gewichtung verändert hat.

⁸ Vgl. z.B. *H.J. McCloskey*, Rights. Some Conceptual Issues, in: *Australasian Journal of Philosophy* 54 (1976), S. 99-115 (S. 99): "Rights, I suggest, are best to be explained positively as entitlements to do, have, enjoy, or have done, and not negatively as something against others, or as something one ought to have. They are

things that one has, that one possesses independently of other people and independently of what else ought to be."

⁹ Beziehungsweise es wird genau eine solche Verallgemeinerung vorgenommen, der zufolge von Menschenrechten immer schon die Rede war, wenn in Religionen oder Moralauffassungen Ansprüche begründet oder dargelegt wurden, die allen Menschen zukommen. Zur Kritik an solchen Ausdehnungen siehe erneut *Moyns* (Fn. 1), S. 1-10 sowie *Stefan-Ludwig Hoffmann*, Zur Genealogie der Menschenrechte, in: ders. (Hrsg.), *Moralpolitik. Geschichte der Menschenrechte im 20. Jahrhundert*, 2010, S. 7-37.

Anspruchs ergeben – es sei denn, es wird vorher gesagt, dass ein „Anspruch“ per se gewissen Anforderungen, wie zum Beispiel der berechtigten Erzwingbarkeit oder Ähnlichem, entsprechen muss.

Ohne in die Details unterschiedlicher Menschenrechtstheorien zu gehen, lässt sich festhalten, dass die meisten Theorien daher als *Menschenrechte nur solche gut begründeten moralischen Ansprüche verstehen, die klare Pflichten zuweisen, die letztlich auch von den Rechteinhabern oder von Dritten mit Zwang durchgesetzt werden können und dürfen*.¹⁰ Der Zwang ist dabei gewöhnlich nicht per se zulässig, sondern er steht unter weiteren Bedingungen: So darf er nur ausgeübt werden, wenn in dieser Ausübung nicht ähnliche moralische Ansprüche verletzt werden (das heißt, wenn in der Durchsetzung von Menschenrechten nicht selbst Menschenrechte verletzt werden). Diese Bedingung wiederum kommt allerdings nur dann zur Anwendung, wenn der potentiell von Menschenrechtsverletzungen betroffene Akteur nicht selbst derjenige ist, gegen den die Geltung eines Menschenrechts mit Zwang durchgesetzt werden muss.¹¹

¹⁰ Vgl. dazu auch die folgende Definition von *John Skorupski*, Human Rights, in: Samantha Besson, John Tasioulas (Hrsg.), *The Philosophy of International Law*, 2010, S. 357-373 (S. 362): “X has a right to Y against Z if and only if it is morally permissible for X or X’s agent to demand that Z does not take Y from X, or does not prevent X from doing Y, or delivers Y to X (as appropriate), and to demand compensation for X from Z in the event of damage resulting from Z’s non-compliance.”

¹¹ Hieran schließen sich weitere wichtige Fragen an, über die es zu vielfältigen Differenzierungen zwischen Menschenrechtstheorien kommt: So ist zu klären, ob es sich bei den Menschenrechten um moralische Ansprüche handelt, die per se zu befriedigen sind (d.h. die schon durch Unterlassungen von Handlungen verletzt werden können), oder ob es sich um Ansprüche handelt, die sich auf Interaktionen beziehen (also erst durch Handlungen verletzbar sind). Hiermit befasst sich u.a. die Diskussion darüber, ob Menschenrechte wesentlich negative oder auch positive Pflichten begründen. Daneben sind die Fragen nach einer Hierarchie der Menschenrechte und danach aufzuwerfen, ob in der Er-

Wenn die Menschenrechte aber nicht allein über die „Tiefe“ der moralischen Begründung bestimmt sind, sondern (wenigstens) auch über die Pflichten, die sie auferlegen, sowie die Berechtigungen, die sie verleihen, die Pflichten durchzusetzen, dann heißt dies, dass die Menge möglicher Menschenrechte kleiner wird. Für zahlreiche moralische Ansprüche lässt sich nämlich zeigen, dass sie entweder so beschaffen sind, dass es keine eindeutigen Pflichten oder Berechtigungen gibt, die ihnen korrespondieren, oder dass sie zwar gut begründet sein mögen und ihnen auch Pflichten oder Berechtigungen entsprechen (könnten), diese Begründungen aber nicht ausreichen, um (allgemeine) Pflichten von (allen) Dritten oder gar die Berechtigung von Zwang ihnen gegenüber zu erzeugen. Zudem wird die Untersuchung des Verhältnisses zwischen Menschenrechten und Bürgerschaft insgesamt komplizierter, als es zu Beginn dieses Abschnitts erscheinen konnte. Die Betrachtung der Menschenrechte kann sich nicht mehr allein auf den Inhalt der Ansprüche und Güter richten, die sie verkörpern (und deren direkten oder umsetzungsbezogenen Zusammenhang mit Bürgerschaft). Sie muss vielmehr einerseits die Funktion der Rechte in einem Interaktions- oder Kooperationszusammenhang berücksichtigen (also fragen, wozu Menschenrechte in Relationen zwischen Personen jeweils verpflichten und berechtigen) und andererseits erklären, wie sich die unterschiedlichen Menschenrechte verschiedener Personen zueinander verhalten.¹²

zwingung von Rechten, die höher in der Hierarchie stehen, niedrigere Rechte verletzt werden dürfen.

Eine weitere Bedingung, die hier nicht thematisiert wird, ist diejenige, dass das Ausüben von Zwang tatsächlich oder wenigstens mit hoher Erwartbarkeit zur Folge hat, dass ein korrespondierender Anspruch realisiert wird.

¹² Vgl. dementsprechend *Alan Gewirth*, *The Community of Rights*, 1996, S. 12f.: “The rights-principle that emerges [...] must be determinate in that it does not serve to justify mutually conflicting duties based on conflicting interests or different cultural or other norms.”

Für die Frage nach dem Verhältnis von Menschenrechten und Bürgerschaft bedeutet dies über die zuvor genannten Betrachtungsweisen hinaus, dass untersucht werden muss, ob Bürgerschaft einen (unverzichtbaren) Beitrag dazu leistet, dass Menschen Pflichten anderer in Anspruch nehmen können oder sogar in einer Position sind, falls notwendig, Zwang auf andere ausüben zu können oder zu lassen. *Moyns* These wäre dann so zu verstehen, dass die Pflichten, die mit Menschenrechten einhergehen, nicht so geartet sind, dass sie auf Verhältnisse zwischen Bürgern verweisen, oder dass der Zwang, der notwendig werden kann, um zu bewirken, dass Pflichten eingehalten werden, nicht mit Bürgerschaft in Verbindung steht.

Die Präzisierung des Menschenrechtsbegriffs um korrespondierende Pflichten und Erzwingungsberechtigungen führt einige Ansätze dazu, die Bestimmung der moralischen Ansprüche, die Menschenrechte sind, grundsätzlich anders anzulegen. Bisher konnte es so klingen, als würden Menschenrechte wesentlich im Modus der Auswahl aus einer umfangreicheren Menge moralischer Ansprüche gewonnen. Dabei würde zunächst der Anspruch begründet, um dann zu untersuchen, ob sich auch Pflichten oder Ähnliches zu seiner Erfüllung begründen lassen, und zu erörtern, ob es darüber hinaus Berechtigungen gibt, die entsprechenden Pflichten zu erzwingen. Diese weiteren Begründungen würden normalerweise über Abwägungen der Ansprüche/Güter anderer laufen – womit sich jedoch auch hier die Frage stellt, welche Pflichten die jeweiligen Ansprüche/Güter umfassen und wozu sie berechtigen. Das hat zur Folge, dass die Begründung Gefahr läuft, in schlechtem Sinn zirkulär zu werden¹³ oder aber holis-

tisch argumentieren zu müssen, womit es keine Verteilung von Menschenrechten, sondern nur ein jeweiliges Gefüge von Ansprüchen, Pflichten und Berechtigungen gäbe.

Demgegenüber kann jedoch direkt mit einer Betrachtung der Interaktionsverhältnisse und der Handlungen beziehungsweise Handlungsmöglichkeiten in ihnen begonnen werden. Einer solchen Betrachtung geht es nicht um die Bedingungen, unter denen zuvor begründete Ansprüche realisiert werden können, sondern um die Verteilung von Optionen im öffentlichen, geteilten Raum. Für diese Ansätze werden die Menschenrechte aus einer wechselseitigen Bestimmung von Ansprüchen und (Pflicht-)Verletzungen gewonnen. Sie beschränken mögliche Menschenrechte auf dasjenige, was in menschlichen Interaktionen verfügbar ist (schließen also aus ihnen dasjenige aus, was zwar eventuell wünschenswert wäre, aber nicht von menschlichem Handeln abhängt), und fragen, welche Handlungen auf jeden Fall stattfinden beziehungsweise unterlassen werden sollten, wie also der Raum des geteilten Handelns zu gestalten ist. Menschenrechtsverletzungen werden dabei über den Schaden begriffen, den der Vollzug oder Nicht-Vollzug einer Handlung erzeugt, und Ansprüche werden folglich so verstanden, dass sie dazu dienen zu erklären, was der Vollzug/Nicht-Vollzug der Handlung schädigt. In dieser Betrachtungsweise könnte sich zum Beispiel ein Menschenrecht, nicht getötet zu werden, aus der Einsicht in den Schaden, den Menschen durch bestimmte gewalttätige Handlungen hervorrufen können, und der Pflicht ergeben, die daraus abgeleitet wird, die entsprechenden Handlungen zu unterlassen. Dieses Menschenrecht ließe sich eventuell auch so formulieren, dass es ein Recht darauf ist, am Leben zu bleiben – dies wäre allerdings missverständlich, wenn es so verstanden würde, dass andere die Pflicht hätten, bestimmte lebenserhaltende Güter zur Verfügung zu stellen. Denn diese Pflicht würde durch die Genese des Menschenrechts qua Einsicht in einen spezifi-

¹³ Ein Beispiel für eine solche schlechte Zirkularität wäre es, wenn ein Anspruch keine Pflicht umfasst, weil ihm ein Anspruch entgegensteht, keiner entsprechenden Pflicht unterworfen zu werden, was dann die Frage aufwirft, warum der letzte Anspruch mit der Pflicht des ersten einhergehen sollte, den zweiten keiner Pflicht zu unterwerfen etc.

schen Schaden nicht (auch schon) generiert – was natürlich nicht ausschließt, dass sich auch eine solche Pflicht begründen lässt, dies müsste nur in einem distinkten Begründungsvorgang geleistet werden.

Eine solche Bestimmung von Menschenrechten durch ein Überlegungsgleichgewicht von möglichen Schädigungen und dem Auffinden von Ansprüchen, die die Schäden erklären, hat große Vorteile gegenüber anderen Ansätzen. Sie verortet die Menschenrechte per se in den Relationen zwischen Menschen und weist ihnen die Funktion zu, in diesen Relationen notfalls erzwingbare Grenzen zu beschreiben. Dabei kommt es zu den Grenzen durch die Möglichkeiten von Schädigungen in den Beziehungen und nicht (oder wenigstens nicht primär) durch an sich wünschenswerte Optionen, Güter oder Zustände. Kennzeichnend für diese relationale Betrachtung von Menschenrechten ist, dass sie auf Interaktionszusammenhänge blickt und die menschenrechtlichen Ansprüche von diesen Zusammenhängen her begründet. Menschenrechte sind also Ansprüche darauf, dass *die Relationen* zwischen Menschen so gestaltet sind, dass bestimmte (weiter zu begründende) Schädigungen unterbleiben, und nicht so sehr darauf, dass bestimmte (an sich bestehende) Interessen befriedigt werden.¹⁴

¹⁴ Der Verfasser hat in diesem Sinn und in einer Verbindung republikanischer politischer Theorie mit den Menschenrechten vorgeschlagen, dabei nicht schlechthin alle Beziehungen zwischen Menschen zu berücksichtigen, sondern ausschließlich die Relationen, in denen einige in einer Position sind, in der ihr Wirken von anderen nicht kontrollierbar ist. *Menschenrechte* sind dann *Ansprüche gegenüber Instanzen und Akteuren, die über Optionen verfügen, die erstens durch diejenigen, die ihnen ausgesetzt sind, aufgrund von Macht- und positionalen Differenzen nicht oder kaum kontrolliert werden können, und die zweitens Schäden bewirken können, die sich strukturell oder nachhaltig auf die Existenz Betroffener auswirken*. Vgl. Andreas Niederberger, *Are Human Rights Moral Rights?*, in: Amos Nascimento/Matthias Lutz-Bachmann (Hrsg.), *Human Dignity, Human Rights and Cosmopolitanism*, 2013 (in Vorbereitung).

Den Pflichten und ihrer Erzwingbarkeit kommt in einer solchen Bestimmung von Menschenrechten über Interaktionsverhältnisse besondere Bedeutung zu. Denn da die Schäden sich aus Pflichtverletzungen oder -nichterfüllungen ergeben, bestehen die Menschenrechte genau dann, wenn es Mechanismen und Möglichkeiten gibt, die Pflichten durchzusetzen, und nicht schon dann, wenn die Pflichten kontingenterweise erfüllt werden oder niemand die Pflichten in Anspruch nimmt. In einem derartigen Verständnis von Menschenrechten ist die Frage nach dem Verhältnis der Menschenrechte zur Bürgerschaft besonders dringlich. Denn historisch steht Bürgerschaft für die Idee, Personen untereinander, aber vor allem auch Personen gegenüber Institutionen in eine Relation zu setzen, in der die Personen bei aller faktischen Macht anderer Personen oder Institutionen selbst einen Status haben, der die Willkür der je anderen einschränkt.¹⁵ In diesem Sinn ist sicherlich zuzugestehen, dass solche menschenrechtstheoretische Ansätze die Menschenrechte von den Bürgerrechten beziehungsweise von der Funktion der Bürgerschaft für legitime Herrschaft her konzipieren. *Moyns* Thesen vom Anfang stellen also für diese Ansätze eine besondere Herausforderung dar. Zunächst könnte es sein – und *Moyns* Buchtitel mag dies in gewisser Weise nahe legen –, dass die Menschenrechte heute die letzte Utopie derart sind, dass sie den anstrebenswerten Zustand einer Bedürfnisbefriedigung oder Interessensbefriedigung angeben, ohne selbst spezifische Vorstellungen zu enthalten, wie dieser Zustand erreicht und erhalten werden sollte. Eine solche Behauptung enthalten die Arbeiten *Moyns* aber nicht, da er in unterschiedlichen Hinsichten darauf hinweist, welche Anstrengungen Menschenrechtsaktivisten und andere unternehmen, um die Menschenrechte rechtlich und poli-

¹⁵ Vgl. dazu Andreas Niederberger, *Willkür. Von der Notwendigkeit und den Grenzen politischer Ordnung*, in: Andreas Hetzel/Burkhard Liebsch/Hans-Rainer Sepp (Hrsg.), *Profile negativer Sozialphilosophie. Ein Kompendium*, 2011, S. 337-350.

tisch abzusichern. Es gibt also keine allgemeine Evidenz, dass Menschenrechte heute vor allem die Funktion haben, ein utopisches Ideal im Sinn eines unerfüllbaren Ziels anzugeben.

Herausfordernd ist daher eher die Frage, ob die Menschenrechte eine andere Vorstellung transportieren, wie Interaktionsverhältnisse zu gestalten sind, als sie in den klassisch modernen Bestimmungen von Legitimität über Bürgerschaft zum Ausdruck kam (und in vielen „politischen“ Menschenrechtstheorien sowie in weiten Teilen der Demokratietheorie bis heute zum Ausdruck kommt)¹⁶. *Moyns* Thesen würden daher dazu führen, einerseits zu untersuchen, ob Menschenrechte (weiterhin) logisch-begrifflich mit einer Konzeption von (richtigen) Interaktionsverhältnissen einhergehen, für die die Idee der Bürgerschaft nicht mehr relevant ist. Und andererseits muss geschaut werden, ob Bürgerschaft selbst als eventuell temporäres Instrument, um diese Interaktionsverhältnisse zu erreichen, nicht mehr von Bedeutung ist.

Das Ziel dieser definitorischen Vorbemerkungen zu den Menschenrechten war es, daran zu erinnern, dass es sehr unterschiedliche Konzeptionen von Menschenrechten gibt (die im Übrigen nur unzureichend durch die Gegenüberstellung von „moralischen“ und „politischen“ Konzeptionen erfasst werden) und je nach Anlage der Konzeption die Frage nach der Bedeutung von Bürgerschaft für die Menschenrechte den Blick auf anderes richtet. Im Folgenden wird die letzte Perspektive aufgegriffen, der zufolge Menschenrechte so

zu verstehen sind, dass sie sich auf Interaktionsverhältnisse richten und in diesen Grenzen der Macht angeben, die einige über andere haben dürfen (wobei Macht sowohl die Position als auch die Möglichkeit umfasst, Schädigungen zu bewirken). Im Kontext eines solchen Verständnisses von Menschenrechten, für das zunächst Bürgerschaft als Modell nahe liegt, wird in den weiteren beiden Abschnitten dieses Artikels untersucht, inwiefern es möglich und wünschenswert ist, die Menschenrechte und deren Realisierung unabhängig von Bürgerschaft zu bestimmen.

III. Sind die Menschenrechte logisch-begrifflich mit Bürgerschaft verbunden?

Bislang wurde schon an verschiedenen Stellen angedeutet, inwiefern Menschenrechte logisch-begrifflich mit Bürgerschaft verbunden sein könnten. Um nun die Frage tatsächlich zu beantworten, ob es eine solche Verbindung mit Blick auf die (begründbaren oder existierenden) Menschenrechte gibt, ist es sinnvoll, zuvor zwei Varianten der Verbindung zu unterscheiden. In einer ersten Variante würden die Menschenrechte direkt Ansprüche auf Bürgerschaft sein, das heißt die Menschenrechte würden wesentlich mit Elementen und Aspekten von Bürgerschaft identisch sein. In einer zweiten Variante würden die Menschenrechte dagegen nicht direkt mit Bürgerschaft identisch sein, ihre Realisierung wäre aber nicht denkbar, ohne dass es Strukturen der Bürgerschaft gibt und die Inhaber der Menschenrechte zugleich auch Bürger sind. Dabei ist der Unterschied zur Realisierungsfrage im nächsten Abschnitt derjenige, dass die Menschenrechte in dieser zweiten Variante der Frage nach ihrer logisch-begrifflichen Verbindung mit Bürgerschaft notwendig auf jene angewiesen sind und es nicht nur unter historisch-kontingenten Bedingungen nahelegen, über Bürgerschaft realisiert zu werden.

Welches sind die Menschenrechte, die im 20. Jahrhundert beansprucht werden und für die die Frage nach dem Verhältnis zur

¹⁶ Das „klassische“ Gegenüber für *Moyn* ist *Hannah Arendt* mit ihrer These, dass Menschenrechte wesentlich im Recht aufgehen, Rechte zu haben und d.h. Bürger eines Staates zu sein. Vgl. dazu v.a. den Abschnitt „Die Aporien der Menschenrechte“ im 9. Kapitel von *Hannah Arendt*, *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, 4. Aufl. 1995, S. 452-470. Besonders pointiert argumentiert auch *Marcel Gauchet*, „Quand les droits de l’homme deviennent une politique“, in: ders., *La démocratie contre elle-même*, 2002, S. 326-385, für eine enge Bindung der Menschenrechte an Bürgerschaft.

Bürgerschaft zu stellen ist? *Seyla Benhabib* schlägt (mit guten Gründen) vor, als begrifflichen Kern jeglicher umfassenderen Menschenrechtskonzeption¹⁷ folgende Ansprüche zu sehen (wobei sie diese Ansprüche insgesamt als Explikation des arendtschen „Rechts, Rechte zu haben“, versteht, von dem zuvor gezeigt wurde, dass es eng mit der Auffassung von Menschenrechten als Ansprüchen auf eine bestimmte Gestaltung der Interaktionsverhältnisse verwandt ist): den Anspruch auf Leben und Freiheit (was für *Benhabib* insbesondere die Freiheit von Sklaverei, Zwangsarbeit und sexueller Gewalt bedeutet), den Anspruch auf eine basale Form von Privateigentum, den Anspruch auf die Freiheit des Denkens, der Religion, der Rede, der Vereinigung und der Repräsentation sowie den Anspruch auf Selbstregierung. Dabei geht sie (im Anschluss an *Rawls*) davon aus, dass, weil die Freiheit in dieser Bestimmung des begrifflichen Kerns der Menschenrechte zentral ist, er den Anspruch auf den „gleichen Wert der Freiheit“ mit umfasst. Es muss daher ein „Bündel sozio-ökonomischer Güter“ gewährleistet sein, das überhaupt erst nachvollziehbar macht, dass die Freiheit relevant ist.¹⁸ Wenn *Benhabib* Recht zu ge-

ben ist, dass es sich hierbei um einen (nahezu) konsensuellen begrifflichen Kern der Menschenrechte handelt,¹⁹ dann kann zunächst anhand dieses Kerns überprüft werden, ob und wie er auf Bürgerschaft verweist. Denn selbst wenn es umfassendere Konzeptionen der Menschenrechte gibt (und selbst wenn es einen umfassenderen begrifflichen Kern gäbe), so müsste deren Untersuchung erst dann begonnen werden, wenn für den Kern nicht nachgewiesen werden könnte, dass er mit Bürgerschaft in Verbindung steht.

Beginnt man mit der Betrachtung des letzten der von *Benhabib* angeführten Ansprüche (das heißt des Anspruchs auf Selbstregierung), dann sieht es so aus, als sei die Untersuchung schnell abzuschließen, da Selbstregierung unmittelbar auf Bürgerschaft verweist. Hiergegen ist allerdings festzuhalten, dass „Selbstregierung“ ein missverständlicher Terminus ist, wenn er so verstanden wird, dass er bereits den Anspruch auf eine spezifische, nämlich demokratisch-republikanische Regierungsform mittransportiert. Es ist besser, hier von dem Anspruch auf „Selbstbestimmung“ zu sprechen und darüber den Anspruch für unterschiedliche Formen der Selbstbestimmung oder Selbstregierung

¹⁷ D.h. sie operiert hier mit der zunächst von *W.B. Gallie* und *H.L.A. Hart* vorgeschlagenen und dann von *John Rawls* prominent gemachten Unterscheidung zwischen *concept* (in der deutschen *Rawls*-Übersetzung: *Begriff*) und *conception* (*Vorstellung*). Vgl. *John Rawls*, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, 1979, S. 21.

¹⁸ *Seyla Benhabib*, *Claiming Rights Across Borders: International Human Rights and Democratic Sovereignty*, in: *American Political Science Review* 103 (2009), S. 691-704 (S. 697): „Applied to the question of how we move from general normative principles of human rights, as enshrined in the various covenants, to specific formulations of them, as enacted in various legal documents, the core *concept* of human rights that would form part of any *conception* of the right to have rights would include minimally – so I would argue – the rights to life and liberty (including freedom from slavery, serfdom, forced occupation, sexual violence, and sexual slavery); the right to some form of personal property; and equal freedom of thought (including religion), expression, association, representation, and the right to self-government. Furthermore, liberty requires provisions for the

„equal value of liberty“ (*Rawls*) through the guarantee of some bundle of socioeconomic goods, including adequate provisions of basic nourishment, shelter, and education.“

¹⁹ Dabei bedeutet die Idee eines begrifflichen Kerns, wie gerade *Benhabibs* Argumentation selbst zeigt, nicht schon einen normativen Vorrang dieses Kerns gegenüber anderen Menschenrechten oder anderen Aspekten der Menschenrechte. In unterschiedlichen Interpretationen oder „Rahmungen“ des Kerns können die einzelnen Rechte des Kerns verschiedene Bedeutungen annehmen.

Dennoch gibt es offensichtlich alternative Listen basaler Menschenrechte, die insbesondere sogenannte „Rechte der dritten Generation“, d.h. Rechte auf Entwicklung, Frieden und für die sicherlich die Frage nach ihrem Verhältnis zu Bürgerschaft anders untersucht werden müsste, als es im nachfolgenden Text geschieht.

offen zu halten.²⁰ Er könnte nämlich – zumindest wenn man auf unterschiedliche Menschenrechtskonzeptionen schaut – auch derart realisiert sein, dass jemand sein Leben führen kann, ohne dies jenseits der basalsten Absicherung von Freiheiten mit anderen koordinieren zu müssen (wie libertäre Theorien argumentieren), oder dass jemand sich (freiwillig) in die Obhut einer religiösen oder sonstigen Autorität begibt. Es gibt keinen Konsens unter Menschenrechtstheorien, dass es ein Menschenrecht auf Demokratie gibt.²¹

Wenn der letzte Anspruch aber derart offen verstanden wird, dann gilt diese Offenheit auch für die anderen Ansprüche, bei denen es auf den ersten Blick scheinen könnte, als würden sie direkt in Zusammenhang mit Bürgerschaft stehen. Der Anspruch auf Freiheit von Sklaverei, Ausbeutung und sexueller Gewalt könnte (etwa in der republikanischen Tradition) auf Bürgerschaft und damit auf einen Status von politisch-rechtlich Gleichen verweisen. Er könnte unter den aktuellen Gegebenheiten aber auch so gelesen werden, dass er auf soziale, ökonomische und familiäre beziehungsweise kulturelle (und das heißt gerade nicht auf politische) Bedingungen verweist, unter denen Personen nicht versklavenden, ausbeuterischen und gewalttätigen Arbeits- und Familienverhältnissen ausgesetzt sind. Zur Sicherung von Privateigentum ist ohnehin nicht mehr als eine Form der *Rule of law* von Nöten und die weiteren Freiheiten referieren zwar auf Interaktionsverhältnisse und Optionen, die einige in diesen Verhältnissen haben, aber die Gewährleistung der Freiheiten in der Form von Bürgerschaft ist nur eine Möglichkeit. Mit Blick auf die erste Variante

einer Bestimmung des Verhältnisses von Menschenrechten zu Bürgerschaft ist *Moyn* also durchaus Recht zu geben, dass die Ansprüche nicht notwendig in der Form von Bürgerschaft vorgestellt werden und gegenwärtig eine solche Vorstellung bei vielen oft fern liegen mag. Die Deutung des Kerns der Menschenrechte als unmittelbarer Ansprüche auf Bürgerschaft ist dementsprechend das Kennzeichen besonderer und in wesentlichen Hinsichten revisionistischer Konzeptionen der Menschenrechte, wie etwa derjenigen von *Benhabib*.²² Aber eine solche Deutung ergibt sich nicht schon aus den Ansprüchen selbst (beziehungsweise wenigstens aus dem hier als Bezugspunkt gewählten begrifflichen Kern der Menschenrechte) und den Relationen zwischen Personen beziehungsweise zwischen Personen und Institutionen, die durch sie bestimmt sind.

Um die Frage zu beantworten, ob die Menschenrechte nach der zweiten Variante indirekt mit Bürgerschaft zusammenhängen, ist es zunächst notwendig zu erklären, wodurch Bürgerschaft gekennzeichnet ist und was für die Bürgerschaft so einzigartig ist, dass die Menschenrechte oder einzelne ihrer Aspekte davon abhängen könnten. Dabei zeigt sich allerdings, dass die Bestimmung des Verhältnisses der Menschenrechte zur Bürgerschaft mit einer weiteren Komplikation konfrontiert ist. Viele aktuelle Bürgerschaftstheorien deuten Bürgerschaft parallel zu Menschenrechten ebenfalls als ein Set von Ansprüchen beziehungsweise Anspruchsgewährleistungen. Bürgerschaft besteht demzufolge darin, innerhalb eines Gemeinwesens Aufenthalts-, politische Teilhabe- und/oder Service- beziehungsweise soziale Güter-Ansprüche zu haben und jenseits des Gemeinwesens über Bewegungs-, Schutz- und konsularische Unterstützungsmöglichkeiten zu verfügen. Eine solche Betrachtung von Bürgerschaft verfehlt aber gerade den Kern von Bürgerschaft, der nicht (nur) in der entsprechenden Reihe von (gewährleis-

²⁰ Siehe zum Thema Selbstbestimmung und Selbstregierung aus völkerrechtlicher Sicht *Angelika Emmerich-Fritsche*, Recht auf Demokratie – Politische Selbst- und Mitbestimmung als Menschen- und Völkerrecht, in diesem Heft, S. 227-243.

²¹ Vgl. dazu jüngst mit weiteren Verweisen auf die Diskussion eines solchen Menschenrechts *Thomas Christiano*, An Instrumental Argument for a Human Right to Democracy, in: *Philosophy & Public Affairs* 39 (2011), S. 142-176.

²² Vgl. dazu auch *Seyla Benhabib*, *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, 2004.

teten oder zu gewährleistenden) Ansprüchen besteht. Von Bürgerschaft ist vielmehr erst dann zu reden, wenn es eine politische Ordnung gibt, die dadurch gekennzeichnet ist, dass diejenigen, die in ihr leben, derart konstitutive Bestandteile der Ordnung sind, dass Institutionen und andere Personen nicht über den Raum des öffentlichen Handelns entscheiden können, ohne die Bürger dabei zu berücksichtigen. Bürgerschaft ist also weniger dadurch bestimmt, dass Institutionen und „Mit-Bürger“ in besonderer Weise motiviert sind, (andere) Bürger mit Leistungen und Gütern zu versorgen oder auf ihre Ansprüche zu antworten. Von ihr ist vielmehr erst dann zu reden, wenn es eine Gesamtstruktur gibt, in der die Institutionen und Mit-Bürger notwendig auf die (anderen) Bürger und ihre Ansprüche reagieren müssen. Es liegt bei Bürgerschaft also (zumindest hinsichtlich von Optionen, die in den Handlungsraum Betroffener eingreifen) (auch) in der Hand der Bürger, was Institutionen und Mit-Bürger tun können und müssen und was nicht.²³

Dies hat viele Theorien dazu geführt, Bürgerschaft gerade darüber zu definieren, dass eine politische Struktur grundlegende Rechte garantiert – wobei diese Garantie nach dem zuvor Gesagten so zu verstehen ist, dass die Struktur selbst so eingerichtet sein muss, dass sie die Rechte nicht verletzen kann, und nicht so, dass die relevanten Akteure motiviert sind, die Rechte zu gewähren. Menschenrechte werden auf diese Weise zu einem definierenden Merkmal von Bürgerschaft, weshalb etwa auch viele republikanische Theorien sehr gut gegenüber liberalen Menschenrechtsansätzen argumentieren können, dass in den öffentlichen Ordnungen, die sie begründen, die Menschenrechte, die die liberalen Ansätze

fordern, immer auch realisiert werden. Und in vielen *State-building*-Projekten, die heute international betrieben werden, werden in diesem Sinn als erster Schritt, um Bürgerschaft zu etablieren, Verfassungen und Gerichte angestrebt, die die Menschenrechte absichern.

All diese Theorien und Projekte halten folglich fest, dass Bürgerschaft begrifflich-logisch an Menschenrechte geknüpft ist. Dabei muss auch dies nicht in der ersten Variante gelten, da die Bürgerschaft sich nicht in den unmittelbaren Gehalten der Menschenrechte erschöpft. Diese sind vielmehr erforderlich, damit andere Aspekte der Bürgerschaft (die sich dann zum Beispiel auf politische Teilhabemöglichkeiten, Repräsentation und Bewegungsfreiheit in anderen Gemeinwesen et cetera beziehen) zur Geltung kommen können. Wenn es etwa zur Bürgerschaft gehört, dass es Ansprüche auf die Teilhabe an politischen Entscheidungen gibt, dann besagt dies nicht, dass dieser Anspruch ein Menschenrecht ist (obwohl er dies sicherlich sein kann). Es heißt vielmehr, dass ein solcher Anspruch, um als bürgerschaftlicher Anspruch realisiert zu sein, die Garantie basaler Rechte mit umfasst, ohne die diejenigen, die über Bürgerschaft verfügen, sie nicht als ihnen eigenen Status hätten.

Aber kann das umgekehrt auch bedeuten, dass die Menschenrechte auf Bürgerschaft verweisen? Ist es nicht eher so, dass Menschenrechte die basaleren Ansprüche bezeichnen, die Bürgerschaft ermöglichen, so dass es nicht auch so sein kann, dass Bürgerschaft erforderlich ist, um von Menschenrechten zu reden (zumindest auf der begrifflich-logischen Ebene, bei der es ja noch nicht um konkrete Umsetzungs- und Gewährleistungsbedingungen von Menschenrechten geht)?²⁴ Gegen diese prinzi-

²³ Diese Bestimmung der Bürgerschaft als eines Status innerhalb einer (politischen) Ordnung findet sich insbesondere in den verschiedenen republikanischen Bestimmungen von Legitimität. Vgl. dazu aus der jüngeren Diskussion v.a. *Jürgen Habermas*, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts, 1992 sowie *Philip Pettit*, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, 1997.

²⁴ Vgl. zu einer solchen Auffassung *Wolfgang R. Köhler*, Das Recht auf Menschenrechte, in: Hauke Brunkhorst/Wolfgang R. Köhler/Matthias Lutz-Bachmann (Hrsg.), *Recht auf Menschenrechte. Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik*, 1999, S. 106-124 (S. 113): „Demokratie dient der Verwirklichung der Menschenrechte, aber Menschenrechte dienen nicht

pielle Vorordnung der Menschenrechte vor die Bürgerschaft lässt sich in zwei Weisen argumentieren: Eine starke Zurückweisung bietet *Seyla Benhabib*, auf deren Bestimmung des begrifflichen Kerns der Menschenrechte schon Bezug genommen wurde: In ihren Augen handelt es sich um ein *wechselseitiges Ermöglichungsverhältnis* von Menschenrechten und Bürgerschaft – und zwar derart, dass die Menschenrechte nie einfach garantiert werden können, sondern selbst darauf angewiesen sind, in Bürgerschaft und einem politischen System interpretierend aufgenommen zu werden.²⁵ Es wäre dementsprechend zwar richtig zu sagen, dass Bürgerschaft erst dann besteht, wenn basale Rechte unabhängig von den moralischen oder politischen Motivationen institutioneller Akteure oder anderer Bürger gewährt werden. Diese Unabhängigkeit ist jedoch nicht so zu verstehen, dass die basalen Rechte zeitlich oder strukturell vor der Realisierung von Bürgerschaft gewährleistet wären oder überhaupt sein könnten. Sie müssen vielmehr derart unabhängig garantiert sein, dass es nicht der Willkür von Institutionen oder einigen Personen anheimgestellt ist, die Rechte zu gewährleisten oder nicht. Gleichzeitig schließt dies nicht aus, dass die Ausgestaltung und auch die Formen der institutionellen Gewährleistung der Rechte Gegenstand politischer Beratungen und Entscheidungen von Bürgern sind oder sogar sein müssen. Für *Ben-*

habib zeigt sich daher gerade in den politischen Teilhabemöglichkeiten aller Personen beziehungsweise Bürger an den Beratungen über die Reichweite und den Umfang basaler Rechte, ob die Menschenrechte gewährleistet sind oder nicht. Obwohl „Menschenrechte“ somit der Ermöglichungsgrund von Bürgerschaft sind, erhalten sie ihren Sinn und ihre Funktion erst im Horizont der Bürgerschaft und das heißt der Möglichkeiten, die mit Bürgerschaft einhergehen, andere und Institutionen verbindlichen Regulierungen zu unterwerfen.

Die starke Gegenargumentation plädiert also dafür, dass die Menschenrechte zwar eine definitorische Komponente von Bürgerschaft sind, diese Komponente aber nicht aus Bürgerschaft herausgelöst werden kann. Würden die Einrichtungen, die im Rahmen der Bürgerschaft darauf abzielen, Menschenrechte zu sichern, an sich existieren, ohne in eine politische Ordnung eingebunden zu sein, in der die Bürger letztlich über das Operieren und die präzise Entscheidungsgrundlagen der Einrichtungen verfügen, dann wären die Einrichtungen tyrannisch. Reine menschenrechtsschützende Instanzen und Institutionen haben daher, dieser Auffassung zufolge, keinen Wert an sich. Die Menschenrechte verweisen ihr gemäß vielmehr derart auf Bürgerschaft zu ihrer Realisierung, dass sie nur als Element einer umfassenderen öffentlich-rechtlichen, demokratischen Ordnung unumgänglich und in gewissem Sinn eine Voraussetzung sind.

Diese Gegenargumentation vermag nicht vollends zu überzeugen – und zwar nicht, weil es falsch wäre zu bestreiten, dass Menschenrechte unabhängig von einer bürgerschaftsbasierten politischen Ordnung legitimerweise Geltung beanspruchen können.²⁶ Wenig überzeugend ist vielmehr, dass *Benhabib* nicht berücksichtigt, dass die Menschenrechte dazu dienen

der Verwirklichung der Demokratie. Denn Demokratie kann ja nicht als ein Zweck konzipiert werden, der unabhängig von jeglichem Wert von Menschen existierte bzw. unabhängig von dem Wert, den Menschen einander als Menschen zubillig(t)en.“

²⁵ *Benhabib* (Fn. 18), S. 698: “My thesis is that without the right to self-government that is exercised through proper legal and political channels, we cannot justify the range of variation in the content of basic human rights as being legitimate. Here in lies the distinctiveness of an approach based on communicative freedom. Freedom of expression and association are not merely citizens’ political rights, the content of which can vary from polity to polity; they are crucial conditions for the recognition of individuals as beings who live in a political order of whose legitimacy they have been convinced with good reasons.”

²⁶ Vgl. zur Verteidigung dieser Auffassung auch *Andreas Niederberger*, Demokratie unter Bedingungen der Weltgesellschaft? Normative Grundlagen legitimer Herrschaft in einer globalen politischen Ordnung, 2009, S. 169-266.

können, existierende bürgerschaftliche Verhältnisse zu kritisieren und letztlich eventuell sogar aufzuheben. In solchen Referenzen auf Menschenrechte geht es darum, Bürgerschaft an sich zu kritisieren und nicht nur eine aktuelle Gestalt derselben, was bei *Benhabib* eine wichtige Funktion von Menschenrechten ist.²⁷ Für die amerikanische Autorin finden die Menschenrechte dort ihre Grenze, wo Personen unter Rekurs auf sie gegen eine politische Gemeinschaft und die Bedingungen für die Inklusion in sie beziehungsweise Teilhabe an ihr optieren könnten (wobei dies nicht ausschließt, dass die politische Gemeinschaft, in die Inklusion beansprucht wird, eine Gemeinschaft ist, die nationale politische Gemeinschaften übersteigt und/oder sogar aufzulösen nötig). Eine solche Grenzbestimmung übersieht jedoch, dass das menschenrechtliche Fundament für eine bürgerschaftlich organisierte legitime Ordnung in wenigstens zwei Hinsichten offen sein muss für ein Wirken der Menschenrechte gegen die Ordnung und Bürgerschaft in ihr: Die Menschenrechte müssen erstens dazu dienen können, die Bedingungen zu problematisieren, unter denen die jeweilige Inklusion und Teilhabe steht. Personen, deren Inklusion und Teilhabe zwar gesichert ist, die aber keine Möglichkeit haben, ihre Auffassungen und Interessen in politischen Entscheidungsprozessen zur Geltung zu bringen (etwa weil sie einer strukturellen Minderheit angehören), müssen den Rekurs auf Menschenrechte dazu gebrauchen können, um die Bindung politischer Entscheidungen an die spezifische Gemeinschaft der Bürger zu thematisieren. Die bloße Tatsache einer republikanisch-demokratischen Ordnung ist kein hinreichender Grund, um diese Ordnung unter allen Umständen hinzunehmen – und zwar nicht deshalb, weil es

²⁷ Vgl. dazu auch *Seyla Benhabib*, Die Dämmerung der Souveränität oder das Aufstreben kosmopolitischer Normen? Eine Neubewertung von Staatsbürgerschaft in Zeiten des Umbruchs, in: Andreas Niederberger/Regina Kreide (Hrsg.), Transnationale Verrechtlichung. Nationale Demokratien im Kontext globaler Politik, 2008, S. 209-239.

problematische Mehrheitsentscheidungen geben kann (diese sind grundsätzlich nicht problematisch, sondern gerade ein Wesensmerkmal demokratischer Ordnungen), sondern weil es (immer noch) sein kann, dass Personen keinen „positiven“ Grund haben, die Entscheidungen einer solchen Ordnung zu befolgen. Politische beziehungsweise demokratische Ordnungen sind auch dann illegitim, wenn für sie nur der „negative“ Grund spricht, dass sie die einzige Möglichkeit sind, die Willkür der Rest-Gemeinschaft einzuschränken, also den kantischen Zustand des Privatrechts für irgendeine Form öffentlichen Rechts zu verlassen.²⁸

Zweitens müssen die Menschenrechte aber auch derart eine „Transzendenz“ von Innen bieten, dass die Institutionen einer legitimen Ordnung offen für und responsiv gegenüber Klagen sind, dass ihr Bestehen und Operieren dazu beiträgt, dass Bürgerschaft (inklusive des damit einhergehenden Schutzes von Menschenrechten) an anderen Orten verunmöglicht wird. In diesem Sinn weist die Möglichkeit einer *Universal jurisdiction* in die richtige Richtung, wenn sie so verstanden wird, dass sie es Nicht-Bürgern erlaubt, gegen einen Staat, der Menschenrechte anderswo verletzt, innerhalb desselben zu klagen. Es wäre falsch zu sagen, dass ein Staat die Menschenrechte garantiert, wenn sein Handeln direkte Auswirkungen anderswo hat, so dass dort die Menschenrechte nicht garantiert werden können, oder er sogar direkt dazu beiträgt, dass Menschenrechte verletzt werden.²⁹

In beiden Hinsichten sind die Menschenrechte nicht an einzelstaatliche Bürger-

²⁸ Vgl. *Andreas Niederberger*, Kant und der Streit um den Kosmopolitismus in der politischen Philosophie, in: Oliver Eberl (Hrsg.), Transnationalisierung der Volkssouveränität. Radikale Demokratie diesseits und jenseits des Staates, 2011, S. 295-316.

²⁹ Vgl. für eine solche Argumentation *Cristina Lafont*, Accountability and Global Governance. Challenging the State-Centric Conception of Human Rights, in: *Ethics & Global Politics* 3 (2010), S. 193-215.

schaft gebunden. Sie verweisen aber dennoch nicht auf eine Gewährleistung, die vollkommen unabhängig von Bürgerschaft wäre, da in beiden Hinsichten die Menschenrechte weiterhin in einem öffentlich-rechtlichen politischen Kontext realisiert sein müssen. Sie zeigen an, dass eine andere Organisation dieses Kontextes erforderlich ist, und fordern so, die Inklusions- und Teilhabebedingungen neu zu bestimmen – eventuell auch in anderen Formen als derjenigen der Bürgerschaft. Dabei bleibt die Bürgerschaft allerdings das Vorbild, selbst wenn die Gewährleistung der Menschenrechte in einer legitimen öffentlich-rechtlichen politischen Ordnung auf Strukturen ober- oder unterhalb der Einzelstaaten verweist. Angesichts dessen liegt eine schwächere Gegenargumentation gegen die These, dass Menschenrechte grundlegender sind als Bürgerschaft, nahe: Menschenrechte und Bürgerschaft erlauben beziehungsweise fordern jeweils Elemente und Strukturen, die nicht aufeinander reduzierbar sind, die aber nur gemeinsam Legitimität verbürgen. Das bedeutet nicht nur (wie von *Benhabib* vertreten), dass Menschenrechte immer in (einzelstaatlicher beziehungsweise regional- oder gar weltstaatlicher) Bürgerschaft aufgehoben werden müssen. Sondern es gibt auch viele Situationen, in denen es die Menschenrechte erfordern, Bürgerschaft oder andere Formen politischer Inklusion und Teilhabe neu zu denken. Menschenrechte und Bürgerschaft bedingen sich wechselseitig, aber sie können sich auch wechselseitig problematisieren.

In diesem Sinn ist *Moyn* Recht zu geben: Der Rekurs auf Menschenrechte insbesondere seit den 1970er Jahren reagiert auf eine globalisierte Welt, in der das Aufrechterhalten funktionierender Staatlichkeit zunehmend dazu führt, dass gerade sozial benachteiligte Minder- oder sogar Mehrheiten strukturell von signifikanter Teilhabe an politischen Beratungs- und Entscheidungsprozessen ausgeschlossen

werden,³⁰ und in der das Scheitern von Staatlichkeit als zentraler Form der Organisation des sozialen Handelns zu Räumen führt, in denen Personen wesentlichen Schädigungen ausgesetzt sind, die mit (verstärkter) Bürgerschaft in ihren jeweiligen Staaten nicht zu beheben wären. Personen und Aktivisten, die sich auf Menschenrechte beziehen, fordern nicht unbedingt Ansprüche, die nichts mehr mit Staatlichkeit und Bürgerschaft zu tun haben. Aber sie reklamieren die Ansprüche so, dass sie unterstreichen, dass die Forderungen unter Bedingungen der Globalisierung nicht mehr qua Staatlichkeit und Bürgerschaft erfüllt werden können. Insofern gibt es einen wesentlichen Unterschied zwischen den Rights of man und den Menschenrechten des 20. Jahrhunderts, nämlich denjenigen, dass die Globalisierung die Annahme, dass sich die entscheidenden Bestandteile menschlichen Lebens in Einzelstaaten sinnvoll und legitim organisieren ließen, zumindest für weite Teile der Welt unplausibel gemacht hat.

IV. Verweist die Umsetzung von Menschenrechten unter den aktuellen Verhältnissen auf Bürgerschaft?

Nachdem damit gezeigt wurde, in welchem Sinn Menschenrechte begrifflich-logisch auf Bürgerschaft verweisen, während sie gleichzeitig fordern, die Formen politischer Inklusion und Teilhabe unter Bedingungen der Globalisierung neu zu bestimmen, soll abschließend noch kurz betrachtet werden, ob und wenn ja inwiefern unter den aktuellen Verhältnissen Bürgerschaft (in den Formen, in denen sie faktisch realisiert ist) ein wichtiges Instrument ist und bleibt, um Menschenrechte zu gewährleisten. Weite Teile der Bürgerschaftsforschung betonen, dass Bürger-

³⁰ Beispiele hierfür bieten der Umbau der Sozialstaaten in der westlichen Welt mit dem strukturellen Ausschluss derjenigen von gesellschaftlicher und politischer Teilhabe, die keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden, sowie die gesellschaftlich-politischen Differenzierungen in den sogenannten Schwellenländern.

schaft weiterhin äußerst attraktiv ist und Personen und vor allem Flüchtlinge in vielen Fällen danach streben, Bürgerschaft zu erwerben. Wie verhält sich diese Darstellung zur zuvor entwickelten Einsicht, dass Menschenrechte nicht mehr auf Bürgerschaft im einzelstaatlichen Sinn verweisen?

Es ist erstens notwendig auf Unterschiede zwischen einerseits Staaten und Gegenden, in denen Bürgerschaft umfassend gewährleistet wird und mit diversen Privilegien derjenigen einhergeht, die sie innehaben, und andererseits solchen Staaten oder Gegenden hinzuweisen, in denen es entweder keine Tradition bürgerschaftlich fundierter politischer Ordnung oder überhaupt keine signifikante Staatlichkeit gibt. In den zuerst genannten Staaten und Gegenden hängt die Gewährleistung von Menschenrechten weiterhin in vielen Hinsichten eng mit Bürgerschaft zusammen, was sich zum Beispiel daran zeigt, dass Personen, die über keinen Bürgerschaftsstatus verfügen und auch keine Bürger „relevanter“ Staaten sind, oft selbst in westlichen Staaten erniedrigender Behandlung als Asylbewerber und Abschiebehäftlinge ausgesetzt sind oder aber in sozialen Kontexten diskriminiert und ausgebeutet werden. Damit ist nachvollziehbar, warum Personen in solchen Staaten und Gegenden mit der Forderung nach Menschenrechten (weiterhin) danach streben, den entsprechenden Bürgerschaftsstatus zu erwerben.

Zugleich ist jedoch zu beobachten, dass der Bürgerschaftsstatus selbst im Westen nicht (mehr) den Schutz vor Willkür und Menschenrechtsverletzungen bietet, wie er geboten ist. Im „Krieg gegen den Terror“ haben staatliche Administrationen nahezu überall Kompetenzen erworben, die es ihnen erlauben, notfalls Menschenrechte zu verletzen, wie etwa die deutsche Diskussion über den Abschuss entführter Flugzeuge oder die Möglichkeit von „indefinite detention“ amerikanischer Staatsbürger in den USA zeigt. In diesem Zusammenhang dient der Rekurs auf Menschenrechte sicherlich auch dazu, Schutzmechanismen zu fordern, die über den Bürgerschaftsstatus

in der nunmehr eingeschränkten Form hinausgehen.

In den Staaten und Gebieten, in denen es ohnehin höchstens schwache Staatlichkeit gibt, wird häufig, wie zuvor bereits erwähnt wurde, *State building* (auch) darüber betrieben, dass der Bürgerschaftsstatus gestärkt und dafür erforderliche Institutionen, wie vor allem Gerichte, aufgebaut werden. Diese Strategie mag in einigen Kontexten Erfolg haben. Grundsätzlich übersieht sie jedoch, dass Bürgerschaft nur dann zu einer Grundlage für legitimes staatliches Funktionieren werden kann, wenn diejenigen, die als Bürger interagieren sollen, dies auch für sich nachvollziehen (können). Es gibt Staaten, derzeit zum Beispiel zum Teil in Afrika, in denen Bürgerschaftsstrukturen etabliert werden, ohne dass eine Zivilgesellschaft existiert, über die diejenigen, die auf dem entsprechenden Territorium leben, hinreichend miteinander verwoben sind, um sich in einer politischen Ordnung selbst steuern zu wollen. In solchen Staaten kann die Möglichkeit, bestimmte Rechte einzuklagen, also den eigenen Status gegenüber anderen Akteuren abzusichern, gerade den Effekt haben, dass die Bereitschaft abnimmt, sich als Gesellschaft gemeinsam zu organisieren. Während die Menschenrechte einiger in diesen Fällen durch Bürgerschaft gesichert werden mögen, klagen andere, dass diese Sicherung ihre Menschenrechte gerade verletzt (etwa in der Spannung zwischen Eigentumsrechten und sozialen Ansprüchen). Für letztere Personen ist Bürgerschaft, wie sie etabliert wird, sicherlich nicht der attraktivste Weg, um ihre Menschenrechte gewährleistet zu bekommen.

Es ist also ein durchaus ambivalentes Bild der praktischen Möglichkeiten zu zeichnen, Menschenrechte qua Bürgerschaft (in den aktuell existierenden Formen) zu sichern. In einigen Staaten oder Regionen ist die Bürgerschaft weiterhin der wichtigste oder wenigstens ein wichtiger Menschenrechtssicherungsmechanismus, in anderen kann er es für einige sein. Zugleich transformiert sich Bürgerschaft unter den aktuellen Verhältnissen, und die Menschen-

rechtssicherung für einige kann zu Menschenrechtsverletzungen für andere führen. Hierzu ist zweitens an einen Punkt zu erinnern, der bereits im vorhergehenden Abschnitt gegen *Benhabib* vorgebracht wurde: Unter den gegenwärtigen Bedingungen ist die Menschenrechtssicherung qua Bürgerschaft nämlich auch insofern problematisch, als es zunehmend Situationen gibt, in denen die Garantie der Menschenrechte für die je eigenen Bürger Staaten (vermeintlich) dazu autorisiert, Menschenrechte anderswo selbst zu verletzen oder dazu beizutragen, dass sie verletzt werden. Man blicke in diesem Zusammenhang nur auf die globalen militärischen Aktivitäten im „Kampf gegen den Terror“, aber auch auf die Verweigerung von Redistributionen (wie etwa bei der deutschen Bundesregierung mit Blick auf Griechenland) beziehungsweise den Umgang mit der explodierten Ölplattform im Golf von Mexiko und der Weigerung der britischen Regierung, BP zu zerschlagen, weil darin viele britische Pensionsfonds ihre Anlagen „geparkt“ haben. Qua einzelstaatlicher Bürgerschaft werden also nicht nur die Menschenrechte der jeweiligen Bürger (mehr oder minder) gut gesichert, sondern es werden auch Gründe generiert, warum an anderen Orten Menschenrechte verletzt oder nicht gesichert werden dürfen.

Drittens ist schließlich zu fragen, ob für den Bereich sozialer und ökonomischer Menschenrechte, für den die Bedeutung der Bürgerschaft oft besonders betont wird, die Bürgerschaft weiterhin der praktisch-politisch wichtigste Bezugspunkt sein sollte. Viele Autoren unterstreichen, dass es, um soziale und ökonomische Menschenrechte zu realisieren, erforderlich ist, Solidarität zu entwickeln, und solche Solidarität sehr viel eher, wenn nicht sogar ausschließlich zwischen Bürgern eines Staates oder Mitgliedern einer Gemeinschaft beziehungsweise Gesellschaft zu erwarten ist. Diese Überlegung bleibt sicherlich in gewissem Maß richtig, allerdings sind gravierende ökonomische Disparitäten heute oftmals nicht auf historisch oder ethnisch bedingte innerstaatliche Differenzen zu-

rückzuführen. Das Schaffen innerstaatlicher Solidarität ist dementsprechend oft nur eine *Second-best-Lösung* im Sinn einer „Remedial responsibility“.³¹ Gerade wenn soziale und ökonomische Menschenrechte beansprucht werden, stellen diese Ansprüche zumeist Forderungen nach einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung dar und nur sekundär Forderungen nach nationalen Wohlfahrtsstaaten mit sozialen Rechten, die mit der Bürgerschaft in diesen Staaten einhergehen.

Es ist also auch für den Bereich der praktisch-politischen Realisierung von Menschenrechten insgesamt zu konstatieren, dass Bürgerschaft nur noch in bestimmten Fällen und unter Einschränkungen ein probates Mittel ist. Menschenrechte und Bürgerschaft erhellen und problematisieren sich auch unter pragmatischen Gesichtspunkten. *Samuel Moyn* ist folglich auch in dieser Hinsicht zuzustimmen, dass es einen wesentlichen Unterschied zwischen den frühneuzeitlichen Rights of man und den Menschenrechten gibt. Letztere verweisen auch praktisch-politisch nicht mehr direkt und uneingeschränkt auf einzelstaatliche Bürgerschaft. Zugleich heißt dies aber nicht, dass die Menschenrechte keine politischen Ansprüche mehr wären oder auf beliebige Realisierungsformen referieren würden. Sie bleiben Ansprüche, die unabhängig von kontingenten Motivationen realisiert werden müssen – sie sind allerdings derart aufgeklärt, dass klar ist, dass diese Unabhängigkeit im Modus der Bürgerschaft zu erreichen, selbst ein Problem für die Menschenrechte darstellen kann. Es sind daher neue Formen der Inklusion und Teilhabe im globalen Mehrebenensystem zu suchen, die Menschenrechte sichern, indem sie die Vorteile und unverzichtbaren Aspekte der Bürgerschaft aufnehmen, ohne deren Problemen erneut zu begegnen.

³¹ Vgl. zum Konzept einer „Remedial responsibility“ *David Miller*, *National Responsibility and Global Justice*, 2007, S. 81-109.



MENSCHENRECHTSZENTRUM
der Universität Potsdam

ISSN 1434-2820