

Menschenrechtsverletzungen im Vergleich

Zur Kommunikation über politische Gewalt durch
numerische Differenz*

DETLEF SACK / JULIA-NADINE WIRSBINNA

1. EINLEITUNG

Politische Gewalt bedroht. Idealtypisch lassen sich zwei Strategien identifizieren, um mit dieser Bedrohung umzugehen: In einer „Welt der Sicherheit“ (Münkler 2010, 18) wird der Staat mit dem Schutz vor Gewalt beauftragt und für Unsicherheit verantwortlich gemacht. Ein normativer Bezugspunkt ist das Recht auf körperliche Unversehrtheit und physische Integrität (Art 3., AEM) im weltgesellschaftlichen Erwartungshorizont (Koenig 2005). Vor politischer Gewalt ist zu schützen. In einer „Kultur des Risikos“ (Münkler 2010, 18) werden Bedrohungen kalkuliert und berechnet. Politische Gewalt wird hierbei zu einem Parameter unter anderen. In der summarischen Abwägung bezifferter Eigenschaften bestimmter Räume können Risiken abgewogen und eingegangen werden.

Diese idealtypische Unterscheidung in Welten der Sicherheit und Kulturen des Risikos ist ein Artefakt (Münkler 2010, 18). Im vorliegenden Beitrag dient sie als Ausgangs- und zugleich Endpunkt für eine spezifische „Zähmung durch Berechnung“ (Münkler 2010, 20): Akte politischer Gewalt, etwa Körperverletzungen, Vergewaltigungen, Verschwindenlassen und/oder Tötungen werden von Instrumenten in den Blick genommen, die auf „numerischer Differenz“ (Heintz 2010, 162) beruhen. Solche Standards-basierten Messinstrumente ver-

* Frühere Fassungen dieses Beitrags habe ich auf dem Hannoveraner Workshop sowie in Amsterdam und Gießen vorgestellt – ich danke all denen, die mitdiskutiert haben, für ihre hilfreichen Fragen und Hinweise.

gleichen auf Grundlage von Zahlen die menschenrechtliche Lage in den Beobachtungseinheiten, d.h. den Nationalstaaten (Landman/Carvalho 2010, 37). Entsprechende Zahlenwerte und Tabellen teilen mit, wie es um die Verbreitung politischer Gewalt und menschenrechtlicher Verstöße in einem Land bestellt ist und wie dieses im Vergleich zu anderen Ländern dasteht. Sie sind zugleich an einem Erwartungshorizont orientiert, nämlich der allgemeinen Geltung grundsätzlicher Menschenrechte. Insoweit handelt es sich um Monitoring.

Wir werden im Folgenden nach einer begrifflichen Klärung dessen, was wir unter politischer Gewalt verstehen, im Wesentlichen zwei Fragen diskutieren: Wie funktionieren diese Standards-basierten Messinstrumente? Hierbei geht es uns um eine differenzierte Darstellung der Eigenlogik dieser komparativen Technik. Sofern es eine solche gibt, steht eine zweite Frage im Raum: Welche Effekte hat die vergleichende Beobachtung von politischer Gewalt durch quantitative Messinstrumente auf die Kommunikation der Bedrohung durch politische Gewalt? Als mögliche Reaktionsweisen sehen wir Ignoranz, Infrage-Stellung, selektive Rückübersetzung und Folgebereitschaft. Unsere These zur Eigenlogik der Instrumente ist, dass diese durch die numerische Rationalisierung von Gewaltakten sowohl in eine Dethematisierung traumatischer Erfahrungen als auch eine spezifische Zivilisierung politischer Gewalt mündet. Durch Bezifferung, Verrechnung und Rangordnung werden bedrohliche Akte politischer Gewalt zu kalkulierbaren Risiken.

Der begrifflichen Klärung politischer Gewalt folgt die Darstellung der grundlegenden Logik des quantitativen Menschenrechtsmonitorings und der Technik der vergleichenden Beobachtung auf Grundlage numerischer Differenz. Wir wenden uns dann einer Fallstudie zu, nämlich der Beobachtung der menschenrechtlichen Lage in der mexikanischen Stadt Ciudad Juárez seit Beginn der 1990er Jahre durch die Standards-basierten Messinstrumente. Die Auswahl des Falles basiert darauf, dass dieser a) prominent und b) uneindeutig hinsichtlich des Charakters der dortigen politischen Gewalt ist. Insofern nehmen wir eine hypothesengenerierende Exploration vor, die in eine Erweiterung der Überlegungen zur numerischen Differenz mündet. Die Konklusion stellt unsere These zu den möglichen Effekten der vergleichenden Beobachtung vor.

2. POLITISCHE GEWALT UND MENSCHENRECHTE – BEGRIFFLICHE KLÄRUNGEN

Der Begriff der Gewalt ist ein zentraler Begriff der Politikwissenschaft. So ist a) in einer normativen Perspektive eine ‚gute‘ Ordnung als eine zu verstehen, in der

juristische, politische, soziale und kulturelle Rechte für das Individuum mit regulierter, deliberativer und sparsamer Anwendung von Gewalt einhergehen. Gewalt kann hier gleichsam ‚sparsam‘ als direkte Einwirkung auf die physische Integrität und umfassend als strukturelle Gewalt wahrgenommen werden, welche etwa durch persönlich nicht oder nicht hinreichend zurechenbare Armut und Hunger verletzt und tötet. Mit b) der Hobbesschen Erzählung ist die Idee verbunden, dass die politische und monopolisierte Gewalt über die gesellschaftliche und heterarchische dominiert. Die Politikwissenschaft überprüft die Realisierung des staatlichen Anspruchs auf das legitime Monopol physischer Gewaltsamkeit. Dabei wird nicht allein die staatliche Konzentration der Gewaltmittel bzw. der konstitutionell geregelten horizontalen und föderalen Gewaltenverteilung in den Blick genommen. Hinsichtlich des legitimen Einsatzes werden Fragen der Abwägung bei Normenkollisionen, etwa zwischen Freiheit und Sicherheit, in den Blick genommen, also der Orientierung an bestimmten gesellschaftlichen Erwartungen. Durch diese Ausrichtung wird die Legitimität des Gewaltmonopols hergestellt und stabilisiert. Gewalt wird zudem c) als Modus der Durchsetzung von politischen Interessen angesehen (Lasswell/Kaplan 1950). Gewalt ist hier eine besondere, weil physische Integrität verletzende Weise der Interessenverfolgung und des Positionsgewinns bzw. -erhalts (Carey u.a. 2010, 128-129).

Im Folgenden beziehen wir uns auf ein eher ‚sparsames‘ Verständnis von politischer Gewalt als „absichtsvolle illegitime wie rechtfertigbare physische Schädigung“ (Nunner-Winkler 2004, 27). Diese Beschränkung erfolgt weniger aus theoretischen denn aus methodologischen Gründen. Es ist aus unserer Sicht theoretisch völlig plausibel, psychische Gewalt, etwa in Form permanenter Verachtung und Herabwürdigung, oder strukturelle Gewalt, etwa in Form des systematischen Entzugs von Kapazitäten zur Reproduktion, als solche zu bezeichnen. Allerdings nehmen wir aus methodologischen Gründen eine definitorische Begründung vor: Wir bezwecken die Eigenlogik eines Kommunikationsmediums zu erfassen. Die Standards-basierten Instrumente, von denen im Folgenden die Rede sein wird, folgen auch in ihren ‚minimalistischen‘ Varianten grundsätzlich der Einschätzung, dass Folter, Vergewaltigung, Verschwindenlassen und Ermordung als Verstöße gegen die Menschenrechte zu werten sind. Wir orientieren uns also am geringsten, selbst formulierten Anspruch der Standards. Zugleich können durchaus plausible Erhebungsprobleme ins Feld geführt werden, da nämlich psychische und strukturelle Gewalt weitaus aufwendigere Erhebungsmethoden erfordern als die Datensammlung über die unterschiedlichen Formen der körperlichen Schädigung. Für die folgende Argumentation ist also festzuhalten, dass diese bereits a priori an einem sehr reduzierten, aber eben auch evidenten Gewaltbegriff orientiert ist.

Politische Gewalt ist in ihrer als legitim erachteten oder in ihrer offen terroristischen Variante (Gurr 1986) zielorientiertes und öffentlichkeitswirksames Handeln. Es geht zunächst um eine direkte Täter-Opfer-Beziehung (A_1 - B_1) der unmittelbaren Schädigung. Diese Schädigung erhält ihren politischen Charakter dadurch, dass sie darüber hinaus kommuniziert wird und an zwei Publikumsgruppen adressiert wird. Die eine Gruppe ist der erweiterte Täterkreis. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Personen und Rollenträger in Militär- und Sicherheitsapparaten, in privaten Sicherheitsunternehmen, Paramilitärs, organisierten Clans oder bei nachbarschaftlichen Pogromen. Diesen wird mit der Schädigung signalisiert, dass Folter und Tötung bestimmter Personen erwünscht und erwartet werden (A_n). Für diese Publikumsgruppe hat der Schädigungsakt Aufforderungs- und Nachahmungscharakter. Die zweite Publikumsgruppe ist der erweiterte Opferkreis. Hierbei handelt es sich etwa um Oppositionelle und/oder Angehörige bestimmter sozialer Gruppen (B_n). Durch die Kenntnis von dem Gewaltakt erfolgt Abschreckung, es wird signalisiert, mit welchen Folgen bei nicht-opportunistischem Verhalten zu rechnen ist. *Politische Gewalt* ist also eine A_n - A_1 - B_1 - B_n -Beziehung, in der die dyadische Interaktion an zwei Publikumsgruppen einerseits im Sinne der Aufforderung, andererseits im Sinne der Abschreckung adressiert wird.

Die (II-)Legitimität dieser sozialen Handlung orientiert sich an bestimmten symbolisch aufgeladenen und sinnvollen Normen, im konkreten Fall geht es um die Beachtung der universellen Menschenrechte. Es kann an dieser Stelle nicht darum gehen, die unterschiedlichen Menschenrechte aufzulisten (z.B. Landman/Carvalho 2010, 20). Aber der menschenrechtliche Normenkatalog ist mitnichten ein kohärenter und allgemein anerkannter Erwartungshorizont, aus dem eindeutige Maßstäbe für die Legitimität politischer Gewalt zu gewinnen wären. Auch für die vergleichende quantitative Beobachtung und Messung illegitimer Akte politischer Gewalt durch Standards-basierte Instrumente zeigt sich, dass diese auf unterschiedlichen menschenrechtlichen Konzeptionen beruhen (Berg-Schlosser 2007; Bernhagen 2009; Landman/Carvalho 2010). Die Inkohärenz der Standards zeigt sich an der Rede von Menschenrechtsgenerationen und -gruppen und an der Debatte um den Universalitätsanspruch von Menschenrechten. Sie geht auf kontingente Entscheidungen, inhärente Normenkollisionen, Abwägungsprobleme und interne Paradoxien zurück.

Es ist in der menschenrechtlichen Debatte keineswegs ungewöhnlich, von unterschiedlichen Gruppen von Menschenrechten zu sprechen, etwa von den bürgerlichen und politischen Individualrechten, von den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Rechten, von den Rechten sich entwickelnder Länder, von den gruppenbezogenen Rechten auf Gleichstellung von Frauen, von ethnisch-

kulturellen Gruppen und Minderheiten, von Behinderten oder der indigenen Bevölkerung. Die Pluralität der Menschenrechte wird sowohl in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte als auch in der Abschlusserklärung von Wien 1993 (United Nations A/Conf.157/23) deutlich. In der Literatur finden sich zwei Sichtweisen, nämlich einerseits das Verständnis einer diachronen, historisch kumulierenden Erweiterung des Menschenrechtskatalogs (Donnelly 2003; König 2005, 384-389), die mit dem Begriff der „Menschenrechtsgenerationen“ (Fassbender 2008, 5-6) als Chiffre für eine aufbauende Weiterentwicklung von Rechten recht gut erfasst wird. Andererseits gibt es ein Verständnis davon, dass die Gruppen von Menschenrechten synchron und historisch parallel existieren und existiert haben und jeweilig um die Geltungsansprüche als institutionelle Leitbilder (Lepsius 1997) ringen. Dies wird in der menschenrechtlichen Debatte mit dem Begriff der „families of rights“ (Whelan 2010, 3) oder der Menschenrechtskategorien erfasst, die historisch synchron unvollständig etabliert sind, nebeneinander (und konkurrierend?) verfolgt und durchgesetzt werden.

Die alternierenden Deutungen der Menschenrechtsentwicklung als diachrone Kumulation oder synchrone Parallelität gehen mit Auseinandersetzung um die Universalität, die Unteilbarkeit und die Interdependenz der Menschenrechte einher (Whelan 2010). Der Universalitätsanspruch der Menschenrechte als westlicher Standard ist und war umstritten (Mutua 2001; Joas 2011, 265-281). Während in dieser Debatte der Anspruch auf weltgesellschaftliche Geltung im Mittelpunkt steht, ist die Diskussion um die Unteilbarkeit und Interdependenz des Menschenrechtskatalogs anders gelagert. In ihr ist dessen Kohärenz das Thema. Hier stehen sich Positionen gegenüber, die entweder einen zwingenden wechselseitigen Bedingungs Zusammenhang zwischen bürgerlichen und politischen Rechten einerseits und sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Rechten andererseits sehen, oder die die entsprechenden menschenrechtlichen Kategorien als relativ unabhängig voneinander betrachten (Whelan 2010).

Aus unserer Sicht spricht einiges für jene Perspektiven der Menschenrechtsentwicklung, die von einem synchronen Nebeneinander unterschiedlicher und konkurrierender ‚Menschenrechtsfamilien‘ und einem inkohärenten Menschenrechtskatalog ausgehen. Historisch lässt sich anführen, dass die meisten menschenrechtlichen Positionen bereits in den Verhandlungen um die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sichtbar waren (Morsink 2000). Das kontingente (und rechtlich unverbindliche) Ergebnis der Diplomatie erfuhr in der Folge einen Prozess der Segmentierung. In den Konventionen wurden die Kategorien von Menschenrechten partitioniert und in unterschiedlichem Maße (mit und ohne Reservationen) ratifiziert. Nicht nur die historische Entwicklung deutet auf eine Inkohärenz des weltgesellschaftlichen Erwartungshorizontes hin. Auch die sozi-

alpsychologische Forschung hat gezeigt, dass Menschenrechte von Individuen auf unterschiedlichen Kontinenten in fünf unterschiedliche Kategorien unterteilt und jeweils spezifisch akzentuiert werden (Sommer/Stellmacher 2009, 110-112). Überdies lassen sich systematische Gründe anführen, die für eine relative Inkohärenz des Menschenrechtskatalogs sprechen. Zum einen kommt es erkennbar zu Normenkollisionen und Abwägungsproblemen, etwa wenn Eigentumsrechte und Rechte auf eine de-kommodifizierende Grundausstattung miteinander vereinbart werden sollen. Das ist grundsätzlich möglich, aber eben nicht zwingend interdependent. Zum anderen kommt es zu Dilemmata und Paradoxien, etwa wenn gruppenbezogene Rechte Personen mit mehr Rechten ausstatten, sie damit aber zugleich nicht als freie Individuen, sondern als Gruppenangehörige definieren (Brown 2011). Auch solche Dilemmata können vermittelt und entschieden werden. Im Ergebnis ist jedoch festzuhalten, dass die menschenrechtlichen Standards des weltgesellschaftlichen Erwartungshorizontes anhand derer politische Gewalt ‚gemessen‘ und als (nicht) legitim ausgewiesen wird, inkohärent und umstritten sind. Ihr Universalitätsanspruch ist mitnichten kommunikativ selbst-evident.

3. MENSCHENRECHTSMONITORING UND STANDARDS-BASIERTE MESSINSTRUMENTE – ZU DER FUNKTIONSWEISE DER QUANTITATIVEN VERGLEICHENDEN BEOBACHTUNG

Im Rahmen der Orientierung an Menschenrechten und Demokratie ist die vergleichende Beobachtung durch quantitative Instrumente offenkundig eine Regierungstechnik unter anderen, um politische Akteure auf weltgesellschaftliche Standards zu verpflichten (Müller/Pickel 2007; Bernhagen 2009; Landman/Carvalho 2010; Kessler/Sack 2012). Es ist eine reichhaltige und unübersichtliche Landschaft von Standards-basierten Monitoringinstrumenten entstanden, die teilweise regional, teilweise global aufgestellt sind. Dazu gehören etwa die ‚Good Governance‘ Indikatoren der Weltbank (Kaufmann u.a. 2009) und die Demokratie- und Menschenrechtsindizes von Stiftungen und wissenschaftlichen Einrichtungen wie etwa Freedom House, Bertelsmann Transformation Index (BTI), der Cingranelli-Richards Index (CIRI) und die Political Terror Scale (PTS). Die vier letztgenannten Indizes werden nachfolgend betrachtet. Während sich der BTI mit Transformationsprozessen und dem Demokratiestatus in sich entwickelnden Staaten befasst und Freedom House politische Rechte und zivile Freiheiten misst, betrachten PTS und CIRI Menschenrechtspraktiken von bzw.

Menschenrechtsbedingungen in Staaten. An dieser Stelle soll aber zunächst die generelle Funktionsweise Standards-basierter Instrumente erläutert werden.

Idealtypisch gesehen startet die Messung mit der Systematisierung eines grundlegenden Konzeptes, d.h. dass die demokratietheoretischen und/oder menschenrechtlichen Vorannahmen expliziert und systematisiert werden. Als Bezugspunkte können beispielsweise die AEM oder bestimmte menschenrechtliche Konventionen gelten. Diese Hintergrundkonzepte werden in systematische überführt, in denen grundlegende Begriffe definiert, Erscheinungsformen menschenrechtlicher Verstöße aufgelistet und Kausalannahmen aufgestellt werden. Es folgt der Schritt der Operationalisierung und der Indikatorenbildung, so werden etwa Grade der Anerkennung von Menschenrechten definiert oder die Anzahl von Opfern politischer Gewalt ausgewiesen (Landman/Carvalho 2010, 32-34).

Das systematisierte Untersuchungskonzept, die Indikatoren und entsprechenden Frage- und Einschätzungsbatterien finden sich in den jeweiligen Manuals, die an die Länderexpert/innen gehen. Auf Grundlage der Handbücher werden die entsprechenden Zahlen und Scores für die entsprechenden Länder vergeben. Hier taucht das Problem der Inter-Coder-Reliabilität auf, dass heißt es wird in unterschiedlichem Maße kontrolliert, inwieweit unterschiedliche Experten den ‚gleichen‘ Zustand bei ähnlicher Quellenlage auch mit denselben Zahlen belegen. Lange Jahre stand bezüglich einer entsprechenden Transparenz und ‚USA-Lastigkeit‘ der Freedom House Index in der Kritik (Landman/Carvalho 2010, 68). Zu dem Problem der Inter-Coder-Reliabilität gehört auch die Gewährleistung der internationalen Vergleichbarkeit, das heißt, dass der gleiche Grad der Anerkennung von Menschenrechten im Land A und im geographisch weit entfernten Land B zum selben Score führen muss. Der BTI hat hier einen so genannten Kalibrierungsprozess eingeführt, in dem regionale und internationale Experten die Zahlenvergabe der Länderexperten bestätigen oder korrigieren (Brusis 2009, 112 ff.).

In diesen ersten technischen Erläuterungen konkretisieren sich fallspezifisch entsprechende Überlegungen von B. Heintz zur Eigenlogik des Kommunikationsmediums des quantitativen Vergleichs und der numerischen Differenz (2010). Die vergleichende Beobachtung (wie die Komparatistik insgesamt) schafft sich dabei ihre Beobachtungseinheiten und Bewertungsmaßstäbe: „Vergleichbarkeit ist den Objekten nicht inhärent, sondern das Resultat einer Kategorisierung, die sozial voraussetzungsvoll und deshalb potentiell politisch kontrovers ist.“ (Heintz 2010, 169) Als Entscheidungsschritte des Vergleiches werden ausgewiesen: Bestimmung der Messeinheiten und der Vergleichskriterien, Wahl von Erhebungsverfahren, Datenanalyse und Klassifikation (Heintz 2010, 169).

Im Konkreten hat bis zu dem jetzt benannten Schritt der Vergabe von länderspezifischen Punkten Folgendes stattgefunden: Aus dem inkohärenten weltgesellschaftlichen Erwartungshorizont wurden selektiv Menschenrechte zu Standards definiert und es wurden Grade der (il-)legitimen Anerkennung oder Verstöße gegen diese Standards ordinal skaliert. Die in diesen Instrumenten festgelegte Beobachtungseinheit ist der Nationalstaat. Es findet eine Vergabe von Zahlen, ggf. in einer Rangordnung, statt. Hier bleibt Länderexperten ein subjektiver Beurteilungsspielraum der Legitimität politischer Gewalt, der jedoch durch innerorganisatorische Prozeduren rationalisiert und eingeschränkt wird (Inter-Coder-Reliabilität). Entscheidend sind bis dato für die Transformation politischer Gewalt in Zahlen folgende Schritte: Das Gewaltereignis muss in der Beobachtungseinheit (Nationalstaat) sichtbar sein. Die Experten klassifizieren es auf Grundlage der selektiven Menschenrechtsstandards als legitim oder illegitim. Das Gewaltereignis lässt sich einer Aussage bzw. einem Indikator im Handbuch zuweisen und wird schließlich mit einer Zahl versehen. Es findet eine Kommensuration statt, in der Qualitäten zu Quantitäten gemacht werden (Heintz 2010, 169). Damit wird die soziale Handlung A_n - A_1 - B_1 - B_n grundlegend transformiert. Die Zahl ist Signifikat für die Machterfahrung der Täter und die Traumatisierung der Opfer; beides ist nur noch über Zusatzinformationen (etwa Länderberichte) mit dem Signifikat zu verbinden. Damit einhergehend verändern sich auch der Aufforderungs- und der Abschreckungscharakter politischer Gewalt. Insoweit die Brutalität und die Ungeheuerlichkeit politischer Gewalt in der Ziffer nicht sichtbar sind, begrenzt letztere den abschreckenden Charakter; allerdings nur unter der Voraussetzung, dass diese Publikumsgruppe tatsächlich über die Zahl informiert ist. Damit hat die Kommensuration in Bezug auf die soziale Handlung einen erkennbar verschleiernenden Charakter, da die Gewalterfahrungen lediglich beziffernd signifiziert werden. Zugleich hat sie einen ‚zivilisierenden‘ Charakter, da durch Zahlen nicht abgeschreckt wird.

Nach der länderspezifischen Bezifferung des Grades der menschenrechtlichen Verstöße erfolgen die Datenanalyse und -aggregation. Es werden also die Zahlenwerte eines Landes auf einem bestimmten Aggregationsniveau nach bestimmten Aggregationsregeln in Beziehung zueinander gesetzt (Müller/Pickel 2007, 527-528). Das Niveau der Aggregation kann sich zunächst auf bestimmte konzeptionelle Dimensionen beziehen, etwa auf die political rights und civil liberties im Freedom House Index oder auf den Status- und Management-Index beim BTI. Festzuhalten ist, dass es sich nicht allein um bestimmte inhaltliche Dimensionen, sondern auch um eine territorial definierte Beobachtungseinheit, den Nationalstaat, handelt. Die Aggregationsregel, nach der die Zahlen miteinander verrechnet werden, ist weit überwiegend der arithmetische Mittelwert.

Man kann sich über die Angemessenheit der mathematischen Verfahren, ordinal skalierte Daten als quasi-metrische zu rechnen, trefflich streiten bzw. diese Prozedur unangemessen finden. Man mag über den Verlust der Informationen zu Varianz und Streuung unzufrieden sein. Realiter ist der arithmetische Mittelwert der Zahlenwerte die gängige Methode der Indexbildung. In diesem Verfahren werden die Scores je gemessenem Standard zu gleichen Teilen einbezogen und damit die dahinterliegenden Menschenrechte als äquivalent gesetzt, beispielsweise würde ein hoher Wert bei der Gewährleistung der Eigentumsrechte (6) und ein sehr niedriger Wert beim Recht auf kollektive Organisierung infolge der Verfolgung und Tötung von Gewerkschaftler/innen (0) in einen mittleren Rang (3) münden. Diese Berechnungsverfahren können modifiziert werden, etwa durch Gewichtungungsverfahren. Auch liegen die Rohdaten einiger Indizes mittlerweile in einfach zugänglicher Form vor, sodass sekundäre Datenanalysen vorgenommen werden können, die nur bestimmte Standards und Werte einbeziehen oder aber andere Vergleichsverfahren, etwa die Qualitative Comparative Analysis, nutzen. Im Kern bleibt aber bestehen, dass der arithmetische Mittelwert das gängige Verfahren ist, die Bezifferung je Standard miteinander zu verrechnen und somit die Grundlage für das Ranking bildet. In der Datenaggregation wird also unter Umständen eine weitere Verschleierung politischer Gewalt vorgenommen, insoweit Menschenrechtsverstöße als mathematisch äquivalent zur Gewährung anderer Rechte angesehen werden. Diese Mittelwerte werden schließlich als Grundlage für die Kategorisierung von Ländern, etwa in Gruppen von ‚free‘, ‚partly free‘ oder ‚not free‘ beim Freedom House Index, oder für die Zuweisung eines Tabellenplatzes innerhalb einer internationalen Rangordnung genutzt, wie sie etwa beim BTI ausgewiesen ist. Nicht allein in den verschiedenen medialen Berichterstattungen, sondern durch den jeweiligen, unterschiedlich gestalteten Webauftritt ist ein schneller Zugriff auf die Informationen möglich. Insgesamt finden durch Standards-basierte Instrumente eine grundlegende Transformation der Gewalterfahrung, eine radikale Komplexitätsreduktion und eine komparative Relationierung bei einfacher Zugänglichkeit statt.

4. MENSCHENRECHTSSKALIERUNG UND *FEMINICIDIO* IN CIUDAD JUÁREZ – EINE EXPLORATION

Anhand eines mittlerweile öffentlichen und verstörenden Phänomens der politischen Gewalt, nämlich den seit den frühen 1990er Jahren fortwährenden Vergewaltigungen und Ermordungen von Frauen in der mexikanischen Stadt Ciudad Juárez, möchten wir explorativ unsere bisherigen Überlegungen zum Menschen-

rechtsmonitoring vertiefen. Für die Fallauswahl sind zwei Kriterien ausschlaggebend: 1.) der Fall ist transnational bekannt. Als entsprechender Indikator gilt beispielsweise die Darstellung durch Populärkultur, etwa in dem Film ‚Bordertown‘. 2.) der Fall ist uneindeutig in der Definition (s.u.) und damit offen für den Streit um kategoriale Zuordnungen. Anders formuliert: Wir haben uns bewusst gegen eine Fallstudie entschieden, die etwa die Inhaftierung und Ermordung von Regimekritiker/innen und politischen Journalist/innen beinhaltet, da wir annehmen, dass ein großer Konsens besteht, solche Handlungen als politische Gewalt zu bezeichnen. Wie gehen nun Standards-basierte Instrumente mit diesem nicht eindeutigen Fall um? Dies wird anhand der Beschreibung und der Einbeziehung der Menschenrechtslage in Ciudad Juárez in vier Indizes untersucht.

4.1 Politische Gewalt in Ciudad Juárez

Seit ca. 1993 werden in Ciudad Juárez (ca. 1,3 Mio. Einwohner) an der nordmexikanischen Grenze Frauen ermordet. Wurde für die 1990er bis in die erste Hälfte der 2000er Jahre von ca. einem Opfer pro Woche ausgegangen, berichtet Amnesty International 2011 von 300 ermordeten Frauen im Jahr, von denen mindestens 30 Spuren sexueller Gewalt oder Folter aufwiesen (Amnesty International 2011). Die Zahlen sind jedoch uneindeutig, die Angaben für den Zeitraum bis 2003 schwanken zwischen 233 und 500 Opfern pro Jahr (Ensalaco 2006, 419; Melgar 2011, 91).¹ Zwischen den Morden gibt es Ähnlichkeiten: oftmals fanden Vergewaltigung, Folter und Verstümmelungen statt. Viele der Opfer arbeiteten in Maquiladoras und wurden, wenn überhaupt, in den Wüsten und verlassenen Arealen rund um die Maquiladoras gefunden (Pantaleo 2010, 350). Überdies werden Frauen von weiteren Gewaltformen bedroht: Von Januar bis September 1998 gab es 800 Vergewaltigungen und 9.000 Gewaltanwendungen gegen Frauen, die bekannt gemacht wurden (Livingston 2004, 59). Die Zahl der verschwundenen Frauen geht in die Hunderte (Weissman 2005, 5). Mehr als die Hälfte der weiblichen Bevölkerung ist von häuslicher Gewalt betroffen (Melgar 2011, 90).

Die Morde an Frauen wurden von offizieller Seite wiederholt als aufgeklärt angesehen: Einzelne Personen wurden verhaftet und Tatverdächtige unter Folter zu Geständnissen gezwungen (Ensalaco 2006, 423 f.). 2006 gingen die Behörden

1 Amnesty International berichtet seit 2003 über die systematischen Morde an Frauen. Auch Katherine Pantaleo bemerkt, dass sich erst 10 Jahre nach Beginn der Morde *Human Rights Reports* sowie *Journal Articles* mit den Morden befassen (vgl. Pantaleo 2010, 357 f.).

sogar soweit, den Fall des *feminicidio* in Ciudad Juárez für abgeschlossen zu erklären (Melgar 2011, 91). Im selben Jahr wandten sich Angehörige der Opfer an die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte. Diese verurteilte den mexikanischen Staat erstens wegen der Verletzung internationaler Konventionen (beispielsweise *Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women*) und zweitens, weil er seiner Pflicht nicht nachgekommen war, den Respekt vor den Menschenrechten der Frauen zu garantieren (Melgar 2011, 95). Dieses Urteil ist deshalb bedeutsam, weil es den „[Homizid] an Frauen aufgrund des Geschlechts (...) auch als Feminizid bekannt“ (CoIDH-Urteil 2009, zit. n. Melgar 2011, 95), anerkennt und in diesem Zuge die Verantwortung des Staates hervor hebt (Melgar 2011, 95).

Was hinter den Morden an Frauen in Ciudad Juárez steht, wird nicht einheitlich erklärt. Einerseits werden aufgrund der Opferähnlichkeit in einem Drittel der Fälle die Taten einem oder mehreren Serienkillern zugeordnet (Livingston 2004, 59). Andererseits gibt es ungezählte Spekulationen über kollektive Verbrechen oder Einzeltäter, über Menschenhandel, Organhandel oder Freizeitvergnügen für perverse Reiche, über Nachahmungstäter, Pornografie oder Mutproben für die Aufnahme in Kartelle. Auch symbolische Machtmechanismen und *machismo* werden als Erklärung für die Morde herangezogen. Während die Behörden lange das Argument der innerfamiliären Gewalt bemühten (Rahmsdorf 2006; Weissman 2010, 12 f.), werden die Frauenmorde derzeit der Mafia zuordnet (Melgar 2011, 92). Auch die Charakteristika von Ciudad Juárez (schlecht entwickelte, arme Stadt mit wenig Elektrizität, schlechter Beleuchtung und nichtasphaltierten Straßen), die Korruption im mexikanischen Justizsystem und der Einfluss des North American Free Trade Agreement (NAFTA), welches in dem Jahr unterzeichnet wurde, als die Morde begannen, wurden als erklärende Faktoren herangezogen (Pantaleo 2010, 351).

Ein besonderes Augenmerk gilt der Maquiladora-Industrie als „labor-intensive, export-producing subsidiaries of multinational corporations which take advantage of inexpensive labor outside the U.S.“ (Staudt 1986, 97).² In den Maquiladoras sind überwiegend Frauen (54,3%) beschäftigt (Berndt 2004: 131, 237). Diese müssen oft lange Arbeitswege mit schlechten Busanbindungen und

2 1965 legte die mexikanische Regierung mit dem Maquiladora-Programm die Grundlagen für die Industrialisierung der nördlichen Grenzregion (Berndt 2004, 12). Heute gibt es im Großraum der Stadt etwa 400 Maquiladoras (ohne Autor 1998) und 3.200 Produktionsstätten insgesamt. In den Betrieben herrscht eine starke Fluktuation, in den 1990er Jahren wechselte die durchschnittliche Maquiladora statistisch ihre Belegschaft alle zehn Monate komplett aus (Berndt 2004, 149). Die gewerkschaftliche Organisation ist rudimentär (Berndt 2004, 141).

weiten Fußmärschen auf sich nehmen, während derer es oft zu Übergriffsversuchen kommt (Berndt 2004, 249). Andererseits eröffnen die Maquiladoras den Frauen Alternativen in einer männlich dominierten Gesellschaft und tragen dazu bei, dass gewachsene Machtstrukturen herausgefordert und aufgebrochen werden (Berndt 2004, 237). Auch Livingston erklärt, dass die Frauen durch die Arbeit auch finanziell unabhängiger geworden sind (Livingston 2004, 70). Die Maquiladoras haben also durch spezifische industrielle Beziehungen und Beschäftigungsverhältnisse ein im Umbruch befindliches, widersprüchliches Geschlechterregime erzeugt (Berndt 2004, 267).

Diese Verwerfungen finden in einem Kontext von Strafflosigkeit bei Gewalt gegen Frauen und Untätigkeit von Polizei und Justiz statt (vgl. Ensalaco 2006, 420; Berndt 2004, 259; Livingston 2004, 60; Jahangir, 1999, 89, zit. n. Ensalaco 2006, 433, Weissmann 2010, 55). Das fast schon sprichwörtliche Klima dieser *impunidad*³ wird am Umgang mit den Opfern und deren Familien deutlich. Die Opfer waren Mädchen und junge Frauen ohne speziellen sozialen Status oder Qualifikation (Jahangir, 1999, 89, zit. n. Ensalaco 2006, 433; Weissmann 2010, 39). Sie werden zuallererst als billige Arbeitskräfte gesehen: Ihre Austauschbarkeit im Produktionssystem – so die Deutung von Livingston – ermöglichte es, sie straffrei umzubringen (Livingston 2004, 60). Überdies werden Frauen in den Betrieben erst ermutigt, sich freizügig zu kleiden und an Misswahlen teilzunehmen (Livingston 2004, 69), um dann als Huren dargestellt zu werden, die ihre eigene Ermordung provoziert haben (Ensalaco 2006, 425). „Dieser Kriminalisierung der Opfer liegt eine patriarchalische Ideologie zugrunde, die Arbeiterinnen (und generell arme, zugewanderte Frauen) als austauschbar und Wegwerfkörper betrachtet.“ (Melgar 2011, 93)

Vier Punkte sind aus der Beobachtung der Gewalt gegen Frauen in Ciudad Juárez festzuhalten. So handelt es sich erstens in den 1990er Jahren um eine eindeutig zu bestimmende Opfergruppe, nämlich Frauen. Folglich wird die Gewalt mit „femicide“ (McC. Heyman/Campbell 2004, 207) oder „*feminicidio*“ (Lagarde y de los Ríos, o.D.) tituliert. Die Autoren und die Quelle der Gewalt bleiben zweitens diesbezüglich uneindeutig bzw. nicht einer streng umgrenzten Tätergruppe zuzuordnen:

„Countless investigations by criminologists, reporters, relatives of the victims, and others turned up little solid evidence. The best data were mislaid and destroyed by the Juarez police. So after one of the worst cases of femicide in world history, we are left with speculation – powerful politicians or rich businessmen did it, satanic killers did it, a deranged

3 Strafflosigkeit, Straffreiheit.

gringo did it, the police did it, copycats did it, all Juarez men hate women, Juarez is a ,city of fear', and so on – but few answers.“ (McC. Heyman/Campbell 2004, 207)

Drittens ist erkennbar, dass Polizei und Justiz ihre Schutzfunktion nicht wahrnehmen und somit „(...) soziale Praktiken entstehen lassen, die Attacken gegen Unversehrtheit, Gesundheit, Freiheiten von Frauen zulassen.“ (Lagarde y de los Ríos, o.D.) Der Staat gibt den Frauen keine Sicherheitsgarantie mehr. Somit sei der feminicidio ein Staatsverbrechen (Lagarde y de los Ríos, o.D.). Diese Staatsverantwortung, also der Schutz vor physischer Gewalt, wird im konkreten Fall nicht nur von diversen Autor/innen hervorgehoben, sondern wurde auch vom Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte bestätigt (CoIDH-Urteil 2009, zit. n. Melgar 2011, 95).

Viertens ist festzuhalten, dass der feminicidio durch andere Gewaltakte in den Hintergrund gedrängt wurde. Ciudad Juárez wird mittlerweile als die ,mörderischste Stadt der Welt“ (Schmitz 2010) betitelt, bis zu neun Morde (Freedom House Country Report Mexico 2011) pro Tag finden statistisch statt. Mit dem massiven Anstieg von Opferzahlen Mitte der 2000er Jahre infolge jener Gewalt, welche der organisierten Kriminalität und der Drogenmafia zugerechnet wird, wird der feminicidio überdeckt bzw. ist eine Konkurrenz um die transnationale Aufmerksamkeit von Beobachter/innen entstanden.

Am Charakter des sozialen Phänomens, nämlich dem feminicidio und seiner Gewaltförmigkeit, kann angesichts der Schilderungen kein Zweifel bestehen. Ebenso ist es für uns eindeutig, dass es sich um eine A_n - A_1 - B_1 - B_n -Beziehung handelt, insoweit die einzelnen Taten offenkundig sowohl Aufforderung als auch Abschreckung kommunizieren. Allerdings bleiben einige Zurechnungsfragen ungeklärt. Diese sind im Codierungsprozess Standards-basierter Instrumente zu entscheiden.

4.2 Instrumente der Menschenrechtsskalierung

Die vier Instrumente, welche Menschenrechtsentwicklung im internationalen Vergleich beobachten und hier bzgl. ihrer Art des Umgangs mit der skizzierten politischen Gewalt diskutiert werden, unterscheiden sich grundlegend entlang dreier Merkmale (vgl. Berg-Schlosser 2007; Müller/Pickel 2007; Landman/Carvalho 2010). 1.) werden der Bertelsmann Transformation Index (BTI) und Freedom House von Stiftungen mit erkennbarer politischer Motivation betrieben, während etwa das CIRI-Projekt durch die US-amerikanische National Science Foundation finanziert und universitär verankert ist. 2.) sind BTI und Freedom House thematisch als Indizes zu verstehen, welche den Stand einer

Demokratie messen wollen, während PTS und CIRI ausdrücklich auf die Lage der Menschenrechte in einem Land fokussieren. 3.) unterscheiden sich die Instrumente darin, ob ihnen ein breites oder schmales Konzept zu Grunde liegt. So basieren der BTI durch den Einbezug von sozialer Integration, Wohlfahrtsstaatlichkeit oder Nachhaltigkeit und CIRI durch den Einbezug von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Frauenrechten auf recht breiten konzeptionellen Grundlagen, während der PTS sich auf politische Gewalt im Sinne des vom Staat ausgehenden Terrors beschränkt und Freedom House ein auf bürgerliche und politische Grundrechte begrenztes Demokratieverständnis zur Grundlage hat. Die unterschiedliche konzeptionelle Grundlage in der Anlage der vergleichenden Beobachtung wird im Unterschied zwischen PTS und CIRI in besonders eindrucksvoller Weise deutlich, da beide Instrumente die gleichen Quelldaten nutzen. Die Codierung erfolgt auf Grundlage der Menschenrechtsreporte vom US Department of State und Amnesty International. Nichtsdestotrotz erfolgt eine in Human Rights Quarterly dokumentierte intensive Debatte über die Aufnahme und Verarbeitung der Informationen und die angemessene Bezifferung von Menschenrechtsverstößen und Angriffen auf die physische Integrität (Cingraneli/Richards 2010; Wood/Gibney 2010).

Es sind also Standards-basierte Instrumente mit einem breiten und engen konzeptionellen Ausgangspunkt und mit einer wissenschafts- oder stiftungs-basierten Autorenschaft zu unterscheiden. Auffällig sind auch politische Differenzen, da Freedom House mit seinem eher engen pluralistisch-rechtsstaatlichen Demokratieverständnis nachweislich eine Tendenz zur systematischen Besserbewertung von US-alliierten Staaten etwa in Lateinamerika oder in der Golfregion aufwies (Landman/Carvalho 2010, 68). Der BTI hingegen orientiert sich eher an einem umfassenden, auch Aspekte der politischen und sozialen Integration umfassenden Demokratiekonzept und einer modernisierungstheoretisch aufgeladenen Variante der Sozialen Marktwirtschaft.

4.3 Femicidio, Drogenkriminalität und numerische Signifikate

Der feminicidio findet seit 1993 statt und zieht seit den 2000er Jahren öffentliches Interesse auf sich. Bei Freedom House ändert sich die Kategorisierung Mexikos jedoch erst im Jahr 2011. Es wird auf ‚partly free‘ herabgestuft: Diese Abstufung geht auf die zunehmende Gewalt im Land zurück, konkret organisierte Kriminalität und Drogengewalt. Seit 2007 verzeichnet Freedom House hier steigende Werte und zählt für 2010 15.200 solcher Todesfälle. Dabei wird Ciudad Juárez als Konzentrationspunkt der Gewalt, und eine der tödlichsten Städte der Welt mit 3.200 Toten im Jahr 2010 besonders hervorgehoben. Die Morde

seien extrem brutal und von Folter geprägt gewesen um die psychologischen Effekte auf Zivilisten, die Behörden und Gegner zu erhöhen. Die Zahl der Mörder nahm zu, häusliche Gewalt und sexueller Missbrauch seien alltäglich und die Täter werden selten zur Rechenschaft gezogen. Mexiko ist zudem Quelle und Transitland für den Menschenhandel und nicht zuletzt bleiben die Morde an Hunderten von Frauen in der Grenzregion zu den USA ein kontroverses Thema (vgl. Freedom House Country Report Mexico 2011). Während der 2000er Jahre wird die Gewalt in Mexiko zunehmend schlechter beziffert. In den Jahren 2003-2006 wird Mexiko hinsichtlich der politischen und bürgerlichen Rechte jeweils mit einer 2 beziffert, das heißt, es werden Vorkommnisse der politischen Gewalt, Korruption, der Diskriminierung von Minderheiten und der Einschränkung von bürgerlichen Rechten durchaus ausgewiesen. Allerdings werden sie dahingehend aggregiert, dass ein ‚freier Status‘ ausgewiesen bleibt. Der Umschlagpunkt, der eine neue Kategorisierung nach sich zieht, ist jene Gewalt, die mit Drogenkriminalität einhergeht. Der Feminicidio in Ciudad Juárez ist dabei ein Teil der gesamten Steigerung von Gewaltaktivitäten. Er steht nicht im Zentrum und veranlasst während der frühen 2000er zwar zur Bezifferung einer Anwesenheit von Gewalt, die aber den grundsätzlichen Freiheitsgrad in Mexiko und die grundsätzliche Gewährleistung des Schutzes bürgerlicher Rechte nicht in Abrede stellt.

Auch im BTI wird Mexiko aufgrund der ansteigenden Gewalt in den 2000er Jahren kontinuierlich numerisch schlechter bewertet. Den Länderberichten ist bezüglich der Einbeziehung der Situation in Ciudad Juárez und im Norden Mexikos eine Verschiebung der Aufmerksamkeit zu entnehmen: Der feminicidio wird 2003 und 2006 als Beleg für die Funktionsdefizite staatlicher Justiz und Polizei herangezogen: „(...) the legal apparatus has failed to sufficiently handle specific crimes such as the murder of women in Ciudad Juárez (...)“ (BTI Country Report Mexico 2006, 6, s.a. BTI Country Report Mexico 2003, 7). In den Länderberichten 2008 und 2010 findet eine erkennbare Überlagerung durch andere Gewaltereignisse statt: „Violence escalated to unseen levels, with policemen, soldiers and drug dealers being killed every week. Violence also escalated in other criminal scenarios, such as kidnappings and robberies.“ (BTI Country Report Mexico 2010, 2) Diese Gewalt führt zum regionalen Zusammenbruch von Staatlichkeit (BTI Country Report Mexico 2012, 3). Im BTI-Report 2012 werden die Frauenmorde in Ciudad Juárez nunmehr in zwei Kategorien ausgewiesen: Sie sind ein Verstoß gegen bürgerliche Rechte wie auch gegen soziale Gleichberechtigung und tragen damit zum Scoring Mexikos in diesen Bereichen bei (BTI Country Report Mexico 2012, 8, 16).⁴

4 In der Darstellung der Ergebnisse zur Rechtsstaatsentwicklung in Mexiko durch einen Mitarbeiter des BTI zeigt sich ein bemerkenswerter Effekt der eigenen Akzentuierung

Die PTS, die politischen Terror im engen, dass heißt von staatlichen Agenten ausgehenden Sinne misst und auf den Publikationen von Amnesty International und dem US State Department fußt, skaliert die politische Gewalt in Mexiko durchgehend (ab 1980) auf einem ‚mittleren‘ Niveau, auf dem brutale Menschenrechtsverstöße als gewöhnlich und akzeptiert angesehen werden müssen. In zwei Phasen, nämlich 1993-1997 und ab 2006, wird in der Skalierung die deutliche Verschlechterung erkennbar. Ziffer 4 meint: „Civil and political rights violations have expanded to large numbers of the population. Murders, disappearances, and torture are a common part of life. [...]“ (Political Terror Scale Mexico 2010)

Auch mit dem CIRI-Instrument wird eine generelle Verschlechterung der Menschenrechtsslage in Mexiko ausgewiesen, diese wird unter der Rubrik „Independent Judiciary“ skaliert. Explizit wird der feminicidio als Verstoß gegen die staatliche Schutzpflicht erwähnt und eigens als entsprechendes Beispiel im CIRI Coding Guide angeführt:

„Based on his visits to the states of Chihuahua and Nayarit, Cumaraswamy [U.N. Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers] also voiced his concern about the indigenous population’s access to the justice system, and the inadequacy of investigations into violence against women in Ciudad Juarez during the 1990’s.“ (Cingranelli/Richards 2008 a, 100)

Das CIRI-Instrument weist nun gerade aufgrund seines eher breiten Verständnisses von Menschenrechten eine bemerkenswerte Skalierung auf: Mit dem CIRI werden auch die Variablen „Women’s political rights“, „Women’s economic rights“ und „Women’s social rights“ gemessen, um die spezifischen Rechte von Frauen, deren Verwirklichung oder die entsprechenden Verstöße zu messen. Die entsprechenden Werte zeigen seit 1996 erst eine leichte, dann ab 2006 eine deutliche Verbesserung der Verwirklichung von spezifischen Frauenrechten an. In Bezug auf die sozialen und ökonomischen Rechte steigen nicht nur die Ziffern. Die dahinter liegende Bewertung mündet in die Einschätzung: „In practice, the

der Bezifferung: „[Die] konstant schlechten Bewertungen in diesem Bereich [...] hängen *insbesondere* [eigene Hervorhebung] mit den massenhaften ungeahndeten Frauenmorden vor allem im Norden des Landes und den Schwierigkeiten marginalisierter gesellschaftlicher Gruppen zusammen, ihre Rechte geltend zu machen.“ (Jäger 2011, 24) Mit dieser Betonung ist die Aussage durch den Länderbericht nicht gedeckt. Wir sehen hier einen Hinweis darauf, dass eine Re-Kontextualisierung der Ziffern sich von den Länderberichten, auf denen diese beruhen, teilweise oder gänzlich entkoppeln kann.

government DOES enforce these laws effectively. However, the government still tolerates a low level of discrimination against women.“ (Cingranelli/Richards 2008 a, 77, s.a. 86) Bemerkenswerterweise zeitigt das umfassend menschenrechtlich angelegte Standards-basierte Instrument eine eigentümliche Abbildung des feminicidio. Wie bei den anderen Instrumenten auch wird die systematische Gewalt gegen Frauen nicht als gesellschaftliche politische Gewalt, sondern als Versagen des Staates einbezogen. Diese generelle Staatsfixierung der Instrumente wird im konkreten Fall dadurch komplettiert, dass eine generelle Verbesserung der sozialen und ökonomischen Lage mexikanischer Frauen dargestellt wird. Hier scheint gerade das breite menschenrechtliche Konzept in eine eigentümliche Verschleierung von politischer Gewalt und feminicidio einzumünden.

4.4 Überlagerung von Gewalt und Staatsfixierung – Zwischenbilanz der Exploration

Am konkreten Fall erweitert sich das Verständnis der Funktionsweise der Standards-basierten Instrumente vergleichender Beobachtung. Es zeigen sich insbesondere konzeptionelle Entscheidungen und Verzerrungen, die der Logik numerischer Differenz teilweise vorausgehen und die diese teilweise prägen. Generell ist anzumerken, dass die mediale Aufmerksamkeit für die Frauenmorde in Ciudad Juárez mit einem erkennbaren *time lag* einsetzt: populärkulturelle Darstellungen, wissenschaftliche Artikel, die Berichterstattung durch Menschenrechtsorganisationen und die Beachtung durch Standards-basierte Instrumente widmen sich weit überwiegend erst zu Beginn der 2000er Jahre dem Gewaltphänomen (Pantaleo 2010, 357-358). Menschenrechtsskalierung ist zumindest nicht zeitnah.

Konzeptionell – und durchaus im Einklang mit einer institutionellen Fixierung in der Weltgesellschaft (Meyer 2005) – wird deutlich, dass die Instrumente politische Gewalt in einen engen Zusammenhang mit dem Staat stellen. Dieser ist entweder Akteur von Menschenrechtsverletzungen oder (ungenügende) Schutzinstanz, auf jeden Fall aber Adressat der Verantwortung für die politische Gewalt. Der feminicidio ist damit Staatsversagen und wird – mit Ausnahme des BTI 2012 – als solches codiert. Dieses konzeptionelle Verständnis von politischer Gewalt unterscheidet sich deutlich von einem gesellschaftlich orientierten Verständnis von Gewalt, in dem jene Strukturen und Mechanismen in den Blick genommen werden, die den stark partizipativen Charakter von Gewalttaten und Menschenrechtsverstößen hervorheben (Gerlach 2011). Die sexistische Gewalt wird damit nur dadurch als politische deklariert, wenn die staatliche Schutzfunktion defizient bleibt. Zu der methodischen Nationalstaatsfixierung – der Staat ist

Beobachtungseinheit und damit wird die Situation in Ciudad Juárez mit der Lage in anderen, friedlicheren mexikanischen Bundesstaaten ‚ausgleichend‘ skaliert – gesellt sich eine konzeptionelle.

Die Eigenlogik der numerischen Differenz wird überdies durch konzeptionelle Grundentscheidungen in erheblichem Maße beeinflusst. Die Entscheidung über schmale oder breite Demokratie- und Menschenrechtskonzepte beeinflusst die schiere Anzahl der allgemein zur rechnerischen Verfügung stehenden Ziffern und damit die Möglichkeiten, politische Gewalt durch andere Rechtsverstöße oder -gewährleistungen zu relativieren bzw. zu verschleiern. Dies kann durch Bezüge auf inkohärente, in der Tendenz kompetitive Rechtsnormen geschehen, wie es am Beispiel von kapitalistischen Eigentums- und gewerkschaftlichen Assoziationsrechten skizziert wurde. Der eigentümliche Effekt der Verschleierung politischer Gewalt durch mathematische Aggregation kann sich jedoch auch dort zeigen, wo ein umfassend angelegtes Verständnis von (Frauen-) rechten konzeptionell zu Grunde gelegt wird und hinter der allgemeinen Verbesserung der Situation von Frauen der feminicidio nicht oder kaum mehr sichtbar ist.

Die Eigenlogik der numerischen Differenz ist also auch zwingend damit verbunden, dass konzeptionelle Grundentscheidungen getroffen werden, die politisch umstritten sind. Diese Entscheidungen haben eine inhaltliche Komponente (Was ist ein Menschenrecht?) und eine numerische (Wie viele Menschenrechte werden skaliert?). Die Entscheidung für schmale oder breit angelegte Konzepte bestimmt den Datenpool und damit innerhalb desselben die Vergleichsmöglichkeiten. Die Selbst-Referentialität der Ziffern endet dort, wo Re-Kontextualisierung und Rückübersetzung der Zahlen stattfinden und sich die Aufnahmebereitschaft politischer Akteure für diese Zahlenwerke zeigt.

5. REAKTIONSWEISEN UND RISIKO – ZU DEN (MÖGLICHEN) EFFEKTEN DER QUANTITATIVEN VERGLEICHENDEN BEOBACHTUNG

Welche Effekte hat also die vergleichende Beobachtung von politischer Gewalt durch quantitative Messinstrumente auf die Kommunikation der Bedrohung durch politische Gewalt? Politische Gewalt wird in den Standards-basierten quantitativen Messinstrumenten beziffert, verrechnet und hierarchisch geordnet. Dies geschieht analog etwa zu den Rankings in der Hochschullandschaft (Heintz 2008; Sauder/Espeland 2009). Diesen wird ein stark disziplinierender Charakter zugeschrieben, insoweit sie eine kontinuierliche Überwachung über weite Distanzen, eine Normalisierung und eine Internalisierung mit sich bringen (Sau-

der/Espeland 2009). Im Hinblick auf die Skalierung und den Vergleich im Rahmen eines menschenrechtlichen Erwartungshorizontes sind etwas anders gelagerte Effekte zu erwarten.⁵

Tatsächlich konstituiert sich über die Standards-basierten quantitativen vergleichenden Messinstrumente im doppelten Sinne ein weltgesellschaftlicher Beobachtungszusammenhang. Dieser ist a) auf einen universalen Erwartungshorizont hin ausgerichtet und operiert b) auf Grundlage numerischer Differenz.

Ad a) wurde oben argumentiert, dass der Erwartungshorizont sich als eher inkohärent erweist. Die Messinstrumente nutzen unterschiedliche normative Konzepte für die systematische Standardentwicklung und deren Operationalisierung. Es wird also um das ‚beste‘ Konzept konkurriert und um die angemessene Konzeptionalisierung gestritten. Gleichwohl schält sich in dieser Konkurrenz ein gemeinsamer Kern, nämlich ein minimales Verständnis schützenswerter bürgerlicher und politischer Rechte, heraus. Dies gilt ähnlich für die staatliche Berichterstattung im Zuge der Beobachtungsstrukturen der UN-Konventionen (Tistoune 2000, 389). Für die quantitativen Messinstrumente ist dies durch eine hohe Korrelation der vergebenen Scores in diesem Kernbereich menschenrechtlicher Standards belegt (Berg-Schlosser 2007, 35). Diese Rechte und deren Gewährleistung unterliegen einer konzeptionellen Staatsfixierung.

Ad b) ist die Kommunikation im Medium der Zahlen grundsätzlich besonders geeignet, „dass Problem der Distanzüberbrückung zu lösen“ (Heintz 2010, 174). Diese Reisefähigkeit von Zahlen wird durch Ent-Kontextualisierung gefördert, „ihre Anschlussfähigkeit in kulturell heterogenen Kontexten“ (Heintz 2010, 173) wird erleichtert. Genau der Prozess der Anschlüsse und der Rückübersetzung der Ziffern ist ausweislich eigenlogisch geprägt und hier sehen wir erheblichen Forschungsbedarf. Diesbezüglich lassen sich vier mögliche Umgangsweisen identifizieren, nämlich Ignoranz, Infrage-Stellung, selektive Rückübersetzung und Folgebereitschaft.

Zunächst lässt sich eine *Ignoranz* gegenüber den Rankings auf zwei Weisen begründen. Die numerischen Bewertungen und die Tabellen sind erstens schlicht für bestimmte soziale Gruppen und in bestimmten Regionen praktisch-technisch nicht zugänglich. Zweitens können sie sich aus Sicht politischer Akteure als weitgehend irrelevant erweisen. Dies mag daran liegen, dass die konzeptionellen Vorannahmen über Menschenrechte nicht geteilt werden oder dass politische Eliten ihren Ressourcenfluss durch den systematischen Einsatz von Gewalt sichern. Aufgrund ihrer ökonomischen Reproduktionsbasis sind sie von verglei-

5 Die nachfolgenden Überlegungen haben hypothesengenerierenden Charakter und skizzieren eher eine Forschungsagenda als empiriegesättigte Thesen.

chenden Bewertungen und etwaigem Reputationsverlust im Feld der Menschenrechte nicht tangiert.

Die zweite Reaktionsweise ist die der *kritischen Infragestellung*. Aus grundsätzlicher demokratietheoretischer oder postkolonialer Perspektive werden die konzeptionellen Vorannahmen der Standards-basierten Instrumente hinterfragt und ihre Funktionsweise ‚entlarvt‘ (Koeble/LiPuma 2005). Unser Beitrag hat mancherorts einen solchen ‚Zungenschlag‘. Diese Kritik unterstellt jedoch immer auch die Relevanz ihres Objektes und begibt sich in aufwendige Dekonstruktion.

Eine dritte Art, mit den Scores und Rankings umzugehen, ist die *selektive Rekontextualisierung*. Zahlen können in komplexen Zusammenhängen schnell informieren; Scores und Rankings rasch Urteile befördern. Die sozialpsychologische Forschung zur Verankerung und zum Wissensstand menschenrechtlicher Normen hat festgestellt, dass Menschenrechte in der Selbstbeschreibung breiter Bevölkerungsschichten ausgesprochen wichtig sind. Zugleich ist ein kognitives Wissen über diese (konkrete Rechte, Menschenrechtslage in verschiedenen Regionen) sehr gering ausgeprägt (Sommer/Stellmacher 2009, 88-95). In Situationen mit hoher Relevanz von Normen und geringem Kenntnisstand sind – so vermuten wir nicht zuletzt aufgrund unserer Lehrpraxis im Bereich des internationalen Vergleiches – die Zahlen und Scores quantitativer Vergleiche ein eingängiges und erreichbares Angebot der Information und der raschen bzw. vorschnellen Urteilsfindung. Sie werden dann – scheinbar ‚willkürlich‘, das heißt auf Grundlage eigener menschenrechtlicher Normen und selektiver Wissensbestände – eigenständig angereichert; häufig ohne jeden Bezug auf die konzeptionellen Entscheidungen der Standards-basierten Instrumente oder auf die qualitativen Informationen aus den Länderberichten. Die Rückübersetzung findet sowohl in kulturell heterogenen Kontexten als auch in unterschiedlichen sozialen Milieus auf eine jeweils eigene Weise statt. Auch politische (Menschenrechts-) Aktivisten können Tabellenplätze zwecks Desavouierung von Regierungen nutzen.

Viertens kann sich eine weitgehende *Folgebereitschaft* und compliance unter zwei Bedingungen ergeben: Politisch aktive und relevante gesellschaftliche Gruppen teilen die konzeptionellen Grundannahmen und streben (intrinsisch) eine Verbesserung der menschenrechtlichen Lage und des Schutzes der physischen Integrität an. Die zweite Bedingung kann die Abhängigkeit von externen Geldgebern, etwa in der Entwicklungspolitik sein, die den Ressourcenfluss mit der Verbesserung der menschenrechtlichen Lage konditionieren. Die Zahlwerke sind für die Geldgeber einfache Indikatoren, Folgebereitschaft zu erzwingen.

Inwieweit Standards-basierte Messinstrumente und Rankings also insgesamt dazu beitragen, die Normen einer gesellschaftlichen Ordnung ohne illegitime Gewalt weltgesellschaftlich zu verbreiten und zu verankern, hängt vor dem Hintergrund empirisch ungeklärter Fragen zur Rezeptionen und Reaktion noch in der Schwebe. Allerdings ist – ausgehend von der eingangs skizzierten Unterscheidung zwischen Welten der Sicherheit und Kulturen des Risikos (Münkler 2010) – doch eine erkennbare Eigenlogik der komparativen Beobachtung durch numerische Differenzierung auszuweisen: Die Skalierung von politischer Gewalt durch den quantitativen Vergleich transformiert diese von einer Bedrohung zu einem Risiko: Gewalterfahrungen und Traumatisierungen werden

- durch die Vergabe von Ziffern als ‚erfahrungsleeren‘ Signifikaten dethematisiert,
- durch die mathematische Gleichsetzung bzw. Verrechnung politischer Gewalt mit anderen Rechten (Aggregation) relativiert und
- durch die methodische Staatsfixierung teilweise überdeckt, da lokale Gewaltereignisse nicht zwingend die gesamte Menschenrechtslage im ganzen Territorium abbilden.

Politische Gewalt als soziale Handlung wird durch die Bezifferung aber zugleich zivilisiert, da von Zahlen anders als von Bildern und Erzählungen keine Abschreckung ausgeht. Der Bedrohungscharakter politischer Gewalt (B_n) ist durch die Eigenart des Mediums reduziert. Auch der Aufforderungscharakter (A_n) zu politischer Gewalt wird eingedämmt, insoweit Menschenrechtsverstöße zu einer Schlechterstellung in Rankings führen. Durch die Bezifferung, durch die Verrechnung und durch die komparative Rangordnung wird also zugleich verschleiert und zivilisiert, die soziale Handlung mithin grundlegend transformiert. Es findet durch die komparative Quantifizierung eine Umwandlung statt, die Akte der Bedrohung und Gefahr in Kalkulationen von Risiken überführt, die planbar eingegangen werden können – oder eben nicht.

LITERATUR

- ohne Autor 1998. Die Killer kommen meist am Freitag, in: Der Spiegel 35/1998, <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-7969169.html>, Zugriff: 11.10.2011.
- Amnesty International 2010. Annual Report 2011 Mexico, <http://www.amnesty.org/en/region/mexico/report-2011#section-91-8>, Zugriff: 11.10.2011.

- Berg-Schlosser, Dirk 2007. Concepts, Measurements and Sub-Types in Democratization Research, in: Berg-Schlosser, Dirk (Hg.) Democratization. The State of the Art, Opladen, 31-43.
- Bernhagen, Patrick 2009. Measuring Democracy and Democratization, in: Haerpfer, Christian W./Bernhagen, Patrick/Inglehart, Ronald F./Welzel, Christian (Hg.), Democratization, Oxford, 24-40.
- Berndt, Christian 2004. Globalisierungs-Grenzen. Modernisierungsträume und Lebenswirklichkeiten in Nordmexiko, Bielefeld.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2010. Transformation Index 2010. Politische Gestaltung im internationalen Vergleich, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2012. BTI Country Report Mexico 2012, Gütersloh (im Erscheinen).
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2009. BTI Country Report Mexico 2010, <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/109.0.html>, Zugriff: 26.10.2011.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2007. BTI Country Report Mexico 2008: http://bti2008.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/Gutachten_BTI_2008/LAC/Mexico.pdf, Zugriff: 09.01.2012.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2005. BTI Country Report Mexico 2006, http://bti2006.bertelsmann-transformation-index.de/index.php?id=109&tt_news=&type=98&L=0, Zugriff: 25.10.11.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2002. BTI Country Report Mexico 2003: <http://bti2003.bertelsmann-transformation-index.de/109.0.html?&L=1>, Zugriff: 09.01.2012.
- Brown, Wendy 2011. Die Paradoxien der Rechte ertragen, in: Menke, Christoph/Raimondi, Francesca (Hg.), Die Revolution der Menschenrechte. Grundlegende Texte zu einem neuen Begriff des Politischen, Berlin, 454-473.
- Brusis, Martin 2009. Bewertungskriterien und Methode, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.), Transformation Index 2010. Politische Gestaltung im internationalen Vergleich, Gütersloh, 98-122.
- Carey, Sabine C./Gibney, Mark/Poe, Steven C. 2010. The politics of human rights. The quest for dignity, Cambridge.
- Cingranelli, David L./Richards David L., 2010 a: The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Dataset; <http://www.humanrightsdata.org>, Zugriff: 12.10.11.

- Cingranelli, David L./Richards, David L., 2010 b: The Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data Project, in: Human Rights Quarterly, 32, 2, 401-424.
- Cingranelli, David L./Richards, David L. 2008 a: The Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project Coding Manual Version 2008.3.13, http://ciri.binghamton.edu/documentation/ciri_coding_guide.pdf, Zugriff: 18.10.11.
- Cingranelli, David L./Richards, David L. 2008 b: Short Variable Descriptions for Indicators in the Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project, http://ciri.binghamton.edu/documentation/ciri_variables_short_descriptions.pdf, Zugriff: 26.10.2011.
- Donnelly, Jack 2003. Universal human rights in theory and practice, Ithaca.
- Ensalaco, Mark 2006. Murder in Ciudad Juárez. A Parable of Women's Struggle for Human Rights, in: Violence Against Women, 12, 5, 417-440.
- Fassbender, Bardo 2008. Idee und Anspruch der Menschenrechte im Völkerrecht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 46: 3-8.
- Freedom House 2011. Country Report Mexico 2011, http://www.freedomhouse.org/modules/mod_call_dsp_country-fiw.cfm?year=2011&country=8091, Zugriff: 09.01.12.
- Freedom House 2011. Freedom in the World Country Ratings 1973-2011, <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2011>, Zugriff: 15.11.2011.
- Gerlach, Christian 2011. Extrem gewalttätige Gesellschaften: Massengewalt im 20. Jahrhundert, München.
- Gurr, Ted Robert 1986. The Political Origins of State Violence and Terror. A Theoretical Analysis, in: Stohl, Michael/Lopez, George A. (Hg.) Government violence and repression. An agenda for research, New York, NY, 45-72.
- Gusy, Christoph (Hg.) 2011. Grundrechtsmonitoring. Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes, Baden-Baden.
- Heintz, Bettina 2008. Governance by Numbers. Zum Zusammenhang von Quantifizierung und Globalisierung am Beispiel der Hochschulpolitik, in: Folke Schuppert, Gunnar/Voßkuhle, Andreas (Hg.) Governance von und durch Wissen, Baden-Baden, 110-128.
- Heintz, Bettina 2010. Numerische Differenz. Überlegungen zu einer Soziologie des (quantitativen) Vergleichs, in: Zeitschrift für Soziologie 39, 3, 162-181.
- Jäger, Matthias 2011. Schritt zurück nach vorn? Mexikos Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 61. Jahrgang „Mexiko“, 40-42/2011, 22-28.

- Joas, Hans 2011. Die Sakralität der Person. Eine neue Genealogie der Menschenrechte, Berlin.
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo 2009: Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008, in: World Bank Policy Research Working Paper, 4978.
- Kessler, Oliver/ Sack, Detlef 2012. Weltorganisationen und Menschenrechtsmonitoring. Rechtfertigungspflicht in der Weltgesellschaft und inverse Effekte, in: Koch, Martin (Hg.), Weltorganisationen. Von der Organisation der Welt zur Weltorganisation, Wiesbaden (im Erscheinen).
- Koeble, Thomas/LiPuma, Edward 2005: The measure of democracy: notes from the periphery, Notes for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D.C.
- Koenig, Matthias. 2005. Weltgesellschaft, Menschenrechte und der Formwandel des Nationalstaats, in: Zeitschrift für Soziologie Sonderheft Weltgesellschaft, 374-393.
- Lagarde y de los Ríos, María Marcela. O.D. Was ist feminicidio?, <http://www.mujeresdejuarez.org/>, Zugriff: 12.10.2011.
- Landman, Todd/Carvalho, Edzia 2010. Measuring human rights, New York, NY.
- Lasswell, Harold D./Kaplan, Abraham 1950. Power and Society. A Framework for Political Inquiry. New Haven.
- Lepsius, M. Rainer 1997: Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien, in: Göhler, Gerhard (Hg.), Institutionenwandel, Opladen, 57-69.
- Livingston, Jessica 2004. Murder in Juárez. Gender, sexual Violence and the global assembly line, in: Frontiers: A Journal of Women Studies, 25, 1, 59-76.
- McC. Heyman, Josiah/Campbell, Howard 2004. Recent research on the U.S.-Mexico border, in: Latin American Research Review, 39, 3, 205-220.
- Melgar, Lucía 2011. Labyrinth der Straflosigkeit. Frauenmorde in Ciudad Juárez und extreme Gewalt in Mexiko heute, in: Gender Heft 2, 2011, 90-97.
- Meyer, John W. 2005. Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen. Frankfurt a.M.
- Morsink, Johannes 2000. The Universal Declaration of Human Rights. Origins, drafting and intent, Philadelphia.
- Müller, Thomas/Pickel, Susanne 2007. Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zur Konzeptionalität von Demokratie-Indizes, in: Politische Vierteljahresschrift 3, 511-539.
- Münkler, Herfried 2010. Strategien der Sicherung. Welten der Sicherheit und Kulturen des Risikos. Theoretische Perspektiven, in: Münkler, Her-

- fried/Bohlender, Matthias/Meurer, Sabine (Hg.), Sicherheit und Risiko. Über den Umgang mit Gefahr im 21. Jahrhundert, Bielefeld, 11-34.
- Mutua, Makau 2001. Savages, Victims, and Savior. The Metaphor of Human Rights, in: Harvard International Law Journal 42, 1, 201–245.
- Nunner-Winkler, Gertrud 2004. Überlegungen zum Gewaltbegriff, in: Heitmeyer, Wilhelm/Soeffner, Hans-Georg (Hg.), Gewalt. Entwicklungen, Strukturen, Analyseprobleme, Frankfurt/Main, 21-61.
- Pantaleo, Katherine 2010. Gendered Violence: An Analysis of the Maquiladora Murders, in: International Criminal Justice Review 2010 20, 349-365.
- Political Terror Scale. 2010. Mexico,
<http://politicalterrorscale.org/countries.php?region=NorthAmerica&country=Mexico>, Zugriff: 11.10.2011.
- Political Terror Scale 2011. PTS Data,
<http://politicalterrorscale.org/download.php>, Zugriff: 11.10.2011.
- Power, Michael 1997. The Audit Society. Rituals of Verification, Oxford.
- Rahmsdorf, Inga 2006. Reden gefährlich, Schweigen alltäglich, Lateinamerikanachrichten 383, Mai 2006,
<http://www.lateinamerikanachrichten.de/index.php?/print/876.html>, Zugriff: 04.01.12.
- Sauder, Michael/Espeland, Wendy Nelson 2009. The Discipline of Rankings. Tight Coupling and Organizational Change, in: American Sociological Review 74: 63–82.
- Schmitz, Gregor Peter 2010. Hilfe für Präsident Calderón. Obama erklärt Mexikos Drogenbaronen den Krieg,
<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,695784,00.html>, Zugriff: 13.10.11.
- Sommer, Gert/Stellmacher, Jost 2009. Menschenrechte und Menschenrechtsbildung. Eine psychologische Bestandsaufnahme, Wiesbaden.
- Staudt, Kathleen 1986. Economic Change and Ideological Lag in Households of Maquila Workers in Ciudad Juárez, in: Young, Gay (Hg), The social ecology and economic development of Ciudad Juárez, Boulder/London, 97-121.
- Tistounet, Eric 2000. The problem overlapping among different treaty bodies, in: Alson, Philip/Crawford, James, The future of the UN human rights treaty monitoring, New York, NY, 383-401.
- United Nations A/Conf.157/23 1993: Vienna Declaration and programme of action, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/142/33/PDF/G9314233.pdf?OpenElement>, Zugriff 13.10.2011.

- U.S. Department of State 2011. Background Note: Mexico,
<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35749.htm>, Zugriff: 10.01.2012.
- Weissman, Deborah M. 2005. The political economy of violence: towards an understanding of the gender-based murders of Ciudad Juárez, in: *Journal of International Law and Commercial Regulation*, 30, 795-867.
- Whelan, Daniel J. 2010. *Indivisible human rights. A history*, Philadelphia.
- Wood, Reed M.; Gibney, Mark 2010: The Political Terror Scale (PTS): A Re-introduction and a Comparison to CIRI, in: *Human Rights Quarterly*, 32, 2, 367-400.