

Friede – ein Menschenrecht?¹

Heiner Bielefeldt

Josef Mautner: Beginnen wir mit dem Begriff, um den jede Friedensethik kreist: mit dem Wort »Frieden«. Wie würdest Du in Bezugnahme auf die Menschenrechte den Begriff »Frieden« inhaltlich füllen und in der Folge auch zu anderen möglichen Verwendungsformen abgrenzen?

Heiner Bielefeldt: Friede ist auf jeden Fall mehr als die Abwesenheit von Gewalt; er ist aber auch nicht identisch mit Harmonie und Konfliktlosigkeit. Die erste Abgrenzung ist relativ einfach: Denn die bloße Abwesenheit von Gewalt, der sogenannte »negative Friede«, stellt bestenfalls eine Vorbedingung zum echten Frieden dar. Die Ruhe kann sich sogar als trügerisch erweisen, als die sprichwörtliche »Stille vor dem Sturm«. Jedenfalls bedeutet die Abwesenheit von Gewalt allein noch lange nicht, dass friedliche Verhältnisse bestehen. Solche herrschen erst dann, wenn Menschen sich in einer Ordnung auch *angemessen respektiert* sehen können. Das klassische Begriffspaar dafür lautet »Iustitia et pax« – »Friede und Gerechtigkeit«. Diese Formel hat eine lange Tradition; man findet sie etwa in einschlägigen Traktaten des Mittelalters. Man kann sogar noch viele Jahrhunderte weiter zurückgehen – bis zu den Psalmen: »Gerechtigkeit und Friede küssen sich«, heißt es in Psalm 85,10-12.² Die Formel von Gerechtigkeit und Frieden ist also ziemlich alt und dennoch keineswegs

1 Grundlage des Textes ist ein Gespräch, das Josef Mautner im Frühjahr 2023 mit Heiner Bielefeldt führte. Quante, Michael/Janssen, Dieter (Hg.), *Gerechter Krieg. Ideengeschichtliche, rechtsphilosophische und ethische Beiträge*, 2. ergänzte Auflage, Münster 2017.

2 »[...] daß Güte und Treue einander begegnen, Gerechtigkeit und Friede sich küssen; daß Treue auf der Erde wachse und Gerechtigkeit vom Himmel schaue; daß uns auch der HERR Gutes tue und unser Land sein Gewächs gebe [...]« (Psalm 85,10-12 in der Fassung der Lutherbibel 1545).

veraltet. Auch Martin Luther King hat klargestellt: »True peace is not merely the absence of tension; it is the presence of justice.«³

Friede besteht also – über die akute »Nicht-Gewalt« hinaus – in gerechten Strukturen. Die Menschenrechte leisten dazu einen zentralen Beitrag. Sie definieren Gerechtigkeit in einem modernen Sinne, nämlich dadurch, dass sie die Menschen in ihrer »agency« (dafür gibt es im Deutschen kein exakt entsprechendes Wort), also in ihrer Fähigkeit zur Wahrnehmung von Verantwortung anerkennen und fördern. Dazu zählt z.B. die Möglichkeit, Gewerkschaften zu bilden und ggf. Streiks durchzuführen oder die Freiheit, NGOs zu gründen, über die sich auch öffentliche Bewusstseinsbildung und evtl. Proteste organisieren lassen. Gerechtigkeit bedeutet zudem, in einer pluralistischen Medienlandschaft echte Kontroversen durchzuführen, an denen alle teilnehmen können. Aus alldem folgt, dass Friede gerade *nicht gleichbedeutend mit schlichter Harmonie* sein kann. Das Fehlen öffentlicher Konflikte ist unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten eher verdächtig. Natürlich ist nichts gegen eine politische Konsenskultur einzuwenden, wie sie in Deutschland vielleicht ausgeprägter ist als zum Beispiel in Großbritannien. Das halte ich nicht für schlecht. Wenn politische Konsense authentisch sind, werden sie immer auch Bruchlinien und Divergenzen zu Wort bringen. Gewaltfreie Konfliktaustragung ist nicht nur kompatibel mit Frieden, sie ist sogar ein *Definitionsmerkmal* echten Friedens, bei dem es eben darum geht, Menschen in ihrer »agency« zu respektieren. Dabei werden sich die Positionen naturgemäß immer wieder auch reiben. Gerade das erleben wir aktuell in den politischen Auseinandersetzungen darüber, wie angemessen auf den russischen Invasionskrieg in der Ukraine reagiert werden soll.

J.M.: Ist es nicht so, dass eine solche menschenrechtlich fundierte Friedenskultur auch einen gewissen Ausgleich schafft – also staatlicher Herrschaft Formen (zivil-)gesellschaftlicher Ermächtigung entgegensetzt? Denn eine Form von »Befriedung«, die nichts mit Frieden im eigentlichen Sinne zu tun hat,

3 Ein häufig wiedergegebener Satz aus Kings Buch *Stride Toward Freedom* (1958). M.L. King schrieb in seinen handschriftlichen Notizen am 18. März 1956, also am Tag vor seinem Prozess wegen der Anklage gegen ihn, das Anti-Boycott-Gesetz des Bundesstaates Alabama verletzt zu haben: »Yes it is true, that if the Negro accepts his place, accepts exploitation and injustice, there will be peace. But it would be an obnoxious peace.« (veröffentlicht am 29.3.1959, siehe: <https://kinginstitute.stanford.edu/king-papers/documents/when-peace-becomes-obnoxious>).

wäre eine Form von staatlicher Herrschaft, die so dominant wird, dass sie die Gesellschaft, die vielfältigen Formen zivilen Handelns erstickt. Gegenwärtige postdemokratische Verhältnisse entwickeln sich in diese Richtung – auch wenn sie sich formal noch als Demokratien ausgeben.

H.B.: Ohne eine lebendige, streitbare Zivilgesellschaft kann es echten Frieden gar nicht geben. Die scheinbare »Befriedung« (die Anführungszeichen sind für diesen Begriff schon mitgesprochen) durch repressive Politik ist eben genau das: bloßer Schein. Menschen wagen es angesichts drohender Repressionen zwar nicht, ihren Frust öffentlich zu artikulieren. Was dann abseits der Öffentlichkeit an Projektionen oder gar an giftigen Verschwörungsfantasien ausgebrütet wird, kann wesentlich heftigere Eruptionen nach sich ziehen. Die offene Artikulation von Problemen, die den Menschen unter den Nägeln brennen, gehört zu einer Friedenskultur unverzichtbar dazu. Dies gilt nicht nur für Individuen, sondern auch für Organisationen. Ohne eine lebendige, pluralistische und auch streitbare Zivilgesellschaft kann man von Friedenskultur nicht reden.

J.M.: Der Blick auf verschiedene europäische Länder zeigt: Es gibt die Strömung einer politischen Kultur, besser Unkultur, des Rechtspopulismus, die sehr stark auf Konflikt angelegt ist, die aber das konstruktive Element von friedvoller, friedensfördernder Auseinandersetzung eben gerade negiert.

H.B.: Sich selbst als »mutige:n« und »tabu-brechende:n« Konfliktakteur:in zu inszenieren, aber allen anderen die Legitimation zum Widerspruch faktisch abzuerkennen, ist ganz sicher kein Beitrag zu einer Friedenskultur. Das ist nur absurd. Es fällt ja auf, dass sich viele Akteur:innen aus dem rechtspopulistischen Lager sofort in ihrer eigenen Freiheit beschnitten sehen, sobald ihnen jemand nur offen widerspricht. Da mutmaßt man dann reflexhaft Zensur oder Repression durch die sogenannte »political correctness«, die geradezu zu einem totalitären Phantasma aufgebaut wird. Wer für sich selbst das Recht auf Widerspruch in Anspruch nimmt, kann das glaubhaft nur tun, wenn er oder sie auch andern genau dieses Recht zuerkennt. Die Art und Weise, wie Debatten manchmal in Schreiereien abgleiten oder in hasserfüllte Zuschreibungen münden, hat mit Konfliktkultur nichts zu tun. Auf diese Weise werden die elementaren Regeln negiert, durch die Konflikte sinnvoll und respektvoll ausgetragen werden können.

J.M.: Diese Feststellung bildet eine gute Brücke zur nächsten Frage: Du hast in Bezug auf das Wort »Friede« über den »negativen Friedensbegriff« gesprochen – als Abwesenheit von Gewalt. Auf der anderen Seite gibt es den positiven Friedensbegriff, der auch inhaltlich gefüllt ist und der auf bestimmten normativen Grundlagen fußt. Wie würdest Du Elemente einer solchen inhaltlichen Qualifizierung von Frieden beschreiben?

H.B.: Hier kommen eben die Menschenrechte ins Spiel. Menschenrechte sind Gerechtigkeitsprinzipien höherer Ordnung. Sie determinieren allerdings nicht *inhaltlich* in allen Einzelheiten, was denn in concreto die »gerechte Lösung« ist – anders als in vormodernen Ordnungen, wo man oft von vornherein zu wissen meinte, was der gerechte Lohn für den Schneider, für den Schuster oder für den Knecht ist. Während in vormodernen Ordnungen der Inhalt der Gerechtigkeit als im Kern vorgegeben galt, bleibt dies in modernen Gesellschaften zunächst sehr viel offener. Gerechtigkeit ist eher eine *Aufgabe* als eine *Vorgabe*. Die Aufgabe besteht darin, die Dinge miteinander auszuhandeln und über den normativen Rahmen der Menschenrechte sicherzustellen, dass die Aushandlungsprozesse einigermaßen fair ablaufen. Ähnlich wie im Bereich der Arbeitsbeziehungen ist es in der Politik: Es gibt da nicht die *eine* »Gerechtigkeitspartei«, sondern es wird zwischen verschiedenen Parteien und Gruppierungen um gerechte Lösungen gerungen. Die Menschenrechte sorgen dafür, dass es bei den entsprechenden Auseinandersetzungen fair zugeht. Sie sollen gewährleisten, dass alle beteiligt sind, dass nicht manche unterdrückt und niedergeschrien werden oder in einseitige Abhängigkeiten geraten. Die Menschenrechte stehen in diesem Sinne für eine moderne Gerechtigkeitsvision: Gerechtigkeit, verstanden nicht als zeitlose Ordnung, sondern als eine offene Struktur, in der die Bedingungen des Zusammenlebens ausgehandelt werden, aber eben nach verbindlichen Regeln. Insofern braucht auch die *Aufgabe* des Aushandelns bestimmte verbindliche *Vorgaben*.

J.M.: Menschenrechte haben ja auch ihre eigene Geschichte. Sie haben eine Entwicklung hinter sich, sie sind selbst nicht für alle Zeit kodifiziert. Wenn man sich die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs in bestimmten Fragen ansieht, kann man eine geschichtliche Entwicklung feststellen, die mit gesellschaftlichen Entwicklungen entweder einhergeht – wie etwa im Fall der Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Partner:innen – oder sie andererseits auch kritisiert, konterkariert – etwa, wenn die Gewaltenteilung, die Unabhän-

gigkeit von Justiz bei sogenannten »postdemokratischen« Entwicklungen eingeschränkt oder gar aufgehoben wird.

H.B.: Dass die Menschenrechte sich im Rückblick als historisch und kulturell kontingent erweisen, ist klar. Deshalb bleiben sie auch nach vorn hin veränderungsoffen. Allerdings gibt es normative Kerngehalte in den Menschenrechten, die nicht ohne weiteres verhandelbar sind. Die Menschenrechte repräsentieren normative Prämissen, die im Diskurs nicht beliebig verschoben werden können. Sie berühren das »Nicht-Verhandelbare«, also Grundbedingungen dafür, dass wir überhaupt sinnvoll miteinander reden können: »the non negotiable preconditions of meaningful negotiations«. Diese Grundbedingungen können ihrerseits nicht einfach zur Disposition gestellt werden. Deutlich wird dies beispielsweise beim Folterverbot oder beim Verbot von Sklaverei. Man kann zwar über die angemessene Höhe des Mindestlohns diskutieren oder darüber, welche Rolle Quotierungen bei der Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter spielen sollen; über viele Dinge kann man unterschiedlicher Meinung sein, aber eben nicht über alles. Wenn man sich klar macht, was Folter ist, so wird unmittelbar einsichtig: Das ist nicht verhandelbar. Hier bestehen rote Linien, die wir als Gesellschaft nicht überschreiten können, ohne uns in unserem humanen Anspruch selbst aufzugeben.

J.M.: Hinter solchen »absoluten« Menschenrechtsnormen wie Verbot von Folter und von Sklaverei steht eine Grundlage, die sich wie ein roter Faden durch alle Ausformulierungen der Menschenrechte zieht: die menschliche Würde. Ist nicht gerade der Bezug zur menschlichen Würde das unverhandelbare Fundament, das allen Menschenrechten zugrunde liegt, das durch alle ihre historischen Entwicklungen, alle ihre konkreten Ausformulierungen durchgehalten wird?

H.B.: Menschenrechte sind im Kern »unveräußerliche« Rechte. Dieses wichtige Adjektiv steht schon im ersten Satz der Präambel der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* von 1948. Es geht um Grundbedingungen menschenwürdiger Koexistenz, die man nicht zur Disposition stellen kann. Dafür steht der Begriff der Menschenwürde. Er stellt die Grundlage der Menschenrechte insgesamt dar und definiert deren letztendliche Unveräußerlichkeit. Der Anspruch auf Respekt der Menschenwürde bildet nicht einen Separattitel, gleichsam einen eigenen Rechtsanspruch *neben* sonstigen Rechten wie Meinungs-

freiheit, Versammlungsfreiheit, Recht auf Bildung u.a., sondern ist in allen diesen Rechten mit präsent.

J.M.: Wie lässt sich in Bezug auf dieses menschenrechtliche Fundament der Würde die Brücke schlagen zum Frieden? Ist nicht Krieg in allen seinen Erscheinungsformen eine Verneinung menschlicher Würde, und bedeutet Frieden nicht, eine Gesellschaft aufzubauen, Systemzusammenhänge, Strukturen zu bilden, die den Respekt vor der menschlichen Würde garantieren können?

H.B.: Ich stimme Dir ganz und gar zu: ein uneingeschränktes »Ja« zu der Aussage, die in Deiner Frage ja schon enthalten ist. Krieg ist rohe Gewalt. Auch der Rechtsstaat enthält bekanntlich Elemente von Zwang, aber diese sind eben rechtlich eingebunden; das ist der entscheidende Unterschied. Krieg jedoch ist weithin ungebundene und insofern im Wortsinn »rohe« Gewalt. Über das sogenannte »humanitäre Völkerrecht« – traditionell als »ius in bello« bezeichnet – sollen zwar bestimmte Minimalstandards auch in der Situation bewaffneter Konflikte gewahrt werden. Allerdings klingt der Begriff »humanitäres Völkerrecht« reichlich euphemistisch. Denn dieses spezielle Regelwerk macht etliche Konzessionen gegenüber der Logik des Krieges, der nur etwas eingedämmt werden soll, aber noch sehr viel Raum bekommt. Man denke etwa an den zynischen Begriff des ggf. hinnehmbaren »Kollateralschadens«, zu dem auch Menschenleben zählen können.

Krieg geht stets einher mit massiven Verletzungen der Menschenrechte. Nicht nur das Recht auf Leben oder das Recht auf physische und psychische Unversehrtheit, sondern *sämtliche* Menschenrechte sind vom Kriegsgeschehen betroffen. Menschen verlieren ihre Wohnung, ihren Arbeitsplatz und ihr Einkommen; Familien werden auseinandergerissen; Eigentum wird zerstört; die Gesundheitsversorgung und das Bildungssystem können in Teilen oder zur Gänze zusammenbrechen; Freiheiten journalistischer Berichterstattung und politischer Versammlung erfahren weitreichende Beeinträchtigungen. Angesichts solch gravierender Auswirkungen auf die Menschenrechte hat die Überwindung des Kriegs selbst eine menschenrechtliche Dimension, förmlich anerkannt in Gestalt des *Rechts auf Frieden*, das die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 2016 in einer Resolution bekräftigte. Angelegt ist dies im Grund schon in der Präambel der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* von 1948, die mit dem Satz beginnt: »Da die Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der

Gemeinschaft der Menschen die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und *Frieden* in der Welt bildet [...]»⁴. Das ist ganz wörtlich zu verstehen.

J.M.: In diesen Kontext möchte ich einen Aspekt in der Verhältnisbestimmung von Menschenrechten und Friedensethik einführen, den wir bisher noch nicht beleuchtet hatten. Ich benenne ihn vorläufig als den »Verlust einer Erinnerungskultur«. Es geht hier um die Nichtbeschäftigung mit bzw. um die Verdrängung von schwierigen Abschnitten der Vergangenheit:

H.B.: Dieses Thema hat in jüngster Zeit an Brisanz enorm zugenommen. Man bedenke nur, mit welchem Zynismus die russische Propaganda von der »Entnazifizierung der Ukraine« redet. An diesem krassen Beispiel zeigen sich dramatisch die Gefahren von Verdrehung und Trivialisierung historischer Unrechtserinnerungen, die sodann beliebig politisch instrumentalisiert werden können oder als Mittel zur Stigmatisierung politischer Gegner:innen bzw. von »Feind:innen« frei verfügbar werden. Ich konnte dieses Problem vor Jahren in Transnistrien erörtern, und zwar im Gespräch mit der jüdischen Gemeinde von Tiraspol, der Hauptstadt dieses separierten und von russischen »Friedenstruppen« besetzten Territoriums der Republik Moldau.⁵ Was mich erschütterte, war der Eindruck: Über den Holocaust existiert in Transnistrien keinerlei öffentliche Debatte; eine öffentliche Erinnerungskultur gibt es nicht einmal in zarten Ansätzen. Die Shoah ist allenfalls noch Gegenstand von Privaterinnerungen, mit denen die Angehörigen der jüdischen Gemeinde völlig allein gelassen werden. Was diese Menschen erlebt haben, findet kein öffentliches Interesse, keine öffentliche Anerkennung, keine öffentliche Anteilnahme, sodass die betroffenen Menschen in dem Bewusstsein leben, dass ihre Erinnerungen mit ihnen ins Grab sinken werden. Wer dort in der Öffentlichkeit den Holocaust leugnet oder in Frage stellt, muss nicht einmal mit ernsthaften öffentlichen Reaktionen rechnen. Die Konturen historischer Erinnerung sind in Ermangelung öffentlicher Beschäftigung weitgehend verschwommen.

4 »Whereas recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world, [...]«, https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf (Herv. im deutschen Text durch Verf.).

5 Transnistrien, in der Eigenbezeichnung »Pridnestrowische Moldauische Republik«, ist ein international nicht anerkanntes, durch Sezession von der Republik Moldau entstandenes De-Facto-Regime.

Vieles ist im Nebel von Propaganda und »fake history« versunken. Dies hat zur Folge, dass Begriffe wie »Nazi« jeden prägnanten historischen Gehalt eingebüßt haben und zu frei verfügbaren Schimpfworten im politischen Nahkampf werden. Das bedeutet sowohl eine potentielle Verharmlosung der Täter als auch einen Verrat an den wirklichen Opfern der Megaverbrechen des Nationalsozialismus und mündet in eine regelrechte Verwüstung der politischen Kultur. Um es positiv zu formulieren: Erinnerungsarbeit schulden wir den Opfern. Es gibt ein Solidaritätsgebot gleichsam »nach rückwärts«, also auch gegenüber den Verstorbenen. Öffentliche Erinnerungskultur ist zugleich die Voraussetzung dafür, mit bestimmten Kategorien in der Gegenwart angemessen umzugehen.

J.M.: Wir haben über eine politische und gesellschaftliche Kultur der Menschenwürde und der Menschenrechte gesprochen, die zugleich auch eine Kultur des Friedensaufbaus ist. Was sind nun die wesentlichen Elemente, die eine solche Kultur des »peacebuilding« befördern?

H.B.: Bevor wir mit dieser Frage ins Konkrete kommen, möchte ich noch eine grundlegende These voranstellen: *Jede* Form von Rechtlichkeit hat mit Friedensaufbau im weitesten Sinne des Wortes zu tun. Dies gilt für alle Rechtsverhältnisse, auch solche von ganz alltäglicher Art – etwa zwischen Vermieter:innen und Mieter:innen, zwischen Angehörigen von Bildungseinrichtungen, Schulen, Universitäten, die ja alle an bestimmte Regeln gebunden sind, oder zwischen Menschen im Arbeitsleben und sogar zwischen den Teilnehmer:innen am Straßenverkehr. Jede Form von Rechtlichkeit stiftet *Verbindlichkeiten* – in einem ganz elementaren und alltäglichen Sinn. Das Recht versucht darüber hinaus, entstandene Verbindlichkeiten zu stabilisieren, nämlich dadurch, dass Regelbrüche Konsequenzen haben. Man denkt dabei zunächst ans Strafrecht, aber es kann sich auch um ganz andere Konsequenzen handeln: Abmahnungen bei Fehlverhalten am Arbeitsplatz, Zwangsexmatrikulation im universitären Bereich etc. Ähnliches findet auf internationaler Ebene, also in den Beziehungen zwischen Staaten, statt, etwa durch regelmäßige Überprüfungsprozesse, die in aller Form öffentlich dokumentieren, dass Staaten bestimmte völkerrechtliche Verträge eingehalten oder eben nicht eingehalten haben. Das tangiert die Glaubwürdigkeit bzw. Vertrauenswürdigkeit der Staaten als Akteure im internationalen Recht und kann insofern durchaus dazu beitragen, Verbindlichkeiten zu stiften und zu stabilisieren. Man sollte die Anreize,

die durch dieses regelmäßige, förmliche Monitoring entstehen, nicht unterschätzen.

Die besondere Rolle der Menschenrechte liegt nun vor allem darin, dass sie die – meist implizit bleibende – Grundstruktur jeder rechtlichen Verbindlichkeit *explizit* machen. Sie legen explizit das offen, was in allen Rechtsformen auf unterschiedlichsten Ebenen stets mitschwingt, nämlich dass Menschen Verantwortungssubjekte sind und als solche anerkannt werden müssen. Weil Menschenrechte diese explizite Anerkennungsstruktur aufweisen, sind sie nicht nur Rechtsnormen wie alle anderen, sondern im wahrsten Sinne des Wortes *grundlegende* Rechtsnormen. Menschenrechte erkennen Verantwortung an, und sie appellieren zugleich an Verantwortung – gerade auch angesichts von Erfahrungen von Rechtsverstößen. Auch der Vorwurf von Verletzungen ist letztlich eine Form des Zuerkennens von Verantwortung; er nimmt die Menschen ernst, zieht sie förmlich »zur Verantwortung«, wie es ja landläufig heißt.

J.M.: Ist es nicht so, dass die Menschenrechte in einem Rechtsstaat, wenn man sie in ihrer Wirkung auf die Gesellschaft wie auf die Einzelnen betrachtet, durch diese institutionelle Ebene eine Form von Sicherheit herstellen, die über den traditionellen Sicherheitsbegriff hinausgeht und eben nicht ausschließlich durch polizeiliche und militärische Maßnahmen hergestellt wird, sondern eine umfassende Form von »human security«⁶, die in einer Kultur des Friedens gründet?

H.B.: Sicherheit ist ein Begriff, den ich als ambivalent wahrnehme. Ich würde deshalb gerne zusätzlich den Begriff des »Vertrauens« einbringen. Natürlich geht es im Recht auch um Sicherheit, allerdings um eine Sicherheit, die sich auf ein institutionell garantiertes Vertrauen stützt. Das über die Rechtsordnung ermöglichte Vertrauen ist kein naives, blindes Vertrauen; es ist nicht ungebrochen. Wir wissen ja, dass Menschen im Umgang miteinander nicht immer rücksichtsvoll und fair verfahren. Oft genug erleben oder beobachten wir das Gegenteil. Deshalb braucht es institutionelle Stabilisierungen, die so

6 Grundlegend für die Entwicklung dieses umfassenden Sicherheitsbegriffes war der *Human Development Report* des *UN Development Programme* (UNDP) aus dem Jahr 1994. Er definierte die 7 Dimensionen von menschlicher Sicherheit: wirtschaftliche, gesundheitliche, persönliche, gesellschaftliche und politische Sicherheit, Ernährungssicherheit sowie Umweltsicherheit.

etwas wie ein »kritisches Vertrauen« möglich machen. Das in diesem Sinne näher qualifizierte Vertrauen erweist sich als ein wichtiges Element von menschlicher Sicherheit.

Rechtliche Institutionen enthalten zu diesem Zweck auch das Element möglicher Erzwingung. Immanuel Kant hat dies in aller Härte formuliert: »Das Recht ist mit der Befugnis zu zwingen verbunden.«⁷ Das Recht muss Widerstände überwinden können – notfalls auch mit Zwangsdrohung oder Zwangsanwendung. Kant hat dann allerdings hinzugefügt, dass solcher Zwang nur dann legitim sein kann, wenn er – genau genommen – als *Gegenzwang* fungiert. Das ungeordnete Miteinander der Menschen, so Kant, gerät ohne die ordnende Rolle des Rechts schnell zum gefährlichen Gegen-einander, es schafft einseitige Abhängigkeiten und mündet in das »Recht des Stärkeren«, das natürlich überhaupt kein wirkliches Recht ist. Deshalb muss man Ordnungsstrukturen schaffen, in denen Zwang »zur Verhinderung eines Hindernisses der Freiheit« dient, so Kant in seiner Rechtslehre, und unter dieser Bedingung legitim ist.⁸ Der Rechtszwang dient dazu, das Recht des Stärkeren zu überwinden und Verhältnisse zu stabilisieren, in denen Menschen Vertrauen in das Miteinander entwickeln und aufbauen können.

J.M.: Hier kommen wir zu dem Thema der Verknüpfung von Herrschaft und Recht. Wie lässt sich auf der Grundlage der Menschenrechte eine sinnvolle Verbindung zwischen Herrschaft und Recht herstellen? Eine mögliche Charakterisierung bietet die Gegenüberstellung der Begriffe »Rule of Law«, also »Herrschaft des Rechts« versus »Rule by Law«, also »Herrschaft durch das Recht«, wie sie in Deinem Aufsatz zum »peace-building potential of human rights«⁹ vorgenommen werden. Wie würdest Du diese beiden Herrschaftsformen unterscheiden? Geht es hier nicht darum, zwei Typen von Rechtsdurchsetzung zu charakterisieren? Die eine Form – »Herrschaft des Rechts« – stellt sich der Verabsolutierung oder Verselbständigung von Herrschaft entgegen. Sie ermöglicht menschliche Autonomie und Selbstermächtigung.

7 Kant, Die Metaphysik der Sitten; Überschrift zu §D.

8 In §D der *Einleitung in die Rechtslehre* (in der *Metaphysik der Sitten*) schreibt er: »[...] wenn ein gewisser Gebrauch der Freiheit selbst ein Hindernis der Freiheit nach allgemeinen Gesetzen (d.i. unrecht) ist, so ist der Zwang, der diesem entgegengesetzt wird, als *Verhinderung* eines *Hindernisses der Freiheit* mit der Freiheit nach allgemeinen Gesetzen zusammen stimmend, d.i. recht: mithin ist mit dem Rechte zugleich eine Befugnis, den, der ihm Abbruch tut, zu zwingen, nach dem Satze des Widerspruchs verknüpft.«

9 Bielefeldt, Amplifying the peace-puilding potential of human rights.

H.B.: Die deutsche Übersetzung der Begriffe ist leider nicht so klar wie im Englischen. Denn die Formel »Herrschaft durch das Recht« ist für sich genommen noch nicht unbedingt anstößig.

J.M.: Vielleicht sollte man diesen Begriff eher übertragen mit der Formulierung »Herrschen mit dem Instrument des Rechts« – also eine Instrumentalisierung des Rechts?

H.B.: Ja, das ist genau der Punkt! »Rule of Law« und »Rule by Law«, das ist eine im Englischen einigermaßen etablierte Unterscheidung. Sie hilft, ein anspruchsvolles Verständnis von Rechtsstaatlichkeit zu definieren. Ein vager Bezug auf Recht im Allgemeinen reicht dazu nicht aus. Fast alle Staaten der Welt (wenn man jetzt einige von »Warlords« oder den »Taliban« beherrschte Länder außen vorlässt) operieren mit der Hilfe moderner Rechtsnormen und Rechtsinstitutionen. Verwaltung, Entscheidungswege in der Verwaltung – das alles funktioniert nach bestimmten formalen Rechtsregeln. Rechtsstaatlichkeit in einem anspruchsvollen Sinne meint sehr viel mehr, nämlich dass der Respekt vor dem Recht auch *in diesen Institutionen selbst* verkörpert sein soll. Anders gesagt, es geht hier nicht in erster Linie um die Durchsetzung politischer Herrschaft im Medium von Recht, sondern vorrangig um die *Bindung staatlicher Herrschaft* an Rechtsprinzipien – und zwar in einer transparenten und *kontrollierbaren Weise*! Darin besteht der entscheidende Unterschied zwischen Rule of Law und einem bloß instrumentellen Rule by Law. In der Praxis stößt man natürlich immer wieder auch auf Grauzonen zwischen diesen beiden Weisen des Umgangs mit Recht. Gleichwohl bleibt es wichtig, die Differenz wahrzunehmen. Sonst wird der Begriff der Rechtsstaatlichkeit trivial und nichtssagend. Dann redet man auch in Bezug auf die Verhältnisse in China oder in Scharia-Staaten auf der Golfhalbinsel diffus von »Rechtsstaatlichkeit«, womit die Verhältnisse aber lediglich vernebelt wären.

Ich würde Rechtsstaatlichkeit in aller Kürze auf folgende Formel bringen: *Durchsetzung von Recht bei gleichzeitiger kontrollierter Bindung an das Recht*. Um diese Bindung zu kontrollieren, braucht es sowohl die förmlichen »checks and balances«, vor allem eine unabhängige Gerichtsbarkeit, aber auch die sogenannten »informellen« Mechanismen von Kontrolle durch unabhängige Medien und zivilgesellschaftliche Organisationen. Überall, wo die erforderliche Unabhängigkeit beschränkt oder gar demontiert wird, wird man zugleich den Abbau von Rechtsstaatlichkeit feststellen: so etwa in Ungarn, in Polen, Rumänien, sicherlich eine gewisse Tendenz dazu auch in Österreich. Wo Medien

»aufgekauft« werden, durch Inseratenkauf schleichend um ihre redaktionelle Unabhängigkeit gebracht werden, wo über den politischen Einfluss auf die Auswahl von Richterinnen und Richtern die Instrumentalisierung der Richterschaft betrieben wird, da ist Politik übergriffig. Wo staatliche Instanzen versuchen, lästige rechtsstaatliche Bindungen und Kontrollinstanzen loszuwerden und sich selbst als »souverän« zu etablieren, wird Rechtsstaatlichkeit bewusst untergraben. FPÖ-Parteiboss Herbert Kickl, der zum besagten Zeitpunkt Innenminister in der Regierung Kurz war, hat diese Aushöhlung von Rechtsstaatlichkeit ungeschminkt auf den Punkt gebracht, als er sagte: »Ich glaube immer noch, dass der Grundsatz gilt, dass das Recht der Politik zu folgen hat und nicht die Politik dem Recht.«¹⁰ »Politik« meint hier die jeweils tonangebenden politischen Parteien, die in einer Regierung bestimmte Projekte verfolgen. Sie sollen – nach dieser Vorstellung – das Recht als Instrument zur Verfügung haben, aber nicht selbst in kontrollierbarer Weise an das Recht gebunden sein.

J.M.: Ein aktuelles Beispiel für den Abbau der Rechtsstaatlichkeit ist wohl auch der heftig umstrittene Gesetzesentwurf der rechtsreligiösen Regierung in Israel, die es ja darauf angelegt hat, die Kontrolle durch den Supreme Court einzuschränken.¹¹

H.B.: Auf dem Hintergrund der beschriebenen Differenz zwischen Rule of Law und Rule by Law lassen sich konkrete politische und gesellschaftliche Verhältnisse analysieren, die sich häufig auch in Grautönen bewegen. Eines möchte ich noch hinzufügen: Im Zusammenhang anspruchsvoll verstandener Rechtsstaatlichkeit ist »Recht« nicht einfach gleich »Recht«. Diejenigen

10 <https://www.derstandard.at/story/2000096888042/kickl-stellt-menschenrechtskonvention-in-frage>

11 zeit.de fasst die wesentlichen Punkte der »Reform« zusammen; in diesem Kontext besonders problematisch: die Möglichkeit für das Parlament, Urteile des Supreme Court zu überstimmen: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2023-01/justizreform-israel-protest-benjamin-netanjahu-faq>; vgl. auch: Justizreform in Israel: Netanjahus Reform ist zu demokratisch, ZEIT ONLINE, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2023-07/israel-justizreform-judentum-religion-demokratie>. In der Plenardebatte am 14.3.2023 hat sich auch das EU-Parlament mit dieser Entwicklung befasst: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/agenda/briefing/2023-03-13/6/israel-proteste-gegen-regierung-und-justizreform>. Die entspr. Gesetzesentwürfe sind inzwischen (tw. abgeändert) beschlossen worden.

Rechtsnormen, in denen die Prämisse von Rechtlichkeit explizit wird, also die Menschenrechte, haben einen herausgehobenen rechtlichen Rang. Deshalb kann es manchmal geschehen, dass Menschen mit dem Blick auf diese herausragenden Rechtsnormen konkrete Rechtsregelverstöße begehen. Wenn einfaches positives Recht grundlegende Rechtsnormen wie die Menschenrechte missachtet, kann ziviler Ungehorsam, der womöglich gegen bestehende Gesetze verstößt, unter Umständen legitim sein. Mit dieser Möglichkeit muss ein Rechtsstaat angemessen umgehen, und wie das geschehen soll, bleibt in jedem einzelnen Fall sorgsam zu prüfen. Denn – wie gesagt: Recht ist nicht gleich Recht. Nur in einer »Law-and-Order-Mentalität« gilt: Rechtsnorm ist Rechtsnorm, und Rechtsbruch ist Rechtsbruch. Ein anspruchsvolles Verständnis von Rechtsstaatlichkeit impliziert hingegen eine Hierarchie von Rechtsnormen, an deren Spitze jene vorrangigen Normen stehen, die wir Menschenrechte nennen.

J.M.: In diesen Kontext gehören wohl die »Tage der Störung« in Israel ebenso wie die zuletzt in Deutschland auch geahndeten Regelverstöße der »Last Generation«.

Ich möchte jedoch nun zu einer weiteren Frage überleiten: Was braucht es, um in einer Gesellschaft eine Kultur des Wachseins für Menschenrechte in den Institutionen, aber auch in den alltäglichen Vollzügen des gesellschaftlichen Miteinanders zu entwickeln und zu bestärken? Wie werden Menschenrechte zu einer positiven, inhaltlichen Grundlage für den Aufbau einer friedfertigen Gesellschaft?

H.B.: Wie bereits ausgeführt, unterstelle ich ein weites Verständnis von Frieden. Es geht dabei nicht bloß um die Bändigung der »großen Gewalt«, etwa um die Verhinderung oder Beendigung von kriegерischen Auseinandersetzungen, sondern es geht – wie Du ja gerade sagtest – auch um den alltäglichen innergesellschaftlichen Frieden. Funktionierende und korruptionsfreie rechtliche Institutionen sind dazu unerlässlich. Diese Institutionen brauchen eine breite Verankerung in der Gesellschaft, die bereit ist, für diese Institutionen auch aktiv einzustehen. Wenn man nur auf die innere Logik von Institutionen setzt und dabei vergisst, deren Verankerung in der Gesellschaft zu pflegen, erlebt man womöglich böse Überraschungen. Institutionen können sich als sehr fragil erweisen, sie können unter Umständen ganz schnell zusammenbrechen.

Zum Beispiel gilt das Bundesverfassungsgericht bei uns in Deutschland seit Langem als geradezu ultrastabil. Keine staatliche Institution genießt

vergleichbares Ansehen. Man darf sich aber nicht darauf verlassen, dass das ewig so bleibt. Wenn etwa Rechtspopulist:innen bei Richter:innenwahlen mit ihren Vorschlägen nicht durchkommen, könnte das passieren, was wir andernorts wiederholt beobachten mussten: eine massive Politisierung der Gerichte. Donald Trump hat es vorgemacht: Wenn ihm ein Urteil nicht gefiel, sprach er immer wieder von den »Obama-Richtern«, die sowieso gegen ihn voreingenommen seien. Vertrauen in die Gerichtsbarkeit kann durch derartige Kampagnen schnell erschüttert werden. Keine Institution ist davor prinzipiell gefeit – auch das deutsche Bundesverfassungsgericht nicht, das bislang davon glücklicherweise verschont geblieben ist. Daher braucht es eine breite gesellschaftliche Abstützung rechtsstaatlicher Institutionen: Es muss möglichst vielen Menschen bewusst sein, was ein menschenrechtlich fundierter Rechtsstaat für das Leben aller bedeutet. In der Praxis ist es geboten, auf politische Übergriffe und Korruptionsversuche öffentlich zu reagieren. Korruption ist kein Kavaliersdelikt, sondern wirkt wie ein Gift, das öffentliches Vertrauen – und damit die gesamte Rechtskultur – zersetzen kann. Auch die förmlichen Institutionen der »checks and balances« brauchen ihrerseits kritische Kontrolle – eben durch die Zivilgesellschaft und ihre Organisationen sowie durch unabhängige Medien. Wo sich Gesellschaften an eine alltägliche Korruption gewöhnen, geht die Rechtsstaatskultur vor die Hunde. Das Virus des Misstrauens greift dann rasch um sich.

J.M.: Korruptierte Strukturen können ja – neben ihrer Alltäglichkeit – auch einen quasi-normativen Charakter annehmen. Ich erinnere mich an Berichte aus Ungarn, Rumänien oder Bulgarien, wo man weiß: Korrupte Vorgänge gehören zu politischen Entscheidungsprozessen selbstverständlich dazu – ob es der Zugang zu Behörden oder die Zusage von öffentlichen Geldern ist: Du musst ein »rule of corruption«, ein ungeschriebenes Gesetz im Umgang mit korruptierten politischen oder Verwaltungsinstanzen beachten, damit Du überhaupt etwas bewirken kannst. Auch beim Engagement von internationalen Firmen oder NGOs in diesen Ländern. Es entstehen Doppelbödigkeiten im Umgang mit dem Recht.

H.B.: Korruption ist mit Rechtsstaatlichkeit nicht kompatibel. Wenn das Recht zur Ware wird, gekauft, ja dem Höchstbietenden feilgeboten werden kann und die Unterlegenen nicht in der Lage sind, sich dagegen zu wehren, ist das eine Form von Unfrieden: Unter solchen Bedingungen kann sich das Potential des Rechts, innerhalb einer Gesellschaft einen gerechten Frieden zu stif-

ten, gar nicht entfalten. Es war m.E. höchste Zeit, dass diese Befunde auch auf EU-Ebene ernster genommen werden. Man hat oft zu lange zugesehen und es an den notwendigen Konsequenzen fehlen lassen. Bei massiven Verstößen gegen Rechtsstaatsprinzipien wie der Zerstörung unabhängiger Justiz in Polen wird der Kern von Rechtsstaatlichkeit ausgehöhlt. Die Art und Weise wie in Ungarn die Medien gegängelt und aufgekauft werden, die Zivilgesellschaft oder Richter:innen eingeschüchtert werden, ist aus der Perspektive der Rechtsstaatlichkeit ebenfalls unerträglich. Das sind Prozesse, die auch die Integrität der Europäischen Union insgesamt als einer Ordnung des Friedens und des Rechts beschädigen.

J.M.: Damit sind wir mit dem Thema Korruption bereits von den innerstaatlichen zu den internationalen Beziehungen übergegangen. Auch dort spielt die Vertrauensbasis, die verlässliche Institutionen des Rechts aufbauen, eine wesentliche Rolle:

H.B.: Ja, »Rule of Law« ist ebenso ein Thema für bilaterale wie multilaterale Beziehungen. Auch hier geht es darum, das sogenannte Recht des Stärkeren (das ja gar kein »Recht« ist) zu überwinden und die Koexistenz der Staaten nach plausiblen Rechtsprinzipien zu gestalten. Im internationalen Recht sind die Strukturen allerdings wesentlich dünner als im innerstaatlichen Recht; es ist alles viel fragmentarischer. Wenn Staaten ihre Verhältnisse untereinander rechtlich regeln, geht diese Regelung immerhin oft mit bestimmten Monitoringverfahren einher – sei es in der Rüstungskontrolle oder im internationalen Handel oder auch im Bereich der Menschenrechte. Das wechselseitige Versprechen, bestimmte Regeln einzuhalten, muss institutionell abgestützt werden, und seine Beachtung sollte schlussendlich auch überprüfbar sein. Eben dies geschieht durch ein Monitoring, durchgeführt von unabhängigen Ausschüssen, die ihrerseits auch zivilgesellschaftliche Befunde aufnehmen. Im Menschenrechtsbereich sind solche Verfahren seit Jahrzehnten institutionalisiert.

Staaten, die in ihrem Inneren eine Kultur der Rechtsstaatlichkeit, eine Kultur des »Rule of Law« pflegen, tun sich naturgemäß leichter, dies ähnlich auch auf internationaler Ebene zu praktizieren. Staaten, die im Inneren hingegen eher ein bloßes »Rule by Law« praktizieren, ohne sich überprüfbar an Rechtsstandards zu binden, werden das im Außenverhältnis ebenso halten wollen. Autokratische Staaten versuchen oftmals, die unabhängigen Kontrollmechanismen, die in Anbindung an die jeweiligen menschenrechtlichen Konventio-

nen operieren, in ihrer Bewegungsfreiheit zu beschränken. Vor allem sind sie bestrebt, die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Organisationen, die über beträchtlichen Einfluss verfügen können, zu beschneiden.

Dieser Zusammenhang ist eindrucksvoll analysiert worden in einem Artikel von Tom Ginsburg.¹² Der amerikanische Völkerrechtler Ginsburg untersucht darin das Ratifikationsverhalten der Staaten zu Verträgen ganz unterschiedlichen Inhalts. Er stellt dabei fest, dass Staaten mit einer internen »Rule of Law«-Kultur weitaus besser in der Lage sind, sich in einem regelbasierten Multilateralismus zu bewegen. Rechtsbasierte Verhältnisse im Inneren der Staaten gehen also typischerweise mit dem Bekenntnis zu einem regelbasierten Multilateralismus einher, in dem die Einhaltung der Regeln auch von unabhängigen Gremien oder Organisationen überprüft werden kann. Staaten, die keine Kultur der Rechtsstaatlichkeit pflegen, neigen hingegen eher zu bilateralen »Deals« zwischen den handelnden Personen. Es gibt zwar auch multilaterale Organisationen autokratischer Staaten wie z.B. die *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO)¹³. Sie weisen aber nur einen dünnen institutionellen Unterbau auf. Die Untersuchung von Ginsburg zeigt insofern, dass menschenrechtsbasierte Demokratien mit einer entwickelten Rechtsstaatskultur ein wesentlich höheres Potential für verbindliche Kooperationen untereinander aufweisen.

Diese Einsicht stiftet auch in der aktuellen internationalen Politik Orientierung. Momentan ist viel davon die Rede, dass China und Russland zu einer neuen Partnerschaft gefunden hätten. Ich glaube, dass diese Partnerschaft primär auf einer doppelten Negation beruht, nach der Formel: »Der Feind meines Feindes ist mein Freund.« Konkret: Man steht gemeinsam gegen den Westen. Aber das heißt noch lange nicht, dass sich eine wirklich vertrauensvolle Kooperation zwischen China und Russland entwickelt. Um es kurz und bündig zu formulieren: Diktatoren wissen, dass Diktatoren lügen. Diktaturen sind nicht glaubwürdig, nicht wirklich vertrauenswürdig; und das wissen sie im Grunde selbst. Natürlich wird auch in Demokratien gelogen – keine Frage. Aber in einer Demokratie haben Lügen »kurze Beine«, wie man so sagt. Das gilt jedenfalls dort, wo funktionierende Systeme von »checks and

12 Ginsburg, *Authoritarian International Law?*

13 SOC ist die weltweit größte Regionalorganisation, 2001 gegründet, mit Sitz in China. Ihr gehören China, Indien, Iran, Kasachstan, Kirgisistan, Pakistan, Russland, Tadschikistan und Usbekistan an. Ihre Agenda betrifft sicherheitspolitische Kooperation sowie Wirtschafts- und Handelsfragen. Offizielle Website: <https://www.sectsc.org/>

balances« bestehen: unabhängige Gerichte, eine pluralistische Medienlandschaft mit investigativem Journalismus etc. In Russland hingegen schlägt die Propagandamaschine von RT¹⁴ weitgehend ungebrochen durch – mit Lügen, die selbst den Gesetzen der Logik ins Gesicht schlagen. Das dürften auch die Herrschenden in China wissen, selbst wenn sie manche Propagandaphrasen Putins übernehmen. Ich glaube daher nicht, dass zwischen diesen beiden Staaten ein substantielles Vertrauensverhältnis entstehen kann. Wir neigen vielleicht generell dazu, die Qualität von Kooperationen zwischen demokratischen Staaten zu gering zu bewerten, weil hier alle kleineren und mittelgroßen Probleme gnadenlos ausgeleuchtet werden, während in autokratischen Staaten eine Glitzerfassade gepflegt wird, indem man alle diesem Bild widersprechenden Informationen schön- oder zurückhält.

J.M.: Hier entsteht möglicherweise – gerade auch im Zusammenhang mit dem aktuellen Kriegsgeschehen mit der russischen Aggression gegen die Ukraine – ein schiefes Bild, weil in demokratischen Ländern eben auch die Ambivalenz in den internationalen Beziehungen (etwa bei der Frage: Welche Sanktionen gegen Russland beschließt die europäische Staatengemeinschaft, und wie weit sollen sie gehen?) sichtbar wird. Interessensunterschiede und -konflikte werden medial berichtet und öffentlich analysiert, während sie in autokratischen Staaten hinter dem Vorhang bleiben und man häufig auf Spekulationen angewiesen ist.

H.B.: Das ist absolut zutreffend. Wie beispielsweise die Entscheidungsfindung und der Interessensausgleich in der chinesischen Regierung stattfindet, wissen wir im Einzelnen kaum. In Deutschland wird hingegen jede Stimmungsschwankung zwischen Finanzminister Lindner und Wirtschafts- und Klimaminister Habeck in der Öffentlichkeit ausgebreitet und kommentiert. So entsteht der Eindruck: hierzulande Brüche und Widersprüche allenthalben und im Gegensatz dazu in China die reinste Harmonie. Das ist natürlich eine große Illusion. Die Harmonie in Diktaturen bleibt künstlich, irgendwie forciert. Die inszenierten Beifallsbekundungen in Aufmärschen und Paraden sind eben genau das: *Inszenierungen*, deren Künstlichkeit auch denen nicht ganz verborgen bleiben kann, die sie in Auftrag geben. Umso mehr legt man

14 RT, früher *Russia Today* ist ein vom russischen Staat gegründetes und finanziertes Fernsehprogramm, das via Internet und Satellit im Ausland verbreitet wird. Die Website wird aufgrund der EU-Verordnung 2022/350 nicht verlinkt.

alles darauf an, dass die Inszenierungen, die an die Stelle echter politischer Legitimität treten, keine Risse zeigen. Für autokratische Herrschaft ist ergo nicht nur politische Opposition bedrohlich; schon unabhängige Informationen, selbst wenn sie gar nicht von oppositionellen Absichten getragen werden, könnten das politische Imagemanagement konterkarieren. Folglich greift die autoritäre Kontrollpolitik mit Sprech- und Informationsverboten immer tiefer in die Gesellschaft hinein. Gleichzeitig wird die Herrschaft selbst immer hermetischer, da sie die Reality-Checks freier Wahlen, nicht-manipulierter Umfragen, öffentlicher Kritik und offener medialer Debatte systematisch verweigert. Daraus ergeben sich dann die unersättlichen Kontrollobsessionen autokratischer Regime, die nicht nur jede oppositionelle Stimme zum Schweigen bringen möchten, sondern auch jede neutrale, unabhängige Berichterstattung unmöglich machen. Hinter allen Kontrollobsessionen lauert zuletzt jedoch nur Angst: Angst vor dem Entgleiten der Macht und dem Absturz ins Nichts. Autokratische Herrschaft ist eine Herrschaft der Angst. Sie verbreitet nicht nur Angst und Einschüchterung; sie ist auch selbst getrieben von Ängsten – vor allem vor der eigenen Bevölkerung. Wenn wir diese grundlegenden Differenzen zwischen Demokratien und Autokratien nicht angemessen bedenken, entsteht leicht ein schiefes Bild, sowohl bezogen auf die Innenpolitik dieser Staaten als auch bezogen auf ihre Kooperation untereinander.

J.M.: Ginsberg hat in seinem Artikel ja auch auf eine eigenartige Ambivalenz hingewiesen: Er stellt fest, dass *autokratische* Regime in ihren zwischenstaatlichen Beziehungen eher dazu tendieren, mit demokratischen und rechtsstaatlich verfassten Ländern zu kooperieren als wiederum mit autoritären Systemen. Durch dieses Faktum wird die von Dir beschriebene Logik nochmals deutlicher sichtbar gemacht. Andererseits jedoch frage ich mich: Was ist die Motivation *demokratischer* Staaten, mit autoritären Systemen zu kooperieren? Das frage ich mich gerade auch aus der Perspektive meines eigenen Landes: In Österreich ist ja erst jetzt, mit dem Überfall auf die Ukraine, die breite wirtschaftliche und diplomatische Verflechtung österreichischer Akteure mit der Russischen Föderation zum Thema einer breiten, kontroversen Debatte geworden. Vorher schien sie als selbstverständlich gegeben hingenommen worden zu sein.

H.B.: Solche Abhängigkeiten existieren in der Tat: Wirtschaftsminister Habeck musste sich manchmal verbeugen – etwa vor dem Emir von Katar. Das

Foto von seiner Verbeugung hat fast den Status einer negativen Ikone gewonnen. Diese Geste ist Habeck sicherlich nicht leichtgefallen. Es gibt aber manchmal Zwänge, denen man sich nicht ohne Weiteres entziehen kann. So wird man im Umweltbereich auch mit dem immer autoritärer agierenden China weiterhin kooperieren müssen. Daran führt kein Weg vorbei. Klar ist aber, dass ein System, das intern jede Transparenz unterdrückt, die Kooperation wesentlich schwieriger macht und dass eine echte vertrauensvolle Kooperation letztlich vielleicht unmöglich bleibt. Bei der Einfuhr von Rohstoffen ist dies für die europäischen Länder durch die aktuelle Kriegssituation drastisch deutlich geworden, und man beginnt, sich dementsprechend umzuorientieren. Nicht nur bei der Einfuhr von Rohstoffen wie Erdgas aus Russland, auch bei Seltenen Erden aus China versucht man mittlerweile, Alternativen zu finden – etwa über die Kooperation mit Schweden oder Argentinien. Man hofft, mit diesen Ländern verlässlichere Partner zu haben.

Aufgrund der genannten Mechanismen in der Wahrnehmung neigen wir dazu, Demokratien schwächer einzuschätzen als sie in Wirklichkeit sind. Auf der anderen Seite sind wir in der Versuchung, die Propagandafassaden von »Völkerfreundschaft« und wirtschaftlicher Kooperation zwischen Autokratien ernster zu nehmen als sie es vermutlich verdienen. Was die internationalen Konventionen in Bezug auf die Menschenrechte angeht, muss man ebenfalls genauer hinschauen. Zwar sind wichtige Menschenrechtskonventionen von fast allen Staaten der Welt ratifiziert worden, etwa die *Kinderrechtskonvention* und *Behindertenrechtskonvention*, auch der *Internationale Pakt über politische und bürgerliche Rechte*.¹⁵ Wer da alles mitgegangen ist, scheint auf den ersten Blick erstaunlich.¹⁶ Wenn man jedoch nicht nur auf die Ratifikationen der Konventionen blickt, sondern auch die Zusatzprotokolle in die Betrachtung einbezieht, die sich mit prozeduralen Fragen wie etwa der Ermöglichungen von Individualbeschwerden beschäftigen, entsteht ein weit differenzierteres Bild. Hier gehen autoritäre Staaten in der Regel nicht mehr mit; Individualbeschwerden passen ihnen grundsätzlich nicht ins Konzept. Es lohnt sich, solche Unterschiede genauer zu analysieren.

15 Konvention über die Rechte des Kindes; Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen; International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR.

16 In der UN Treaty Collection findet sich der aktuelle Status of Treaties: <https://treaties.un.org/>

Es bewahrheitet sich hier eine alte Einsicht, die man in Kants Schrift *Zum ewigen Frieden*¹⁷ finden kann. Bereits Kant stellte fest, dass es eine innere Affinität gibt zwischen einer Rechtsstaatlichkeit im Inneren der Staaten und der Friedensfähigkeit eines Staates nach außen. Diese Feststellung wurde vordergründig in dem Sinne rezipiert, als hätte Kant behauptet, Demokratien könnten keine Kriege untereinander führen. Kant formuliert allerdings wesentlich vorsichtiger, denn im Original heißt es dazu:

»Wenn (wie es in dieser [der republikanischen, Anm.d.Verf.] Verfassung nicht anders sein kann) die Beistimmung der Staatsbürger dazu erfordert wird, um zu beschließen, ob Krieg sein solle oder nicht, so ist nichts natürlicher, als daß, da sie alle Drangsale des Krieges über sich selbst beschließen müssten [...], sie sich sehr bedenken werden, ein so schlimmes Spiel anzufangen.«¹⁸

Was Kant also meinte: Es gibt eine strukturelle Affinität zwischen Rechtsstaatlichkeit nach innen und regelbasierter Kooperation (*Rule of Law*) nach außen. Diese Feststellung finde ich sehr plausibel, und eben dies wird in der Studie von Ginsberg auch empirisch unterlegt.

J.M.: Schlagen wir vom bisher Ausgeführten her nochmals eine Brücke zur Friedensethik, dem übergreifenden Thema der Beiträge in diesem Buch: Wo siehst Du Synergien zwischen der Arbeit an den Menschenrechten sowie einer Rechtsstaatkultur und friedensethischem Handeln? Wir haben uns bisher nicht nur auf der Makroebene der Entwicklung und Einhaltung von Völkerrecht oder internationalen Verträgen, auch im Bereich der Kriegsprävention, bewegt, sondern durchaus auch auf der innerstaatlichen, innergesellschaftlichen Ebene. Ich schlage vor: Kommen wir zum Abschluss noch kurz auf den Zusammenhang zwischen Rechtskultur und friedensethischem Handeln zu sprechen – nicht zuletzt auf der zivilgesellschaftlichen Ebene.

H.B.: Den Begriff »Ethik« kann ich auf Vieles von dem anwenden, worüber wir bisher schon gesprochen haben: Rechtskultur kann ich fast gleichbedeutend mit Rechtsethik setzen. Es geht eben nicht nur um ein sich vermeintlich

17 Erstaufgabe 1795, 2. erweiterte Auflage 1796.

18 Das Zitat findet sich im 2. Abschnitt unter dem Definitivartikel I »Die bürgerliche Verfassung in jedem Staate soll republikanisch sein«; Kant, *Zum ewigen Frieden* (1919), 14.

selbst stabilisierendes Institutionengefüge, sondern es braucht die Verankerung der Rechtsinstitutionen in einem breit geteilten Rechtsethos. Die Stabilisierung von Verbindlichkeit durch Institutionen, in denen sich die Menschen persönlich wiederfinden können, geschieht natürlich auch außerhalb des Rechts. Projekte von Jugendaustausch, interkulturelle Projekte und Veranstaltungen, interreligiöse Zusammenarbeit – all dies nicht zuletzt auf kommunaler, regionaler Ebene – haben vertrauensbildende, einen inneren Frieden aufbauende Funktionen, ohne dass sie stets ausdrücklich mit Recht zu tun haben. Das Recht bleibt gleichwohl unverzichtbar.

Literatur

- Bielefeldt, Heiner, Amplifying the peace-building potential of human rights, in: Wiener, Michael/Fernández Puyana, David (Hg.), *A Missing Piece for Peace. Bringing Together the Right to Peace and Freedom of Conscientious Objection to Military Service*, Costa Rica 2022, 306–319.
- Ginsburg, Tom, Authoritarian International Law?, in: *American Journal of International Law* 114(2), April 2020, 221–260, <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/authoritarian-international-law/FEE3604900EE3EF547B5A87BEA265571>
- Kant, Immanuel, *Die Metaphysik der Sitten*, Stuttgart (Reclam) 1990, <http://www.zeno.org/Philosophie/M/Kant,+Immanuel/Die+Metaphysik+der+Sitten>
- Kant, Immanuel, *Zum ewigen Frieden*, hg. v. Karl Vorländer, Leipzig 1919; aktuelle Ausgabe: Kommentar von Oliver Eberl und Peter Niesen, Frankfurt a.M. 2011.
- King, Martin Luther, *Stride Toward Freedom*, New York 1958.

Dokumente

- Human Development Report, <https://www.undp.org/publications/human-development-report-1994>.
- International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>, Deutsch: Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, <https://www.institut-fuer-menschen>

[echte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/ICCPR/ICCPR_Pakt.pdf](https://www.echte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/ICCPR/ICCPR_Pakt.pdf).

Konvention über die Rechte des Kindes, https://www.unicef.de/_cae/resource/blob/194402/3828b8c72fa8129171290d21f3de9c37/d0006-kinderkonvention-neu-data.pdf.

Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Die UN-Behindertenrechtskonvention ([institut-fuer-menschenrechte.de](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de)).

Universal Declaration of Human Rights, [eng.pdf \(ohchr.org\)](https://www.ohchr.org).