Menschenrechte zwischen Taktik und Überzeugung

Anja Mihr

Die Vereinten Nationen seien der »aufwendigste Papierkorb, der jemals erfunden worden ist«, so resümierte der erste Direktor der UN-Menschenrechtsabteilung John Humphrey bereits in den fünfziger Jahren. Da waren die Vereinten Nationen kaum zehn Jahre alt und die Weichen für ihre zukünftige Menschenrechtspolitik bis zum Ende des Kalten Krieges bereits gestellt. **Jan Eckels** Monumentalwerk von über 800 Seiten über die Menschenrechtsidee und Menschenrechtspolitik seit 1945 weist der Weltorganisation genau jenen Stellenwert zu, den sie bis in die neunziger Jahren hatte: nämlich eine von vielen zu sein. Die UN unterlagen dem Spiel der Mächte. Sie konnten weder den Erhalt oder die Förderung noch – und das überrascht – die Normierung der Menschenrechte maßgeblich vorantreiben.

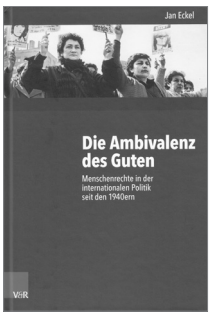
Zu Beginn waren es nicht, wie gemeinhin angenommen, die Schreckensbilder aus Nazi-Deutschland, die die Staaten veranlassten, einen verbindlichen Menschenrechtskodex zu entwickeln. Der Beweggrund war vielmehr, Frieden und Sicherheit im aufkommenden Kalten Krieg zu wahren. Die westlichen Regierungen interessierten sich nach 1945 nicht für die historische Aufarbeitung, sondern für den Wiederaufbau, die Sicherheit und das Verhindern eines dritten Weltkriegs. Hinzu kam die ideologische Auseinandersetzung. Um die zu gewinnen, war jedes Mittel recht. Menschenrechte unterlagen einem taktischen Kalkül, das bei Bedarf eingesetzt wurde.

Projekte wie etwa eine UN-Konvention über Informationsfreiheit scheiterten im frühen Stadium der fünfziger Jahre nicht allein an der Sowjetunion. Auch die USA und Großbritannien befürchteten, mit der Verabschiedung der Konvention würde eine Protestwelle über sie einbrechen: In den USA aufgrund der Informationspolitik zur Rassentrennung und in Großbritannien wegen Menschenrechtsverletzungen in den britischen Kolonien. Selbst nach der Entkolonialisierungswelle und der Verabschiedung der Antirassismuskonvention konnten die UN nicht mehr an die Aufbruchsstimmung von 1945/1946 anknüpfen. Damals hoffte man noch, Menschenrechte verbindlich verankern und ihnen sogar Durchsetzungsinstrumente wie einen internationalen Gerichtshof zur Seite stellen zu können. Eckel nimmt auch die Organisation der amerikanischen Staaten (OAS) und den Europarat in den Blick und setzt sie zur Weltorganisation ins Verhältnis. Die UN sind folglich nur eine Organisation unter vielen, die mit der scheinheiligen Menschenrechtspolitik ihrer Mitgliedstaaten zu kämpfen hat. Der Autor beschreibt dies ausführlich, überlässt es aber den Leserinnen und Lesern, diese Szenarien zu bewerten.

Gleichwohl zieht sich die Hauptthese durch das Buch, dass Menschenrechte vor allem Instrumente staatlicher Außenpolitik sind. Sie wurden im Nachkriegsjahrzehnt zur Diffamierung des politischen und ideologischen Gegners eingesetzt und ab den sechziger und siebziger Jahren auch zur Gewinnung von Wählerstimmen im eigenen Land. Im letzteren Ziel lag jedoch die eigentliche Chance, sollten die Menschenrechte jemals universelle Geltung erlangen.

Denn für den amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter waren die Menschenrechte zunächst nur ein Fixpunkt in den internationalen Beziehungen (S. 464) und für Bundeskanzler Helmut Schmidt schlossen sich Entspannungspolitik und Menschenrechtspolitik gegenseitig aus (S. 439). Menschenrechte waren damit allenfalls Katalysatoren für politische Interessen. Doch die politischen Protagonisten des Kalten Krieges unterschätzten, dass sich die Arbeiter-, Frauen- oder Bürgerrechtsbewegungen in Lateinamerika, Europa und den USA die Menschenrechte bald für ihre eigenen Zwecke zunutze machen würden, auch wenn dies ein enorm schleppender Prozess war. Trotz des Korea-Kriegs und des Vietnam-Kriegs, der Apartheid und der Diktaturen in Lateinamerika und Afrika setzte sich die Idee, für Menschenrechte einzutreten, nur sehr langsam durch. Von rund 40 000 Petitionen, die bei der UN-Menschenrechtskommission bis zum Jahr 1953 eingingen, wurden lediglich 13 beantwortet (S. 97) – aus taktischen Gründen versteht sich.

Mit seinen ernüchternden Ausführungen über das taktische Manövrieren mit den Menschenrechten will der Autor der Auffassung entgegenwirken, dass die Geschichte der Menschenrechte ein »stetig vor sich hinfließender Strom der Entwicklung« (S. 29) sei. Im Gegenteil: Sie sei widersprüchlich, stockend, gar radikal. Ihre moralische Überzeugungskraft entfalteten die Menschenrechte erst mit dem Aufstreben der Bürgerrechtsbewegungen in Ost und West. Die USA, die Sowjetunion oder Großbritannien benutzen die Menschenrechte in den politischen Wendejahren um 1970, um nicht-befreundete Regierungen weltweit anzuklagen (S. 586). Dieser Politik folgten spätestens seit 1973 auch Ost- und Westdeutschland. Zur selben Zeit stellte der gewaltsame Regimewechsel in Chile nach Eckels Auffassung ein Wendepunkt in der neuen menschenrechtsorientierten Außenpolitik dar.



Jan Eckel

Die Ambivalenz des Guten

Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern

Göttingen: Vandenhoeck & Rupprecht 2014
936 S., 59,99 Euro

Erstmals stellten sich konservative und linke Gruppierungen, die Kirche, zivilgesellschaftliche Gruppen und die UN gemeinsam gegen eine Junta (S. 604). Druck kam vor allem von den wachsenden Bürger- und Menschenrechtsbewegungen, die sich trotz autoritärer Regime weltweit ausbreiteten. Sie forderten ein, was ihre Regierungen zuvor in New York, Genf, Moskau, Washington, Ost-Berlin oder Warschau unterzeichnet hatten: die universellen Menschenrechte. Damit hatten die Diplomaten nicht gerechnet.

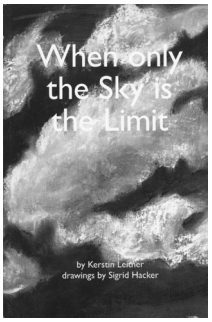
Die Überzeugungskraft der Freiheits- und Unabhängigkeitsidee, die den Menschenrechten inhärent ist, thematisiert der Autor kaum. Doch sein nüchterner Blick als Historiker zeigt, wie der taktische ›Top-down‹-Ansatz der Regierungen und der moralische ›Bottom-up‹-Ansatz der Zivilgesellschaft fast zwangsläufig zu jenen gesellschaftlichen Veränderungen führte, gar zu einer Art Symbiose, wie wir sie heute vorfinden. Menschen forderten die von Regierungen propagierten Rechte ein, ohne Rücksicht auf Ideologie, Religion oder Staatsdoktrin. Spätestens von da an werden Menschenrechte zum Leitbild von Außen- und Innenpolitik – nicht nur in westlichen Demokratien. Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International oder Helsinki Watch hatten von Anfang an den Vorteil, dass sie nicht an die Kriegsrhetorik der Regierungen gebunden waren. Ihre (größtenteils) unabhängigen Analysen und ihr Aktionsradius überquerten leichter staatliche Grenzen und veränderten das politische Denken in den Köpfen, als es Diplomaten bei den UN möglich war.

Zweifelslos behielt der Westen bis 1990 die Deutungshoheit bei den Menschenrechten und den später entstandenen Verträgen inne, etwa bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Menschenrechtspakte oder der KSZE-Schlussakte von Helsinki. Auch die Tatsache, dass die westlichen Mitglieder der UN-Menschenrechtsausschüsse seit den späten siebziger Jahren Expertise bei den Menschenrechtsorganisationen einholten, zeugte von einem taktischen Wandel der internationalen Menschenrechtspolitik. Mit dem Aufkommen von zivilgesellschaftlichen Akteuren, die auch potenzielle Wähler in den neu entstandenen Demokratien waren, wurde die Menschenrechtspolitik zur Innenpolitik. Sie spiegelte sich in den diplomatischen Depeschen bei den UN, der OAS oder dem Europarat wider. Von nun an ging es um innen- und außenpolitische Glaubwürdigkeit und Legitimität.

Worin aber lag die Kraft der Menschenrechte? Jan Eckels überaus spannendes und faktenreiches Buch geht diesem Geheimnis ein stückweit auf die Spur. Am Ende war es nicht so sehr die Ambivalenz der Menschenrechtspolitik, welche die Zeit zwischen 1945 und 1990 prägte, sondern das Zusammentreffen von taktischer Außenpolitik und innenpolitischem Druck durch Bürgerrechtsbewegungen und potenzielle Wähler.

Aktivisten-Berichte aus dem Ruhestand

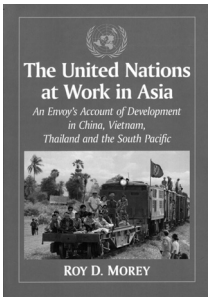
Manfred Kulessa



Kerstin Leitner

When only the Sky Is the Limit

Berlin: lulu.com 2014
316 S., 12,52 Euro



Roy D. Morey

The United Nations at Work in Asia: An Envoy's Account of Development in China, Vietnam, Thailand and the South Pacific

Jefferson: McFarland 2014
290 S., 33,25 US-Dollar

Was machen die Pensionäre aus dem höheren Dienst der Vereinten Nationen? Viele von ihnen versuchen, in akademischen Sphären oder als Gutachter ihre Erkenntnisse und Erfahrungen an künftige Generationen weiterzugeben. Manche treffen sich gelegentlich zu Erinnerungstreffen an exotischen Orten wie Island, Kuba, Berlin oder Istanbul – jedenfalls fern von New York, Genf oder Wien. Sie pflegen ein gemütliches Heim, und bei allen findet sich in der Nähe des Sofas, was der Dichter in der Ballade vom Jetset so beschreibt: »Sie reden auf dem Bild dezent mit dem damaligen Präsident.«

So sieht man es auch bei den beiden hier vorgestellten Autoren, wenn sie, einer erneuerten Tendenz in der alten Diplomatentradition folgend, ihre Memoiren veröffentlichen. Bei Kerstin Leitner ist nur der kleinere Teil der Bilder solchen VIP-Kontakten gewidmet, bei Roy Morey sind es 11 von 14. Aber im Übrigen steckt natürlich in beiden Büchern ein gutes Stück solider Arbeit. Wer diese Bücher liest, merkt bald, dass die Tätigkeit verantwortlicher UN-Beamten sich nicht nur auf Staatsempfänge und Cocktailpartys beschränkt.

Kerstin Leitners Buch könnte man auch so betiteln: vom JPO zum ADG. Auf den ersten Blick scheint der Lebenslauf der Autorin ziemlich gradlinig. Von der Wiege bis zur Promotion braucht man bekanntlich hierzulande 30 Jahre, dann folgten drei Jahrzehnte beruflicher Tätigkeit im System der Vereinten Nationen (1975–2005). Mit Förderung der Bundesregierung absolvierte sie zunächst eine Art internationale Referendarzeit als ›Junior Professional Officer‹ (JPO) beim UN-Entwicklungsprogramm (UNDP). Dort blieb sie in fester Anstellung, um am Ende die letzten Jahre ihrer Karriere als eine Stellvertreterin des WHO-Generaldirektors (Assistant Director-General – ADG) in Genf zu arbeiten.

Bei näherer Lektüre erkennt man die Konturen einer volatilen Achterbahn in der Laufbahn, die Leitner im Anschluss an ihre JPO-Zeit in Dahomey (heute Benin) nach Beijing als Assistentin des großen Vorbilds Nessim Shallon (dem ersten UN-Repräsentanten in China) führte, dann in die Zentrale in New York zur Betreuung einer Reihe von arabischen Staaten und UNDP-Büros. Danach wechselte sie als UNDP-Chefin nach Malawi, ging wieder zurück in die Zentrale mit der Aufgabenstellung, die Kommunikationstechnik der Organisation zu reformieren, um schließlich als UN-Koordinatorin im Botschafterrang nach China zurückzukehren. Neben diesen