

Menschenrechtspolitik ist wie jede Politik Machtpolitik. Das ist nicht abwertend gemeint, sondern kann als eine Art Aufwertung verstanden werden. Bei der Schaffung des neuen Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen zu Beginn letzten Jahres ging es ebenfalls um eine Art Aufwertung gegenüber der alten Menschenrechtskommission, denn die Mitglieder des Menschenrechtsrates werden wie die des Sicherheitsrates direkt mit der Mehrheit der Stimmen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gewählt.

Machtpolitik im Menschenrechtsrat meint wie überall in den Vereinten Nationen, dass leistungsfähige Volkswirtschaften und die ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat, aber auch große Staatengemeinschaften wie die „Unabhängigen Staaten“ Non-Aligned Movement (NAM), die Staaten der Organisation der islamischen Konferenz (OIC), die Arabische Liga und auch die Europäische Union im Rat mehr Gewicht haben. Für die NAM spricht derzeit Kuba, eine Diktatur alter Prägung, die mit mehr als zwei Drittel aller Stimmen in der Generalversammlung souverän gewählt wurde. Zur Organisation der islamischen Konferenz gehören über fünfzig Staaten von Marokko bis Indonesien, von denen 45 Außenminister 1990 in Kairo eine islamische Menschenrechtskonvention unterzeichnet haben, die sogenannte Kairoer Erklärung, die in fast allen wesentlichen Punkten die Artikel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 unter Scharia-Vorbehalt stellt. Sprecher in

Menschenrechtsfragen für die OIC ist Pakistan. Während die USA auf eine Kandidatur verzichtet haben, sind Russland, China und Indien mit überzeugenden Mehrheiten gewählt worden. Mit dieser kurzen Aufzählung von Fakten aus dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen in Genf, dem wichtigsten Gremium der internationalen Menschenrechtspolitik, dürfte klar sein: Für unser europäisches Verständnis von Menschenrechten gibt es dort keine Mehrheit. Die Russische Föderation ist zwar Mitglied im Europarat und hat die Europäische Menschenrechtskonvention gezeichnet, doch es gab eher eine Zusammenarbeit und Übereinstimmung der Positionen der EU mit denen mehrerer Länder Lateinamerikas, Japans oder Kanadas als mit denen Russlands, geschweige denn mit denen Chinas. Das in hochkomplexen und komplizierten Verhandlungen vorbereitete und am 19. Juni 2007 beschlossene Gesamtpaket zur zukünftigen Arbeitsweise des Menschenrechtsrates (*Institution-building* und *Code of Conduct* für Mandatsträger) ist nicht mehr und nicht weniger als ein machtpolitisch ausgehandelter Kompromiss. Für die EU kann sich das Ergebnis mehr als sehen lassen, gerade wenn man die machtpolitischen oder eben demokratischen UN-Verhältnisse in Rechnung stellt: Die EU verfügt gerade mal über sieben der siebenundvierzig Stimmen im Menschenrechtsrat.

Das Beispiel des neuen Menschenrechtsrates kann in mehrfacher Hinsicht deutlich machen, welche Akzente die

Bundesregierung in der Menschenrechtspolitik setzen will. Für die Bundesregierung sind Menschenrechte und die Verpflichtungen, die wir dazu in den verschiedenen europäischen und internationalen Gremien und Konventionen eingegangen sind, ein verbindendes Element unserer Außenpolitik. Es ist tatsächlich in deutschem Interesse, dass die Verfassungen möglichst vieler Staaten genauso wie das Grundgesetz mit der Unantastbarkeit der Würde jedes einzelnen Menschen und einem Grundrechtsteil beginnen. Es ist im Interesse der EU, dass Regierungen in der ganzen Welt den konkreten Menschenrechtsschutz voran- und nicht hintertreiben. Was aber für Millionen von Menschen in vielen Ländern von unschätzbarem Nutzen wäre, können Diktatoren und autoritäre Herrscher, die auf die Geschlossenheit ihrer politischen Systeme bedacht sind, als Bedrohung ihrer Macht empfinden. Es ist deshalb politisch unklug, in die allgemeine Klage einiger Nichtregierungsorganisationen über die Politisierung der Menschenrechtsdebatten einzustimmen. Es dient nicht dem Ziel eines weltweit verbesserten Schutzes der Menschenrechte, der oft gegen menschenrechtsunfreundliche Staaten durchgesetzt werden muss, wenn die Menschenrechtspolitik des „Westens“ an der Realität vorbeireden und -handeln. Wie überall in der Diplomatie ist es wichtig, Brücken zu bauen, aber man sollte zuvor bedenken, ob das andere Ufer überhaupt am selben Fluss liegt. Nimmt man das zuvor Gesagte ernst, ergibt sich, was deutsche Außenpolitik nicht sein kann: die Akzeptanz des Wunsches von Menschenrechte verletzenden Regierungen auf Nichteinmischung. So wichtig es ist, sich auch in der Menschenrechtspolitik nicht über den Tisch ziehen zu lassen, so richtig ist es aber auch, Menschenrechtspolitik mit Augenmaß zu betreiben. Eine differenzierte Sicht auf die unterschiedlichen Probleme, Regionen und Staaten

ist von entscheidender Bedeutung für die konkreten Maßnahmen, die vonseiten der Bundesregierung angeregt werden und Unterstützung erfahren sollten.

## Perspektive der Betroffenen

Menschenrechtspolitik der Bundesregierung heißt, immer wieder auch den Perspektivwechsel zu wagen und sich in die Lage der von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen zu versetzen. Unsere Glaubwürdigkeit wird umso größer und damit unser Wirken für einen weltweiten Menschenrechtsschutz umso erfolgreicher sein, je mehr wir bereit sind, für alle Staaten die gleichen Standards und die gleichen Verfahren anzuwenden. Unsere Argumentationen sollten nicht „staatengeleitet“, sondern „menschengeleitet“ sein. Damit ist gemeint, Menschenrechtspolitik nicht aus einem vordergründig staatlichen Interesse, sondern aus dem der Betroffenen heraus zu formulieren.

Jeder Mensch ist einzigartig und verdient den gleichen Menschenrechtsschutz – unabhängig davon, ob er in der Schweiz oder im Sudan geboren wurde. Wer an Europa und Nordamerika andere Maßstäbe anlegt, handelt zwar im staatlichen und Glaubwürdigkeitsinteresse der „westlichen“ Länder. Aber er sagt damit implizit, dass ihm Menschen in Europa und Nordamerika mehr wert sind als in Schwarzafrika oder China. Es ist im Interesse der Glaubwürdigkeit der Vereinigten Staaten, Guantánamo so schnell wie möglich zu schließen. Denn es betrifft uns, die „westliche Welt“, unmittelbar. Aber ein politischer Häftling auf Kuba oder die Tausenden in den Lagern und Gefängnissen in China wünschen sich, dass die Welt über ihre Haftbedingungen etwas erfährt und sich über die an ihnen verübten Menschenrechtsverletzungen (mindestens) genauso empört. Aus der Perspektive von völlig zu Unrecht verurteilten politischen Gefangenen kann auch die Schwerpunktsetzung beim Engagement

so mancher Nichtregierungsorganisation für die Interessen von Straftätern zumindest fragwürdig erscheinen. Wer hier eine sachliche Argumentation vorträgt, muss mit bösen Beschimpfungen rechnen, als wolle er die Zustände in Guantánamo relativieren oder gar entschuldigen. Aber könnte man nicht in der oft inkonsistenten Menschenrechtsdebatte auch den Vorwurf erheben, dem „Westen“ ginge es bei Guantánamo mehr um die Kritik an den USA, und gerade deshalb sind die dort Gefangenen nur Mittel zum Zweck einer politischen Debatte? Nimmt man allerdings die Perspektive der Betroffenen ein, verfügt man über ein sensibles Instrumentarium, um zu erkennen, wo und wann Menschen, deren Rechte missachtet werden, für politische Zwecke instrumentalisiert werden.

Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung wie der „westlichen“ Staaten insgesamt wird mittel- und langfristige genau dann zu einem politischen Erfolg, wenn sie nicht nur den Eindruck zu erwecken versucht, sondern wenn es uns wirklich um die in der ganzen Welt von Menschenrechtsverletzungen betroffenen Kinder, Frauen und Männer geht. Nur so kann auch der immer wieder gegen uns vorgebrachte Vorwurf der sogenannten „Doppelstandards“ entkräftet werden. Das freilich bedeutet zwangsläufig, dass Menschenrechtspolitik un bequem und im politischen Spektrum weder einseitig noch eindeutig zu verorten ist. Gleiche Kritik an Menschenrechtsverletzungen, wo immer sie auf der Welt geschehen, wird kurzfristig mal dem einen und mal dem anderen politisch nutzen. Wenn unsere Argumentation aber grundsätzlich vom einzelnen Menschen ausgeht, dessen Rechte missachtet werden, wird sie als Stimme für diese Stimmlosen auch immer gehört werden müssen. Diese hier angedeuteten Überlegungen sind nicht nur in der politischen Auseinandersetzung mit Regierungen von Dik-

taturen und Unrechtsregimes ganz wesentlich. Denn wer uns zu Recht unterstellen kann, es ginge uns gar nicht um die einzelnen Menschen, kann in der Debatte sogar als notorischer Menschenrechtsverletzer gegenüber demokratischen Staaten einen unverdienten Glaubwürdigkeitsgewinn verzeichnen. Insgesamt ergibt sich daraus auch: Der Ansatz der Menschenrechtspolitik ist weder *rein kooperativ* noch *nur verurteilend*. Gemeinsame Aktionen auch mit weniger menschenrechtsfreundlichen Staaten können ebenso wichtig sein, wie harte Kritik in Länderresolutionen zu üben.

### Anreiz für Anständigkeit

Auch wenn wir konkret ausbuchstabieren, was denn mit der Universalität aller Menschenrechte gemeint ist, muss diese Betroffenenperspektive beibehalten werden. Die Menschen haben wenig vom Streit der Regierungen über die Bedeutung der bürgerlichen Freiheitsrechte und der politischen Beteiligungsrechte im Vergleich zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung hat sich immer auch für die sogenannten WSK-Rechte (wirtschaftliche, soziale, kulturelle Rechte) eingesetzt und selbst Initiativen zum Beispiel zum Recht auf Wohnen oder zum Recht auf Wasser ergriffen. Es ist offensichtlich, dass es den Menschen wenig hilft, wenn ihnen die elementarsten Dinge zum Leben wie Nahrung, Wasser oder wenigstens minimale Gesundheitsversorgung fehlen, dafür aber das Recht auf freie und geheime Wahlen garantiert ist.

Es wäre deshalb fraglich, von westlicher Seite *nur* auf Freiheitsrechte und Demokratisierung zu setzen und dabei arme Staaten, die ja oft auch einen guten Willen zu Verbesserung der Menschenrechtssituation zeigen, vor den Kopf oder aus der eigenen Kultur zu stoßen. Aber von Ländern des „Südens“ wird oft der Eindruck erweckt, als könne der nied-

rige Entwicklungsstand schwere Menschenrechtsverletzungen entschuldigen. Aus der Perspektive der Einzelnen kann selbstverständlich Armut kein Grund sein, Menschen ungerechtfertigt ins Gefängnis zu werfen, zu verstümmeln oder gar umzubringen. Strukturell ähnlich würde man in der innenpolitischen Strafrechtsdebatte ja auch nicht unterstellen, dass alle Menschen mit einer schweren Kindheit Verbrecher werden. In beiden Fällen muss es darum gehen, einen Anreiz für die anständigen und nicht für die unanständigen Menschen beziehungsweise Staaten zu schaffen. Welche Prioritäten beim Menschenrechtsschutz in einem spezifischen Land gesetzt werden, muss vor Ort und von den Menschen und nicht von den Regierungen entschieden werden. Gerade aber aus diesem Grund ist das Recht auf freie Wahlen, zumindest aber das auf freie Meinungsäußerung, von wesentlicher Bedeutung.

### Entscheidende Bedingungen vor Ort

Eine gute Politik wird immer die ganz konkreten Bedingungen, unter denen Wahlen stattfinden, Meinungen abgefragt und im Fernsehen, Radio und in der Presse Stimmungen erzeugt werden, im Auge haben müssen. Es ist kontraproduktiv, wenn durch die Internationale Gemeinschaft beim Versuch, nach europäischem Vorbild demokratische Wahlen abzuhalten, sich Rebellenführer oder *warlords* durchsetzen und scheindemokratische Legitimation verschaffen, weil sie die meisten „bewaffneten Truppen“ im Feld oder Busch zu stehen haben. Da wo über Jahrzehnte Angst herrschte und keiner weiß, was mit einem demokratischen Rechtsstaat gemeint sein soll, sind gute Gesetze wenig Wert. Es muss wenigstens ein Ansatz von guter Verwaltung und Regierungsführung (*good governance*) zu erkennen sein, damit man sich auf diese Gesetze berufen kann. Oft ist die Regierung selbst mit Armee und Polizei

für schwere Menschenrechtsverletzungen verantwortlich.

Unter solchen Bedingungen ist es kaum möglich, die vom Ausland gezahlten Hilfsgelder wirklich zu kontrollieren. Angesichts solcher struktureller Probleme sollte ein großes Interesse der Menschenrechtspolitik in einem verbesserten *Controlling* vor Ort bestehen. Nicht nur die Verwendung ist nachzuweisen, sondern die Erreichung der vereinbarten Ziele. Denn es ist keineswegs ausgeschlossen, dass in Einzelfällen mit den Geldern der Internationalen Gemeinschaft Menschenrechtsverletzer unterstützt und Menschenrechte verachtende Regimes stabilisiert wurden. Deshalb ist es im allgemeinen Interesse, die begonnene Diskussion über die Konditionierung der Entwicklungshilfe differenziert fortzusetzen. Der Menschenrechtspolitik sollte dabei an partnerschaftlicher und langfristiger Zusammenarbeit gelegen sein. Damit klare Verantwortlichkeiten bestehen, sind dabei Personen und Länder wichtiger als Institutionen und die leider oft anonym wirkende „Internationale Gemeinschaft“.

So wie Menschenrechtspolitik Machtpolitik ist, muss sie aber mehr als jede andere Politik versuchen, *werteorientiert* zu argumentieren. Universalität meint die weltweite Gültigkeit der Menschenrechte. Wie Werte in die Gesellschaft kommen, ist keine einfach zu beantwortende Frage. Selbst wenn es gelingen sollte, eine wirkliche Begründung unseres Verständnisses von Menschenrechten *ohne* Bezug auf die eigene Religion, Geschichte und Kultur zu geben, so ist keineswegs sicher, dass diese „Herleitung“ überall auf der Welt gleichermaßen überzeugt. Umgekehrt besteht aber erst recht die Befürchtung, *wenn* wir diese universelle Gültigkeit aus der eigenen, europäischen Tradition heraus begründen, dann könnten das mit gutem Recht auch andere Kulturräume tun. Eventuell kämen sie aber zu anderen Er-

gebnissen und würden ihr Verständnis der Menschenrechte zum Beispiel stärker kollektivistisch formulieren und unsere starke Betonung des freien und verantwortlichen Individuums ablehnen. Genau diese Argumentation nehmen China, zentralasiatische oder einige afrikanische Staaten für sich in Anspruch. Hierbei ist daran zu erinnern, Diktatoren und Despoten nicht auf den Leim zu gehen. Wenn solche Staaten eine kulturelle Bedingtheit der Menschenrechte behaupten, so kann dem nicht nur mit dem Verweis auf deren unlautere, also machtpolitische Motive begegnet werden. Erfahrungen etwa aus dem Menschenrechtsrat zeigen, dass es leider oft genau das ist, worum es solchen Regierungen geht: die Sicherung der eigenen Macht. Für eine konsistente Begründung der Menschenrechte wäre es aber dennoch wichtig, die eigenen theoretischen Grundlagen zu klären. Ansonsten könnten die Widersprüche in unserer eigenen Argumentationen Wasser auf die machtpolitischen Mühlen der anderen leiten. Denn auch im konkreten Fall der Menschenrechtspolitik bliebe es fraglich, ob auf Dauer gute Politik mit einer falschen Begründung gemacht werden kann. Andere offene Fragen ergeben sich aus der inflationären Anwendung des Menschenrechtsbegriffs auf Rechte, denen keinerlei Grundrechtscharakter zukommt. Auch das Reden von „kollektiven Menschenrechten“ öffnet neue Angriffsflächen für Gegner des Menschenrechtsschutzes. Ebenfalls schädlich ist es, wenn Straflosigkeit für schwere Menschenrechtsverletzungen zu einem Teil des „Deal“ bei Friedensverhandlungen wird. Bei der Terrorismusbekämpfung besteht ein echter Widerspruch zwischen Sicherheit und Freiheit, der auch in unserem Land eine politische Debatte braucht. Und es gibt nach unserem Rechtsstaatsverständnis einen echten Unterschied bei der individuellen Einklagbarkeit von bürgerlichen Freiheitsrechten im Vergleich mit

sozialen Rechten, die auch die Leistungsfähigkeit reicher westlicher Staaten überfordern können. Ein weiterer, nicht aufzulösender Widerspruch besteht in dem strukturellen Nachteil, den demokratische Rechtsstaaten, die Kritik aus den eigenen Reihen zulassen, gegenüber geschlossenen Gesellschaften, in denen keine freie Meinungsäußerung erlaubt ist, haben.

Bei all diesen Fragen ist das Grundproblem der Menschenrechtspolitik noch gar nicht angesprochen: das Verhältnis von Menschenrechtsschutz und der Souveränität der Staaten nach dem Völkerrecht. Auch daraus resultiert eine wesentliche Frage: Wie können wenigstens Verbrechen gegen die Menschlichkeit, schwere Kriegsverbrechen und Völkermord verhindert werden? Das Konzept der „Responsibility to Protect“ versucht, die Verpflichtung zum Menschenrechtsschutz als Teil der Staatensouveränität zu definieren. Aber wann gibt es eine Verantwortung der Internationalen Gemeinschaft, die Zivilbevölkerung eines anderen Staates zu schützen, möglicherweise gegen den Willen der Regierung dieses Landes? Welche Lektionen haben wir aus Ruanda, Srebrenica, Afghanistan und Irak wirklich für Darfur gelernt oder müssen wir leider noch lernen? Wie lange darf das Argument der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates akzeptiert werden, und ab wann sind selbst Kriege besser, als Menschenrechtsverbrechen tatenlos zuzusehen?

Es gibt trotz der aufgelisteten Probleme und Fragen keinen Grund, pessimistisch zu sein. Erstens können wir in Deutschland, Europa und vielen Teilen der Welt Stolz auf das Erreichte sein. Zweitens gibt es Anlass zu der Hoffnung, dass der Menschenrechtsschutz weltweit weiter zunehmen wird. Wer Prognosen für die Zukunft wagt, muss fragen: Was wollen die Menschen? Die Antwort ist überall in der Welt ähnlich: Frei sein und gut leben.