

Forschungsberichte und Sammelrezensionen

Jan Eckel

Utopie der Moral, Kalkül der Macht

Menschenrechte in der globalen Politik seit 1945

Historiker haben spät entdeckt, dass Menschenrechte eine Geschichte haben. Jedenfalls haben sie spät begonnen, sie zu erforschen. Die Konjunkturen, die die wissenschaftliche Beschäftigung mit Menschenrechten in den siebziger und stärker noch in den neunziger Jahren hatten, sind an der Geschichtswissenschaft in eigentümlicher Weise vorbeigegangen. Während in diesem Zeitraum Politikwissenschaft und Völkerrechtswissenschaft, Soziologie und Philosophie begannen, sich eingehend mit dem Thema zu befassen¹, erschienen nur wenige historische Untersuchungen, die ihren Blick wiederum vorrangig auf die Zeit vor dem 20. Jahrhundert richteten.²

Dabei sind Menschenrechte gerade im 20. Jahrhundert zu einem Signalbegriff geworden, in dem sich wesentliche säkulare Tendenzen zu kristallisieren scheinen wie nur in wenigen anderen, etwa Demokratie und Diktatur, Krieg und Genozid, Umwelt und Globalisierung. In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg machten Einzelne, Gruppen und Staaten weltweit von der Menschenrechtsidee Gebrauch, um sich gegen ein breites Spektrum wahrgenommenen Unrechts zu richten, das von Massenmorden über verschiedene Formen politischer, ethnischer und sexueller Gewalt bis hin zu Wirtschaftsstrukturen, Sozialverhältnissen und alltäglichen Diskriminierungen reichte. Am Ende des Jahrhunderts gab es keine Weltregion, in der der Begriff nicht, in Zustimmung oder Ablehnung, prominent aufgegriffen worden wäre. In den sozialwissenschaftlichen Analysen der Zeit erschienen Menschenrechte folglich als »zentrales Ordnungsprinzip globaler Moderne«.³

Seit einigen Jahren entwickelt sich auch in der Geschichtswissenschaft ein erhebliches Interesse an Menschenrechten⁴, und vor allem das 20. Jahrhundert rückt dabei in den Fokus. In der Hinwendung zum Thema lässt sich nicht zuletzt eine Reaktion auf die Bedeutung sehen, die Menschenrechtsrhetorik in der internationalen Politik seit den neunziger Jahren gewonnen hat.⁵ Angesichts des unverschleiert utopischen Charakters des Men-

1 Vgl. als disziplinäre Auswahl: *Richard Claude* (Hrsg.), *Comparative Human Rights*, Baltimore 1976; *David P. Forsythe*, *Human Rights and World Politics*, Lincoln 1983; *Margaret E. Keck/Kathryn Sikkink*, *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca/London 1998; *Thomas Buergenthal/Louis B. Sohn* (Hrsg.), *International Protection of Human Rights*, Indianapolis 1973; *Matthias Koenig*, *Weltgesellschaft, Menschenrechte und der Formwandel des Nationalstaats*, in: *Zeitschrift für Soziologie* 24, 2005, Sonderheft Weltgesellschaft, S. 374–393; *Heiner Bielefeldt*, *Philosophie der Menschenrechte. Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos*, Darmstadt 1998; *Stefan Gosepath/Georg Lohmann* (Hrsg.), *Philosophie der Menschenrechte*, Frankfurt am Main 1998.

2 Vgl. vor allem *Lynn Hunt*, *The French Revolution and Human Rights. A Brief Documentary History*, Boston 1996; *dies.*, *Inventing Human Rights. A History*, W. W. Norton & Company, New York/London 2007, 272 S., geb., £ 15.99. Aus der deutschsprachigen Literatur: *Gerhard Oestreich*, *Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriss*, Berlin 1978 (zuerst 1968); *Margarete Grandner* (Hrsg.), *Grund- und Menschenrechte. Historische Perspektiven – aktuelle Problematiken*, Wien/München 2002; *Peter Blickle*, *Von der Leibeigenschaft zu den Menschenrechten. Eine Geschichte der Freiheit in Deutschland*, München 2006 (zuerst 2003).

3 *Peter J. Opitz*, *Menschenrechte und Internationaler Menschenrechtsschutz im 20. Jahrhundert. Geschichte und Dokumente*, München 2002, S. 11.

4 Vgl. *Kenneth Cmiel*, *The Recent History of Human Rights*, in: *AHR* 109, 2004, S. 117–135.

5 Vgl. *Samuel Moyn*, *On the Genealogy of Morals*, in: *The Nation*, 16.4.2007.

schenrechtsgedankens – der sich im Kern so übersetzen lässt, dass dem Menschen allein aufgrund seines Menschseins ein gutes Leben zusteht –, verwundert es nicht, dass Historiker hierin das Potenzial zu einer »großen Erzählung« gesehen haben. So hat Paul Gordon Lauren die Menschenrechtsidee als die säkulare Lehre dargestellt, die aus den Kriegen und Verwüstungen der ersten Jahrhunderthälfte gezogen worden sei und die die Welt zwar nicht von allen Übeln befreit, aber doch besser gemacht habe.⁶ Diese Sicht gründet auf einer impliziten Fortschrittsteleologie, nach der die Menschheit heute friedlicher lebt als vor hundert Jahren, auf quantifizierenden Fehlschlüssen, in denen die Zahl menschenrechtlicher Abkommen mit der Einlösung von Menschenrechten gleichgesetzt wird, und auf der Entdifferenzierung der oft widersprüchlichen Forderungen, die im Namen der Menschenrechte vorgebracht wurden. Der Versuchung, in Menschenrechten das humanitäre Licht am Ende eines Tunnels aus Gewalt und Vernichtung zu sehen, sind auch andere Autoren erlegen. Dass »[d]ie Welt beschloss, die Unmenschlichkeit des Menschen gegen den Menschen zu reduzieren«, wie Paul Kennedy aus der Begründung des UN-Menschenrechtssystems gefolgert hat, klingt wie ein Märchenschluss und ist auch als solcher noch eher unglaubwürdig.

Solchen Einschätzungen steht eine grundlegende Kritik gegenüber, wonach die Rede von den Menschenrechten eine der großen Hypokrisen des Westens ist.⁸ Hier erscheint sie als kalkulierte Ideologie, die machtpolitische Absichten verhüllen und politische Dominanzverhältnisse verdecken sollte. Westliche Staaten und Aktivisten haben demnach nur deshalb auf die Menschenrechtsidee zurückgegriffen, um unanfechtbare moralische Selbstbilder zu erzeugen und fragwürdige Interventionen zu rechtfertigen. Alles in allem hat sich in dieser Perspektive nach dem Zweiten Weltkrieg nichts verändert, außer dass der Zynismus im internationalen Staatensystem einen neuen Namen erhalten hat. Diese Interpretation ist reduktionistisch, da sie einen Motivstrang und eine Verwendungsweise der Idee isoliert. In ihrer Abrechnung mit der Scheinheiligkeit des Westens bleibt sie selbst amerika- und europazentriert, denn sie spart die Bedeutung, die Menschenrechte für nicht-westliche Akteure hatten, aus.

Anders als diese beiden entgegengesetzten Sichtweisen nahelegen, entwickelte sich Menschenrechtspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg keineswegs geradlinig (in welche Richtung auch immer), sondern in einem verschlungenen, komplexen und vielschichtigen Prozess, an dem eine Vielzahl von Akteuren mitwirkte. Gegenüber den beiden genannten Narrativen sind vor allem drei Aspekte zu akzentuieren: Die Geschichte der Menschenrechte verlief diskontinuierlich; sie ist eine polyzentrische Geschichte; und sie ist die Geschichte eines immens form- und wandelbaren Konzepts. Im Folgenden soll eine solche offenere Perspektive zugrunde gelegt werden. Das Ziel des Aufsatzes ist es, einige der wesentlichen Kontexte und Tendenzen der internationalen Menschenrechtspolitik nach 1945 zu analysieren. Dafür stützt er sich zum einen auf eigene Forschungen. Zum anderen macht er den Versuch, die vorhandene und zum Teil sehr verstreute Literatur zu synthetisieren und in übergreifende Deutungen einzubinden. Das erscheint sinnvoll, da das in den letzten Jahren entstandene geschichtswissenschaftliche Interesse bislang vor allem Publikationen zu einzelnen, mehr oder weniger begrenzten Aspekten der Geschichte der Menschenrechte hervorgebracht hat. Die Forschungslage bedingt es dabei, dass die verschiedenen Phasen und Akteure in der folgenden Analyse ungleichgewichtig behandelt

6 Paul Gordon Lauren, *The Evolution of International Human Rights. Visions Seen*, Philadelphia 2003 (zuerst 1998). Vgl. auch die Sicht eines »kumulativen« Fortschritts über die Jahrhunderte bei *Micheline R. Ishay*, *The History of Human Rights. From Ancient Times to the Globalization Era*, Berkeley 2004.

7 Paul Kennedy, *Parlament der Menschheit. Die Vereinten Nationen und der Weg zur Weltregierung*, München 2007, S. 209.

8 *Kirsten Sellars*, *The Rise and Rise of Human Rights*, Stroud 2002.

werden und Lücken bestehen bleiben. Eine weitere Absicht des Textes ist es, diese Lücken deutlich zu machen und damit Perspektiven für die weitere Forschung aufzuwerfen.

Im Zentrum stehen die Fragen, welche politischen Projekte sich mit der Bezugnahme auf die Menschenrechtsidee verbanden, welche Konflikte über sie ausgetragen wurden, mit welchen Funktionen sie dabei verwendet und mit welchen Bedeutungen sie aufgeladen wurde. Auf diese Weise erscheint es möglich, Aufschluss darüber zu gewinnen, ob und inwiefern Menschenrechte einen Formwandel der internationalen Beziehungen bewirkten oder anzeigten. Der Aufsatz konzentriert sich auf vier Komplexe, die im globalen Überblick über die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts als besonders wichtig erscheinen: auf die Begründung supranationaler Menschenrechtsregime in den Vereinten Nationen, dem Europarat und der Organisation Amerikanischer Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg; auf den Dekolonisierungsprozess; auf den grundlegenden Wandel in den siebziger Jahren, als Menschenrechte beinahe schlagartig in verschiedenen Zusammenhängen eine neue Bedeutung gewannen, für politische Aktivisten im Westen und in Osteuropa, im KSZE-Prozess und für die USA unter der Carter-Regierung; und auf das Verhältnis von ›Erster‹ und ›Dritter Welt‹⁹ in den siebziger und achtziger Jahren.

I. DIE ENTSTEHUNG DER MENSCHENRECHTSREGIME NACH DEM ZWEITEN WELTKRIEG

Menschenrechte erschienen in den Jahren des Zweiten Weltkriegs und der unmittelbaren Nachkriegszeit auf der weltpolitischen Bühne, als Staaten und private Organisationen begannen, eine neue und friedliche Weltordnung zu planen, die Sicherungen gegen die Exzesse staatlicher Machtausübung enthalten sollte. Die Phase der Zukunftsplanungen und der Nachkriegsrekonstruktion in den vierziger Jahren brachte eine Konjunktur des Nachdenkens über supranationale Zusammenschlüsse und Weltregierung, über internationale Kooperation, multilaterale Vereinbarungen und völkerrechtliche Abkommen mit sich. Menschenrechte waren *ein* Teil dieser rekonstruktiven Internationalisierung, und für die meisten staatlichen und nicht-staatlichen Akteure nicht der zentrale. Andere Aufgaben erschienen dringlicher und forderten mehr Ressourcen: der Wiederaufbau des verwüsteten Europa, die Versorgung der Millionen Flüchtlinge, die Frage, was mit den kolonisierten Erdteilen geschehen sollte, bald schon das Problem der Abrüstung und die beginnenden Konflikte des Kalten Kriegs. Das waren die Themen, mit denen sich die Regierungen, die Vereinten Nationen und internationale Nichtregierungsorganisationen (NGOs) vorrangig beschäftigten.

Nichtsdestoweniger entstanden bis 1950 völkerrechtliche Vereinbarungen und Institutionen, in denen Menschenrechte eine Rolle spielten. Sie entstanden in Europa, in Lateinamerika und im Rahmen der Vereinten Nationen, welche mit ihren 51 Mitgliedstaaten, von denen nur vier aus Afrika, drei aus Asien und fünf aus dem Nahen Osten kamen, alles andere als eine repräsentative ›Weltorganisation‹ darstellten. Die Festschreibung menschenrechtlicher Normen war einerseits ein Novum. Vor dem Weltkrieg hatte es im Völkerrecht keine expliziten Menschenrechtsbestimmungen gegeben, wenn auch einige Gebiete, auf denen der Völkerbund gearbeitet hatte, vor allem Frauenrechte, Kinderrechte und Sklaverei, später in die UN-Menschenrechtsarbeit integriert werden sollten.¹⁰ In einer

9 Begriffe wie ›Dritte Welt‹, ›Entwicklungsländer‹ usw. werden, obwohl sie dem zeitgenössischen Kontext entstammen und entsprechend politisch und ideologisch konnotiert sind, im Folgenden aus Gründen der besseren Lesbarkeit nicht gesondert gekennzeichnet.

10 Kontinuität bestand auch in der Arbeit der Internationalen Arbeitsorganisation, die aber offenbar auch erst seit den vierziger Jahren von Menschenrechten sprach. Vgl. dazu *Daniel Maul*, *Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 1940–1970*, Essen 2007. Das Minderheitenschutzsystem des Völkerbunds wurde im Rahmen der Vereinten Nationen nicht weitergeführt.

anderen Hinsicht vollzog sich am Ende des Kriegs kein Neubeginn. Die überwiegende Zahl der Staaten und unter ihnen vor allem die Großmächte blieben konsequent darauf bedacht, keine Einbußen an Souveränität hinzunehmen, indem sie sich auf Menschenrechtsgarantien einließen. Starke Normen und Verfahren befürworteten ausschließlich sogenannte kleine, machtpolitisch periphere Staaten, aber auch nicht durchweg. Insofern stellt sich bei der Betrachtung der neuen Menschenrechtsregime eine Reihe miteinander verbundener Fragen: wie sie zustande kamen und welche Bedeutung sie für die Akteure hatten, wie stark der Schutz war, den sie boten, und wie sie genutzt wurden.

Vereinte Nationen

In den Skizzen zur Vorgeschichte der UN-Menschenrechtsarbeit haben Autoren bisher stets auf einzelne mehr oder weniger prominente Äußerungen und Initiativen verwiesen und wie Perlen auf eine Kette gezogen, deren letzter und schönster Stein die Allgemeine Menschenrechtserklärung von 1948 ist.¹¹ Die einseitige Konzentration auf Zeugnisse, in denen der Menschenrechtsgedanke aufgegriffen wurde, hat diese zu stark vom Kontext der Planungen für die Nachkriegszeit isoliert, in dem sie entstanden, und dadurch den Blick für die Proportionen verstellt. Die Bezugnahmen auf Menschenrechte vermehrten sich nach Ausbruch des Weltkriegs und, da das Gros dieser Planungen schon aus praktischen Gründen in den USA stattfand, vor allem nach dem amerikanischen Kriegseintritt. Zwar hatten etwa international ausgerichtete Juristen bereits in den zwanziger und dreißiger Jahren Menschenrechtserklärungen und -resolutionen ausgearbeitet. Doch waren sie innerhalb des politischen Diskurses der Zeit marginal geblieben.¹² In den vierziger Jahren begann sich dies zu ändern, als internationale Frauenorganisationen, jüdische und christliche Organisationen, Völkerrechtsinstitute und Gewerkschaften Menschenrechte als einen Baustein in ihre zum Teil bis ins 19. Jahrhundert zurückgehenden Konzeptionen einfügten, Frieden und soziale Gerechtigkeit in der Welt durch völkerrechtliche Vereinbarungen zu sichern.¹³ Der

11 Vgl. zur Vor- und Frühgeschichte der Menschenrechtsarbeit in den Vereinten Nationen bislang: *Lauren*, *Evolution*, S. 135–270; *Mary Ann Glendon*, *A World Made New*. Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights, New York 2001; *Sellars*, *Rise*, S. 1–24, 67–86; *A. W. Brian Simpson*, *Human Rights and the End of Empire*. Britain and the Genesis of the European Convention, Oxford 2001, S. 91–541; *Roger Normand/Sarah Zaidi*, *Human Rights at the UN*. The Political History of Universal Justice, Indiana University Press, Bloomington/Indianapolis 2008, 486 S., geb., \$ 29,95. Zur Geschichte der Vereinten Nationen allgemein vgl. *Evan Luard*, *A History of the United Nations*, 2 Bde., London/Basingstoke 1982 und 1989; *Kennedy*, *Parlament*; sowie die Literaturüberblicke von *Norbert Götz*, *Sechzig Jahre und kein bisschen weise*. Die Vereinten Nationen in der postnationalen Konstellation, in: *NPL* 52, 2007, S. 38–57, und *Sumial Amrith/Glenda Sluga*, *New Histories of the United Nations*, in: *Journal of World History* 19, 2008, S. 251–274.

12 Vgl. *Jan Herman Burgers*, *The Road to San Francisco*. The Revival of the Human Rights Idea in the Twentieth Century, in: *Human Rights Quarterly* 14, 1992, S. 447–477.

13 Vgl. dazu demnächst ausführlicher *Jan Eckel*, »We Can Make a Difference«. Amnesty International USA and the Transformation of International Human Rights Activism from the 1940s through the 1970s, unveröff. Ms. Ein prominentes Beispiel dafür ist die amerikanische »Commission to Study the Organization of Peace«, die von Wissenschaftlern mit engen Kontakten in Regierungskreise geleitet wurde. Ausgehend davon, dass »the prime purpose of an international organization remains unchanged: the strengthening and maintenance of international peace«, nannte die Kommission drei Pfeiler einer zukünftigen Weltordnung: Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz vor Aggression; internationale Gerechtigkeit, die durch die Wiederbelebung des Internationalen Gerichtshofs des Völkerbunds und durch eine Menschenrechtskommission gewährleistet werden sollte; und schließlich »economic and social justice in international intercourse«. *Fourth Report of the Commission to Study the Organization of Peace*, in: *International Conciliation* 22, 1944, S. 5–110, Zitate S. 6, 18.

Bezug auf Menschenrechte hatte hier den Sinn, die Verfügungsgewalt des Staates gegenüber seinen eigenen Bürgern zu beschränken und war aus der Beobachtung totalitären Machtmissbrauchs gespeist. Aus einem ähnlichen Impuls heraus wandten sich in Europa zur gleichen Zeit föderalistische Denker und Widerstandsbewegungen der Idee zu, wenn sie auch keine organisatorischen Modelle entwickelten.¹⁴ Sie reagierten direkt auf die Erfahrung der Besatzung, auf die Entrechtung durch die deutsche Okkupationsmacht wie auch durch die Kollaborationsregime. Daraus zogen sie die Konsequenz, dass Staaten in einem zukünftigen Europa freiwillig darauf verzichten müssten, ihre Souveränität voll auszuschöpfen. Ein starker Impuls für diese frühen Annäherungen an den Begriff ging vom katholisch-konservativen Denken des Personalismus aus, das in der Zwischenkriegszeit von katholischen Intellektuellen zur doppelseitigen Abgrenzung von individualistischem Liberalismus und kommunistischem Totalitarismus entwickelt worden war und in den vierziger Jahren den Menschenrechtsgedanken als eine Komponente seiner nun zunehmend antitotalitären Ausrichtung adaptierte.¹⁵

Entscheidend für die Kodifizierung und Institutionalisierung von Menschenrechten war indes, dass sich die Großmächte darauf einließen. Es wäre allerdings falsch, davon auszugehen, dass dies aus einem neuen Idealismus oder gar mit dem Ziel geschah, die internationalen Machtverhältnisse umzugestalten. Menschenrechte tauchten eher als Nebenprodukt des Bemühens um neue internationale Sicherheitsstrukturen für die Nachkriegszeit auf und als ein Element der positiven Visionen, die es zu schaffen galt, um allererst Unterstützung für einen siegreichen Krieg zu mobilisieren.¹⁶ Diesem letzten Zweck dienten drei Dokumente, die bisher allzu frag- und bruchlos in die Vorgeschichte des UN-Menschenrechtsregimes eingereiht worden sind. In seiner Kongressansprache vom Januar 1941 sprach der amerikanische Präsident Roosevelt zwar davon, dass »freedom [...] the supremacy of human rights everywhere« bedeute, definierte aber vor allem vier Kernfreiheiten, die er nicht unter den Menschenrechtsbegriff fasste: Glaubensfreiheit, Meinungsfreiheit, die Freiheit von Mangel und die Freiheit von Furcht (»freedom from want« und »freedom from fear«).¹⁷ Die nachträglich zur Atlantikcharta umstilisierte Presseerklärung Roosevelts und Churchills vom August 1941 verwendete den Menschenrechtsbegriff gar nicht. Sie wurde vor allem in der kolonialen Welt enthusiastisch aufgegriffen, da sie ein Bekenntnis zur Selbstbestimmung enthielt. Die Erklärung der Vereinten Nationen vom Januar 1942 schließlich berief sich auf Freiheit, Gerechtigkeit und Menschenrechte, visierte jedoch noch keine internationale Organisation an.

Im Einklang damit erhielten Menschenrechte ihren Platz im Rahmen der UN-Organisation eher beiläufig und gegen große Widerstände. Auf der Konferenz in Dumbarton Oaks von August bis Oktober 1944, auf der sich die USA, Großbritannien, die Sowjetunion und China über das Grundgerüst der künftigen Weltorganisation einigten, waren Menschenrechte zunächst kein Thema, bis Roosevelt dafür plädierte, in den Charta-Entwurf ein unverbindliches Bekenntnis aufzunehmen. Auf der UN-Gründungskonferenz in

14 Vgl. *Simpson*, Rights, S. 204–222, 543–596; *Klaus Dicke*, Menschenrechte und europäische Integration, Straßburg/Kehl 1986, S. 112–135.

15 Vgl. *Samuel Moyn*, Jacques Maritain, Christian New Order, and the Birth of Human Rights, in: *Stefan-Ludwig Hoffmann* (Hrsg.), Human Rights in the Twentieth Century. Concepts and Conflicts, erscheint voraussichtlich 2010.

16 Dies überwiegend gegen die Einschätzung von *Elizabeth Borgwardt*, A New Deal for the World. America's Vision for Human Rights, Cambridge, MA/London 2005, die in der amerikanischen Außenpolitik während des Weltkriegs einen positiv zu bewertenden neuen Multilateralismus entstehen sieht, der sich auch auf dem Gebiet der Menschenrechte abzeichne. Vgl. auch *Normand/Zaidi*, Rights, S. 81–106.

17 Der Text lässt sich auf der Internetseite der Franklin D. Roosevelt Presidential Library einsehen: URL: <<http://www.fdrlibrary.marist.edu/od4frees.html>> [30.4.2009].

San Francisco von April bis Juni 1945, in der die UN-Charta verabschiedet wurde, waren es vor allem amerikanische NGOs und einige lateinamerikanische Staaten, die einen höheren Stellenwert für Menschenrechte forderten. Um angesichts der öffentlichen Kritik nicht an Glaubwürdigkeit zu verlieren, ging die US-Regierung darauf ein, sorgte aber im Einvernehmen mit Großbritannien und der Sowjetunion dafür, dass lediglich vage Bezüge in die Charta eingefügt wurden. Gleichzeitig einigten sich die Konferenzteilnehmer darauf, eine Klausel aufzunehmen, nach der es den Vereinten Nationen nicht erlaubt war, »to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state« (Art. 2,7). Damit schrieben sie ein Prinzip in die neue Weltorganisation ein, das zu dem Gedanken, Bürger gegen ihren eigenen Staat zu schützen, in diametralem Gegensatz stand und in den kommenden Jahrzehnten von Staaten immer wieder angerufen werden sollte, um sich gegen mögliche Untersuchungen zu wehren. In San Francisco erschien dieses Prinzip auch »kleinen« Staaten wünschenswert, um sich gegen die Einmischungen mächtigerer Staaten zu schützen.

In der Ausgestaltung des UN-Menschenrechtsregimes, mit der nach der Gründung der Organisation begonnen wurde, entstand ein denkbar schwaches Schutzsystem.¹⁸ Die Weichen dafür stellte die Menschenrechtskommission, die 1947 als ein mit Staatenvertretern besetztes Gremium geschaffen wurde. Ihre Arbeit ist in der Literatur bislang aus zwei gegensätzlichen Perspektiven dargestellt worden: als eine Erfolgsgeschichte, in der jedes kodifizierte Recht als ein gutes Recht erscheint¹⁹; und als eine Entlarvungsgeschichte, in der die Kommission nur die löchrige Fassade abgibt für den zynischen Versuch der westlichen Großmächte, ihre eigenen Werte zu exportieren und ihre Feinde in die Enge zu treiben.²⁰ Beiden Sichtweisen ist gemeinsam, dass sie den Maßstab von »achievements and disappointments«²¹ anlegen, was nicht unberechtigt sein mag, aber eher die Sicht zeitgenössischer Aktivisten widerspiegelt als eine historisch-analytische Distanz. Überzeugender erscheint es dagegen, die Menschenrechtsarbeit an den historischen Ort zu rücken, an dem sie tatsächlich stattfand, und als Ausdruck von realpolitischen Interessenkonflikten, Machtambitionen und divergierenden Wertvorstellungen zu verstehen.²² Sie schlugen sich in den drei wesentlichen Aufgaben nieder, die der Menschenrechtskommission gestellt waren.

Die erste bildete die Allgemeine Menschenrechtserklärung. Wenn die Staatenvertreter auch um einzelne Artikel hart feilschten, so wurde sie doch relativ zügig fertiggestellt und im Dezember 1948 von der Generalversammlung angenommen. Die kommunistischen Staaten konnten mit einigen ihrer wichtigen Anliegen, vor allem dem Wunsch nach expliziten Bezügen auf Demokratie, Faschismus und Nationalsozialismus, nicht durchdringen, was ihre spätere Enthaltung in der Generalversammlung motivierte (wo sich zudem Saudi-Arabien und Südafrika enthielten). Dennoch entstand ein umfassender Rechtskatalog, der neben den aus der Tradition des europäisch-amerikanischen Verfassungsstaats gängigen politischen und bürgerlichen Rechten auch eine lange Liste wirtschaftlicher und sozialer Rechte einschloss (die im Erklärungstext nachgeordnet waren). An ihrer Aufnahme hatten lateinamerikanische Repräsentanten einen maßgeblichen Anteil, die

18 Vgl. *Normand/Zaidi*, Rights; *Simpson*, Rights; *Glendon*, World; *Sellars*, Rise.

19 Vgl. *Lauren*, Evolution; *Glendon*, World; *Johannes Morsink*, The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting and Intent, Philadelphia 1999.

20 Vgl. *Sellars*, Rise, und tendenziell *Normand/Zaidi*, Rights.

21 *Normand/Zaidi*, Rights, S. 5.

22 Vgl. *Mark Mazower*, The Strange Triumph of Human Rights, 1933–1950, in: The Historical Journal 47, 2004, S. 379–399; *ders.*, An International Civilization? Empire, Internationalism and the Crisis of the Mid-Twentieth Century, in: International Affairs 82, 2006, S. 553–566.

zum Teil mit den Vertretern des Ostblocks stimmten.²³ Am detailliertesten ist in diesem Zusammenhang, wie auch in der Genese des UN-Menschenrechtsregimes allgemein, bislang die britische Politik untersucht worden.²⁴ Die britische Regierung war in der Normsetzungsarbeit darauf bedacht, nationale Rechtsauffassungen durchzusetzen und durch minimalistische Formulierungen zu verhindern, dass die Rechtsdokumente unerwünschte Folgen für die Innenpolitik haben könnten. Dabei herrschte ein bemerkenswert klares Bewusstsein über die Kluft zwischen rhetorischen Ansprüchen und politischer Wirklichkeit. So gab ein Mitglied der britischen Delegation intern zu bedenken, »it might be dangerous to enunciate high moral principles which none of our governments had the slightest intention of observing literally.«²⁵ Der Wert der Menschenrechtserklärung war in jedem Fall zunächst rein deklaratorisch.

In der zweiten wichtigen Frage, den Implementierungsverfahren, stemmten sich die USA, Großbritannien und die Sowjetunion gleichermaßen gegen alle Vorschläge, vor allem dagegen, ein Verfahren der Individualbeschwerde einzurichten. Die Überlegungen der britischen Delegation illustrieren das Dilemma, dass starke Mechanismen zwar als Waffe gegen den Systemgegner nützlich erschienen, aber auf die eigene innere Politik hätten zurückschlagen können.²⁶ Allgemein waren nur wenige Regierungen an den Vorgängen in der zuständigen Arbeitsgruppe und an ihren Entwürfen interessiert.

Am längsten zog sich, drittens, die Arbeit an der Menschenrechtskonvention hin, die dabei ebenfalls stark verwässert wurde. Westliche und Ostblockstaaten konnten sich nicht über den Stellenwert wirtschaftlicher und sozialer Rechte einigen, was dazu führte, dass das ursprünglich ins Auge gefasste einheitliche Dokument 1951 in zwei getrennte Pakte, einen über politisch-bürgerliche und einen über wirtschaftlich-soziale Rechte, aufgespalten wurde. Für weiteren erheblichen Konfliktstoff sorgte das Prinzip der Selbstbestimmung, das die ehemaligen Kolonialländer mit Unterstützung der kommunistischen Staaten gegen den Widerstand des Westens prominent verankerten. Die USA – die sich 1953 unter innenpolitischem Druck von den Arbeiten ganz zurückzogen – und Großbritannien drangen auf Klauseln, die die Anwendbarkeit der Pakte im eigenen Herrschaftsgebiet einschränken sollten.²⁷ Durchgreifende Überwachungs- und Durchsetzungsverfahren wurden wiederum nicht vorgesehen; Individual- und Staatenbeschwerden konnten an ein später eingerichtetes Menschenrechtskomitee gerichtet werden, diese Bestimmung mussten Staaten aber nicht annehmen. Die Pakte wurden schließlich 1966 verabschiedet; in der Folge sollte eine große Zahl von Staaten bei der Unterzeichnung Vorbehalte machen.

Auch in den anderen Bereichen der Normsetzung blieben die Fortschritte während der ersten rund zweieinhalb Jahrzehnte nach der UN-Gründung sehr begrenzt. Am größten waren sie im Bereich der Frauenrechte²⁸, der, was in der Literatur bisher wenig beachtet

23 Vgl. *Morsink*, Declaration. Eine stark vergrößernde, die Rolle »kleiner Staaten« überbetonende Analyse findet sich bei *Susan Waltz*, Universalizing Human Rights. The Role of Small States in the Construction of the Universal Declaration of Human Rights, in: *Human Rights Quarterly* 23, 2001, S. 44–72; *dies.*, Reclaiming and Rebuilding the History of the Universal Declaration of Human Rights, in: *Third World Quarterly* 23, 2002, S. 437–448. In der Literatur hat sich zudem eine Diskussion um den universalen Charakter der Allgemeinen Menschenrechtserklärung entsponnen, die ihrerseits als Reflex auf die Universalitäts-Diskussion der neunziger Jahre zwischen westlichen und nicht-westlichen Politikern und Wissenschaftlern zu verstehen ist.

24 Vgl. *Simpson*, Rights, S. 221–542.

25 Zit. nach ebd., S. 422.

26 Vgl. ebd., S. 221–542.

27 Dabei handelte es sich um die föderale Klausel und die allgemeine Beschränkungsklausel, die beide von den USA, und die Kolonialklausel, die von Großbritannien vorgebracht wurden.

28 Zwischen 1952 und 1962 verabschiedeten die Vereinten Nationen drei Konventionen zu den politischen Rechten und zur Staatsangehörigkeit von Frauen sowie zum Eheschutz. Überblicke über die Normsetzungsarbeit geben *Howard Tolley, Jr.*, The U. N. Commission on Human Rights,

worden ist, in einer eigenen Kommission institutionalisiert und damit gewissermaßen auf den Status eines Spezialproblems relegiert worden war. Daneben schlugen vor allem eine schwache Genozidkonvention (1948)²⁹, eine Zusatzkonvention zur Sklaverei (1956) und eine Erklärung über Kinderrechte (1959) zu Buche. Einen wichtigen Faktor für die im Ganzen unbeeindruckende Ausformung des UN-Menschenrechtsschutzes stellte die Blockade durch den Antagonismus des Kalten Kriegs dar, auf die in der Literatur mitunter verwiesen worden ist. Aber mindestens in der Frage effektiver Implementierungsverfahren verlief die Konfliktlinie quer zu dem ideologischen Gegensatz von Demokratie und Kommunismus, nämlich zwischen machtpolitisch starken und schwachen Staaten.

Die Substanz der neuen Normen und Mechanismen stellte aber nur eine Dimension des neuen Menschenrechtssystems dar. Nicht entschieden war damit, wie sie genutzt wurden. Ebenso wichtig ist es daher, die unbeabsichtigten Folgen in den Blick zu nehmen, die sich aus seiner Errichtung ergaben. Mindestens ansatzweise entwickelte es in den folgenden Jahren ein Eigenleben, das seine Urheber nicht vorausgesehen hatten und nicht vollständig kontrollieren konnten. Zum einen stand die Allgemeine Menschenrechtserklärung, auch wenn sie keine bindende Kraft besaß, Individuen und Gruppen weltweit als ein symbolischer Referenzpunkt zur Verfügung, mit dem sie ihren Kampf gegen Unterdrückung oder ihre Suche nach Schutz legitimieren konnten. In den späten vierziger und fünfziger Jahren bezog sich ein ebenso heterogenes wie breites Spektrum von Gruppen, die sich verfolgt oder entrechtet fühlten, auf die Erklärung oder wandte sich direkt an die UN-Menschenrechtskommission: deutsche Ostflüchtlinge, Exilgruppen, die aus kommunistischen oder lateinamerikanischen Diktaturen geflohen waren, antikolonialistische Gruppen in Afrika und Asien, bis hin zu afroamerikanischen Bürgerrechtsorganisationen wie der *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP), die der Menschenrechtskommission ihren »Appeal to the World« vorlegte.³⁰ Die Kommission erhielt im ersten Jahrzehnt ihres Bestehens 65.000 Petitionen, danach wurden Eingaben noch häufiger.³¹ Die unmittelbaren Wirkungen waren jedoch gleich null. Da sie bereits in ihrer ersten Sitzung, angesichts der vielen bei ihr eingegangenen Hilfsgesuche, erklärt hatte, sie habe »no power to take any action«³², konnte die Kommission die Beschwerden nur zur Kenntnis der betreffenden Staaten bringen, und so wurden die Petitionen zum leeren Ritual. John Humphrey, damals Direktor der UN-Menschenrechtsabteilung, nannte

Boulder/London 1987; *Philip Alston* (Hrsg.), *The United Nations and Human Rights*, Oxford 1992.

29 Vgl. *Lawrence J. LeBlanc*, *The United States and the Genocide Convention*, Durham/London 1991; *John Cooper*, *Raphael Lemkin and the Struggle for the Genocide Convention*, Basingstoke/New York 2008.

30 Ein Sample davon findet sich in den Unterlagen der International League for the Rights of Man/for Human Rights, New York Public Library. Zu den deutschen Flüchtlingen vgl. *Lora Wildenthal*, *Human Rights Advocacy and National Identity in West Germany*, in: *Human Rights Quarterly* 22, 2000, S. 1051–1059; *dies.*, *Human Rights Activism in Occupied and Early West Germany. The Case of the German League for Human Rights*, in: *Journal of Modern History* 80, 2008, S. 515–556. Zu osteuropäischen Exilanten vgl. *Assembly of Captive European Nations: Denial of Human Rights in Eastern Europe. 10 Years after the Adoption of the Universal Declaration*, New York 1958. Zum Appell der NAACP vgl. *Carol Anderson*, *Eyes Off the Prize. The United Nations and the African American Struggle for Human Rights, 1944–1955*, Cambridge 2003, S. 58–112. Zu Bezugnahmen auf Menschenrechtsbestimmungen in Bürgerrechtsstreitfällen vor amerikanischen Gerichten vgl. *Mark Philipp Bradley*, *The Ambiguities of Sovereignty. The United States and the Global Human Rights Cases of the 1940s and 1950s*, in: *Douglas Howland/Luise White* (Hrsg.), *The Art of the State. Sovereignty Past and Present*, Bloomington 2009, S. 124–147.

31 Vgl. *Thomas Buergenthal*, *International Human Rights in a Nutshell*, St. Paul 1995, S. 87.

32 Bestätigt vom Wirtschafts- und Sozialrat in der Resolution 75, V, 5.8.1947.

sie in der Rückschau daher nicht ohne Bitterkeit »the most elaborate wastepaper basket ever invented«.³³ Die vierziger und fünfziger Jahre waren eine Phase der tentativen Bezugnahme auf die neuen internationalen Normen und des Experimentierens mit den neuen Institutionen, in der die anfänglichen Hoffnungen schon bald in Enttäuschung umschlugen. Dies zeigte sich etwa auch am UN-Treuhandsystem. Die Einwohner derjenigen Kolonialgebiete, die vom UN-Treuhandrat verwaltet wurden, machten von dessen Petitionensystem zunächst regen Gebrauch, bis sie seine Wirkungslosigkeit erkannten und sich erüchtert abwandten.³⁴

Zum anderen wurden die Organe der neuen Weltorganisation zu Foren, in denen prinzipiell jeder Mitgliedsstaat einen anderen der Menschenrechtsverletzung anklagen konnte. Keine der bisherigen Darstellungen hat es sich nehmen lassen, auf die Initiative Indiens zu verweisen, das in der ersten Generalversammlung Südafrika wegen der Diskriminierung seiner indischen Minderheit an den Pranger stellte.³⁵ Die Normsetzungsarbeit verwandelte sich auf diese Weise in einen rhetorischen Kampf um Legitimierung und Diskreditierung, der in den ersten rund zehn Jahren aufgrund der Mitgliederverhältnisse vor allem entlang den Konfliktlinien des Kalten Kriegs geführt wurde.³⁶ Vor dem imaginären Forum einer »Weltöffentlichkeit«, die sie rituell anriefen, brachten beide ideologischen Lager vorwiegend Themen auf, die dazu angetan waren, die eigene Gesellschafts- und Werteordnung zu bestätigen und die Schwächen des Systemgegners bloßzulegen. Die westlichen Länder drangen auf freien Nachrichtenfluss und uneingeschränkten Zugang zu Informationen (»freedom of information«), klagten Menschenrechtsverletzungen in den sowjetischen Satellitenstaaten Bulgarien, Rumänien und Ungarn an und initiierten eine Kampagne gegen Zwangsarbeit in der Sowjetunion. Die Überlegungen, die innerhalb der US-Regierung zu diesen Themenkomplexen angestellt wurden, bezeugten ebenso das unverhüllte realpolitische Kalkül wie den Wert, der den Vereinten Nationen als Plattform für die antagonistische Imagepolitik zugeschrieben wurde. Ein vertrauliches Memorandum vom Anfang der fünfziger Jahre zählte etwa die Zwangsarbeitsfrage zu den Themen, die »with the primary purpose of winning Cold War propaganda advantages« vorgebracht worden seien, »with little or no expectation that their ostensible purpose would be achieved directly or within a reasonable time«. Dafür sammelten Nachrichtendienste akribisch Informationen und stellten Kontakte zu einschlägigen NGOs her. Gleichzeitig machten die Sorge vor Gegenvorwürfen und die Unsicherheit über die Reaktion der europäischen Verbündeten solche Anklagen zu einem delikaten Balanceakt.³⁷ Die kommunistischen Länder denunzierten im Gegenzug die Rassendiskriminierung in den USA, Süd-

33 John Humphrey, *Human Rights and the United Nations. A Great Adventure*, Dobbs Ferry 1983, S. 28.

34 Vgl. dazu am Beispiel Tanganyikas: *Ullrich Lohrmann, Voices from Tanganyika*. Great Britain, the United Nations and the Decolonization of a Trust Territory, Berlin 2007, insbes. S. 242–261, 531–539. Diese Petitionen konnten sich auf vielfältige Missstände beziehen, und nicht in allen wurden Menschenrechtsverletzungen geltend gemacht.

35 Vgl. etwa *Paul Gordon Lauren, Power and Prejudice. The Politics and Diplomacy of Racial Discrimination*, Boulder 1996, S. 178–209. Vgl. auch *Saul Dubow, Smuts, the United Nations, and the Rhetoric of Race and Rights*, in: *Journal of Contemporary History* 43, 2008, S. 45–74.

36 Das Folgende basiert auf einer Analyse der Dokumente des UN-Wirtschafts- und Sozialrats, dem die Menschenrechtsarbeit zugeordnet war, und seiner Unterkommissionen, vor allem der Menschenrechtskommission, im Zeitraum von 1947 bis Ende der fünfziger Jahre.

37 Vgl. National Archives, College Park/MD, Record Group 84, 1030-D, Box 60, Human Rights in the General Assembly, o. Dat.; ebd., Box 33, Position Paper: Forced Labor and Measures for its Abolition, 6.2.1951; Record Group 59, Office Files of the Assistant Secretary of State for UN Affairs, Box 5, Propaganda in the United Nations, o. Dat., hier das Zitat; Record Group 59, 1238, Box 22, Position Paper: Forced Labor, 10.9.1949. Vgl. auch die Hinweise bei *Sellars, Rise*, S. 67–86.

afrika und Australien und die Entrechtung afrikanischer und asiatischer Bevölkerungen durch die europäische Kolonialherrschaft. Sie legten ihren Finger aber auch auf strukturelle Mängel des kapitalistischen Systems wie Arbeitslosigkeit oder die Unterbezahlung von Frauen. Die Konsequenz der gegenseitigen Politik der Beschuldigung und Beschämung war, dass nicht nur die unfreiheitlich-repressiven Mechanismen der kommunistischen Diktaturen offen zutage traten, sondern auch die dunklen Seiten der Demokratien hell ausgeleuchtet wurden. Es war eine Weltinnenpolitik ganz eigener Art, die sich hier abzeichnete, mit negativem Vorzeichen und im Dienste der gegenseitigen Systemdestabilisierung.

Schwieriger abzuschätzen ist, ob sie Wirkungen zeitigte. In jedem Fall war die Sorge vor »embarrassment« ein Leitmotiv, das die britische und die amerikanische Politik in den Vereinten Nationen bestimmte.³⁸ Die Truman-Regierung war in den späten vierziger und frühen fünfziger Jahren besonders empfindlich gegenüber internationaler Kritik an der Situation der afroamerikanischen Bevölkerung. In dem Moment, als sich die USA anschickten, die Führung der »freien Welt« zu beanspruchen und begannen, um die Gunst der unabhängig werdenden afrikanischen und asiatischen Nationen zu werben, wurde das heimische »Negro problem« zur schwersten Hypothek für die internationale Reputation.³⁹ Das war ein Grund, warum Truman die staatsbürgerliche Gleichstellung der Afroamerikaner vorantrieb. Die in den Foren der UN geäußerten Anschuldigungen stellten dabei allerdings nur einen Teil der Kritik dar, die weltweit in Presse und Radio zirkulierte. Wesentlich unwahrscheinlicher ist es, dass die Verbalattacken in der Weltorganisation die Sowjetunion und ihre Verbündeten in nennenswerte Bedrängnis brachten. Immerhin lässt sich darüber spekulieren, inwieweit die Auflösung des sowjetischen Lagersystems in den Jahren nach Stalins Tod durch die internationale Kampagne gegen Zwangsarbeit mitveranlasst wurde. Insgesamt ist es wahrscheinlicher, dass sie einen Teil der post-stalinistischen Restrukturierung des sowjetischen Machtsystems darstellte als eine spezifische Reaktion auf Menschenrechtskritik. Viele Aspekte der UN-Menschenrechtsarbeit sind bei alledem im Übrigen noch ungeklärt: die Rolle des Sekretariats bei der Ausarbeitung der Normen, die Bedeutung, die fallweise Koalitionen und Schlichtungsversuche hatten, wo Zonen des Konsenses bestanden und welche Rechtsvorstellungen einzelne Länder vertraten.

Europarat

Ein potenziell effektiveres Schutzsystem entstand zur gleichen Zeit in Westeuropa. Im Jahr 1950 verabschiedete der Europarat⁴⁰ eine Europäische Menschenrechtskonvention und damit ein bindendes Dokument. Es gab Einzelnen wie Staaten die Möglichkeit, Beschwerden über die Verletzung der Konvention an eine Kommission zu richten und sah zudem einen Europäischen Gerichtshof vor, wenn es den Unterzeichnern auch freigestellt war, dessen Rechtsprechung zu akzeptieren.

Die Begründung dieses Menschenrechtsregimes gelang auf regionaler Ebene, da hier nicht die Aufgabe gestellt war, völkerrechtliche Normen mit weltweitem Gültigkeitsan-

38 Zu Großbritannien vgl. *Simpson*, Rights; zu den USA vgl. das Material bei *Anderson*, Eyes, S. 58–165.

39 Vgl. dazu und zum Folgenden: *Brenda Gayle Plummer*, *Rising Wind. Black Americans and US Foreign Affairs, 1935–1960*, Chapel Hill 1996; *Mary Dudziak*, *Cold War Civil Rights. Race and the Image of American Democracy*, Princeton/Oxford 2000; *Thomas Borstelmann*, *The Cold War and the Color Line. American Race Relations in the Global Arena*, Cambridge 2001.

40 Die Gründungsmitglieder waren Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen und Schweden.

spruch zwischen kulturell und ideologisch höchst verschiedenartigen Mitgliedsländern auszuhandeln. Die Abgeordneten der Beratenden Versammlung des Europarats, die in den Vorbereitungen der Menschenrechtskonvention die treibende Kraft darstellten und auf möglichst starke Bestimmungen und freiwilligen staatlichen Souveränitätsverzicht drängten, griffen den Menschenrechtsgedanken auf, um Demokratie und Freiheit gegen Unterminierung und staatliche Willkür zu schützen.⁴¹ Sie beriefen sich dafür auf die Erfahrung der NS-Besatzung, von Rassismus und Krieg, und auf die aktuellen Gefahren, die vom totalitären Kommunismus drohten. Gleichzeitig verstanden sie Menschenrechte als Ausdruck eines gemeinsamen kulturellen Erbes und Inbegriff einer europäischen »Zivilisation«. Angesichts der Schwierigkeiten, von denen die UN-Arbeit geplagt war, stellte sich die europäische Konvention als bewusster Rückzug auf die kleinere geographische Einheit dar.⁴² Das europäische Menschenrechtssystem war somit in erster Linie restaurativ und antitotalitär. Es war Teil eines moralisch-politischen Wiederaufbaus und sollte Rechte bestätigen, die die Europaratsmitglieder im staatlichen Normalzustand ihrer Gesellschaften ohnehin verwirklicht glaubten. Gleichzeitig sollte es einen eng umzirkelten freiheitlich-demokratischen Raum nach außen, vor der neu erstandenen kommunistischen Bedrohung, abschirmen.⁴³

Dennoch war die Abtretung staatlicher Vollmachten auch im europäischen Kontext ein mühsamer und umstrittener Prozess. Offenbar brachten die wenigsten Regierungen Begeisterung für die Konvention auf, die eher als symbolische Geste für wichtig gehalten wurde. Als schwierigste Frage erwies sich wiederum diejenige der Durchsetzungsmechanismen. Tendenziell scheint die Zustimmung für starke und unabhängige Verfahren bei den jüngst geschaffenen oder wiederhergestellten Demokratien wie Frankreich, Italien, Irland, Österreich und Westdeutschland größer gewesen zu sein als bei den lange etablierten.⁴⁴ Schließlich wurde der Kompromiss gefunden, die Rechtsprechung des Gerichtshofs optional zu machen, und es wurde dem (Außen-)Ministerkomitee, und damit dem eigentlich politischen Organ des Europarats, eine gewichtige Rolle bei Beschwerdeverfahren eingeräumt.

Galt das europäische System bei Menschenrechtsaktivisten als großer Erfolg, so blieb es doch auf Jahrzehnte hinaus praktisch bedeutungslos. Die Möglichkeit der Individualbeschwerde wurde zunächst kaum in Anspruch genommen; erst in der Mitte der achtziger und dann noch einmal in den neunziger Jahren stieg die Zahl der Beschwerden dramatisch an. Der Gerichtshof hatte bis 1978 30 Urteile gesprochen. Im Jahr 1983 waren es 70, 1989 bereits 200 und 1994 knapp 500.⁴⁵ Wenn auch spät, so entstand dabei doch ein bemerkenswerter europäischer Rechtsraum, denn die Entscheidungen des Gerichtshofs

41 Vgl. Council of Europe (Hrsg.), *Collected Edition of the »Travaux préparatoires« of the European Convention on Human Rights*, 8 Bde., Den Haag 1975–1985.

42 Pierre-Henri Teitgen etwa, der an dem Ausarbeitungsprozess führend beteiligt war, bemerkte: »We do not wish to bring the European order into conflict with the world order but, while awaiting the establishment of a just and durable world order, we would at least like to have a just and durable European order«, in: Council of Europe (Hrsg.), *Edition*, Bd. 1, S. 294.

43 Simpson zeigt im Detail, dass dies die Funktionen waren, die die britische Regierung mit der Menschenrechtskonvention verband. Vgl. *Simpson, Rights*, S. 543–873.

44 So die These von *Andrew Moravcsik*, *The Origins of Human Rights Regimes. Democratic Delegation in Postwar Europe*, in: *International Organization* 54, 2000, S. 217–252. Problematisch ist, dass Moravcsik nur die Zustimmungen und Ablehnungen als solche zählt, ohne die Motivlage der Staaten detailliert zu untersuchen.

45 Vgl. *Ernst Mahrenholz/Meinhard Hilf/Eckart Klein*, *Entwicklung der Menschenrechte innerhalb der Staaten des Europarats*, Heidelberg 1987; *Otto Schmuck* (Hrsg.), *Vierzig Jahre Europarat. Renaissance in gesamt-europäischer Perspektive?*, Bonn 1990; *Robert Blackburn* (Hrsg.), *Fundamental Rights in Europe. The European Convention on Human Rights and its Member States, 1950–2000*, Oxford 2001.

wurden in hohem Grade national umgesetzt, obwohl sie zum Teil in sensible Felder der nationalen Gesetzgebung hineinreichten.⁴⁶

Die Staatenbeschwerde hingegen entwickelte sich bis zum Ende des Jahrhunderts nicht zu einem viel gebrauchten Instrument. Im ersten Fall 1956, als Griechenland die repressiven Methoden anklagte, die die britische Kolonialregierung gegen den noch anhaltenden griechischen Aufstand auf Zypern getroffen hatte, folgte die Menschenrechtskommission letztlich der Deutung der Kolonialverwaltung, sie habe lediglich von ihren Notstandsrechten Gebrauch gemacht.⁴⁷ Hatte Griechenland mit seiner Anklage nationale Interessen im Blick, so blieb dies auch in den wenigen weiteren Beschwerden das gängige Muster.⁴⁸ Nur in zwei Fällen verfolgten die beschwerdeführenden Staaten das Ziel, Menschenrechte über nationale Grenzen hinweg zu schützen. Im Jahr 1968 klagten die skandinavischen Länder und die Niederlande die junge griechische Militärregierung des Konventionsbruchs an, worauf eine entschlossene Untersuchung durch die Kommission folgte. Griechenland kam einem möglichen Ausschluss, auf den manches hinwies, zuvor, indem es aus dem Europarat austrat. Im Jahr 1982 reichten die gleichen Staaten eine Klage unter anderem wegen Folter gegen die türkische Militärregierung ein; das Verfahren endete mit einer Schlichtung. In allen Fällen wurde nur einmal der Gerichtshof angerufen⁴⁹, ansonsten wurden sie vom Ministerkomitee entschieden, das wiederum nur einmal bestätigte, die Konvention sei verletzt worden (im Fall Griechenlands).⁵⁰ Es liegt nahe anzunehmen, dass die politische Nähe zwischen den Europaratmitgliedern die Bereitschaft, Menschenrechtsverstöße in Nachbarländern zu denunzieren, gehemmt hat. Im groben Überblick betrachtet, bestätigte sich jedenfalls in der Entwicklung des europäischen Menschenrechtssystems sein ursprünglicher Sinn. Es war eine Einrichtung, mit der sich die westeuropäischen Staaten gegenseitig ihrer Wertegemeinschaft versicherten, und so wurden in erster Linie diejenigen Staaten als Menschenrechtsverletzer abgestraft, wie Griechenland und die Türkei, die sich am weitesten davon entfernt hatten.

Organisation Amerikanischer Staaten

Die geringste Rolle spielten Menschenrechte in der Nachkriegszeit in der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS). Die OAS verabschiedete auf ihrer Gründungskonferenz 1948 eine »Erklärung der Menschenrechte und -pflichten«, schuf aber zunächst keine weiteren Rechtsinstrumente oder Institutionen. Nachdem die kontinentale Kriegskooperation, unter der sich eine enge Abstimmung in wirtschaftlichen und Sicherheitsfragen

46 Vgl. das allerdings vergleichsweise frühe Urteil von *P. van Dijk/G. J. H. van Hoof*, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen/Deventer 1984. Norwegen etwa änderte seine Verfassung, um die Bestimmungen zu religiöser Gleichheit zu stärken, Österreich fügte in die Verfassung ein Appellrecht in Strafverfahren ein, Belgien veränderte seine Gesetzgebung zum Sprachgebrauch in Schulen.

47 Vgl. *Simpson*, *Rights*, S. 924–1052.

48 Bei der Klage Österreichs gegen Italien 1961 ging es um einen italienischen Prozess gegen Aktivisten in Südtirol; bei der Klage Irlands gegen Großbritannien 1972 um das britische Vorgehen bei der Terrorbekämpfung in Nordirland; Zypern klagte 1975/78 und 1996 die Türkei im Zusammenhang der türkischen Besetzung Nordzyperns an.

49 Er stellte 1972 fest, Großbritannien habe bei der Terrorbekämpfung in Irland die Konvention verletzt.

50 Vgl. *Memo T. Kamminga*, *Is the European Convention on Human Rights Sufficiently Equipped to Cope with Gross Systematic Violations?*, in: *Netherlands Quarterly for Human Rights* 2, 1994, S. 153–164; *Jochen A. Frowein/Wolfgang Peukert*, *Europäische Menschenrechtskonvention*. ERMK-Kommentar, Kehl 1996, S. 515–522; *Søren C. Prebensen*, *Inter-State Complaints under Treaty Provisions. The Experience under the European Convention on Human Rights*, in: *Human Rights Law Journal* 20, 1999, S. 446–455.

entwickelt hatte, mit der Konzentration des US-Engagements auf Europa seit 1945 an ihr Ende gekommen war, verlief der zentrale Interessengegensatz zwischen den lateinamerikanischen Staaten auf der einen Seite und ihrem mächtigen nördlichen Nachbarn auf der anderen.⁵¹ Die lateinamerikanischen Staaten verfolgten mehrere miteinander verbundene Ziele: Sie wollten einer möglichen Instrumentalisierung der Vereinten Nationen durch die Großmächte entgegenwirken, die USA auf andauernde Finanzhilfe verpflichten und gleichzeitig einem Interventionismus der neuen Supermacht vorbeugen. Die US-Regierung hingegen schwenkte nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs sehr schnell von ihrer Politik der Demokratieförderung, die gegen den faschistischen Kriegsgegner gerichtet gewesen war, weg und versuchte, den Kontinent für eine antikommunistische Politik zu mobilisieren. Damit hatten beide Seiten Gründe, den inneramerikanischen Regionalismus zu verfestigen, die der Festlegung auf Menschenrechtsnormen zuwiderliefen. Zudem brachte der neue Kurs der US-Regierung die kurzlebige demokratische Öffnung, die sich zwischen 1944 und 1946 in Lateinamerika vollzogen hatte, zu einem abrupten Ende. In den Jahren 1947/48 wurden die liberalen Regierungen in Venezuela, Peru und Kolumbien gestürzt, und die Regierungen in Argentinien, Brasilien, Paraguay, Chile und Bolivien rückten merklich nach rechts.

Hatten sich einige lateinamerikanische Staaten um das Kriegsende herum, als die Struktur der Vereinten Nationen zur Debatte stand, noch als besonders starke Fürsprecher von Menschenrechtsnormen profiliert, waren die Gemüter rund drei Jahre später schon erheblich abgekühlt. Im Jahr 1945 hatten lateinamerikanische Delegierte sowohl auf einer Konferenz in Mexiko als auch auf der UN-Gründungskonferenz in San Francisco die Versuche der Großmächte, Menschenrechtsbestimmungen zurückzustufen, scharf kritisiert.⁵² Damals befand sich der Kontinent auf dem Höhepunkt der Demokratisierungswelle, und die Stellungnahme zugunsten von Menschenrechten drückte ebenso die Ablehnung einer um die Vetomächte des Sicherheitsrats zentrierten Weltorganisation aus wie die auch sonst blühenden Hoffnungen auf eine gerechte Friedensordnung.⁵³ Auf der OAS-Gründungskonferenz in Bogotá 1948 hatte sich der Kontext gewandelt.⁵⁴ Die OAS wurde als ein regionales Sicherheitssystem geschaffen, das den Kontinent nach außen stärken sollte. Ihr Eckpfeiler war das Prinzip der Nichtintervention, das für sich bereits im Widerspruch zum Gedanken internationaler Menschenrechtsnormen stand. Es stellte die Gegenleistung dar, die die lateinamerikanischen Staaten von den USA für den Sicherheitspakt forderten. Zwar wurde in Bogotá auch die amerikanische Menschenrechtserklärung angenommen, doch standen ihr die meisten Staaten distanziert gegenüber. Acht Staaten plädierten dafür, eine bindende Konvention zu verabschieden, was an zwölf Gegenstimmen scheiterte. Schließlich wollten nur sechs Länder die Menschenrechtserklärung in die OAS-Charta integrieren, was ihren Status aufgewertet hätte. In den Diskussionen stellte es geradezu einen Topos dar, stärkere Menschenrechtsbestimmungen mit dem Argument zurückzuweisen, sie unterminierten die staatliche Souveränität und gefährdeten das Prinzip der Nichtintervention.

51 Vgl. allgemein: *David Rock* (Hrsg.), *Latin America in the 1940s. War and Postwar Transitions*, Berkeley 1994; *Walther L. Bernecker/Hans Werner Tobler*, *Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Außenbeziehungen Lateinamerikas im 20. Jahrhundert*, in: *dies.* (Hrsg.), *Handbuch der Geschichte Lateinamerikas*, Bd. 3: *Lateinamerika im 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1996, S. 3–228.

52 Darauf ist in der Literatur verschiedentlich hingewiesen worden. Vgl. *Borgwardt*, *Deal*, S. 172 f.; *Normand/Zaidi*, *Rights*, S. 118 f.

53 Vgl. den Bericht von *Olive Holmes*, *The Mexico City Conference and Regional Security*, in: *Foreign Policy Reports* 21, 1.5.1945.

54 Vgl. zum Menschenrechtssystem der OAS: *Cecilia Medina Quiroga*, *The Battle of Human Rights. Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*, Dordrecht 1988; *Juliane Kokott*, *Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte*, Berlin/New York 1986.

In den folgenden rund zwei Jahrzehnten wurden Demokratie und Menschenrechte innerhalb der OAS vornehmlich dazu angerufen, ein Vorgehen gegen vermeintliche kommunistische Gefahren oder bei Konflikten zu rechtfertigen, die sich regional auszuweiten drohten. Eine Inter-Amerikanische Menschenrechtskommission wurde 1959 geschaffen, aber zunächst lediglich als ein Organ zur Förderung des Menschenrechtsgedankens. Es lag ganz auf der Linie der geschilderten politischen Funktion der OAS, dass sich die Kommission im Lauf der sechziger Jahre vor allem mit dem kommunistischen Kuba und mit der Dominikanischen Republik befasste, wo angesichts der politischen Wirren nach der Ermordung des Diktators Trujillo 1961 vor allem in den Augen der USA die Gefahr eines ›zweiten Kubas‹ bestand.⁵⁵

Die Weiterentwicklung des amerikanischen Menschenrechtsregimes ist als Ausdruck einer gewandelten Konstellation seit den späten sechziger und frühen siebziger Jahren zu verstehen, die es erst noch näher zu untersuchen gälte. Im Jahr 1969 verabschiedete die OAS eine Menschenrechtskonvention. Dass sie erst knapp zehn Jahre später (1978) die nötigen Ratifizierungen hatte, um in Kraft zu treten, und dass der Inter-Amerikanische Menschenrechtsgerichtshof, der daraufhin begründet wurde, bis mindestens in die neunziger Jahre hinein ein Gerichtshof ohne Fälle blieb, verweist nicht darauf, dass der Gedanke des internationalen Menschenrechtsschutzes in Lateinamerika nun besonders stark Fuß gefasst hätte. Mitte/Ende der siebziger Jahre begann allerdings die Inter-Amerikanische Menschenrechtskommission, in einigen eklatanten Fällen staatlicher Verbrechen eine entschlossene Initiative zu entfalten. So veröffentlichte sie kritische, auf Untersuchungen vor Ort basierende Berichte über die Diktatur Pinochets in Chile 1974, die Willkürherrschaft Somozas in Nicaragua 1978 und das Militärregime in Argentinien 1980.⁵⁶ Schon Anfang der achtziger Jahre jedoch fiel die Arbeit der Kommission wieder deutlich zurückhaltender aus. Die Situation in El Salvador während der blutigsten Phase des Bürgerkriegs zwischen 1979 und 1983 etwa behandelte sie gar nicht. Ein wichtiger Faktor dafür war die Rolle der USA, denn nachdem die Carter-Regierung das Vorgehen gegen die Militärdiktaturen gefördert hatte, verweigerte die Reagan-Regierung ihre Unterstützung. Zudem bildeten die Militärregime selbst nunmehr eine starke Gruppe innerhalb der Organisation.

II. MENSCHENRECHTE IN DER DEKOLONISIERUNG

Im Kontext der Dekolonisierung stellt sich die Frage nach dem emanzipatorischen Potenzial der Menschenrechtsidee in weltgeschichtlichem Maßstab. Am Ende des Zweiten Weltkriegs standen immer noch die größten Teile Afrikas und Asiens in kolonialer Abhängigkeit, und mit den Menschenrechtserklärungen der Nachkriegszeit tat sich mindestens potenziell ein neuer Kanal auf, um die koloniale Unterdrückung zu delegitimieren. Rechtsdiskurse hatten in den Debatten über die Kolonialherrschaft bereits lange vor dem Zweiten Weltkrieg eine Rolle gespielt, sowohl auf der Seite ihrer Verteidiger als auch in den Versuchen kolonisierter Eliten, politische Freiräume zu gewinnen.⁵⁷ Mit dem Aufschwung

55 Das führte schließlich 1965 zu einer militärischen Intervention, bei der sich die USA der Hilfe der OAS bedienten und einen neuen Präsidenten einsetzten.

56 Vgl. *Klaas Dykmann*, *Philanthropic Endeavors or the Exploitation of an Ideal? The Human Rights Policy of the Organization of American States in Latin America (1970–1991)*, Vervuert Verlagsgesellschaft, Frankfurt am Main 2004, 505 S., kart., 48,00 €, der allerdings ausschließlich auf die internen Entwicklungen blickt.

57 Vgl. *Alice L. Conklin*, *Colonialism and Human Rights. A Contradiction in Terms? The Case of France and West Africa, 1895–1914*, in: *AHR* 102, 1998, S. 419–442; *Bonny Ibhawoh*, *Imperialism and Human Rights. Colonial Discourses of Rights and Liberties in African History*, Albany 2007.

des Menschenrechtsgedankens in der Nachkriegszeit hatte sich die Situation allerdings insofern verändert, als sich die Kolonialmächte explizit auf internationale Rechtsnormen festgelegt hatten, die der Idee und der Praxis des Kolonialismus prinzipiell widersprachen.

In der Ideologie und Rhetorik der Führer der nationalistischen Bewegungen in Afrika und Asien hatte die Menschenrechtsidee indes offenbar keine wesentliche Bedeutung.⁵⁸ Sie orientierten sich an anderen Prinzipien. Im Mittelpunkt der Forderungen stand der Ruf nach »Selbstbestimmung«. Seit seiner öffentlichkeitswirksamen Formulierung durch Woodrow Wilson und Lloyd George am Ende des Ersten Weltkriegs hatten sich die emanzipatorischen Hoffnungen der kolonisierten Völker in erster Linie an den Selbstbestimmungsgedanken gehängt. Sie waren allerdings zunächst enttäuscht worden.⁵⁹ Mit der Atlantikcharta vom Sommer 1941, in der wie erwähnt nicht der Menschenrechts-, aber der Selbstbestimmungsbegriff auftauchte, lebten sie wieder auf.⁶⁰ In den rund zwei Jahrzehnten nach Kriegsende blieb Selbstbestimmung der Kerngedanke der antikolonialen Bewegung. Er wurde durch zwei weitere Prinzipien ergänzt: durch die Forderung nach der »Gleichheit der Rassen« (die Japan bereits bei der Gründung des Völkerbunds und China bei der Gründung der Vereinten Nationen, jeweils erfolglos, vorgebracht hatten); und durch die Idee der »Entwicklung«, dem Bestreben, grundlegende wirtschaftliche und soziale Probleme zu beseitigen, die aus der Kolonialherrschaft resultierten. Diese Prinzipien zielten darauf, die Voraussetzungen für das eigentliche antikoloniale Projekt zu schaffen, die europäische Dominanz abzuschütteln und unabhängige nationale Staatswesen zu konstituieren. Der Gedanke, die Rechte des Individuums gegen staatlichen Zugriff zu schützen, war in diesem Kontext nicht vorrangig und schien wohl auch nicht funktional. Insofern war die antikoloniale Bewegung tatsächlich »not in essence a human rights movement«.⁶¹

Die Ausnahmen bestätigen lediglich die Regel. Julius Nyerere, der erste Präsident Tanganyikas, griff den Menschenrechtsbegriff zuweilen in seinen Reden auf.⁶² Er verwandte ihn dabei in unterschiedlicher Weise: um die Forderung nach einem nicht-einkommensgebundenen Wahlrecht zu begründen, um die Substanz einer gerechten Rechtsordnung zu umschreiben, vor allem aber um ein Bekenntnis zur Gleichheit der Menschen und Rassen zu formulieren.⁶³ Der konsequenteste Verfechter einer umfassenderen Menschenrechtsidee, die am ehesten mit den späteren völkerrechtlichen Erklärungen verwandt war, dürfte Nnamdi Azikiwe gewesen sein, der Anfang der sechziger Jahre als erster Prä-

58 Vgl. *Andreas Eckert*, African Nationalists and Human Rights, 1940–1970, in: *Hoffmann*, Rights. Sehr deutlich herausgearbeitet ist dieser Aspekt bei *Samuel Moyn*, *The Last Utopia. A Critical History of Human Rights*, Kap. 3 (in Vorbereitung). Ich danke Samuel Moyn für die Einsicht in sein Manuskript. Als wichtige Schriften vgl. etwa *Ho Chi Minh*, *Revolution und nationaler Befreiungskampf*. Ausgewählte Reden und Schriften 1920–1968, München 1968; *Lomo Kenyatta*, *Suffering without Bitterness. The Founding of the Kenya Nation*, Nairobi 1968; Kwame Nkrumah, *Towards Colonial Freedom. Africa in the Struggle against World Imperialism*, London 1962; *Léopold Sédar Senghor*, *Négritude und Humanismus*, Düsseldorf/Köln 1967.

59 Vgl. *Erez Manela*, *The Wilsonian Moment. Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism*, Oxford 2007.

60 Vgl. *Ibhawoh*, *Imperialism*, S. 141–172; *P. Olistanwuche Esedebe*, *Pan-Africanism. The Idea and Movement, 1776–1991*, Washington 1994, S. 112–125.

61 *Simpson*, *Rights*, S. 300.

62 Vgl. *Julius Nyerere*, *Freedom and Unity. A Selection from Writings and Speeches, 1952–65*, Dar es Salaam/London 1967, S. 69–71, 75–80, 144–156, 266–285.

63 Bei seiner Unabhängigkeitsansprache in den Vereinten Nationen war Nyerere immerhin so offen einzugestehen, dass die Allgemeine Menschenrechtserklärung »confirms the right of every individual to many things, which we cannot yet provide for the citizens of our own country«. *Nyerere*, *Freedom*, S. 146.

sident Nigerias amtieren sollte.⁶⁴ Er arbeitete 1943 eine »Freedom Charter« aus, die einen umfassenden Rechtskatalog enthielt, einschließlich des Rechts auf Leben, Meinungs- und Versammlungsfreiheit, des Rechts auf Erziehung und Gesundheit sowie auf Selbstbestimmung. Die 1955 von einer Reihe oppositioneller Gruppen in Südafrika verabschiedete »Freedom Charter« hingegen stand in einem anderen Zusammenhang, da sie dem Zweck diente, die Spielräume vor allem der nicht-weißen Bevölkerungsgruppen gegenüber der repressiven Regierung im eigenen Land zu erweitern. Dementsprechend wurden Menschenrechte hier in einigen zentralen politischen Rechten wie Meinungs-, Versammlungs- und Bewegungsfreiheit konkretisiert.⁶⁵

Eine Verbindung von Antikolonialismus und Menschenrechten stellte sich auf anderen Wegen her. Auf der Ebene staatlicher Zusammenschlüsse lässt sich der Versuch afrikanischer und asiatischer Länder erkennen, die zentralen Forderungen nach Selbstbestimmung und Rassengleichheit zu stärken, indem sie sie als Menschenrechte definierten. Dieser Aneignungsversuch war jedoch nur eine und, außerhalb der Vereinten Nationen, keine vorrangige politische Strategie im Kampf für Unabhängigkeit und für ein größeres Gewicht in der internationalen Arena. Er fügte sich in eine grundlegendere »subalterne«⁶⁶ Logik ein, mit der sich politische und soziale Gruppen in den Kolonien auf metropolitane Diskurse beriefen, um sie gegen die Kolonialmächte zu wenden und ihre Versprechen für sich selbst einzufordern. Arbeitsnormen konnten ebenso zum Feld solcher Auseinandersetzungen werden wie Staatsbürgerrechtskonzeptionen; die koloniale Entwicklungsrhetorik insgesamt kann bis zu einem hohen Grad als eine derartige Bemächtigungsstrategie verstanden werden.⁶⁷ Sie dürfte alles in allem eine wichtigere Funktion erfüllt haben als der Bezug auf Menschenrechte.

Diese Zusammenhänge zeigen sich an der »Bewegung der Blockfreien«, die seit den späten vierziger Jahren vorbereitet und 1955 formal begründet wurde.⁶⁸ Sie bildete eine Koordinationsplattform für afrikanische, arabische und asiatische Staaten (und Jugoslawien), die sich durch gemeinsame Stellungnahmen in aktuellen Diskussionen und Konflikten um eine unabhängige weltpolitische Stimme bemühten. Mitte der fünfziger Jahre nahmen die Blockfreien den Menschenrechtsgedanken verschiedentlich auf. Die größte Rolle spielte er auf der Konferenz in Bandung 1955, auf der die Bewegung für die Weltöffentlichkeit erstmals in Erscheinung trat. »Menschenrechte und Selbstbestimmung« bildeten ein Hauptthema der Konferenz neben sechs anderen wie ökonomische Zusammenarbeit, Probleme abhängiger Völker und Weltfrieden. In der Abschlusserklärung bezeichneten die 29 Teilnehmer die UN-Menschenrechtserklärung als »common standard of achievement«. Sie hoben das Prinzip der Selbstbestimmung besonders hervor, als »a prerequisite of the full enjoyment of all fundamental Human Rights«, und denunzierten ras-

64 Auf ihn verweist *Ibhawoh*, *Imperialism*, S. 141–172.

65 Vgl. *Freedom Charter*, in: *Munyonzwe Hamalengwa/Cees Flinterman/E. V. O. Dankwa* (Hrsg.), *The International Law of Human Rights in Africa. Basic Documents and Annotated Bibliography*, Dordrecht/Boston 1988, S. 99–103.

66 Zum Konzept der »Subaltern Studies« vgl. *Ranjit Guha/Gayatri Chakravorty Spivak* (Hrsg.), *Selected Subaltern Studies*, New York 1988; *Dipesh Chakrabarty*, *Provincializing Europe. Postcolonial Thought and Historical Difference*, Princeton 2000.

67 Das hat insbesondere Frederick Cooper in seinen Arbeiten herausgestellt. Vgl. *ders.*, *Decolonization and African Society. The Labor Question in French and British Africa*, Cambridge/New York 1996; *ders.*, *Provincializing France*, in: *Ann L. Stoler/Carole McGranahan/Peter C. Perdue* (Hrsg.), *Imperial Formations*, Santa Fe/Oxford 2007, S. 341–377; *ders.*, *Modernizing Bureaucrats, Backward Africans, and the Development Concept*, in: *ders./Randall Packard* (Hrsg.), *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*, Berkeley 1997, S. 64–92.

68 Vgl. zum Folgenden *Gerrit H. Jansen*, *Afro-Asia and Non-Alignment*, London 1966; *A. W. Singham/Shirley Hune*, *Non-Alignment in an Age of Alignments*, London/Westport, CT 1986.

sistische Diskriminierung und Kolonialherrschaft als Menschenrechtsverletzungen. Insofern verfehlt die Feststellung, Bandung markiere den »point when many Afro-Asian states were some of the most outspoken advocates of universal human rights«, den eigentlichen Sinn der Konferenz.⁶⁹ »Standard of achievement« war eine zurückhaltende Formel (die der Allgemeinen Menschenrechtserklärung entnommen war). Vor allem illustriert Bandung den Versuch der afro-asiatischen Staaten, die von den Vereinten Nationen geprägte Menschenrechtssprache umzudeuten – Selbstbestimmung war nicht als Recht in der UN-Menschenrechtserklärung festgehalten –, indem sie ihre vorrangigen Anliegen in sie einschrieben. Es ist auf den ersten Blick nicht erkennbar, dass dieser Versuch mehr als vorübergehend war. In den Abschlusserklärungen der beiden nächsten Blockfreien-Gipfel in Belgrad 1961 und in Kairo 1964 jedenfalls tauchte der Menschenrechtsbegriff lediglich am Rande auf.

Tendenziell noch etwas geringer war seine Bedeutung in der panafrikanischen Bewegung, die am Kriegsende wiederbelebt worden war. Menschenrechtsforderungen wurden am stärksten auf der All-African Peoples' Conference 1958 in Accra artikuliert, wo die »implementation of the Universal Declaration of Human Rights« eins von fünf Hauptthemen bildete.⁷⁰ Auf der Konferenz wurde in Aussicht genommen, eine permanente Organisation zu begründen, deren Zweck es neben der Beförderung der afrikanischen Einheit und der Beendigung des Kolonialismus sein sollte, die Weltöffentlichkeit auf die Verweigerung von Menschenrechten an die afrikanische Bevölkerung hinzuweisen. Menschenrechte wurden in der panafrikanischen Bewegung dort vorgebracht, wo es um den Platz Afrikas in der internationalen Arena ging, nicht wo die interafrikanischen Beziehungen in Frage standen. Auf den Konferenzen Anfang der sechziger Jahre, als zunehmend mehr Länder kurz vor der Unabhängigkeit standen oder sie bereits erreicht hatten, schoben sich die Prinzipien der Nichteinmischung, der territorialen Integrität und der wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit deutlich in den Vordergrund.⁷¹ Diese Prioritäten schlugen sich schließlich auch im Aufbau der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) nieder, die 1963 als regionaler Staatenverbund für Afrika errichtet wurde. Sie verabschiedete keine Menschenrechtserklärung. Die Charta der OAU enthielt ein Bekenntnis zur UN-Menschenrechtserklärung, doch schrieb sie ansonsten vor allem die souveränen Rechte der Teilnehmerstaaten fest: souveräne Gleichheit, Nichteinmischung, territoriale Integrität und staatliche Unabhängigkeit, friedliche Streitschlichtung, totale Emanzipation noch abhängiger Territorien, dazu eine Politik des *non-alignment*.⁷² Die praktische Politik der OAU fiel in den nächsten eineinhalb Jahrzehnten getreu ihren Grundsätzen sehr passiv aus. Im Vordergrund stand der Kampf gegen den Kolonialismus (vor allem den portugiesischen) und die Apartheid in Südafrika. In innerafrikanische Konflikte griff die Organisation nur zuweilen schlichtend ein, wenn eine regionale Destabilisierung

69 Roland Burke, »The Compelling Dialogue of Freedom«. Human Rights at the Bandung Conference, in: Human Rights Quarterly 28, 2006, S. 947–965, hier: S. 950. Vgl. auch ders., From Individual Rights to National Development. The First UN International Conference on Human Rights, Tehran, 1968, in: Journal of World History 19, 2008, S. 275–296.

70 Auf dem 5. Pan-Afrikanischen Kongress 1945 hatte eine Rechtsrhetorik eine gewisse Rolle gespielt, aber nicht der Menschenrechtsbegriff. Als eine weitere Äußerung auf der Linie der Accra-Konferenz vgl. den Text des liberianischen Arztes R. N. Duchein, The Pan-African Manifesto, Accra 1957. Zum Kontext vgl. Imanuel Geiss, The Pan-African Movement. A History of Pan-Africanism in America, Europe and Africa, New York 1974; Esedebe, Pan-Africanism.

71 Die Ausnahme bildete wieder Azikiwe, der einen den Vereinten Nationen ähnlichen übernationalen Zusammenschluss vorschlug, der neben Konventionen zur kollektiven Sicherheit und zur ökonomischen Zusammenarbeit auch eine Menschenrechtskonvention ausarbeiten sollte. Vgl. Nnamdi Azikiwe, The Future of Pan-Africanism, o. O. 1961.

72 Die OAU-Charta ist abgedruckt in: Rachel Murray, Human Rights in Africa. From the OAU to the African Union, Cambridge 2004, S. 271–279.

drohte, so in der Kongo-Krise 1964 / 65, im nigerianischen Bürgerkrieg 1967–1970 und im angolanischen Bürgerkrieg 1975/76.

Der Ort, an dem die afrikanischen und asiatischen Staaten die Strategie, ihre antikolonialen Ziele als Menschenrechtsprinzipien zu formulieren, am konsequentesten verfolgten, waren die Vereinten Nationen. Das wurde möglich durch die tiefste Zäsur in der Frühgeschichte der Weltorganisation, die Aufnahme von knapp 50 unabhängig gewordenen Staaten zwischen 1955 und 1965, durch die sich die Stimmenverhältnisse entscheidend änderten. Die afrikanischen und asiatischen Mitglieder gewannen damit nachhaltigen Einfluss auf die Formulierung der UN-Agenda, den sie auch dazu nutzten, die Menschenrechtsarbeit in ihrem Sinne zu formen. Die vier wichtigsten Resultate waren die »Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples« von 1960⁷³, in der die »Unterwerfung von Völkern unter Fremdherrschaft« als Menschenrechtsverletzung gekennzeichnet und ein Recht auf Selbstbestimmung formuliert wurde; die in Rekordzeit fertiggestellte Konvention gegen Rassendiskriminierung von 1965, hinter der ursprünglich der Impuls gestanden hatte, ein Signal gegen die weltweiten antisemitischen Ausschreitungen Ende der fünfziger/Anfang der sechziger Jahre zu setzen⁷⁴, in der am Ende Antisemitismus aber keine Erwähnung fand; die prominente Bedeutung des Selbstbestimmungsprinzips in den 1966 verabschiedeten Pakten; und die konsequente, jahrzehntelange Verurteilung Südafrikas wegen des Apartheidsystems und der Besetzung Südwestafrikas.

Diese Zeugnisse markierten tatsächlich einen fundamentalen Umbruch in den internationalen Beziehungen. Vor allem hier, im Verhältnis zwischen (ehemaligen) Kolonialmächten und postkolonialen Staaten, erwiesen sich die Vereinten Nationen als ein Forum, das die Großmächte nicht dominieren konnten und in dem sich die globale Macht-hierarchie umkehrte. Die Menschenrechtsarbeit war ein symbolisches Feld, auf dem sich das spiegelte. Das erscheint umso bedeutsamer, gerade weil die anderen Versuche afrikanischer und asiatischer Nationen, übernationale Koalitionen zu bilden, mit großen Problemen befrachtet waren oder sogar, wie der Panafrikanismus, mit der Unabhängigkeit scheiterten.

Dass es sich dabei um einen ungetrübten emanzipatorischen Gewinn handelte, scheint allerdings fraglich.⁷⁵ Zum einen nämlich bildeten die afrikanischen und asiatischen Staaten in den Vereinten Nationen eine Art negative Mehrheit, die sich vor allem in dem einig war, was sie ablehnte. Zum anderen hatte die Dominanz der entkolonisierten Staaten eine Kehrseite. Sie führte dazu, dass Israel als einziger Staat neben Südafrika ausgesondert und über Jahrzehnte hinweg konsistent wegen Menschenrechtsverletzungen angeprangert wurde. Das kulminierte 1975 in einer Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats, in der Zionismus und Rassismus gleichgesetzt wurden. Die Verbrechen, die die Regierungen der unabhängig gewordenen Staaten verübten, wurden hingegen systematisch von der Behandlung ausgenommen. So trafen die Vereinten Nationen in den siebziger Jahren keine oder bestenfalls schwache Maßnahmen angesichts der Massenmorde unter Idi Amin in Uganda, in Bokassas »Zentralafrikanischem Kaiserreich« oder unter Macías Nguema in Äquatorial-Guinea.

73 Sie wurde mit den Enthaltungen von Australien, Belgien, Frankreich, Großbritannien, Portugal, Südafrika, Spanien und den USA angenommen. Die UN-Erklärungen und -Konventionen sind leicht einsehbar auf der Internetseite des UN-Hochkommissars für Menschenrechte: URL: <<http://www.ohchr.org>> [27.2.2009].

74 Vgl. *Normand/Zaidi*, Rights, S. 247–288.

75 Eindeutiger stellt sich der Fall in der Internationalen Arbeitsorganisation dar, wo die Festschreibung von Arbeitsnormen für die Länder, die sich im Dekolonisierungsprozess befanden, größere Sicherheit mit sich brachte. Vgl. *Maul*, Menschenrechte, S. 257–310.

Schließlich sagt die Verabschiedung kritischer Resolutionen noch nichts über deren delegitimierenden Effekt aus, und die Frage, ob sich die westliche Öffentlichkeit und die Regierungen der Kolonialmächte durch die Menschenrechtsrhetorik von der Verwerflichkeit kolonialer Herrschaftspraktiken überzeugen ließen, bedarf noch der näheren Untersuchung. Ein wesentliches Kennzeichen der Nachkriegstransformation des Kolonialismus war es, dass sich die europäischen Mächte um eine Neulegitimierung ihrer Herrschaft bemühten.⁷⁶ Das machte sie anfällig für Kritik, und allgemein waren Legitimitätsdefizite neben wirtschaftlichen Kalkulationen, dem Widerstand in den Kolonien und dem Druck der USA gewiss ein Faktor, den die europäischen Mächte bei ihrem kolonialen Rückzug in der Nachkriegszeit in Erwägung zogen. Ob und inwieweit sich die Regierungen in Großbritannien, Frankreich, den Niederlanden, Belgien und Portugal von Menschenrechtskritik in ihren Entscheidungen beeinflussen ließen, bliebe im Einzelfall zu prüfen. Sowohl mit Blick auf das robuste niederländische Verhalten im Zusammenhang der »Polizeiaktionen« gegen Indonesien 1947/48 als auch auf die Persistenz der portugiesischen Kolonialherrschaft in Afrika scheint Skepsis nicht völlig unangebracht.⁷⁷ Besonders zugespitzt stellte sich dieses Problem im Algerienkrieg. Er gab nicht nur zu einer breiten öffentlichen Kampagne französischer Intellektueller gegen Folter Anlass⁷⁸, sondern verwandelte sich auch in einen internationalen Propagandakampf, der in professionell organisierten Medienschlachten geführt wurde und weltweit Aufmerksamkeit erregte – auch hier dienten die Vereinten Nationen als wichtiges Forum. Matthew Connelly hat argumentiert, dass die Algerier zwar den militärischen Kampf verloren, aber den Kampf um die internationale öffentliche Meinung gewannen, weil es ihnen gelang, das französische Vorgehen grundlegend zu diskreditieren.⁷⁹ Die Rolle, die Menschenrechtsrhetorik dabei spielte, gilt es allerdings erst noch zu bestimmen.⁸⁰

Deutlich scheint immerhin, dass die Kolonialherrschaft den dunklen Fleck auf der Weste der europäischen Mächte bildete, der sie daran hinderte, vorbehaltlos an der Kodifizierung internationaler Menschenrechtsnormen mitzuwirken. Das britische *Colonial Office* agierte als konstanter Bremser und versuchte zu verhindern, dass sich die britische Regierung auf Menschenrechtsnormen festlegte. Es wurde dabei von der Sorge getrieben, sie könnten sich in Form von Überwachungsmechanismen oder propagandistischen Attacken auf Großbritannien als Bumerang erweisen.⁸¹ Zudem registrierten britische Politiker die Kritik, die in UN-Organen an den britischen Herrschaftspraktiken in den Kolonien wie auch an der britischen Unterstützung Südafrikas laut wurde, äußerst sensibel

76 In den allgemeinen Darstellungen zur Dekolonisierung wird dieser Aspekt am deutlichsten bei *Raymond F. Betts*, *Decolonization*, London/New York 1998.

77 Vgl. auch den Hinweis von *John Springhall*, *Decolonization since 1945. The Collapse of European Overseas Empires*, Basingstoke 2001, S. 209.

78 Vgl. *Paul Clay Sorum*, *Intellectuals and Decolonization in France*, Chapel Hill 1977; *Rita Maran*, *Torture. The Role of Ideology in the French-Algerian War*, New York/Westport, CT 1989; *Jean-Pierre Rioux/Jean François Sirinelli* (Hrsg.), *La guerre d'Algérie et les intellectuels français*, Brüssel 1991. Dabei hat nach den Ergebnissen der Autoren der Bezug auf die Menschenrechtsdokumente der Vereinten Nationen und des Europarats keine große Rolle gespielt.

79 Vgl. *Matthew Connelly*, *A Diplomatic Revolution. Algeria's Fight for Independence and the Origins of the Post-Cold War Era*, Oxford 2002. Vgl. auch *Irwin Wall*, *France, the United States, and the Algerian War*, Berkeley/London 2001; *Martin Thomas*, *France Accused. French North Africa before the United Nations, 1952–1962*, in: *CEH* 10, 2001, S. 91–121.

80 Vgl. dazu das Buch von *Fabian Klose*, *Menschenrechte im Schatten kolonialer Gewalt. Die Dekolonisierungskriege in Kenia und Algerien 1945–1962*, München 2009, das für diesen Aufsatz nicht mehr berücksichtigt werden konnte.

81 Vgl. *Simpson*, *Rights*.

und in zunehmendem Bewusstsein ihrer prekären Position.⁸² Erst nach der weitgehenden Auflösung seines Kolonialreichs unterstellte sich Großbritannien der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs. Ganz analog begannen die Niederlande, erst nachdem die letzten Reste ihrer kolonialen Verwicklungen beseitigt waren, eine führende Rolle bei der menschenrechtlichen Normsetzung in den Vereinten Nationen zu spielen.⁸³ Im Ende der Kolonialherrschaft dürfte somit eine wesentliche Voraussetzung dafür zu sehen sein, dass die westeuropäischen Staaten in den siebziger Jahren eine grundlegend neue Haltung zur Menschenrechtspolitik gewinnen konnten.

Für die afrikanischen Staaten hingegen veränderte das Ende der Kolonialherrschaft die Bedeutung des (Menschen-)Rechtsdiskurses in einer anderen Weise. Nach der Unabhängigkeit bemächtigten sich die neuen Oppositionellen seiner und wandten ihn gegen die neuen Staatsführer, die ihn zum Teil zuvor selbst gebraucht hatten, um die koloniale Unterdrückung zu denunzieren. Im Vorfeld der Unabhängigkeit Ghanas, des ersten selbstständigen subsaharischen Staats, setzte sich Kwame Nkrumah für eine Verfassung ein, die die staatliche Macht möglichst wenig beschränkte, während die Opposition eine »Bill of Rights« forderte. Letztlich widerstand Nkrumah den Forderungen, ließ nach der Unabhängigkeit die vereinbarte Verfassung ändern und legte lediglich einen Eid auf eine unverbindliche Erklärung grundlegender Prinzipien ab.⁸⁴ Der Rechts- bzw. Menschenrechtsdiskurs drohte nun, die neugewonnene Herrschaft der afrikanischen Führer zu unterminieren. Verfolgte ethnische und politische Gruppen wandten sich ihrerseits an die Vereinten Nationen, um Schutz vor Unterdrückung zu erhalten. Die *International League for the Rights of Man* in New York, die wohl einzige weltweit operierende, genuine Menschenrechtsorganisation der Nachkriegszeit, intervenierte zwischen der Mitte der fünfziger und der Mitte der sechziger Jahre etwa in Ghana wegen politischer Festnahmen, in Marokko wegen der Unterdrückung der Juden und Bahai, in Pakistan wegen der Aufhebung von Grundfreiheiten, im Iran wegen politischer Häftlinge, im Irak wegen der Unterdrückung der Kurden, in Kenia wegen Haftstrafen ohne Gerichtsverfahren, in Ruanda wegen Massakern an Tutsi und in Indonesien wegen der politischen Massenmorde von 1965.⁸⁵ Sollte es noch eines weiteren Belegs für die postkoloniale Dialektik bedürfen, mit der sich emanzipatorische in subversive Prinzipien verkehrten, so war es die Konsequenz, mit der die neuen Herrscher ethnischen oder sonstigen Gruppen innerhalb ihrer Staatsgrenzen das Selbstbestimmungsrecht verweigerten, das sie sich selbst im anti-kolonialen Kampf auf die Fahnen geschrieben hatten. Das war der Rahmen für einige der mörderischsten Konflikte in der postkolonialen Ära: den Konflikt im Kongo Anfang der sechziger Jahre, den Biafra-Krieg zwischen 1967 und 1970, den Krieg um Bangladesh 1971 und den dreißigjährigen Unabhängigkeitskrieg Eritreas.

82 Vgl. *Ronald Hyam/Peter Henshaw*, *The Lion and the Springbok. Britain and South Africa since the Boer War*, Cambridge 2003, S. 146–167; *Wm. Roger Louis*, *Public Enemy Number One. The British Empire in the Dock at the United Nations, 1957–71*, in: *Martin Lynn*, *The British Empire in the 1950s. Retreat or Revival?*, Basingstoke 2006, S. 186–213.

83 Vgl. *Peter Baehr/Monique C. Castermans-Holleman*, *The Promotion of Human Rights – The Netherlands at the UN*, in: *dies.* (Hrsg.), *The Netherlands and the United Nations. Selected Issues*, The Hague 1990, S. 23–34.

84 Vgl. *Charles O. H. Parkinson*, *Bills of Rights and Decolonization. The Emergence of Domestic Human Rights Instruments in Britain's Overseas Territories*, New York 2007, S. 103–132. Ähnlich wurde im regional und ethnisch zersplitterten Nigeria eine »Bill of Rights« in den Diskussionen seit 1953 von den politischen Gruppierungen aus dem West- und dem Ostteil des Landes befürwortet, mit dem Ziel, der dominierenden Machtstellung des *Northern People's Congress* einen Riegel vorzuschieben. Vgl. *Parkinson*, *Bills*, S. 133–173; *Ibhawoh*, *Imperialism*, S. 141–172.

85 Vgl. *International League for Human Rights Records*, New York Public Library, boxes 1–9.

In diesem Prozess konnten Menschenrechte für die neuen Nationen mitunter auch zum Objekt der Kritik werden, wenn es auch zweifelhaft ist, ob sie bei der Denunzierung des westlichen »Neokolonialismus«, die primär auf einem ökonomischen Argument beruhte, eine große Rolle spielten.⁸⁶ Daniel Maul hat immerhin gezeigt, dass die Vertreter entkolonisierter Staaten in der Internationalen Arbeitsorganisation dieselben Normen, die sie vor der Unabhängigkeit propagiert hatten – wie das Verbot der Zwangsarbeit oder Vereinigungsfreiheit –, nun als illegitimen Einflussversuch des Westens zurückwiesen.⁸⁷

Überblickt man die Entwicklungen der rund zwei Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg, so scheint es nicht, als seien Menschenrechte in den internationalen Beziehungen eine dominante politische Sprache geworden. Die Befunde weisen auf eine grundlegende Ambivalenz. Einerseits wurden die Menschenrechte zu einem symbolischen Bezugspunkt – sowohl für die westlichen Länder, die sich zu ihnen bekannten, um ihre Werte zu bekräftigen und Legitimität zu gewinnen, als auch für verfolgte Gruppen unterschiedlichster Provenienz, die sich auf die völkerrechtlichen Kodifikationen bezogen, um Schutz zu erhalten. Den Höhepunkt ihrer Ausstrahlung hatten Menschenrechte im Kontext der post-katastrophalen Ordnungsversuche der vierziger Jahre, als sie der Rekonstruktion begrenzter Wertegemeinschaften dienen konnten, und insoweit sie sich mit der Vorstellung der Friedenssicherung durch Internationalisierung verbanden und in den antitotalitären Konsens einfügen ließen. Das waren die wichtigsten Impulse, die hinter der Verankerung menschenrechtlicher Normen im Völkerrecht standen.

Auf der anderen Seite spricht nicht viel dafür, dass davon grundlegende Veränderungen für die internationale Politik ausgingen. Der nur ansatzweise gebrochene Wille von Staaten, an ihrer Souveränität festzuhalten, der die westlichen Großmächte, die kommunistischen Staaten und – nicht zuletzt – die unabhängig gewordenen ehemaligen Kolonialländer einte, verhinderte, dass die neuen völkerrechtlichen Normen stark wurden. Dazu trug insbesondere auch die neue globale Konstellation des Kalten Kriegs bei, die die Politik in den Vereinten Nationen, im Europarat und in der OAS in unterschiedlicher Weise nachhaltig prägte. Es gilt in diesem Zusammenhang allerdings die Bedeutung näher zu bestimmen, die die politischen Auseinandersetzungen in den Vereinten Nationen hatten. Hier wurden Menschenrechte Teil des Ringens um eine symbolische Ordnung, bei dem die Konfliktlinien zunächst zwischen dem westlichen und dem kommunistischen Lager, später vor allem zwischen den dekolonisierten Ländern und den ehemaligen Kolonialmächten verliefen.

Zum Kristallisationspunkt einer Emanzipations-, Protest- oder Reformbewegung schließlich sind Menschenrechte offenbar nicht geworden. Die antikoloniale Bewegung bediente sich ihrer als einer punktuellen Strategie, doch war die Bezugnahme in dem Maße, in dem sich die Unabhängigkeit näherte, auch mit Risiken verbunden. Zudem entwickelten sich Menschenrechte in den westlichen Ländern nicht zu einem Projekt, um das herum sich ein nennenswerter privater Aktivismus entfaltet hätte. Auch das dürfte sich in erster Linie aus der Konstellation des neuen bipolaren Weltkonflikts erklären. Solange die westlichen Gesellschaften im Zeichen der totalitären und der atomaren Drohung standen, ließen sich für eine Politik, die sich gegen Rechtsverstöße im Ausland richtete, und davon ab sah, wie sie ideologisch motiviert waren, nur wenige Anhänger gewinnen. Das illustriert das Beispiel der New Yorker *International League of the Rights of Man*, deren Profil am stärksten demjenigen glich, das die professionellen Menschenrechts-NGOs in den siebziger Jahren ausbilden sollten – sie beobachtete Verstöße gegen Menschenrechte, so wie sie in den Vereinten Nationen definiert worden waren, weltweit und bemühte sich darum,

86 Vgl. *Kwame Nkrumah*, *Neo-Colonialism. The Last Stage of Imperialism*, New York 1966; *Samir Amin*, *Colonialism in West Africa*, New York/London 1973.

87 Vgl. *Maul*, *Menschenrechte*, S. 355–390.

den Betroffenen zu helfen.⁸⁸ In der politischen Landschaft der USA der fünfziger Jahre blieb sie jedoch randständig. Betrachtet man ihre Initiativen im Einzelnen, so wird deutlich, warum: Stellungnahmen gegen die europäische Kolonialherrschaft waren unpopulär und standen sogar im Verdacht, die westliche Allianz zu unterminieren. Die Anklagen gegen Militärdiktaturen liefen der Linie der Nachkriegsregierungen direkt zuwider, die in rechten Regimen ein notwendiges Bollwerk gegen kommunistische Penetration sahen. Beides brach mit dem amerikanischen Konsens des frühen Kalten Kriegs. Die Kritik der *League* an den Herrschaftstechniken im Ostblock hingegen, die aus praktischen Gründen ohnehin gering ausfiel, musste im Kontext der Zeit eigentümlich schwach wirken und hatte keine Chance, sich gegen die ungleich resoluteren Vorstellungen des *containment* durchzusetzen, welche die politischen Analysen dominierten.

III. DIE »MENSCHENRECHTSREVOLUTION« DER SIEBZIGER JAHRE

In den siebziger Jahren wurden Menschenrechte mit einer Plötzlichkeit zur *lingua franca* der internationalen Beziehungen, dass es bereits von daher wenig plausibel erscheint, eine kontinuierliche Entwicklung anzunehmen, bei der in den vierziger Jahren Grundlagen gelegt wurden, die dann über drei Jahrzehnte ausreiften, bevor sie sich voll entfalten.⁸⁹ Alle formalen Indikatoren verweisen auf einen Bruch. Die Erwähnungen des Menschenrechtsbegriffs in der Presseberichterstattung nahmen ebenso sprunghaft zu wie die Buchpublikationen, die »Menschenrechte« in ihrem Titel führten.⁹⁰ Unzählige neue Gruppen und Organisationen entstanden, die sich mit Menschenrechten befassten, Positionsbestimmungen von Staaten und NGOs häuften sich, und neue völkerrechtliche Instrumente wurden verabschiedet oder auf den Weg gebracht.⁹¹ Die »Menschenrechtsrevolution« wurde bereits von den Zeitgenossen als solche wahrgenommen. Roberta Cohen, Beraterin Jimmy Carters in Menschenrechtsfragen, prägte 1977, in treffsicherer Modeanalogie, das Diktum »human rights is suddenly chic«; Zeitungen kommentierten die neue Konjunktur; und private Aktivisten begannen, Register von Menschenrechtsorganisationen zu erstellen, um mit der expandierenden »human rights industry« Schritt zu halten.⁹²

88 Vgl. zum Überblick die Ausgaben des »Summary of Activities«, New York, 1953–1965. Die obigen Ausführungen stützen sich vor allem auf die Unterlagen in: International League for Human Rights Records, New York Public Library.

89 Für die USA hat erstmals Kenneth Cmiel auf die Bedeutung der siebziger Jahre als Zäsur aufmerksam gemacht: *Kenneth Cmiel*, The Emergence of Human Rights Politics in the United States, in: *The Journal of American History* 86, 1999, S. 1231–1250. Vgl. auch *ders.*, Human Rights, Freedom of Information, and the Origins of Third-World Solidarity, in: *Mark Philip Bradley/Patrice Petro* (Hrsg.), *Truth Claims. Representation and Human Rights*, New Brunswick 2002, S. 107–130.

90 In der *New York Times* finden sich bis Mitte der siebziger Jahre in der Regel maximal 600 Erwähnungen pro Jahr. Im Jahr 1976 waren es knapp 700, 1977 über 2.000, danach pendelte sich die Zahl bei über 1.000 jährlich ein. In den achtziger Jahren versechsfachte sich die Zahl der Verwendungen des Begriffs in den Nachrichten des Reuters World Service, versiebenfachte sich in BBC-Berichten und vervierfachte sich im *Current Digest of the Soviet Press*. Vgl. *James Ron*, Varying Methods of State Violence, in: *International Organization* 51, 1997, S. 275–300. Erst am Anfang der siebziger Jahre begann zudem die amerikanische Ford Foundation, Menschenrechtsarbeit zu finanzieren. Vgl. *William Korey*, *Taking on the World's Repressive Regimes. The Ford Foundation's International Human Rights Policies and Practices*, New York 2007.

91 Dazu gehören etwa die UN-Konventionen gegen Folter und gegen die Diskriminierung von Frauen.

92 Vgl. *Marguerite Garling*, *The Human Rights Handbook. A Guide to British and American International Human Rights Organisations*, London/Worcester 1979, Zitat S. 6.

In der Politikwissenschaft wurden Menschenrechte mit einer kleinen Verzögerung nun auch zum Gegenstand der wissenschaftlichen Analyse.⁹³

Die siebziger Jahre bedeuteten eine tektonische Verschiebung und eine höchst diskontinuierliche Transformation des politischen Sprechens und Handelns im Namen der Menschenrechte. Staatliche und nicht-staatliche Akteure eigneten sich den Begriff in neuen politischen Konstellationen an, luden ihn dabei mit veränderten Bedeutungen auf und versuchten, ihn in neuen politischen Praktiken wirksam zu machen.

Privater Menschenrechtsaktivismus im Westen

In den siebziger Jahren wurde Menschenrechtsarbeit in westlichen Ländern zu einer weit verbreiteten Form des politischen Aktivismus. Dabei gewann sie gegenüber den vorausgegangenen Jahrzehnten eine neue Qualität.⁹⁴ In den rund 20 Jahren nach Ende des Zweiten Weltkriegs waren im Bereich der internationalen Menschenrechtsarbeit überwiegend christliche und jüdische Organisationen, Frauenorganisationen, Gewerkschaften und eine Reihe anderer, speziellerer internationaler NGOs tätig gewesen. Bis auf wenige Ausnahmen – vor allem die *International Commission of Jurists (ICJ)*⁹⁵ und die *International League for the Rights of Man* – hatte es keine weltweit operierenden Organisationen gegeben, für die Menschenrechte im Zentrum ihrer Arbeit standen; für die meisten war es ein Thema unter anderen. Fast alle diese Organisationen bemühten sich primär darum, Einfluss auf die Normsetzungstätigkeit der Vereinten Nationen und des Europarats zu gewinnen. Hier waren sie die treibende Kraft bei dem Versuch, Menschenrechte zu einem Grundstein einer neuen friedlichen Weltordnung zu machen. Sofern sich entrechtete Individuen und Gruppen um Schutz an sie wandten, blieben ihre Initiativen oft erfolglos, da sie selbst nicht die Ressourcen hatten, um zu helfen, und die Vereinten Nationen nicht tätig werden konnten.

Ebenso ein Spiegel wie ein Motor der Veränderungen, die sich seit den späten sechziger Jahren vollzogen, war *Amnesty International*. Im Jahr 1961 in England gegründet⁹⁶, startete die Organisation als eine liberal-aufgeklärte Wohltätigkeitsorganisation, deren Anliegen es war, Meinungsfreiheit und damit die Demokratie weltweit zu stärken. Sie konzentrierte sich dafür auf politische Häftlinge, deren Schicksal sie durch Appelle an die Öffentlichkeit abzuwenden versuchte. Bis Mitte der siebziger Jahre sollte sich *Amnesty International* grundlegend verwandeln. Zunächst erweiterte die Organisation ihre Zuständigkeit über politische Gefangene hinaus um die Themen Folter, »Verschwindenlassen«⁹⁷, Flüchtlinge, Todesstrafe und illegale staatliche Hinrichtungen, und gewann damit das Profil einer allgemeinen Menschenrechtsorganisation. Nicht minder wichtig war der Wandel der sozialen Basis. Infolge eines starken Mitgliederzustroms ließ *Amnesty* die

93 Vgl. als frühe Publikation: *Harry M. Scoble/Laurie Wiseberg*, Human Rights NGOs. Notes Toward Comparative Analysis, in: *Human Rights* 9, 1976, S. 611–644.

94 Die folgenden Argumente sind ausführlicher dargestellt und belegt in: *Eckel*, »Difference«, unveröff. Ms.

95 Vgl. *Howard B. Tolley, Jr.*, *The International Commission of Jurists. Global Advocates for Human Rights*, Philadelphia 1994.

96 Die folgenden Ausführungen basieren vor allem auf der Auswertung der Unterlagen der amerikanischen Sektion: *Amnesty International of the USA Records*, Center for Human Rights Documentation and Research, Columbia University, New York. Vgl. ferner zur Entstehungsgeschichte von *Amnesty Tom Buchanan*, »The Truth Will Set You Free«. *The Making of Amnesty International*, in: *JCH* 37, 2003, S. 575–597; *ders.*, *Amnesty International in Crisis, 1966–7*, in: *Twentieth Century British History* 15, 2004, S. 267–289; sowie *Stephen Hopgood*, *Keepers of the Flame. Understanding Amnesty International*, Ithaca/London 2006.

97 Wie unten näher ausgeführt, wurde damit die Praxis beschrieben, dass Staaten ihre Opfer töten und dann das Wissen um sie leugneten.

sektiererischen Anfänge hinter sich und wuchs sich zu einer »Neuen Sozialen Bewegung« aus, die ein breites Spektrum an sozialen Gruppen vereinigte und eine Massenbasis von Mitgliedern für ihre Arbeit einspannen konnte. Schließlich trug *Amnesty International* erheblich dazu bei, die Techniken der privaten Menschenrechtsarbeit zu revolutionieren. Es sah die Vereinten Nationen nicht als das Zentrum seiner Tätigkeit an, sondern übte direkten Druck auf Regierungen aus, wobei es seine Arbeit an das Zeitalter der Massenmedien und der Telekommunikation anpasste. Den Schlüssel dazu lieferten eine professionelle Recherchearbeit, mit der vertrauenswürdige Informationen produziert, und eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit, mit der sie verbreitet wurden.

Der Erfolg und die Berühmtheit *Amnestys*, die nach dem Erhalt des Friedensnobelpreises 1977 bis weit in die achtziger Jahre hinein stetig zunahmen, waren nicht repräsentativ für das neu entstehende Feld von Menschenrechtsorganisationen. Die einzige Organisation, die einen ähnlichen Bekanntheitsgrad erlangen sollte, waren die *Watch Committees*, die später unter dem Dach von *Helsinki Watch* zusammengefasst wurden. Daneben blieben die ICJ und die *International League for Human Rights* (wie sie sich nun nannte) die beiden weltweit bedeutendsten Gruppen. Doch repräsentativ war *Amnestys* Entwicklung insofern, als Menschenrechtsaktivismus nun aufhörte, ein Projekt strategischer Eliten zu sein, und Teil einer Massenbewegung wurde. Es bildeten sich zahllose kürzer- oder längerlebige *grass roots*-Gruppen, die sich um verschiedene Rechte, Personen oder Länder kümmerten.⁹⁸ Sowohl diese neuen Gruppen als auch bereits arrivierte ältere Organisationen, wie kirchliche oder Frauenorganisationen, begannen nun überdies, Menschenrechte zum Teil eines hoch artikulierten öffentlichen Protests zu machen.

Der Grund für diese plötzliche Veränderung lag darin, dass Menschenrechte als Teil eines neuen politischen Projekts angeeignet wurden. Sie wurden zum Idiom einer doppelten Überwindung. Menschenrechtsaktivismus gewann zum einen an Attraktivität, als sich politische Aktivisten von den sozialen und Protestbewegungen der sechziger Jahre abwandten, von ihren revolutionären Zielen des Systemwandels, ihrer Suche nach Gesamtlösungen für soziale Probleme, auch von den inneren Polarisierungen der politischen Szene. Die Menschenrechtsarbeit bedeutete eine Hinwendung zum Konkreten – zur praktischen Hilfe für den Einzelnen, nicht mit dem Anspruch, das Leiden aus der Welt zu verbannen, sondern es in erfahrbaren Fällen zu lindern – und stellte insofern den Ausdruck eines post-revolutionären Idealismus dar. Zum anderen zielten die Tätigkeiten auf eine Überwindung der Freund-Feind-Dichotomien des Kalten Kriegs. Der vermeintlich universelle Maßstab der Menschenrechte erlaubte, Regime jeder ideologischen Couleur für ihre Verbrechen zur Rechenschaft zu ziehen. Diesem Gedanken unterlag *Amnesty Internationals* »Prinzip der Drei«, wonach jede Gruppe je einen Gefangenen aus dem Westen, dem kommunistischen Osten und der Dritten Welt zu »adoptieren« hatte. Somit war Menschenrechtsaktivismus nicht länger eine im Wortsinne konservative Bemühung um Frieden und Gerechtigkeit in einer wiederherzustellenden internationalen Ordnung. Stattdessen wurde er zu einer Form des weltweiten privaten Interventionismus und des angewandten globalen Moralismus.⁹⁹

In den Zeitraum zwischen 1967 und 1976 fiel eine Serie von Ereignissen, an denen sich der neue Menschenrechtsaktivismus in besonderem Maße entzündete. Sie waren

98 Vgl. dazu die Bände des »Human Rights Directory«, die die Organisation Human Rights Internet zwischen 1980 und 1990 herausgab.

99 Diese Motivationen speisten im Übrigen auch die gleichzeitige Entstehung des neuen Humanitarismus, wie er am öffentlichkeitswirksamsten von den *Médecins Sans Frontières* verkörpert wurde. Er entsprang dem selben Bedürfnis, revolutionäre Rhetorik durch eine praktische Hilfstätigkeit zu ersetzen. Vgl. dazu den Rückblick *Bernard Kouchners*, *L'île de lumière*, Paris 1980. Für einige Fakten siehe *Dan Bortolotti*, *Hope in Hell. Inside the World of Doctors Without Borders*, Buffalo 2004.

daher untrennbar mit seiner Genese verbunden: die Errichtung von Militärdiktaturen in Griechenland 1967 und in Chile 1973, der Bürgerkrieg in Nigeria 1967–1970, die Verfolgung der Dissidenten in der Sowjetunion Anfang der siebziger Jahre und die Unterdrückung der Schwarzen in Südafrika in der zweiten Hälfte der Dekade, insbesondere seit dem Massaker in Soweto 1976. Für viele Aktivisten waren dies die Damaskuserlebnisse, die sie überhaupt erst zur Menschenrechtsarbeit brachten. Sie trieben die professionellen Menschenrechtsorganisationen an, bei internationalen Organisationen und Staaten zu intervenieren, führten zur Gründung vieler neuer, stärker informeller Gruppen und lösten große Protest- und Hilfsaktionen aus.

Alle diese Ereignisse wiesen besondere Charakteristika auf, die ihre mobilisierende Kraft zum Teil erklären können. Im Fall des Militärputsches in Chile spielte die mythische Aura der gestürzten Regierung Salvador Allendes eine wichtige Rolle, der weltweit einzigen aus freien Wahlen hervorgegangenen sozialistischen Regierung, deren Experiment eines friedlichen Wegs zum Sozialismus international mit immensem Interesse verfolgt worden war. Das Apartheid-Regime in Südafrika symbolisierte gewissermaßen die letzte koloniale Schuld. Die westlichen Aktivisten engagierten sich in diesem Fall in Afrika, weil es eine weiße Minderheit war, die eine schwarze Mehrheit unterdrückte – und dabei von westlichen Staaten gestützt wurde. Im Fall der Sowjetunion war die Prominenz der Dissidenten ein wichtiger Faktor – in Andrei Sacharow fand die Menschenrechtsbewegung einen ihrer vornehmlichsten Märtyrer –, insbesondere, wie unten näher ausgeführt, für eine veränderte Wahrnehmung der kommunistischen Repression innerhalb der westlichen Linken. Der Biafra-Krieg war vor allem die formative Erfahrung für einen neuen Humanitarismus, stärker als für den Menschenrechtsaktivismus im engeren Sinn, wenn sich beides auch überschneidet.¹⁰⁰ Für die öffentliche Rezeption im Westen waren die Fotos verhungender Kinder entscheidend, und so wurde Biafra zum Sinnbild des Mords an Unschuldigen. In der zynischen Rückschau einer ihrer Pressesprecherinnen hatte die biafranische Regierung, um westliche Unterstützung zu erlangen, alle Register gezogen: »[It] had tried the political emancipation of oppressed people, it had tried the religious angle, it had tried pogrom and genocide [...] but the pictures of starving children [...] touched everybody, it cut across the range of people's belief.«¹⁰¹ Zudem wurde hier nun auch das in den sechziger Jahren entstehende »Holocaustbewusstsein« handlungsleitend, das in der Nachkriegszeit, außerhalb von jüdischen Organisationen, im Menschenrechtszusammenhang keine wesentliche Rolle gespielt hatte¹⁰²; die Fotos aus Afrika lösten etwa in Großbritannien Assoziationen an die Aufnahmen aus Bergen Belsen aus.¹⁰³ Schließlich war auch die Wahrnehmung bedeutsam, dass sich die westlichen Regierungen durch unterlassene Hilfeleistungen zum Komplizen des Massentodes gemacht hatten. Die Bedeutung, die die Schuld des Westens in vielen dieser Fälle für die Mobilisierung von Ak-

100 Vgl. dazu *Alex de Waal*, *Famine Crimes. Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*, Bloomington 1997, S. 65–85. Als zeitgenössische Publikationen: *Frederick Forsythe*, *The Biafra Story. The Making of an African Legend*, Barnsley 2007 (zuerst 1969); *Suzanne Cronje*, *The World and Nigeria. The Diplomatic History of the Biafran War 1967–1970*, London 1972. Vgl. ferner: *Joseph E. Thompson*, *American Policy and African Famine. The Nigeria-Biafra War, 1966–1970*, New York/Westport, CT 1990.

101 Zit. nach *de Waal*, *Famine*, S. 74.

102 Der Begriff »Holocaustbewusstsein« stammt von Peter Novick. Als Überblick über die internationale Holocaustrezeption vgl. *Jan Eckel/Claudia Moisel*, *Nachgeschichte und Gegenwart des Nationalsozialismus in internationaler Perspektive*, in: *Dietmar Süß/Winfried Süß* (Hrsg.), *Das »Dritte Reich«*. Eine Einführung, München 2008, S. 333–352.

103 Bernard Kouchner, den die Katastrophe in Biafra veranlasste, mit dem Roten Kreuz zu brechen und die *Médecins Sans Frontières* zu gründen, verglich das Schweigen des Roten Kreuzes in Biafra mit dessen Schweigen über die nationalsozialistischen Konzentrationslager. Vgl. *de Waal*, *Famine*, S. 65–85.

tivisten hatte, wirft die Frage auf, wie fern das »Distant Suffering« wirklich war, das vermeintlich im Zentrum der Hilfsbemühungen stand.¹⁰⁴

Trotz diesen Spezifika bleibt festzuhalten, dass es sich in keinem der Fälle um qualitativ neue Formen von Verbrechen, Repressionen oder Katastrophen handelte. Der Militärputsch in Griechenland war der erste in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg, aber Militärdiktaturen hatten in Spanien und Portugal die ganze Zeit über bestanden, ohne ähnliche Kampagnen auszulösen. Die Diktaturen in Chile und zuvor schon in Brasilien waren blutiger als alle vorangegangenen, doch hatte Lateinamerika auch in den fünfziger Jahren harsche Militär- und Willkürherrschaften erlebt; Hungersnöte und Bürgerkriege gab es in Afrika bereits vor Biafra; die Repressionen in der Sowjetunion der siebziger Jahre waren erheblich geringer als die im Spätstalinismus und nicht stärker als alle danach; und auch in Südafrika hatte die staatliche Gewalt in den siebziger Jahren kein qualitativ neues Ausmaß erreicht. Diese Ereignisse waren Auslöser. Ausschlaggebend dafür, dass sich an ihnen massive Protestbewegungen kristallisierten, waren ein Bruch in der politischen Wahrnehmung, für den sich der Begriff der »Betroffenheit« einbürgerte, und deren Integration in neue Modelle des politischen Handelns.

Eine Tendenz, die sich dabei bereits in den siebziger Jahren abzeichnete, war die Verbindung von politischem Engagement und expressiven Lebensstilen. *Amnesty*-Mitglieder etwa veranstalteten, meist im Zusammenhang mit Spendensammlungen, Kleinkonzerte, Lesungen und Vortragsreihen, die das Bewusstsein über die politische Situation in fremden Ländern fördern sollten, oder bedienten sich kreativer Einfälle, indem sie etwa Passanten zur Wahl des »verabscheuungswürdigsten Despoten aller Zeiten« aufforderten.¹⁰⁵ *Amnesty*-T-Shirts, -Mützen oder -Buttons ließen sich käuflich erwerben und verbreiteten das Logo der Organisation, wenn auch nicht zwangsläufig das Wissen darum, wofür sie stand. Ihren Höhepunkt erreichten die *lifestyle politics* allerdings erst in den achtziger Jahren, als Menschenrechtsaktivismus und Popkultur eine Synthese eingingen, die sowohl die Zusammensetzung der Bewegung als auch den ihr zugrunde liegenden Politikbegriff nachhaltig änderte. *Amnesty International* veranstaltete 1988 eine Welttournee, die 20 Popkonzerte in 15 Ländern umfasste und an den Fernsehbildschirmen von bis zu einer Milliarde Zuschauern gesehen wurde.¹⁰⁶ Damit folgte die Organisation dem medial versierten und kommerziell einträglichen Modell, das die von Bob Geldof initiierte *Band Aid* mit ihrem Song *Do They Know It's Christmas* und einem anschließenden weltweit übertragenen *Live Aid*-Konzert 1985 im Zusammenhang der Hungerhilfe für Afrika etabliert hatte. Das *Free Mandela*-Konzert im Londoner Wembley-Stadion im Juni 1988, gleichfalls von Hunderten Millionen Fernsehzuschauern verfolgt, gehörte ebenso in diese Reihe, bildete aber nur den Gipfelpunkt einer popmusikalischen Auseinandersetzung mit dem Apartheidssystem, die von Peter Gabriels *Biko* über das Lied *Sun City* der *Artists United Against Apartheid* und die Kontroverse um Paul Simons *Graceland* bis zum klangfrohen *Gimme Hope Jo'anna* [Johannesburg] des Reggaeoppsängers Eddy Grant reichte.¹⁰⁷ Weltstars

104 Vgl. *Luc Boltanski*, *Distant Suffering. Morality, Media and Politics*, Cambridge 1999.

105 Bei einer Wahl in Bloomington, Indiana, im Jahr 1981 führte Hitler die Liste an, gefolgt von Stalin und Pol Pot. Ivan der Schreckliche landete auf Platz vier, vor Hendrik Verwoerd. Vgl. Newsletter, 20.4.1981, in: *Amnesty International of the USA Records*, Center for Human Rights Documentation and Research, Columbia University, New York, record group 4, series 2.2, box 7.

106 Vgl. Board of Directors Meeting, 13.–15.1.1989, in: *Amnesty International of the USA Records*, Center for Human Rights Documentation and Research, Columbia University, New York, record group 1, series 1, box 7.

107 Zu einigen Aspekten der Verbindung von Popkultur und Anti-Apartheid-Aktivismus vgl. *David L. Hostetter*, *Movement Matters. American Apartheid Activism and the Rise of Multicultural Politics*, New York/London 2006, S. 95–122.

wie der britische Sänger Sting, die irische Rockgruppe U2 oder die amerikanische Folk-Liedermacherin Tracy Chapman ließen sich als Aushängeschilder der Fusion von Musik und Menschenrechten einspannen und warben in ihren Konzerten mitunter sogar direkt für bestimmte Organisationen; Aktivisten konnten fortan betroffen sein *und* Musik hören. Eine ähnlich diffuse Verbreitung von Kenntnissen und Stimmungen leisteten oft mit bekannten Schauspielern besetzte Filme wie *Missing* (über Chile, 1982), *Killing Fields* (über Kambodscha, 1984) oder *Cry Freedom* (über Südafrika, 1987), die sich mit noch aktuellen oder jüngst vergangenen Staatsverbrechen befassten und von Aktivisten sozusagen als Bildungsprogramme eingesetzt wurden. Auf diese Weise vollzog sich eine Öffnung des Menschenrechtsaktivismus hin zur Jugendkultur, welche die Bewegung dramatisch verjüngt haben dürfte; kamen etwa in der amerikanischen *Amnesty*-Sektion Anfang der achtziger Jahre zwei Studenten- und Schülergruppen auf fünf ›normale‹ Aktivistengruppen, so betrug das Verhältnis im Jahr 1990 sechs zu eins. Doch wandelte sich damit auch die Politikkonzeption, für die Menschenrechtsaktivismus stand. Menschenrechtssensibilität wurde zu einem integralen Teil alltäglicher Lebensweisen. Die politische Performanz wurde dabei vom düsteren Straßentheater (etwa dem Nachstellen von Foltermethoden) und den ernst-asketischen Kerzenlichtwachen, die das Bild in den sechziger und siebziger Jahren geprägt hatten, auf eine erlebniskulturelle Feier der gemeinsamen Hoffnung verschoben. Der auch zuvor mitunter lockere Zusammenhang zwischen dem Einsatz für Menschenrechte und konkreten politischen Botschaften oder artikulierbaren ideologischen Positionen löste sich dabei noch weiter auf.

Osteuropa: Dissidentenbewegung und KSZE-Prozess

Noch in einer weiteren Hinsicht war *Amnesty International* repräsentativ. Zwar hatte die Organisation bereits in den siebziger Jahren nationale Sektionen in allen Erdteilen, doch blieben die nicht-westlichen fast ausnahmslos schwach.¹⁰⁸ Im Kern ist *Amnesty* immer eine westeuropäisch-nordamerikanische Organisation geblieben, und das obwohl sie seit Mitte der siebziger Jahre kontinuierliche Anstrengungen unternahm, auch außerhalb dieser Regionen Attraktivität zu entfalten. Das verweist auf eine fundamentale Differenz im weltweiten Menschenrechtsaktivismus. Nur im Westen wurde er seit den siebziger Jahren zu einem globalen moralischen Interventionismus, während er überall sonst eine Form des Selbstschutzes war und blieb.¹⁰⁹ Diesen Zusammenhang verdeutlichten am dramatischsten die Vorgänge in Lateinamerika, wo es in den siebziger Jahren zu einem erheblichen und abrupten Aufschwung von Menschenrechtsaktivismus kam. Eine große Rolle spielten dabei Angehörige von Opfern.¹¹⁰ Die *Madres de la Plaza de Mayo* erlangten durch ihren beharrlichen stummen Protest, mit dem sie von der argentinischen Militärregierung nicht mehr forderten als Rechenschaft über ihre ›verschwundenen‹ Kinder, weltweite Berühmtheit. Diese und andere Gruppen trugen entscheidend dazu bei, dass sich in der internationalen Öffentlichkeit Kenntnisse über die Situation in Lateinamerika ver-

108 Am Ende der Dekade war die japanische Sektion die einzige nicht-westliche, die mehr Adoptionsgruppen aufzuweisen hatte als die luxemburgische (nämlich 15). Vgl. Amnesty International: Report and Decisions of the 12th International Council Meeting, 6–9 September 1979, Leuven 1979, in: Amnesty International of the USA Records, Center for Human Rights Documentation and Research, Columbia University, New York, record group 1, series 3, box 1.

109 Dabei entwickelte er sich in Afrika und Asien sehr zögerlich und vor allem seit den neunziger Jahren. Vgl. *Claude E. Welch, Jr.*, The OAU and Human Rights. Regional Promotion of Human Rights, in: *Yassin El-Ayouty* (Hrsg.), The Organization of African Unity after Thirty Years, Westport, CT/London 1994, S. 53–76, hier: S. 69.

110 Vgl. die Hinweise bei *Edward L. Cleary*, The Struggle for Human Rights in Latin America, Westport, CT 1997.

breiteten, nicht zuletzt wegen der Kontakte, die sie zu westlichen NGOs knüpften. Ihrem Zweck nach waren sie indes Selbst- und Nothilfegruppen, die sich angesichts akuter Bedrohung formiert hatten.

Darin war ihnen die Menschenrechtsbewegung in Osteuropa verwandt. Die Vorgeschichte ihrer Entstehung geht bis auf die Transformation der osteuropäischen Diktaturen in post-totalitäre Systeme zurück, die nach dem Tod Stalins begann.¹¹¹ Staatliche Kontrolle und Repression lockerten sich dabei, die Produktion wurde stärker auf Konsum eingestellt und die Gesellschaften sollten kulturell geöffnet werden. Vor diesem Hintergrund begannen Politiker und Intellektuelle der meisten Länder Reformideen zu diskutieren, die eine demokratische Neuorientierung und partielle Liberalisierung des Sozialismus innerhalb des bestehenden Systems anvisierten. Ihren stärksten und, wie sich herausstellen sollte, symbolträchtigsten Ausdruck fanden sie im Prager Frühling 1968.¹¹² Mit dem Liberalisierungsprogramm der Regierung Dubček schien der entscheidende Schritt getan, die Utopie eines »Sozialismus mit menschlichem Antlitz« Wirklichkeit werden zu lassen. Umso tiefer und anhaltender war die Niedergeschlagenheit, als das Prager Experiment von der sowjetischen Armee gewaltsam beendet wurde. Der sowjetische Einmarsch zerstreute die Illusion, das Sowjetsystem habe sich pazifiziert, und läutete eine Phase ein, in der die Repression verschärft, die staatliche Zentralisierung verstärkt und die intellektuellen und künstlerischen Ausdrucksmöglichkeiten beschnitten wurden.

Der osteuropäische Menschenrechtsaktivismus ist als ein Produkt dieser Erfahrung des Scheiterns zu verstehen, der Einsicht in die Unmöglichkeit, das kommunistische System aus sich selbst heraus zu reformieren, und der sicheren Aussicht darauf, dass weitere Wandlungen zu mehr Freiheit ausbleiben würden. Das wurde für die Dissidenten zum Impuls, sich in Zielen und Strategien umzuorientieren. Statt das System zu verändern, ging es ihnen nun darum, wenigstens minimale Freiräume zu sichern und eine humanere Behandlung einzufordern. In einer eigentümlichen Analogie zum westlichen Menschenrechtsaktivismus war der osteuropäische auch ein post-68er Phänomen, das aus einer Desillusionierung wuchs. Auch er bedeutete einen Übergang zu kleineren und konkreteren Zielen, einen »shift from theoretical counter-projects to the practical defense of civil and human rights«.¹¹³

Die Dissidenten verlegten sich auf eine Strategie des »civil obedience« und einen Protest im Modus des »Als Ob«, für den sie sich eines Rechtsdiskurses bedienten: Sie verhielten sich, als hätten sie tatsächlich Rechte, und begannen den Staat zu mahnen, er solle seine eigenen Gesetze einhalten.¹¹⁴ Die sowjetischen Dissidenten bezogen sich dabei zunächst auf die Verfassung der UdSSR und erst später vorwiegend auf Menschenrechte, auf die UN-Pakte und dann vor allem auf die Helsinki-Schlussakte von 1975. Die Entwicklung der Menschenrechtsbewegung war in den einzelnen Ländern unterschiedlich.¹¹⁵ In

111 Vgl. zum Folgenden vor allem *Detlef Pollack/Jan Wielgohs* (Hrsg.), *Dissent and Opposition in Communist Eastern Europe. Origins of Civil Society and Democratic Transition*, Aldershot 2004.

112 Vgl. *Kieran Williams*, *The Prague Spring and its Aftermath. Czechoslovak Politics, 1968–1970*, Cambridge 1997.

113 *Detlef Pollack/Jan Wielgohs*, *Comparative Perspectives on Dissent and Opposition to Communist Rule*, in: *dies.*, *Dissent*, S. 231–266, hier: S. 240.

114 Vgl. *Benjamin Nathans*, *The Dictatorship of Reason. Aleksandr Vol'pin and the Idea of Rights under »Developed Socialism«*, in: *Slavic Review* 66, 2007, S. 631–663. Nathans verwendet den Begriff »civil obedience«, um den grundlegenden Unterschied zur »civil disobedience«-Taktik westlicher Aktivisten zu verdeutlichen.

115 Vgl. zu den Fakten die zeitgenössischen Darstellungen von *Joshua Rubenstein*, *Soviet Dissidents. Their Struggle or Human Rights*, Boston 1980, und der Aktivistin *Ludmilla Alexeyeva*, *Soviet Dissent. Contemporary Movements for National, Religious, and Human Rights*, Middletown, CT, 1985; zur Charta 77: *Markéta Devátá/Jiri Suk/Oldrich Tuma* (Hrsg.), *Charter 77*.

der Sowjetunion setzten die Aktivisten selbst ihren Beginn später mit dem Prozess gegen die Schriftsteller Sinyavski und Daniel im Jahr 1965 an, der öffentliche Bekundungen für Meinungsfreiheit auslöste. Seit 1968 erschien die »Chronik der laufenden Ereignisse«, die Rechtsverstöße der Behörden dokumentierte und öffentlich machte. Im Jahr 1969 entstand die erste explizite Menschenrechtsgruppe, 1971/74 die russische Sektion von *Amnesty International* und 1976 die sogenannte Moskauer Helsinki Gruppe. In Polen und der Tschechoslowakei entwickelte sich der Menschenrechtsprotest tendenziell stärker in den späten siebziger Jahren – als das polnische Komitee für die Verteidigung des Arbeiters (KOR, 1976) und die tschechische Charta 77 gegründet wurden –, in der DDR erst in den frühen achtziger Jahren. In Rumänien, Bulgarien und Ungarn spielte er offenbar eine geringere Rolle. In mancher Hinsicht glichen die Strategien der Aktivisten denen der westlichen Gruppen: Sie protestierten öffentlich und legten in symbolischen Akten Zeugnis des Unrechts ab, sie registrierten und dokumentierten Verbrechen, sie organisierten Briefkampagnen und Petitionen, sie leisteten Häftlingen und ihren Familien Beistand und materielle Unterstützung.

Die transnationalen Effekte der Bewegung beschränkten sich nicht darauf, dass osteuropäische Gruppen Kontakte zu westlichen Menschenrechtsorganisationen herstellten, um ihrem Protest größere Wirksamkeit zu verleihen. Die Formierung einer Dissidentenbewegung war überdies wichtig dafür, dass sich auf der europäischen Linken die Einschätzung des kommunistischen Staatsterrors veränderte und der Menschenrechtsdiskurs Fuß fassen konnte.¹¹⁶ Seit dem Erscheinen von Solschenizyns »Archipel Gulag« Anfang der siebziger Jahre brachen die Wahrnehmungsfiguren auf, die die westliche Linke – letztlich seit der Russischen Revolution – dazu gebracht hatten, kommunistische Gewalt auszublenken oder im Namen eines höheren Ziels, des Aufbaus der sozialistischen Gesellschaft, zu rechtfertigen. Mit dem Dissidenten entstand eine Figur des Opfers, die auch europäische Linke dazu veranlasste, den Blick auf kommunistische Verbrechen zu richten und sie als Menschenrechtsverletzungen zu verstehen.

Der Protest der Dissidenten wurde seit Mitte der siebziger Jahre durch den KSZE-Prozess erheblich unterstützt, eine diplomatische Initiative, die ursprünglich nichts mit ihrer Bewegung zu tun hatte, dieser dann aber in die Hände spielen sollte. Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) war von Beginn an – der Warschauer Pakt unterbreitete den Vorschlag 1969 – stärker ein Projekt der Verbündeten als ihrer Supermächte gewesen.¹¹⁷ Für sie wurde die Konferenzidee ein Mittel, um den bilateralen Entscheidungsprozess zwischen den USA und der Sowjetunion, von dem die Verbündeten auf beiden Seiten Nachteile für sich selbst befürchteten, aufzufangen. Die Supermächte hingegen interessierten sich zunächst weiterhin vor allem für die bilaterale Détente und verstanden die Sicherheitskonferenz als Konzession. Der sowjetische Parteichef Breschnew allerdings erkannte am Anfang der siebziger Jahre die mögliche taktische Bedeutung eines multilateralen Abkommens.

From the Assertion of Human Rights to a Democratic Revolution 1977–89. Proceedings of the Conference to Mark the 30th Anniversary of Charter 77, Prague, 21–23 March 2007, Prag 2008.

116 So die These von *Robert Horvath*, »The Solzhenitsyn Effect«. *East European Dissidents and the Demise of the Revolutionary Privilege*, in: *Human Rights Quarterly* 29, 2007, 879–907.

117 Das Folgende vor allem nach: *Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist* (Hrsg.), *Origins of the European Security System. The Helsinki Process Revisited*, London/New York 2008. Vgl. daneben: *Wilfried von Bredow*, *Der KSZE-Prozess. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts*, Darmstadt 1992; *Sylvia Rohde-Liebenau*, *Menschenrechte und internationaler Wandel. Der Einfluss des KSZE-Menschenrechtsregimes auf den Wandel des internationalen Systems in Europa*, Baden-Baden 1996; *Peter Schlotter*, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkungen einer internationalen Institution*, Frankfurt am Main/New York 1999; *Carla Meneguzzi Rostagni* (Hrsg.), *The Helsinki Process. A Historical Reappraisal*, Padua 2005.

Auf westlicher Seite übernahmen die neun Staaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) die Führung und behaupteten ihre Interessen auch gegen amerikanischen Druck. Sie arbeiteten eine gemeinsame Linie aus, bei der Menschenrechtsbestimmungen einen wichtigen Teil der Verhandlungsziele bildeten. Schließlich erreichten sie, dass die Prinzipien der Menschenrechte und der Selbstbestimmung (Art. 7 und 8 im Korb I) und die Bestimmungen über humanitäre Erleichterungen (Korb III) in die Helsinki-Schlussakte von 1975 eingefügt wurden. Im Gegenzug erkannten sie die Unverletzlichkeit der Grenzen an, auf die die Sowjetunion gedrungen hatte. Die Westeuropäer stellten damit der amerikanischen Politik ihre eigene Konzeption von Entspannung entgegen, die auf die Aushöhlung der staatlichen Kontrolle und damit auf einen langfristigen Wandel des Sowjetsystems setzte.

Über die sowjetischen Motive hingegen lässt sich nur spekulieren, da die wichtigen Dokumente nach wie vor unter Verschluss sind. Im Vordergrund des sowjetischen Kalküls stand, dass in Helsinki die Nachkriegsordnung in einem multilateralen Vertragswerk anerkannt und damit der Zweite Weltkrieg symbolisch abgeschlossen wurde. Darin sahen Zeitgenossen den großen Triumph der Sowjetunion – die sowjetische Propaganda genauso wie die fassungslose westliche Presse und die ernüchterten sowjetischen Dissidenten. Die lange Zeit gängige Sicht, dass die sowjetischen Machthaber nicht wussten, worauf sie sich einließen, und von den Folgewirkungen des KSZE-Prozesses überrascht wurden, ist allerdings vermutlich zu modifizieren.¹¹⁸ Zum einen sahen die sowjetischen Politiker die Risiken, welche die Konzessionen im humanitären Bereich bargen, sehr deutlich. Daher gingen sie parallel zur KSZE scharf gegen die Dissidenten vor und arbeiteten auf der Konferenz darauf hin, die Menschenrechtsbestimmungen zu schwächen. Zum anderen wurden die Verhandlungen von einer Gruppe jüngerer Beamter im Außenministerium vorangetrieben, die später Gorbatschows *perestroika* mittragen sollten. Aus dieser Sicht stellt Helsinki weniger ein Danaergeschenk des Westens dar als einen frühen Erfolg der sowjetischen Reformer.

Die Folgewirkungen der Konferenz bestanden darin, dass die Helsinki-Schlussakte zu einem normativen Maßstab wurde, an dem sowohl osteuropäische als auch westliche Menschenrechtsgruppen – das amerikanische *Helsinki Watch* wurde 1979 gegründet – das Verhalten der kommunistischen Machthaber maßen. Für westliche Menschenrechts-NGOs wurde der Ostblock überhaupt erst in diesen Jahren zu einem Feld, auf dem sie schlagkräftig tätig werden konnten, nachdem er ihnen zuvor jahrzehntelang verschlossen geblieben war. Darüber hinaus erwiesen sich die in Helsinki vereinbarten Folgetreffen (in Belgrad 1977/78, Madrid 1980–1983 und Wien 1986–1989) als eine Plattform, auf der die westlichen Delegierten, oft im Rückgriff auf die Dokumentationen der osteuropäischen Aktivisten, die Sowjetunion und ihre Verbündeten anklagten, die Helsinki-Bestimmungen zu verletzen.¹¹⁹ Die internationale Menschenrechtsdiplomatie wirkte im Fall Helsinkis somit ganz ähnlich wie im Fall der Vereinten Nationen nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie gab Aktivisten einen normativen Referenzpunkt und ein Forum für Denunziationen an die Hand.

Inwiefern die osteuropäische Menschenrechtsbewegung langfristig zum Sturz der kommunistischen Herrschaft beitrug, wird kontrovers eingeschätzt. Am Anfang der achtziger Jahre waren alle Gruppen, mit der prominenten Ausnahme von Charta 77, gewaltsam unterdrückt worden. Vor diesem Hintergrund ist eine Diskontinuitätsthese vertreten worden, die darauf abhebt, dass die Proteste der späten achtziger Jahre von einer neuen Aktivistengeneration getragen und die Reformprozesse von Politikern eingeleitet wurden,

118 Das Folgende nach *Marie-Pierre Rey*, *The USSR and the Helsinki Process, 1969–1975. Optimism, Doubt, or Defiance?*, in: *Wenger/Mastny/Nuenlist* u. a., *Origins*, S. 65–82.

119 Vgl. *William Korey*, *The Promises We Keep. Human Rights, the Helsinki Process and American Foreign Policy*, New York 1993.

die in keiner Verbindung mit der Menschenrechtsbewegung gestanden hätten.¹²⁰ Daniel C. Thomas dagegen hat eine indirekte Verbindung zwischen der Anerkennung von Menschenrechtsnormen und der Unterminierung des kommunistischen Herrschaftssystems postuliert. »The expansion of civil society under the banner of human rights«, so seine Schlussfolgerung, »the corrosive effects of dissent on the legitimacy and self-confidence of the party-state, and Western governments' insistence on linking diplomatic relations to implementation of human rights norms convinced a growing number of Communist elites of the necessity of political (rather than purely economic) reform.«¹²¹ Die Belege gerade für diese Einsicht bleibt Thomas allerdings schuldig, und die genaue Bedeutung, die Menschenrechtskritik als Reformimpuls hatte, bleibt unklar. Etwas stärker zurückgenommen ist demgegenüber die These, die Dissidenten hätten den politischen Möglichkeitsraum erweitert, indem sie ein Beispiel setzten: »It mattered because it happened.«¹²² Dadurch, dass sie Regeln überschritten und Kenntnisse verbreiteten, führten die Aktivisten demzufolge neue Vorstellungen von Recht und Demokratie in den Diskurs ein, die auch nicht dadurch verschwanden, dass sie später verhaftet wurden. Diese Sicht scheint ebenso plausibel wie sie schwierig zu messen ist.

Menschenrechte als Regierungspolitik: Die USA unter Carter

Dass der amerikanische Präsident Jimmy Carter Menschenrechte zu einem zentralen Anliegen seines außenpolitischen Programms machte, bedeutete einen weiteren folgenreichen Neuaufbruch der siebziger Jahre. Schon zeitgenössisch wurde das Bekenntnis zur Aufrechterhaltung menschenrechtlicher Prinzipien weltweit als Signatur seiner Präsidentschaft verstanden und bildete die Linie, an der sich seine Anhänger und Kritiker schieden. Bis heute misst die historische Literatur Carters Außenpolitik daran, inwiefern es ihm gelang, seine Absichtserklärungen in die Tat umzusetzen.

Der Kontext, in dem Menschenrechte, weltweit zum ersten Mal, ein signifikantes Ziel der Regierungspolitik wurden, waren die politischen und mentalen Verwerfungen der Vietnam-Ära. Der Vietnamkrieg bedeutete den tiefsten Bruch der amerikanischen Nachkriegsgeschichte, dessen Nachwehen bis zum Ende des Kalten Kriegs spürbar bleiben sollten. Er erschütterte die in der politischen Elite und in weiten Teilen der Bevölkerung vorherrschende Überzeugung, die US-Regierung sei dazu berufen, die demokratische Sache in der Welt gegen die Gefahren des kommunistischen Machtwahns anzuführen. Im Ende des »postwar consensus« (William H. Chafe) hatten sowohl Carter als auch Ronald Reagan ihren Ausgangspunkt, wenn sie auch gegensätzliche Programme daraus ableiteten. Und beide hatten es dabei mit einer fundamental gewandelten, kritischen und misstrauischen Öffentlichkeit zu tun – in den Massenmedien, in zivilgesellschaftlichen Organisationsformen und nicht zuletzt im Kongress –, die in ihrer Genese auf den Anti-Vietnam-Protest zurückging.

Am Anfang der siebziger Jahre erschien das Handeln der Regierung Nixon-Kissinger als Inbegriff einer an keinerlei ethische Erwägungen gebundenen Realpolitik und war durch den bis in die liberale Mitte hinein getragenen Anti-Kriegs-Protest nachhaltig dis-

120 Vgl. dazu zeitgenössisch *Alexeyeva*, Dissent; aus der Literatur *Pollack/Wielgohs*, Perspectives.

121 *Daniel C. Thomas*, The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism, Princeton/Oxford 2001, Zitat S. 221.

122 So *Robert Horvath*, The Legacy of Soviet Dissent. Dissidents, Democratization and Radical Nationalism in Russia, London/New York 2005, Zitat S. 1. Er verweist zudem darauf, dass ehemalige Dissidenten während und nach der *perestroika* eine wichtige Rolle bei der Begründung post-sowjetischer, demokratischer Institutionen spielten.

kreditiert.¹²³ Ihr moralischer Bankrott nahm noch größere Ausmaße an, als 1973 die Enthüllungen im Watergate-Skandal begannen und 1975/76 die geheimen CIA-Operationen zum Sturz der Allende-Regierung in Chile ans Tageslicht kamen. Die Neuentdeckung von Menschenrechten in der amerikanischen Politik begann im Zuge der Gegenbewegung zur Politik Nixons, die sich in diesen Jahren im Kongress bildete. Vom Vietnam-Protest geprägte Abgeordnete wie Frank Church und Donald Fraser machten es zu ihrem Anliegen, Legitimität und Moralität in den Außenbeziehungen zurückzugewinnen und das Ansehen der USA in der Welt wiederherzustellen. Dafür brachen sie mit den bisherigen Prämissen der amerikanischen Politik im Kalten Krieg: mit dem Gedanken des nationalen Sicherheitsstaats und der *imperial presidency*, mit Domino-Theorien und *containment* um jeden Preis.¹²⁴ Ihre politische Strategie bestand darin, das außenpolitische Handeln der Regierung an nachvollziehbare Regeln zu binden, und Menschenrechtsnormen dienten ihnen dabei als ein Vehikel. Ihre Initiative schlug sich schließlich in drei Gesetzeszusätzen nieder, die der Kongress zwischen Dezember 1974 und Juli 1976 verabschiedete. Die Zusätze banden die Vergabe von Militärhilfe, von Wirtschaftshilfe und von Krediten im Rahmen internationaler Finanzinstitutionen daran, dass in den Empfängerländern Menschenrechtsnormen eingehalten würden. Sie stellten die weltweit erste nationale Menschenrechtsgesetzgebung für das auswärtige Regierungshandeln dar.

Die außenpolitische Neuorientierung Carters war Teil desselben Impulses. Sie war eine Konsequenz aus dem nachhaltigen Verlust amerikanischer Glaubwürdigkeit und der beschädigten internationalen Reputation. Carter reagierte darauf, indem er in der internationalen Arena eine Richtung einzuschlagen versuchte, die von den Auswüchsen der Machtpolitik im Zeichen der Systemkonfrontation weg- und zu den vermeintlich besten Werten der amerikanischen Tradition zurückführte: zum Verzicht auf gewaltsame Intervention und geheime Operationen, zur Distanzierung von autoritären Verbündeten und zur Ausrichtung an demokratischen Idealen. Das waren die Grundthemen von Carters Wahlkampf gewesen. Den Menschenrechtsbegriff hatte er dabei eher spät aufgenommen, ihn dann allerdings zum Angelpunkt seiner Rhetorik der Erneuerung gemacht – bis hin zu dem Bekenntnis in seiner Vereidigungsansprache, »our commitment to human rights must be absolute«.

Dass die Umsetzung dieses Programms inkonsistent, sprunghaft und uneinheitlich ausfiel, war der Kern der Kritik von Carters zeitgenössischen politischen Gegnern, die darin den Ausdruck eines naiven Idealismus sahen. Bis heute ist dies die überwiegende Mehrheitsmeinung in der historischen Literatur geblieben – wenn die Inkonssequenzen auch zumeist stärker festgestellt als untersucht werden.¹²⁵ Da einschlägige Aktenbestände erst

123 Zum Antikriegsprotest und zur innenpolitischen Debatte vgl. *Charles DeBenedetti*, *An American Ordeal. The Antiwar Movement of the Vietnam Era*, Syracuse, NY 1990; *Tom Wells*, *The War Within. America's Battle over Vietnam*, Berkeley 1994; *David W. Levy*, *Debate Over Vietnam*, Baltimore 1995; *Rhodri Jeffreys-Jones*, *Peace Now! American Society and the Ending of the Vietnam War*, New Haven/London 1999.

124 Vgl. *David F. Schmitz*, *The United States and Right-Wing Dictatorships, 1965–1989*, Cambridge 2006, S. 112–142.

125 Vgl. *Joshua Muravchik*, *The Uncertain Crusade. Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy*, Lanham 1986; *Gaddis Smith*, *Morality, Reason and Power. American Diplomacy in the Carter Years*, New York 1986; *Erwin C. Hargrove*, *Jimmy Carter as President. Leadership and the Politics of the Public Good*, Baton Rouge 1988; *Herbert D. Rosenbaum/Alexej Ugrinsky* (Hrsg.), *Jimmy Carter. Foreign Policy and Post-Presidential Years*, Westport, CT/London 1994; *Tony Smith*, *America's Mission. The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the 20th Century*, Princeton 1994; *David Skidmore*, *Reversing Course. Carter's Foreign Policy, Domestic Politics, and the Failure of Reform*, Nashville/London 1996; *Douglas Brinkley*, *The Rising Stock of Jimmy Carter. The »Hands on« Diplomacy of Our Thirty-Ninth President*, in: *Diplomatic History* 20, 1996, S. 505–529; *William Stueck*, *Placing Jimmy Carter's Foreign Policy*, in: *Gary M. Fink/Hugh Davis Graham* (Hrsg.),

seit wenigen Jahren zugänglich sind, ist die Debatte wohl eher kurz davor, neu geführt als beiseite gelegt zu werden. So ist erst jüngst auf der Basis neu freigegebener Dokumente plausibel argumentiert worden, dass sich die Carter-Regierung von vornherein der Probleme bewusst war, die der Menschenrechtsansatz bringen konnte – nämlich eben den Vorwurf der Inkonsequenz wie auch enttäuschte Hoffnungen –, und dass die Regierung nie einen uniformen Ansatz im Sinn hatte, sondern ein Vorgehen von Fall zu Fall.¹²⁶

Die implizite Vorstellung, die US-Regierung hätte Menschenrechtsnormen »konsequent«, also in jeder Situation als oberste Priorität, geltend machen können, die zuweilen auf beiden Seiten der Debatte aufscheint, ist sicherlich unrealistisch. Beim gegenwärtigen Wissensstand scheint es aber darüber hinaus so, als hätten menschenrechtliche Erwägungen für die Carter-Regierung in zahlreichen wichtigen Situationen hinter strategischen und Sicherheitsinteressen zurückgestanden. So konfrontierte sie einerseits die Militärregime in Chile und Argentinien mit unnachgiebiger Kritik. Gegenüber dem Oberhaupt der chilenischen Junta, Augusto Pinochet, beharrte sie auf einem klaren Forderungskatalog, der einen Zeitplan für die Rückkehr zur Demokratie, die Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit und Auskünfte über politische Gefangene einschloss. Shah Reza Pahlavi im Iran hingegen, geostrategisch zentral als Verbündeter im Nahen Osten, wurde zwar in der finalen Krise seines Regimes nicht militärisch unterstützt, zuvor aber auch nicht entschlossen unter Druck gesetzt.¹²⁷ Vor diesem Hintergrund wäre es von besonderem Interesse, die Politik der Carter-Regierung gegenüber strategisch wichtigen Alliierten wie den Philippinen, Südkorea, Zaire oder Indonesien näher zu untersuchen.

Zudem bleibt weiterhin zu diskutieren, ob und inwiefern sich die amerikanische Politik ab 1979 wandelte, als die Regime im Iran und in Nicaragua stürzten und die Sowjetunion in Afghanistan einmarschierte, so dass sich das weltpolitische Koordinatensystem aus der Sicht der Regierung dramatisch veränderte. Die Carter-Regierung intervenierte nicht, um den nicaraguanischen Diktator Somoza zu stützen oder durch einen anderen Herrscher zu ersetzen. Gleichzeitig weichte sie aber ihre Linie gegenüber der Militärregierung in El Salvador auf und unterstützte eine vermeintlich moderate und reformorientierte Gruppe von Militärs gegen die linke Guerrillabewegung.¹²⁸

Schließlich muss die Frage der Wirkungen von Carters Menschenrechtspolitik über die bilateralen Beziehungen hinaus ausgeweitet werden. Zum einen beförderte sie die Politik anderer Akteure. Carter stützte eine Reihe von Initiativen in den Vereinten Nationen und der OAS, NGOs hatten leichteren Zugang zur Regierung, und der Menschenrechtsbegriff wurde durch die Rhetorik des amerikanischen Präsidenten weltweit popularisiert. Zum anderen blieben Menschenrechte auch nach Carter insofern ein Thema der amerikani-

The Carter Presidency. Policy Choices in the Post-New Deal Era, Lawrence, Kansas 1998, S. 244–266; *Andrew J. DeRoche*, »Standing Firm for Principles«. Jimmy Carter and Zimbabwe, in: *Diplomatic History* 23, 1999, S. 657–685; *Robert A. Strong*, Working in the World. Jimmy Carter and the Making of American Foreign Policy, Baton Rouge 2000; *Burton I. Kaufman/Scott Kaufman*, The Presidency of James Earl Carter Jr., Lawrence 2006. Als neuere Überblicke über Carters Menschenrechtspolitik vgl. *Kathryn Sikkink*, Mixed Signals. U.S. Human Rights Policy and Latin America, Ithaca/London 2004, S. 48–180; *Hauke Hartmann*, Die Menschenrechtspolitik unter Präsident Carter. Moralische Ansprüche, strategische Interessen und der Fall El Salvador, Frankfurt am Main/New York 2004, S. 9–172; *Schmitz*, States, S. 112–240.

126 Vgl. *David F. Schmitz/Vanessa Walker*, Jimmy Carter and the Foreign Policy of Human Rights. The Development of a Post-Cold War Foreign Policy, in: *Diplomatic History* 28, 2004, S. 113–143; *Schmitz*, States.

127 Vgl. dazu *Lars Schoultz*, Human Rights and United States Policy toward Latin America, Princeton 1981; *Paul E. Sigmund*, The United States and Democracy in Chile, Baltimore/London 1993; *Schmitz*, States, S. 166–171.

128 Vgl. *Hartmann*, Menschenrechtspolitik.

schen Politik, als sich die Reagan-Regierung mit seinem politischen Ansatz, der von ihm geschaffenen Bürokratie und der erstarkten Menschenrechts-*community* auseinanderzusetzen hatte. Reagans Antwort war eine Reinterpretation des Menschenrechtsdiskurses, die sich in Kreisen neokonservativer Intellektueller bereits unter Carter vorbereitet hatte.¹²⁹ Der Begriff der Menschenrechte wurde unter Demokratie und Freiheit subsumiert, die der neuen Deutung zufolge vor allem vom Kommunismus bedroht waren. Ihn brandmarkte Reagan nunmehr als den größten Menschenrechtsverletzer der Gegenwart. Die Regierung unterschied zwischen totalitären (das hieß kommunistischen) und autoritären (das hieß rechten) Regimen und begründete ihre Unterstützung für letztere mit dem Argument, sie könnten sich zur Demokratie weiterentwickeln. Schließlich plädierte die Reagan-Regierung dafür, nicht nur die Menschenrechtsverletzungen von Staaten, sondern auch die von Terror- und Widerstandsgruppen zu sanktionieren, was sich de facto auf linke Guerrillabewegungen bezog.

Die Umdeutungen der Reagan-Regierung markieren die konservative Reaktion auf die neue Hegemonie des liberalen Menschenrechtsdiskurses, und den Folgen, die diese Wendung für die Idee der Menschenrechte hatte, wäre näher nachzugehen. In der politischen Praxis lief sie auf eine Wiederbelebung des *containment* hinaus: Reagan legte eine harsche antikommunistische Rhetorik an den Tag und verbündete sich mit rechten Regimen und Militärdiktaturen. Die übergreifende Konstellation hatte sich allerdings gegenüber dem frühen Kalten Krieg gewandelt. Vor allem in seiner zweiten Amtszeit unterstützte Reagan demokratische Bewegungen, wo sie sich bildeten, gegen rechte Diktaturen, wenn auch primär mit dem Ziel, einen Pendelschwung zur Linken zu verhindern. In diesem Sinne übte er in den späteren achtziger Jahren Druck auf die befreundeten Regime in Chile, den Philippinen und Südkorea aus. Zudem sah sich die Reagan-Regierung nun beträchtlichem öffentlichem Protest und einer zum Teil erheblichen Kritik im Kongress gegenüber, die in einzelnen Fällen, wie in Südafrika und den Philippinen, dazu beitrug, die amerikanische Unterstützung für rechte Diktatoren einzudämmen. Wie andere zivilgesellschaftliche Organisationen auch, blühten Menschenrechtsorganisationen in den achtziger Jahren auf, wenn auch in unterschiedlicher Weise. Während *Amnesty International USA* für viele zum Refugium der liberalen Politik wurde und die größte Expansion seiner Geschichte erlebte, versuchte *Helsinki Watch*, die Reagan-Regierung bei ihrem antikommunistischen Wort zu nehmen und sie für ihre Menschenrechtspolitik in Osteuropa einzuspannen.¹³⁰

Viel weniger ist bislang darüber bekannt, welche Bedeutung Menschenrechte in den siebziger und achtziger Jahren in der Politik anderer Staaten erhielten. Die Anzeichen deuten darauf hin, dass ihr rhetorischer und institutioneller Stellenwert auch in anderen westlichen Ländern zunahm.¹³¹ Eine Reihe von Regierungen veröffentlichte nun Weißbücher oder Positionspapiere, in denen sie sich grundsätzlich zu Menschenrechten bekannten und ihre Haltung definierten.¹³² Zudem richteten westeuropäische Staaten seit den

129 Vgl. die einflussreichen Aufsätze von Jeane J. Kirkpatrick, später UN-Botschafterin unter Reagan, gesammelt in: *Jeane J. Kirkpatrick, Dictatorships and Double Standards. Rationalism and Reason in Politics*, New York 1982.

130 Vgl. bislang vor allem die autobiografischen Darstellungen von *Aryeh Neier*, des Mitbegründers von Human Rights Watch: *Taking Liberties. Four Decades in the Struggle for Rights*, New York 2003, S. 147–286, und *Jeri Laber*, *The Courage of Strangers. Coming of Age with the Human Rights Movement*, New York 2002.

131 Für einige grundlegende Daten siehe *David P. Forsythe* (Hrsg.), *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, Tokio 2000.

132 Vgl. *British Policy towards the UN*, 1978; *Norway and the International Protection of Human Rights*, White Paper, Storting report no. 93, Oslo 1976–1977; und das niederländische Dokument »Human Rights and Foreign Policy«, 1979.

achtziger Jahren erste Menschenrechtsinstitutionen auf Parlaments- oder Regierungsebene ein, wie Menschenrechtsexperten oder Beratungsgremien.¹³³ Wenn die Motive und Kontexte dieses Prozesses auch erst noch näher zu erforschen sind, so liegt es doch nahe anzunehmen, dass westliche Regierungen ein Interesse hatten, sich der neuen internationalen Sprache als einer Quelle der politischen Legitimität zu bedienen. Die nationalen Ausprägungen dürften indes recht verschieden gewesen sein und vom unterschiedlichen Gewicht in der internationalen Arena und den andersartigen historischen Belastungen (wie Kolonialismus oder NS-Herrschaft) abgehängt haben. Besondere Aufmerksamkeit verdienen in diesem Zusammenhang »kleine« westliche Staaten wie die skandinavischen, die Niederlande und Kanada, die sich in ihrer außenpolitischen Rhetorik besonders stark mit menschenrechtlichen Anliegen identifizierten. Im Rahmen internationaler Organisationen wie auch im KSZE-Prozess wirkten sie mit vergleichsweise hoher Energie auf die Festschreibung von Menschenrechtsnormen hin. Sie fanden hier ein Feld, auf dem sie sich international profilieren und eine eigenständige Außenpolitik formen konnten. In der Praxis sollten sie sich indes mit den gleichen Schwierigkeiten konfrontiert sehen, ihre Prinzipien konsequent umzusetzen, wie die ungleich mächtigere Carter-Regierung.¹³⁴

Die internationale Konjunktur der Menschenrechte, die in den siebziger Jahren begann, hatte nicht eine einzige Ursache. Sie reagierte auf weit auseinander liegende historische Erfahrungen und fand in denkbar verschiedenen politischen Kontexten statt. Gleichwohl lassen sich in der »Menschenrechtsrevolution« einige transnationale Muster erkennen. Überall war die Hinwendung zu Menschenrechten das Produkt einer politischen Desillusionierung. Den verschiedenen Akteuren – westlichen und osteuropäischen Aktivisten, der Carter-Regierung und den europäischen Ländern im KSZE-Prozess – war gemeinsam, dass sie auf das Scheitern älterer, lange eingewurzelter Politikmodelle reagierten, die sie durch neue zu ersetzen versuchten.

Die Politikformen, die überwunden werden sollten, waren eng mit der Konstellation des Kalten Kriegs verbunden. In den Berufungen auf die Menschenrechtsidee in den siebziger Jahren wurden Absagen an machtpolitischen Zynismus, ideologische Konfrontation, die falsche Vorstellung von Entspannung und die Verengung auf ein binäres Freund-Feind-Schema formuliert. Menschenrechte wurden in diesem Zusammenhang zu einer Sprache der politischen Erneuerung. Sie propagierte eine neue universelle Moralität, die alte Lagergrenzen transzendieren und Staaten und Menschen weltweit an denselben Maßstäben messen sollte. Sie visierte eine Politik des Unpolitischen an; das war das Selbstverständnis, das allem privaten Menschenrechtsaktivismus gemeinsam war, ob es sich um *Amnesty International*, die osteuropäischen Dissidenten oder die lateinamerikanischen Selbsthilfegruppen handelte. Schließlich begründete sie einen neuen Interventionismus, da nunmehr wenigstens dem Anspruch nach das Leiden von Menschen weltweit zum Grund für politische Einmischung werden konnte. Vieles von dieser neuen Sprache verdankte sich der Globalisierung des politischen Bewusstseins, die dem neuen Menschenrechtsbewusstsein vorausging und sich gleichzeitig auch in anderen Bereichen vollzog, im Umwelt-

133 Frankreich etwa reaktivierte 1984 die »Commission nationale consultative des droits de l'homme«. Der deutsche Bundestag erweiterte 1987 die Zuständigkeit des Unterausschusses für humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses um das Thema Menschenrechte. Vgl. *Silke Voß*, *Parlamentarische Menschenrechtspolitik. Die Behandlung internationaler Menschenrechtsfragen im Deutschen Bundestag unter besonderer Berücksichtigung des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (1972–1998)*, Düsseldorf 2000.

134 Vgl. die Diskussion in der Politikwissenschaft: *Jan Egeland*, *Human Rights – Ineffective Big States, Potent Small States*, in: *Journal of Peace Research* 21, 1984, S. 207–213; *David Gillies*, *Between Principle and Practice. Human Rights in North-South Relations*, Montreal/Quebec 1996.

denken, in der Bevölkerungspolitik oder in der Dritte-Welt-Bewegung. Mit alledem zeigte die Konjunktur der Menschenrechtsidee einen tieferen Konstellationswandel an, der sich in der internationalen Politik der Epoche vollzog.

Politik der Menschenrechte: Die Kampagnen der siebziger und achtziger Jahre

Als Folge der neuen Bedeutung, die Menschenrechte für das Handeln von Nichtregierungsorganisationen und Staaten und damit in der Folge auch supranationaler Organisationen gewannen, entfalteten sich in den siebziger und achtziger Jahren größere politische Kampagnen gegen Unrechtsregime und repressive Praktiken. Besonders starke Resonanz hatten diejenigen gegen die Pinochet-Diktatur in Chile, die Militärregierung in Argentinien und das Apartheid-Regime in Südafrika sowie die Bemühungen zugunsten sowjetischer Dissidenten und ausreisewilliger sowjetischer Juden. Breite Unterstützung fanden zudem *Amnesty Internationals* Kampagnen gegen Folter und das sogenannte Verschwindenlassen.

Gleichzeitig sahen diese Jahre staatliche Verbrechen größten Ausmaßes, die wesentlich weniger Aufsehen erregten und, wenn es auch in praktisch allen Fällen wenigstens die eine oder andere politische Gruppe gab, die sich um Hilfe bemühte, keine ähnlich energischen politischen Aktionen nach sich zogen. Dazu gehörten die Massenmorde unter Idi Amin in Uganda zwischen 1971 und 1979, die Terrorherrschaft Macías Nguemas in Äquatorial-Guinea zwischen 1969 und 1979, der Massenmord an Hutu in Burundi 1972, die Repressionen der sozialistischen Regierung in Äthiopien nach 1974, der Genozid in Kambodscha 1975 bis 1979, der indonesische Massenmord in Ost-Timor im Gefolge der Invasion von 1975 sowie die Verbrechen in China und Nordkorea. Die großen Menschenrechtskampagnen bildeten das Komplement von Nicht-Kampagnen, und es war ein komplexes Geflecht von Faktoren, das darüber entschied, ob ein Staatsverbrechen zum Objekt einer entschlossenen Menschenrechtspolitik wurde.

Das illustriert das Beispiel der internationalen Maßnahmen gegen die Diktatur Augusto Pinochets, die eine der längsten und wegen der Vielzahl der beteiligten Akteure kraftvollsten Kampagnen auslösten, die jemals unternommen wurden.¹³⁵ Wesentlich dafür war, dass sich Chile effektiv isolieren ließ. Alle Länderblöcke entzogen dem Land ihre Unterstützung, wenn auch aus unterschiedlichen Motiven: Die westlichen Länder konnten aus humanitären Gründen auf Distanz gehen, da Chile für sie keine geostrategische Bedeutung besaß – die Ausnahme bildeten die USA unter Nixon, mit dessen Kurs Carter dann aber brach. Afrikanische und asiatische Staaten denunzierten die Militärjunta, da Chile unter Allende ein zugkräftiges Mitglied der Blockfreien-Bewegung gewesen war. Die kommunistischen Länder Osteuropas schließlich handelten ebenfalls aus »Solidarität« mit Allende und nutzten die Möglichkeit, den »faschistischen Imperialismus« in seiner aktuellen Gestalt zu brandmarken. Dieses Kräfteparallelogramm bewirkte über bilaterale Sanktionen hinaus, dass die Vereinten Nationen ungewohnt entschlossen gegen die Verbrechen der Diktatur vorgehen, indem sie neue Verfahren einführten, wie Vorortuntersuchungen und Sonderberichterstatte.

Zudem formierte sich eine transnationale Bewegung, die in öffentlichen Protestaktionen ihr Mitgefühl mit den Opfern bekundete und das Regime öffentlich zu diskreditieren versuchte. Der Symbolwert von Allendes Sturz trug seinen Teil dazu bei und sorgte vor allem dafür, dass die Kampagne gegen Chile auch zu einer Sache der westlichen Linken wurde, die in Pinochet das Wiedererstehen des Faschismus und den amerikanischen »Imperialismus« bekämpfte. Die Klarheit der Unterdrückungsverhältnisse machte das Ge-

135 Vgl. dazu ausführlicher: Jan Eckel, »Under a Magnifying Glass«. The International Human Rights Campaign Against Chile in the 1970s, in: Hoffmann, Rights.

schehen in Chile zu einem Menschenrechtsfall *par excellence*, da die Militärs als eindeutig schuldig, ihre Opfer als eindeutig unschuldig erschienen.

Die weltweite Mobilisierung wurde aber vor allem auch dadurch möglich, dass Regierungen und Öffentlichkeit stets außerordentlich gut informiert waren. Der Putsch im September 1973 wurde gewissermaßen live berichtet, und auch in der Folge blieb Chile ein weitgehend offenes Land. Berichte von Menschenrechtsorganisationen konnten daher ein detailliertes Bild der Repressionen zeichnen. Die Tatsache, dass eine beträchtliche Zahl von Beobachtern einreisen konnte, verweist schließlich darauf, dass das Militärregime taktische Fehler beging, mit denen es sich selbst in die Enge trieb. Über die gesamten rund 15 Jahre der Auseinandersetzungen sah sich die chilenische Junta gezwungen, zu laviieren. Da sie Chile als integralen Teil des Westens verstand, fiel es ihr schwer, sich dem Menschenrechtsdiskurs völlig zu entziehen, und war es ihr ganz und gar unmöglich, sich politisch und wirtschaftlich von der Außenwelt abzuschließen. Auf diese Weise blieb sie bis zu einem bestimmten Grad für politischen Druck empfänglich.

Dass die genannten Faktoren – die internationale staatliche Interessenkonstellation, transnationaler Aktivismus, die Informationslage und das Verhalten des angegriffenen Regimes – maßgeblich dafür waren, ob sich Kampagnen herausbildeten und wie sie verliefen, bestätigt der andere Verlauf im Fall Südafrikas.¹³⁶ Hier bildete sich ein privater Aktivismus am frühesten heraus, nämlich bereits Anfang der fünfziger Jahre, und hielt am längsten an, nämlich bis zum Regimesturz in den neunziger Jahren. Dazwischen lag kein kontinuierliches Anschwellen, sondern ein Auf und Ab. Einen ersten Höhepunkt erlebte die Anti-Apartheid-Bewegung Anfang der sechziger Jahre nach dem Massaker von Sharpeville, einen weiteren in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre, als eine Reihe von Ereignissen Südafrika wieder ins Bewusstsein gehoben hatten, darunter das Massaker in Soweto 1976 und der Mord an dem schwarzen Aktivisten Steve Biko 1977. Zu einer eigentlichen Massenbewegung mit nennenswerter Schlagkraft entwickelte sich der Protest allerdings erst in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, vor dem Hintergrund der (neuen) politischen Eskalation in Südafrika. Auch im Fall der Apartheid ließ sich internationaler Protest mobilisieren, weil die Massenmedien berichten und Aktivisten inner- und außerhalb des Landes funktionierende Kommunikationsnetze aufbauen konnten. Wiederum handelte es sich zudem um einen ›übersichtlichen‹ Konflikt, bei dem Täter und Opfer deutlich identifizierbar erschienen. Schließlich konnte sich das Engagement mit verschiedenen Anliegen verbinden: mit Kolonialismuskritik, der Kritik an der Diskriminierung von Schwarzen im eigenen Land (was für afroamerikanische Aktivisten unter Reagan wichtig wurde), mit Kapitalismuskritik, die sich in der *disinvestment*-Bewegung äußerte, und mit einem Dritte-Welt-Bewusstsein.

136 Vgl. *Thomas Borstelmann*, *Apartheid's Reluctant Uncle. The United States and Southern Africa in the Early Cold War*, New York/Oxford 1993; *Christopher Coker*, *The United States and South Africa, 1968–1985. Constructive Engagement and Its Critics*, Durham 1986; *Donald R. Culverson*, *The Politics of the Anti-Apartheid Movement in the United States, 1969–1986*, in: *Political Science Quarterly* 111, 1996, S. 127–149; *Roger Fieldhouse*, *Anti-Apartheid. A History of the Movement in Britain. A Study in Pressure Group Politics*, London 2005; *Audie Klotz*, *Norms in International Relations. The Struggle Against Apartheid*, Ithaca/London 1995; *Janice Love*, *The US Anti-Apartheid Movement. Local Activism in Global Politics*, New York 1985; *Robert Kinloch Massie*, *Loosing the Bonds. The United States and South Africa in the Apartheid Years*, New York 1997; *Steven Metz*, *The Anti-Apartheid Movement and the Populist Instinct in American Politics*, in: *Political Science Quarterly* 101, 1986, S. 379–395; *A.M. Thomas*, *The American Predicament. Apartheid and United States Foreign Policy*, Aldershot 1997; *Hakan Thörn*, *Anti-Apartheid and the Emergence of a Global Civil Society*, Basingstoke 2006; *C. William Walldorf, Jr.*, *Just Politics. Human Rights and the Foreign Policy of Great Powers*, Ithaca/London 2008, S. 112–143.

Dennoch zeitigte die Kampagne bei den südafrikanischen Regierungen bis in die achtziger Jahre hinein kaum Resultate. Zwar wurde Südafrika in den Vereinten Nationen über Jahrzehnte hinweg stigmatisiert – mit der osteuropäisch-afrikanisch-asiatischen Mehrheit und oft gegen die Stimmen westlicher Staaten – und 1977 sogar ein verpflichtendes Waffenembargo verhängt. Entscheidend war aber, dass Südafrikas wichtigste Partner, die USA und Großbritannien, nicht zu wirksamen Maßnahmen bereit waren. Sie sahen in Südafrika aus mehreren Gründen einen zentralen Alliierten: als antikommunistische Bastion in Afrika, als wichtigen Wirtschaftspartner, als Lieferant von Uranerz und als Beschützer der Ölrouen aus dem Nahen Osten. Diese Haltung änderte sich erst in den späten achtziger Jahren, unter massivem innenpolitischem Druck, und stärker in den USA als in Großbritannien. Die Opposition in den USA war auch deshalb stark angewachsen, weil die Anti-Apartheid-Politik nun zu einem bedeutsamen Terrain wurde, auf dem innenpolitische Kritiker ihre Unzufriedenheit mit der konservativen Regierung bekundeten.¹³⁷ Gleichzeitig sank im Zuge der neuen Entspannung mit der Sowjetunion unter Gorbatschow der Wert Südafrikas als Bündnispartner.

Schließlich immunisierte sich das Apartheid-Regime in hohem Maße gegen internationalen Druck. Es nahm seine Rolle als Paria der internationalen Staatenwelt trotzig an und entwickelte eine Wagenburgmentalität, vor deren Hintergrund äußere Kritik den Glauben an die Richtigkeit des Kurses nur bestätigte. Zum Teil versuchte das Regime, zusammen mit Chile, Israel und Taiwan eine Koalition der Ausgestoßenen zu formieren. Auch ein Fall von unbeabsichtigten Folgen war es, dass Pretoria auf die Waffensanktionen mit dem Aufbau einer heimischen Waffenindustrie reagierte, die zu den stärksten der Welt gehören sollte. Ihren emblematischen Ausdruck fand die südafrikanische Unnachgiebigkeit in Pieter Willem Bothas »Rubikon-Rede« von 1985, die in der Erwartung, der Staatspräsident werde angesichts der internationalen Kritik radikale Reformen ankündigen, weltweit im Fernsehen übertragen wurde. Botha aber schlug die andere Richtung ein und verkündete, er werde die »road to abdication and suicide« nicht beschreiten.

Anders als in diesen beiden Fällen blieben energische Anstrengungen, den Massenmord in Kambodscha, einen der größten des 20. Jahrhunderts, zu stoppen, aus.¹³⁸ Eine ungünstige Voraussetzung war die Kombination aus minimalen Kenntnissen und einem Maximum an Desinformation. Nachdem die Roten Khmer das Land im Anschluss an die Machtergreifung buchstäblich von der Außenwelt abgeschnitten hatten, gab es keinen einzigen Journalisten, der aus dem Land hätte berichten können. Zudem begann nun ein groteskes Verwirrspiel: Die Ford-Regierung sprach von Massakern, was deren Existenz für die regierungskritisch gesinnte amerikanische Öffentlichkeit gerade unglaublich machte, die in den Äußerungen dieselbe Lügentaktik vermutete, die aus Vietnam nur zu bekannt war. Zudem gaben die Roten Khmer begrenzte politische Säuberungen zu und täuschten damit über das wahre Ausmaß der Morde umso wirksamer hinweg. Zwar erschienen von Beginn an auch Berichte über massenhafte Gewalt, doch waren sie nicht zahlreich, und andere Informationen widersprachen ihnen. *Amnesty International* und die *International*

137 Das manifestierte sich vor allem darin, dass der Kongress 1986 Reagans Veto gegen den »Comprehensive Anti-Apartheid Act« überstimmte.

138 Vgl. *William Shawcross*, *The Quality of Mercy. Cambodia, Holocaust and Modern Conscience*, New York 1984; *Sheldon Neuringer*, *The Carter Administration, Human Rights, and the Agony of Cambodia*, Lewiston, NY 1993; *Carl Lieberman*, *The Reaction of the Carter Administration to Human Rights Violations in Cambodia*, in: *Rosenbaum/Ugrinsky*, *Carter*, S. 269–284; *Jamie Frederic Metz*, *Western Responses to Human Rights Abuses in Cambodia, 1975–1980*, Houndmills/Basingstoke etc. 1996; *Samantha Power*, »A Problem from Hell«. *America and the Age of Genocide*, New York 2003, S. 87–154; *Kenton Clymer*, *Jimmy Carter, Human Rights and Cambodia*, in: *Diplomatic History* 27, 2003, S. 245–277.

Commission of Jurists blieben untätig und beriefen sich dafür auf die zu unsichere Informationslage.

Doch waren eben auch die politischen Implikationen andere als im Fall des vermeintlich faschistischen Pinochet-Putsches und der rassistischen Unterdrückung durch weiße Siedler. Die Machtergreifung der Roten Khmer galt als kommunistische Revolution und fand in einem Land statt, das durch amerikanische Bombenangriffe während des Vietnamkriegs stark beschädigt worden war. Unter amerikanischen Intellektuellen erwies sich die Wirkkraft der von François Furet ebenso subtil wie couvrierend beschriebenen »Illusion«:¹³⁹ Öffentlich einflussreiche Kriegskritiker wie Gareth Porter und Noam Chomsky leugneten (oder rechtfertigten) die massenhafte Gewalt und drehten den Spieß um, indem sie die amerikanische Regierung interventionistischer Absichten bezichtigten.

Ein amerikanisches Engagement in Indochina hätte sich so kurz nach Ende des Vietnamkriegs keinesfalls rechtfertigen lassen und fand kaum Befürworter. Für die Carter-Regierung jedoch ließen darüber hinaus geostrategische Gründe Zurückhaltung geboten erscheinen. Im Zentrum des Kalküls standen die Notwendigkeit, Vietnam einzudämmen, das als Verbündeter der Sowjetunion gesehen wurde, und der Wunsch, die Beziehungen zu China zu normalisieren. Mit China wiederum hatten die Roten Khmer Beziehungen angeknüpft, während sie Vietnam in Feindschaft gegenüberstanden. Die machtpolitische Logik ließ einen Sturz des Pol Pot-Regimes nicht geraten erscheinen.

Die Voraussetzungen für ein Eingreifen änderten sich im Laufe des Jahres 1978 und damit zu spät. In der westlichen Öffentlichkeit bildete sich zunehmend Konsens darüber, dass Massenverbrechen verübt worden waren, und in der Berichterstattung häuften sich jetzt Holocaust-Analogien. US-Präsident Carter verurteilte daraufhin das kambodschanische Regime, die Vereinten Nationen begannen Berichte zu bearbeiten, und einige zivilgesellschaftliche Gruppen organisierten Proteste. Für die veränderte Haltung linker Intellektueller war der offene Ausbruch der Feindseligkeiten zwischen Vietnam und Kambodscha ausschlaggebend, da die Genozid-Anschuldigungen nun auch von einer kommunistischen Regierung geäußert wurden. Alle weiteren Diskussionen erübrigten sich dann durch den Einmarsch vietnamesischer Truppen, die das Regime der Roten Khmer Anfang 1979 stürzten.¹⁴⁰

Ebenso verwickelt wie die Frage nach der Entstehung von Menschenrechtskampagnen ist die Frage nach ihren Effekten, zumal sie sich in dem Bündel von Erwägungen, die die Entscheidungen der kritisierten Staaten leiteten, nur schwierig isolieren lassen. Kleinere Konzessionen wie einzelne Freilassungen, Haftenerleichterungen oder die Rücknahme bestimmter Gesetze konnten Aktivisten immer wieder für ihre Anstrengungen verbuchen.¹⁴¹ Wesentlich weniger erfolgreich erscheinen dagegen auf den ersten Blick die Versuche, Regierungen zu grundlegenden Kursänderungen zu veranlassen.¹⁴² Chile, Argentinien,

139 *François Furet*, *Das Ende der Illusion. Der Kommunismus im 20. Jahrhundert*, München/Zürich 1996.

140 Daran schlossen sich allerdings langwierige Folgeprobleme an, wie das kambodschanische Flüchtlingsproblem und die Frage, welches die legitime kambodschanische Regierung sei. Die USA stützten in den Vereinten Nationen den Anspruch der Roten Khmer, Kambodscha zu vertreten.

141 Amnesty International gab in seinen Berichten die Zahlen der freigelassenen adoptierten Häftlinge an, ausdrücklich ohne zu beanspruchen, dass die Entlassungen auf die Bemühungen der Organisation zurückzuführen seien.

142 Das wurde in den internen Evaluationen der Kampagnen von Amnesty International deutlich ausgesprochen. Vgl. den Bericht über Amnestys Bemühungen in Argentinien, El Salvador, Guatemala, Paraguay, den Philippinen, der Sowjetunion, Uruguay und Zaire von *Edy Kaufman*, *Progress Report Evaluation of Country Campaigns*, April 1983, Amnesty International of the USA Records, Center for Human Rights Documentation and Research, Columbia University, New York, record group 4, series 1.3, box 7.

die Sowjetunion und Südafrika bilden Beispiele für Regime, die trotz erheblicher internationaler Entrüstung über zum Teil lange Zeit unbeirrt an ihren Projekten festhielten. Die chilenische Junta zeigte sich erst zu Konzessionen bereit, als sie sich sicher war, ihre inneren Feinde ausgeschaltet zu haben.¹⁴³ Die Sowjetunion antwortete auf dem Höhepunkt der internationalen Kampagne mit der Zerschlagung der Dissidentenbewegung, und Gorbatschow leitete sein Reformprogramm ein, als die internationalen Aktivitäten schon wieder abgeklungen waren. Auch die südafrikanische Regierung unternahm begrenzte Reformen in einer der Flauten der Anti-Apartheid-Bewegung Anfang der achtziger Jahre und versteifte sich wieder, als diese an Auftrieb gewann.¹⁴⁴

Der Menschenrechtsaktivismus hatte aber insofern eine Wirkung, als er es den Regimen erschwerte, ihre verbrecherischen Vorhaben durchzusetzen und damit die politischen Kosten ihrer Projekte in die Höhe trieb. Seine Effekte waren eher indirekt, insofern er die innere und äußere Umgebung veränderte, in denen die Staaten operierten. Zum einen stärkten die internationalen Bemühungen Aktivistengruppen im Land durch materielle Leistungen, Expertise und indem sie sie im Ausland bekannt machten, was oftmals ihren einzigen Schutz darstellte. Überdies scheint die internationale Kritik zuweilen, wie im Fall Chiles, moderate Fraktionen innerhalb der Regime gestärkt zu haben, die die Reaktionen im Ausland als Argument für partielle Reformpläne ins Feld führten.¹⁴⁵

Zum anderen trugen menschenrechtspolitische Initiativen dazu bei, dass ein internationaler öffentlicher Raum entstand, ein Raum, in dem der Umgang von Regierungen mit ihrer eigenen Bevölkerung zur Debatte stand, in dem die Einmischung in die inneren Angelegenheiten eine legitime – oder zumindest gängige – Praxis wurde und völkerrechtliche Normen bereitstanden, auf deren Grundlage verbrecherische Regime angeklagt werden konnten. Menschenrechtspolitik schuf ein symbolisches Feld, auf dem viele Regierungen ernsthaft um ihr Image und ihre internationale Reputation besorgt waren. Die wenigsten Staaten ließen Anschuldigungen auf sich sitzen, und so gelang es den Kampagnen häufig, sie in öffentliche Auseinandersetzungen zu verwickeln.¹⁴⁶ Es wurde eine Routinestrategie angeklagter Regime, aufwendige Gegenkampagnen zu finanzieren, zumeist indem sie amerikanische PR-Firmen engagierten, die Werbeanzeigen platzierten, Broschüren druckten und Lobbyarbeit betrieben.¹⁴⁷ Informationskämpfe, in denen um Behauptungen und Gegenbehauptungen, um Fakten und deren Deutung gerungen wurde, avancierten zu einem wesentlichen Element der internationalen Beziehungen.¹⁴⁸ Kaum

143 Vgl. *Detlef Nolte*, Staatsterrorismus in Chile, in: *Hans Werner Tobler/Peter Waldmann* (Hrsg.), Staatliche und parastaatliche Gewalt in Lateinamerika, Frankfurt am Main 1991, S. 75–103; *Mark Ensalaco*, Chile Under Pinochet. Recovering the Truth, Philadelphia 2000; *Verónica Valdivia Ortiz de Zárate*, Terrorism and Political Violence during the Pinochet Years, Chile, 1973–1989, in: *Radical History Review* 85, 2003, S. 182–190.

144 Die Frage, welche Wirkungen die Sanktionen gegen Südafrika hatten, ist in der Literatur eingehend diskutiert worden. Vgl. *Neta C. Crawford/Audie Klotz* (Hrsg.), *How Sanctions Work. Lessons from South Africa*, Houndmills/Basingstoke etc. 1999.

145 So die These von *Darren G. Hawkins*, *International Human Rights and Authoritarian Rule in Chile*, Lincoln 2002.

146 Vgl. die optimistische Bewertung dieses Mechanismus in dem politikwissenschaftlichen Band von *Thomas Risse/Stephen C. Ropp/Kathryn Sikkink* (Hrsg.), *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge 1999.

147 Auf solche Gegenkampagnen griffen etwa Griechenland, Chile, Argentinien und Südafrika zurück. In Südafrika wuchsen sich die Machenschaften der Regierung 1973 zum sogenannten Muldergate-Skandal aus, als bekannt wurde, dass Regierungsgelder dazu verwendet worden waren, internationale Medien zu bestechen und sogar eine amerikanische Zeitung aufzukaufen.

148 Chile und Argentinien etwa produzierten lange Gegendarstellungen zu den Berichten der UN-Sonderberichterstatter und der Interamerikanischen Menschenrechtskommission sowie allge-

einmal gestanden menschenrechtsverletzende Regierungen dabei Versäumnisse oder gar Verbrechen ein. Sie standen aber unter einem permanenten Druck, sich öffentlich zu rechtfertigen, und sahen sich mit dem Risiko konfrontiert, internationale Glaubwürdigkeit zu verlieren.

Aktivisten verstärkten dabei den Druck auf repressive Staaten, indem sie spezifische Menschenrechtsverletzungen »konstruierten«. Darin ist eine der erfolgreichsten Tätigkeiten von Menschenrechts-NGOs zu sehen, wie sich etwa am Beispiel des Verschwindenlassens illustrieren lässt.¹⁴⁹ Dabei handelte es sich um die von Aktivisten Mitte der siebziger Jahre in lateinamerikanischen Militärdiktaturen beobachtete Praxis, dass Behörden die Spuren ermordeter Opfer verwischten und jegliches Wissen um ihren Verbleib leugneten. Menschenrechtsverteidiger definierten diese Verhaltensweisen als eine bestimmte Art von Verbrechen, nicht zuletzt indem sie sie benannten. *Amnesty International* startete 1977 eine Kampagne, mit der das öffentliche Bewusstsein über die Vorfälle gefördert und diese in ihren rechtlichen, politischen und psychologischen Aspekten näher bestimmt wurden. Mit diesen Befunden wurden wiederum die Regime konfrontiert, die das Verschwindenlassen praktizierten. Schließlich ließ sich unter Staaten so viel Unterstützung mobilisieren, dass die Vereinten Nationen und die OAS völkerrechtliche Normen verabschiedeten.¹⁵⁰

Indem sie auf eine derart vermittelte Weise dazu beitrug, den Manövrierraum repressiver Regime zu verringern, stellte die Menschenrechtskritik schließlich auch einen Faktor dar, den es bei der Untersuchung der Ursachen für die Regimetransitionen in Lateinamerika, Osteuropa und Südafrika zu bedenken und gegen die anderen Faktoren abzuwägen gilt: die wirtschaftlichen Krisen, militärische Fehlschläge, Eigeninitiativen von Reformpolitikern und die Restrukturierung der Allianzen nach dem Ende des Kalten Kriegs.¹⁵¹

Der unmittelbarste Effekt menschenrechtspolitischer Initiativen war indes ein unpolitischer. Sie bedeuteten eine oft überlebenswichtige moralische Unterstützung für Verfolgte und ihre Familien. *Amnesty International* erhielt zahlreiche Dankesbriefe von Häftlingen, die darüber berichteten, wie sie aus dem Wissen, dass ihr Fall im Ausland beobachtet wurde, Widerstandskraft schöpften. Auf diese Weise brachte Menschenrechtsaktivismus eine ganz eigene, unerwartete Art der »Global Community« hervor¹⁵², eine Allianz

meiner propagandistische Publikationen. Vgl. UN Document A/C.3/639, Report of the Chilean Government, October 1975; Inter-American Commission on Human Rights, Comments of the government of Chile on the second report of the IACHR, o. O. 1976; *El terrorismo en la Argentina – Evolución de la delincuencia terrorista en la Argentina*, Buenos Aires 1980; *Observaciones y comentarios críticos del gobierno argentino al informe de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en Argentina*, Buenos Aires 1980. Zu Argentinien vgl. auch *Iain Guest, Behind the Disappearances. Argentina's Dirty War Against Human Rights and the United Nations*, Philadelphia 1990.

149 Fakten zum Hintergrund finden sich bei *Ann Marie Clark, Diplomacy of Conscience. Amnesty International and Changing Human Rights Norms*, Princeton 2001, S. 70–100.

150 Das sollte allerdings lange dauern. Die Vereinten Nationen verabschiedeten 1992 eine Erklärung, die OAS 1994 eine Konvention. Ähnliche Mechanismen lassen sich in den Fällen der Folter und des Missbrauchs psychiatrischer Institutionen beobachten.

151 Vgl. beispielhaft aus der umfangreichen Literatur: *Adrian Guelke, South Africa in Transition*, London 1999; *Frances Hagopian, The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Cambridge 2005; *Barbara Wejnert (Hrsg.), Transition to Democracy in Eastern Europe and Russia. Impact on Politics, Economy and Culture*, Westport, CT 2002; *Rachel A. May/Andrew K. Milton (Hrsg.), (Un)Civil Societies. Human Rights and Democratic Transitions in Eastern Europe and Latin America*, Lanham 2005.

152 Vgl. *Akira Iriye, Global Community. The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley 2002, der mit diesem Begriff die Gemeinschaft internationaler NGOs beschreibt.

von Opfern und Helfern über Landesgrenzen hinweg, die auf den neuerstarkten Formen transnationaler Solidarität basierte.

Die Politik der Empathie, die dabei entstand, war wiederum nicht ohne Ambivalenzen. Erstens beruhte sie auf einer weitgehenden politischen Entkontextualisierung. In den Berichten der Menschenrechts-NGOs waren die staatlichen Verbrechen oft stark von ihren politischen Motivationen gelöst; Staaten wurden tendenziell gleichgesetzt, wenn sie sich der gleichen Formen der Repression bedienten; soziale Muster der Gewalt wurden verwischt, indem diejenigen Opfer, deren Geschichten exemplarisch vorgestellt wurden, bewusst aus allen Gesellschaftsschichten gewählt waren; schließlich unterlag ihnen eine uniforme Opferlogik des unschuldig Gequälten.¹⁵³ Zweitens war Menschenrechtspolitik ereigniszentriert. Ereignisse waren nötig, um eine Menschenrechtsverletzung feststellen zu können, Kampagnen in Gang zu bringen und Aufmerksamkeit zu erregen. Strukturelle Formen der Unterdrückung gerieten hingegen schwieriger in den Fokus und hatten eine geringere mobilisierende Kraft.¹⁵⁴ Drittens beruhten menschenrechtspolitische Initiativen auf einer alarmierenden und dramatisierenden Politikwahrnehmung. Beides waren integrale Elemente der Öffentlichkeitsarbeit und des *awareness raising* von privaten Organisationen. Zu den zentralen Figuren ihrer Rhetorik gehörte es, auf Verschlechterungen hinzuweisen und mit ihnen neue Aktionen zu motivieren. So begründete *Amnesty International* ihre Antifolterkampagne anfangs der siebziger Jahre mit einer (nicht näher spezifizierten) weltweiten Zunahme von Folter, ohne die Folterdiskussionen im Zusammenhang des Algerienkriegs knapp 15 Jahre zuvor zu erwähnen.¹⁵⁵ Schließlich blieben menschenrechtspolitische Maßnahmen zu einem hohen Grad auf diejenigen bezogen, die sie ergriffen. Das galt für westliche Regierungen nicht anders als für private Gruppen. Menschenrechtsaktivisten, die die Effekte ihrer Arbeit in der Regel realistisch einschätzten, handelten oftmals im Bewusstsein der Vergeblichkeit und bezogen einen großen Teil ihrer Motivation aus dem Bedürfnis, sich von dem weltweiten Unrecht zu distanzieren.¹⁵⁶ Ganz ähnlich beschlossen westliche Regierungen Sanktionen im Wissen um deren allenfalls begrenzte Wirkung – um Komplizität zu vermeiden, sich zu »dissoziieren« und Solidarität mit den Opfern zu bekunden; und das wiederum nicht zuletzt vor der eigenen Öffentlichkeit, wie gerade das Beispiel der Carter-Regierung deutlich macht.¹⁵⁷ Die westliche Menschenrechtspolitik der siebziger und achtziger Jahre war in hohem Maße ein Symbolismus der Selbstreinhaltung. So wie sie ihren Ursprung in der Suche nach einer neuen Moralität gehabt hatte, blieb es einer ihrer vorrangigsten Zwecke, diese Moralität, als sie einmal hergestellt war, zu wahren und öffentlich zu bekunden.

153 Vieles davon findet sich in Amnesty International-Berichten über Folter und Verschwundene. Vgl. Amnesty International, Bericht über die Folter, Frankfurt am Main 1975; *Disappeared Prisoners in Chile*, London 1977.

154 Das mag ein Grund dafür gewesen sein, dass der Kampf für Eingeborenenrechte, der viele Aktivisten seit den siebziger Jahren beschäftigte, nie eine große Ausstrahlung erlangte. Vgl. aus amerikanischer Perspektive: *Steven M. Tullberg, Securing Human Rights of American Indians and Other Indigenous Peoples Under International Law*, in: *Cynthia Soohoo/Catherine Albisa/Martha F. Davis* (Hrsg.), *Bringing Human Rights Home*, 3 Bde., Westport, CT/London 2008, Bd. 3, S. 53–90.

155 Vgl. Amnesty International, Bericht über Folter.

156 Das bildete ein wichtiges Element in zahlreichen Erzählungen von Aktivisten über ihre eigene Arbeit. Vgl. für amerikanische Amnesty-Mitglieder: *Fred D. Baldwin, Fight Political Jailing*, in: *The Sentinel Weekender*, 3.4.1983. Zum Kontext: *James Farrell, The Spirit of the Sixties. Making Postwar Radicalism*, New York/London 1997.

157 Ein gutes Beispiel für den gesamten Komplex ist daneben die Anti-Apartheid-Politik. Vgl. etwa die Darstellungen der ehemaligen Aktivisten *Love, Movement*, insbes. S. 70, und *Fieldhouse, Anti-Apartheid*, insbes. S. 464–490, in denen sich solche Haltungen noch spiegeln.

IV. MENSCHENRECHTE UND DRITTE WELT

In den frühen achtziger Jahren entstand schließlich auch in Afrika, im Rahmen der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU), ein Menschenrechtsregime. Im kontinentalen Vergleich waren die Widerstände hier am größten und die geschaffenen Institutionen am schwächsten.¹⁵⁸ Nachdem der Gedanke, eine regionale Menschenrechtskommission zu begründen, erstmals Ende der sechziger Jahre auf nigerianischen Vorschlag von den Vereinten Nationen vorgebracht worden war, verhielt sich die OAU zunächst jahrelang ablehnend. Für das spätere Umdenken scheinen die Verbrechen in Uganda, Äthiopien, Äquatorial-Guinea und dem »Zentralafrikanischen Kaiserreich« wichtig geworden zu sein. Sie veranlassten die USA und die EG, Entwicklungshilfe zu kürzen, und die Regimestürze in Äquatorial-Guinea, Zentralafrika und Uganda – nach der Invasion Tansanias – führten deutlich vor Augen, in welcher Weise Terrorherrschaften die regionale Stabilität gefährden konnten. Auf dem Treffen der OAU-Staatschefs im Juli 1979 kritisierten einige Regierungschefs den Unwillen afrikanischer Staaten, gegen die jüngsten Menschenrechtsverletzungen zu protestieren, und der Vorschlag, eine afrikanische Menschenrechtscharta auszuarbeiten, wurde angenommen. Sie wurde schließlich 1981, mit großer Mühe und dem Scheitern nur knapp entgangen, verabschiedet.

Die sogenannte Banjul-Charta war im Wesentlichen am internationalen Standard der Vereinten Nationen und der OAS orientiert. Eine spezifische Prägung wies sie darin auf, dass sie Pflichten des Individuums einschloss, Rechte der Völker postulierte und den Kampf gegen Kolonialismus, Apartheid und Zionismus festschrieb. Die Menschenrechtskommission der OAU war eng an die Konferenz der Staatschefs gebunden und hatte daher wenig Spielraum. Bis Ende der neunziger Jahre erhielt sie keine Staatenbeschwerden und nur sehr wenige Mitteilungen von Individuen oder Organisationen.

Eine größere Rolle spielten Menschenrechte am Ende der siebziger und in den achtziger Jahren wiederum dort, wo es um die Stellung afrikanischer und asiatischer Staaten im Weltkonzert ging. Bei ihrem Versuch, ein »Recht auf Entwicklung« zu konzipieren und in den Vereinten Nationen kodifizieren zu lassen, bedienten sie sich der Menschenrechtshetorik als einer politischen Strategie, um die Ungerechtigkeiten der postkolonialen Weltordnung zu entlarven und eines ihrer zentralen Probleme, die wirtschaftliche Abhängigkeit der Dritten Welt von den reichen Industrieländern, in den Griff zu bekommen.

Die afrikanischen und asiatischen Akteure reagierten mit ihrer Initiative auf das, was sie als Scheitern des Entwicklungs-Modells verstanden, wie es von den westlichen Geberländern praktiziert worden war.¹⁵⁹ Es hatte in ihren Augen die kolonialen Ausbeutungsverhältnisse bloß verlängert, in neue Abhängigkeiten geführt, Korruption befördert und den Wohlstand in der Hand schmaler Eliten konzentriert. Zudem waren die mit großem Aplomb ausgerufenen ersten beiden UN-Entwicklungsdekaden ergebnislos verpufft. In der ersten Dekade in den sechziger Jahren wurden die angepeilten Wachstumszahlen nicht

158 Eine große Rolle spielten im Vorfeld offenbar die Bemühungen der Vereinten Nationen und westlicher Gruppen, vor allem der International Commission of Jurists. Vgl. dazu und zum Folgenden: *Edward Kannyo*, The Banjul Charter on Human and People's Rights. Genesis and Political Background, in: *Claude E. Welch, Jr./Ronald I. Meltzer* (Hrsg.), Human Rights and Development in Africa, Albany 1984, S. 128–151; *Michael Graf*, Die Afrikanische Menschenrechtscharta und ihre Bedeutung für einschlägiges innerstaatliches Recht am Beispiel Tansanias, Hamburg 1997; *Uwe Tonndorf*, Menschenrechte in Afrika. Konzeption, Verletzung und Rechtsschutz im Rahmen der OAU, Freiburg 1997.

159 Vgl. zum Hintergrund *Normand/Zaidi*, Rights, S. 289–315; *Richard Jolly/Louis Emmerig/Frederic Lapeyre*, UN Contributions to Development Thinking and Practice, Bloomington 2004.

erreicht, während gleichzeitig die Unterstützungsleistungen aus dem Westen zurückgingen. Die zweite Entwicklungs-Dekade in den siebziger Jahren richtete deshalb den Fokus stärker auf soziale Wohlfahrt, doch konnte dies der steigenden Verschuldung und der wirtschaftlichen Stagnation nicht Einhalt gebieten. Mit dem Ausbruch der sogenannten Schuldenkrise Anfang der achtziger Jahre schließlich stand die Dritte Welt im Zeichen dramatischer Verarmung, rasant wachsender Ungleichheit und zunehmenden Drucks internationaler Finanzinstitutionen.

In der frühesten zusammenhängenden Formulierung eines »Rechts auf Entwicklung« aus dem Jahr 1972 wurde zum einen deutlich, wie sehr der Rekurs auf Menschenrechte ein Produkt der Kritik an der westlichen Entwicklungspolitik war.¹⁶⁰ Zum anderen zeigte sich, dass die Schaffung eines Rechts für die Entwicklungsländer vor allem dazu gedacht war, eine moralische *Verpflichtung* für die Industrieländer zu konstruieren – dazu, Restitutionsleistungen für die koloniale Vergangenheit und Finanzhilfen aus aktueller Solidarität zu leisten. Es handelte sich somit um die Aneignung eines in westlichen Ländern zunehmend hegemonialen Diskurses, der gegen sie gekehrt wurde, um sie auf Unterstützung festzulegen.

Damit stellte das Recht auf Entwicklung den Teil eines grundlegenden Bemühens afrikanischer Intellektueller und Sozialwissenschaftler dar, das Verhältnis Afrikas zum internationalen Menschenrechtsdiskurs zu bestimmen. Erst im Zusammenhang dieser Neukonzeptionalisierung, die in den achtziger Jahren einsetzte, wurde die Vorstellung, die universale Menschenrechtsidee sei eine westliche Herrschaftsideologie, mit der nicht-westlichen Kulturen liberalistische und individualistische Normen aufgezwungen werden sollten, dominant.¹⁶¹ Neben der zuweilen als imperialistisch gebrandmarkten Entwicklungspolitik war diese Kritik auch durch die westlichen Klagen über Menschenrechtsverletzungen in der Dritten Welt motiviert, die sich nicht nur auf die Staatsverbrechen bezogen, sondern in wachsendem Maße auch auf kulturelle Praktiken wie den Umgang afrikanischer Gesellschaften mit Frauen und Kindern. In die intellektuelle Gegenbewegung mischten sich radikale Absagen an den Menschenrechtsgedanken, vorherrschend war jedoch der Versuch, afrikanische Rechtsvorstellungen oder sogar eine afrikanische Menschenrechtstradition zu konstruieren, für die ein legitimer Platz in der internationalen Politik beansprucht wurde. Zentral waren dabei die Vorstellung von der kulturellen Gebundenheit aller Rechts- und Wertvorstellungen (»Kulturrelativismus«), kommunitaristische Modelle, nach denen positive Verpflichtungen innerhalb der Gemeinschaft wichtiger waren als individuelle Abwehrrechte, und schließlich kollektive Rechte, wie nicht zuletzt das Recht auf Entwicklung.

Auf staatlicher Ebene kamen Menschenrechte indes erst als eine Art letzter Rekurs ins Spiel. Zunächst bemühten sich afrikanische und asiatische Staaten in den Vereinten Nationen darum, das Programm einer »Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung« (NIWO) durchzusetzen (das nicht auf den Menschenrechtsbegriff zurückgriff). Es wurde nach der

160 *Kéba M'Baye*, *Le droit au développement comme un droit de l'homme*, in: *Revue des Droits de l'Homme* 5 (1972/73), S. 505–534. M'Baye war zu der Zeit Präsident des senegalesischen Obersten Gerichtshofs und Mitglied der UN-Menschenrechtskommission.

161 Die Autoren der achtziger Jahre jedenfalls betonten die Neuheit ihres Versuchs, eine afrikanische Menschenrechtskonzeption zu entwickeln, und beriefen sich nicht auf frühere Autoren. Vgl. als Auswahl aus dem breiten Schrifttum: *Adamantia Pollis/Peter Schwab* (Hrsg.), *Human Rights. Cultural and Ideological Perspectives*, New York 1979; *Yougindra Kushalani*, *Human Rights in Asia and Africa*, in: *Human Rights Law Journal* 4, 1983, S. 403–442; *Josiah A. M. Cobbah*, *African Values and the Human Rights Debate. An African Perspective*, in: *Human Rights Quarterly* 9, 1987, S. 309–331; *Issa G. Shivji*, *The Concept of Human Rights in Africa*, London 1989. Als jüngeren Rückblick vgl. *Sonny Ibhawoh*, *Cultural Relativism and Human Rights. Reconsidering the Africanist Discourse*, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 19, 2001, S. 43–62.

Ölkrise von 1973 lanciert, als nicht-westliche Staaten auf dem Höhepunkt ihrer Verhandlungsmacht standen. Die NIWO stellte die ambitionierteste Initiative von Dritte-Welt-Ländern dar, die globalen wirtschaftlichen Dominanzverhältnisse aufzubrechen. Ihre Forderungen umfassten mehr Entwicklungshilfe, Schuldenkürzungen, Souveränität über die eigenen Ressourcen, Kontrolle über ausländische Investitionen, größere Kaufkraft für Rohstoffe und besseren Zugang zu Märkten. Zwar gelang es, in den Vereinten Nationen eine Erklärung und eine Charta zu verabschieden, doch weigerten sich die westlichen Staaten hartnäckig, substanzielle Konzessionen zu machen.

Erst als sich abzeichnete, dass die Initiative wirkungslos bleiben würde, wandten sich die afrikanischen und asiatischen Staaten dem Menschenrechtsbegriff zu, um ihre wirtschaftliche Agenda zu legitimieren. Seit 1977 wurde in den Vereinten Nationen, im Zeichen einer harten Konfrontation zwischen westlichen Ländern einerseits, Dritte-Welt- und Ostblockstaaten andererseits, eine Erklärung über das Recht auf Entwicklung ausgearbeitet und schließlich 1986 verabschiedet – gegen die Stimme der USA und mit den Enthaltungen der anderen finanzstarken Geberländer (Bundesrepublik, Großbritannien, Dänemark, Schweden, Finnland, Island, Israel und Japan). Es war dem westlichen Widerstand gelungen, die Erklärung weitgehend zu verwässern. Sie formulierte kein spezifisches Recht auf Hilfe oder Begünstigung und keine gehaltvolle Verpflichtung der Industrieländer. Der Versuch, dem Westen in der Sprache seiner eigenen Moralität Zugeständnisse abzurufen, war damit fehlgeschlagen. In einem der fundamentalen Probleme weltweiter Ungleichheit – dem Wohlstandsgefälle zwischen Nord und Süd – hatten Menschenrechte keine verändernde Kraft bewiesen.

Im Gegenteil: In dem Maße, wie westliche Staaten und internationale Finanzinstitutionen in den achtziger Jahren zum Ansatz der »politischen Konditionalität« übergingen¹⁶², verwandelten sich Menschenrechte in ein Prinzip, das Ungleichheiten zementierte. Gegen Ende des Jahrzehnts wurde es zur gängigen Praxis sowohl westlicher Regierungen als auch der EG bzw. der Europäischen Union (EU), die Vergabe von Entwicklungshilfe an die Menschenrechtssituation im Empfängerland zu binden – damit feierte das Modell, das der US-Kongress seinem Präsidenten in den frühen siebziger Jahren aufgezwungen hatte, einen späten Erfolg. Die EG formulierte erstmals im Lomé III-Vertrag von 1984, der dritten Auflage des Abkommens mit über 70 Entwicklungsländern, den Schutz der Menschenrechte als ein Ziel der Zusammenarbeit. Bis Anfang der neunziger Jahre standardisierte sie dann die Bestimmungen, nach denen es Menschenrechtsverletzungen rechtfertigen konnten, Verträge zu beenden.¹⁶³ Indem Menschenrechte zu einem Kriterium des Wohlverhaltens von Dritte-Welt-Ländern wurden, über das Länder der ersten Welt wachten, während sie sich untereinander nicht in ähnlicher Weise vertraglich banden, markierten sie die Differenz zwischen zwei grundlegend verschiedenen politischen Räumen.

Am Beginn der neunziger Jahre sollte dies zum Ansatzpunkt für die geharnischte anti-westliche Kritik der südostasiatischen »Tigerstaaten« und ihren, nunmehr fundamentalen, Angriff auf die Vorstellung von der Universalität der Menschenrechte werden.¹⁶⁴ Vor dem Hintergrund boomender Ökonomien, die den Neid der internationalen Finanzwelt auf sich zogen, kritisierten etwa Politiker aus Malaysia und Singapur die neue Menschenrechts-Konditionalitätspolitik, die sie als neokolonialen Einflussversuch zurückwie-

162 Vgl. *Ankie Hoogvelt*, *Globalization and the Postcolonial World. The New Political Economy of Development*, Baltimore 2001, S. 173–196.

163 Vgl. dazu vor allem *Marika Lerch*, *Menschenrechte und europäische Außenpolitik. Eine konstruktivistische Analyse*, Wiesbaden 2004.

164 Einige Beiträge finden sich in: *Joanne R. Bauer/Daniel A. Bell* (Hrsg.), *The East Asian Challenge to Human Rights*, Cambridge 1999.

sen.¹⁶⁵ Es sollte nicht vergessen werden, dass ihre Attacken auch den Zweck hatten, die eigenen autoritären Regierungen und illiberalen Politikkonzeptionen zu verteidigen, die das Wirtschaftswachstum überhaupt erst ermöglichten. Dennoch las es sich wie ein Kommentar zu dem Verhältnis von Erster und Dritter Welt in der Geschichte der Menschenrechte, dass die asiatischen Länder in dem Moment, als sie aus einer Position der Stärke sprachen, keinen Anlass mehr sahen, sich den Menschenrechtsdiskurs anzueignen, sondern nur noch, ihn zu denunzieren.

V. SCHLUSS: NACH DEM KALTEN KRIEG

Die Menschenrechtsidee konnte nach 1945 in einer Vielzahl von Kontexten angeeignet werden. Darin zeigt sich, dass sie für politische Verwendungsweisen relativ offen war: Mit ihr ließ sich Moralität restituieren, wahrgenommenes Unrecht delegitimieren und Schutz vor oder die Emanzipation von Unterdrückung fordern. Es gab aber auch klare Grenzen. Zeitlich bildeten die vierziger und die siebziger Jahre deutliche Konjunkturen. Die Wirksamkeit von Menschenrechtspolitik blieb durch die politischen Machtrealitäten beschränkt. Schließlich bestand in vielen Fällen eine Differenz zwischen der Art, wie sich westliche Staaten und Aktivisten und wie sich afrikanische oder asiatische über Menschenrechte definierten. Aus der Vogelschau betrachtet, hat Menschenrechtspolitik die internationalen Beziehungen dadurch verändert, dass sie ein normatives Versprechen formulierte, auf das sich verschiedenste Akteure berufen konnten, und indem sie ein Feld eröffnete, auf dem Legitimität und Illegitimität in der internationalen Politik verhandelt wurden. Beides prägte die internationale Politik wesentlich stärker in den siebziger und achtziger Jahren als zuvor. Und beides hieß wiederum nicht unbedingt, dass sich Leiden mindern oder die politischen Ziele, die im Namen der Menschenrechtsidee verfolgt wurden, erreichen ließen.

Die Entwicklungen der neunziger Jahre erscheinen wie ein Beleg für diese Beobachtungen, gerade weil sie eher einen neuerlichen Bruch in der Geschichte der Menschenrechtspolitik darstellen als eine kontinuierliche Fortsetzung. Nach dem Ende des Kalten Kriegs dürfte die Menschenrechtsrhetorik in der internationalen Arena ihren Höhepunkt erreicht haben. Für die westlichen Demokratien war sie ein wesentliches Element der ideologischen Besinnung und Neuausrichtung, nachdem der kommunistische Systemgegner untergegangen war. In Europa diente sie in diesem Zusammenhang wieder, wie nach 1945, dazu, die eigene Wertegemeinschaft zu bekräftigen. Das kam darin zum Ausdruck, dass die Europäische Union in ihrer Ost-Erweiterungspolitik Menschenrechte zum Kriterium der Mitgliedschaft und somit zur ›Eintrittskarte‹ machte.¹⁶⁶ Darüber hinaus entwickelten sich Menschenrechte in der präzedenzlosen Demokratisierungswelle, die sich in den neunziger Jahren über Lateinamerika, Osteuropa und Afrika ergoss, zu einem Gründungsversprechen und einem normativen Wechsel auf die Zukunft. Das schlug sich nicht zuletzt in dem rasanten Anstieg an Ratifikationen nieder, den die Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen in diesen Regionen zu verzeichnen hat-

165 Vgl. dazu die »Bangkok Declaration« asiatischer Staaten im Vorfeld der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993, einsehbar auf URL: <<http://www.unhcr.ch>> [10.2.2009]; *Bilahari Kausikan*, Asia's Different Standard, in: *Foreign Policy* 92, 1993, S. 24–41; *Fareed Zakaria*, Culture is Destiny. A Conversation with Lee Kuan Yew, in: *Foreign Affairs* 73, 1994, S. 109–126. Zum historischen Hintergrund vgl. *Peter J. O'Pitz*, Auf den Spuren der Tiger. Entwicklungsprozesse in der asiatisch-pazifischen Region, München 1997.

166 Vgl. *Philip Alston* (Hrsg.), *The EU and Human Rights*, Oxford 1999; *Lerch*, Menschenrechte. Vgl. auch *Istvan Pogany* (Hrsg.), *Human Rights in Eastern Europe*, Aldershot 1995.

ten.¹⁶⁷ Wie die Rekonstruktion einer Friedensordnung in den vierziger Jahren und die Suche nach einer neuen Moralität in den siebziger Jahren, so war in den neunziger Jahren der weltgeschichtliche Triumph der Demokratie der Kontext, in dem sich der Aufschwung der Menschenrechtsidee vollzog.

Im Zuge dessen kam es zu einem dramatischen Wandel in den Vorstellungen von internationaler Gerechtigkeit. Das offenbarte sich zum einen in der Politik der »humanitären Intervention«. Nachdem während des Kalten Kriegs kein Land aus humanitären Gründen in einem anderen militärisch eingegriffen hatte¹⁶⁸, beschlossen die Vereinten Nationen Anfang der neunziger Jahre, im Irak, in Somalia, Jugoslawien, Haiti und Ruanda tätig zu werden. Zum anderen wurden erstmals seit Nürnberg und Tokio internationale Gerichte geschaffen, zunächst für Jugoslawien und Ruanda, später für Kambodscha. Ende der neunziger Jahre wurde schließlich der Internationale Strafgerichtshof begründet, der für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Aggression zuständig ist. Welche Rolle menschenrechtliche Begründungen in diesen Zusammenhängen spielten, bliebe näher zu untersuchen, doch spricht vieles dafür, dass die neunziger Jahre den Höhepunkt des globalen Interventionismus im Namen einer überstaatlichen Gerechtigkeit darstellen.

Das produzierte einen neuen weltpolitischen Gegensatz, der nunmehr zwischen westlichen und asiatischen Staaten verlief. Nachdem China jahrzehntelang kein vorrangiges Ziel menschenrechtspolitischer Bemühungen dargestellt hatte, sah es sich nach dem Massaker auf dem Tiananmen-Platz 1989 mit einer entschlossenen Reaktion westlicher Staaten und NGOs konfrontiert.¹⁶⁹ Da die blühende Wirtschaft China zu einem unverzichtbaren Handelspartner machte, wurden die anfänglichen Sanktionen indes bald zurückgenommen. China zeigte sich besorgt um sein internationales Image; es setzte alles daran, eine verurteilende Resolution in den Vereinten Nationen zu verhindern und veröffentlichte ein Weißbuch, in dem es einen chinesischen Menschenrechtsbegriff definierte.¹⁷⁰ In der Sache machte das Regime aber keine Konzessionen. Die westliche Kritik an China wiederum war ein wichtiger Hintergrund für die bereits geschilderten Angriffe südostasiatischer Politiker auf die Menschenrechtsidee. Ihr setzten sie den Diskurs der »Asian Values« entgegen, welcher auf kulturellen Partikularismus und den Vorrang von *good governance* abhob.

Zu den größten Paradoxien der neunziger Jahre gehörte es, dass trotz der neuen Stärke der Menschenrechtshetorik in Jugoslawien und Ruanda zwei Massenmorde größten Ausmaßes verübt wurden, denen spät oder gar nicht Einhalt geboten wurde. Besonders in Ruanda erwies sich dabei in ganz ähnlicher Weise wie in den siebziger Jahren, dass geostrategische Prioritäten – oder wie in diesem Fall geostrategisches Desinteresse – das größte Hemmnis für internationalen Menschenrechtsschutz bildeten.¹⁷¹ Beide Fälle zeig-

167 Vgl. dafür die Übersichten über den Ratifikationsstatus auf der Internetseite des UN-Hochkommissars: URL: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification>> [10.2.2009].

168 Die Interventionen Indiens in Bangladesh 1971, Vietnams in Kambodscha 1978 und Tansanias in Uganda 1979 mochten allerdings zum Teil mit humanitären Zwecken begründet worden sein.

169 Vgl. *Rosemary Foot*, *Rights Beyond Borders. The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*, New York 2000; *Gillies*, *Principle*, S. 140–173; *William Korey*, *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights. »A Curious Grapevine«*, New York 1998, Kap. 19.

170 *Human Rights in China*, Peking 1991.

171 Zu Ruanda vgl. *Power*, *Problem*, S. 329–389; *Linda Melvern*, *A People Betrayed. The Role of the West in Rwanda's Genocide*, London/New York 2000; *Alan Kuperman*, *The Limits of Humanitarian Intervention. Genocide in Rwanda*, Washington, D. C. 2001; *Alison Des Forges*, *Kein Zeuge darf überleben. Der Genozid in Ruanda*, Hamburg 2002; *Michael Barnett*, *Eye-witness to a Genocide. The UN and Rwanda*, Ithaca 2003.

ten aber auch die Grenzen des privaten Aktivismus. Er hatte seine Stärken immer in erster Linie darin gehabt, Verbrechen zu dokumentieren und öffentlich zu machen, um dadurch internationalen Druck aufzubauen. Sowohl in Jugoslawien als auch in Ruanda jedoch vollzogen sich die Morde in aller Offenheit, und mit den Strategien der politischen Beschämung ließ sich wenig ausrichten.

Darüber hinaus scheint der private Menschenrechtsaktivismus im Westen in den neunziger Jahren in eine allgemeine Krise geraten zu sein. Größere, vereinigende Projekte fehlten. *Amnesty International* fand sich angesichts einer veränderten Medienlandschaft, zunehmender Konkurrenz anderer NGOs und eines erheblichen Mitgliederverlusts in einem schwierigen Umstrukturierungsprozess.¹⁷² Nicht zuletzt in der veränderlichen Bedeutung, die Menschenrechte über die Jahrzehnte für private Aktivisten hatten, zeigt sich ihre historische Gebundenheit. Sie bedeutet auch, dass nicht ausgemacht ist, ob sich Menschenrechtspolitik als zentrales Prinzip der internationalen Beziehungen behaupten wird. Zumindest das Schwergewicht der Tausende von Institutionen, die mittlerweile weltweit geschaffen worden sind, spricht allerdings dafür, dass dies mittelfristig der Fall sein wird.

172 Vgl. dazu die Unterlagen in: Amnesty International of the USA Records, Center for Human Rights Documentation and Research, Columbia University, New York, record group I, series 1, boxes 13–17.