

# Bis zum realpolitischen Zynismus

Menschenrechte in den internationalen Beziehungen – eine wegweisende Studie von Jan Eckel

Menschenrechte in der internationalen Politik sind ein vergleichsweise junges Phänomen. Zu einem gestaltungsmächtigen Moment wurden sie erst, nachdem sie 1948 respektive 1950 in Regelwerken wie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen oder der Menschenrechtskonvention des Europarats schriftlich fixiert worden waren. In der Folge entfaltete die polyzentrische, ambivalente und diskontinuierliche Entwicklung der Menschenrechtspolitik eine nicht plan- und steuerbare Eigendynamik. Ihr konnte sich schon deshalb kaum ein Akteur der internationalen Politik auf Dauer entziehen, weil ihre Protagonisten – Politiker wie Aktivisten – die menschenrechtspolitischen Initiativen und Argumentationen der jeweiligen Situation flexibel anpassten.

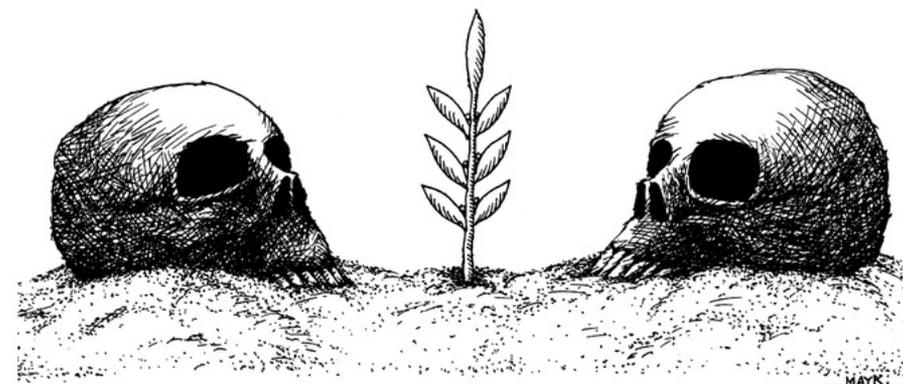
Das ist eine der bemerkenswerten Erkenntnisse einer in jeder Hinsicht gewichtigen Untersuchung. Für sie hat der Historiker Jan Eckel die Bestände insbesondere amerikanischer, britischer, niederländischer und chilenischer Archive gesichtet und durch Studien der Papiere der Vereinten Nationen, aber auch einer Reihe nichtstaatlicher Organisationen, sogenannter NGOs, ergänzt. Dazu wiederum zählen Materialien von Amnesty International, Human Rights Watch oder auch der International League for the Rights of Man. Das Ergebnis türmt sich vor dem Leser als imposante, auch wegen mancher sprachlicher Hürden schwer überschaubare Gebirgslandschaft auf, die folglich nicht ohne Mühen zu durchqueren ist.

Allerdings ist die Entwicklungsgeschichte der Menschenrechte in der internationalen Politik auch kaum leserfreundlich darzustellen, denn sie verlief nie linear, eindimensional oder monokausal. Vielleicht hat der Autor deshalb darauf verzichtet, das gesamte Panorama abzubilden. So wird die Rolle der Kirchen weitgehend ausgeklammert. Das sieht und sagt Eckel. Vor allem aber bleibt die Zeit seit dem Ende des Kalten Krieges praktisch außen vor. Auch das weiß der Autor natürlich, allerdings suggeriert der Untertitel etwas anderes. Mithin wird beispielsweise die in diesem Zusammenhang heiß diskutierte deutsche Russland- und Chinapolitik ausgeblendet, wie überhaupt die deutsche Außenpolitik nicht immer die Beachtung findet, die sie verdiente.

Dass es Eckel insgesamt gelingt, die ungewöhnlich vielfältige Entwicklung in

ihrer inneren Logik abzubilden, ohne sie gewaltsam zu nivellieren, ist beachtlich. Seinem Gestaltungsprinzip liegt die Beobachtung zugrunde, dass sich in der internationalen Menschenrechtspolitik Phasen „kurzfristiger Schübe“ und Momente der „Verdichtung“ abwechselten. Schubphasen macht Eckel vor allem in den Jahren nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges sowie dann noch einmal in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts aus.

Die „Konjunktur“ der Menschenrechte während der vierziger Jahre war eine Antwort auf die ungeheuren Verluste, Verbrechen und Verwerfungen des Zweiten Weltkrieges. Jetzt erschien der „Menschenrechtsschutz als ein Garant wirksamer internationaler Sicherheitsstruktu-



ren [...] Die Gefahr, die dem staatlichen Zusammenleben von der zum Krieg treibenden Dynamik radikaler Diktaturen drohte, sollte künftig im Keim erstickt werden.“ Allerdings stießen diese Versuche gleich aus mehreren Gründen bald an ihre Grenzen. So weist Eckel nach, dass in Westeuropa von Anfang an andere Integrationsimpulse wichtiger waren als der Europarat. Außerdem drohte der westeuropäischen Staatengemeinschaft seit den frühen fünfziger Jahren größere Gefahren aus Weltgegenden und Konfliktlagen wie dem Dekolonisationsprozess, in denen „internationale Sicherheitskonzeptionen keine Rolle“ spielten.

Und in den Vereinten Nationen wurden Menschenrechte früh „von Sicherheitsfragen separiert“. Das war eine ungleichmässig folgende Entwicklung. Die faktische Trennung von internationaler Sicherheit und Menschenrechtsfragen re-

sultierte nämlich fast zwangsläufig aus der Grundkonstellation des Ost-West-Konflikts mit ihrer gefährlichen Eskalationsdynamik. Schon weil dieser Konflikt sehr bald auch eine nukleare Dimension hatte, waren beide Seiten darauf bedacht, den Status quo nicht in Frage zu stellen. Daraus wiederum folgte für die politischen und militärischen Akteure des Westens, dass man sich strikte Zurückhaltung auferlegte, als die Sowjetunion beziehungsweise der Warschauer Pakt 1953, 1956 und 1968 in der DDR, in Ungarn und in der Tschechoslowakei militärisch intervenierten und damit, wenn man so will, die Menschenrechte grob verletzen. Vergleichbares galt für die sowjetische Zurückhaltung bei westlichen Interventionen in der jetzt so ge-

nannten Dritten Welt, namentlich für den Krieg der Amerikaner in Vietnam.

Eben diese machtpolitisch bedingte Zurückhaltung der Hauptakteure in der internationalen Politik provozierte dann eine neue, die zweite „Schubphase“ der Menschenrechtspolitik. Die Rekonstruktion und Analyse dieser hochkomplexen Bewegung steht im Mittelpunkt der Untersuchung. Hier setzt Eckel Maßstäbe. Enttäuscht vom Versagen ihrer politischen Ideale und empört über den „realpolitischen Zynismus“, schrieben sich zum einen Regierungen, wie die Administration Jimmy Carter in den Vereinigten Staaten, eine offensive Menschenrechtspolitik auf ihre Fahnen. Zum anderen machten Aktivisten die Menschenrechte „zu einer signalkräftigen Sprache der inneren Opposition gegen Diktaturen“.

Die beiden Felder, auf denen sie vor allem tätig wurden, waren Osteuropa und Lateinamerika, namentlich Chile. Dort

führte der Staatsstreich des Militärs gegen den sozialistischen Präsidenten Salvador Allende im September 1973 zu einem der „eklatantesten Fälle der politischen Verurteilung und Isolierung eines Staates“ seit dem Zweiten Weltkrieg. Eben weil es ein „Fall sui generis“ war, weil – vom südafrikanischen Apartheidregime während der späten achtziger Jahre abgesehen – kein zweites Regime derart geächtet worden ist wie die chilenische Junta, lässt sich das gesamte Spektrum „menschenrechtspolitischer Mechanismen“ hier besonders gut fassen. Zu ihnen zählt die Gründung beziehungsweise Revitalisierung einiger NGOs wie Amnesty International und Human Rights Watch, denen es in diesem Zusammenhang gelang, „eine spezifische, politisch wie auch medial nachgefragte Kompetenz aufzubauen“.

Für die osteuropäischen Menschenrechtsaktivisten wiederum bedeutete die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) das Einfallstor. Hier waren es zunächst staatliche Akteure, allen voran die Regierungen Westeuropas, welche die Chance nutzten. Sie ergab sich, weil die Sowjets und ihre Verbündeten auf der von ihnen angeregten KSZE die durch den Zweiten Weltkrieg geschaffenen territorialen Verhältnisse in Europa festschreiben lassen wollten. Im Gegenzug ließ sich der Westen 1975 in der Schlussakte von Helsinki die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie das Selbstbestimmungsrecht der Völker verbriefen. Weder der Westen noch der Osten hat zu diesem Zeitpunkt die darin angelegte Möglichkeit der Völker Osteuropas für eine legitime innere Opposition erkannt.

Welche Rolle die Charta beim Umbruch der ausgehenden achtziger Jahre tatsächlich gespielt hat, lässt Eckel mit gutem Grund offen. Wie überhaupt die Bilanz nicht eindeutig ausfällt. „Dass die internationale Menschenrechtspolitik [...] nichts Zwangsläufiges hat, keine eindeutige Richtung nimmt“, sondern „einen Ausfluss zeitgebundener Wahrnehmungen“ darstellt, „die sich wandeln“, dass mithin „offen ist, ob sie ihre Bedeutung behalten wird“, ist das ambivalente, aber überzeugende Ergebnis einer wegweisenden Studie.

GREGOR SCHÖLLGEN

Jan Eckel: Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern. Verlag Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2014. 936 S., 59,99 €.