

Die Menschenrechtspolitik der Vereinten Nationen

In der Charta der Vereinten Nationen, die wenige Wochen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in San Francisco unterzeichnet wurde, bekunden die Regierungen schon in der Präambel ihren „Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit, an die Gleichberechtigung von Mann und Frau“. Im ersten Artikel taucht dann der Begriff „Menschenrechte“ erstmals auf. An dieser Stelle wurden die vier Ziele der neuen Weltorganisation festgelegt, und eines davon lautet, „eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen“.

Solche Formulierungen waren in der Satzung des Völkerbundes, den die Vereinten Nationen ersetzten, nicht zu finden. Aus dem Schrecken des Ersten Weltkriegs hatte die Welt lediglich die Lehre gezogen, dass Staaten kein Recht auf Krieg mehr haben sollten (auch wenn sich rasch erweis, dass der Völkerbund nicht in der Lage war, dies durchzusetzen). In vielen historischen Betrachtungen der Vereinten Nationen heißt es nun, in ähnlicher Weise habe erst der Holocaust den Mächtigen der Welt vor Augen geführt, dass nicht nur Völker (also Staaten) Rechte haben, sondern auch die Rechte der einzelnen Menschen geschützt werden müssen.

Viele Intellektuelle waren natürlich lange vor dem Holocaust zu diesem Schluss gekommen. In der Tat gewann die Auffassung, gewisse unveräußerliche Rechte des einzelnen Menschen bedürften des internationalen Schutzes, nach dem Völkermord an den Juden und den anderen grausamen Menschenrechtsverletzungen der 1930er und frühen 1940er Jahre aber massiv an Unterstützung, auch unter Politikern. Doch täuschen die Bekenntnisse aus der Charta allzu leicht über die wichtigsten Beweggründe der Regierungen hinweg, die an der Gründung der Vereinten Nationen beteiligt waren. Keiner der damals maßgeblichen Staaten war ernsthaft gewillt, einer kaum kontrollierbaren Weltorganisation das Recht zu verleihen, sich in seine sogenannten inneren Angelegenheiten einzumischen. Nicht nur die Sowjetunion widersetzte sich dem recht offen. Auch die britische Regierung war vor allem von dem Wunsch getrieben, ihr Kolonialreich zusammenzuhalten. In Washington wiederum passte schon der Senat sehr gut auf, dass der Präsident nichts tat, was seine verfassungsmäßigen Befugnisse und Amerikas Souveränität beschneiden könnte.

Viel stärker, viel konkreter als die Bedeutung der Menschenrechte wurde in der UN-Charta denn auch die Souveränität der Nationalstaaten hervorgehoben. „Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden“, heißt es in Artikel 2. Wäre der Name nicht längst vergeben gewesen, die „Vereinten Nationen“ hätten wohl „Vereinigte Staaten“ geheißen.

Eine realistische Sicht auf diese Anfänge ist nötig, um zu bewerten, wie weit die Vereinten Nationen bei der Durchsetzung der Menschenrechte vorangekommen sind. Dass erst eine kleine Wegstrecke zurückgelegt wurde, ist dabei offenkundig: Vom Massenmord in der sudanesischen Provinz Darfur über die Not der unterdrückten Menschen in Burma oder Nordkorea bis zum Problem der in Guantánamo eingesperrten „unrechtmäßigen Kämpfer“ – die Gegenwart liefert zahllose Belege. Sie erscheinen umso bitterer, als bei den Vereinten Nationen in allen wichtigen Berichten oder Resolutionen viel Aufhebens um die Menschenrechte gemacht wird – an hehren Worten mangelt es nicht.

Wozu dient ein vor kurzem reformierter und nun beinahe permanent tagender Menschenrechtsrat, wenn sich die Staaten darin nicht einmal zur Verurteilung einiger der offenkundigsten Verbrechen aufrufen können – geschweige denn etwas dagegen auszurichten vermögen? Was leistet das Amt der UN-Menschenrechtskommissarin außer der Produktion einer Flut von Berichten? Wie viel Abschreckung leistet ein Internationaler Strafgerichtshof, der nach angeklagten Staatschefs „fahnden“ lässt, die vor den Augen der Welt ihren Regierungsgeschäften nachgehen?

Die Vereinten Nationen sind nicht mehr als die Summe ihrer Teile. Es ist ein Forum, in dem 192 Staaten Interessenpolitik betreiben – mit Blockbildungen, Rücksichtnahmen, Misstrauen und vielen offenen Rechnungen. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wurde im Dezember 1948 nur deshalb von der Vollversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet, weil sie rechtlich nicht bindend ist. Damals mag es trotzdem ein Aufbruch gewesen sein. Die Vereinten Nationen machten rasch Fortschritte bei der konzeptionellen Ausarbeitung der Menschenrechte. Die Verwirklichung aber scheiterte weitgehend schon am Ost-West-Konflikt, der die Vereinten Nationen insgesamt lähmte. Nach dem Kollaps der Sowjetunion war die Euphorie umso größer. Auch der UN-Sicherheitsrat – das einzige Gremium mit einer gewissen Durchschlagkraft – begann nun, sich auf die Menschenrechte zu berufen. Doch je höher der formulierte Anspruch, desto kläglicher erwiesen sich die Mittel der UN und ihrer Blauhelm-Truppen. Die Dramen von Mogadischu, Ruanda und Srebrenica stehen für das jähe Ende der großen Hoffnungen nach der Überwindung des Kalten Krieges.

Dennoch lohnt es sich, den Mehrwert zu ergründen, den das komplizierte Menschenrechtsinstrumentarium der Vereinten Nationen bietet oder womöglich bieten könnte. Wie schaffen die Vereinten Nationen neue Normen und tragen zu ihrer Akzeptanz und Durchsetzung bei? Besteht noch Hoffnung für den Menschenrechtsrat oder ist er gescheitert wie die diskreditierte Menschenrechtskommission, die er ersetzt? Kann verhindert werden, dass der israelisch-palästinensische Konflikt die Gremien lähmt? Hat sich das Instrument der Menschenrechtsverträge bewährt, denen sich die Staaten gesondert unterwerfen müssen, oder führen sie nur zu Unübersichtlichkeit? Ist die Formulierung einer neuen „Generation“ von kollektiven Menschenrechten (etwa auf Entwicklung, auf eine saubere Umwelt oder auf Frieden) geeignet, nicht-westlich geprägten Gesellschaften die Idee der Menschenrechte insgesamt schmackhafter zu machen? Oder führt dies nur zu einer Verwässerung und einer Verschwendung von Ressourcen? Wird der internationale Kampf gegen den Terrorismus zwangsläufig auf Kosten der Menschenrechte gehen oder kann im Gegenteil die Erkenntnis, dass eine Ursache des Terrors in der Missachtung von

Menschenrechten liegt, ihrer Durchsetzung neuen Schwung verleihen? Kann der Westen den Rest der Welt überzeugen, dass die Menschenrechte nicht westlich, sondern universell sind?

Als Robert- Goldmann-Stipendiat möchte ich diese Fragen beleuchten, auch wenn ich sie nicht beantworten können werde. Dabei will ich mich zunächst der Entstehung der Erklärung der allgemeinen Menschenrechte widmen, um – möglichst im Gespräch mit (einem) Zeitzeugen – zu ergründen, inwieweit die Hindernisse und Frustrationen schon damals absehbar waren. Ist der Idealismus verschwunden oder gab es ihn nie?

Vor allem aber will ich in Genf die Arbeitsweisen des Menschenrechtsrats und des Hochkommissariats beobachten und nach Gesprächen mit Repräsentanten verschiedener Staatengruppen möglichst plastisch beschreiben. Wie kommen Beschlüsse im Rat zustande? Wie sehr wirkt sich die Blockbildung auch jenseits des klassischen Streitthemas Nahostkonflikt aus? Wie versteht die Hohe Kommissarin Navi Pillay ihr Amt? Und was kann der „Sonderberater des Generalsekretärs zur Verhinderung von Völkermord“ mit seinem kleinen Mitarbeiterstab tun, um die Welt vor Katastrophen wie denen von Ruanda oder Darfur zu bewahren?

Daraus könnte sich, so hoffe ich, nicht nur eine Reihe lesenswerter Reportagen, Interviews und Analysen für die Frankfurter Allgemeine Zeitung ergeben, sondern auch wertvolles Hintergrundwissen für eine fundierte aktuelle Berichterstattung in der Zukunft.

Andreas Ross, April 2010