

Stellungnahme zum Elften Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik

Noch vor etwa dreißig Jahren stritten sich die Parteien des Bundestags darum, ob die Bundesregierung die Folterpraktiken der Militärdiktatur in Chile kritisieren solle – ja, ob es sich bei dem Umgang mit politischen Häftlingen überhaupt um Folter handele. Vor rund vierzig Jahren gab es kaum einen westlichen Staat, der eine ausformulierte Menschenrechts-Außenpolitik vorzuweisen hatte. Vom Horizont der politischen Tagespolitik aus betrachtet mag das als ein langer Zeitraum erscheinen, in historischer Sicht ist er kurz. Der menschenrechtspolitische Wandel, der sich in diesem kurzen Zeitraum vollzogen hat, ist geradezu staunenswert.

Davon zeugt der Bericht, den die Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik zwischen Anfang 2012 und Anfang 2014 vorgelegt hat. Denn zum einen ist der Anspruch, den die Bundesregierung mit ihrer Politik verfolgt, ausgesprochen hoch. Sie will Menschenrechte „weltweit“ schützen und sich dabei „für alle Kernthemen der internationalen Menschenrechtspolitik“ einsetzen. Menschenrechtspolitik versteht sie nicht als außenpolitisches Addendum, sondern als „Querschnittsthema“, das „alle Politikbereiche“ durchdringen soll (45-47). Zum anderen weist die Politikformulierung der Regierung einen hohen Grad der menschenrechtlichen Sensibilisierung auf. Sie richtet viel Aufmerksamkeit darauf, besonders gefährdete und strukturell diskriminierte Gruppen zu unterstützen, wie Frauen, Kinder oder behinderte Menschen. Sie berücksichtigt die Bedeutung, die Wirtschaftsunternehmen für die Lage der Menschenrechte im Ausland zukommt, und die Diskriminierung von Menschen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder ihrer Geschlechtsidentität – und damit Probleme, die ebenso zentral sind wie sie lange Zeit vernachlässigt wurden. Ihr Menschenrechtsbegriff ist so weit, daß Fragen der Armut, der Nahrungsversorgung und des Zugangs zu Trinkwasser in den Fokus treten. Schließlich beobachtet sie, wie andere Staaten mit ihrer eigenen Gewalt- oder Verbrechen Geschichte umgehen, ja macht die „Aufarbeitung“ dieser Vergangenheit sogar zu einer impliziten Norm (145, 150 u. ö.).

Unabhängig davon, wie die Vorgaben im einzelnen praktisch umgesetzt worden sind, bedeutet diese ebenso extensive wie differenzierte menschenrechtspolitische Konzeption einen immensen Fortschritt, wenn man sie etwa von den 1970er oder sogar noch von den frühen 1990er Jahren aus betrachtet, als die Bundesregierung ihren allerersten Menschenrechtsbericht vorlegte. In vielen Fällen hat die Regierung dabei politische Logiken übernommen, die man

früher nur mit der Arbeit von Nichtregierungsorganisationen in Verbindung brachte. Wenn die Bundesregierung Arme nicht als „Hilfempfänger, sondern als Rechtsinhaber“ verstehen will, damit sie bestimmte Standards „einfordern“ können (49, 72); wenn sie sich darum bemüht, mit zivilgesellschaftlichen Gruppen im Ausland zusammenzuarbeiten; wenn sie den Menschenrechtsschutz imagepolitisch in das „Eigeninteresse“ von Wirtschaftsunternehmen verlagern will (85) – dann sind wichtige Strategien des nicht-staatlichen Menschenrechtsengagements zumindest als Postulat in der Regierungspolitik angekommen.

Gleichzeitig zeichnen sich in der Politik der Bundesregierung, so wie sie im Menschenrechtsbericht dargelegt ist, jedoch mehrere Probleme ab. Sie ergeben sich zum Teil daraus, *daß* die politischen Ziele extensiv formuliert sind. Zum Teil hängen sie mit der Art zusammen, wie die politische Umsetzung der menschenrechtlichen Vorgaben gedacht ist. Diese Probleme betreffen erstens die Abwesenheit übergeordneter Leitvorstellungen; zweitens die ungenügende Reflexion über einige grundlegende Schwierigkeiten; und drittens die Frage der Selbstbeobachtung.

1) Das visionäre Defizit

Als der Menschenrechtsgedanke in den 1970er und dann noch einmal in den 1990er Jahren in der Außenpolitik westlicher Staaten einen enormen Bedeutungsschub erlebte, handelte es sich um ein idealistisches, ja visionäres Projekt: Menschenrechtsschutz sollte dazu dienen, das „realpolitische“ auswärtige Handeln grundsätzlich zu moralisieren, mithilfe neuartiger Mittel weltweit das Leid Unschuldiger zu lindern, den „Kalten Krieg“ zu überwinden oder eine Ära der internationalen Harmonie zu begründen. Von solchen Zielvorstellungen ist im Bericht der Bundesregierung des Jahres 2015 keine Rede mehr. Ihr gilt Menschenrechtspolitik als selbstverständliche Verpflichtung. Sie ist zum Teil des politischen Routinehandelns geworden.

Dieser Verlust an visionärer Emphase hat unbestreitbare Vorteile. So drückt sich in ihm ein weitreichender, parteiübergreifender Konsens darüber aus, daß Menschenrechtsschutz einen unverzichtbaren Bestandteil der auswärtigen Beziehungen darstellt. Zudem werden keine hochfliegenden Ambitionen formuliert, die von vornherein als unerreichbar gelten müssen – tatsächlich sind ja in dem Maße, wie die menschenrechtliche Außenpolitik seit Ende des „Kalten Kriegs“ an Gewicht gewonnen hat, auch zahlreiche Schwierigkeiten deutlich geworden, mit der sie es in der Praxis zu tun hat. Das „Mainstreaming“ schließlich, dem zufolge menschenrechtliche Erwägungen von vornherein in das Regierungshandeln einfließen sollen, zielt darauf ab, den Menschenrechtsschutz politisch tief zu verankern.

Und dennoch klafft eine Lücke. Denn es bleibt eigentümlich unbestimmt, was die Bundesregierung mit ihrer Menschenrechtspolitik in der Welt bewirken will. Welche internationale Ordnung sie damit anstrebt, ob sie Menschenrechten eine politische Veränderungskraft zuschreibt und worin diese liegen könnte, und was im Namen der Menschenrechte politisch überhaupt erreichbar ist, läßt der Bericht offen. In dem Maße, wie menschenrechtspolitisches Handeln selbstverständlich geworden ist, so scheint es, sind übergeordnete Leitvorstellungen und weltpolitische Ortsbestimmungen aus dem Blick geraten. Versteht die Bundesregierung den auswärtigen Menschenrechtsschutz als Teil einer (friedlichen) Demokratisierungspolitik? Es läge in der Konsequenz vieler Annahmen und Überzeugungen, die der Bericht formuliert, daß die menschenrechtlichen Ziele erst dann erreicht wären, wenn die meisten Staaten der Welt demokratisch verfaßt wären und damit einen hohen Grad an Rechtsstaatlichkeit, Gleichheit, Teilhabe gewährleisten würden. Ausgesprochen wird das aber nicht. Oder geht es gar nicht so sehr um eine Politik der Umgestaltung, sondern eher um einen symptombezogenen Ansatz, dergestalt daß Unterdrückung und Diskriminierung eingedämmt werden sollen, wo es eben möglich ist? Ähnliche Fragen stellen sich mit Blick auf die wirtschaftliche Dimension: Wie hängt das breite Spektrum an sozialen Mißständen, denen die Regierung entgentreten will – Armut, Unterernährung, Krankheit –, mit dem Gefälle zwischen wohlhabenden und armen Ländern zusammen, und welche Weltwirtschaftsordnung muß eine „menschenrechtsgeleitete“ Außenpolitik also anstreben?

Solange diese Fragen unbeantwortet bleiben, fehlt es der Menschenrechtspolitik an einer ideellen Grundausrichtung. Das gilt auch oder vielleicht sogar gerade dann, wenn sie eine „alle Bereiche durchziehende Querschnittsaufgabe“ darstellt (3). Als solche hat sie an Präsenz, vielleicht sogar an Durchdringungstiefe gewonnen, aber an Profil verloren.

2) Mangelnde Grundlagenreflexion

Daß Menschenrechtspolitik ein konfliktgeladenes Terrain ist, auf dem Staaten oft scharf darum streiten, welche Maßnahmen legitim sind; daß menschenrechtspolitisches Handeln fast unweigerlich Dilemmata produziert, da es mit anderen außenpolitischen Interessen kollidiert; daß Menschenrechtspolitik kontraproduktiv sein kann, weil politische Interventionen im Ausland neben den positiven oft auch negative Folgen zeitigen – all das könnte man, sofern man nur den Bericht der Bundesregierung liest, nicht einmal erahnen. Wenn die Bundesregierung menschenrechtlich in Erscheinung tritt, dann führt sie „Dialoge“ mit „Partnern“. Dabei „benennt“ sie oder „spricht an“, und zwar „Themen“ und

„Herausforderungen“ (49 u. ö.). Das klingt nach der rationalen, kooperativen Welt, die wir uns alle wünschen.

Weniger hingegen verraten sich darin die konstitutiven Schwierigkeiten, die in der Praxis auftreten. Sie gälte es jedoch konzeptionell zu durchdenken und offenzulegen, um die Menschenrechtspolitik auf eine möglichst tragfähige Grundlage zu stellen – und um sie nicht als eine gleichsam entrückte Sphäre erscheinen zu lassen. Erstens müßte dabei die Konflikthaftigkeit von Menschenrechtspolitik stärker in die Politikformulierung einbezogen werden. Der Bericht trifft keine Aussagen darüber, in welchen Weltregionen Menschenrechtsauffassungen vorherrschen, die von denen der Bundesregierung abweichen, oder welche Staaten den Menschenrechtsgedanken sogar ablehnen (die Ausnahme ist der Hinweis auf Singapur, 143). Er äußert sich nicht dazu, welche menschenrechtlichen Streitpunkte mit anderen Staaten auftreten und wie sich die Positionen der Regierung in solchen Fällen vermitteln lassen. Der Bericht gibt aber ebensowenig Auskunft über die Zielkonflikte, zu denen es im Verhältnis zu „menschenrechtsverletzenden“ Staaten, die für die Bundesrepublik ökonomisch oder sicherheitspolitisch bedeutsam sind, gleichsam automatisch kommen muß. Das betrifft einen Staat wie China, mit dem Deutschland wichtige Wirtschaftsbeziehungen unterhält, den Iran, mit dem schwierige Nuklearverhandlungen geführt werden, oder Rußland, dessen Beziehungen zu westlichen Staaten seit Ausbruch des Ukraine-Konflikts äußerst angespannt sind. Es wäre wichtig zu wissen, wie hoch in der Politik der Bundesregierung in diesen und ähnlichen Fällen menschenrechtliche Erwägungen rangieren und wie weit die Regierung es für sinnvoll hält, mit ihren menschenrechtlichen Forderungen zu gehen.

Zweitens macht der Bericht kaum explizit, daß es sich bei den menschenrechtspolitischen Initiativen der Bundesregierung um zuweilen tiefreichende Einflußnahmen auf das politische und gesellschaftliche Gefüge anderer Länder handelt. Viele Themen und Probleme, für die sich die Regierung – zurecht, wie ich glaube – engagiert, sei es die Stellung der Frau, die Nahrungs- und Gesundheitsversorgung oder anderes mehr, betreffen eben nicht lediglich Rechtsfragen. Sie sind tief in kulturellen Praktiken und Wertvorstellungen verwurzelt und berühren Kernbereiche der staatlichen Leistungsfähigkeit. Dabei hat sich über die letzten Jahrzehnte erwiesen, daß eines der am schwierigsten zu lösenden Grundprobleme westlicher Menschenrechts-Außenpolitik darin besteht, daß sich Regierungen oder gesellschaftliche Gruppen anderer Weltregionen dagegen wehren, Werte und Normen auferlegt zu bekommen, die sie nicht teilen oder anders auslegen. Das gilt unabhängig davon, ob es sich um ein taktisch

vorgeschobenes Argument handelt oder nicht. Die menschenrechtliche Außenpolitik müßte sich dieses Problem bewußt machen. Sie müßte klären, bis zu welchem Grad gesellschaftliche oder kulturelle Eingriffe als legitim und richtig anzusehen sind und auf welcher politisch-philosophischen Grundlage man sich mit dem Postulat unvereinbarer, kulturell bedingter Wertesysteme auseinandersetzen kann.

Das erscheint umso nötiger, als dem Bericht, drittens, eine auffällige Asymmetrie eingeschrieben ist. Menschenrechtsverletzungen in den Staaten Nordamerikas, West-, Süd- und Ostmitteleuropas kommen praktisch nicht zur Sprache. Beobachtet, beeinflußt, geahndet werden soll nahezu ausschließlich die Menschenrechtssituation in den übrigen Staaten (einschließlich der Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion). Damit akzentuiert der Bericht eine Trennlinie oder zieht sie überhaupt erst. Sie verläuft gar nicht primär zwischen Demokratien und Nicht-Demokratien, denn Länder wie Kolumbien, Indien oder Kenia sind formal demokratisch. Sondern sie verläuft zwischen dem „Westen“ – der seit der EU-Osterweiterung Ostmitteleuropa umschließt – einerseits und dem globalen Süden andererseits. In der engen Kopplung von Entwicklungspolitik und Menschenrechtspolitik drückt sich das auch bereichslogisch aus – eine Kopplung, die im übrigen so alt ist, wie die westliche Menschenrechts-Außenpolitik selbst. Diese Trennlinie mag der tatsächlichen Menschenrechtslage entsprechen – dazu gibt der Bericht keine Informationen. Mit Blick auf eine Reihe von Problemen, über die Menschenrechtsorganisationen berichten, ließe sich Skepsis anmelden. Zumindest aber gälte es die Konsequenzen zu bedenken, die es für die Durchsetzungsmöglichkeiten der auswärtigen Menschenrechtspolitik hat, falls sie als eine Politik wahrgenommen wird, die die Bundesrepublik ganz vorrangig in ihrem Verhältnis zu den Ländern Lateinamerikas, Afrikas und Asiens betreibt.

Auf einer anderen Ebene liegt viertens der Umstand, daß der Bericht das Verhältnis von Mitteln und Zielen nicht systematisch bestimmt. Er spricht von der „Bandbreite der Instrumente“, die ein „angepasstes Vorgehen“ ermögliche (46). Das leuchtet durchaus ein, denn ein starrer Mechanismus ist sicherlich in keinem Fall hilfreich. Doch läßt sich nicht nachvollziehen, welchen Stellenwert einzelne Mittel und Methoden haben, ob sie in einer Abfolge eingesetzt werden, welche sich bewährt haben und welche von ihnen Probleme mit sich bringen. Was deutlich hervortritt, ist, daß die sogenannten „Dialoge“ ein Hauptinstrument der Regierungspolitik darstellen. Das ist zunächst bemerkenswert, wenn man bedenkt, daß Menschenrechts-Außenpolitik ursprünglich, also in den 1970er und 1980er Jahren, eine überwiegend kritisch-konfrontative Note hatte. Sie hat sich seit den 1990er Jahren merklich

abgeschwächt, doch bleibt unklar, was das bedeutet. Was heißt es konkret, daß Menschenrechte – wie die geradezu topische Formel des Berichts lautet – „regelmäßiger Bestandteil des politischen Dialogs“ sind (107 u. ö.)? Wie groß sind die Einwirkungsmöglichkeiten, sofern die Gespräche auch dann fortgesetzt werden, wenn sich an der Menschenrechtssituation eines Landes nichts ändert? Warum sind manche Dialoge abgebrochen worden, und was geschieht dann? Welche Veränderungen haben die Dialoge bewirkt? Diese Fragen ließen sich ähnlich auch für das Mittel der Sanktionen stellen, das im Repertoire der Bundesregierung allerdings gar nicht vorrangig zu sein scheint.

All das verweist schließlich auch auf die Bemessungsgrundlagen. Sie sind für die – interne wie öffentliche – Bewertung der Menschenrechtspolitik entscheidend, werden im Bericht aber nicht nachvollziehbar. Woran kann man den „Erfolg“ dieser Politik, von dem mehrfach die Rede ist, festmachen? Auf welcher Informationsgrundlage beruht die Politik? Der Bericht bezieht sich auf die Dokumentationsarbeit von NGOs und auf „international anerkannte Indizes“ (50). Wie denkt die Regierung über die Problematik, die mit jeder Art von Index verbunden ist, der Fragen der Lebensqualität zu quantifizieren versucht? Über welche eigenständigen Informationskanäle verfügt sie?

3) Blinde Flecken und Verselbständigungen

National und international sind im Menschenrechtsbereich inzwischen weit verzweigte institutionelle Strukturen geschaffen worden. Dadurch stehen einerseits vielfältige Ansatzpunkte zur Verfügung – es gibt zahlreiche Instanzen, die die Menschenrechtssituation beobachten, und es existiert eine Bandbreite von Einwirkungsmöglichkeiten auf bilateraler, europäischer und UN-Ebene. Andererseits wäre es gerade deshalb wichtig, eine effektive Form der kontrollierenden Selbstbeobachtung einzuführen. In dem Maße, wie das Geflecht an Einrichtungen und Organen wächst, erlangen auch Tendenzen der institutionellen Selbstverstärkung ein größeres Gewicht, und es wird eher noch wichtiger, darüber nachzudenken, wo blinde Flecken entstehen könnten.

Im Bericht zeigt sich dies vor allem an zwei Stellen. Erstens mit Blick auf das, was man Themenkonjunkturen nennen könnte. Es ist unübersehbar, daß die Bundesregierung derzeit einen besonders großen Schwerpunkt auf die Menschenrechtsverletzungen an Frauen und Kindern, zumal auf die weibliche Genitalverstümmelung, und auf die Diskriminierung von Menschen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität legt. Andere Formen der Menschenrechtsverletzung, die in früheren Jahrzehnten eine herausgehobene

Bedeutung besaßen, werden dagegen zwar nicht ignoriert, treten jedoch deutlich weniger hervor – dazu gehören etwa Folter, politische Haft oder das „Verschwindenlassen“. Dabei geht es mir nicht darum, zu bestreiten, daß es sich bei den Schwerpunktthemen um gravierende und dringliche Fragen handelt. Es ist vielmehr gut und wichtig, daß sie Aufmerksamkeit finden. Doch bedarf es einer Reflexion darüber, warum bestimmte Probleme zu bestimmten Zeitpunkten in den Vordergrund rücken und andere zurücktreten –, und diese Reflexion geht aus dem Bericht nicht hervor. So gibt es beispielsweise keinerlei Indizien dafür, daß das Ausmaß staatlich tolerierter Folter in den letzten Jahren oder Jahrzehnten signifikant zurückgegangen sei; orientiert man sich an den aktuellen Berichten von Amnesty International, ist das Gegenteil der Fall. Und ob die Gewalt gegen Lesben, Schwule, Bi-, Trans- und Intersexuelle in vielen Ländern tatsächlich jüngst zugenommen hat, wie es der Bericht postuliert (115 u. ö.), wäre erst zu klären. Womöglich war das Niveau der Gewalt, die sich gegen diese Gruppen richtet, schon seit längerem hoch und wird jetzt lediglich intensiver beobachtet. Von solchen Fragen der Beobachtung und der Bewertung von Befunden hängt viel ab. Daher muß es darauf ankommen, in einem selbstreflexiven Prozeß Kriterien zu entwickeln, um über sie zu entscheiden.

Zweitens macht es der Bericht schwer, zu erkennen, in welchen Ländern oder Regionen aktuell die verheerendsten Konfliktherde auftreten, und welche Staaten menschenrechtspolitisch besonders schwierig erreichbar sind. Beides wird durch die Systematik des Berichts verdeckt, der sich einerseits an bestimmten Kategorien von Rechten orientiert (Teil A und B) und andererseits eine Reihe von Länderberichten präsentiert, die nicht danach abgestuft sind, wie gut oder schlecht sich die Menschenrechtslage darstellt (Teil C). Es wäre aber mindestens zu überlegen, ob es sich hier nicht um zwei Probleme sui generis handelt, die als solche benannt werden und eine hohe Priorität erhalten sollten: zum einen das Problem schwerster, breitflächiger Menschenrechtsverletzungen in Kriegs- oder Konfliktsituationen; und zum anderen das Problem von Staaten, die sich der internationalen Gemeinschaft entziehen oder in denen sich das politische Gefüge so sehr aufgelöst hat, daß die gewohnten menschenrechtspolitischen Ansätze nicht fangen.

In beiden Fällen könnte es sinnvoll sein, über spezifische menschenrechtspolitische Strategien nachzudenken. Daß die erste Gruppe besonders im Fokus stehen sollte – zu denken wäre derzeit an Syrien, Libyen oder den Irak, aber auch an Nigeria, Somalia oder Afghanistan –, dürfte dabei evident sein. Doch auch die zweite Gruppe der schwer erreichbaren Staaten verdient ein besonderes Augenmerk, denn hier ereignen sich Katastrophen, die weitgehend im Schatten der

internationalen Öffentlichkeit stehen. Ausweislich der Informationen, die sich dem Bericht selbst entnehmen lassen, gehören zu dieser Gruppe etwa Honduras, Eritrea, die Zentralafrikanische Republik, Nepal, Nordkorea oder Timor-Leste. Wie man auf Staaten menschenrechtspolitisch einwirken kann, die wenige auswärtige Kontakte unterhalten oder sich sogar bewußt entflechten, ist ein seit Jahrzehnten wiederkehrendes Problem. Der Genozid in Kambodscha, dessen Beginn sich in diesen Tagen zum vierzigsten Mal jährt, hat gezeigt, daß die Isolierung von der Außenwelt eine wichtige Ermöglichungsbedingung massenhafter Gewalt sein kann. Daran hat sich prinzipiell auch in der kommunikativ dicht vernetzten Welt von heute nichts geändert.