



**MENSCHENRECHTE
UND AUSSENPOLITIK**
EIN WEG ZWISCHEN
IDEALISMUS UND
REALISMUS?

**28.01.2020 - 18 Uhr c.t.
Bonner Universitätsforum
Heussallee 18-24, 53113 Bonn**

Ein Vortrag von
Prof. Dr. Friedbert Pflüger
Direktor des European Centre for Climate, Energy and Resource
Security (EUCERS),
King's College London

Balance zwischen Werten und Interessen

10 Thesen für eine realistische Menschenrechtspolitik

I. Einleitung

Handelt Außenminister Heiko Maas richtig, wenn er den Anführer der Demokratie-Proteste in Hongkong, Joshua Wong, demonstrativ in Berlin trifft – auch wenn er damit riskiert, dass die chinesische Regierung die kurz zuvor beim Besuch von Kanzlerin Angela Merkel in Peking unterzeichneten Milliardenaufträge für die deutsche Wirtschaft auf Eis legt?

Müssen wir angesichts der Ermordung des saudischen Regimekritikers Jamal Khashoggi in Istanbul unsere politischen Beziehungen zu Riad überdenken und muss nicht auch die Wirtschaft Abstand von neuen Geschäften mit den dortigen Scheichen nehmen?

Ist es Leisetreterei von Regierung und Wirtschaft, wenn sie nach der Besetzung der Krim durch Russland oder dem von Moskau geförderten hybriden Krieg in der Ostukraine weiter auf Dialog und Geschäfte mit dem Kreml setzen? Dürfen wir die Türkei in der NATO dulden, Erdogan nach Berlin zur Libyen-Konferenz einladen oder „Flüchtlings-Deals“ mit ihm abschließen, wenn der türkische Präsident zehntausende Andersdenkende einkerkern und ohne Gerichtsurteile dauerhaft wegsperren lässt?

Der Katalog solcher Fragen ließe sich beliebig fortsetzen. Die Antworten sind keineswegs einfach. Sie werden in jedem Einzelfall und je nach Standpunkt der Beteiligten ganz unterschiedlich beantwortet. Die sich daraus ergebenden Kontroversen werden oft mit großer Überzeugungsstärke geführt. Nicht selten wird dem Andersdenkenden dabei moralische Gleichgültigkeit, Gier und Feigheit einerseits oder aber Naivität, Interessenvergessenheit und mangelndes Verständnis für die Traditionen der betroffenen Länder andererseits unterstellt. Bei diesen Auseinandersetzungen geht es immer wieder um eine alte, in der Geschichte der Außenpolitik immer wieder vehement diskutierte Kontroverse über die richtige Balance zwischen Werten und Interessen, zwischen Idealismus und Realismus in der Außenpolitik. 1)

Im Folgenden werfe ich zunächst einen Blick auf die Entwicklung des Gedankens der Menschenrechte als Teil der Außenpolitik und fokussiere mich dabei besonders auf die Vereinigten Staaten, wo idealistische Motive in der auswärtigen Politik von jeher eine besondere Bedeutung hatten. Dann werde ich zwei nahezu idealtypische Außenpolitiken gegenüberstellen: den Realismus Henry Kissingers, der die Außenpolitik der Administrationen Richard Nixons und Gerald Fords in den USA zwischen 1968 und 1976 wesentlich prägte und den Idealismus Präsident Jimmy Carters, der im krassen Gegensatz dazu ab 1977 einen Fanfarenzug für weltweite Menschenrechte in Gang setzte.

Daraus abgeleitet werde ich versuchen, in zehn Thesen einige grundlegende Überlegungen abzuleiten, die politischen Entscheidungsträgern heute als Leitschnur bei der Formulierung einer realistischen Menschenrechtspolitik im Angesicht autoritär oder totalitär regierter Staaten dienen könnte. Damit wird der Versuch unternommen, die oft emotional geführte Debatte zu rationalisieren und einige Kriterien zu formulieren, die in konkreten Entscheidungssituationen für die praktische Politik von Bedeutung sein könnten.

II. Die Entwicklung des Menschenrechtsgedanken als Teil amerikanischer Außenpolitik

Bereits in ihrer Geburtsstunde legten die Vereinigten Staaten ihr Bekenntnis zu unveräußerlichen Menschenrechten mit universaler Gültigkeit ab: Die Unabhängigkeitserklärung bezeichnete es als „selbstverständliche Wahrheit“, dass „alle Menschen gleich erschaffen sind, dass sie von ihrem Schöpfer mit unveräußerlichen Rechten begabt sind.“ Der Durchbruch dieser Überzeugung während der amerikanischen Revolution verband sich mit einem allgemeinen, über Amerika hinausweisenden Fortschrittsoptimismus, in dem religiöses Sendungsbewusstsein und aufklärerisches Menschenrechtspostulat gleichermaßen wirkten. In den Worten von Arthur Schlesinger: „Seit 1776 stimmen die Amerikaner darin überein, dass die Vereinigten Staaten das Leuchtfeuer (beacon) der Freiheit...sein müssen.“ 2)

In den fast zweieinhalb Jahrhunderten seitdem hat sich diese amerikanische Überzeugung von der eigenen welthistorischen Mission stets erhalten. Lediglich die Art und Weise, wie die Wertvorstellungen des freien Amerikas der übrigen Welt am besten nahegebracht werden sollten, blieb umstritten.

In der Gründungsphase der USA herrschte allgemein die Auffassung, dass Amerika wie eine „Stadt auf dem Hügel“ (so hatte es der zweite Gouverneur der Massachusetts Bay, der Puritaner John Winthrop, bereits 1630 formuliert) der Welt als Vorbild dienen sollte. Es könne dagegen nicht die Aufgabe der USA sein, sich in die Angelegenheiten anderer Völker zu mischen. Das eigene Haus müsse in Ordnung gehalten werden, um als strahlendes Ideal zu wirken.

Präsident John Quincy Adams formulierte die Aufgaben der USA in diesem Sinne 1821 so: „Wo immer sich die Grundsätze von Freiheit und Unabhängigkeit entfaltet haben..., werden ihr Herz, ihre Seele und ihre Gebete sein. Aber sie geht nicht in andere Länder, um Ungeheuer zu vernichten. Sie schenkt der Freiheit und Unabhängigkeit ihre guten Wünsche...Aber sie weiß genau, dass sie sich bereits durch ein einmaliges Eintreten für fremde Fahnen – und seien es die Fahnen der Unabhängigkeit – auf immer in die Kriege der Interessen und Intrigen, der individuellen Habgier...einmischen würde. Die grundlegende Maxime ihrer Politik würden sich unmerklich von Freiheit zu Gewalt verlagern. Sie würde dadurch zur Diktatorin der Welt werden. Sie würde dann ihren eigenen Geist verleugnen.“ 3)

George Washington hatte sich bereits 1797 gegen eine interventionistische Außenpolitik gewandt: Warum sollten sich die USA in die Netze von „Ambition, Rivalität, Interesse, Stimmung oder Laune“ der Welt verstricken?4)

Präsident James Monroe erklärte 1823, er hege die „freundlichsten Gefühle für die Freiheit und das Glück ihrer Mitmenschen auf der anderen Seite des Atlantiks“, aber die USA wollten sich dort nicht einmischen, genauso wie sie erwarteten, dass die Europäer sich ihrerseits nicht auf irgendeinem Teil der amerikanischen Hemisphäre ausdehnen würden. (Monroe-Doktrin).5)

Aber mit dem wachsenden Selbstbewusstsein der Vereinigten Staaten wurde das Prinzip der Zurückhaltung bald in Frage gestellt. Die Geschichte der Menschenrechtspolitik begann im amerikanischen Senat. Hier forderte im Dezember 1849 der frühere Kriegsminister (und spätere Außenminister) Lewis Cass den Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Österreich, um damit gegen die blutige Unterdrückung der ungarischen Revolution durch österreichische und russische Truppen im Jahre 1848 zu protestieren. 6) Der Cass-Antrag erhielt dadurch eine besondere Bedeutung, da kurze Zeit später Ludwig Kossuth, der Führer des ungarischen Aufstandes, die USA besuchte und in mehreren Reden die Amerikaner zur Unterstützung seiner Sache aufforderte. Kossuth kritisierte die Vereinigten Staaten hinsichtlich der Tatsache, dass sie zwar einerseits „endlos“ über ihre Mission für Freiheit debattierten, aber in der Praxis nicht bereit seien, eine „aktive Rolle bei der Regelung von Zuständen im Ausland“ zu übernehmen. Amerika könne nicht nur auf die Leuchtkraft seines „Beispiels“ setzen und hoffen, dass sich sein moralischer Einfluss von selbst durchsetzen würde. Er jedenfalls – so Kossuth – habe noch nie von einem „Despoten“ gehört, der allein aufgrund von „moralischer Einflussnahme“ zurückweiche.7)

Senator John Parker Hale war anderer Meinung: er machte in einer ironisch gehaltenen Rede im Senat darauf aufmerksam, dass man nach einer „Bestrafung“ Österreichs konsequent sein müsse und dann auch Großmächte wie Russland (das ja an der Unterdrückung der Ungarn mitgewirkt hatte), England (aufgrund der unfairen Gerichtsverfahren gegen irische Patrioten) und Frankreich (wegen der Ausbeutung Algeriens) seine Abneigung demonstrieren müsse. Nachdem man auf diese Weise mit der ganzen Welt gebrochen habe, müsse man sich schließlich selbst an den Pranger stellen, denn in der Hauptstadt der „Modellrepublik würden „Männer zu kaufen sein und Frauen zu kaufen sein“. Hale schloss seine Rede mit der Aufforderung, von Protesten gegenüber dem Ausland abzusehen. Das Prinzip, dass Freiheit ein von Gott gegebenes Recht sei, müsse zunächst im eigenen Land zur Geltung kommen. 8)

Senator Henry Clay warf ferner die Frage auf, warum Cass unbedingt den diplomatischen Kontakt abbrechen wolle. Es könne doch unter Umständen viel mehr nutzen, wenn man einen Beauftragten nach Wien entsende und „hinter verschlossenen Türen“ mit den Österreichern über das Schicksal der Ungarn verhandele.

Wie schon Hale so stellte auch Clay das Problem heraus, dass eine einmalige Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Landes immer zu weiteren ähnlichen Aktionen zwingen würde. Dies könnte dann sogar so weit gehen, dass dann die Forderung nach Abbruch der diplomatischen Beziehungen zur Türkei gestellt würde, da hier die Polygamie erlaubt sei. Niemand sei in der Lage, klare Grenzen zu ziehen, weswegen es für die USA ratsam erscheine, auf die Belehrung anderer Länder zu verzichten. 9)

Auch wenn der Cass-Antrag im Senat schließlich abgelehnt wurde, so hatte er doch eine Debatte über die Frage nach einer dem amerikanischen Sendungsbewusstsein angemessenen Menschenrechtspolitik provoziert. Viele der Argumente von damals sollten in den folgenden Jahren wiederauftauchen. Sie sind bis heute aktuell.

Das stete Wachsen der amerikanischen Macht führte schon bald dazu, dass der „Frontiergedanke“ und die Idee der „Manifest Destiny“¹⁰⁾, die zunächst die idealistische Legitimation und Motivation für die Ausdehnung der Vereinigten Staaten auf dem

nordamerikanischen Kontinent dargestellt hatten, bald auch darüber hinaus zur Rechtfertigung von Expansionsbestrebungen benutzt wurden. Der Krieg mit Kuba wurde von Präsident William McKinley zu einer „Frage der Menschlichkeit“ erklärt. Man müsse in Kuba intervenieren, um die Not des kubanischen Volkes zu beenden. 11)

Im 20. Jahrhundert setzte sich dieser Ansatz fort. Woodrow Wilson begründete 1917 den Eintritt der USA in den 1. Weltkrieg nicht in erster Linie mit der nationalen Sicherheit, sondern: „Wir sind froh,...für den letzten (ultimate) Frieden der Welt und die Befreiung der Völker...zu kämpfen...Die Welt muss für die Demokratie vorbereitet werden“ (to make the world safe for democracy). Wilson träumte von einer Art letztem Gefecht des demokratischen Amerikas gegen die Mächte des Bösen. Wenn es gewonnen sei, würde sich eine Weltfriedensordnung - geschützt durch eine Weltinnenpolitik des Völkerbundes entwickeln. 12)

Nur 24 Jahre später begründete Franklin D. Roosevelt das Eingreifen der USA – nach langem Zögern – in den Zweiten Weltkrieg in seiner Rede „Über die vier Freiheiten“. Auch bei ihm stand die idealistische Motivation im Vordergrund: „Freiheit heißt die Überlegenheit der Menschenrechte... Unsere Unterstützung geht an diejenigen, die für diese Rechte streiten.“ 1961 verkündete John F. Kennedy in seiner Inaugurationsrede, dass jede Nation wissen solle, „dass wir jeden Preis bezahlen, jede Last tragen, jede Schwierigkeit auf uns nehmen..., um das Überleben und den Erfolg der Freiheit zu sichern.“ 13)

Aber nicht nur die demokratischen Präsidenten, sondern auch der republikanische Präsident Dwight D. Eisenhower begründete seine Politik mit idealistischen Beweggründen. Insbesondere die „liberation-policy“, die mit dem Namen des Eisenhower-Außenministers John Foster Dulles verbunden ist, befürwortete die Einmischung in Angelegenheiten anderer Staaten auf der Basis von Menschenrechtsbestrebungen. Dulles erklärte am 15. Januar 1953: „Eine Politik, die sich damit begnügt, Russland in seinem jetzigen Machtbereich lediglich einzudämmen, wird notwendigerweise scheitern. Ausschließlich defensive Politik kann gegenüber einer aggressiven Politik niemals obsiegen.“ Die USA müssten vielmehr immer die Befreiung der (vom Kommunismus) versklavten Völker als Ziel verfolgen. Zwar ginge es nicht um das Führen von Befreiungskriegen, aber doch um Maßnahmen „short of war“.14)

III. Kissingers Realpolitik

Aber der Idealismus zeigte bald auch genau die Schattenseiten, vor denen die Gründerväter gewarnt hatten. Die „Befreiungspolitik“ von Dulles scheiterte mit der Niederschlagung der antikommunistischen Aufstände am 17. Juni 1953 in Ost-Berlin und im November 1956 in Ungarn. Wie Untersuchungen ergaben, hatten die Menschen vor allem in Ungarn aufgrund der politischen Rhetorik in Washington und der zahllosen Radiosendungen der US-Sender Voice of America, Radio Liberty und Radio Free Europe geglaubt, dass die USA ihnen zur Hilfe kommen würden. Eisenhower und Dulles hatten das nie ernsthaft erwogen, mit ihren Reden und ihrer Propaganda aber genau diesen Eindruck vermittelt. 15)

Aber vor allem der Vietnamkrieg, Höhepunkt des globalen US-Engagements zur Verteidigung der Welt gegen den Kommunismus, diskreditierte in den Augen vieler – zunächst vor allem junger Menschen - den mit hehren Zielen begründeten Idealismus. Die amerikanischen

Soldaten waren als Freiheitskämpfer entsandt. Für viele kehrten sie zurück als Werkzeuge von Imperialismus und Militarismus. Die idealistischen Motive versanken im vietnamesischen Dschungel. Amerikas außenpolitischer Idealismus scheiterte in Vietnam.

Mit der Wahl Richard Nixons und der Ernennung Henry Kissingers zu seinem nationalen Sicherheitsberater änderte sich die US-Außenpolitik grundlegend. Unter Nixon, seinem Nachfolger Gerald Ford und Kissinger kehrten die USA zu einer Außenpolitik zurück, die vornehmlich Stabilität, Erhaltung des weltpolitischen Status quo, Konsolidierung eigener Einflussphären und Friedenssicherung zum Inhalt hatte. Der idealistische Missionsgedanke trat zurück, Amerika beschränkte sich wieder darauf, als „City upon the Hill“ anderen Ländern als Vorbild zu dienen, ohne die eigenen Wertvorstellungen aktiv in die Welt hinauszutragen.

Auch Kissinger bekannte sich zu den Menschenrechten und der Aufgabe der USA, die Idee von Freiheit und Selbstbestimmung zu vertreten. Doch während diese Zielsetzung z.B. bei Woodrow Wilson, Franklin D. Roosevelt und John F. Kennedy über weite Strecken die Seele der Außenpolitik bildeten, so traten nun andere Aufgaben in den Mittelpunkt, für die Kissinger jedoch ebenfalls moralische Gründe geltend machte: „Was den uralten Antagonismus zwischen Freiheit und Tyrannei angeht, so sind wir nicht neutral. Aber andere zwingende Notwendigkeiten legen unserer Fähigkeit Grenzen auf, innere Veränderungen in anderen Ländern zu bewirken. Das Bewusstsein unserer Grenzen entspricht der Erkenntnis der Notwendigkeit des Friedens – nicht moralischer Gefühlslosigkeit. Die Erhaltung des menschlichen Lebens und der menschlichen Gesellschaft sind auch moralische Werte.“¹⁶⁾

Aber das Pendel sollte schon bald zurückschlagen. Ab 1974 sah sich Kissingers Realpolitik einer zunehmenden Kritik aus der amerikanischen Öffentlichkeit gegenüber, die ein „moralisches Vakuum“ im Zentrum der Politik beklagte. ¹⁷⁾ Das hatte wesentlich mit dem Watergate-Skandal zu tun, der zum frühzeitigen Rücktritt Richard Nixons führte. Die Bevölkerung sehnte sich nach einer Überwindung der internationalen Erniedrigung durch den Vietnam-Krieg. Auch wenn Kissinger ihn nicht begonnen, sondern beendet hatte, schien die republikanische Administration einer wachsenden Zahl von Bürgern ungeeignet, das Ansehen der USA wiederherzustellen. Hinzu kamen Enthüllungen über die Beteiligung des Geheimdienstes CIA an „verdeckten Aktionen“ im Ausland ¹⁸⁾. Von links wurde der Ford-Administration vorgeworfen, sich viel zu sehr mit rechtsgerichteten Militärregimen in Lateinamerika, aber auch in Portugal, Spanien oder Griechenland einzulassen ¹⁹⁾, von rechts warf man ihr vor, mit ihrer auf Entspannung und Abrüstung fokussierten Ostpolitik die Dissidenten in der Sowjetunion und in Osteuropa im Stich zu lassen.

Die KSZE-Konferenz von Helsinki 1975 hatte zwar die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten erneut als völkerrechtliches Prinzip verankert, gleichzeitig aber hatten die 33 europäischen Unterzeichner, die USA und Kanada auch die Menschenrechte im Text verankert und im „Korb 3“ eine Reihe von „menschlichen Erleichterungen“ vereinbart. Diese Formulierungen dienten nun Dissidenten und „Helsinki-Beobachtungsgruppen“ überall im Bereich des Warschauer Paktes als Berufungsinstanz – womit sie zunehmend öffentliche Wahrnehmung erlangten. Der 1974 aus Russland ausgewiesene Literaturnobelpreisträger Alexander Solschenizyn wies in Washington auf „Zehntausende von politischen Gefangenen“ in der Sowjetunion hin, berichtete von „siebentausend Menschen in psychiatrischer Zwangsbehandlung“ und forderte ein Ende einer Entspannungspolitik ohne die Einfügung

von Menschenrechtsaspekten. 19) Als sich Präsident Ford im Juli 1975 weigerte, Solschenizyn im Weißen Haus zu empfangen, schlug ihm eine Welle der Empörung entgegen. 20)

IV. Carters Menschenrechtspolitik

Diese Stimmung trug dazu bei, dass im November 1976 ein Erdnussfarmer aus Alabama, Jimmy Carter, zum Präsidenten gewählt wurde. Bereits in seiner Rede zur Amtseinführung machte Carter deutlich, dass er den amerikanischen Idealismus wiederbeleben würde: „Weil wir frei sind, können wir gegenüber dem Schicksal der Freiheit anderswo niemals gleichgültig sein.“ Tage später begann ein Feuerwerk an Menschenrechtsaktivitäten. Carter schrieb einen Brief an den im Exil in Gorki lebenden sowjetischen Wissenschaftler Andrej Sacharow und empfing demonstrativ den sowjetischen Dissidenten Vladimir Bukowski, solidarisierte sich mit der Bürgerrechtsgruppe Charta 77 in der Tschechoslowakei – um nur einige Maßnahmen der ersten 40 Tage seiner Amtszeit zu nennen.²¹⁾

Neben Zustimmung erntete Carter aber auch massive Kritik für sein Vorgehen. Vor allem die westeuropäischen Verbündeten fürchteten, dass mit Carters Rhetorik die Entspannungspolitik, insbesondere die Rüstungskontrolle strategischer Raketen (SALT II) gefährdet werden könnten, welche die Kissinger-Administration mit Moskau bereits sehr weit vorgebracht hatte. Der französische Präsident Valery Giscard d'Estaing und der deutsche Kanzler Helmut Schmidt hielten mit ihrer Kritik nicht hinter dem Berg. Giscard weigerte sich nicht nur, den sowjetischen Bürgerrechtler Andrej Amalrik zu empfangen, sondern ließ diesen abführen, als er vor dem Elysee dagegen protestierte. ²²⁾

Auch in den USA regte sich Kritik. Henry Kissinger etwa erklärte, dass Menschenrechte ein legitimer Bestandteil der internationalen Gespräche sein müssten, sie sollten sich aber in das „Mosaik unserer politischen Ziele“ einfügen. Die Rüstungskontrolle könne nur erfolgreich werden, wenn Carter zukünftig auf „rhetorische Schlachten“ verzichte.²³⁾

Neben der Kritik an der Unfreiheit in Osteuropa begann die Carter-Administration Entwicklungs- und Militärhilfeprogramme an diktatorische Regime anderer Länder unter Menschenrechtsgesichtspunkten zu prüfen und in zahlreichen Fällen zu kürzen oder einzustellen.²⁴⁾ Im ersten Jahr seiner Amtszeit versagten die USA darüber hinaus 35 Mal ihre Zustimmung bei Kreditvergaben internationaler Entwicklungsbanken. Vor allem die lateinamerikanischen Militärdiktaturen (Chile, Argentinien, Uruguay, El Salvador, Paraguay u.a.), aber auch traditionelle Verbündete wie Südkorea oder die Philippinen sowie Staaten in Afrika (Kaiserreich Zentralafrika, Äquatorial Guinea u.a.) waren davon betroffen. Dies führte in vielen Fällen zu der Kritik, dass unter den US-Maßnahmen nicht die betroffenen Regime, sondern in erster Linie die bedürftigen Menschen zu leiden hätten. Die Administration beeilte sich, dieser Kritik mit einer Klausel für „needy people“ Rechnung zu tragen. In insgesamt 92 Fällen gaben die USA zwischen 1977 und 1979 grünes Licht für Hilfsprogramme an Diktaturen: Wo es um Wasserversorgung, Ausbildungs- oder Gesundheitsprojekte usw. ging, ließ der Kongress die Hilfsprogramme passieren. Schon allein die Wirkung der Debatte über solche Maßnahmen war enorm: Menschenrechte waren in kurzer Zeit ein wesentliches Kriterium der Auslandshilfe und damit der internationalen Politik auch gegenüber Entwicklungsländern geworden. Vor allem in Lateinamerika, ihrem „Hinterhof“, setzten sich die USA somit von der jahrzehntelangen Kooperation mit Militärdiktaturen ab – ein Zeichen

an die Oppositionsbewegungen in Mittel- und Südamerika, das mit großer Sicherheit zur Demokratisierung der Region in den folgenden Jahren beitrug.

Die wohl einflussreichste Kritik an der Menschenrechtspolitik Carters in der USA äußerte die Politikwissenschaftlerin Jeane Kirkpatrick in einem Artikel „Dictatorships and Double Standards“ im November 1979. 25) Carter habe es nicht an „ehrenwerten Absichten“, sondern an „Realismus“ gefehlt. Er habe den Unterschied zwischen autoritären und totalitären Diktaturen nicht begriffen. Angesichts der globalen Bedrohung durch den Kommunismus seien autoritäre Regierungen das „kleinere Übel“. Carter habe mit seiner Menschenrechtspolitik befreundete autoritäre Regime destabilisiert, aber dort nicht die Einführung einer westlichen Demokratie ermöglicht, sondern weitaus gefährlicheren und rigideren Regimen den Weg bereitet. Als Beispiele nannte sie vor allem den Iran und Nicaragua, wo die Ablösung des Schahs bzw. des Diktators Somoza zu weitaus schlimmerer Unterdrückung geführt hätten. Die „bewusste Destabilisierung“ verbündeter Autokratien ohne Garantie auf eine nichtmarxistische Entwicklung habe den Einfluss Moskaus auf Kosten der USA vergrößert. Bevor man auf die Ablösung autoritärer Diktaturen hinwirke, müsse geklärt sein, ob es eine wirkliche Chance auf eine demokratische Entwicklung geben würde.

Kirkpatrick hatte ihren Artikel genau zum Beginn der Vorwahlkämpfe in den USA, im November 1979, veröffentlicht. Ein Jahr später wurde Carter durch Ronald Reagan abgelöst, der Kirkpatrick zu seiner UN-Botschafterin machte.

VI. 10 Thesen für eine realistische Einbettung der Menschenrechtspolitik

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen und geschichtlichen Überlegungen – ergänzt durch einige Erfahrungen in zwei Jahrzehnten außenpolitischer Tätigkeit - versuche ich im Folgenden, einige Gedanken als Diskussionsgrundlage und Entscheidungshilfe für die Politik zu formulieren. Dabei gehe ich von der Prämisse aus, dass Menschenrechte in unserem westlichen Verständnis universell und mit der Charta der Vereinten Nationen internationales Recht geworden sind. In diesem Sinne muss auch die deutsche Außenpolitik wertgebunden sein, d.h. die menschenrechtliche Dimension von Entscheidungen muss wesentliches Kriterium unserer internationalen Beziehungen sein. Unterdrückung darf uns nie gleichgültig lassen. Wie jede politische Aufgabe konkurriert aber auch die Menschenrechtspolitik mit anderen, ebenfalls legitimen Überlegungen und Zielen. Zehn Thesen zu einer realpolitischen Einbettung der Menschenrechtspolitik:

1. **Menschenrechtspolitik fängt zuhause an.** Deshalb muss vor jeder menschenrechtlich geprägten Außenpolitik zunächst immer die Frage stehen, wie stark unsere Gesellschaftsordnung ein Vorbild darstellt. Am meisten überzeugen wir in der Welt nicht mit Demokratie-Predigten, sondern mit unserem Beispiel.
2. **Keine moralischen Kreuzzüge!** Die Traditionen anderer Kulturkreise mögen uns oft fremd, rückständig und kritikwürdig erscheinen. Natürlich ist es

erlaubt, oft sogar geboten, die eigenen Überzeugungen zum Ausdruck zu bringen und dafür zu werben. Vor Übereifer im Gefühl moralischer Überlegenheit aber muss gewarnt werden. Andere, zum Teil ältere Zivilisationen sehen menschenrechtliche Fanfaren aus dem Westen als Überheblichkeit oder Bevormundung an, nicht selten sogar als eine moderne Form von Kreuzzügen. Gerade alte Kulturen haben eine tiefe Erinnerung. Wenn wir laute Kritik formulieren, wird uns nicht selten entgegengehalten, was Deutsche, Europäer und Amerikaner bis in unsere Zeit als Verbrechen verübt haben: Vertreibung und Ausrottung der Indianer, Sklaverei, Kolonialismus, Holocaust, ethnische Säuberungen, My Lai, Srebrenica, Abu Ghraib... Wir sollten die Errungenschaften der europäischen Zivilisation hochhalten, aber in der historischen Perspektive hat der Westen keinen Grund zu auftrumpfender Selbstgerechtigkeit oder gar jakobinischem Eifern.

3. **Auch Frieden und Stabilität sind moralische Ziele.** Willy Brandt wurde oft vorgeworfen, nicht klar genug für Regimekritiker einzutreten, sich zu sehr mit den kommunistischen Regimen und sogar den Einheitsparteien der Staaten des Warschauer Paktes einzulassen. Der polnische Solidarnosc-Chef Lech Walesa etwa, den der SPD-Vorsitzende bei seinem Warschau-Besuch im Dezember 1985 nicht aufgesucht hatte, hat nie einen Hehl aus seiner Verachtung für diese Art der Diplomatie gemacht. Aber Brandt sah die gefährliche Instabilität zwischen Ost und West. Er strebte nach Erfolgen in der Abrüstungspolitik und konkreten Schritten für menschliche Erleichterungen, nicht nach „Regimechange“. Frieden sei nicht alles, aber ohne den Frieden sei alles nichts. In ähnlicher Weise ist auch heute derjenige, der nicht jeden Tag lautstark das heutige Russland oder China kritisiert, ein Leisetreter. Vielmehr könnte ihn die Einsicht leiten, dass man miteinander sprechen, Feindbilder abbauen und nicht weiter Öl ins Feuer bestehender Konflikte gießen sollte.
4. **Stille Diplomatie.** Oft dienen wir den Menschenrechten mehr mit stiller Diplomatie anstatt mit öffentlicher Kritik oder Sanktionen. In der Zeit des Kalten Krieges war es bei Staatsbesuchen in kommunistischen Diktaturen durchaus gängige Praxis, Listen von politischen Häftlingen zu übergeben, um eine Freilassung, eine Exillösung oder zumindest Hafterleichterungen zu erreichen. Die Übergabe solcher Listen erfolgte zumeist auf Arbeitsebene, kombiniert allerdings mit einer unterstützenden Bitte im Gespräch mit dem jeweiligen Staatschef. Ein Beispiel aus unseren Tagen: Der deutsch-türkische Journalist Deniz Yücel würde vielleicht heute noch in einem türkischen Gefängnis schmachten, wenn Gerhard Schröder sich nicht persönlich – und ohne jede Öffentlichkeit – zweimal direkt beim türkischen Präsidenten Erdogan für seine Freilassung verwendet hätte. Schröder hätte wahrscheinlich mehr Erfolg bei den deutschen Medien gehabt, wenn er Erdogan öffentlich an den Pranger gestellt hätte, aber er zog den anderen Weg vor. Stille Diplomatie darf allerdings nicht ein Alibi für Nichtstun sein. NGOs wie Amnesty International, Medien, Parlamentarier können und sollen ihre Stimme erheben, aber es muss nicht immer die Regierung sein, die – wie gezeigt – manchmal über andere Mittel verfügt. Oft kann das auch während einer Delegationsreise etwa des Regierungschefs geschehen: Außenminister Klaus Kinkel verhandelte z.B. 1996 in Belgrad mit dem serbischen Diktator Slobodan

Milosevic, während sich die ihn begleitenden Abgeordneten mit Oppositionellen trafen – natürlich im Wissen von Kinkel.

5. **Verantwortungs- statt Gesinnungsethik.** In jedem Fall ist nicht die Rigorosität des Standpunktes, die Vehemenz einer Kritik oder die Resonanz in den heimischen Medien entscheidend, sondern das konkrete Ergebnis. 2017 entschied sich der Deutsche Bundestag zu einer Armenien-Resolution, welche die türkische Regierung scharf ablehnte und in der Folge wesentlich zu einer erheblichen Verschlechterung der Beziehungen zwischen Berlin und Ankara beitrug. War es wirklich klug, den Begriff „Völkermord“ zur Kennzeichnung der türkischen Verbrechen am armenischen Volk zu verwenden? Auch wenn er der Wahrheit entsprechen mag: Ist es wirklich klug, ein befreundetes Land an den Pranger zu stellen, dass diese Bezeichnung offenkundig als Beleidigung empfindet? Hat diese Resolution etwas verändert, etwa eine größere historische Offenheit in der Türkei bewirkt? Wahrscheinlich hat sie eher Trotz hervorgerufen und bewirkt, dass es noch schwerer wurde, der historischen Wahrheit ins Auge zu schauen! 10 Jahre zuvor hatte sich der Bundestag schon einmal eine Armenien-Resolution beschlossen. Diese brachte im Kern den gleichen Inhalt zum Ausdruck, ersetzte aber den Völkermord-Begriff durch „Massaker“. Sie traf in der Türkei auch auf Kritik, aber vielfach auch auf offene Ohren. Was ist das Ziel: ein Beginn von Denkprozessen und Selbstkritik in der Türkei – oder die öffentliche Wirkung in Deutschland? Handeln wir gesinnungs- oder verantwortungsethisch?
6. **Unsere Werte sind unsere Leitschnur, aber wir haben auch legitime (ökonomische) Interessen.** Deutschland ist ein Land, das mehr als fast jede andere Nation vom Außenhandel abhängt. Würden wir nur noch in Länder mit lupenreiner Westminster-Demokratie liefern, würde das zum Verlust von unzähligen Arbeitsplätzen führen. Unsere Autoindustrie und ihre Zulieferer - von entscheidender Bedeutung für den Wirtschaftsstandort im Ganzen – sind zum Beispiel in hohem Maße vom chinesischen Markt abhängig. Jeder zweite Volkswagen wird im „Reich der Mitte“ verkauft. Wenn die Wirtschaftsdelegation in Begleitung von Angela Merkel im September 2019 Verträge über mehrere Milliarden Euro abschließt, darunter Abkommen mit Siemens, der Allianz Gruppe, Airbus, BMW und der Berliner Alba Group – dann wird es vielleicht verständlich, warum etwa der Siemens-Vorstandschef Joe Kaeser das Thema Menschenrechte mit Zurückhaltung anspricht. Ja, es geht den Wirtschaftschefs um die Gewinne ihrer Unternehmen, aber wenn diese ausbleiben, so sind die Arbeitnehmer in Deutschland die Hauptleidtragenden. Es ist deshalb richtig, unsere Menschenrechtspolitik mit unseren lebenswichtigen Interessen auszubalancieren. Dass sich Vertreter des Ostausschusses der Deutschen Wirtschaft sich unter Leitung der Chefs von Siemens und Knauf im letzten Jahr in Sotchi zum regelmäßigen Gespräch mit Wladimir Putin trafen – und dabei nicht politische Streitpunkte, sondern gemeinsame Industrieprojekte thematisierten - ist im Interesse der deutschen Wirtschaft und kein „Treffen der Schande“ wie einige Kritiker in Deutschland bekundeten. Dass die deutsche Wirtschaft danach strebt, ihre unterzeichneten Verträge zu erfüllen und die Türen für zukünftige Geschäfte nicht zuzuschlagen, kann ihr niemand verdenken. Interne Kritik deutscher Wirtschaftsführer gegenüber ihren (oft mächtigen) russischen, iranischen,

saudischen oder türkischen Geschäftspartnern ist im Übrigen wahrscheinlich mittelfristig wirkungsvoller, als sich demonstrativ abzuwenden (und die guten Geschäfte anderen zu überlassen).

7. **Wandel durch Handel.** Außenwirtschaftliche Verflechtung hat in vielen Fällen auch Öffnung, Bildung, den Fluss von Informationen und Meinungen und damit nicht selten mehr Freiheit mit sich gebracht. Die Auswirkungen einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf Gesellschaft und Politik lassen unter Umständen lange auf sich warten, aber das Beispiel der Öffnungspolitik Deng Xiaos in China oder der Auswirkungen wirtschaftlicher Zusammenarbeit auf die politische Entwicklung etwa in der früheren DDR sprechen für sich. Wer die heutige Situation in China oder in Russland als Gegenbeispiel anführt, kann dafür gute Gründe nennen. Er mag aber übersehen, dass der menschenrechtliche Zustand in beiden Ländern heute weitaus besser ist als zu Zeiten der kommunistischen Diktaturen. Die Öffnung hat eine enorme Veränderung bewirkt, auch wenn heute Versuche unternommen werden, das Rad der Geschichte zurückzudrehen.
8. **Irrweg „regime-change“.** Wer eine Regierung scharf angreift, ja einen „Regimewechsel“ betreibt, muss die Frage beantworten können, ob sich die Verhältnisse im Falle des Erfolgs für die Menschen verbessern. Die Amerikaner zogen bekanntlich unter George W. Bush aus, um unter der Parole „Democracy for the Greater Middle East“ das westliche Demokratiemodell zu exportieren – notfalls auch mit militärischen Mitteln. 26) Aber der „arabische Frühling“ führte nicht zu den gewünschten Ergebnissen. Im Irak zum Beispiel verbesserte sich nach dem Krieg und dem Sturz des Diktators Saddam Hussein nur die Lage der Kurden im Nordirak. Im übrigen Land regieren bis heute Terror, Gewalt, Chaos, Misswirtschaft und Korruption. Die USA konnten einen Krieg gewinnen, aber hatten kein Konzept für die Zeit danach. Die weitere Radikalisierung des Islam – bis hin zu ISIS – war ebenfalls zumindest teilweise eine Folge dieses unglücklichen Demokratieexports mit gewaltsamen Mitteln. Auch die Freude über den Sturz von Gaddafi in Libyen oder von Mubarak in Ägypten währte nur kurz. Schon bald zeigte sich, dass die westlich orientierten Kräfte zu schwach waren, um sich gegenüber radikalen islamistischen Gruppen oder regionalen Warlords zu behaupten. Auch in Syrien scheiterte der Versuch, den dortigen Machthaber Baschar al-Assad zu stürzen. Der gutgemeinte Versuch, dem Land mehr Demokratie zu bringen, führte zu einem grausamen Bürgerkrieg, der bis heute mehr als 400.000 Menschen das Leben kostete und große Teile Syriens und seiner alten Zivilisation zerstörte. Es ist wahr: Das Syrien Assads duldet keinen Widerspruch gegen den Alleinherrscher, Dissidenten wurden durch einen mächtigen Geheimdienst verfolgt, Widerstand kompromisslos niedergeschlagen. Aber das Regime garantierte zum Beispiel weitgehende Religionsfreiheit. Verschiedene Völker lebten einigermaßen friedlich zusammen, Gesundheitswesen und Bildungssystem galten in der arabischen Welt als führend. Es gab Stabilität und im Vergleich zur Region auch Wohlstand. Oft ist eben die Alternative zur Diktatur nicht die Demokratie, sondern Chaos, Anarchie und Bürgerkrieg.
9. **Die Universalität der Menschenrechte wird nicht mehr anerkannt.** Als die Vereinten Nationen als Reaktion auf die Schrecken der Weltkriege nach den Weltkriegen den „Respekt vor der Würde und dem Wert der menschlichen

Person“ festgeschrieben, schien das wie ein endgültiger Siegeszug des liberalen westlichen Menschenrechtskonzeptes, welches das Individuum vor staatlichen Übergriffen schützt. Aber die Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen, war einst unter fast ausschließlicher Beteiligung westlicher Vertreter unter Leitung von Eleanor Roosevelt erarbeitet (immerhin: dabei war auch ein Libanese von der American University in Beirut und ein Chinese von der Columbia University in New York). Lange Zeit wurde diese Universalität nicht infrage gestellt. Die westliche Welt war intellektuell, kulturell, wirtschaftlich und militärisch dominant und konnte ihre Vorstellungen notfalls durchsetzen. Aber inzwischen sind andere Länder und Kulturen wirkmächtig geworden. Diese lehnen die die starke Betonung des Individuums im westlichen Denken ab und geben stattdessen Staat und Gesellschaft den Vorrang. Lee Kuan Yew entwickelte zum Beispiel in Singapur eine ganz eigene Auffassung von der Gewichtung von individuellen und sozialen Rechten des Menschen, von Freiheiten und Pflichten. Seitdem spricht man von „asiatischen Werten“, eben einer ganz anderen Tradition und Denkweise. Haben wir wirklich das Recht, unsere eigenen Wertüberzeugungen für überlegen zu halten? Vielleicht bedarf es eines neuen Konsensus der Völkergemeinschaft, der nicht das Westminster-Modell des Westens zum Maßstab für alle erstrebt, sondern sich auf die Verurteilung und Bekämpfung der schlimmsten Menschenrechtsverletzungen konzentriert – etwa systematisch angewandte Folter, ethnische Säuberungen, Völkermord.

10. **Einsicht in unsere begrenzten Möglichkeiten.** Zur Zeit der Menschenrechtspolitik Jimmy Carters, also vor etwas mehr als vierzig Jahren, waren die von europäischen Werten geprägten Länder des „Westens“ im Verhältnis zur übrigen Welt zwar längst nicht mehr so mächtig wie in den Hochzeiten des Kolonialismus oder in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Aber die Vereinigten Staaten allein verfügten immer noch über ein Bruttosozialprodukt, das das der Volksrepublik Chinas um das 33-fache übertraf. Heute haben die Chinesen einen Gesamtanteil von 15 % am Weltbruttoinlandprodukt! Wer die ökonomische Basis bestimmt, der prägt auch den politischen Überbau (Karl Marx). Wie eindrucksvoll ist es eigentlich, wenn das heutige Europa oder gar Deutschland allein die aufstrebenden Mächte auf der Welt mit erhobenem Zeigefinger belehrt, nicht zuletzt aufgrund der Zerstrittenheit des Westens und der militärischen Schwäche Europas und Deutschlands. Wenn wir keine materielle Macht hinter uns wissen, wirken unsere Angriffe in Sachen Menschenrechte in den Hauptstädten der nichteuropäischen Welt zwar immer noch als ärgerliche Einmischung in innere Angelegenheiten, aber sie haben wenig echte Kraft und verändernde Wirkung. Wenn wir den Ton und die Frequenz unserer Kritik der heutigen Wirklichkeit anpassen, muss das nicht feigem Wegschauen oder moralischer Indifferenz entspringen, sondern der Einsicht in die Begrenztheit unserer Möglichkeiten.

Deutsche Außenpolitik, ebenso wie die der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten bedarf einer ethischen Fundierung – aber auch einer realpolitischen Einbettung.

Anmerkungen:

1. vgl. F. Pflüger, Die Menschenrechtspolitik der USA, Schriften des Forschungsinstituts der DGAP, München 1982
2. A. Schlesinger, Human Rights and the American Tradition, in: Foreign Affairs. America and the World Today 1978, Januar 1979, S. 505, vgl. auch: K. Krakau, Missionsbewusstsein und Völkerrechtsdoktrinen der Vereinigten Staaten, Frankfurt 1967
3. J.Q. Adams, zit. Nach: W. LaFeber (Hrsg.), John Quincy Adams and American Continental Empire: Letters, Speeches and Papers, Chicago 1965, S. 45
4. G. Washington, zit. Nach: H. Wasser, Die Vereinigten Staaten von Amerika. Porträt einer Weltmacht, Stuttgart 1980, S. 385
5. J. Monroe, zit. Nach: H. Strauß, Botschaften der Präsidenten der Vereinigten Staaten zur Außenpolitik 1793-1949, Bern 1957, S. 26. Die Monroe-Doktrin war übrigens weniger mit dem Ziel formuliert, die Amerikaner vor Abenteuern in Europa abzuhalten, als um die USA vor Einmischung von außen zu schützen. Dabei richtete sie sich keineswegs nur gegen die klassischen Kolonialländer wie England, Frankreich oder Spanien, sondern vor allem gegen Russland, das damals die gesamte nordamerikanische Westküste bis hinunter nach Fort Ross, dem heutigen San Francisco beherrschte. Die USA waren noch keine Weltmacht. Die Zurückhaltung der Gründerväter und der ersten Präsidenten hat viel mit der nicht vorhandenen Macht der USA zu jener Zeit zu tun.
6. vgl. dazu: A. Schlesinger, a.a.O., S. 505ff.
7. L. Kossuth, Speech at Concord, 11. 5. 1852, in: Old South Leaflets, Nr. 111, S. 15
8. zur damaligen Debatte vgl.: Congressional Globe, 31st Congress, 2nd Sess., 7.1.1850, S. 113-116
9. ebenda
10. vgl. K.D. Bracher, Der „Frontier-Gedanke“: Motiv des amerikanischen Fortschrittsbewusstseins, in: Zeitschrift für Politik, 2/1955, bes. S. 231, 234f., außerdem: H.v.Borch, Amerika. Dekadenz und Größe, München 1981, S.21 ff. Von Borch bezeichnet die Idee der Manifest Destiny als „chauvinistische Ideologie“, mit der die Expansion der USA als „heilige Pflicht“ gerechtfertigt worden sei.
11. W. McKinley, Kriegsbotschaft an den Kongress, 11.4.1889, in R. Hofstadter (Hrsg.), Great Issues in American History, New York 1969, S. 191f.
12. W. Wilson, Kriegserklärung an Deutschland, 2.4.1917, in: R. Hofstadter (Hrsg.), a.a.O., S. 216, vgl. zu Wilson auch: H. Wasser, a.a.O., S. 397f.
13. F.D. Roosevelt, Rede zu den „Vier Freiheiten“, 6.1.1941, in: R. Hofstadter (Hrsg.), a.a.O., S. 399 und: J.F. Kennedy, Rede zur Amtseinführung, 20.1.1961, in: R. Hofstadter (Hrsg.), a.a.O., S. 453
14. J.F. Dulles, Statement on Liberation Policy, 15.1.1952,
15. vgl. dazu: M. Görtemaker, John Foster Dulles und die Neuorientierung der amerikanischen Deutschland- und Europapolitik 1952/53, in: Amerikastudien, 1994, S. 111-136 sowie: C.J. Tudda, Eisenhower, Dulles, and the Failed Rhetoric of Liberation, in Journal of Cold War Studies, The MIT Press, Fall 2005, S. 3-35

16. H. Kissinger, Detente with the Soviet Union: The Reality of Competition and the Imperative of Cooperation, Erklärung vor dem Senate Committee on Foreign Relations, 19.9.1974, deutsch in: Europa Archiv 20/1974, S. D 464
17. Den Begriff „moralisches Vakuum“ benutzen gleichermaßen zur Charakterisierung des politischen Klimas nach Vietnam-Krieg und Watergate: A. Schlesinger, a.a.O., S. 512 und G. Wettig, Die Menschenrechtsproblematik auf der KSZE-Folgekonferenz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 8.6. 1978, S. 26
18. vgl. US-Senat, Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders. Interim Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, New York 1976
19. A. Solschenizyn, Rede vor der AFL-CIO, Washington D.C. 30.6. 1975, in: ders., Warning to the West, New York 1976, insbesondere: S. 37, 39, 44
20. Harris-Survey, Ford Ratings Decline, 18.8. 1975
21. J. Carter, Rede zur Amtseinführung, 20.1. 1977, in: Europa Archiv 9/77, S. D. 222 und: ders., Brief an Sacharow, in: A. Sacharow, Alarm and Hope, New York 1978, S. 43-56
22. Facts on File 1977, S. 143, vgl. auch: S. Vogelgesang, What Price Principle, in: Foreign Affairs, Juli 1978
23. H. Kissinger, Rede an der Georgetown Universität, 5.4. 1977, zit. nach: Facts on File 1977, S. 247
24. vgl. F. Pflüger, a.a.O., S. 248-286 mit einer detaillierten Analyse der Verbindung von US-Auslandshilfe und Menschenrechten in der Carter-Zeit
25. J. Kirkpatrick, Dictatorships and Double Standards, in: Commentary, November 1979
26. Der Autor dieses Artikels räumt ein, dass er mit dieser Zielsetzung ursprünglich sympathisierte. Sollte man nicht alles versuchen, um die friedliche Revolution, die wir gerade in Mitteleuropa erlebt hatten, in der muslimischen Welt wiederholen? Viele im Westen teilten damals diese Haltung.

Dr. Friedbert Pflüger ist seit 2009 Gastprofessor am King's College London und dort Direktor des European Centres for Climate, Energy and Resource Security (EUCERS). Er ist Senior Fellow (non resident) des Atlantic Council of the United States. Er ist ferner Vorsitzender der Internet Economy Foundation (IEF) und Geschäftsführender Partner von Pflüger International GmbH, Berlin.