

## Dietrich Harth: «Rund um den Erdball greifen Gewalt und Terror um sich»

### Diskussionsbeitrag: Toleranzforschung und Schutz der Menschenrechte

Die Menschenrechts-Charta der Vereinten Nationen vom Juni 1945 und ihre Nachfolgekonventionen haben mit jedem neuen Vertragsdatum nach und nach eine Reihe regierungsunabhängiger Institutionen - sog. *nongovernmental organisations* (NGOs) - ins Leben gerufen, die Jahr für Jahr in globalem Maßstab Menschenrechtsverstöße beobachten, registrieren und veröffentlichen. Diese in zahlreiche Sprachen übersetzten Publikationen bilden (zusammen mit den analogen Interventionen der UN), ein ökumenisches Forum, auf dem nicht nur die normative Idee einer Kulturen und Nationen übergreifenden Gerechtigkeit dauernd erneuert wird, sondern auch das Auseinanderklaffen zwischen dieser Idee und der Realität ungeschminkt zur Sprache kommt. In den NGOs verkörpert sich der wachsame, von den wechselnden Interessenkonstellationen innerhalb der Organisationen der Vereinten Nationen unabhängige Blick eines weltweiten Gewissens, dessen Anklagen sich vor keiner Staatsgewalt - unabhängig von ihrer Verfassung - ducken. Damit sind Konfliktlinien vorgezeichnet, die sich von Region zu Region unterschiedlich auf die lokale Menschenrechtsarbeit auswirken und hin und wieder als ein Gradmesser für Spielräume aktiver Toleranz innerhalb nationalstaatlicher Grenzen angesehen werden.

Allein, in der politischen Praxis zeigt sich die bekannte Zweideutigkeit unseres Schlüsselbegriffs, und zwar in besonderer Schärfe. „Toleranz“ funktioniert je nach Kontext und Redner semantisch oft als verschleierte Vokabel, die dort passive Duldung bemäntelt, wo Prävention und Anklage bestehenden oder drohenden Unrechts gefordert ist. Die jüngsten Berichte der nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen verfahren daher handlungs- und zugleich sprachkritisch, bemängeln z.B. „the unwillingness to match rhetoric with action“ und nehmen in diesem Zusammenhang ‘tolerantes’ Verhalten als eine Spielart regierungsamtlicher Hypokrisie aufs Korn.<sup>1</sup> Um ein Beispiel zu nennen: Unter dem Motto *constructive engagement* stellen die meisten westlichen Regierungen ihre freiwillig eingegangene Verpflichtung, die Menschenrechte zu schützen, die als ‘Grundrechte’ in ihre nationalen Verfassungen eingegangen sind, hinter Welthandels- und Investitionsinteressen zurück. In diesem Zusammenhang ist die Schutzbehauptung beliebt, florierende globale Handelsbeziehungen veränderten langfristig die Sozialstrukturen in den Partnerländern: aus der Masse der Unterdrückten gingen - so heißt es - selbstbewußte, liberal denkende Mittelschichten hervor, die als Funktionselemente politische Partizipation und schließlich den demokratischen Umbau des autoritären Systems erzwingen würden. Der Beweis für die Richtigkeit dieser Behauptung steht aus. Gegenbeweise indessen sind leicht zu finden und werden von den NGOs immer wieder genannt: Singapur, Indonesien, China, Peru ... - Länder, in denen das Wirtschaftswachstum Demokratisierungsprozesse nicht nur nicht begünstigt, sondern dazu benutzt wird, repressive Herrschaftsstrukturen zu festigen. Es ist nur zu offensichtlich: Das Argument ‘Handel bringt Wandel’ zitiert eine europäische Erfahrung, die weder auf Gesellschaften mit einer anderen Geschichte noch auf den modernen Welthandel übertragbar ist. Ihm liegt ein Rest jenes Fortschrittsoptimismus zugrunde, der in der Epoche der Aufklärung zur Emanzipationsgeschichte des Bürgertums gehörte, sich im Munde heutiger

<sup>1</sup> *Human Rights Watch World Report 1996*, New York/Washington/Los Angeles/London/Brussels 1995, S. XV.



Politiker aber nur als apologetische Floskel ausnimmt.<sup>2</sup>

Der «Jahresbericht 1995» von *amnesty international* beginnt mit dem entmutigenden, oben im Titel zitierten Satz: „Rund um den Erdball...“ (S. 11); der «World Report 1996» von *Human Rights Watch* (HRW) beginnt mit der Feststellung, die Führungsmächte hielten sich nicht an ihre Vertragspflicht, die Menschenrechte nicht bloß einzuhalten, sondern auch durchzusetzen (S. XIII). Wenn aktive Toleranz der Prävention von Gewalt dient, dann verpflichtet der Beitritt zu den internationalen Menschenrechtskonventionen jeden einzelnen Staat, drohende und akute Verstöße - um einer handlungsfähigen, wirksamen Vorbeugungspolitik willen - schon im Stadium ihrer Geburt genau zu beobachten. Diese Aufgabe nehmen längst die NGOs den politischen Instanzen der Einzelstaaten ab. Was diese meist alles andere als erbaulich finden, zumal wenn sie selber durch die Veröffentlichung des Beobachteten als Täter oder aufgrund passiver Duldung schuldig Gewordene ins Rampenlicht rücken. Es ist eine der Stärken der NGOs, daß sie sich weder durch staatliche Machtdemonstrationen noch von der Propagandarhetorik sektiererischer Relativisten einschüchtern lassen. Das verlangt ein Vertrauen in die universelle Kraft der zu verteidigenden, anzumahrenden und einzu-klagenden Prinzipien, für das die gute alte Tugend der Toleranz wohl kaum ausreicht.

Betrachten wir einige konkrete Sachverhalte: Zu den überregional recherchierenden Einrichtungen, die regelmäßig entsprechende Jahresberichte (World Reports) publizieren, gehört *Human Rights Watch* (HRW), eine Organisation mit Hauptsitz in den USA sowie Niederlassungen in London und Brüssel, die, 1978 als *Helsinki Watch* gegründet, seit 1987 die Menschenrechtssituation in über 70 Ländern der Erde beobachtet. Die Arbeit von HRW ist, was Fragen der Prävention und Enthüllung betrifft, im großen und ganzen mit der von *amnesty international* vergleichbar, richtet sich aber darüber hinaus auch auf einige neuralgischen Felder, die nicht unter das amnesty-Mandat fallen. Man kooperiert mit den Vereinten Nationen und anderen unabhängigen Menschenrechtsorganisationen und wahrt strikte Neutralität gegenüber allen politischen und ideologischen Gruppierungen. Staatliche Finanzierungshilfen werden um der Unabhängigkeit willen nicht angenommen. Die Budgets aller NGOs setzen sich aus privaten Hilfsleistungen zusammen. Einzige Urteilsplattform sind die überparteilichen Menschenrechtsgarantien wie sie in den seit 1945 kodifizierten, ständig erweiterten und wie kein anderer Normencodex global verbreiteten Deklarationen vorliegen.<sup>3</sup>

Aktuelles Material, das die zunehmende Brisanz intoleranten Verhaltens in der Bundesrepublik belegt, liefert die 1995 von HRW herausgegebene Analyse mit dem Titel „Germany for Germans“. *Xenophobia and Racist Violence in Germany*. Diese Untersuchung registriert nicht nur rechtsradikale Gewalt, sie prangert auch die unverhohlenen aufspringende Feindseligkeit gegen andere Minderheiten an und kritisiert detailliert die Zunahme polizeilicher Gewalthandlungen gegen Ausländer. Die Kritik richtet sich generell gegen eine von HRW beobachtete passive bis indolente Haltung der Exekutive in der Bundesrepublik. Zwar meldet Der *World Report 1996*, der über die Ereignisse des Vorjahres berichtet, im Jahresvergleich - als Erfolg schärferer Sanktionen - eine Abnahme ausländerfeindlicher Gewalttaten, fährt dann aber fort: „Despite these improvements the number of violent attacks against foreigners was still significantly higher than before German unification. According to foreigner’s rights groups, a large number of attacks also went unreported. In addition, 1995 saw an

<sup>2</sup> Vgl. *HRW World Report*, S. 361ff. Auf die zur Leerformel verkommene Fortschrittsrhetorik in der westlichen Politik verweist William Pfaff: «Vom Fortschritt. Pessimistisches Plädoyer für einen neuen Realismus», in: *Lettre* 32 (1996), S. 64ff.

<sup>3</sup> Zusammengestellt in: *Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1995.



increase in police violence against foreigners“ (S. 219). Eine Reihe von besonders krassen Einzelfällen wurde im *Jahresbericht 1995* (Frankfurt/M. 1995, S. 163ff.) von *amnesty international* beschrieben und hat bei verantwortlichen Politikern Abwehrreaktionen hervorgerufen, die von Verharmlosung der Tatbestände bis zur Denunziation der Menschenrechtsorganisation reichten. Konkrete Antworten - z.B. rechtliche Ahndung der Polizeivergehen - auf die drängenden Fragen der Menschenrechtsorganisationen sind jedoch, wie es im amnesty-Bericht heißt, längst überfällig.

Bei diesem Stand der Dinge ist die Forderung von HRW nur zu berechtigt, die politischen Autoritäten in der Bundesrepublik sollten „Nicht-Deutsche nicht allein tolerieren“, sondern sich aktiv dafür einsetzen, diese als gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft willkommen zu heißen. Eine Mahnung, die angesichts der jüngsten wahlpolitisch motivierten Ausschließungsrhetorik noch an Gewicht gewonnen hat, von den Befürwortern eines verschärften Ausländerrechts aber offensichtlich in den Wind geschlagen wird. Was HRW anmahnt, ist nicht Toleranz als herablassende Duldung, sondern eine integrativ wirkende Politik der rechtlichen Gleichstellung.

Um verlässlicher Informationen willen sind die nichtstaatlichen Organisationen auf die freiwillige, nicht selten lebensgefährliche Mitarbeit von einzelnen und Gruppen in den Zielländern der Beobachtung angewiesen. HRW entsendet regelmäßig *fact-finding missions* (1995 ca. 110 Aktionen) eigener Mitarbeiter aus einem internationalen Stab von etwa 100 Personen, sucht aber auch das Gespräch mit regierungsamtlichen Stellen und anderen Organisationen. Neben den jährlichen World Reports veröffentlicht HRW ständig kleinere und größere Einzelanalysen über besondere Krisengebiete, Publikationen, die in ihrer Gesamtheit die Ansprüche an das erfüllen, was man heute unter *global studies* versteht. Denn diese Analysen richten sich nicht allein auf eklatante, vom politischen System ausgehende, insgeheim oder offen, etwa durch Waffenverkäufe, unterstützte Gewalthandlungen: Kriege, Verfolgung, Folter, *displacement* usw. Sie ermitteln darüber hinaus auch vielfältige Formen der - um eine Unterscheidung Johan Galtungs zu benutzen<sup>4</sup> - strukturellen und kulturellen Gewalt: z.B. Zensur, Korruption, Umweltzerstörung, Kinderarbeit, direkte und indirekte Gewalt, Drogenhandel, akademische (Un)Freiheit, die Rolle der Medien und Informationstechnologien, aber auch positive Modelle der Demokratisierung etwa in einzelnen postkolonialen Gesellschaften.<sup>5</sup> Mitunter lesen sich die Berichte wie Märtyrerlisten: Der World Report für 1995 verzeichnet die Ermordung von neun namentlich genannten Mitgliedern regionaler und überregionaler Menschenrechtsgruppen in Lateinamerika, Afrika, Indien und Tschechien.

Für die interdisziplinäre und internationale Toleranzforschung, die sich nicht in den akademischen Elfenbeinturm zurückzieht, sind die *global studies* der NGOs von unschätzbarem Wert. Nicht zuletzt deshalb, weil sie die verheerenden Folgen gewaltbereiter Intoleranz ungeachtet kultureller und sozialer Differenzen verbuchen. Die Jahresberichte, deren Lektüre zum Pessimismus verführen könnte, sind als Ausdruck einer humanen Kultur zu betrachten, die - und das ist ihr optimistischer Kern - auf die Möglichkeit baut, mit den Mitteln universell gültiger Rechtsgarantien eine Politik des Friedens durchzusetzen.

In der Rechtsform der von den NGOs verteidigten und eingeklagten Prinzipien liegt auch der Unterschied zum moralischen Begriff der Toleranz. Dieser Unterschied wird von jenen Kritikern aktiviert, aber nicht immer erkannt, die mit relativistischem

<sup>4</sup> J. Galtung: «Cultural Violence», in: *Journal of Peace Research* 27/3 (1990), S. 291-305.

<sup>5</sup> Um einige Titel zu nennen: *Threats to Press Freedom: A Report Prepared for the Free Media Seminar Commission on Security and Cooperation in Europe*, 11/93. *Electrifying Speech: New Communications Technologies and Traditional Civil Liberties*, 7/12. „Hate Speech“ and Freedom of Expression, 3/92. *Defending the Earth: Abuses of Human Rights and the Environment*, 6/92.



Unterton die Legitimation der Menschenrechtskonventionen auf westliche Kulturstandards einengen wollen. Im Vergleich zwischen moralischen Wertsystemen mögen die kulturellen Differenzen greifen. An der Geltung allgemeiner Rechte kann das nichts ändern, auch wenn deren Urtexte zuerst in westlichen Gesellschaften kodifiziert worden sind: *Virginia Bill of Rights* und *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*. Diese waren in ihrer Entstehungszeit unlösbar mit jener säkularen Idee des Nationalstaates verknüpft, die selbst von den relativistischen Kritikern des Westens, die sich gern auf unvereinbare religiöse Moralvorstellungen berufen, als maßgebendes Politiktheorem anerkannt wird.

In der Regel liegen die Gründe für kulturalistische Einwände auf der Rechtfertigungsebene: Was rechtens ist, lautet dann die Forderung, soll zugleich auch moralisch sein. Damit würde aber die fruchtbare, für eine globale, kulturunabhängige Jurisdiktion unerläßliche Scheidung zwischen Recht und Moral wieder rückgängig gemacht. In diesem Sinne hat jüngst der thailändische Sozialtheoretiker und Träger des alternativen Nobelpreises, Sulak Sivaraksa, in den «Südasiens Informationen» (1/1996) die Menschenrechtskonventionen als einen „Kompromiß“ gedeutet, der aus der Perspektive der buddhistischen Sittenlehre neu zu formulieren sei. Es ist die „Philosophie“ hinter den Rechtsnormen, die der Kritiker glaubt beanstanden zu müssen. Er wendet sich gegen die Prävention und den formalen Charakter der Menschenrechte als Ausdruck eines Weltbildes, dem das Austragen von Konflikten wichtiger sei als das Ziel einer allumfassenden „Harmonie“. Sivaraksa verlangt daher einen moralischen Einstellungswechsel, der die Handlungsmotivation von der Einhaltung und Sanktionierung positiver Rechtsnormen auf die Disziplinierung „innerer Antriebskräfte“ verlagert. Dieses Argument folgt der im Buddhismus verankerten Lehre, die Selbstsucht als Grund aller Übel könne nur durch *samadhi* - ein Weg der *inneren* Befreiung - überwunden werden.

Sivaraksas Einspruch ist bezeichnend für den nicht selten auftretenden Konflikt zwischen einer religiös legitimierten Moral und dem säkularen Geltungsanspruch der Menschenrechtskonventionen. Deren Stärke liegt indes gerade in der Formalität ihrer Strukturen, da diese sie von allen moralischen Begründungszwängen entlastet. Sie beziehen sich nicht auf das moralische Bewußtsein, sondern auf die Rechtsstellung der Person.<sup>6</sup> Wäre das anders, so hätten die Menschenrechtsorganisationen keinen Anspruch auf Glaubwürdigkeit. Denn sie sind gehalten, auch im Fall der moralisch verwerflichsten Handlungen den Anspruch der Täter, selbst den des Terroristen, auf ein rechtskonformes Verfahren einzuklagen.<sup>7</sup> Es ist diese Unnachsichtigkeit in Sachen kultur- und staatenübergreifender Rechtsnormen, den die Aktivisten des Menschenrechtsschutzes gegen ihre eigenen moralischen Gefühle wenden müssen, auch wenn diese auf die Stimmen der Rache oder einer interessengeleiteten Duldung hören wollen.

Dietrich Harth, Heidelberg

<sup>6</sup> Vgl. die Beiträge in: T. Regan/D. van de Weer (Hg.): *And Justice for All* (Totowa 1983) sowie die Erörterung des Problems bei J. Habermas: «Kants Idee des Ewigen Friedens aus dem historischen Abstand von 200 Jahren», in: *Kritische Justiz* 28, H.3 (1995), S.310ff.

<sup>7</sup> Wie aktuell die damit angesprochene Problematik ist, zeigt der von *amnesty international* anlässlich des im März 96 in Sharm al-Shaykh einberufenen „Summit of Peacemakers“ veröffentlichte *News Service* (47/96) mit der Überschrift: „Participants must not sell out human rights in the name of fighting Terrorism“.