

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Wolfgang S. Heinz  
Weltweite Durchsetzung  
von Menschenrechten  
Probleme und Perspektiven  
der Arbeit von amnesty international

Otto Luchterhandt  
Die Menschenrechte  
in den Ost-West-Beziehungen  
und die Bürgerrechtsbewegungen  
in Osteuropa

Ansgar Skriver  
Entwicklungspolitik  
und Menschenrechte

Peter J. Opitz  
Flüchtlingsbewegungen  
in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts

ISSN 0479-611 X

B 48/83  
3. Dezember 1983

Wolfgang S. Heinz, Dipl.-Psychologe und Dipl.-Politologe, geb. 1953; gegenwärtig Doktorand am Institut für Internationale Politik der FU Berlin; Bundesvorsitzender der Sektion der Bundesrepublik Deutschland von amnesty international (ai) 1977—1979 und 1981—Mai 1983; z. Zt. Mitglied des Internationalen Exekutivkomitees von ai.

Veröffentlichungen u. a.: Menschenrechte und Dritte Welt. Zur Frage nach den Ursachen von Menschenrechtsverletzungen, Frankfurt/M. 1980; (zus. mit T. U. Koll und M. B. M. Suh) Regionale Integration in Afrika, Asien und Lateinamerika, Berlin 1983.

Otto Luchterhandt, Dr. jur., geb. 1943; Studium der Rechts- und Staatswissenschaften, Slawistik und Osteuropäischen Geschichte in Freiburg/Br., Bonn und Köln; Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Ostrecht der Universität zu Köln.

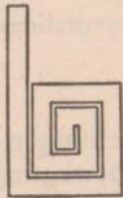
Veröffentlichungen u. a.: Der Sowjetstaat und die Russisch-Orthodoxe Kirche. Eine rechts-historische und rechtssystematische Untersuchung, Köln 1976 (ausgezeichnet mit dem Förderpreis der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde, Garmisch 1980); UN-Menschenrechtskonventionen — Sowjetrecht — Sowjetwirklichkeit. Ein kritischer Vergleich, Baden-Baden 1980; Die Gegenwartslage der Evangelischen Kirche in der DDR. Eine Einführung, Tübingen 1982; zahlreiche Analysen zum Sowjetrecht und zur Menschenrechtsproblematik in Osteuropa.

Ansgar Skriver, Dipl.-Volkswirt, geb. 1934; Studium der Nationalökonomie und politischen Soziologie in Tübingen und Berlin (FU); freier Journalist und Verleger; 1963—1966 Lektor; seit 1966 politischer Redakteur im Hörfunk des WDR (besonders für Rechts-, Medien- und Entwicklungspolitik); seit 1981 Hörfunk-Korrespondent des WDR und des NDR für die Vereinten Nationen, New York und Kanda mit Sitz in New York. Theodor Wolff-Preis 1963; Journalistenpreis Entwicklungspolitik (2. Preis 1976, 1. Preis 1977); Sprecher der Fachgruppe „Kommunikation“ im „Ökumenisch-Missionarischen Weltendienst“, Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Das Konzept der Hilfe ist falsch. Entwicklung in Abhängigkeit, Wuppertal 1977; ständige Mitarbeit an Zeitschriften, Tages- und Wochenzeitungen.

Peter J. Opitz, Dr. phil., geb. 1937; Professor für Politische Wissenschaft am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der LM Universität München.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Chinas große Wandlung. Revolutionäre Bewegungen im 19. und 20. Jahrhundert, München 1972; Chinas Außenpolitik. Ideologische Grundlagen — Strategische Konzepte, Zürich 1978; (Ed.) The Philosophy of Order, Stuttgart 1981; (Hrsg.) Weltprobleme, München 1982.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Holger Ehmke, Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Weltweite Durchsetzung von Menschenrechten

## Probleme und Perspektiven der Arbeit von amnesty international

### I. Einleitung

Als amnesty international (ai) 1961 gegründet wurde, wollten die Initiatoren eigentlich keine Organisation von Dauer ins Leben rufen, sondern eine auf ein Jahr begrenzte Kampagne, durch die auf das Schicksal politischer Häftlinge aufmerksam gemacht werden sollte<sup>1)</sup>. Die Entwicklung nahm jedoch nach der unerwartet großen Unterstützung aus vielen Ländern einen anderen Verlauf: Es entstand eine Organisation, die ihrer Struktur und Arbeitsweise nach einzigartig ist. Heute arbeiten ca. 500 000 Mitglieder aus über 150 Staaten und Territorien für ai; das Schwergewicht der Mitgliedschaft liegt allerdings nach wie vor auf Europa und Nordamerika; doch zeichnen sich hier Änderungen ab, auf die weiter unten näher eingegangen wird.

Seit 1961 wurden nicht weniger als 20 000 „Fälle“ von der internationalen Londoner Zentrale aufgenommen und den Arbeitsgruppen (Adoptionsgruppen) zur Betreuung zugewiesen. Die Arbeit für die Gefangenen ist oft auch deshalb schwierig, weil Probleme der Informationsbeschaffung über die politische Situation, die Rechtslage u. a. m. sowie die Ausarbeitung möglichst wirkungsvoller Strategien die einzelnen Arbeitsgruppen vor Probleme stellen, die gerade am Anfang nicht selten als unüberwindlich erscheinen. Wir-

kungsvolle Unterstützung kommt von den Länderspezialgruppen und der ai-Zentrale.

Politische Entwicklungen fordern von ai eine ständige Überprüfung und Verbesserung der Arbeitstechniken. In Situationen, in denen schnell und wirkungsvoll geholfen werden muß (z. B. Folter, drohende Hinrichtung), wurden Telegramm-, Telex- und Eilbriefnetze aufgebaut, die Reaktionen innerhalb von kürzester Zeit sicherstellen. Zu dem Katalog von Arbeitstechniken gehören weiterhin Briefschreibreaktionen, Länder- und themenbezogene Kampagnen und Aktionen, Regierungsgespräche, Prozeßbeobachtungen, Besuche zur Informationssammlung im Zielland, Botschaftsbesuche und Eingaben bei internationalen Organisationen wie UN, OAS und Europarat.

Kritik an der Arbeit für einzelne politische Gefangene geht gelegentlich in die Richtung, sie sei zu aufwendig, man müsse sich mehr um die Masse der Gefangenen kümmern; wenn der eine Gefangene entlassen sei, würde der nächste schon wieder inhaftiert, usw. Entgegen dieser Kritik gehört zu den Erfahrungen von ai, daß gerade dieses Vorgehen — das Arbeiten für individuell benennbare Menschen — eine ganz erhebliche Wirkung auf den betreuten Gefangenen, auf Mitgefingene, die betroffene Regierung und die internationale Öffentlichkeit ausübt. Da überdies die Situation des ganzen Landes im Hinblick auf politische Verfolgung, Folter und Todesstrafe in den verschiedenen Berichten von ai dokumentiert wird, ist der klare Bezug zur Situation des Landes hergestellt. Aber erst beides zusammen macht Menschen betroffen — den Politiker wie den „Menschen auf der Straße“.

Seit 1973, als eine internationale Konferenz zur Abschaffung der Folter in Paris abgehalten wurde<sup>2)</sup>, versucht ai, bestimmte, d. h. „typi-

<sup>1)</sup> Zur Geschichte von ai siehe: Th. Claudius / F. Stephan, Amnesty International. Portrait einer Organisation, München 1978; J. Power, Amnesty International. Der Kampf um die Menschenrechte, Düsseldorf — Wien 1982, und E. Larsen, Im Namen der Menschenrechte. Die Geschichte von amnesty international, München 1983.

Die Ziele von ai sind die Freilassung aller gewaltlosen politischen Gefangenen, faire Gerichtsverfahren für alle politischen Gefangenen, der Schutz vor Folter, Todesstrafe und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung bzw. Strafe für alle Gefangenen.

<sup>2)</sup> Vgl. ai, Bericht über die Folter, Frankfurt/M. 1975.

sche" Menschenrechtsverletzungen in den Blickpunkt der Weltöffentlichkeit zu rücken. Eine Bestandsaufnahme nach zehn Jahren ist für 1984 in Form einer neuen internationalen Kampagne geplant.

Außerdem fand 1977 in Stockholm eine internationale Konferenz über die Todesstrafe statt, der eine internationale Kampagne zur Abschaffung dieser Strafe folgte, denn immer noch gibt es in über 100 Staaten die Todesstrafe, und viele dieser Staaten wenden sie auch an.

### 1. Verschwundene, die nicht freiwillig verschwunden sind

Vor allem in lateinamerikanischen Staaten ließen Regierungen seit Beginn der siebziger Jahre zahlreiche politische Gegner, aber auch Unbeteiligte, die zufällig in eine Verhaftungsaktion gerieten, verschwinden. Die bekanntesten Beispiele hierfür liefern Argentinien (bis zu 15 000 verschwundene Menschen), Chile (mindestens 1 500) und Guatemala, wo seit 1966 mindestens 20 000 Menschen verschwanden und später zumeist tot aufgefunden wurden. Die Regierungen lehnen im Regelfall jede Verantwortung für das Verschwinden dieser Menschen ab, obwohl Zeugen die Festnahme und Verschleppung durch Militär und Polizei bestätigen können. In Wirklichkeit werden die ohne rechtliche Verfahrensgrundlage Inhaftierten in Militärbaracken, Privathäusern und geheimen Konzentrationslagern festgehalten, oft gefoltert und z. T. danach ermordet<sup>3)</sup>. Diese Praxis wurde auch in anderen Ländern, z. B. in Syrien, Zaire und auf den Philippinen, angewendet.

Auf Nachfragen von Angehörigen reagieren die zuständigen Behörden zumeist nicht, staatsanwaltschaftliche Ermittlungen werden nicht oder sehr spät aufgenommen bzw. nach kurzer Zeit wieder eingestellt. Das Recht auf Haftprüfung (habeas corpus) ist oft durch Ausnahmerecht oder auch faktisch außer Kraft gesetzt. Auch die Gerichte, die in vielen Ländern nicht unabhängig von der Regierung sind, haben nur selten etwas zur Aufklärung solcher Fälle beigetragen. Die lapidare Antwort zuständiger Stellen lautet zumeist, der „Verschwundene“ sei wohl seiner Frau davon gelaufen oder habe sich der Guerilla ange-

schlossen. In einer großen Anzahl von Fällen liegt jedoch mehr als genügend Beweismaterial vor, das die Beteiligung von Militär, Polizei und Geheimdienst belegt; auch fällt die gezielte Auswahl der Opfer auf. 1982 startete ai eine internationale Kampagne<sup>4)</sup> und wies in diesem Zusammenhang immer wieder auf diese besonders heimtückischen Menschenrechtsverletzungen hin, weil sie die betroffenen Familien über Jahre hinweg zu Ungewißheit und Verzweiflung verurteilten<sup>5)</sup>.

### 2. Staatlich sanktionierter Mord an politischen Gegnern

Die Ermordung politischer Gegner durch Angehörige des Militär, halb-militärischer Polizeitruppen und des Geheimdienstes wird in einzelnen Ländern bevorzugt angewandt. In anderen Ländern werden sogenannte private Kommandos eingesetzt. Diese von den Regierungen wohlwollend geförderten Kommandos operieren oft anhand von Listen, die durch die politische Polizei oder den Geheimdienst des betreffenden Landes zusammengestellt und ihnen zugespielt wurden. Länder wie Guatemala, Kambodscha, Indonesien (1965 bis 1967), Libyen sowie Uganda unter der Herrschaft Amins haben auf diese Weise oppositionelle Kräfte ausgeschaltet.

Im März 1983 begann ai mit einer mehrmonatigen Kampagne, um den staatlich sanktionierten Mord, dem in den letzten Jahren mehrere hunderttausend Menschen zum Opfer fielen, als Menschenrechtsverletzung bekanntzumachen<sup>6)</sup>. Die Verantwortlichkeit jeder Regierung für das Leben der Menschen, die in ihrem Staatsgebiet leben, soll daher deutlich werden; Hinweise auf die „Gefährdung der nationalen Sicherheit“, „Niederschlagung der Konterrevolution“ und „Kampf gegen den Kommunismus“ sollen als bloße Vorwände erkennbar werden, denn das Menschenrecht auf Leben muß auch im Notstandsfall Gültigkeit besitzen. ai hat überdies den Nachweis führen können, daß angebliche Kämpfe mit Guerillaeinheiten in Wirklichkeit häufig keine bewaffneten Auseinandersetzungen, sondern gezielte Morde an unbewaffneten politischen Gegnern waren.

<sup>4)</sup> Vgl. ai, Nicht die Erde hat sie verschluckt — „Verschwundene“ — Opfer politischer Verfolgung. Frankfurt/M. 1982.

<sup>5)</sup> Zuletzt zu den Philippinen und Guinea.

<sup>6)</sup> Vgl. ai, Politischer Mord durch Regierungen. Frankfurt/M. 1983.

<sup>3)</sup> Vgl. ai, Argentinien. Zeugenaussagen über geheime Haftlager, Tübingen — Bonn 1980.

## II. Einmischung in innere Angelegenheiten?

Von Zeit zu Zeit wird ai von Regierungen der Einmischung in die inneren Angelegenheiten ihrer Länder beschuldigt; die Menschenrechtssituation, so der Vorwurf, gehe Personen und Staaten außerhalb des Landes nichts an; dies wird oft mit einer juristischen Terminologie begründet, so daß der Einsatz von ai als Verletzung des internationalen Rechts erscheint.

Der Vorwurf der Einmischung ist indes nicht haltbar, da sich ai auf international gültige Verträge und Erklärungen wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 und die UN-Pakte über bürgerliche und politische und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 bezieht. Weiterhin betrifft das Nichteinmischungsgebot Staaten, zwischen denen dieses völkerrechtliche Grundprinzip (Art. 2 Abs. 7 UNO-Charta) vereinbart wurde, nicht aber private Organisationen, die lediglich Informationen sammeln und veröffentlichen. Auch sind international verbindliche Menschenrechtsschutzstandards ein erklärtes Anliegen der internationalen Völkergemeinschaft; das Schutzschild der nationalen Souveränität bei Menschenrechtsverletzungen wird immer weniger akzeptiert.

Die Arbeit internationaler nicht-staatlicher Organisationen wird auch dadurch anerkannt, daß ihnen ein beratender Status bei zwischenstaatlichen Organisationen verliehen wird (ai z. B. bei der UNO, UNESCO und dem Europarat).

In Wirklichkeit gibt es bei Spannungen der geschilderten Art zwischen ai und Regierungen drei Problemkreise: Zum einen akzeptiert die Organisation nicht notwendigerweise regierungsamtliche Informationen und Wertungen, wenn anderslautende, glaubwürdige und überprüfte Informationen vorliegen. Dies bewerten manche Regierungen bereits als einen Affront. Sodann behält sich die Organisation die Entscheidung über die Veröffentlichung aller Informationen vor. Sie schwächt durch diesen Entscheidungsvorbehalt in den Augen der betreffenden Regierungen deren Position in der Öffentlichkeit, zumal Anregungen und auch Kritik zur Einhaltung international anerkannter Menschenrechte nicht als konstruktive Kritik gewertet werden. Schließlich behält sich ai ausdrücklich die Entscheidung vor, im Fall schwerer Menschenrechtsverletzungen oder einer andauernden Weigerung

kritisierter Regierungen, die Situation zu verändern, auf internationaler Ebene Aktionen und Kampagnen zu veranstalten und Abhilfe zu verlangen.

Die Kritik an ai geht auch über den Vorwurf der ideellen Einmischung in die inneren Angelegenheiten einzelner Staaten hinaus: sie würde die bewaffnete und/oder unbewaffnete Opposition, Subversion usw. unterstützen; sie sei eine kommunistische, imperialistische u. a. Untergrundorganisation; sie unterstütze den Terrorismus — um nur einige Vorwürfe dieser Qualität zu nennen.

In der Wochenzeitschrift „Tribuna“ (ČSSR) erschien 1979 ein Aufsatz über ai, in dem es u. a. hieß: „Um seine Neutralität zu ‚beweisen‘, interveniert ai gelegentlich für Opfer der kapitalistischen Klasse, der rassistischen, nationalistischen und kolonialen Unterdrückung, die nicht mehr vor der Öffentlichkeit verborgen werden können. Der massenhafte rassistische Völkermord in Südafrika, die Unterdrückung der irischen Bevölkerung durch Soldaten ‚ihrer Majestät‘ und der blutige, despotische Faschismus in Chile und anderen südamerikanischen Ländern, die ständige Belästigung der schwarzen Bevölkerung in den USA entgehen alle der Aufmerksamkeit dieser ‚neutralen‘ Organisation. Die Mehrheit der ai-Kampagnen sind gegen sozialistische Länder gerichtet, besonders gegen die Sowjetunion und unsere Republik. Diese Kampagnen sind synchronisiert mit Kampagnen anderer antikomunistischer Zentralen und ai erscheint oft als ihr Initiator... So sieht die wahre Aktivität dieser ‚neutralen‘ Organisation aus. Es ist keine Frage, daß sie sich selbst als demokratisch und humanitär darstellt; sie ist jedoch nichts anderes als eine Organisation, die im Dienste des internationalen Antikommunismus den Zerfall der sozialistischen Gesellschaft anstrebt.“<sup>7)</sup>

Auch die südafrikanische Regierung veröffentlichte 1978 eine Anti-ai-Broschüre, die den bemerkenswerten Titel „Amnesty für Terrorismus“ trug<sup>8)</sup>. ai hat Äußerungen und Kri-

<sup>7)</sup> Ausgabe vom 17. Oktober 1979. Zit. nach der englischen Übersetzung, die hier ins Deutsche übersetzt wurde (AI Index EUR 16/13/79); siehe auch Rude Pravo vom 17. Dezember 1977, Izvestia vom 26. August 1980 und 16. März 1981 und „Das Volk“ (Erfurt) vom 17. Januar 1978.

<sup>8)</sup> South African Department of Information, Amnesty for Terrorism, Pretoria 1978; Bureau of Natio-

tik einzelner Regierungen an ai in einer Broschüre zusammengestellt<sup>9)</sup>.

Nachdem ai jahrelang Menschenrechtsverletzungen im Iran unter der Herrschaft des Schah kritisiert und nur ein sehr geringes Interesse bei Medien und Politikern gefunden hatte, wurden die Exekutionen nach der Übernahme der Macht durch Chomeini zum Anlaß erneuter Initiativen genommen. Auf einen Brief des Generalsekretärs der deutschen Sektion von ai, Helmut Frenz, an die iranische Regierung erhielt dieser im Frühjahr 1979 die Antwort:

„Dear Mr. Helmut Frenz, wir erhielten Ihren Brief über die Exekutionen, die seit der Revolution stattgefunden haben. Wir wissen nicht, ob Sie irgendwelche Informationen über die fünfzig Jahre währenden Verbrechen dieser Verbrecher haben. Wissen Sie, daß diese Totschläger mehr als fünfzigtausend Leute mit Panzern und Maschinengewehrgarben während des letzten Jahres getötet haben? Leute,

die nichts anderes wollten als Gerechtigkeit und Freiheit. Wissen Sie, daß diese teuflischen Schlächter unsere besten und teuersten jungen Leute getötet haben unter unmenschlicher Folter und in Gefängniszellen während dieser dunklen fünfzig Jahre? Haben Sie einen Augenblick an die Tausenden von Familien gedacht, die ohne Ernährer geblieben sind, und an die Tausenden von gebrandmarkten Eltern? Waren sie keine Menschen? Waren sie nicht des Mitleids und der Barmherzigkeit wert? Haben Sie nicht an die Tausenden von Leuten gedacht, die von diesen Verbrechern verstümmelt wurden und es ihr Leben lang bleiben? Es ist besser, ein bißchen nachzudenken, als uns Briefe zu schreiben! Hochachtungsvoll.“<sup>10)</sup>

Abgesehen davon, daß ai Menschenrechtsverletzungen in allen Fällen verfolgen muß, will die Organisation nicht unglaubwürdig werden, dürften es doch wohl gegenwärtig überwiegend nicht mehr die Vertreter des Schahregimes sein, die hier gefoltert und ermordet werden.

### III. Der Vorwurf der Einseitigkeit und das Problem der Ausgewogenheit in der Menschenrechtsarbeit

Der Vorwurf der Einseitigkeit und mangelnden Ausgewogenheit, der die Frage nach der Glaubwürdigkeit von Menschenrechtsorganisationen einschließt, ist schnell erhoben. Sehr oft liegt dem Vorwurf die Überzeugung zugrunde, es werde zu wenig gegen Menschenrechtsverletzungen in einem bestimmten Land bzw. Ländern unternommen. Auch deshalb schwankt das Bild von ai im Urteil der Meinungen; in einigen Ländern gilt es als „linkslastig“, in anderen als bürgerlich und konservativ.

Über Jahre hinweg vorgetragene Berichte, die sich sowohl mit der UdSSR, mit der VR China als auch mit der USA befassen, belegen solche Vorwürfe nicht<sup>11)</sup>.

Was heißt überhaupt Einseitigkeit? Auf den ersten Blick läßt sich eine geographische, politisch-ideologische und „soziale“ Einseitigkeit in der Menschenrechtsarbeit vorstellen. Das Fehlen einer geographischen Balance würde sich etwa darin zeigen, nur Menschenrechtsverletzungen in Afrika oder in Osteuropa zu beachten, andere Kontinente aber auszusparen. In ihren Jahresberichten veröffentlicht ai heute Informationen über 120 Länder; rund dreißig Länderbroschüren ergänzen dieses Informationsangebot<sup>12)</sup>.

Der Vorwurf einer politisch-ideologischen Einseitigkeit geht in verschiedene Richtungen: ai würde sich mit dem Osten nicht oder zu wenig beschäftigen, vernachlässige Westeuropa, setze sich zu wenig mit Südafrika, dem Iran usw. auseinander. Die Forderung, West und Ost müßten gleich behandelt werden, ist unumstritten. Es kann jedoch, an der

nal and International Communication, Wie objektiv ist Amnesty International?, Pretoria 1978.

<sup>9)</sup> ai in der Weltpresse, Bonn 1980.

<sup>10)</sup> Ebd., S. 38.

<sup>11)</sup> ai, Politische Gefangene in der UdSSR, Frankfurt/M. 1975; dies., Political Imprisonment in the People's Republic of China, London 1978; dies., Proposal for a commission of inquiry into the effect of domestic intelligence activities on criminal trials in the USA, London 1981.

<sup>12)</sup> U. a. zu Ägypten, Äthiopien, Bundesrepublik Deutschland, CSSR, DDR, Guatemala, Guinea, Irak, Iran, Israel, Jugoslawien, Marokko, Namibia, Nordkorea, Philippinen, Polen, Rumänien, Singapur, Syrien, Südkorea, Taiwan, UdSSR, Uganda, Uruguay, USA, Vietnam, VR China und Zaire.

Zahl der Länder gemessen, keine formale Gleichwertigkeit geben. Etwa zwanzig Staaten werden gegenwärtig kommunistisch regiert, 130 bis 140 haben sehr verschiedene politische und wirtschaftliche Systeme; die große Mehrzahl ist westlich orientiert.

Das Vorgehen gegenüber einem Land darf sich unter keinen Umständen allein danach richten, ob ai international und national als ausgewogen gilt. Tatsächlich muß das Hauptkriterium sein, daß im konkreten Fall Menschenrechte verletzt werden und den Opfern wirksam geholfen wird. Dies kann gelegentlich bedeuten, daß eine Zeitlang informell gearbeitet werden muß, in anderen Fällen hingegen mit gezielter und breiter Öffentlichkeitsarbeit. Dabei ist selbstverständlich, daß ai nicht aus diplomatischen Gründen Kompromisse schließt; in der Praxis ist allerdings nicht jede Forderung durchsetzbar, sondern die Ausreisemöglichkeit eines politischen Oppositionellen oder die Verlegung eines kranken politischen Gefangenen in ein Krankenhaus kann schon das maximal Erreichbare sein.

Ein weiteres Problem ist die Informationsbeschaffung; das gilt u. a. für Länder wie die VR China, Burma, Albanien und Nordkorea. Vor allem spezifische Informationen über Rechtspraxis, Namen von politischen Gefangenen, Haftbedingungen u. ä. sind kaum zu erhalten. Da alle Informationen sorgfältig überprüft werden müssen, bedarf es einer Informationsvernetzung, um zu einem genauen Bild zu kommen. Objektive Hindernisse wie auch die häufige Bedrohung von Informanten machen darüber hinaus eine gut fundierte Menschenrechtsarbeit in nicht wenigen Ländern schwierig.

Unter „sozialer Einseitigkeit“ ist das Verhältnis von allen Personengruppen, die Opfer von Menschenrechtsverletzungen werden, zu denjenigen zu verstehen, denen ai unmittelbar hilft, weil Informationen über sie vorliegen. Betrachtet man ein Land unter dem Gesichtspunkt der Informationsdichte, so liegt auf der Hand, daß in den Zentren des Landes Informationen einfacher zu erhalten sind als in Kleinstädten oder Dörfern. Dies gilt sowohl für die Schnelligkeit, mit der die Informatio-

nen Menschenrechtsorganisationen erreichen, als auch für ihre Vollständigkeit, ihre Überprüfbarkeit sowie die Quantität der Informationsquellen, die überhaupt zur Verfügung stehen. In vielen Ländern gibt es darüber hinaus soziale, religiöse, ethnische u. a. Gruppen, die besonders gefährdet sind: Bauern, Landarbeiter, Urbevölkerung, Frauen und Flüchtlinge. Hier nach Wegen zu suchen, wie eine Diskriminierung und Verfolgung verringert werden kann, stellt eine entscheidende Aufgabe für die Zukunft dar. In der jährlich stattfindenden Woche des politischen Gefangenen wurde 1982 die Öffentlichkeit über Opfer von Menschenrechtsverletzungen in ländlichen Gebieten informiert<sup>13)</sup>.

Vorwürfe der Einseitigkeit und mangelnden Ausgewogenheit bei der Arbeit für die Verwirklichung der Menschenrechte werden gewiß auch in der Zukunft erhoben werden, je nach politischem Standort. Einen objektiven Maßstab, welche Menschenrechtsverletzungen die schlimmsten sind, gibt es nicht. In jedem Einzelfall müssen die Informationen sorgfältig gesammelt und ausgewertet werden, bevor Aktionen beginnen können; Irrtümer würden auf die Arbeit von ai und die öffentliche Resonanz beträchtliche Auswirkungen haben<sup>14)</sup>. Andererseits wird Kritik an Menschenrechtsverletzungen auch für parteipolitische Ziele mißbraucht: sie ist immer nur solange interessant, wie sie den politischen Gegner betrifft. Dagegen ist nur schwer anzugehen.

<sup>13)</sup> ai, Opfer ohne Stimme — Menschenrechtsverletzungen in ländlichen Gebieten, Bonn 1982.

<sup>14)</sup> Zur Bedeutung von Informationssammlung und -auswertung siehe: D. Weissbrodt/J. McCarthy, Fact-Finding by International Nongovernmental Human Rights Organisations, in: Virginia Journal of International Law, (1981) 1, und M. Ennals, Human Rights Reporting, in: Index on Censorship, (1982) 6. Vor der Veröffentlichung von Länderberichten erhalten die jeweiligen Regierungen mehrere Monate vorher den Entwurf des Berichtes mit der Einladung, ihn zu kommentieren. Es wird zugesagt, daß auch der Regierungskommentar im Bericht abgedruckt wird. Entsprechende Berichte mit Regierungskommentar und der Antwort von ai wurden zu Vietnam und den Philippinen veröffentlicht.

## IV. Probleme und Chancen der ai-Arbeit in der Dritten Welt

In der Diskussion über die Durchsetzung von Menschenrechten wird häufig auf die unterschiedliche wirtschaftliche, soziale und politische Situation der Länder der Dritten Welt verwiesen und argumentiert, man müsse an diese Länder andere Maßstäbe anlegen als an die entwickelten Industrienationen. Dieses Argument ist zwar nicht einfach von der Hand zu weisen, dient aber häufig dazu, Ländern der Dritten Welt einen „Sonderstatus“ einzuräumen. Die Arbeit von ai beruht auf der Überzeugung, daß die Menschenrechte auch in Ländern mit unterschiedlichen politischen Systemen und Kulturen durchgesetzt werden müssen und können. Wie bereits erwähnt, stützt sich ai auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die UN-Pakte über bürgerliche und politische und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966; und die Mehrzahl der UNO-Mitgliedstaaten waren 1966 Länder der Dritten Welt.

Dennoch kann nicht übersehen werden, daß das Konzept der Menschenrechte aus der westeuropäischen und US-amerikanischen Entwicklung hervorgegangen ist und daher nicht selten ein Spannungsverhältnis zu außereuropäischen Kulturen entstehen kann. Jedoch muß in jedem Fall genau untersucht werden, ob es tatsächlich Verständnisunterschiede zwischen dem betreffenden Land bzw. dessen Regierung und der internationalen Menschenrechtsorganisationen über den Inhalt von Menschenrechten gibt, oder ob der Verweis auf kulturelle Unterschiedlichkeiten und Traditionen von der betreffenden Regierung nur zur Abwehr von Kritik vorgetragen wird; allerdings sind auf der kulturellen Ebene durchaus mehrere Deutungen zu Menschenrechtsfragen möglich — so z. B. bei der Frage der Vereinbarkeit islamischer Strafen mit den Menschenrechten.

Doch ebensowenig wie es *die* Kultur der Dritten Welt gibt, gibt es *das* Menschenrechtsverständnis der Dritten Welt. Es gibt lediglich verschiedene Akzentuierungen, die im Zusammenhang mit der Menschenrechtsdiskussion von staatlichen wie nicht-staatlichen Vertretern aus der Dritten Welt vorgetragen werden. Unter Hinweis auf die katastrophale wirtschaftliche und soziale Situation in vielen Staaten der Dritten Welt wird betont, daß die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte (Sozialrechte) absolute Priorität genießen müsse; deshalb sei

eine grundlegende Veränderung der ungleichen Weltwirtschaftsbeziehungen und eine Demokratisierung der internationalen Finanzinstitutionen unumgänglich.

Gleichzeitig werden vor allem westliche Regierungen immer wieder vor die Frage gestellt, wie sie ihr Engagement für die Menschenrechte mit ihrer Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik vereinbaren können. Ohne dieses Dilemma ausführlicher behandeln zu können, wird durch eine solche Frage der Zusammenhang zwischen der Verwirklichung der Menschenrechte und dem jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstand deutlich.

Die Priorität auf die Sozialrechte zu setzen, mag theoretisch einleuchten; praktisch ist sie aber irreführend, denn die Bevölkerung besitzt in vielen Ländern weder die einen noch die anderen Rechte. Meinungs- und Kommunikationsfreiheit, der Schutz vor Folter und willkürlicher Verhaftung bilden häufig erst die Voraussetzung für die Propagierung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte (wie sich gerade bei politischen Parteien, Gewerkschaften, Kirchen und Bürgerrechtsbewegungen vor Ort zeigt).

Aus dem Spannungsverhältnis zwischen der notwendigen Beendigung der Massenverelendung in der Dritten Welt und der Verwirklichung aller Menschenrechte wird auch und gerade derjenige westliche Beobachter nicht entlassen, der die Durchsetzung dieser Grundrechte im Zusammenhang mit der Wirtschafts-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik des eigenen Landes sieht und sehen muß.

Es mag erstaunen, wenn hier Argumente aus Ländern der Dritten Welt, in denen vielfach Menschenrechte verletzt werden, positiv bewertet werden. Dahinter steht die Überzeugung, daß es theoretisch wie praktisch bedeutsam ist, die tatsächlichen Befürchtungen ernst zu nehmen, die in diesen Ländern gegenüber Initiativen aus dem westlichen Ausland herrschen. Es ist einfach falsch, hier immer nur Verteidigungsreaktionen erkennen zu wollen und sich den ernsthaften Argumentationsteilen zu verschließen. Im Ergebnis hat eine solche Überlegung zur Folge, daß man bei Eingaben in diesen Ländern in Form von Briefen, Telegrammen u. ä. gleichermaßen um eine überzeugende Argumentation bemüht sein muß wie um eine Erforschung der Ursa-



chen von Menschenrechtsverletzungen, die bis in das eigene Land führen: in die Chefetagen von Ministerien, privaten Rüstungsfirmen, weltweit arbeitenden Konzernen und Geheimdiensten, die mit ihren Partnern in diktatorisch regierten Ländern zusammenarbeiten<sup>15)</sup>.

Ein weiteres Problem besteht darin, daß Menschenrechtsorganisationen in der Regel westlichen Ursprungs sind und als nicht-staatliche Organisationen arbeiten. Solche Organisationen werden in Ländern der Dritten Welt nicht selten mit Vorsicht, manchmal mit Argwohn betrachtet. Da in vielen Dritte-Welt-Ländern gesellschaftspolitisch tätige Organisationen direkt oder indirekt vom Staat kontrolliert werden, fragt man sich gerade bei ai

nach den Interessen, die die Organisation vertritt.

Parallel zu der Entwicklung von Initiativen gegen Menschenrechtsverletzungen in Dritte-Welt-Ländern bemüht sich ai seit Jahren um den Aufbau von Sektionen. Nach ersten Anlaufschwierigkeiten zeichnen sich Erfolge ab: zur Tagung des Internationalen Rates, des „ai-Parlamentes“, kamen 1982 Vertreter aus Barbados, Brasilien, Chile, Costa Rica, Ghana, Guyana, Hongkong, Indien, Israel, Elfenbeinküste, Korea, Mauritius, Mexiko, Nepal, Nigeria, Peru, Senegal, Sri Lanka, Trinidad und Venezuela. Durch die zunehmende Internationalisierung und Ausweitung der Arbeit können die Interessen der politischen Gefangenen in aller Welt effizienter wahrgenommen werden.

## V. Die Zukunft der Menschenrechte

Im internationalen Rahmen hängt die Durchsetzung der Menschenrechte entscheidend von zumindest vier Einflußgrößen und deren weiteren Entwicklung ab:

— der Einigung über internationale Menschenrechte als ein allgemeines und verbindliches Wertesystem, das für die Staaten verpflichtende Rechtsstandards darstellt und das von keiner Regierung, auch nicht im Notstandsfall, glaubwürdig in Frage gestellt werden kann;

— der einschneidenden Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Bevölkerung in zahlreichen Staaten, verbunden mit der Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit;

— der Zulassung und Förderung von gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen, die effektiv und kurzfristig Kontrolle und Kritik staatlichen Handelns sicherstellen;

— der Bereitschaft zum Einsatz politischer und diplomatischer Instrumente gegenüber

Ländern, die die Menschenrechte verletzen, auch wenn deren Einsatz zur Beeinträchtigung der eigenen wirtschaftlichen und politischen Interessen führt.

Internationale Organisationen und internationales Recht spielen eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung der Menschenrechte, insoweit verbindliche Wertnormen und die Untersuchung ihrer effektiven Anwendung mittel- und langfristig beträchtliche Wirkung auf Regierungen haben können, die Verletzungen der Menschenrechte begehen und dies auch weiterhin vorhaben. Das schwierige Problem einer möglichst schnellen und wirkungsvollen Reaktion auf diese Verletzungen kann jedoch im Grunde zuallererst nur vor Ort, das bedeutet: im Lande selbst, gelöst werden. Zwar scheint dies widersprüchlich zu sein, denn wie soll der Aufbau von Menschenrechtsgruppen aussehen, wenn politische Unterdrückung herrscht? In Ländern mit sehr schweren Verletzungen mag dies fast unmöglich sein, aber in der weit überwiegenden Zahl der Länder mit einem geringeren Grad (keine Folter, geringe Zahl an politischen Gefangenen) an Menschenrechtsverletzungen ist es von großer Bedeutung, Organisationen im Lande selbst aufzubauen, die sich für die Einhaltung der Menschenrechte einsetzen und die nicht von vornherein politisch, religiös oder ethnisch bestimmten Interessen zugeordnet werden können.

Selbst in Ländern wie Chile, Argentinien und der UdSSR gibt es Gruppen von Menschen-

<sup>15)</sup> Vgl. die Berichte über die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesnachrichtendienst und dem türkischen Geheimdienst, die bei einer Beweisaufnahme vor dem Verwaltungsgericht Berlin bekannt wurden. Inwieweit ai zusätzlich zu den entwicklungs- und friedenspolitischen Gruppen in das Feld der politischen Analyse gehen soll, ist verschiedentlich diskutiert worden. International überwiegt klar die Überzeugung, ausschließlich die länderbezogene Öffentlichkeitsarbeit und Einzelfallarbeit fortzusetzen und nicht mit politischen Analysen zu beginnen bzw. allgemeinpolitisch tätig zu werden.

rechtsaktivisten, die sich mutig um eine systematische Aufarbeitung dessen, was im Lande geschieht, zum Teil in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, bemühen.

Der persönliche Einsatz und die Risikobereitschaft dieser Menschen, die oft über Jahre hinweg erheblichen Gefährdungen ausgesetzt sind, sind bewunderungswürdig. Ihre wichtigen Helfer sind Journalisten, soweit die Medien nicht vollends kontrolliert werden, bedeutende gesellschaftliche Institutionen und Organisationen (Gewerkschaften, Kirchen, Parteien, etc.) und — oft in ihrer Bedeutung unterschätzt — Berufsorganisationen. Diese spielen eine ausschlaggebende Rolle, ob es sich um Ärzte (z. B. Gefängnisärzte), Rechtsanwälte (Verteidiger), Polizeiorganisationen (Verhaftung, Gefängnisse) oder Journalistenorganisationen (Berichterstattung über Mißbräuche) handelt.

Die Vorteile, vor Ort zu arbeiten, sind durch keine internationale Organisation erzielbar: Die Informationswege sind kürzer und die Überprüfung der Information ist leichter als vom Ausland aus; die Ansprechpartner ste-

hen in der Regel direkt zur Verfügung; persönliche Betroffenheit führt zuweilen auch bei den eher Uninteressierten zum Engagement. Ohne das aktive Interesse und die Hilfe internationaler, privater Menschenrechtsorganisationen sind Vertreter von Berufsorganisationen und Einzelpersonen jedoch oft wehrlos und werden rücksichtslos unterdrückt.

Die wirkungsvolle Durchsetzung der Menschenrechte ist entscheidend abhängig von den innenpolitischen Bedrohungsvorstellungen der herrschenden Elite, der Machtverteilung innerhalb des Landes und der Abstützung demokratisch nicht legitimierter Regierungen durch andere Staaten aus wirtschaftlichen und/oder bündnispolitischen Gründen. Da in mehr und mehr Ländern die betroffene Bevölkerung nicht mehr bereit ist, Überausbeutung und politische Verfolgung als naturgegeben hinzunehmen, wird die sogenannte politische Instabilität weiterhin zum politischen Alltag jener Länder gehören, die ihrer Bevölkerung die Einhaltung der Menschenrechte, die Erfüllung der Grundbedürfnisse und die Beteiligung an Regierung und Verwaltung vorenthalten.

# Die Menschenrechte in den Ost-West-Beziehungen und die Bürgerrechtsbewegungen in Osteuropa

## I. Menschenrechte und sozialistische Verfassungen

Wenn die beiden Problemkreise des Themas in so ganz besonderer Weise miteinander verflochten sind, dann sind hierfür vor allem zwei Faktoren ursächlich geworden: *erstens* die schmerzliche Erkenntnis und leidvolle Erfahrung der Regimekritiker in den sozialistischen Staaten, daß ihnen die Berufung auf die Grundrechte ihrer sozialistischen Verfassungen nichts hilft, weil ihre Kritik an den Mißständen des Systems und seiner Freiheitsfeindlichkeit durch diese Verfassungen nicht mehr gedeckt ist. Sie sehen sich außerhalb des allein von der Partei- und Staatsführung definierten „Verfassungskonsenses“ gestellt und in einen rechtlichen Schwebezustand versetzt, der ihnen nur die Wahl zwischen schweigendem Gehorsam und einem Dasein als politischer Gefangener zu lassen scheint.

Ein Schlüsselereignis in diesem Lernprozeß namentlich der sowjetischen Bürgerrechtler war die von ihnen am 5. Dezember 1965, dem früheren Verfassungstag, auf dem Puschkin-Platz in Moskau unter der Losung „Achtet die eigene Verfassung!“ veranstaltete Demonstration zur Verteidigung der inhaftierten Schriftsteller Sinjavskij und Daniel<sup>1)</sup>. Diese freie Willensbekundung war von dem Zweckbindungsvorbehalt des Demonstrationsrechts gemäß Art. 125 der alten Sowjetverfassung („Übereinstimmung mit den Interessen der Werktätigen“), so wie ihn die Behörden verbindlich handhabten, nicht mehr legitimiert. Um daran hinfort jeden Zweifel auszuschließen, fügte der Gesetzgeber 1966 Tatbestände in das politische und antireligiöse Strafrecht ein, welche die leichteren politischen Verfassungswidrigkeiten bzw. Regelverletzungen umschreiben und damit eine flexiblere Strafverfolgung der Dissidenten gestatteten.

Indem die anderen Staaten des sowjetischen Hegemonialbereichs, 1960 mit der CSSR beginnend, ihre aus der unmittelbaren Nach-

kriegszeit stammenden, noch stark liberal-demokratisch geprägten Verfassungen durch dezidiert (sowjet-)sozialistische Verfassungen ersetzen<sup>2)</sup>, konnte auch für den weniger aufmerksamen Leser kein Zweifel mehr an ihrem marxistisch-leninistischen Inhalt bestehen. Eine Ausnahme bildet — bezeichnenderweise — Polen, wo die 1975/76 von der Partei- und Staatsführung angestrebte Revision der Verfassung von 1952 in wesentlichen Punkten auf starken Widerstand der sich formierenden, bis in die Partei hineinreichenden Opposition stieß. Umstritten waren namentlich<sup>3)</sup>

- die Bezeichnung der Volksrepublik Polen als „sozialistisch“;
- die Anerkennung der „führenden Rolle“ der Partei nicht nur in der „Gesellschaft“, sondern auch im „Staat“;
- die verfassungsmäßige Normierung und Bekräftigung der Bindung an die UdSSR;
- die Abhängigmachung der Garantie der Grundrechte von der Erfüllung sozialistischer Grundpflichten;
- die Verpflichtung der Eltern zur „sozialistischen“ Kindererziehung.

Das sind also durchweg Zielsetzungen, welche die noch begrenzt gegebene Offenheit der geltenden Verfassung durch die Festlegung auf den Marxismus-Leninismus beseitigen sollten. Durch den Widerstand der bereits entschieden vom Boden der Menschenrechte aus argumentierenden Opposition, voran der katholischen Kirche, gelang es jedoch, die einseitige ideologische Ausrichtung der Verfassung abzuschwächen und damit zu verhindern, daß die nichtkommunistischen

<sup>2)</sup> G. Brunner, Neuere Tendenzen in der verfassungsrechtlichen Entwicklung osteuropäischer Staaten, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, N. F. Band 23 (1974), S. 209 ff.; die Verfassungstexte bei G. Brunner/B. Meissner, Verfassungen der kommunistischen Staaten, Paderborn 1979.

<sup>3)</sup> G. Koenen/K. Koenen/H. Kuhn, Freiheit, Unabhängigkeit und Brot. Zur Geschichte und den Kampzielen der Arbeiterbewegung in Polen, Frankfurt/M. 1980, S. 207, S. 208.

<sup>1)</sup> Zu den Hintergründungen W. Bukowski, Wind vor dem Eisgang, Berlin 1978, S. 202 ff.; O. Luchterhandt, UN-Menschenrechtskonventionen — Sowjetrecht — Sowjetwirklichkeit. Ein kritischer Vergleich, Baden-Baden 1980, S. 145 ff., S. 309 ff.

Bürger gewissermaßen aus Staat und Verfassung herausgedrängt wurden.

In den anderen sozialistischen Staaten mußten sich die Regimekritiker von vornherein nach einer anderen Legitimationsgrundlage ihres öffentlichen Wirkens umsehen. Wenn sich dafür die völkerrechtlich normierten Menschenrechte anboten, dann deswegen,

und dies ist der zweite Faktor für die Verschränkung der beiden Problemkreise des Themas, weil seit etwa Mitte der sechziger Jahre die Menschenrechte auf internationalen Foren zunehmend diskutiert wurden und weil ferner die sozialistischen Staaten ausnahmslos die wichtigsten UN-Menschenrechtskonventionen ratifiziert haben und sich dessen selbstbewußt rühmen.

## II. Die internationale Thematisierung der Menschenrechte und ihre Ausstrahlung auf die sozialistischen Staaten

### 1. Vereinte Nationen, UNESCO, ILO usw.

Zur weltweiten Diskussion der Menschenrechte dürften die Vereinten Nationen bislang mit die stärksten Anstöße gegeben haben. Ohne die Augen vor den gravierenden Schwächen dieser Institution, gerade auch auf dem Gebiet der Menschenrechte, verschließen zu wollen, wird man sich kaum der Erkenntnis entziehen können, daß ihre Menschenrechtsaktivitäten unersetzlich sind. Von den fast zahllosen UN-Menschenrechtsdokumenten hat die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, ungeachtet ihrer fehlenden völkerrechtlichen Verbindlichkeit, bis heute die größte Ausstrahlungskraft entfaltet. In Osteuropa sind ihr Bekanntheitsgrad und ihre Autorität beträchtlich. Symptomatisch ist, daß sich die polnische Regierung im Stettiner Abkommen vom 30. August 1980 gegenüber dem Streikkomitee verpflichten mußte, die KSZE-Schlußakte und die „Menschenrechts-Charta“ zu veröffentlichen.

Bedrängte Gläubige und politisch Verfolgte nehmen in ihren Petitionen seit langem auf die Bestimmungen der Deklaration Bezug. Gleiches gilt für die UNESCO-Konvention gegen die Diskriminierung im Bereich von Erziehung und Bildung vom 14. Dezember 1960, auf die sich z. B. in der Sowjetunion sofort nach der Ratifikation (1962) die Baptisten zur Verteidigung des religiösen elterlichen Erziehungsrechts oder in der DDR die Synode des Bundes der evangelischen Kirchen im Oktober 1973 zur Untermauerung ihrer Forderung der Gewährleistung des religiösen Gleichheitsrechts im Bildungswesen stützten<sup>4)</sup>.

<sup>4)</sup> O. Luchterhandt, Die Gegenwartslage der Evangelischen Kirche in der DDR. Eine Einführung, Tübingen 1982, S. 73 m. w. N.

Die am 16. Dezember 1966 verabschiedeten UN-Menschenrechtspakte, die verbindliches Völkerrecht sind, fanden in Osteuropa rasche Verbreitung, als sie 1976 auf dem Höhepunkt bürgerlicher Aktivitäten kurz nach der Konferenz von Helsinki, also zu einem äußerst günstigen Zeitpunkt, in Kraft traten<sup>5)</sup>. Aber auch die belanglos erscheinende Erklärung des Jahres 1968 zum Weltjahr der Menschenrechte hatte Wirkungen im sowjetischen Hegemonialbereich. Die berühmte „Chronik der laufenden Ereignisse“, publizistisches Rückgrat und Symbol der sowjetischen Bürgerrechtsbewegung, erschien erstmals am 30. April 1968 unter dem Motto „Das Jahr der Menschenrechte in der Sowjetunion“. Erwähnt sei auch, daß die Bischöfe der evangelischen Landeskirchen in der DDR im Februar 1968 in ihrer Eingabe zum Verfassungsentwurf der SED die Verankerung der Glaubens- und Gewissensfreiheit unter Berufung auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und das Menschenrechtsjahr verlangten<sup>6)</sup>.

### 2. Die Ebene der KSZE<sup>7)</sup>

Welche großen, im Westen nicht erwarteten Auswirkungen die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die Veröffentlichung der Schlußakte von Helsinki in den Tageszeitungen der sozialistischen Staaten sowie die Einberufung der Nachfolgekonferenzen 1977 in Belgrad und 1980 in Madrid auf die west-östliche Menschenrechtsausein-

<sup>5)</sup> Internationaler Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte, in Kraft getreten am 26. 3. 1976 (BGBl. 1976 II, S. 1068; GBl. der DDR 1974 II, S. 57); Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, in Kraft getreten am 3. 1. 1976 (BGBl. 1976 II, S. 428; GBl. 1974 II, S. 105).

<sup>6)</sup> Text: R. Henkys (Hrsg.), Bund der evangelischen Kirchen in der DDR. Dokumentation, Witten u. a. 1970, S. 112—114.

andersetzung gehabt haben und welche moralische Ermutigung sie für die Bürgerrechtler bedeuteten, ist allgemein bekannt. Daß damit auch von den sozialistischen Staaten ausgesprochene Bekenntnis zur Respektierung der Menschenrechte und zur Erleichterung grenzüberschreitender menschlicher Kontakte sowie die von ihnen erklärte Bereitschaft, ihr Verhalten hieran messen zu lassen, führte in der Sowjetunion 1976/77 zur Gründung der Helsinki-Gruppen, in Polen nach den Arbeiterunruhen in Radom und Ursus zur Bildung des Komitees zur Verteidigung der Arbeiter (21./23. 9. 1976), später umbenannt in Komitee zur gesellschaftlichen Selbstverteidigung (KOR), in der ČSSR zum Manifest der Charta '77 (1. 1. 1977), die wiederum nach Rumänien ausstrahlte, sowie in der DDR zu einer breiten Ausreisebewegung.

### 3. Die Menschenrechte in der Außenpolitik der Vereinigten Staaten

Präsident Nixon bzw. Ford und Kissinger hatten es sorgfältig aufgrund ihres klassischen Verständnisses von Realpolitik vermieden, die Durchsetzung der Menschenrechte in Drittstaaten zu einem erklärten Ziel der amerikanischen Außenpolitik zu machen, was sie indes keineswegs hinderte, sich, insbesondere parallel zu den SALT-Verhandlungen, diskret (und erfolgreich) für Ausreisenerleichterungen von sowjetischen Juden einzusetzen<sup>9)</sup>. Das Tauziehen um das Jackson-Amendment zum Trade Act und dessen schließliche Annahme (3. 1. 1975), wonach der UdSSR die Meistbegünstigung im Handel mit den USA nur gegen die — förmliche — Garantie der Ausreisefreiheit eingeräumt werden sollte (allerdings gerade das Gegenteil und die umgehende Kündigung des Handelsabkommens von 1972 durch die UdSSR bewirkte), ließ erkennen, daß der in erster Linie gegenüber den kommunistischen Staaten erhobene Ruf nach Verwirklichung der Menschenrechte und einer moralischen Bindung der Außenpolitik in den USA auf eine sich rasch ausbreitende Sympathie stieß, nicht zuletzt deswegen, weil ein starkes Bedürfnis nach der Wiederherstellung des von Vietnam-Krieg und „Watergate“ schwer getroffenen nationalen

Selbstwertgefühls bestand. Mit dem Amtsantritt Carters bekam diese Strömung entscheidenden Einfluß auf die Außenpolitik. Der Empfang Vladimir Bukovskijs durch Carter und Mondale und Carters Brief an Sacharov leiteten die Menschenrechtspolitik auf spektakuläre Weise ein. Zahlreiche Reden des Präsidenten im ersten Amtsjahr, besonders die vom 17. März 1977 vor den Vereinten Nationen, sowie das unterschiedene Auftreten der US-Delegation auf der KSZE-Konferenz in Belgrad machten die Menschenrechte im Ost-West-Verhältnis zu einem Thema ersten Ranges. Freilich, angesichts der Komplexität der globalen Interessen der USA, insbesondere in Lateinamerika, war von vornherein absehbar, daß sich die von Carter global verstandene Menschenrechtspolitik — zumindest so — nicht durchhalten lassen würde<sup>9)</sup>. Die Korrektur bahnte sich schon unter seiner Amtszeit an. Inzwischen ist sie von der Reagan-Administration vollzogen und das Menschenrechtsengagement im Stile der „moralischen Aufrüstung“ erwartungsgemäß auf die Funktion eines ideologischen Propagandainstrumentes gegen „kommunistische“ Regime reduziert worden<sup>10)</sup>.

### 4. Das Engagement der Kirchen für die Menschenrechte

Ein besonders wichtiger Faktor in der Popularisierung der Menschenrechtsidee, dessen Wirkungen sich noch gar nicht absehen lassen, ist das wachsende Engagement der Kirchen für die Gewährleistung der Menschenrechte. Dieser Vorgang ist um so bedeutsamer, als die katholische und auch die evangelische Kirche der mit der kirchenfeindlichen Französischen Revolution verbundenen säkularen Menschenrechtsidee lange Zeit ablehnend bzw. distanziert gegenübergestanden hatten<sup>11)</sup>.

In der *katholischen Kirche* erfolgte der Durchbruch zu einer uneingeschränkten positiven Beurteilung der Menschenrechte erst unter Johannes XXIII. und Paul VI. während des Zweiten Vatikanischen Konzils. Marksteine waren hier die Enzyklika „Pacem in terris“ (11. 4. 1963), die Pastorkonstitution

<sup>9)</sup> Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, hrsg. von J. Delbrück/N. Ropers/G. Zellentin, Köln 1977; Die KSZE und die Menschenrechte. Politische und rechtliche Überlegungen zur zweiten Etappe, Berlin 1977.

<sup>10)</sup> H. Kissinger, Memoiren 1973—1974, Band 2, Gütersloh 1982, S. 293 ff., S. 1149 ff.

<sup>9)</sup> K. E. Birnbaum, Die Menschenrechte und die Ost-West-Beziehungen, in: Europa-Archiv (1981), S. 117—126.

<sup>10)</sup> Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 10. 11. 1981, 9. 2. 1982.

<sup>11)</sup> Vgl. dazu den Überblick bei W. Huber/E. Tödt, Menschenrechte. Perspektiven einer menschlichen Welt, Stuttgart 1977, S. 39 ff.

über die Kirche in der Welt von heute „Gaudium et spes“ und die Erklärung über die Religionsfreiheit „Dignitatis humanae personae“ (beide vom 7. 12. 1965) — Dokumente, aus deren Geist heraus namentlich der polnische Episkopat seit Anfang der siebziger Jahre mit wachsendem Nachdruck gegenüber dem Regime argumentierte<sup>12</sup>). An sie knüpfte schließlich auch Woytyła als Johannes Paul II. an, als er unmittelbar nach der Übernahme des Pontifikats den Text der Enzyklika „Redemptor hominis“ entwarf. Diese am 15. März 1979 veröffentlichte päpstliche „Regierungserklärung“ widmet den Menschenrechten ungewöhnlich breiten Raum und weist ihnen eine geradezu programmatische Bedeutung für das Handeln der Kirche zu<sup>13</sup>). Man geht wohl nicht zu weit mit der Annahme, daß sich in diesem Text die von den Polen durchlittene Erfahrung der Verweigerung der Menschenrechte unter Nationalsozialismus und Kommunismus widerspiegelt. In Woytyłas Menschenrechtsengagement kommt aber auch der grundlegende Einstellungswandel zum Ausdruck, der sich im polnischen Episkopat gegenüber der politischen Aufklärung und speziell der neuzeitlichen säkularen Freiheitsidee mit dem II. Vatikanum vollzogen hat. Die Auswirkungen waren im August 1980 mit dem Erfolg der Streikbewegung für jedermann sichtbar.

In den *evangelischen Kirchen* begann man fast gleichzeitig, anscheinend angestoßen von den Diskussionen in den Vereinten Nationen, zunächst in den ökumenischen Zusammenschlüssen die Menschenrechte zu „entdecken“<sup>14</sup>). 1968 verabschiedete die in Uppsala zusammengetretene IV. Vollversammlung des Weltkirchenrates eine Resolution zum „Internationalen Schutz der Menschenrechte“, wenn auch, insgesamt gesehen, damals der spezifisch individualrechtliche Aspekt noch wenig herausgestellt, das Problem vielmehr völlig eingebettet in die Thematik der „Gerechtigkeit und des Friedens in den internationalen Angelegenheiten“ war. Das begann sich Anfang der siebziger Jahre zu ändern. Die V. Vollversammlung des Lutherischen Weltbundes 1970 in Evian nahm eine „Men-

schenrechtserklärung“ an und forderte die Mitgliedskirchen auf, sich in ihrem Wirkungsbereich für die Gewährleistung der Menschenrechte einzusetzen. Ähnliche Erklärungen kamen 1971 von der Konferenz Europäischer Kirchen („Nyborg VI“) und vom Zentrallausschuß des Weltkirchenrates (Addis-Abeba), dessen weitere Arbeit bis zur V. Vollversammlung 1975 in Nairobi und darüber hinaus bis heute nicht unerheblich von der Menschenrechtsproblematik beeinflusst wurde<sup>15</sup>), wobei allerdings nach wie vor erhebliche Unsicherheiten im Verständnis der Menschenrechte aufgrund des eher kollektivrechtlichen Ansatzes namentlich der Russisch-Orthodoxen Kirche und vieler Mitgliedskirchen aus der Dritten Welt zu beobachten sind.

Die ökumenische Thematisierung der Menschenrechte hat besonders stark in die evangelischen Kirchen in der DDR hineingewirkt und zu deren theologisch-gesellschaftlicher Neuorientierung nach 1969 beigetragen, sie insbesondere ermutigt, kritische Fragen an Staat und Gesellschaft zu richten und so bis zu einem gewissen Grade zum Ersatz kritischer Öffentlichkeit in der DDR zu werden<sup>16</sup>).

## 5. Sonstige nichtstaatliche Organisationen

Wenn in den siebziger Jahren die Menschenrechte im Bewußtsein der Weltöffentlichkeit und speziell im Ost-West-Verhältnis einen nicht mehr wegzudenkenden Platz errungen haben, dann ist das nicht zuletzt das Werk einer wachsenden Zahl nichtstaatlicher Organisationen, Gesellschaften, Komitees und auch von Einzelpersonlichkeiten, die versuchen, den Opfern von Menschenrechtsverletzungen weltweit moralische und praktische Hilfe zu leisten. Die bedeutendste von ihnen ist zweifellos amnesty international, 1960/61 von dem englischen Rechtsanwalt Peter Benenson gegründet<sup>17</sup>). Die Organisation er-

<sup>12</sup>) K. Hartmann, Dialog zwischen Staat und Kirche in Polen, in: Osteuropa (1978), S. 883—891 (S. 885 ff.).

<sup>13</sup>) Text: Herder-Korrespondenz (1979), S. 186—209 (S. 194 ff.).

<sup>14</sup>) Hinweise bei M. Honecker, Menschenrechte in der Deutung evangelischer Theologie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/1979, S. 7 ff.; „... erkämpft das Menschenrecht“ — Wie christlich sind die Menschenrechte?, in: Zur Sache, (1981) 22.

<sup>15</sup>) Die vorbereitende Tagung der Kommission für internationale Angelegenheiten (CCIA) hatte sich 1974 in St. Pölten intensiv mit dem Problem des Verhältnisses bzw. Stellenwertes von liberalen und sozialen Rechten auseinandergesetzt. Siehe dazu den Bericht von C. Link, in: Kirchliches Jahrbuch der EKD 1974, S. 102 ff.

<sup>16</sup>) O. Luchterhandt, a. a. O. (Anm. 4), S. 58 ff., S. 70 ff.; R. Henkys (Hrsg.), Die evangelischen Kirchen in der DDR. Beiträge zu einer Bestandsaufnahme, München 1982, S. 47 f., S. 203 ff. jeweils m. w. N.

<sup>17</sup>) E. Larsen, Im Namen der Menschenrechte. Die Geschichte von amnesty international, München 1983.

warb sich seither unter den Oppositionellen in Osteuropa großes Ansehen. Sie machte parallel zu den sich verschärfenden Dissidentenverfolgungen in den siebziger Jahren — gegen heftige Angriffe von östlicher Seite — insbesondere die UdSSR zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit. Der Aufbau einer eigenen ai-Gruppe 1973 in Moskau scheiterte jedoch am Widerstand der Behörden.

## 6. Die Menschenrechtspolitik der UdSSR und ihrer Verbündeten

Es entbehrt nicht der Ironie, daß ausgerechnet die Sowjetunion und ihre Verbündeten nicht unwesentlich zu der Thematisierung der Menschenrechte beigetragen haben. Seit den fünfziger Jahren nämlich gehört die UdSSR zu denjenigen Staaten, die in den Weltorganisationen unermüdlich die Produktion neuer Menschenrechtstexte fördern. Sie hält sich darauf viel zugute. Ihre Motivation läßt sich dabei leicht durchschauen: Die UdSSR versucht auf der Ebene der UNO, insbesondere mit Blick auf die Dritte Welt, durch die Formulierung vor allem wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Programmbestimmungen, und das heißt: staatlicher Kompetenzzuweisungen, sowie allgemeiner Diskriminierungsverbote den individualrechtlichen Kern der Menschenrechtsidee zu verwässern und durch ein kollektives Menschenrechtsverständnis zu verdrängen, in welchem die personalen Rechte auf Leben und Freiheit durch Forderungen nach sozialer Sicherheit, nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung und Abrüstung ersetzt werden. Die internationale Menschenrechtspolitik ist für sie lediglich ein Teil des ideologischen Kampfes mit dem Westen zur Neutralisierung liberaldemokratischer Einflüsse namentlich auf die Dritte Welt. Eventuelle innerstaatliche und blockinterne Rückwirkungen des von ihr nicht verhinderbaren liberalen Gehalts der Menschenrechtskonventionen glaubt sie offensichtlich durch die ideologischen und politischen Kontrollmechanismen ihres Herrschaftssystems unterbinden zu können. Zugleich soll das demonstrative Engagement die Menschenrechtsfeindlichkeit der sowjetischen Staatsordnung nach innen und außen weginterpretierend verschleiern.

Diese Ziele im Auge, unterzeichnete die UdSSR, gefolgt von ihren Verbündeten, 1968 — im Menschenrechtsjahr — die Pakte von 1966 und ratifizierte sie 1973 gerade auf dem

Höhepunkt ihrer Rufmordkampagne gegen Solženicyn und Sacharov sowie — wohl abgestimmt — wenige Tage vor dem Moskauer „Weltkongreß der Friedenskräfte“, einer groß aufgemachten Propagandaveranstaltung, auf welcher die Menschenrechtsproblematik eine wichtige Rolle spielte und Brežnev erstmals persönlich den sowjetischen Standpunkt hierzu darlegte<sup>18)</sup>.

Kurz zuvor hatte sich die UdSSR in Genf bei den KSZE-Vorverhandlungen nach langem Weigern bereit erklärt, die Menschenrechte in den Prinzipienkatalog des Schlußdokuments einzubeziehen und über menschliche Erleichterungen, den späteren „Korb 3“, zu sprechen, und damit eine wesentliche westliche Vorbedingung für die Einberufung der KSZE in Helsinki und die am 1. August 1975 angenommene Schlußakte erfüllt. Die von den sozialistischen Staatsführungen nicht erwartete mobilisierende Wirkung ihres menschenrechtlichen Gehalts in Osteuropa kann als ein Beleg dafür gelten, daß den Versuchen, die Menschenrechtsidee ideologisch zu manipulieren, Grenzen gezogen sind, und zwar deswegen, weil den Menschenrechten kraft ihres elementaren, im Prinzip jedem Menschen aufgrund seiner Vernunft evidenten Sinngehalts eine letztlich nicht zu bändigende moralisch-politische Sprengkraft inneohnt.

## 7. Zusammenfassung

Die seit Mitte der sechziger Jahre laufend gewachsene internationale Thematisierung der Menschenrechte beruht auf dem Zusammentreffen einer ganzen Reihe sehr verschiedener geistiger und politischer Vorgänge. Es handelt sich um einen weltweiten Prozeß, der vor den Grenzen der sozialistischen Staaten nicht Halt gemacht hat. Im Gegenteil, die internationale Diskussion hat dort wesentlich zur Stärkung des Menschenrechtsbewußtseins und zum Aufkommen der Bürgerrechtsgruppen beigetragen, wie auch umgekehrt ohne deren Aktivitäten die Menschenrechte im Ost-West-Verhältnis nicht zu jener hohen politischen Bedeutung gelangt wären. Wir haben es mit einer Wechselwirkung zu tun, die zu einem wichtigen, nicht mehr wegzudenkenden politischen Faktor, insbesondere in Europa, geworden ist.

<sup>18)</sup> Text: Osteuropa-Archiv 1978, S. A 717—719.

### III. Bürgerrechtsbewegung und politische Opposition

Das vereinfachende Reden über *die* Bürgerrechtsbewegungen in *den* sozialistischen Staaten läßt leicht vergessen, daß die Menschenrechte von Staat zu Staat, ja auch in diesen Staaten selbst, sehr unterschiedlich mobilisierend gewirkt und keineswegs überall und in gleicher Stärke zur Bildung von Bürgerrechtsgruppen geführt haben. Die regionalen Abweichungen sind vielmehr ganz erheblich, ein geistesgeschichtlich und sozio-politisch bedingtes Phänomen, in welchem sich zugleich die grundlegende Schwierigkeit einer erfolgreichen Verwirklichung der Menschenrechte andeutet. Fragt man nach den konkreten Ursachen der geographischen Unterschiede, so fallen zwei Zusammenhänge ins Auge:

— Bürgerrechtsbewegungen sind tendenziell in den Staaten am schwächsten oder gar nicht vorhanden, die lange Zeit von der europäisch-abendländischen Geistes-, Kultur- und Rechtsentwicklung abgeschnitten waren bzw. unter dem beherrschenden geistigen Einfluß des Islam oder der orthodoxen Kirche standen: Albanien, Bulgarien, Rumänien, Serbien, Großrußland.

— Die Bürgerrechtsbewegung ist dort am stärksten, wo sich bereits eine gewisse politische Opposition bilden konnte und über eine entsprechende soziale Basis verfügt.

— Ein Sonderproblem stellt die DDR dar.

Die zweite These macht vorweg eine begriffliche Erklärung erforderlich. Obwohl gerade unter den Bedingungen des kommunistischen Herrschaftsystems die Phänomene „politische Opposition“ und „Bürgerrechtsbewegung“ praktisch nicht voneinander zu trennen sind, ist ihre theoretische Unterscheidung wichtig, weil sie es ermöglicht, das Gesamtphänomen der geistig-politischen Opposition in Osteuropa und der DDR, ihren Zustand, Strukturprobleme und Erfolgchancen, diffe-

renzierter zu erfassen und realistischer einzuschätzen.

*Politische Opposition* umfaßt begrifflich das ganze ideologische und politisch-programmatische Spektrum, alle Kräfterichtungen und Parteien, die im Gegensatz zum herrschenden Regime mehr oder weniger weitreichende Änderungen in der Staatspolitik und/oder im Institutionengefüge anstreben und gewaltsam oder gewaltlos durchsetzen wollen.

Die *Bürgerrechtsbewegung* hingegen, die im kommunistischen Herrschaftssystem keine „civil-rights-movement“ sein kann, sondern eine wahrhaftige *Menschenrechtsbewegung* sein muß, stellt den Grenzfall politischer Opposition dar, nämlich die fundamentale *Verfassungsoption*, die von der moralischen Basis der Menschenrechte und des Völkerrechts her die Legitimität, ja Legalität der sozialistischen Staats- und Rechtsordnung von Grund auf in Frage stellt. Ein wesentlicher Unterschied im praktischen Vorgehen gesellt sich hinzu: Während die politischen Oppositionsgruppen, den Parteien ähnlich, von einem bestimmten, identitätsstiftenden weltanschaulichen oder programmatischen Ansatz her tendenziell auf Machterringung und umfassende Gestaltung des Gemeinwesens ausgerichtet sind, wollen die Bürgerrechtsgruppen im konkreten Fall gefährdete Menschen schützen, die menschenrechtswidrigen Maßnahmen der Behörden ans Licht der Öffentlichkeit ziehen, vom menschenrechtlichen und, soweit übereinstimmend, vom innerstaatlichen Recht her kritisieren, kurz: über die Dokumentation des Einzelfalles den Legitimitätskonflikt in das gesellschaftliche Bewußtsein heben und ein (Menschen-)Rechtbewußtsein erzeugen. Existentiell ist für die Bürgerrechtsgruppen deswegen die strikte Wahrung von Rechtlichkeit, Öffentlichkeit, Gewaltlosigkeit, Wahrhaftigkeit und Furchtlosigkeit. Mit dem Vorleben dieser Verhaltensmaximen, mit der Einheit der Humanität des Ideals und der Humanität der Prinzipien (Kline) stehen und fallen sie. Hierin liegt ihre Stärke, freilich auch ihre Verwundbarkeit, da es dem von moralischen Skrupeln nicht gehemmten Machtapparat ziemlich leicht gemacht ist, die Bürgerrechtler zu unterdrücken — ein Dilemma, für welches es keine Lösung gibt. Es bleibt nur die Alternative von Schweigen und leidendem Widerstand.

<sup>19)</sup> Siehe u. a. H. Brahm (Hrsg.), *Opposition in der Sowjetunion. Berichte und Analysen*, Düsseldorf 1972; ders., *Die sowjetischen Dissidenten — Strömungen und Ziele*, in: *Die Sowjetunion heute. Innenpolitik, Wirtschaft und Gesellschaft*, Berlin 1981, S. 77—105; C. Gerstenmeier, *Die Stimme der Stummen. Die demokratische Bewegung in der Sowjetunion*, Stuttgart 1971; B. Lewytskij, *Politische Opposition in der Sowjetunion 1960—1972. Analysen und Dokumentation*, München 1972.



## 1. Sowjetunion

Die vielbeschriebene sowjetische Bürgerrechtsbewegung wurzelt in dem politischen und gesellschaftlichen Wandel, den Chrusčev auf und nach dem 20. Parteitag der KPdSU (1956) mit der Zerstörung des Stalin-Mythos, der Öffnung der Lager und einer begrenzten Liberalisierung, vor allem im Habeas-Corpus-Bereich, in Gang gesetzt und eine Zeitlang mitgetragen hat. Sie stellt, historisch gesehen, eine Formierung der entschiedensten Antistalinisten im zeitlichen Übergang von Chrusčev zu Brežnev dar. Gleichzeitig bildete sich eine politische Opposition heraus, mit einem de facto parteipolitischen Spektrum von extrem links bis extrem rechts, d. h. von kleinen maoistischen und altstalinistischen Gruppen über die Demokraten und Liberalen bis zu chauvinistisch-rassistischen Gruppen. Hinzu kamen nationale Autonomie (Krimtataren), Ausreise- (Juden, Deutsche) und Unabhängigkeitsbewegungen (Baltikum). Die Bürgerrechtsgruppen werden von den liberal-, sozial- und sozialistisch-demokratischen Kräften, also den Anhängern eines „Verfassungsstaates“, getragen. In sozialer Hinsicht hat die politische Opposition heute ihren stärksten Rückhalt in einigen nichtrussischen *Nationalitäten*, vor allem im Baltikum<sup>20)</sup>, hierbei eng verbunden mit den dort jeweils dominierenden *Religionsgemeinschaften*, ferner in der wissenschaftlich-künstlerischen *Intelligenz*, namentlich Moskaus, Leningrads und Kiews, und in der studentischen *Jugend*. Kolchosbauern und Arbeiterschaft spielen nur eine geringfügige Rolle. Ob die seit 1978 vereinzelt entstandenen freien Gewerkschaftsgruppen als oberflächliche Anzeichen eines sich in der Tiefe abspielenden langfristigen Wandels gedeutet werden können, läßt sich von außen vorläufig nicht beurteilen. Auf jeden Fall ist das neue Phänomen sehr bemerkenswert<sup>21)</sup>.

Seitdem das KGB im Herbst 1979 dazu übergegangen ist, ohne Rücksicht auf die öffentliche Meinung im westlichen Ausland die Bürgerrechtsgruppen endgültig zu zerschlagen,

ist die Fortexistenz der sowjetischen Menschenrechtsbewegung ernsthaft in Frage gestellt. Die förmliche Selbstauflösung der lange Zeit führenden Moskauer Helsinki-Gruppe am 6. September 1982 mit der Begründung, nicht mehr genügend Spielraum für die Fortsetzung der Informationsarbeit zu besitzen<sup>22)</sup>, spricht für sich. Dennoch erscheint es unwahrscheinlich, daß die nun vielleicht eintretende Phase des Schweigens lange anhalten wird, da die politische Opposition im Sowjetstaat und insbesondere der „Samizdat“ längst tief in den Widersprüchen und Problemen der Sowjetgesellschaft wurzelt, die daher auch die Keime einer sich neu formierenden Bürgerrechtsbewegung in sich trägt.

2. Polen<sup>23)</sup>

Wie sehr der Durchbruch der Idee der Menschenrechte und des Verfassungsstaates auf bestimmte soziale und geistige Voraussetzungen innerhalb der betreffenden Gesellschaft angewiesen ist, deren Sieg angesichts der sowjetischen Oberherrschaft freilich noch von weiteren Umständen abhängt, läßt sich beinahe exemplarisch an der Entwicklung in Polen seit 1956 ablesen. Der Erfolg von „Solidarität“, die eigenartige Herausbildung eines fragilen, quasi-konstitutionellen Dualismus als Zwischenstadium zu einem sich am Horizont abzeichnenden demokratischen Verfassungsstaat war das Ergebnis einer im sowjetischen Hegemonialbereich bis dahin beispiellosen Emanzipation der Gesellschaft gegenüber dem partei-staatlichen Machtapparat, die sich seit dem „Polnischen Oktober“, dem Posener Arbeiteraufstand von 1956, in einer Kette von mehr oder weniger erfolgreichen Auseinandersetzungen mit der Staatsmacht vollzog. Hauptpunkte waren, stichwortartig zusammengefaßt, die Rückgängigmachung der Zwangskollektivierung und die Wiederherstellung der privaten *Bauernschaft* in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre, womit der größte Teil der Landbevölkerung dem unmittelbaren wirtschaftlichen Dirigismus entzo-

<sup>20)</sup> St. Vardys, *The Catholic Church, Dissent and Nationality in Soviet Lithuania*, New York 1978; G. Simon, *Kirchen und Nationen in den baltischen Republiken*, in: Herder-Korrespondenz, (1983) 2, S. 84–88.

<sup>21)</sup> A. Schwendtke (Hrsg.), *Arbeiteropposition in der Sowjetunion. Die Anfänge autonomer Gewerkschaften. Dokumente und Analysen*, Reinbek 1980.

<sup>22)</sup> Kontinent, (1983) 1, S. 104.

<sup>23)</sup> A. Uschakow (Hrsg.), *Polen — das Ende der Erneuerung?*, München 1982; F. Grube/G. Richter (Hrsg.), *Der Freiheitskampf der Polen*, Hamburg 1981; H. Volle/W. Wagner (Hrsg.), *Krise in Polen vom Sommer 1980 zum Winter 1981*, in: *Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv*, Bonn 1982.

gen blieb und in einem Dauergegensatz zu der einseitig auf Industrialisierung setzenden Arbeiterpartei (PVAP) verharrte. Dann: Die auf breiter Front sich in den sechziger Jahren vollziehende Abwendung der *Intelligenz* vom Marxismus-Leninismus, ja vom Marxismus überhaupt, symbolisiert in der Entwicklung L. Kolakowskis, mit welcher eine wachsende Rückbesinnung auf die freiheitlichen und humanistischen Traditionen der polnischen Geschichte, auf die historische, kulturelle und politische Zugehörigkeit des Landes zum „Westen“ sowie ein positiver Einstellungswandel zur katholischen Kirche einhergingen<sup>24)</sup>.

Ohne Parallele ist schließlich das Selbstbewußtsein der polnischen *Arbeitschaft*, ihre aufgrund der erfolgreichen Streikbewegungen von 1956, 1970/71 und 1976 ständig gestiegene Fähigkeit zur Selbstorganisation, kulminierend in der Gründung der „Solidarität“.

So günstig die gesellschaftlichen und psychologischen Voraussetzungen waren, es bleibt eine große politisch-organisatorische Leistung der im KOR vereinigten *Bürgerrechtler*, daß es ihnen nach 1976 gelang, die verschiedenen Oppositionskräfte in einem breiten antitotalitären Bündnis zusammenzufassen. Fest steht aber auch, daß ohne die beschriebene Hinwendung der *katholischen Kirche* zur Menschenrechtsidee und den entsprechenden Einsatz des polnischen Episkopats, seit 1978 durch den Papst noch verstärkt, jenes Ergebnis nicht erreicht worden wäre.

Die Stärke der „Solidarität“, eben ein breites Bündnis zu sein, war allerdings auch ihre Schwäche. Denn die Organisation vereinte kraft der von ihr ausgeübten Funktionen die Kennzeichen einer Partei, einer politischen Koalition, einer traditionellen Gewerkschaft, einer betriebsdemokratischen Basisbewegung und schließlich die einer Bürgerrechtsbewegung in sich und bot damit ein äußerst diffuses und widersprüchliches Erscheinungsbild. Die daraus bei ihren Freunden und Gegnern zwangsläufig resultierende Unklarheit über ihre Rolle und die ihr im politischen System eigentlich zukommenden Funktionen schwächten die Organisation und trugen nicht unerheblich zu ihrer Niederlage bei. Gleichwohl, die Entwicklung seit der Ver-

hängung des Kriegsrechts (13. 12. 1981) zeigt, daß der Freiheitsdrang in der polnischen Gesellschaft ungebrochen ist. Im Bewußtsein breiter Bevölkerungsschichten fest verankert, wird daher die Menschenrechtsidee die Legitimitätsschwäche des Systems unvermeidlich aufs neue krisenhaft zur Erscheinung bringen.

### 3. ČSSR<sup>25)</sup>

Die kurz nach Veröffentlichung der UN-Menschenrechtspakte im Gesetzblatt der ČSSR (13. 10. 1976) entstandene „Charta 77“ ist zwar im Gesamtzusammenhang der Helsinki-Bewegung zu sehen, aber es wäre unrichtig, die „Charta“ lediglich für den tschechischen Wiederhall einer im Ausland erzeugten Menschenrechtskampagne halten zu wollen. Vielmehr wurzelt die (in erster Linie tschechische, weniger slowakische) Bürgerrechtsbewegung in dem reformkommunistischen Aufbruch der „Dubček-Ära“ (1967—1969), denn die „Charta“ hat ihren personellen Rückhalt in jenen Reformern, die von dem reaktionären Husák-Regime nach 1970 aus ihren Stellungen verdrängt und zum Schweigen gebracht worden waren. In der Gestalt des früheren Außenministers und ersten Charta-Sprechers, Prof. Jiří Hájek, kam dieser Zusammenhang für jedermann sichtbar zum Ausdruck. Doch ungeachtet dessen stellt die „Charta“ ein völlig neues Element im politischen Leben des Landes dar. Gewiß war die Sicherung der Grundfreiheiten der Bürger eine Grundtendenz schon des „Prager Frühlings“, aber die institutionellen Schritte dahin geschahen eher tastend; die Verfassungsvorstellungen der Reformer waren noch ziemlich unklar und auch widersprüchlich, glaubten sie doch z. B., die Garantie der bürgerlichen Freiheiten mit der Einparteiherrschaft vereinbaren zu können. Der gewaltenteilte Verfassungsstaat als die institutionelle Darstellungsform der Menschenrechtsidee war von ihnen noch nicht in aller Klarheit erkannt, der Bann des Leninismus noch nicht völlig gebrochen.

Mit der Zentrierung der Menschenrechte durch die „Charta 77“ hat hier für die im Untergrund wirkende politische Opposition die

<sup>24)</sup> A. Michnik, Die Kirche und die polnische Linke. Von der Konfrontation zum Dialog, München 1980.

<sup>25)</sup> H.-P. Riese (Hrsg.), Bürgerinitiative für die Menschenrechte. Die tschechoslowakische Opposition zwischen dem „Prager Frühling“ und der „Charta 77“, Köln—Frankfurt/M. 1977; J. Pelikan/M. Wilke (Hrsg.), Menschenrechte. Ein Jahrbuch zu Osteuropa, Reinbek 1977, S. 181 ff.; dies., Opposition ohne Hoffnung? Jahrbuch zu Osteuropa 2, Reinbek 1979, S. 164 ff., S. 222 ff.

entscheidende Wende eingesetzt. Indem ihr Blick, geschärft durch einen klaren rechtlichen Maßstab, kritisch auf jede Art politischer und sozialer Unterdrückung und Diskriminierung fällt, schafft sie die Grundlage für ein breites antitotalitäres gesellschaftliches Bündnis. Erste Auswirkungen sind bereits sichtbar geworden, und zwar insbesondere durch den Einsatz der „Charta“ für die Sicherung der Religionsfreiheit und in der sich verstärkenden Zusammenarbeit mit denjenigen Teilen der Kirchen, die unter der seit Mitte der siebziger Jahre zunehmend repressiv, ja terroristisch gewordenen staatlichen Religionspolitik besonders zu leiden haben und in den Untergrund gezwungen werden, namentlich die Katholiken in der Slowakei. Die Solidarität in der Verfolgung hat die antireligiösen Vorurteile der einstigen Reformkommunisten in der „Charta“ abgebaut. Ein Vergleich mit der Situation in Polen ist dabei freilich kaum möglich, weil die kirchlichen Verhältnisse in der ČSSR sowohl in historischer bzw. nationaler Sicht als auch hinsichtlich der Rechtsstellung der Religionsgemeinschaften gänzlich andere sind<sup>26)</sup>.

Die spätestens 1979 mit dem Prozeß gegen elf „Charta“-Unterzeichner offenkundig gewordene Entschlossenheit des Regimes, die Bürgerrechtsbewegung zu vernichten, hat inzwischen zu einer weitgehenden Lähmung ihrer Aufklärungsarbeit geführt. Der in der ČSSR heute erreichte Grad an Unterdrückung sowie die wachsenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten und sozialen Widersprüche sichern aber auch hier der Opposition einen fruchtbaren Nährboden.

#### 4. Rumänien

Unter dem Eindruck der „Charta 77“ kam es im Frühjahr 1977 auch in Rumänien zu einer ersten Bürgerrechtsinitiative, und zwar in Form eines offenen Briefes an die Teilnehmerstaaten der Belgrader KSZE-Nachfolgekonferenz über Menschenrechtsverletzungen, hinter den sich vor allem Künstler und Intellektuelle um den Schriftsteller Paul Goma sowie vereinzelt auch Angehörige der unterdrückten ungarischen und deutschen Minderheit stellten<sup>27)</sup>. Die Aktion fiel in eine gün-

stige Zeit, denn die innere Lage des Landes begann sich von mehreren Seiten her krisenhaft zuzuspitzen. Zu der Unruhe in der Intelligenz gesellte sich wenig später eine allmählich bedrohlich werdende Unzufriedenheit unter den Ungarn Siebenbürgens, und im August 1977 kam es unter den Bergarbeitern des Schiltales zu einer Massenstreikbewegung<sup>28)</sup>. Trotz dieses für das Regime gefährlichen Zusammentreffens gelang es Ceausescu fast mühelos, einen Flächenbrand zu verhindern und mit Hilfe der Geheimpolizei die Bürgerrechtsinitiative zu zerstreuen, durch eine Konferenz mit Kádár im Juni und eine Abmachung über strittige Punkte die Unruhe der ungarischen Minderheit etwas aufzufangen sowie schließlich den Aufstand der Bergarbeiter durch sein persönliches Erscheinen und die sofortige Annahme ihrer Forderungen (und einer anschließenden systematischen Zerstörung ihrer Streikorganisation) zu beenden. Diese Vorgänge veranschaulichen auf eindringliche Weise, wie unterschiedlich in Osteuropa die Voraussetzungen und wie groß dort die Hindernisse im Kampf um die Menschenrechte sind.

Immerhin, die Bürgerrechtsinitiative gab Anstöße, die nicht wirkungslos blieben: 1978/79 bildete sich im Schoße der vom Staat hart unterdrückten Minderheit von ca. 300 000 Baptisten ein „Bürgerkomitee zur Verteidigung der Religions- und Gewissensfreiheit“<sup>29)</sup>. In der ungarischen Minderheit kursiert eine Untergrundzeitschrift („Ellenpontok“), die sich mit einem Memorandum zur Gewährleistung nationaler Autonomie an die KSZE in Madrid gewendet hat<sup>30)</sup>. Darüber hinaus besteht seit Anfang 1979 eine „Freie Gewerkschaft der Arbeiter Rumäniens“ (SLORM), der mehrere Tausend Mitglieder anzugehören scheinen<sup>31)</sup>. Gegen alle diese Bürgerrechtsgruppen geht das Regime mit großer Härte, nach sowjetischem Vorbild auch unter Mißbrauch psychiatrischer Anstalten, vor.

#### 5. Ungarn

Die ungarische Revolution von 1956 hat nicht in Gestalt einer Opposition gegen das Kádár-Regime fortgewirkt. Die gegenüber dem System kritisch oder ablehnend eingestellten Kräfte fanden sich mehr oder weniger mit dem relativ liberalen und unaufdringlichen

<sup>26)</sup> J. Rabas, Die Tschechoslowakische Sozialistische Republik — ein Modell heutiger Religions- und Kirchenverfolgung, in: Religions- und Glaubensfreiheit als Menschenrechte, München 1980, S. 135—151.

<sup>27)</sup> A. U. Gabanyi, Der Fall „Goma“, in: Wissenschaftlicher Dienst Südosteuropa (1977), S. 101—106.

<sup>28)</sup> FAZ vom 6. 10. 1977.

<sup>29)</sup> FAZ vom 7. 4. 1979.

<sup>30)</sup> FAZ vom 11. 1. 1983.

<sup>31)</sup> FAZ vom 18. 4. 1979 (Bericht von „amnesty“).

Regime ab und richteten sich unter ihm ein, mit Ausnahme einer kleinen Gruppe neomarxistischer Soziologen und Bürokratie-Kritiker der Lukács-Schule, die seit Anfang der siebziger Jahre mit kritischen Analysen der ungarischen Gesellschaft hervortraten<sup>32</sup>). Unter dem Eindruck der Helsinki-Bewegung und mehr noch der revolutionären Entwicklung in Polen scheinen sie sich jedoch der Menschenrechtsidee anzunähern.

In den letzten Jahren ist in Ungarn ein Samizdat (Zeitschrift „Beszelö“) entstanden, der von einer zunehmend kritischer fragenden Intelligenz getragen wird<sup>33</sup>). Es kam zu Solidaritätsaktionen mit der verfolgten „Charta 77“ und der Gewerkschaft „Solidarität“<sup>34</sup>). Ohne Beispiel im sowjetischen Hegemonialbereich steht der „Fonds zur Unterstützung der Armen“ (SZETA) da — abgesehen von den Kirchen, die erste nicht von der Partei beherrschte Organisation in Ungarn —, dessen Aufgabe darin besteht, die von den Initiatoren aufgrund soziologischer Erhebungen ermittelten 1 Million in tiefer Armut lebenden Bürger, d. h. ca. 10% der Bevölkerung, durch private Materialsammlungen zu unterstützen<sup>35</sup>). Hier werden Defizite der sozialistischen Gesellschaftsordnung sichtbar, die sich mit einer weitergehenden Liberalisierung des Wirtschaftssystems vergrößern könnten und erheblichen sozialen Sprengstoff bergen.

Anscheinend ohne Kontakt zu den oppositionellen Kreisen der Intelligenz haben in den letzten Jahren innerhalb der katholischen Kirche die seit langem bestehenden „Basisgruppen“ ihre Aktivitäten verstärkt. Sie lehnen die angepaßte, ergebene Haltung der Mehrheit des Episkopats gegenüber dem Regime ab und stoßen damit in den Gemeinden heute anscheinend auf wachsende Zustimmung<sup>36</sup>).

Die nervösen Reaktionen der ungarischen Führung auf die Entwicklung in Polen, wie sie indirekt auf dem Gewerkschaftskongreß von

1980 erkennbar wurden, sind vor diesem Hintergrund wohl verständlich.

Man kann abschließend feststellen: In Ungarn wächst in verschiedenen Teilen der Gesellschaft, die sich aufgrund einer auch von Marktmechanismen gesteuerten Wirtschaft schichtenmäßig zunehmend ausdifferenziert, eine politische Opposition heran, die in den rechtlichen Grauzonen staatlicher Toleranz faktisch von Freiheitsrechten Gebrauch macht, ohne jedoch schon als Bewegung für die Gewährleistung der Menschenrechte öffentlich in Erscheinung zu treten. Eine solche Bewegung liegt aber gleichsam „in der Luft“.

## 6. DDR

Anders als in der UdSSR, Polen und der ČSSR ist in der DDR eine Bürgerrechtsbewegung nicht entstanden, obwohl es an konfliktrichtigen Anlässen nicht gefehlt hat. Allerdings zeigte auch hier die durch die KSZE gesteigerte Sensibilisierung für die Menschenrechte 1976/77 ihre Wirkungen, vor allem in Gestalt einer breiten Ausreisebewegung, aus der die von 33 Bürgern aus Riesa verfaßte „Petition zur vollen Erlangung der Menschenrechte“ herausragte (10. 7. 1976)<sup>37</sup>). Die Ausbürgerung von Wolf Biermann (16. 11. 1976) und die damit verbundene Hausarretierung Robert Havemanns verursachte starke Erregung nicht nur in der literarisch-künstlerischen Intelligenz. Es kam unter den Freunden und Anhängern beider zu einer Solidaritätsaktion, die den latenten Konflikt zwischen kritischen Schriftstellern und SED ein weiteres Mal zur offenen Konfrontation steigerte. Allein, weder dieses Ereignis noch die vorausgegangene Selbstverbrennung Pfarrer Brüsewitz, die Verhaftung Rudolf Bahros (August 1977), die Jugendkrawalle auf dem Alexander-Platz (7. 10. 1977) oder die neuerliche Konfrontation mit Schriftstellern im Vorgehen gegen Stefan Heym (1979) führten über isolierte Proteste hinaus. Daß es daneben viele wenig bekannte oder unbekannt mutige Einzelaktionen gegeben hat, wird mit dieser Feststellung nicht übersehen<sup>38</sup>).

Fixiert auf jene spektakulären Vorgänge ist hierzulande bis in die jüngste Zeit hinein eine Entwicklung kaum beachtet worden, die für die Ausbreitung der Menschenrechtsidee in

<sup>32</sup>) A. Hegedüs/M. Márkus u. a., Die neue Linke in Ungarn, Band 1, Berlin 1974; A. Hegedüs/M. Vayda u. a., Die neue Linke in Ungarn, Band 2, Berlin 1976.

<sup>33</sup>) Siehe FAZ vom 26. 6. 1981, S. 10; SZ vom 11. 8. 1982, S. 4; SZ vom 17. 12. 1982, S. 3; FAZ vom 3. 2. 1983.

<sup>34</sup>) Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 21. 12. 1979; SZ vom 3. 7. 1981.

<sup>35</sup>) SZ vom 3. 7. 1981.

<sup>36</sup>) FAZ vom 23. 2. 1981; A. Emmerich, Die Kirche in Ungarn, in: P. Lendvai, Religionsfreiheit und Menschenrechte, Graz u. a., 1983, S. 150 ff.

<sup>37</sup>) SZ vom 12./13. 11. 1977, S. 4.

<sup>38</sup>) Die relativ hohe Zahl politischer Gefangener — nach amnesty: zwischen 3 000 und 7 000 (SZ vom 13./14. 6. 1981) — zeugt von der anhaltenden Bereitschaft zum persönlichen Widerstand.

der DDR langfristig von ungleich größerer Bedeutung ist, nämlich die theologische Rezeption der Menschenrechte durch die evangelischen Kirchen, die sich unter dem Einfluß der von DDR-Theologen konstruktiv mitbestimmten ökumenischen Menschenrechtsdiskussion (s. oben) vollzogen hat, sowie das vorsichtige, aber entschiedene Eintreten kirchlicher Repräsentanten und Leitungsorgane für mehr Toleranz und die Menschenrechte, namentlich durch die Verteidigung diskriminierter Gläubiger, durch die Unterstützung der Wehrdienst- und Wehrkundeunterrichtsverweigerer, durch die Forderung wahrheitsgetreuer Information, den Einsatz für politische Häftlinge u. a.<sup>39)</sup>

Das Menschenrechtsengagement der evangelischen Kirchen ist heute konzeptionell eingebettet in ihre Friedensarbeit, die seit der Auseinandersetzung um die Einführung des Wehrkundeunterrichts (1978) für jedermann sichtbar in kritischer Distanz zur Sicherheitspolitik des Staates steht. Durch ihre „politische Diakonie“ bzw. ihre Öffnung für die zentralen Problemstellungen des Lebens in der heutigen Welt, insbesondere der Ökologie, bietet die Kirche dem Bürger die Möglichkeit, abseits der offiziellen Sprachregelungen freier zu diskutieren und Positionen zu beziehen. Sie weitet damit die DDR-Gesellschaft zu einem pluralen Raum und gibt dem Prozeß der geistigen Emanzipation der Gesellschaft vom herrschenden Machtapparat und seiner Ideologie Form und Richtung. Aufgrund dessen erfüllt die evangelische Kirche — weni-

ger die katholische — seit Jahren ersatzweise gewisse Funktionen sowohl einer politischen Opposition als auch einer Bürgerrechtsbewegung. Durch ihren geistlichen Auftrag sind ihr insofern allerdings feste Grenzen gezogen — Grenzen, welche die im Raum der Kirche entstandene, aus ihr heraustretende und sich ihr gegenüber zur Zeit anscheinend verselbständigende Friedensbewegung<sup>40)</sup> überschreiten möchte, um ihre spezifisch politischen Forderungen, von theologischen und kirchenpolitischen Rücksichtnahmen befreit, nachdrücklicher vertreten und freier agieren zu können. Ihre Entwicklung zu einer Bürgerrechtsbewegung ist dabei latent. Denn, wie bereits die Verhaftungsaktionen in Jena und andernorts gezeigt haben, stellt sich für eine parteiunabhängige, politische Friedensarbeit in der DDR unausweichlich die Frage nach der Effektivität der Menschenrechte, da ohne diese eine eigenständig organisierte Friedensarbeit nicht möglich ist. Nicht zu übersehen ist jedoch, und dies macht die Sonderstellung der DDR im sowjetischen Hegemonialbereich auch und gerade in der Menschenrechtsproblematik aus, daß durch die mit vielen Vorteilen verbundene „Zaunlage“ zur Bundesrepublik und durch die Strategie der Partei- und Staatsführung, Oppositionelle und Bürgerrechtler dorthin ausreisen zu lassen oder abzuschieben, das an sich beträchtliche oppositionelle Potential wesentlich geschwächt und eine entsprechende Netzwerkbildung immer wieder erfolgreich vereitelt wird.

## V. Schlußfolgerungen

Die Bürgerrechtsbewegungen im sowjetischen Hegemonialbereich sind heute, mit Ausnahme von Polen, (noch) zu schwach, um das jeweilige Regime ernstlich gefährden zu können. Indes wäre es verfehlt, ihre Bedeutung allein danach bemessen zu wollen. Das hieße, ihre Tiefenwirkungen innerhalb der Evolution der „realsozialistischen“ Gesellschaften zu übersehen. Diese Wirkung resultiert aus dem exemplarischen Charakter der von den Bürgerrechtsgruppen ausgefochtenen und mit ihnen aufbrechenden Konflikte und den damit einhergehenden Bewußtseinsveränderungen. Der Blick des Publikums wird gelenkt auf den Wert der Persönlichkeit und der Freiheit des einzelnen Menschen, die Ge-

sellschaft wird von den am konkreten Fall Beteiligten als mangelhaft erfahren.

Im Hinblick auf die segmentierte oder diffuse, offene oder latente Opposition im Lande sind die Bürgerrechtsgruppen Integrations- und Koordinationsfaktoren eines breiten antitotalitären Bündnisses. Sie wirken politisch aufklärend und tragen zum Eigenbewußtsein und damit zur Emanzipation der Gesellschaft vom parteigesteuerten Machtapparat bei.

Bürgerrechtsbewegungen können zu einer Dauererscheinung nur als Epiphänomen, als

<sup>39)</sup> K. Ehring/M. Dalwitz, Schwerter zu Pflugscharen. Friedensbewegung in der DDR, Reinbek 1982; Friedensbewegung in der DDR. Texte 1978—1982, Hattingen 1982.

<sup>39)</sup> Vgl. Anm. 16.

Ergänzung oder Repräsentanz einer aus den Konflikten und Widersprüchen des Systems genährten Opposition werden. Diese Einsicht findet ihre Bestätigung letztlich in der Geschichte der Menschenrechte in Westeuropa und Nordamerika. Denn Menschenrechte waren damals und sind heute als moralisch-politische bzw. rechtliche Forderungen Antworten auf spezifische geschichtliche Gefährdungen und damit zugleich Markierungen ins Bewußtsein getretener Verluste der unbedingten Voraussetzungen individueller Freiheit, Selbstbestimmung und sozialer Gerechtigkeit<sup>41)</sup>. Ihre Institutionalisierung ist in Osteuropa nur dann möglich, wenn sie — wie in Polen — in politischen und/oder wirtschaftlichen Systemkrisen von starken gesellschaftlichen Kräften als taugliche, ja dringende Problemlösungsmöglichkeiten betrachtet und eingefordert werden. Menschenrechte lassen sich deswegen nicht einfach durch politi-

---

<sup>41)</sup> R. Schnur (Hrsg.), Zur Geschichte der Erklärung der Menschenrechte, Darmstadt 1964; G. Oestreich, Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß, in: Historische Forschungen, Band 1, Berlin 1968; M. Kriele, Einführung in die Staatslehre, Reinbek 1975, S. 149 ff.; ders., Zur Geschichte der Grund- und Menschenrechte, in: Öffentliches Recht und Politik. Festschrift für H. U. Scupin, Berlin 1973, S. 187—211; J. Schwartländer (Hrsg.), Menschenrechte. Aspekte ihrer Begründung und Verwirklichung, Tübingen 1978; ders., Menschenrechte und Demokratie, Kehl/Straßburg 1981.

schen oder wirtschaftlichen Druck von außen durchsetzen. Sie sind insbesondere als ideologischer „Holzhammer“ denkbar ungeeignet. Bürgerrechtsgruppen, die ihre Existenz allein oder vorwiegend der Unterstützung und Ermutigung aus dem Auslande verdanken, wären lediglich „Brückenköpfe“ (K. E. Birnbaum) und zum baldigen Scheitern verurteilt. Das heißt keineswegs, die Unterstützung der Bürgerrechtler in den sozialistischen Staaten aus dem Westen sei überflüssig. Vielmehr dürfte gerade die vorangegangene Untersuchung gezeigt haben, welche große Bedeutung diese Unterstützung bisher gehabt hat und voraussichtlich noch haben wird. Man sollte jedoch klar erkennen, daß ihre Wirkung dann am größten ist, wenn sie die Menschenrechtsidee im Bewußtsein wichtiger Bevölkerungsgruppen fest verankern hilft. Das aber geschieht am nachhaltigsten über nichtstaatliche Kanäle: durch kirchliche, gewerkschaftliche, wissenschaftliche und touristische Kontakte, durch die Medien, die Arbeit gesellschaftlicher Menschenrechtsorganisationen usw. Die *Zeit* ist hier ein mächtiger Faktor. Menschenrechtspolitik der Regierungen sollte daneben grundsätzlich auf eine dosierte diplomatische Schützenhilfe begrenzt sein und sich, abgesehen von der diskreten, humanitären Lösung konkreter Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen, auf die (völker-)rechtliche Argumentation — *pacta sunt servanda!* — beschränken.

## Entwicklungspolitik und Menschenrechte

Von derselben Stelle aus, an der einst Churchill den Begriff des „Eisernen Vorhangs“ prägte, hat William J. Casey, der Direktor des amerikanischen Geheimdienstes CIA, am 29. Oktober 1983 eine „realistische Gegenstrategie“ zur sowjetischen Herausforderung empfohlen. Im Westminster College von Fulton/Missouri forderte Casey mehr amerikanische Aufmerksamkeit für „unsere Freunde und Neutrale“ in der Welt, bevor sie durch Putsche, Aufstände oder Instabilität von sich reden machen. Taktvoll und nicht öffentlich sei nahezulegen, „daß unsere Freunde bestimmte Verhaltensregeln hinsichtlich grundlegender Menschenrechte beachten“ und Themen wie Landreform, Korruption und dergleichen aufgriffen. Hinzukommen müsse Hilfe an „unsere Freunde, sich selbst zu verteidigen“, einschließlich einer Schulung für Aufstandsbekämpfung, und eine Änderung amerikanischer Gesetze, damit Waffen zur Selbstverteidigung künftig schneller geliefert werden könnten. Schließlich sei „unser größter Aktivposten in der Dritten Welt, die Privatwirtschaft“, zu mobilisieren. Doch die letzte Waffe könne man rund um die Welt einsetzen: „Wir müssen die Infrastruktur der Demokratie fördern, das System einer freien Presse, Gewerkschaften, politische Parteien, Universitäten, womit Völker ihre eigenen Wege wählen können ...“

Dieses Konzept dürfte den Plänen der amerikanischen Regierung entsprechen, nach dem Vorbild deutscher parteinaher Stiftungen eine Stiftung „Projekt Demokratie“ mit den vier Säulen Republikanische Partei, Demokratische Partei, AFL-CIO-Gewerkschaften und Privatwirtschaft zu gründen, die in aller Welt tätig werden soll<sup>1)</sup>.

Daß freilich der CIA-Direktor Menschenrechte und Privatwirtschaft so eng miteinander verknüpft und in den Zusammenhang ei-

ner antisowjetischen Strategie rückt, dürfte ein schwerer Rückschlag für alle Bemühungen werden, im Rahmen der Vereinten Nationen den Menschenrechtsschutz vertraglich auszubauen. Denn der „Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ sowie der „Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“, beide vom 19. Dezember 1966, sind bereits durch die Bundesrepublik Deutschland wie auch durch die DDR 1973 und im selben Jahr ebenfalls durch die UdSSR ratifiziert worden — insgesamt von jetzt 76 bzw. 79 Staaten.

Die Vereinigten Staaten von Amerika haben die beiden Menschenrechtspakte bisher ebensowenig ratifiziert wie die „Konvention zur Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung“ (117 Staaten) oder die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermord-Verbrechens (92 Staaten). Auf Vorhaltungen, alle diese für die Menschenrechte zentralen Konventionen seien von der UdSSR, nicht aber von den USA ratifiziert worden, pflegen amerikanische Diplomaten zu antworten: „Die Verwirklichung von Rechten ist viel wichtiger als das verbale Bekenntnis zu Rechten.“<sup>2)</sup> Eine Ad-hoc-Gruppe zur Politik der USA gegenüber den Vereinten Nationen, der u. a. die drei ehemaligen US-Außenminister Edmund S. Muskie, Dean Rusk und Cyrus Vance angehörten, nennt die Nichtratifizierung der genannten Konventionen durch die USA „unentschuldigbar“<sup>3)</sup>.

Die Einstellung von Entwicklungsländern zur Privatwirtschaft wird in der Tat heute mehr denn je zu einem Kriterium für die Bereitschaft führender westlicher Industriestaaten gemacht, sich entwicklungspolitisch zu engagieren. Ein typischer Widerspruch zwischen Rhetorik und praktischer Politik fand sich z. B. in den „Entwicklungspolitischen Grundli-

<sup>1)</sup> So zuletzt der US-Diplomat Carl Gershman im 3. Ausschuß der UN-Generalversammlung am 10. 10. 1983, in: Presse Release USUN 96-(83).

<sup>2)</sup> The United States and the United Nations ... A Policy for today, New York 1981, S. 13. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hat am 26. 1. 1983 mit ihrer Empfehlung 962 (1983) alle Länder, die dies noch nicht getan haben, ermutigt, die internationalen Menschenrechtspakte zu ratifizieren, anzuwenden und sich dem entsprechenden Kontrollmechanismus zu unterwerfen.

<sup>3)</sup> Der US-Senat hat der Finanzierung des Stiftungsplans mit 31,3 Millionen Dollar zugestimmt, das Repräsentantenhaus hat jedoch mit 234:103 Stimmen am 31. 10. 1983 abgelehnt. Hauptkritiker waren der republikanische Abgeordnete Hank Brown und der demokratische Abgeordnete George W. Crockett. Letzterer erklärte: „Wir können einen solchen abscheulichen Gebrauch von Steuergeldern einfach nicht billigen.“ In: The Washington Post vom 1. 11. 1983.

nien" der sozialliberalen Bundesregierung von Juli 1980.

Dort hieß es unter Position 14: „Jedes Land muß seine innere Ordnung in eigener Verantwortung bestimmen. Die Bundesrepublik Deutschland drängt den Partnerländern politische, gesellschafts- oder wirtschaftspolitische Vorstellungen nicht auf. Sie unterstützt Regierungen, die sich die Verwirklichung des sozialen Fortschritts und der sozialen Gerechtigkeit sowie die Wahrung der Menschenrechte zum Ziel gesetzt haben.“ Doch unter Position 45 wurde den Partnern zu verstehen gegeben, was ihre „Aufgabe“ sei: „Es ist Aufgabe der Entwicklungsländer, die Rahmenbedingungen in ihrem Lande für die privatwirtschaftliche Tätigkeit ausländischer Unternehmen festzulegen.“ Sie werden sodann ermahnt, „die Grundsätze ihrer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialpolitik so eindeutig (zu) formulieren, daß die ausländischen Unternehmen die für ihre Investitionsentscheidungen notwendige Grundlage haben“<sup>4)</sup>.

In denselben „Grundlinien“ hat die damalige Bundesregierung es „begrüßt“, daß die Vereinten Nationen mit dem in den letzten Jahren proklamierten Menschenrecht auf Entwicklung die Bedeutung der Menschenrechte für alle Entwicklungsbemühungen unterstrichen haben, und sie „achtet“ bei Entscheidungen über entwicklungspolitische Zusammenarbeit „auch“ auf die Verwirklichung der Menschenrechte in den Entwicklungsländern. Wohlweislich erwähnte die Bundesregierung dabei aber nicht, daß in den Tagesordnungen der UN-Menschenrechtskommission in Genf Studien über ein „Menschenrecht auf Entwicklung“ sogleich mit dem Thema verbunden werden, welchen Bezug es zur „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ habe, jener konzeptionellen und mit UN-Mehrheiten abgestimmten Forderungen, bei denen westliche Delegierte in Sitzungen das Weite zu suchen pflegen, sobald sie aufgerufen werden.

Dennoch äußerte sich die Bundesregierung positiv: „Zu den wichtigsten rechtschöpfenden Aufgaben der Vereinten Nationen gehört die Formulierung des Rechts auf Entwicklung. Wir unterstützen die laufenden Arbeiten der Menschenrechtskommission auf diesem Gebiet.“<sup>5)</sup>

<sup>4)</sup> BMZ: Juli 1980. Die entwicklungspolitischen Grundlinien der Bundesregierung unter Berücksichtigung der Empfehlungen der „Unabhängigen Kommission für Internationale Entwicklungsfragen“.

<sup>5)</sup> Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher am 29. 9. 1983 vor der 38. Generalversammlung der

Die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen befaßt sich gegenwärtig u. a. mit dem „Recht auf angemessene Nahrung als einem Menschenrecht“, mit der Aktualisierung einer Liste von Banken, transnationalen Unternehmen und anderen Organisationen, die dem rassistischen Regime Südafrikas helfen, ruft UNPD (Entwicklungsprogramm der UN), ILO (Internationale Arbeitsorganisation der UN), FAO (UN-Ernährungsprogramm) und UNESCO (UN-Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur) dazu auf, in ihre technischen Hilfsprogramme den Kampf gegen die Sklaverei mit aufzunehmen, verlangt ein Seminar darüber, wie in allen Teilen der Welt die Ausbeutung von Kinderarbeit beendet werden kann.

Im Juli 1983 hat der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen der UN-Generalversammlung den Wortlaut einer „Erklärung für eine Neue Internationale menschliche Ordnung: Moralische Aspekte der Entwicklung“ übermittelt. Die „Arbeitsgruppe über das Recht auf Entwicklung“, die aus Regierungsexperten besteht, hielt vom 31. Oktober bis 11. November 1983 in Genf ihre 7. Sitzung ab. Ihr gehörten Vertreter von 15 Regierungen an: Algerien, Kuba, Äthiopien, Frankreich, Indien, Irak, Niederlande, Panama, Peru, Polen, Senegal, Syrien, UdSSR, USA und Jugoslawien. Ihre Aufgabe lautet in typischer Kommissionssprache: „Fortsetzung der Prüfung von Umfang und Inhalt des Rechtes auf Entwicklung und der effektivsten Methoden, um die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu sichern, die in unterschiedlichen internationalen Instrumenten enthalten sind, mit besonderer Aufmerksamkeit für die Widerstände, denen sich Entwicklungsländer bei ihren Anstrengungen gegenübersehen, den Genuß der Menschenrechte zu gewährleisten, und Ausarbeitung eines Deklarationsentwurfs über das Recht auf Entwicklung im Einklang mit Resolution 1983/15 der Menschenrechtskommission und Entscheidung 1983/139 des Wirtschafts- und Sozialrats.“<sup>6)</sup>

Der heutige Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Volkmar Köhler, hat 1978 einen breiteren Konsens „über den Begriff der Entwicklung und das, was ihr in Wahrheit

Vereinten Nationen. In: Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn (1983) 101, S. 933.

<sup>6)</sup> UN-Press Release, DPI Genf, HR/2487 vom 31. 10. 1983.



dient", angemahnt. Es gehe um mehr als Kapitaltransfer und wirtschaftliches Wachstum: „Entwicklungspolitik ist... nicht denkbar, ohne daß sie sich eine verbesserte Verwirklichung der Menschenrechte als Orientierungspunkt wählt und ohne daß sie eine demokratiepolitische Komponente enthält. Wirtschaftliches Wachstum verdient erst dann den Namen ‚Entwicklung‘, wenn es zu mehr sozialer Gerechtigkeit, zu mehr demokratischer Freiheit und zu mehr Selbstbestimmung in den Ländern der Dritten Welt führt... Wenn Entwicklung ein Zunehmen an Selbstbestimmung, Menschenrechten und sozialer Gerechtigkeit bedeutet, dann ist der Gedanke der Entwicklung unvereinbar mit der Ausbreitung kommunistischer Hegemonialstrukturen in der Dritten Welt. Gerade ihnen gegenüber gewinnt Entwicklungspolitik den Charakter einer emanzipatorischen Politik.“<sup>7)</sup>

Bundeskanzler Kohl hat in seiner ersten Regierungserklärung vom 13. Oktober 1982 die Bedeutung der Privatwirtschaft für die Bonner Entwicklungspolitik unterstrichen: „Die Dynamik des privaten Sektors muß die öffentliche Entwicklungshilfe ergänzen.“ Zu den Menschenrechten sagte er: „Wir lehnen Gewalt, Intervention und Einmischung ab. Wir treten ein für die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte überall in der Welt.“<sup>8)</sup> Die zweite Regierungserklärung Kohls vom 4. Mai 1983 nannte die Vereinten Nationen das „zentrale Forum“ für weltweite Verständigung und Verhandlungen: „Wir werden uns für eine Stärkung ihrer Friedensinstrumente, für die weltweite Verwirklichung der Menschenrechte und das Selbstbestimmungsrechts einsetzen. Dabei ist es selbstverständlich, daß wir uns vor allem auch für die deutschen Interessen einsetzen, die sich aus der Teilung unseres Volkes ergeben.“<sup>9)</sup>

Südafrika, jenen „Lackmustest“ der UN-Mehrheit für Entwicklung und Menschenrechte, erwähnte Kohl nur im Zusammenhang mit dem Begriff „Interessenausgleich“: „Im südlichen Afrika unterstützt die Bundesregierung einen gerechten Interessenausgleich. Sie tritt für die Überwindung der Apartheid und das friedliche Zusammenleben aller Südafrikaner

ein.“<sup>10)</sup> Doch vor den Vereinten Nationen wurde die Bundesregierung deutlicher: „In der Republik Südafrika muß endlich die menschenrechtsfeindliche Politik der Apartheid beendet werden.“<sup>11)</sup>

Von den USA unterscheidet sich die Bundesrepublik deutlich im Hinblick auf die Verbindung der Entwicklungsaufgabe mit den Menschenrechten. Außenminister Genscher: „Noch immer müssen viele Millionen Menschen vor allem in der Dritten Welt in menschenunwürdiger Armut leben. Diese Bilder der Gewalt, des Unrechts und des Elends zeigen die Herausforderung, sie zeigen, wie viel noch geschehen muß, um die Menschenrechte zu verwirklichen. Der internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte dürfen nicht Deklarationen bleiben, sie müssen Wirklichkeit werden.“<sup>12)</sup>

Die erwähnten „Grundlinien“ der sozialliberalen Bundesregierung sind inzwischen obsolet geworden. Die neue CDU/CSU-FDP-Koalition hat sich im „Fünften Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung“ festgelegt; sie „achtet das Recht der freien Entscheidung der Entwicklungsländer über ihre politische, wirtschaftliche und soziale Ordnung. Allerdings ist nach Auffassung der Bundesregierung die Achtung der Menschenrechte eine unerläßliche Grundlage für ökonomischen und sozialen Fortschritt. Die Bundesregierung berücksichtigt daher bei Entscheidungen über entwicklungspolitische Zusammenarbeit auch die Verwirklichung der Menschenrechte in den Entwicklungsländern. Regierungen, deren Herrschaft durch Willkür, Einschüchterung und physische Bedrohung der Bevölkerung oder bestimmter Gruppen in ihr charakterisiert ist, erschweren damit die entwicklungspolitische Zusammenarbeit oder machen sie unmöglich.“<sup>13)</sup>

Der Bundestagsabgeordnete Heinz Günther Hüsche (CDU) hat die fortbestehende Verletzung der Menschenrechte in der Welt eine „unselige Geißel der modernen Zeit“ genannt, insbesondere in den Entwicklungsländern: „Es darf und es wird nach unserer Auffassung keinen politischen oder rechtlichen Anspruch eines Landes auf Souveränität geben, um damit dessen Verletzung der Menschenrechte

<sup>7)</sup> V. Köhler, Entwicklungspolitik heute — Wohin die Reise geht. Verwirklichung der Menschenrechte als Orientierungspunkt für Entwicklungspolitik, in: Auslandskurier, 19 (1978) 7, S. 20.

<sup>8)</sup> Bulletin, a. a. O., (1983) 93, S. 862.

<sup>9)</sup> Bulletin, a. a. O., (1983) 43, S. 411.

<sup>10)</sup> Ebd., S. 410.

<sup>11)</sup> Ebd., S. 932.

<sup>12)</sup> Ebd., S. 932.

<sup>13)</sup> Bundestagsdrucksache, 9/2411, S. 7.

zu rechtfertigen oder gar der Kritik zu entziehen." Die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland solle, so Hüscher, „mehr als bisher“ dazu beitragen, Menschenrechte zu verwirklichen: „Elmar Pieroth und Volkmar Köhler haben ... gesagt: Jeder Arme ist unser Freund ... Ich möchte heute hinzufügen: Unser Freund ist auch jeder, der gefoltert, eingeschüchtert, physisch und psychisch bedroht wird; wir stehen an seiner Seite.“<sup>14</sup> Man erinnert sich an die Forderung des CSU-Bundestagsabgeordneten Hans Roser im November 1975: nur solche Staaten sollten Entwicklungshilfe erhalten, die die Menschenrechte achten<sup>15</sup>).

Verbindlich für die Entwicklungspolitik der Bundesregierung dürfte nach wie vor die von allen (damals) drei Bundestagsfraktionen erarbeitete gemeinsame Entschließung des Bundestags vom 5. März 1982 im ersten ihrer 14 Punkte sein: „Bei der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland sollte die Verwirklichung der Menschenrechte ein wesentliches Ziel der Politik der Bundesregierung sein. Die Bundesregierung sollte daher bei Entscheidungen über entwicklungspolitische Zusammenarbeit auch auf die Verwirklichung der Menschenrechte sowie auf die Verwirklichung des sozialen Fortschritts und der sozialen Gerechtigkeit insbesondere durch die Einhaltung sozialer Mindestnormen und Gewährung gewerkschaftlicher Freiheiten in den Entwicklungsländern achten. Bei der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sollten jene Länder bevorzugt unterstützt werden, die sich um den Aufbau demokratischer Strukturen bemühen.“ Weiter heißt es u. a., Selbsthilfegruppen der armen Bevölkerung seien besonders zu berücksichtigen; in Bereichen, in denen Frauen wichtige Träger der Entwicklung sind, solle auf ihre Beteiligung besonderer Wert gelegt werden. „Bei der Erfolgsbeurteilung von Projekten sollten nicht nur meßbare wirtschaftliche Daten, sondern verstärkt auch immaterielle Gesichtspunkte wie die Stärkung des Selbstvertrauens, Solidarität, Partizipation und kulturelle Identität berücksichtigt werden. Die Bundesregierung sollte in den Verhandlungen mit den Regierungen der Partnerländer vermehrt auf eine Beteiligung der Bevölkerung an den Entwicklungsvorhaben

drängen. Sie sollte sich in diesem Zusammenhang auch der Möglichkeiten der deutschen Nichtregierungsorganisationen bedienen.“<sup>16</sup>)

Der Bundestagsabgeordnete Hüscher räumte ein, daß westliche Demokratien nicht selten Menschenrechtsverletzungen stillschweigend dulden, weil für sie die wirtschaftlichen Interessen maßgeblich seien: „Die deutsche Entwicklungspolitik kennt kaum Beiträge zur Förderung der für die Sicherung der Menschenrechte unverzichtbaren inhaltlichen und organisatorischen rechtlichen Rahmenbedingungen.“ Realistischerweise versucht er, aus dem großen Katalog der Menschenrechte zunächst das absolut Unverzichtbare unter allen politischen Gegebenheiten herauszufinden und zu definieren: „Freie Entfaltung der Persönlichkeit und persönliche Freiheit, Glaubens- und Gewissensfreiheit, Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz, Anrufungsrecht an die Gerichte, Gewährung des gesetzlichen Richters und die Einräumung des rechtlichen Gehörs.“<sup>17</sup>)

Nichtregierungsorganisationen — das sind im Entwicklungsbereich vor allem die beiden großen Kirchen. In ihrem gemeinsamen Memorandum „Soziale Gerechtigkeit und internationale Wirtschaftsordnung“ anlässlich UNCTAD IV in Nairobi Mai 1976, dessen strukturkritische Analyse inzwischen völlig aus der Mode öffentlicher Diskussion geraten ist, sehen sie das Hauptproblem der Entwicklungspolitik in der Befriedigung elementarer Grundbedürfnisse der Menschen in der Dritten Welt. Sie erklären: „Die Menschenrechte, und zwar sowohl die individuellen Schutz- und Entfaltungsrechte als auch die sozialen Beteiligungsrechte, müssen gewahrt werden.“<sup>18</sup>)

Die vom Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland 1973 herausgegebene Denkschrift „Der Entwicklungsdienst der Kirche — ein Beitrag für Frieden und Gerechtigkeit in der Welt“ beruft sich auf eine ebenso bahnbrechende wie längst vergessene Feststellung der EKD-Synode 1973 in Bremen: „Da der Entwicklungsbegriff Befreiung von rassistischer und sozialer Diskriminierung einschließt, ... (werden die Christen) ... aufgerufen, angesichts der Entwicklungs- und Rassenprobleme

<sup>14</sup>) Deutscher Bundestag, 9. WP, 89. Sitzung, 5. 3. 1982.

<sup>15</sup>) S. C. Stern, Strategien für die Menschenrechte (Kapitel „Einflußnahmen durch Entwicklungshilfe“), Köln 1980, S. 100.

<sup>16</sup>) Bundestagsdrucksache, 9/1344, S. 2 f.

<sup>17</sup>) H. G. Hüscher, MS. eines Vortrags vor der Konrad-Adenauer-Stiftung, Eichholz, 18. 11. 1982.

<sup>18</sup>) BMZ (Hrsg.), Entwicklungspolitik. Materialien Nr. 61, Bonn, Dezember 1978, S. 70 f.

der heutigen Welt aktiv zur Ausweitung der Konkretisierung der Menschenrechte beizutragen ...". Was der Deutsche Bundestag 1982 einstimmig als Partizipation, Beteiligung der armen Bevölkerung forderte, sieht diese Denkschrift schon 1973 viel radikaler: „Die Christen werden zum Anwalt für Gerechtigkeit in der Welt. Sie warten nicht, bis die sozialen Probleme im eigenen Volk gelöst sind, ehe sie sich den sozialen Nöten der anderen Völker zuwenden. Sie setzen sich für eine Änderung der Besitzverhältnisse ein, wo diese eine volle Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen an der Entwicklung verhindern. Sie wenden sich mit Entschiedenheit gegen Herrschaftsverhältnisse, unter denen Menschen verfolgt oder diskriminiert werden. Sie wehren sich gegen das Profitstreben als einzigem Motor der wirtschaftlichen Entwicklung und verhelfen solchen Maßnahmen zur Geltung, die den Ausgleich zwischen den reichen und armen Völkern erleichtern. Die Christen arbeiten dabei mit allen Menschen, unbeschadet ihrer religiösen, politischen oder weltanschaulichen Überzeugungen zusammen, die gleiche Ziele verfolgen. Die Kirche ist dabei in dem Maße glaubwürdig, in dem ihre eigene Praxis dem entspricht, was sie von anderen erwartet.“<sup>19)</sup>

Die Entwicklungsarbeit der Kirchen, die zumindest auf evangelischer Seite an diesen Grundsätzen ausgerichtet ist, wird seit langem von den politischen Parteien und der Bundesregierung in den höchsten Tönen gelobt. Auch ein Beitrag der Kammer der EKD für öffentliche Verantwortung vom 26. September 1975 „Die Menschenrechte im Ökumenischen Gespräch“ ist für Überraschungen gut, enthält er doch z. B. folgende Sätze: „Menschenrechte werden ... auch dann verletzt, wenn die Lebensbedingungen und der Wohlstand von Menschen innerhalb eines Landes einseitig auf Kosten von Menschen in anderen Ländern gefördert werden.“<sup>20)</sup>

Die 6. Vollversammlung des Ökumenischen Rates der Kirchen in Vancouver 1983 hat einen weiteren Grund für Menschenrechtsverletzungen erkannt: „Das Zusammentreffen des Ost-West- und des Nord-Süd-Konfliktes führt für unzählige Menschen zu massiver Ungerechtigkeit, systematischer Verletzung der Menschenrechte, Unterdrückung, Hei-

matlosigkeit, Hunger und Tod. Millionen Menschen sind als Flüchtlinge oder Exulanten vertrieben und staatenlos gemacht worden ... Wahre Sicherheit für die Bevölkerung erfordert die Respektierung der Menschenrechte einschließlich des Rechts auf Selbstbestimmung sowie soziale und wirtschaftliche Gerechtigkeit für alle Menschen innerhalb eines jeden Staates und politische Rahmenbedingungen, die diese Gerechtigkeit gewährleisten.“<sup>21)</sup>

Aus Vancouver kamen auch Bedenken gegen ein positives Verständnis des Begriffs „Entwicklung“: „Für die meisten Leute, besonders in der Dritten Welt, signalisiert der Begriff ‚Entwicklung‘ einen Zusammenhang, demzufolge Wachstum auf Schulden gründet, die im Ausland gemacht werden, die natürlich zurückgezahlt werden müssen und daß die sozialen Folgen dieser Schulden zu Lasten der meisten armen Menschen in der Gesellschaft gehen ... Für den Ökumenischen Rat der Kirchen geht es zunehmend mehr um die Frage der sozialen Gerechtigkeit, um Eigenständigkeit (self reliance), um Beteiligung der Basis (people's participation), um Befreiung, um Solidarität, — das sind Kriterien, die ich nennen möchte für ‚Entwicklung der Menschen‘. Aber das sind auch alles Dinge, die in internationalen Kreisen und in Regierungskreisen nicht als ‚Entwicklung‘ verstanden werden. Und damit hängt es zusammen, daß die Leute das Interesse an ‚Entwicklung‘ verloren haben.“<sup>22)</sup>

Den Regierungen vieler Entwicklungsländer ist das uns publizistisch so selbstverständlich gewordene „Grundbedürfniskonzept“ nach wie vor suspekt: Die Regierungspartner sehen darin eine Ablenkung von der Neuen Weltwirtschaftsordnung durch die Industriestaaten, die sich gegen eine Umverteilung und Machtverschiebung zwischen Staaten wehren und statt dessen die innenpolitische Macht der Privilegierten durch Orientierung auf die Grundbedürfnisse der Ärmsten mit Forderungen nach Struktur- und Bodenreform oder Partizipation unterminieren<sup>23)</sup>.

Dabei war den Verfassern der immer noch sehr bemerkenswerten Erklärung von Coco-

<sup>19)</sup> Die Denkschriften der Ev. Kirche in Deutschland, Bd. 1/1: Frieden, Versöhnung und Menschenrechte, Gütersloh 1978, S. 175.

<sup>20)</sup> Ebd., Band 1/2, 1981<sup>2</sup>, S. 96.

<sup>21)</sup> 6. Vollversammlung des Ökumenischen Rates der Kirchen. Erklärung zu Frieden und Gerechtigkeit, in: der überblick, 19 (1983) 3, S. 3 f.

<sup>22)</sup> Ökonomie ist mehr als Wachstum. Gespräch von Eberhard le Coutre mit Julio de Santa Ana, in: der überblick, 19 (1983) 3, S. 31.

<sup>23)</sup> S. A. Brück, Neue Strategien und Prioritäten in der Entwicklungspolitik, in: Bulletin, a. a. O., (1979) 118, S. 1095 f.

yoc (Mexiko) schon 1974 klar, daß es noch andere Bedürfnisse, Ziele und Werte als die Befriedigung von Grundbedürfnissen gibt: „Entwicklung heißt auch Freiheit der Meinung und deren freien Weitergabe, auch das Recht, Ideen und Anregungen zu geben und zu erhalten. Es besteht ein tiefes soziales Bedürfnis, an der Gestaltung der Grundlagen seiner eigenen Existenz mitzuwirken und einen Beitrag zur Gestaltung der Zukunft der Welt zu leisten. Vor allem aber heißt Entwicklung auch Recht auf Arbeit, womit wir nicht nur meinen, einen Broterwerb zu haben, sondern Selbstverwirklichung in der Arbeit zu finden, das Recht, nicht veräußert zu werden durch Produktionsprozesse, die Menschen nur als Werkzeug benutzen.“<sup>24)</sup>

Zu Recht hat Alois Mertes gesagt, Menschenwürde und Menschenrecht seien Fundament der europäischen Kultur<sup>25)</sup>. Die Geschichte der Menschenrechte von den Sophisten bis zur UNO-Konvention ließe sich — die Auswanderung von Europäern in die Vereinigten Staaten noch eingeschlossen — als rein europäische Geschichte erzählen — 1776 Verfassung von Virginia, 1776 amerikanische Unabhängigkeitserklärung, 1791 Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte in der französischen Nationalversammlung, 1948 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen, 1950 Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 1961 Europäische Sozialcharta<sup>26)</sup>.

Volkmar Köhler hat darauf hingewiesen, daß die Kolonialmächte die während der französischen Revolution proklamierten Menschenrechte in ihren Kolonien niemals anwenden wollten, sondern Sklaven noch zu einer Zeit hielten, als in Europa die Parole „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“ galt. Noch vor drei Jahrzehnten waren europäische Staaten nicht bereit, den Einwohnern ihrer Kolonien die gleichen Rechte zuzugestehen, die die Bürger Europas für sich als selbstverständlich erachteten. „Ist es da verwunderlich, wenn manche Entwicklungsstaaten heute der Menschen-

rechtsinterpretation der Industriestaaten mitunter mißtrauisch gegenüberstehen?“<sup>27)</sup>

Bei Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948 hatte die UNO 56 Mitglieder (darunter 34 Entwicklungsländer, von diesen waren allein 19 lateinamerikanische unter damals starken US-amerikanischem Einfluß wie Kuba, Nicaragua, Guatemala, Honduras). Erst an den beiden Menschenrechtspakten von 1966 konnten viele politisch gerade erst unabhängig gewordene UN-Mitglieder mitarbeiten (Ende 1966 waren es 122, heute umfaßt die UNO 158 Mitgliedstaaten).

Die Menschenrechtspolitik des amerikanischen Präsidenten Carter kann hier nicht erörtert werden — sie war eher auf die Sowjetunion und den Ostblock gerichtet, wirkte sich aber z. T. auch in Afrika und besonders in Lateinamerika aus, etwa in Nicaragua, nicht aber in Iran<sup>28)</sup>. Sie wurde von Ronald Reagan verworfen, der im Gegensatz zur Realität alle sechs Monate dem Kongreß über die „Verbesserung“ der Menschenrechtslage in El Salvador berichtet. Der katholische Erzbischof James A. Hickey von Washington hat erst kürzlich kritisiert, daß „die selektive Anwendung von Menschenrechtskriterien, die von unserer ideologischen Vorliebe abhängt, unsere Glaubwürdigkeit im In- und Ausland untergräbt“<sup>29)</sup>.

Seit 1978 mit den Verhandlungen über den II. Lomé-Vertrag zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den AKP-Staaten (46 Staaten aus dem afrikanischen, karibischen und pazifischen Raum) begonnen wurde und Versuche mit Menschenrechtssanktionen schon 1976 gegen Idi Amins Uganda erfolglos geblieben waren, stoßen Bemühungen auf Widerstand, eine Menschenrechtsklausel in den Lomé-Verträgen zu verankern. Nicht die weitergehenden Rechte wie das Recht auf Eigentum oder die Meinungsfreiheit, sondern allein das Grundrecht des Menschen auf die Achtung seiner Person waren gemeint, als das da-

<sup>24)</sup> BMZ (Hrsg.), Entwicklungspolitik. Materialien Nr. 49, Bonn, Juni 1975, S. 4.

<sup>25)</sup> Menschenrechte in der Welt. Erklärung von Staatsminister Mertes vor dem Europäischen Parlament in Straßburg, in: Bulletin, a. a. O., (1983) 52, S. 491.

<sup>26)</sup> So J. Rüsen, Bochum, Universalismus und kulturelle Identität — Menschenrechtsidee und historischer Partikularismus. Vortragsmitschrift von einer Tagung „Wie weit tragen die Menschenrechte?“ in der Ev. Akademie Loccum, 7.—9. 5. 1982.

<sup>27)</sup> V. Köhler (Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit), Vortragsmanuskript „Menschenrechte — freiheitliche Ordnungspolitik — Friedenssicherung“ bei der Konrad-Adenauer-Stiftung, Eichholz, 17. 11. 1982, S. 5.

<sup>28)</sup> S. C. Stern, a. a. O. (Anm. 15); vgl. A. Tonelson, Human Rights: The Bias we need, in: Foreign Policy, (1982—83) 49, S. 52 ff.; J. J. Kirkpatrick, Dictatorships and Double Standards. Commentary, Nov. 1977.

<sup>29)</sup> Artikel: Archbishop Hickey Criticizes U.S. Central America Policy, in: The Washington Post vom 29. 10. 1983.

malige Kommissionsmitglied Claude Cheysson „einen wahren Feldzug für die Verbreitung und Durchsetzung dieser Idee“ anführte, unterstützt vor allem von Großbritannien und den Niederlanden. Nicht unmittelbare Sanktionen sollten die Antwort auf Menschenrechtsverletzungen sein. Entwicklungsleistungen an Regierungen sollten ausgesetzt werden können, nicht aber solche für die Bevölkerung.

Die AKP-Staaten sahen in diesem Vorhaben der EG eine Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten. Sie weigerten sich, in internationale Handelsverträge Instrumente zur Durchsetzung moralischer und ethischer Grundwerte einzubringen. Sie beklagten Bevormundung und Besserwisserei der Europäer und drehten den Spieß zu deren größter Überraschung schließlich um: In Europa würden Menschenrechte der Gastarbeiter verletzt, es gebe auch dort rassistische Vorurteile und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem rassistischen Südafrika<sup>30</sup>).

Die AKP-Staaten wehrten sich gegen den Vorwurf, die Menschenrechte seien ihnen nicht wichtig, mit dem Argument, ihre Staatengruppe sei ebenso wie die EG-Gruppe der Charta der Vereinten Nationen beigetreten und die darin niedergelegten Prinzipien zur Beachtung der Menschenrechte hätten in der Monrovia-Resolution der OAU (Organisation für Afrikanische Einheit) und der Lusaka-Erklärung der Commonwealth-Länder ihren Niederschlag gefunden. Anlässlich der Unterzeichnung von Lomé II haben die Präsidenten beider Seiten Erklärungen über die Unverletzlichkeit der Menschenrechte abgegeben<sup>31</sup>.

Auch bei den laufenden Verhandlungen über Lomé II wird weiter um die Einbeziehung von Menschenrechten in das Vertragswerk gestritten. Der Vizepräsident der Beratenden Versammlung, Cyprien Mbonimba, sagte, daß sich für Menschen, die hungern, die Frage der Menschenrechte anders stelle als für Europäer. Deshalb könne man die Menschenrechtsfrage nicht absolut und deshalb auch nicht als „europäischen Exportartikel“ ansehen. Andrew Pearce, europäischer Vizepräsi-

dent der Versammlung, hielt dagegen, man könne nicht mit zweierlei Maß messen, denn beispielsweise Folter sei überall abzulehnen<sup>32</sup>). Im Hintergrund steht jedoch entwicklungspolitisch der Argwohn, neue Ideen zur ländlichen Entwicklung, Ernährungsstrategien und „Politik-Dialog“ mit den AKP-Regierungen über ihre Innenpolitik seien Ausdruck des Wunsches der EG, daß das neue Abkommen sich eher auf Hilfe-Politik konzentrieren solle als auf die Struktur der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EG und den AKP-Staaten<sup>33</sup>).

S. Kanu zum Beispiel, Botschafter Sierra Leones in Brüssel, nennt kulturelle und soziale Unterschiede in der Einstellung von Europäern und Afrikanern, wenn es um die grundlegenden Voraussetzungen für die Organisation der Gesellschaft gehe: So werde man in seinem Land nicht so außergewöhnliche Umstände wie andernorts machen, um einen Mörder vor Gericht zu verteidigen. „Wenn ein Mörder bei uns denselben Rechtsschutz erhalte wie in Europa, dann wäre dies abstoßend für unser Rechtsgefühl.“ Wenn ein halbes Dutzend Studenten den Präsidentenpalast mit Steinen bewerfe, dann sei dies — vielleicht verglichen mit Nordirland — ein unbedeutendes Ereignis, „aber die Investoren... werden dadurch abgeschreckt“. Also brauche man Schutzhaft, die einst von Europäern eingeführt wurde, von der es nach ihrem Abzug aber plötzlich heiße, sie sei nicht länger akzeptabel. Stabilität sei von ausschlaggebender Bedeutung. „Andernfalls bekommen wir nicht einmal die wenigen Investitionen, die jetzt in unsere Länder fließen. Wir müssen daher auch anders gegen Leute vorgehen, die in unseren Ländern Instabilität erzeugen.“<sup>34</sup>)

Die in der Charta der Vereinten Nationen niedergeschriebenen Menschenrechte sind in die indische Verfassung einfach übernommen worden. Dies sei, so lassen sich gelegentlich kaum hörbare Stimmen in der Menschenrechtsdiskussion vernehmen, aber nicht schon deshalb mit der uneingeschränkten Akzeptanz der dahinterstehenden Normen

<sup>32</sup>) Süddeutsche Zeitung vom 26.9. 1983; Vorschläge der EG-Kommission zur Entwicklungspolitik, in: Europa-Archiv, 7 (1983), D 203 f.

<sup>33</sup>) A. Hill, Behind the screen of new ideas, an old message, in: The Guardian (London) vom 7. 10. 1983; V. Köhler, Neue Wege zum Durchbruch, in: Europäische Zeitung, (1983) 8/9.

<sup>34</sup>) D. Brauer, Interview mit Dr. S. Kanu, Sierra Leone. Mehr Respekt für die Eigenart des Anderen, in: E+Z, Entwicklung und Zusammenarbeit, (1978) 8, S. 8.

<sup>30</sup>) I. Kees, Menschenrechte durch Wirtschaftsabkommen?, in: epd-Entwicklungspolitik, (1980) 4; europa aktuell, (1979) 15; Wirtschaftsdienst, (1978), XI, S. 550; C. Cheysson, (1978) 14; Europe, The Third World and Human Rights, in: Dialogue, 19 (1978) (Fall), S. 2 u. 23.

<sup>31</sup>) S. die Erklärung von A. Mertes, a. a. O. (Anm. 25), S. 492.

und Werte seitens der immer noch zum großen Teil traditionell geprägten indischen Gesellschaft gleichzusetzen. Ob es denn nicht als höchster Verstoß gegen die Menschenrechte anzusehen sei, daß der kleine Teil der in den Industriegesellschaften lebenden Menschen den Löwenanteil der für die ganze Menschheit vorhandenen, begrenzten Ressourcen in Anspruch nehme? „Tatsächlich existiert heute doch ein Kastensystem auf Weltebene, und das ist die Einteilung der Welt in eine Erste, Zweite, Dritte und eine Vierte.“<sup>35)</sup>

Prodosh Aich hat auf einer Tagung in der Evangelischen Akademie Loccum eingehend begründet, warum im indischen Hinduismus und seiner Sinnggebung für das menschliche Leben die Frage nach kultureller Identität und Solidaritätsverständnis ebenso abwegig ist wie die Frage nach den Menschenrechten. Er nannte zudem ein Beispiel: Europäische Christen empfinden die Witwenverbrennung in Indien als Verletzung der Menschenrechte, insbesondere in jenen Fällen, wo dies gegen den ausdrücklichen Willen der Witwe geschieht. Indessen „würden sich die Verhinderer dieses Brauchs einer Menschenrechtsverletzung schuldig machen, weil sie eine Pflichterfüllung verhindern, die einen Abstieg im Kreislauf nach sich ziehen und damit die Erreichung des eigentlichen Sinns des Lebens unmöglich machen würde“<sup>36)</sup>. So lassen sich also im Namen der definierten, sogar in der indischen Verfassung verankerten Menschenrechte indische Menschenrechte verletzen.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 zählt bereits, z.T. mit den Worten der UN-Charta, das Recht auf Arbeit für jedermann und das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit ohne jede Diskriminierung auf. „Jedermann hat das Recht, zum Schutze seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und solchen beizutreten“ (müßte die Konsequenz für uns nicht lauten, daß keine Entwicklungshilfe und kein Exportkredit in Projekte fließen dürften, deren Kalkulationsgrundlage ist, es gebe garantiert keinen Ärger mit Gewerkschaften?). Da steht schon seit 1948: „Jedermann hat das Recht auf

einen für die Gesundheit und das Wohlergehen seiner Familie angemessenen Lebensstandard, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung, Wohnung, ärztlicher Versorgung und notwendiger sozialer Leistungen, sowie ferner das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Verwitwung, Alter oder von anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.“

Millionen, die ihr unverschuldetes Recht wahrnehmen, bestenfalls in Strohhütten zu nächtigen, haben von diesen wunderbaren Rechten noch nie etwas gehört und können sich unter ihnen auch nichts vorstellen.

Sie kehren im hier vor allem interessierenden „Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ vom 19. Dezember 1966 wieder, den z. B. Indien 1979 ratifiziert hat. Da wird etwa das „grundlegende Recht eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein“, anerkannt, das Recht auf Arbeit mit der Folge einer „Festlegung von Grundsätzen und Verfahren zur Erzielung einer stetigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung und einer produktiven Vollbeschäftigung unter Bedingungen, welche die politischen und wirtschaftlichen Grundfreiheiten des einzelnen schützen“ (Art. 6).

Die westlichen Industrieländer messen den bürgerlichen und politischen Rechten des anderen Menschenrechtspakts eine höhere Qualität zu als den wirtschaftlichen und sozialen, die wiederum von Sprechern der Dritten Welt in den Vordergrund gerückt, aber auch von den sozialistischen Staaten gelegentlich als von ihnen bereits vorbildlich verwirklicht hingestellt werden.

Die UN-Menschenrechtskommission hat 1977 und 1979 die Existenz eines „Rechts auf Entwicklung“ auch mit ihren westlichen Mitgliedern anerkannt, doch diese verstehen es als einen rein deklamatorischen Programmsatz, „aus dem nicht ein unmittelbar geltender Anspruch der Entwicklungsländer etwa auf Wiedergutmachung für koloniale Ausbeutung oder auf Entschädigung für ungleiche Wirtschaftsbeziehungen in der Nachkolonialzeit abgeleitet werden kann. Die praktische Relevanz dieses Streits liegt unter anderem darin, daß über eine Aufwertung des Rechts auf Entwicklung der Handlungsspielraum der Entwicklungsländer z. B. bei der Entschädigung von Auslandskapital im Falle seiner Enteignung erweitert und in diesem Sinne auch die Ausgestaltung bilateraler Investitionsschutz-

<sup>35)</sup> J. Punnampambil, Menschenrechte im Wandel. Menschenrecht und das Kastensystem Indiens, in: E+Z, Entwicklung und Zusammenarbeit, 7 (1983) (gemeint: 1983), S. 7.

<sup>36)</sup> P. Aich (Vortragsmanuskript), Kulturelle Identität und Menschenrechtsverständnis. Hinduismus, Loccum Tagung, a. a. O. (Anm. 26), S. 7.

abkommen beeinflusst werden könnte. Der Rechtsstandpunkt der Industrieländer entspricht insofern ihrer wirtschaftlichen Interessenlage gegenüber den Entwicklungsländern. Den Industrieländern ist wenig daran gelegen, die Forderung der Entwicklungsländer nach neuen Regelungen der Weltwirtschaftsbeziehungen zu einer Rechtsfrage aufzuwerten.<sup>37)</sup>

Während der Pakt über bürgerliche und politische Rechte dem Staat negative Pflichten auferlegt, z. B. keine Folter anzuwenden, niemanden in Sklaverei zu halten oder ohne gesetzliches Verfahren seiner Freiheit zu berauben, verlangt der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte positive Leistungen des Staates: Bildung, Gesundheitsdienste, ein Minimum an Lebensstandard und sogar Arbeit, also eher „Wohlfahrt“ als „Entwicklung“. Während die herkömmliche wirtschaftliche Entwicklung eher mit Produktion von Wohlstand zu tun hat, befaßt sich der wirtschaftlich-sozial-kulturelle Menschenrechtspakt eher mit Verbrauch und Verteilung<sup>38)</sup>. Die Menschenrechtspakte stammen von Autoren, die mit den Bedingungen der Industriestaaten in Ost und West vertraut sind — mit Arbeitslohn-Wirtschaften und staatlichen Wohlfahrtssystemen.

Die unentgeltliche Grundschulpflicht zum Beispiel, die einzuführen sich jeder Vertragsstaat verpflichtet, muß entwicklungspolitisch nicht unbedingt Vorrang haben — Priorität für Erwachsenenbildung kann in einem afrikanischen Land unter Umständen sinnvoller sein. In einem Land, dessen Bevölkerungsmehrheit aus Bauern oder Subsistenz-Landwirten besteht, kann eine Befolgung der im Pakt nahegelegten Gewerkschaftspolitik die Verschärfung des Gegensatzes von Stadt und Land bewirken. Wo von Verbesserung der Produktion und Verteilung von Nahrungsmitteln und Reform der Agrarsysteme für mehr Effizienz die Rede ist, kann Steigerung des Bruttosozialprodukts bei gleichzeitiger Verarmung der Landlosen die Folge sein — etwa im Zuge der „Grünen Revolution“.

Kein Geringerer als Jan Pronk hat, als er noch niederländischer Entwicklungsminister war,

<sup>37)</sup> L. Brock (Vortragsmanuskript), Vermutungen über die Zukunft der Menschenrechte. Loccumer Tagung, a. a. O. (Anm. 26), S. 6.

<sup>38)</sup> S. Williams, Human Rights, Economic Development and Aid to the Third World: an Analysis and Proposal for Action, in: ODI (Overseas Development Institute) Review. A journal of development policy, (1978) 1, S. 14 ff.

die diesem Menschenrechtspakt innewohnende Brisanz erkannt: „Wenn wir die Menschenrechte verwirklichen wollen, müssen wir national und international gerechte politische und wirtschaftliche Strukturen schaffen“, und dafür sei es notwendig, „wirtschaftliche Beziehungen zu reformieren, ein Bedürfnis, das sich in der Erklärung und dem von den Vereinten Nationen angenommenen Aktionsprogramm für eine Neue Internationale Wirtschaftsordnung und in der Charta der Wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten widerspiegelt“<sup>39)</sup>.

Eine Konferenz der Internationalen Juristen-Kommission in Den Haag kam 1981 zu dem Schluß, Juristen könnten nicht länger mehr auf den Hunger mit bloßen Diskussionen über ein „Recht“ auf Nahrung reagieren. Diese Konferenz „begann eine Wandlung von einem ethnozentrischen westlichen Modell der Herrschaft des Rechts in einem Anlauf zum Aufbau der Solidarität, die für menschliche Entwicklung notwendig ist“<sup>40)</sup>.

Die 1980 von den Vereinten Nationen beschlossene Internationale Entwicklungs-Strategie für die 3. Entwicklungsdekade bleibt hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte vage. Sie geht nicht über Standardfloskeln wie „der Entwicklungsprozeß muß menschliche Würde fördern“ hinaus — sie ist ja auch ohne Abstimmung im Konsensverfahren beschlossen worden. Zur Zeit wird Unterdrückung von Menschenrechten noch allgemein im Namen „gesunder“ Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik praktiziert, um quantitative „Pro-Kopf-Ziele“ und ein größeres Bruttosozialprodukt zu erreichen. Nach und nach gewinnen die Forderungen nach „kollektiven“ Rechten gegenüber den alteingeführten Individualrechten an Boden. Die beiden großen Stränge in der Arbeit der Vereinten Nationen, Entwicklung und Menschenrechte, sind noch kaum miteinander verbunden. Doch die Menschenrechte müssen in die Formulierung und Verwirklichung von Wirtschafts- und Sozialpolitiken integriert werden<sup>41)</sup>.

<sup>39)</sup> J. Pronk, Human Rights and Development Aid, in: Review of the International Commission of Jurists, (1977) 18.

<sup>40)</sup> D. Kennedy, Report on the Conference of the International Commission of Jurists on „Development and the Rule of Law“ held at The Hague, 27 April—1 May, 1981, in: Verfassung und Rechte in Übersee, Baden-Baden, 14 (1981) 3, S. 353 f.

<sup>41)</sup> S. Ph. Alston, Human Rights and the New International Development Strategy, in: Bulletin of Peace Proposals, 10 (1979) 3.

Im Europarat wurde die Ansicht geäußert, „daß die Entwicklungsziele in der Sicherung des Überlebens, der Befriedigung der Grundbedürfnisse und dem Schutz der Menschenrechte bestehen sollten“<sup>42)</sup>. Die Entwicklung des Denkens über Menschenrechte läßt sich in vier Stufen sehen: 1. Forderung nach Freiheiten von staatlichen Eingriffen gegen das Individuum; 2. Forderung nach Befriedigung von Grundbedürfnissen durch Einwirken des Staates; 3. Forderung nach allgemeiner politischer Partizipation an öffentlichen Angelegenheiten, indem Autorität auf echtem Willen des Volkes gegründet werden soll; 4. Forderung der Völker auf Selbstbestimmung einschließlich der Kontrolle über ihre eigenen Naturschätze<sup>43)</sup>.

Demnach wäre das Recht auf Entwicklung ein Recht für Völker, nicht für Regierungen. Eine demokratische Politik innerhalb jeden Staates hätte zu gewährleisten, daß keine Elite, welcher ideologischen Orientierung auch immer — kapitalistisch, sozialistisch, militärisch —, ihre Entwicklungskonzeption einer einfluß- und teilhabelosen Bevölkerung aufzwingen kann, aber auch keine „Gebernation“<sup>44)</sup>.

Im Ritual der von Regierungen beschickten Konferenzen wie UNCTAD VI in Belgrad mit der Arroganz der „Geber“ und der kollektiven Rhetorik der „Nehmer“, denen weder die Abstimmungsmaschine noch „realistische“ Bescheidenheit irgend etwas nützen, findet keine konstruktive Diskussion mehr statt, wohl aber in der christlichen Ökumene. Diese wird freilich von den reichen Kirchen in der Bundesrepublik nicht zur Kenntnis genommen. In dem Bericht des Sekretärs der „Kommission der Kirchen für Internationale Angelegenheiten“, Erich Weingärtner, heißt es, das ganze Gebiet der Beziehung zwischen Menschenrechten und politischem Wandel müsse untersucht werden. Dies schließe auch das sehr kontroverse Thema militärischer Intervention für humanitäre Zwecke ein — womit

wir wieder am Ausgangspunkt dieses Aufsatzes, bei den Vorstellungen des CIA-Direktors William J. Casey wären.

Die kirchliche Diskussion greift Umweltmißbrauch, Rüstungswettlauf und von neuer oder unkontrollierter Technologie erzeugte Probleme als Beispiele für tiefe Ursachen von Menschenrechtsverletzungen auf. „Die Rechte von Völkern und Minderheiten an ihrer Kultur und Sprache, die Fortdauer kolonialer Beherrschung, die zunehmende politische Nutzung von Religion oder religiöser Wiederbelebung und das Verlangen nach einer neuen Weltinformationsordnung sind als angemessene Themen für eine weitere Entwicklung ökumenischer Strategien auf dem Gebiet der Menschenrechte hervorgehoben worden.“<sup>45)</sup>

Die ökumenische Diskussion hat den Vorzug, daß sie — anders als die landläufige entwicklungspolitische bei uns, die die unangenehmen Argumente der abwesenden „Partner“ weglendet — mit anwesenden Partnern aus der Dritten Welt stattfindet. So kam es zu einem Bericht des „Kirchlichen Menschenrechtsprogramms für die Verwirklichung der Schlußakte von Helsinki“ an die 6. Ökumenische Vollversammlung 1983 in Vancouver. Man habe auf vier Tagungen folgende Gedanken aufgegriffen: Menschenrechte sind eng verknüpft mit Frieden und Entspannung; sozio-ökonomische Gerechtigkeit ist eine Vorbedingung für individuelle und kollektive Menschenrechte; die Beteiligung der Kirchen an der Verwirklichung von Menschenrechten ist ein Zeichen ihres Gehorsams gegenüber Gottes Erlösungsabsicht; die (industrialisierten) Unterzeichnerstaaten der Schlußakte von Helsinki tragen eine Hauptverantwortung für die Verletzung der Menschenrechte in Entwicklungsländern; die Durchsetzung von Menschenrechten ist dringend<sup>46)</sup>.

Einige dieser Sätze müssen die Bonner Politiker provozieren, die sich mit progressiven Überlegungen über den Zusammenhang zwischen Entwicklungspolitik und Menschenrechten vorgewagt haben. Aber wie schon Gustav Heinemann sagte: Wer mit einem Finger auf die anderen zeigt, weist mit drei Fingern auf sich selbst.

<sup>42)</sup> S. Europarat, Parlamentarische Versammlung, 26. 1. 1983, Empfehlung 962 (1983).

<sup>43)</sup> A. Eide, Choosing the Path to Development. National Options and International Regulations — The Impact for Human Rights, in: Bulletin of Peace Proposals, 11 (1980) 4, S. 357, 359.

<sup>44)</sup> Human Rights on the Ecumenical Agenda. Report and Assessment by Erich Weingärtner, Genf 1983, S. 65.

<sup>45)</sup> Ebd., S. 69.



# Flüchtlingsbewegungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts

## Versuch einer historisch-systematischen Zusammenschau

### I. Einführung

Das Flüchtlingsproblem tritt uns in seiner äußeren Erscheinung zunächst — und zumeist — als ein moralisches Problem entgegen: Menschen sind auf der Flucht, Menschen, die das Wichtigste verloren haben: ihre Heimat und mit ihr häufig alle anderen Voraussetzungen zum Leben und Überleben — Wohnungen, Arbeitsplätze, Grund und Boden, Gräber, Vergangenheit ...

Eine intensivere Beschäftigung zeigt, daß sich hinter dieser äußeren Erscheinung ein überaus komplexes Phänomen verbirgt und daß die spontane materielle Hilfe — so notwendig sie ist — zu kurz angesetzt ist: daß sie nur die sichtbaren Symptome heilt, und nicht einmal diese, daß wirkliche Hilfe umfassender sein muß, daß sie nicht bei den Flüchtlingen anset-

zen muß, sondern bei den Ursachen, die Flüchtlingsbewegungen zugrunde liegen und immer wieder von neuem auslösen. Die Kenntnis der Ursachen von Flucht und Vertreibung macht die historischen Dimensionen sichtbar, in denen das Flüchtlingsproblem angesiedelt ist, sie markiert darüber hinaus einige der Punkte, an denen — will man sich nicht nur aufs Kurieren der Symptome beschränken — Präventivmaßnahmen zur Vermeidung von Vertreibungen ansetzen könnten. Möglicherweise wird diese Kenntnis allerdings auch einige der Grenzen zeigen, die der Hilfsbereitschaft des einzelnen, der Staaten, ja sogar der Staatengemeinschaft angesichts der Komplexität der Sachlage gesetzt sind.

### II. Zahlen und Brennpunkte

Viele Zahlen werden gehandelt, aber keine dürfte zuverlässig sein. Das liegt nicht zuletzt daran, daß das Phänomen schwer greifbar ist und daß es keine Institution gibt, die alle Flüchtlinge registriert (auch nicht das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars in Genf), dagegen viele Regierungen, die genau das verhindern wollen. Vor allem aber gibt es keine Übereinstimmung, wer bzw. was überhaupt ein Flüchtling ist. Eine Orientierungshilfe bietet die international anerkannte Definition, die sich in der Genfer Konvention, der Magna Charta des Internationalen Flüchtlingsrechts, von 1951 findet. Gemäß Art. 1 A, 2 dieses Abkommens gilt der Begriff des „Flüchtlings“ für jede Person, die „infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie

besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will...“<sup>1)</sup>. Diese Bestimmungen sind allerdings so sehr auf die europäische Situation nach dem Zweiten Weltkrieg abgestellt, daß sie den Bedingungen unserer Zeit nur noch teilweise gerecht werden. Trotz einer gewissen Aktualisierung im Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 sind seit langem Bestrebungen im Gange, sie

<sup>1)</sup> Zum Flüchtlingsbegriff und zum rechtlichen Status des Flüchtlings s. A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees*, in: *International Law*, Vol. I (1966), Vol. II (1972), Leyden; O. Kimminich, *Der internationale Rechtsstatus der Flüchtlinge*, Köln-Berlin-Bonn-München 1962; M. Schätzel/Th. Veiter (Hrsg.), *Handbuch des internationalen Flüchtlingsrechts*, Wien-Stuttgart 1960; Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (Hrsg.), *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft*, Genf 1979.

durch eine zeitgemäßere Definition zu ersetzen.

Legt man dennoch die bestehende Definition als Maßstab an, so mag die Zahl von 10,3 Millionen, die offiziell vom UNHCR genannt wird, zutreffen<sup>2)</sup>. Orientiert man sich dagegen nicht exakt an den in ihr enthaltenen juristischen Bestimmungen, sondern berücksichtigt auch jene Menschen, die — wie Hunderttausende in El Salvador, Afghanistan, im Libanon, Kampuchea oder zahlreichen anderen Ländern der Welt — zwar die Landesgrenzen nicht überschritten haben, aber entwurzelt im eigenen Lande umherirren, so liegen die Zahlen erheblich höher. Und sie steigen noch weiter, wenn man auch jene Menschen in die Zählung einbezieht, die zwar nicht „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestehenden sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“ ihre Heimat verlassen haben, sondern einfach, weil dort die Lebensbedingungen so unerträglich geworden sind, daß sie die freiwillige Flucht dem Bleiben vorziehen — eine Situation, die für zahlreiche vietnamesische *boat-people* ebenso gilt wie für Hunderttausende von Haitianern und Millionen von Mexikanern, die aus wirtschaftlichen Gründen die Grenzen ihres Landes überschritten haben.

Daß diese Kategorie der „Wirtschaftsflüchtlinge“ nicht Eingang ins internationale Recht gefunden hat und wohl auch nie finden wird, hat gute Gründe. Dennoch sind diese nicht gut genug, um jenen Menschen — aus moralischer Sicht — den Status eines „Flüchtlings“ zu verweigern.

Noch schwieriger ist die Einstufung von zwei weiteren Gruppen, die in jüngster Zeit im Zusammenhang mit Massenvertreibungen in die Schlagzeilen der Weltpresse gerieten: Das sind zum einen die weit über eine Million Ghanesen, die von der nigerianischen Regierung angesichts wachsender Wirtschaftsschwierigkeiten des Landes verwiesen wurden<sup>3)</sup>; selbst wenn die nigerianische Behauptung zutreffen würde, daß es sich bei ihnen um illegale Einwanderer handelt, so hatten sich doch viele von ihnen schon seit längerer Zeit in Nigeria angesiedelt und neue Existenzen aufgebaut. Insofern war es kaum ein Zufall, wenn über ihr Schicksal zumeist unter der Sparte „Flüchtlingbewegung“ geschrie-

ben wurde und internationale Flüchtlingsorganisationen zur Linderung ihrer Not einsprangen.

Um illegale Einwanderer handelt es sich auch bei den Bengalen im nordindischen Bundesstaat Assam, gegen die sich anlässlich kontroverser Wahlen Anfang 1983 nationalistische Gruppen der hinduistischen Bevölkerungsmehrheit wandten. Die Situation war in Assam insofern komplizierter als in Nigeria, als die seit 1951 aus Bangladesh eingesickerten Bengalen — vermutlich mehrere Millionen — wahlberechtigt sind und zudem die Unterstützung der Bundesregierung in New Delhi genießen. Die Lage dieser von den assamesischen Nationalisten mit Deportation bedrohten Menschen wird noch dadurch erschwert, daß die Regierung in Dacca mit der Behauptung, es habe seit dem Dezember 1971 keine Flucht aus Bangladesh mehr gegeben, den Bengalis in Assam die Rückwanderung verweigert<sup>4)</sup>.

Diese wenigen Beispiele mögen zeigen, wie kompliziert die Flüchtlingsszene unserer Zeit ist. Sie lassen die Probleme ahnen, mit denen sich das Völkerrecht heute auseinanderzusetzen hat. Bezieht man all diese Fälle, von denen hier nur einige Beispiele herausgegriffen wurden, ein, so liegt die Zahl der Flüchtlinge weltweit sicherlich über 15 Millionen.

Wo aber liegen — sieht man einmal von den erwähnten kontroversen Fällen ab — derzeit die Brennpunkte des Flüchtlingsgeschehens? Nur einige von ihnen seien kurz genannt:

*Afrika:* Hier findet sich — wie ein Ministerrat der OAU auf einer Sonderkonferenz am 7./8. Juli 1982 in Addis Abbeba selbst zugab — die Hälfte aller Flüchtlinge in der Welt<sup>5)</sup>. Doch auch hier gibt es — gemessen an den Aufnahmeländern — Schwerpunkte: So halten sich im Sudan derzeit 640 000 Flüchtlinge auf, davon in den östlichen Landesteilen 460 000 aus Äthiopien, also gerade aus dem Land, in dem jene Konferenz stattfand; weitere 175 000 kommen aus Uganda und weitere 5 000 aus Zaire<sup>6)</sup>.

Andere wichtige Aufnahmeländer sind derzeit *Somalia:* (hier leben 700 000 Somali, Oro-

<sup>4)</sup> C. D. Maaß schätzt die Zahl der illegal in Assam lebenden Einwanderer auf 2 Mill. S. dazu ihren sehr informativen Artikel „Die 1983er Wahl in Assam — Kulmination eines jahrzehntelangen Konflikts“, in: Asien (erscheint demnächst).

<sup>5)</sup> Refugees, (1982) 9, S. 3.

<sup>6)</sup> UNHCR Fact Sheet, (1983) 7.

<sup>2)</sup> Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 4. 11. 1982.

<sup>3)</sup> SZ vom 1. 3. 1983.

mos, Eritreer<sup>7)</sup>, *Zaire*: (320 000, davon 215 000 aus Angola, 75 000 aus Uganda) und *Ruanda* (35 000 bis 40 000 aus Uganda).

*Naher Osten*: Zu den Schwerpunkten im Nahen Osten zählen noch immer die Palästinenserlager, in denen nach Angaben der United Nations Relief Agency (UNWRA) zu Beginn der achtziger Jahre 1,8 Millionen Palästinenser leben<sup>8)</sup>. Die Zahl der während der Bürgerkriege heimatlos gewordenen Libanesen ist weitgehend unbekannt, zumal viele von ihnen in andere Landesteile geflüchtet sind.

Der zahlenmäßig noch immer größte Schwerpunkt befindet sich in den an Afghanistan angrenzenden Ländern. Während über die Zahl der Flüchtlinge, die sich in den Iran gerettet haben, keine genauen Zahlen vorliegen, befinden sich in Pakistan nach Schätzung der Regierung derzeit 2,7 Millionen Afghanen, die vor den sowjetischen Truppen geflohen sind. Von ihnen wurden 2,2 Millionen im Nordwesten Pakistans untergebracht, die anderen 500 000 Menschen haben sich vornehmlich in den Wüstengebieten von Belutschistan niedergelassen<sup>9)</sup>.

*Südost- und Ostasien*: Hier sind dagegen die Flüchtlingsströme rückläufig. Waren es 1979 noch insgesamt 205 000 Flüchtlinge, die Vietnam verließen, so hatte sich diese Zahl 1981 auf 62 000 reduziert, während sie 1982 noch weiter abnahm<sup>10)</sup>. Einer der Gründe für das Abschwellen des Flüchtlingsstromes war, daß die vietnamesische Regierung auf Initiative der UNO einem offiziellen Ausreiseprogramm zugestimmt hat, in dessen Rahmen monatlich ca. 1 000 Vietnamesen das Land verlassen dürfen<sup>11)</sup>. Insgesamt befinden sich

nach Schätzungen vom Mai 1983 192 718 Flüchtlinge aus Indochina in Südost- und Ostasien, 44 593 davon *boat-people* aus Vietnam, während die anderen aus Kambodscha und Laos stammen<sup>12)</sup>.

*Mittelamerika*: Unklar sind die Zahlen in Mittelamerika. Nach den jüngsten Schätzungen des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars (UNHCR) gibt es hier und in Mexiko 326 000 Flüchtlinge<sup>13)</sup>; nach anderen Schätzungen übersteigt die Zahl der Flüchtlinge aus Salvador, Nicaragua, Guatemala und anderen Staaten inzwischen bei weitem die halbe Million. Nicht mitgezählt sind dabei jene Menschen, die sich innerhalb der betreffenden Länder auf der Flucht befinden. So befanden sich nach Schätzungen der Bischofskonferenz in Guatemala vom April 1982, eine Million Einwohner des Landes, zumeist indianische Campesinos, innerhalb des Landes auf der Flucht, während sich 70 000 bis 100 000 Indianer über die Grenze ins südliche Mexiko abgesetzt hatten<sup>14)</sup>.

Schon dieser knappe Überblick läßt eine Grundstruktur erkennen: Das Flüchtlingsproblem konzentriert sich derzeit vornehmlich auf die Länder der Dritten Welt; in ihr liegen nicht nur die wichtigsten Flucht-, sondern auch die Aufnahmeländer. Die folgende systematisierte Analyse der Ursachen, die sich nicht auf die Gegenwart beschränkt, sondern 1945 ansetzt, wird jedoch zeigen, daß die Ursachen dafür nicht allein in den diversen Problemen der Dritten Welt selbst liegen, sondern in einem erheblichen Maße auf Entwicklungen im internationalen System zurückgehen, die bis in die Anfänge unseres Jahrhunderts zurückreichen.

### III. Historische Horizonte

Im ausgehenden 19. und im beginnenden 20. Jahrhundert hatten die europäischen Nationalstaaten noch einmal unter Aufbietung al-

ler Kräfte ihre bestehenden Kolonialreiche weiter ausgedehnt. In dieser Zeit erwarben sie, wie Fieldhouse errechnete, „größere Gebiete als in den vorangehenden fünfundsechzig Jahren“<sup>15)</sup>; allein in der ersten Hälfte dieses „Zeitalters des Imperialismus“, wie es bald

<sup>7)</sup> UNHCR Information, (1983) 5.

<sup>8)</sup> Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine-Refugees in the Near East, New York 1980, S. 64.

<sup>9)</sup> SZ vom 5. 11. 1982.

<sup>10)</sup> SZ vom 26. 10. 1982.

<sup>11)</sup> Im Rahmen des Orderly Departure Programme for Vietnamese emigrants und Kampuchean refugees verließen mit Zustimmung der vietnamesischen Behörden seit Juni 1979 33 926 Menschen Vietnam; vgl. Refugees, (1983) 20.

<sup>12)</sup> UNHCR Information, (1983) 7.

<sup>13)</sup> UNHCR Fact Sheet, (1983) 8.

<sup>14)</sup> S. dazu den Bericht der Untersuchung, die „American Watch“ im März 1983 durchführte, in: The New York Review of Books, June 2, 1983, S. 13—16.

<sup>15)</sup> D. K. Fieldhouse, Die Kolonialreiche seit dem 18. Jahrhundert, Frankfurt 1965, S. 175.

nach dem gleichnamigen Werk von Friedjung genannt wurde, wuchs der Flächenanteil der europäischen Kolonialmächte und der USA in Afrika von 10,8% auf 90,4%, in Asien von 51,5% auf 56,6% und in Polynesien von 56,8% auf 98,9%<sup>16)</sup>.

Doch der Höhepunkt der europäischen Macht währte nur kurz; die Rivalität der Mächte war zu groß. Die Spannungen entluden sich im Ersten Weltkrieg, mit dem der Niedergang der seit Jahrhunderten von den europäischen Nationalstaaten geprägten Weltordnung einsetzte.

Es waren vor allem zwei Prozesse, in denen sich dieser Niedergang spiegelte und die insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg an Dynamik gewannen:

1. Der Zerfall der europäischen Kolonialreiche und die Wiederentstehung der alten vorkolonialen Staaten in Asien, Afrika und im Nahen Osten bzw. die Entstehung neuer Staaten in jenen Gebieten der Welt, in denen es vor der Ankunft der Europäer nur Stammesgesellschaften oder aber multinationale Reiche gegeben hatte.

2. Der Aufstieg zweier neuer, miteinander rivalisierender Mächte — man nennt sie derzeit „Supermächte“ —, die sich um die Etablierung und Konsolidierung neuer globaler Machtgebilde bemühten: die USA und die UdSSR.

Im Umfeld dieser beiden Prozesse, die seit längerer Zeit parallel verlaufen und sich auf höchst komplexe Weise überlagern und beeinflussen, vollzog sich ein großer Teil der seit Ende des Zweiten Weltkrieges aufgetretenen Flüchtlingsbewegungen.

### Der Ost-West-Konflikt

Bei den beiden Machtblöcken, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg mit Moskau und Washington als Zentren herausbildeten, handelt es sich bei NATO und Warschauer Pakt in juristischem Sinne um Verteidigungsbündnisse. Eine etwas genauere Untersuchung zeigt allerdings, daß es sich dabei nicht allein um Verteidigung im konventionellen, d. h. im militärischen Sinne handelt, sondern auch, ja vor allem, um die Verteidigung der ihnen zugrundeliegenden weltanschaulichen Systeme. Beide Blöcke stehen einander nicht nur mit

dem Anspruch gegenüber, in ihren Systemen die richtige Form menschlicher Existenzgestaltung zu verkörpern, sondern leiten von diesem Anspruch auch die Aufgabe ab, die richtige gesellschaftliche Ordnung global durchzusetzen. Dieser Anspruch wird von den sozialistischen Staaten in ihrem Bekenntnis zur „Weltrevolution“ energischer und offener vorgetragen als von der westlichen Staatengemeinschaft. Doch auch die westliche Politik ist mit ihrem Eintreten für Menschenrechte, parlamentarische Demokratie und eine freie Weltwirtschaftsordnung auf eine weltweite Etablierung ihrer grundlegenden Ordnungsprinzipien ausgerichtet.

Die Entwicklung thermo-nuklearer Waffen in Ost und West im Verlaufe der fünfziger Jahre blieb auf den Konflikt nicht ohne Auswirkungen: Beiden Seiten wurde zunehmend bewußt, daß eine direkte militärische Auseinandersetzung selbstmörderische Konsequenzen haben würde. Diese Einsicht beendete den Konflikt zwar nicht, veränderte aber die Formen seiner Austragung. Während der Krieg als ein Mittel der Politik in den Hintergrund trat und sich die Rüstungsanstrengungen vor allem auf seine Verhinderung und die Erhaltung jenes „Gleichgewichts des Schreckens“ konzentrierten, das ihn noch am ehesten zu verhindern versprach, verlagerte sich die Rivalität auf zwei andere Bereiche:

— auf die Zersetzung der feindlichen Bündnisse von innen heraus und

— auf die Einbeziehung jener Staaten in die jeweiligen Bündnisse, die ihnen noch nicht angehörten. Bei diesen handelte es sich vor allem, wenn auch nicht ausschließlich, um jene Staaten, die mit der Auflösung der europäischen Kolonialreiche ihre politische Unabhängigkeit erlangten.

Daß die Entkolonialisierung nicht unwesentlich durch jene Rivalität beeinflusst und beschleunigt wurde, liegt auf der Hand. Während sich Moskau und die anderen sozialistischen Staaten durch Waffenhilfe und diplomatische Unterstützung den noch um ihre Unabhängigkeit kämpfenden Eliten als „natürliche Verbündete“ anzudienen suchten, übten die USA, mit Blick auf diese Gefahr, Druck auf ihre europäischen Partner aus, ihre längst überfällig gewordenen Kolonialreiche zügig zu liquidieren, solange eine Radikalisierung noch nicht eingetreten und die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zu den neuen Staaten noch möglich war.

<sup>16)</sup> A. Supan, Die territoriale Entwicklung der europäischen Kolonien, Gotha 1906, S. 254.

Bevor jedoch etwas näher auf diese Entwicklung in der Dritten Welt eingegangen wird, vor allem auf die Flüchtlingsprobleme, die sich in diesem Zusammenhang ergaben, sei ein Blick auf die Strategien in Ost und West geworfen, die zur Zersetzung der beiden Blöcke entworfen wurden. Auch hierbei werden natürlich nur jene Aspekte berührt, die von Bedeutung für ein besseres Verständnis des Flüchtlingsproblems zu sein scheinen.

Die Chancen zur inneren Auflösung sind in beiden Systemen höchst unterschiedlich. Im Westen sind sie nur minimal, da die meisten Regierungen und die überwiegende Mehrzahl der Bevölkerung der einzelnen Staaten sowohl dem westlichen Bündnis wie auch ihren gesellschaftlichen Grundordnungen positiv gegenüberstehen. Gefährdungen drohen lediglich von zwei Gruppierungen, die beide jedoch — wie die Wahlergebnisse zeigen — derzeit keine größere Anziehungskraft auf die Masse der Bevölkerung ausüben: zum einen von den kommunistischen, insbesondere den eurokommunistischen Parteien, besonders in Italien und Frankreich, und zum anderen von den radikalen sozialistischen Parteiflügeln — etwa in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland.

Innerhalb des östlichen, von Moskau kontrollierten Bündnissystems ist die Gefahr der inneren Auflösung dagegen ungleich größer. Das liegt vor allem daran, daß das Bündnis einen ausgeprägten Zwangscharakter besitzt — und zwar im doppelten Sinne: zum einen im Hinblick auf die einzelnen Mitgliedsstaaten, in denen — vielleicht lediglich mit Ausnahme der DDR — auch die jeweiligen kommunistischen Regierungen an mehr Unabhängigkeit von Moskau interessiert sind; zum anderen und vor allem aber im Hinblick auf große Teile der Bevölkerung, die weder mit der sowjetischen Hegemonie noch mit dem kommunistischen System selbst einverstanden sind. Die permanente mehr oder minder latente Oppositionshaltung größerer Teile der Bevölkerung bringt nun die um ihre Stellung besorgten Regierungen in stärkere Abhängigkeit zur Schutzmacht Moskau und zwingt sie zur Absicherung ihres Herrschaftsanspruches zu Repressionsmaßnahmen, die nicht nur gegen Regimefeinde im besonderen, sondern gegen die Bevölkerung im allgemeinen gerichtet sind.

Daß sich Teile der Bevölkerung dieser Repression bei sich bietender Gelegenheit durch Flucht in Länder zu entziehen suchen, deren

Gesellschaftsverfassung ihnen größere Freiheits- und Entfaltungsspielräume verspricht, zeigen Flüchtlingsbewegungen aus fast allen osteuropäischen Staaten, vor allem aus der DDR, Ungarn, der CSSR und Polen. Verstärkt wird dieser Trend noch durch zum Teil desolate wirtschaftliche Verhältnisse in jenen Staaten. Dabei lassen sich zwei Typen von Flüchtlingen unterscheiden:

— Illegale Flüchtlinge, d. h. solche, die gegen den Willen ihrer Regierung das Land verlassen. Den überwiegenden Anteil bilden dabei mit 3 217 586 (in den Jahren zwischen 1949 und 1981) die DDR-Flüchtlinge<sup>17)</sup>; sie werden ergänzt durch 750 000 Tschechen und 175 000 Ungarn und seit den letzten Jahren einer ständig steigenden Zahl von Polen.

— Legale Flüchtlinge, d. h. solche, die entweder mit Duldung ihrer Regierung im Rahmen der Familienzusammenführung und als Aussiedler das Land verlassen, oder sogar auf aktive Veranlassung (Dissidenten). Die Anzahl dieser Aussiedler betrug zwischen 1950 und 1982 1 186 307<sup>18)</sup>.

Es ist eine Folge jenes doppelten Zwangscharakters, daß es keine Flüchtlinge innerhalb der verschiedenen Staaten des östlichen Systems gibt, sondern daß alle den kommunistischen Bereich in seiner Gesamtheit verlassen. Dies gilt nicht nur für den Bereich des Warschauer Pakts, sondern auch für andere sozialistische Staaten. Ausnahmen bilden — außer einigen Chile-Flüchtlingen — lediglich Flüchtlinge, die das kommunistische Kambodscha in Richtung Vietnam bzw. von Vietnam in Richtung der VR China verließen; allerdings handelt es sich dabei um Sonderfälle ethnischer Minoritäten, die zudem kaum eine andere Wahl hatten.

Angesichts dieser unterschiedlichen inneren Struktur der beiden Bündnissysteme war es vor allem der Westen, der die inneren Widersprüche des östlichen Systems ausnutzen konnte. Zwar versuchte auch Moskau Mitte der fünfziger Jahre im Rahmen der Politik der „friedlichen Koexistenz“, den Bewegungsspielraum der kommunistischen Parteien in den Ländern des Westens auszuweiten, indem die bis dahin geltende Doktrin der gewaltsamen

<sup>17)</sup> Bundesausgleichsamt (BAA) und Bayerisches Staatsministerium und Sozialordnung.

<sup>18)</sup> Umfassendes Zahlenmaterial findet sich in: Congressional Research Service, Library of Congress. World Refugee Crisis: The International Community's Response. U.S. Senate, Judiciary Comm., 96th Congress, 1st Sess., August 1979.

Revolution aufgegeben und statt dessen die friedliche Machtergreifung auf parlamentarischem Wege propagiert wurde. Doch trug dies — wie die Entwicklung gezeigt hat — nicht wesentlich zur Anziehungskraft der kommunistischen Parteien bei. In keinem Land Westeuropas gelang es ihnen, die Regierungsmehrheit zu gewinnen; lediglich in Frankreich vermochten sie in der Koalition mit den Sozialisten einige Minister ins Kabinett zu entsenden.

Erheblich erfolgreicher konnte dagegen der Westen operieren. Elemente zur inneren Zersetzung des östlichen Bündnissystems enthielt dabei insbesondere die Entspannungspolitik, die Ende der sechziger Jahre in ihre entscheidende Phase trat. Daß jene Elemente dabei nicht im Zentrum der Entspannungspolitik standen, tut dabei wenig zur Sache, und daß sie sich vor allem aus der von Moskau favorisierten KSZE ergaben, verleiht dem Ganzen noch eine pikante Note.

Destabilisierende Wirkungen gingen von der Entspannungspolitik in zwei Richtungen aus: Zum einen auf die *Regierungen* der osteuropäischen Staaten, deren politischer und wirtschaftlicher Spielraum gegenüber Moskau durch die Ostverträge und stärkere wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Westen ausgeweitet werden sollte. Zum anderen in Richtung auf die *Bevölkerung*, und zwar sowohl in den Staaten Osteuropas wie auch in der Sowjetunion selbst. Auch ihre Freiheitsräume, so hoffte man im Westen, würden im Zuge ost-westlicher Entspannung wachsen und damit die Befähigung zur inneren Opposition zunehmen. Daß diese Opposition aber nicht nur system-immanent blieb, sondern sich auch auf das sozialistische Gesellschafts- und Bündnissystem selbst ausdehnen würde, dafür garantierten die verstärkten zwischenmenschlichen und geistigen Kontakte, die insbesondere im Rahmen der KSZE-Vereinbarungen wirksam werden sollten. War eine Politik der Liberalisierung erst einmal angelaufen, so mußte sie auf jeden Fall zur Destabilisierung des gegnerischen Bündnisses beitragen: entweder, indem sie die Konfliktfähigkeit der Bevölkerung steigerte, oder aber die betreffende Regierung aus Angst vor dieser Entwicklung freiwillig oder auf Druck Moskaus den Liberalisierungsprozeß wieder abbrach, indem sie die Widersprüche zwischen der Bevölkerung und der Regierung weiter antagonisierte.

Obwohl die Regierungen des Warschauer Pakts in Erwartung dieser Folgen die Liberali-

sierung entweder gar nicht oder nur sehr restriktiv betrieben, konnten sie die erwähnten Folgen nicht ganz verhindern. In fast allen Ländern kam es zur Bildung von Gruppen, die für Reformen des sozialistischen Systems eintraten bzw. das System selbst in Frage stellten. Während in den meisten der Ostblockstaaten diese Gruppen jedoch zahlenmäßig so schwach blieben, daß sie rechtzeitig unterdrückt und zerschlagen werden konnten, schwoll in Polen unter der Leitung der Gewerkschaft Solidarnoc die Protestbewegung so stark an, daß nur ein Staatsstreich der polnischen Armee und die Verhängung des Ausnahmezustands den Einmarsch von Truppen des Warschauer Pakts nach dem Muster der CSSR-Invasion von 1968 verhindern konnte. Daß sich die Flüchtlingszahlen dabei in Grenzen hielten — jedenfalls im Vergleich zu den Ereignissen in der DDR, Ungarn und der CSSR —, lag nicht zuletzt daran, daß die geographische Lage Polens die Fluchtmöglichkeiten außerordentlich erschwerte.

Das Spektrum der Flüchtlingsströme, die auf das Konto des Ost-West-Konfliktes gehen, wird noch größer, wenn man den Konflikt nicht eng als Konfrontation zweier Machtblöcke mit unterschiedlicher ideologischer Prägung, sondern ihn lediglich als eine bestimmte Form und besondere Phase in dem erheblich längeren Prozeß ansieht, der durch den Aufstieg und die Ausbreitung sozialistischer bzw. kommunistischer Ideologien eingeleitet wurde.

Als erste große Flüchtlingsbewegung, die dann einbezogen werden muß, ist der Exodus vom chinesischen Festland nach Taiwan und in die USA zu vermerken, der 1949 nach dem Sieg der chinesischen Kommunisten einsetzte. Allein nach Taiwan flüchteten damals mehrere Millionen, und seitdem ist der Strom von Chinesen, die sich über Hongkong und Macao absetzten, nicht abgerissen. Verlässliche Zahlen sind nicht zu erhalten — doch dürfte die Millionengrenze inzwischen weit überschritten sein. In diesen Zusammenhang gehören auch die weit über 100 000 Tibeter, die nach dem Einmarsch chinesischer Truppen zwischen 1957 und 1960 ihr Land verließen.

Erheblich höher ist die Zahl der Menschen, die sich nach dem Sieg der kommunistischen Bewegungen aus den drei indochinesischen Staaten absetzten. Nachdem schon 1954 nach der Teilung Vietnams ein Massenexodus einsetzte, in dessen Verlauf ca. 900 000 Vietnamesen (780 000 Katholiken und 120 000 Bud-

dhisten) die Flucht nach Süden antraten, schwellen die Flüchtlingsströme im Laufe der Ereignisse des Jahres 1975 erneut an. So verließen allein vor dem Abzug der amerikanischen Truppen aus Südvietnam 135 000 Menschen das Land; ähnlich war die Reaktion auf die bevorstehende Machtübernahme der Kommunisten in Laos und Kambodscha. Dasselbe gilt für Kuba und eine Reihe anderer Länder der Dritten Welt, in denen kommunistische Bewegungen an die Macht kamen.

Einer anderen Kategorie gehören dagegen jene Flüchtlinge an, deren Flucht durch das unmittelbare militärische Eingreifen von Truppen einer der beiden Führungsmächte in Ost und West ausgelöst wurde. Dies trifft in begrenztem Sinne auf die drei indochinesischen Staaten zu, in denen es vor 1975 als Folge des Einsatzes amerikanischer Truppen und Luftverbände zu Fluchtbewegungen — vor allem innerhalb dieser Länder — kam. Das gilt in besonderem Falle aber für Afghanistan, wo seit dem Einfall sowjetischer Truppen im Dezember 1979 über drei Millionen Menschen das Land verlassen haben. In dieselbe Kategorie gehören auch solche Fälle, in denen militärische Verbände anderer kommunistischer Staaten in die innerstaatlichen Konflikte von Ländern der Dritten Welt eingriffen. Gemeint sind hier insbesondere die Aktionen kubanischer Truppen in Angola und Äthiopien. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, daß die *Konfliktursachen* selbst nichts oder nur wenig mit dem Ost-West-Konflikt zu tun hatten.

Ewas komplizierter liegt der Fall bei einer dritten Kategorie, wo zwar kein unmittelbares militärisches Engagement von *außen* vorliegt, wo aber die jeweiligen Staaten beträchtliche materielle und moralische Hilfe im Kampf gegen ihre Gegner erhielten und erhalten. Dies betrifft derzeit vor allem Mittelamerika. Dort versuchen Kuba und die Sowjetunion das soziale Konfliktpotential durch materielle und moralische Unterstützung der Guerilla-Bewegungen für ihre Zwecke auszunutzen, während die USA, um die Entstehung weiterer mit Kuba und Moskau zusammenarbeitender Staaten in der Region zu verhindern, der Repression konservativer Regime entweder tatenlos zusehen oder diese sogar durch wirtschaftliche und militärische Hilfe unterstützen.

Gerade hier wird allerdings deutlich, daß der Ost-West-Konflikt für die Flüchtlingsbewegungen dieser Region keine zureichende Er-

klärung ist, da er nicht das soziale Konfliktpotential schuf, sondern lediglich an der Schaffung von Bedingungen mitwirkte, die seine Entzündung begünstigten. Mitverantwortlich für die Entstehung des Konfliktpotentials sind die USA, weil sie — nach dem Zusammenbruch der europäischen Kolonialreiche in Südamerika und der Erklärung dieser Region zu ihrer Einflußzone — nicht die Entstehung demokratischer Gesellschaften förderten, sondern im Interesse günstiger Wirtschaftsbedingungen für die amerikanischen Konzerne in der Regel konservativen Diktaturen den Vorrang gaben.

### Flüchtlinge in der Dritten Welt

Der Zerfall der europäischen Kolonialreiche ist ein Prozeß, der sich über mehrere Jahrzehnte hinzog und erst 1976 mit dem Ende des portugiesischen Kolonialreiches in Afrika zu seinem Abschluß kam. Auch jetzt bleiben zwar noch eine Vielzahl von Territorien — *de jure* oder *de facto* — unter kolonialer Verwaltung, doch handelt es sich dabei lediglich um koloniale Restbestände, deren Beseitigung in absehbarer Zeit abgeschlossen sein dürfte. Die Hauptphase des Entkolonisierungsprozesses ist vorbei.

Während in der Hochzeit der Kolonialreiche Flüchtlingsbewegungen größeren Ausmaßes relativ selten waren — statt dessen gab es Deportationen, Umsiedlungen und Migrationen —, begann das Flüchtlingsproblem im Laufe der anti-kolonialen Kämpfe zunehmend in den Vordergrund zu treten. Seinen eigentlichen Höhepunkt sollte es allerdings erst nach dem Ende der Entkolonialisierung erreichen, als das Konfliktpotential sichtbar wurde, das in zahlreichen der neuen Staaten lagerte. Es ergab sich aus dem gefährlichen Völkergemisch vieler dieser Staaten, insbesondere in Afrika, wo viele der kolonialen Grenzen ohne Rücksicht auf ethnische und religiöse Strukturen festgelegt worden waren.

Solange die militärische Präsenz der Kolonialarmeen den Bestand der Grenzen garantiert und die Ruhe im Inneren gewährleistet hatte, war eine Austragung der schwelenden Konflikte zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen nicht möglich gewesen; das änderte sich jedoch mit ihrem Abzug. Nun kamen die bestehenden Rivalitäten und Animositäten, deren Austragung von den Kolonialmächten entweder gewaltsam unterdrückt oder aber sogar zur Stabilisierung ihrer eigenen Position ausgenutzt — und damit letzt-

lich noch weiter verschärft — worden waren, offen zum Ausdruck. Bald schon setzten Stammesfehden, Bürgerkriege und Militärrevolten ein, die die innere Ordnung zerstörten; sie wurden ergänzt durch Annektionen, Sezessionen, durch Grenzausinandersetzungen und regionale Machtkämpfe. Von den fast 150 Kriegen, die zwischen 1945 und 1982 in der Welt ausbrachen, fand die weitaus überwiegende Mehrzahl in der Dritten Welt statt: entweder zwischen den Staaten oder als Bürgerkriege — in vielen Fällen mit direkter, noch häufiger aber unter indirekter Beteiligung äußerer Mächte<sup>19)</sup>. An dieser Tendenz dürfte sich auch in nächster Zukunft wenig ändern. Im Gegenteil: Mit der Verschärfung des Ost-West-Konfliktes und der Zunahme regionaler Rivalitäten in Asien, Afrika und Lateinamerika könnte sich der Trend sogar noch weiter verschärfen.

Es lag vielleicht in der Natur der Ereignisse und an der menschlichen Neugier an Spektakulärem, daß es vor allem die kriegerischen Ereignisse selbst waren, auf die sich die internationale Aufmerksamkeit richtete, während deren Opfer weitgehend unbeachtet blieben. Dieses Schicksal teilten auch viele Flüchtlingsbewegungen, die von den Wirren der anti- und post-kolonialen Kämpfe in allen Teilen der Welt ausgelöst worden waren. So verlief auch das 1959 von den Vereinten Nationen ausgerufenen „Weltflüchtlingsjahr“ weitgehend unter Ausschluß der Weltöffentlichkeit. Dies begann sich erst während der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zu ändern, als sich unter dem Eindruck einer dramatischen Zunahme des Flüchtlingselends, insbesondere in Afrika, die betreffenden Länder, aber auch die internationale Gemeinschaft zu Gegenmaßnahmen veranlaßt sahen. Diese fanden u. a. in einer Reihe regionaler und internationaler Konferenzen über spezifische Flüchtlingsprobleme ihren Ausdruck: in einer Indochina-Konferenz 1979 in Genf sowie in zwei Afrika-Konferenzen, von denen die erste 1979 in Arusha stattfand, gefolgt zwei Jahre später von der ICARA I (International Conference on Assistance to Refugees in Africa) in Genf. Eine zweite ICARA-Konferenz ist für den Juli 1984 geplant. Als Anzeichen des neuen internationalen Problembewußtseins auf diesem Gebiet sind auch die Verleihung des Friedensnobelpreises im Jahre 1981 an das Amt

des Hohen Flüchtlingskommissars sowie eine Reihe von Initiativen im Rahmen der Vereinten Nationen zu sehen, insbesondere die von der Bundesrepublik Deutschland eingebrachte Resolution zur „Internationalen Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme“. Diese ist in unserem Zusammenhang insofern von Bedeutung, als es in ihr nicht um einen nur karitativ-humanitären Flüchtlingschutz geht, sondern um die Entwicklung einer präventiven Konzeption, die es ermöglichen soll, Flüchtlingsströme in Zukunft schon vor ihrer Entstehung zu verhindern. Es sind also die politischen Ursachen, an denen angesetzt wird<sup>20)</sup>.

Untersucht man im Rückblick auf die Ereignisse in den Ländern der Dritten Welt die Ursachen, die seit 1945 zu Flüchtlingsbewegungen führten, so lassen sich im wesentlichen neun Ursachenkomplexe erkennen. Auf sie soll im folgenden kurz eingegangen werden, wobei angesichts der Vielzahl der Länder und der sie bestimmenden Konflikte natürlich kein umfassender Überblick möglich ist, sondern jeweils nur einige Beispiele zur Illustration der verschiedenen Konflikttypen angeführt werden können<sup>21)</sup>.

1. Eine der zeitlich frühen Situationen, die Flüchtlinge „erzeugten“, entstand durch den Widerstand der einheimischen Bevölkerungen gegen Kolonialregime. Es waren zahlreiche Führer dieser Gruppen, aber auch mit ihnen sympathisierende Teile der Bevölkerung, die unter dem Druck der Kolonialbehörden in die Emigration gingen. Die Kette prominenter Führer der Dritten Welt, die diesen Weg wählten, reicht von Ho Tschin-minh bis Sam Nuyoma. Mochte es sich dabei in den Anfängen des Widerstandes nur um relativ kleine Gruppen handeln, so konnte doch die Zahl der Menschen, die sich drohender Internierung, Verfolgung oder Ermordung durch Flucht entzogen, bis über eine Million anstei-

<sup>20)</sup> S. Böhm, Grenzüberschreitende Flüchtlingsströme. Präventive Behandlung im Rahmen der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen, (1982) 2, S. 48—54, s. auch S. 72—73; dazu auch Vereinte Nationen, (1983) 3, S. 91.

<sup>21)</sup> Aus Raumgründen kann hier nicht im einzelnen auf die entsprechenden Fallstudien hingewiesen werden. Eine umfassende aktuelle Bibliographie, die Einblick in die Fülle der Regionalstudien gibt, findet sich in: *Transnational Perspectives, Human Rights, War and Mass Exodus. A Special Study*, 1982, S. 47—54. Vgl. dazu auch P. J. Opitz, Menschen auf der Flucht, in: ders. (Hrsg.), *Weltprobleme*, München 1982 (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 188), S. 341 ff.

<sup>19)</sup> I. Kende, Kriege nach 1945. Eine empirische Untersuchung, in: *Militärpolitik Dokumentation*, 6 (1982) 27, Frankfurt a. M. 1982.



gen. So sollen in Angola während der Kämpfe zwischen den portugiesischen Truppen und den drei wichtigsten Befreiungsbewegungen des Landes ca. 600 000 Einwohner allein nach Zaire geflüchtet sein — das war ein Zehntel der gesamten Bevölkerung. In Rhodesien zogen sich auf dem Höhepunkt der Kämpfe fast eine Viertelmillion Menschen vor den Sicherheitsstreitkräften über die Grenze nach Mosambique, Sambia und Botswana zurück. Und aus Namibia waren gegen Ende des Jahres 1980 über 50 000 Menschen über die Grenzen — zumeist nach Angola — geflüchtet.

2. Während diese Flüchtlinge nach Erlangung der Unabhängigkeit und dem Rückzug der Kolonialmacht wieder in ihre Heimat zurückkehrten, schlug den Angehörigen einer anderen Gruppe zu diesem Zeitpunkt häufig die Stunde des endgültigen Abschieds. Gemeint sind die weißen Siedler, von denen viele seit Generationen in den Kolonialgebieten eine neue Heimat gefunden hatten. Das galt für die Holländer in Indonesien und die Franzosen in Indochina und Nordafrika ebenso wie für die Portugiesen in den afrikanischen Territorien. Daß es sich auch hier nicht um kleine Gruppen handelte, die problemlos in die Mutterländer integriert werden konnten, sondern um größere Bewegungen, die Flucht und Vertreibung in eine prekäre menschliche und wirtschaftliche Situation brachten, zeigten die französischen *pieds noirs* und die portugiesischen *retornados*. Die Zahl der letzteren belief sich auf ungefähr 800 000, von denen 500 000 aus Angola und 300 000 aus Mosambique flüchteten, viele unter Zurücklassung ihrer ganzen Habe.

Glücklicher war das Los der weißen Siedler in Rhodesien. Zwar zogen es auch hier viele angesichts der wachsenden Ungewißheit über ihre Zukunft vor, das Land zu verlassen, solange dies noch unter geordneten Umständen möglich war, doch verhinderten schließlich das Lancaster-House-Abkommen vom Dezember 1979 sowie die Politik des ersten Premiers von Simbabwe, Robert Mugabe, eine Massenabwanderung der weißen Siedler. Ob eine ähnliche Lösung auch die Zukunft der Weißen in Namibia — und in der Südafrikanischen Republik — sichern kann, wird von der weiteren Entwicklung im südlichen Afrika abhängen.

3. Von ähnlich einschneidender Bedeutung wie für die weißen Siedler war das Ende der weißen Herrschaft auch für das Schicksal der Minoritäten, die während der Kolonialzeit

teils freiwillig, teils auf Veranlassung der Kolonialregime in die Kolonien gekommen waren, sich dort angesiedelt hatten, oft von den Kolonialbehörden protegiert und privilegiert worden waren und deshalb nur selten aktiv an den Unabhängigkeitskämpfen auf seiten der einheimischen Bevölkerung teilgenommen hatten. Das Schicksal der Asiaten in Uganda, von denen über 40 000 durch Idi Amin aus dem Lande vertrieben wurden, aber auch das der vietnamesischen Chinesen, der *hoa kieu*, von denen Hunderttausende aus Furcht vor Repressionen der vietnamesischen Regierung seit Mitte 1978 ihre Wahlheimat verließen, ist durch eine umfangreiche Berichterstattung in aller Welt bekannt geworden.

Doch auch dies sind nur einige Beispiele von vielen, und auch hier könnte die Zukunft noch weitere Massenvertreibungen bringen. So ist nicht nur die Situation der drei Millionen Auslandchinesen in Indonesien ungewiß, sondern auch diejenige der Inder in Malaysia. Dasselbe gilt für die ethnischen Minoritäten in der Republik Südafrika, die ihre Zusammenarbeit mit den Weißen vielleicht einmal mit ihrer Vertreibung bezahlen müssen.

4. Zu Flüchtlingsströmen größeren Ausmaßes kam es auch bei der Gründung von Staaten anlässlich des Rückzuges der Kolonialmächte; die Neugliederungsprozesse sind auch hier bis heute noch nicht abgeschlossen. Herausragendes Beispiel ist die Entwicklung auf dem indischen Subkontinent. Schon die Aufteilung in die Indische Union und Pakistan hatte im Herbst 1947 Bevölkerungsbewegungen gewaltigen Ausmaßes ausgelöst, die bis Anfang der fünfziger Jahre anhielten. In diesem Zeitraum waren 8,5 Millionen Hindus und Sikhs in den indischen Teilstaat und 6,8 Millionen Moslems in die beiden weit auseinanderliegenden Gebiete Pakistans aufgebrochen.

Zu Beginn der siebziger Jahre begann der staatliche Fragmentarisierungsprozeß aufs Neue — zuerst im pakistanischen Teilstaat. Nach zwei Jahrzehnten hatten sich zwischen dem östlichen und dem westlichen Landesteil aufgrund der rassischen, sprachlichen und kulturellen Verschiedenheiten sowie der Benachteiligung des Ostens so starke Spannungen gebildet, daß auch die religiösen Bindungen die staatliche Einheit nicht länger aufrechterhalten konnten. Nachdem die pakistanische Militärregierung die Forderung der siegreich aus den Wahlen hervorgegangenen Avami-Liga in Ostpakistan nach mehr Auto-

nomie zurückwies und die Lage durch den Einsatz von Truppen wieder zu stabilisieren suchte, kam es zu Kämpfen, die nach der Intervention Indiens auf seiten der ostpakistanischen Bengalen zur Gründung des Staates Bangladesh führten.

Obwohl die indische Regierung in dieser Situation auch die Chance nutzte, ihren langjährigen Gegner Pakistan entscheidend zu schwächen, war eines der Motive, das ihre Interventionsentscheidung nach außen hin legitimierte, die Flucht von fast 10 Millionen Menschen nach Indien, die zu einer starken wirtschaftlichen Belastung zu werden drohten. Viele von ihnen konnten nach Abschluß der Kriegshandlungen im Rahmen einer groß angelegten Aktion des UNHCR in ihre Heimat repatriert werden, andere blieben in Indien, z. B. in Assam, wo sie, wie oben erwähnt, zu einer erheblichen innenpolitischen Belastung wurden und starke Impulse auf die separatistische Bewegung in diesem Staat ausübten. Würden sich die assamesischen Nationalisten mit ihrer Forderung nach Ausweisung dieser 3,5 Millionen Bengalen sowie weiterer 200 000 Nepalesen durchsetzen, so wäre der Subkontinent erneut von einer Fluchtwelle riesigen Ausmaßes bedroht.

In dieselbe Kategorie fällt ein anderer Konflikt im Nahen Osten, der ebenfalls in die Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg zurückgeht und inzwischen wiederholt zu militärischen Eruptionen führte: die Rede ist von der am 29. November 1947 beschlossenen Teilung Palästinas und der Ausrufung eines israelischen Staates am 14. Mai 1948. Auch hier kam es zu umfassenden Fluchtbewegungen: Eine halbe Million Juden strömte aus den arabischen Staaten in den neugegründeten Staat Israel und Hunderttausende arabischer Palästinenser verließen ihre alten Wohngebiete in Israel, um in den angrenzenden arabischen Staaten auf die Zerstörung Israels und die Möglichkeit zur Rückkehr in ihre Heimat zu warten. Sie warten bis heute. Inzwischen aber hat sich die Zahl der im Ausland befindlichen Palästinenser nach UNRWA-Statistiken aus dem Jahre 1980 auf über 1,8 Millionen erhöht.

Widerstand gegen die unfreiwillige Eingliederung in andere Staaten charakterisiert auch eine Anzahl weiterer Beispiele. Zu ihnen gehört insbesondere Eritrea, dessen Bevölkerung sich seit Beginn der sechziger Jahre gegen den gewaltsamen Anschluß an Äthiopien wehrt; von hier waren 1980 fast 350 000 von

ca. 3 Millionen Einwohnern in den benachbarten Sudan geflüchtet. Zu ihnen gehört ebenso der Kampf der Bewohner der ehemaligen spanischen Sahara gegen die drohende Angliederung an Marokko. Während der Kampf dieser beiden Gebiete um Selbstbestimmung noch unentschieden ist, scheiterten andere Versuche — etwa derjenige der Ibos in Biafra. Der Grund dafür ist nicht zuletzt in der Angst vieler Staaten der Dritten Welt zu suchen, durch eine allzu ermutigende Haltung gegenüber separatistischen Neigungen die Einheit des eigenen Staates zu gefährden und eine Kette von territorialen Auseinandersetzungen heraufzubeschwören, die — im Falle Afrikas — zu einer Balkanisierung des Kontinents führen könnten. Aus diesem Grund erhob auch die OAU die Unverletzlichkeit der kolonialen Grenzen zu einem ihrer wichtigsten Prinzipien.

5. Dieses Prinzip findet — zumindest in Afrika — auch bei einem anderen Typus von Auseinandersetzungen Anwendung, der immer wieder zu Flüchtlingsbewegungen geführt hat: beim Konflikt zwischen den neuen Staaten um ihre Grenzen. Das aktuellste Beispiel dafür ist der Ogaden-Konflikt zwischen Äthiopien und Somalia am Horn von Afrika.

Auch hier spielten Entscheidungen aus der Kolonialzeit eine erhebliche Rolle; dennoch schufen sie nur einen Teil des Konfliktstoffes. Als 1960 durch den Zusammenschluß von Italienisch- und Britisch-Somalia die Republik Somalia gegründet wurde, blieb ein nicht unerheblicher Teil der somali-sprechenden Bevölkerung außerhalb des neuen Staatsgebietes. Der größte Teil — ungefähr eine Million — lebte in der Ogaden-Region, die Äthiopien erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts erobert hatte; weitere 200 000 im „Northern Frontier District“ von Kenia sowie 60 000 in der am 27. Juli 1977 von Frankreich in die Unabhängigkeit entlassenen Republik Djibouti. Von Anfang an hatte Somalia erklärt, daß es sich mit der Situation nicht abfinden, sondern unter Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht die Eingliederung der somalischen Bevölkerungsteile im Ogaden betreiben würde. Da die somalische Regierung mit ihrer Forderung aus den genannten Gründen aber nicht auf die Unterstützung der OAU hoffen konnte und auch die betroffenen Nachbarstaaten nicht bereit waren, freiwillig die betreffenden Landesteile abzutreten, blieben der Regierung in Mogadischu nur der Verzicht oder die gewaltsame Eroberung. Sie versuchte letztere mit Hilfe sowjetischer Waffenlieferungen.

Vielleicht wäre sie damit schließlich gegen das durch verlustreiche Kämpfe in Eritrea geschwächte Regime in Addis Abeba erfolgreich geblieben, hätte die Sowjetunion nicht 1976 Partei für das seit 1974 in Äthiopien an der Macht befindliche sozialistische Regime ergriffen, von dem sie sich größere strategische Vorteile in der Region erhoffte. Der Einsatz kubanischer Truppen und die massive Waffenhilfe Moskaus an Äthiopien brachten die Westsomalische Befreiungsfront um den Sieg, der schon in Sichtweite gewesen war.

Mit der Rückeroberung des Ogaden durch äthiopische Truppen, die auch die Zivilbevölkerung von ihren Vergeltungsschlägen nicht ausnahmen, setzte ein Exodus nach Somalia ein, der bis zum Frühjahr 1981 auf 1,5 Millionen Menschen angeschwollen war. Doch auch dies war nur ein Bruchteil der Flüchtlinge, die seit Mitte der siebziger Jahre Äthiopien verlassen hatten. Schätzungen zufolge waren es sechs Millionen Menschen, die auf dem Höhepunkt der internen Machtkämpfe und der militärischen Aktionen der Zentralregierung gegen die separatistischen Bewegungen der Eritreer, Somalis, Oromos und Tigres im Lande ihre Wohnsitze oder das Land ganz verlassen hatten.

6. Gewaltsame militärische Aktionen gegen Minoritäten, die zwar nicht ihre Zugehörigkeit zu dem betreffenden Staat oder gar die Existenz dieses Staates selbst in Frage stellen, sondern die lediglich auf der Wahrung ihrer religiösen, ethnischen oder kulturellen Eigenart sowie auf einem bestimmten Maß an Autonomie bestehen, gehören ebenfalls zu den häufigen Ursachen von Flucht und Vertreibung. Ein typisches Beispiel sind die Repressalien, die im Frühjahr 1978 zur Flucht von 200 000 Mitgliedern der muslimischen Minderheit in Arakhan im westlichen Burma nach Bangladesch führten. Bei dieser Minderheit handelt es sich um Angehörige des Rohingya-Volkes, die vor einigen Generationen aus Ost-Bengalen nach Burma eingewandert waren und sich inzwischen als Burmesen betrachteten. Zu den Ursachen ihrer Vertreibung zählte sowohl die allgemeine innenpolitische Unruhe, die nach der Beendigung der Militärherrschaft in Burma im Jahre 1974 eingetreten war, wie auch der Versuch der Behörden, den Handel in burmesischer Hand zu konzentrieren. Auf Vermittlung des UNHCR durfte jedoch die Mehrzahl dieser Flüchtlinge im Laufe des Jahres 1979 wieder nach Burma zurückkehren.

Auf das Schicksal der chinesischen Minorität in Vietnam wurde schon hingewiesen; insgesamt 466 000 von ihnen verließen seit Mitte 1975 Vietnam zumeist auf Booten. Auch eines der Motive für die Vertreibung durch die vietnamesische Regierung — Vergeltung für die Zusammenarbeit vieler Chinesen mit den Franzosen und Amerikanern — ist schon genannt worden. Doch reicht dies zur vollen Erklärung der Aktion nicht aus. Denn der Kollaborationsvorwurf mochte für mehr oder weniger Chinesen im ehemaligen Südvietnam gelten, nicht jedoch für jene Chinesen, die in Nordvietnam lebten. Doch auch sie trafen, wie die Flucht von 263 000 Menschen in die VR China belegt, die Repressalien. Die tiefen Ursachen liegen daher wohl eher in der außenpolitischen Wende Hanois, das sich nach der Annäherung an Moskau auf einen längerfristigen Konflikt mit China einzustellen begann und mit der Vertreibung der chinesischen Minderheit ein potentielles Sicherheitsrisiko ausschalten wollte.

Nicht viel besser als den Hoa Kien erging es den chinesischen und vietnamesischen Minderheiten in Kampuchea, die von den Roten Khmer vertrieben oder vernichtet wurden. Dasselbe Schicksal erlitten jene laotischen Bergstämme — vor allem die Meos —, die auf Seiten der USA gegen die laotischen Kommunisten gekämpft hatten und von denen mehrere Hunderttausend sich vor den Vergeltungsmaßnahmen der Sieger nach Thailand und in die VR China retteten.

7. Widerstand gegen die Monopolisierung politischer Macht und die ungerechte Verteilung des wirtschaftlichen Reichtums gibt es in vielen Staaten der Dritten Welt. Dieser Widerstand mag anfangs schwach und durch Aktionen von Armee, Miliz und Polizei leicht einzudämmen sein. Er kann sich jedoch auch zu einem offenen Bürgerkrieg entwickeln und von den ländlichen Gebieten, in denen Guerilla-Bewegungen häufig zuerst entstehen, auf die Städte übergreifen. In dieser Situation von Gewalt und Gegengewalt neigen Teile der Bevölkerung dazu, sich in ruhigeren Teilen des Landes oder jenseits der Grenzen in Sicherheit zu bringen. Solche Aufenthalte mögen häufig nur von kurzer Dauer sein, sie können sich gelegentlich jedoch auch über Jahre hinziehen.

Eine solche Entwicklung ist seit Beginn der achtziger Jahre in verschiedenen Staaten Mittelamerikas entstanden; im Libanon, auf den Philippinen, vor allem aber in zahlreichen Staaten Afrikas, in denen noch immer tribali-

stische Loyalitäten überwiegen, sind ähnliche Entwicklungen eingetreten. So sehen viele afrikanische Politiker ihren eigenen Stamm noch immer als die wichtigste Machtbasis an, die sie durch materielle Zuwendungen und die Besetzung einflußreicher Posten mit Stammesangehörigen — etwa in der Armee — zu erhalten und auszubauen suchen. Da dies jedoch aufgrund der knappen Ressourcen in der Regel auf Kosten anderer Stämme geht, sind gewaltsame Konflikte vorprogrammiert. Nicht zuletzt auf diese tribalistische Tradition dürfte es zurückzuführen sein, daß Afrika besonders hohe Flüchtlingszahlen aufweist.

8. Obwohl Fluchtbewegungen als Folge offenen Terrors in Diktaturen relativ selten sind, können auch sie einer eigenen Kategorie zugeordnet werden. Gewaltherrscher wie Macias Nguema von Equatorial Afrika, Idi Amin von Uganda, Bokassa von Zentralafrika, Pol Pot von Kampuchea, Francois Duvalier von Haiti haben Hunderttausende von Menschen aus ihren Ländern vertrieben. Daß im Rahmen der Vereinten Nationen nur selten Menschenrechtsverletzungen dieser Art beim Namen genannt und in keinem Fall ernsthafte Gegenmaßnahmen ergriffen wurden, zählt zweifellos zu den Negativposten der Völkergemeinschaft.

Relativ fließend verläuft die Grenze zwischen den hier erwähnten Diktatoren und zahlreichen Militärdiktaturen, deren Namen nur wenige kennen, deren Politik jedoch ebenfalls in vielen Fällen zum Massenexodus führt. So hielten sich nach amtlichen Angaben 1976 mehr als eine Million Flüchtlinge allein in

Argentinien, dem bis dahin beliebtesten Exil des südamerikanischen Kontinents, auf: darunter 450 000 Paraguayer, 200 000 Bolivianer, 200 000 Uruguayer, 150 000 Chilenen und 50 000 Brasilianer — Folge einer Kette von Militärputschen, die sich in den genannten Ländern ereignet hatten.

9. Daß Menschen, die aufgrund desolater wirtschaftlicher Lebensbedingungen ihre Heimat verlassen, nach internationalen Rechtsnormen nicht als „Flüchtlinge“ gelten, ist schon gesagt worden. Dennoch übertrifft die Zahl der Menschen, die unter die Kategorie der „Wirtschaftsflüchtlinge“ fallen, vermutlich die aller anderen; sie wächst zudem ständig weiter. Zu dieser Gruppe gehören die Wanderarbeiter, die aus den Staaten des südlichen Afrika in die Südafrikanische Union ziehen, die Inder und Pakistani, die in den Ölstaaten des Nahen Ostens, die Mexikaner und Haitianer, die in den USA, und die Nordafrikaner, Jugoslawen und Türken, die in Westeuropa nach Arbeit suchen. Zu ihnen zählen auch die vielen Millionen, die in den Ländern der Dritten Welt ihre ländlichen Heimatgebiete verlassen und auf der Suche nach Arbeit und Einkommen in die Städte ziehen.

Diese Systematisierung will keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, sondern lediglich auf einige der zentralen Situationen und Ursachen abheben, die Flüchtlingsbewegungen auslösen. Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, was jede einzelne Fallstudie belegt: in jedem Fall wirken neben der Hauptursache eine Vielzahl anderer Faktoren mit.

## IV. Ausblick

Die vorliegende Darstellung des Flüchtlingsproblems verfolgt mehrere Ziele, die abschließend noch einmal zusammengefaßt werden sollen:

1. Sie soll auf ein Problem unserer Zeit aufmerksam machen, das Millionen von Menschen überall in der Welt betrifft, das jedoch bei einer breiteren Öffentlichkeit in der Regel nur dann Beachtung findet, wenn es aufgrund spektakulärer Vertreibungen oder Asylverfahren für kurze Zeit in die Schlagzeilen gerät. Daß Flucht und Vertreibung zentrale Themen der jüngsten deutschen und europäischen Geschichte sind, konnte nur am Rande gezeigt werden.

2. Sie soll zeigen, daß es sich bei den weltweiten Flüchtlingsbewegungen nur auf den ersten Blick um zufällige, voneinander isolierte Einzelercheinungen handelt, sondern daß diese in historisch tief wurzelnden Zusammenhängen und Entwicklungsprozessen stehen, die die einzelnen Ereignisse miteinander verbinden. Vor allem aber, daß auch hier der Nord-Süd und der Ost-West-Konflikt sich in vielfältiger Weise überlagern und gegenseitig verstärken.

3. Sie soll damit auch auf die Verantwortung hinweisen, in der wir nicht nur infolge der kolonialen Vergangenheit Europas, sondern auch aufgrund der globalen Verkettung der

Konfliktformationen unserer Tage stehen. An dieser Verantwortung ändert auch die Tatsache wenig, daß viele der Ursachen von Flucht und Vertreibung bis tief in präkoloniale Zeiten zurückreichen bzw. auf das Konto von Entwicklungen gehen, die von den betreffenden Ländern selbst zu verantworten sind. Angesichts einer ständig independenter werdenden Welt ist die Entwicklung nicht nur eines globalen Bewußtseins, sondern auch eines globalen Verantwortungsbewußtseins zu einer der drängendsten Aufgaben unserer Zeit geworden.

4. Sie soll schließlich deutlich machen, daß gerade aufgrund der Vielschichtigkeit der Problematik Maßnahmen sich nicht auf den Bereich der humanitären Hilfe beschränken dürfen, sondern — so notwendig diese auch ist — breiter angelegt sein müssen. Daß sie also auch die politischen und wirtschaftlichen

Dimensionen einbeziehen müssen, vor allem aber, daß sie auch präventiv ausgerichtet sein müssen. In diesem Sinne bewegt sich die deutsche Initiative zur präventiven Behandlung grenzüberschreitender Flüchtlingsbewegungen — zu welchen Ergebnissen sie auch immer führen mag — grundsätzlich in richtiger Richtung. Allerdings sind die Vereinten Nationen nur eine Ebene, die sich zur Entwicklung flüchtlingsrelevanter Strategien und Mechanismen anbietet. Mindestens ebenso wichtig ist es, diesen Aspekt auch in den regionalen Organisationen in aller Welt stärker zu betonen, da ihnen dieselbe Bedeutung für die friedliche Lösung von Konflikten zukommt wie der Weltorganisation. Wie groß ihre Möglichkeiten — aber auch ihre Schwierigkeiten — sind, zeigen die Erfahrungen der Organisation für afrikanische Einheit, die als erste hier sinnvolle Initiativen ergriffen hat.

## **Wolfgang S. Heinz: Weltweite Durchsetzung von Menschenrechten. Probleme und Perspektiven der Arbeit von amnesty international**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/83, S. 3—10

Mit der Gründung von amnesty international (ai) 1961 wurde eine Organisation geschaffen, die sich auf die Freilassung aller nicht gewalttätigen politischen Gefangenen, die Abschaffung von Folter und Todesstrafe konzentriert. Mit einer eigenen hauptamtlichen Ermittlungsabteilung werden Informationen aus allen Teilen der Welt gesammelt, gesichtet und beurteilt. Länderberichte, Kampagnen, Besuche im Land und Eingaben bei internationalen Organisationen folgen der Informationsauswertung.

Drei Problemfelder werden behandelt: der Vorwurf der Einmischung in die inneren Angelegenheiten, der nahezu jeder Menschenrechtsorganisation gemacht wird; die Schwierigkeiten und Chancen der ai-Arbeit in der Dritten Welt, sowohl was die Einwirkung auf Regierungen als auch den Aufbau einer eigenen Mitgliedschaft anbetrifft; und die Zukunft der Menschenrechte.

Zum Einmischungsvorwurf wird unter Verweis auf Kritik aus der ČSSR, Südafrika und dem Iran auf die eigentlichen Problemfragen eingegangen: die Infragestellung regierungsamtlicher Informationen durch ai, der Vorwurf der Unterstützung der Opposition, wenn man Informationen über Menschenrechtsverletzungen veröffentlicht, und die hiermit oft zusammenhängende Kritik, man würde dem jeweiligen politischen Gegner (und der dahinterstehenden Weltmacht) dienen.

Auch der Vorwurf der mangelnden Ausgewogenheit läßt sich bei genauerer Analyse nicht halten. Die eigentliche Frage ist und bleibt, ob Regierungen bei Vorliegen von Informationen über Menschenrechtsverletzungen bereit und in der Lage dazu sind, wirkungsvolle Untersuchungen einzuleiten, oder ob sie sich dieser internationalen Verantwortung entziehen. Der größere Zusammenhang der wirtschaftlich-sozialen Entwicklung von Ländern der Dritten Welt und ihrer kulturellen Vielfalt darf bei dieser Arbeit nicht übersehen werden, kann aber auch nicht als Generalklausel zur Abwehr von gut fundierter Kritik mißbraucht werden. Auf die Verantwortung der eigenen Gesellschaft und Regierung wird eingegangen.

## **Otto Luchterhandt: Die Menschenrechte in den Ost-West-Beziehungen und die Bürgerrechtsbewegungen in Osteuropa**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/83, S. 11—22

Der Aufsatz gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Menschenrechtsproblematik im sowjetischen Hegemonialbereich und ihre internationale Verzahnung und stellt damit, insbesondere nach drei „Helsinki-Konferenzen“, eine gewisse Bilanz der bisherigen Entwicklung dar.

Seitdem die Verfassungen der sozialistischen Staaten dezidiert auf den Marxismus-Leninismus ausgerichtet sind, ist den Bürgerrechtsgruppen der Rekurs auf das innerstaatliche Recht abgeschnitten; die — auch von den sozialistischen Staaten ratifizierten — UN-Menschenrechtskonventionen und die „Helsinki-Dokumente“ bilden ihre einzige Legitimationsgrundlage. Seit Ende der sechziger Jahre ist ihnen dies zunehmend bewußt geworden. Ihre nun einsetzende Berufung auf die Menschenrechtsbestimmungen des Völkerrechts verband sich alsbald mit dem etwa gleichzeitig intensivierten staatlichen und nichtstaatlichen, namentlich kirchlichen Menschenrechtsengagement zu einer unauflösliehen politischen Wechselwirkung, die heute ein wichtiges Element im Ost-West-Konflikt darstellt.

Es werden die Faktoren skizziert, die zu dieser „Internationalisierung“ geführt haben, und die konkreten Auswirkungen in der UdSSR, in Polen, der ČSSR, in Ungarn, Rumänien und in der DDR sowie die geographisch unterschiedlichen geistig-politischen, sozialen und ökonomischen Bedingungen für die Arbeit der Bürgerrechtsbewegungen. Nicht massiver politischer Druck von außen, sondern eine vielgestaltige Einwirkung vor allem über nicht-staatliche Kanäle und Organisationen ist der effektivste Beitrag von „westlicher“ Seite, der Menschenrechtsidee in Osteuropa zum Durchbruch zu verhelfen. Die Regierungen sollten sich ergänzend auf humanitäre Aktionen und diplomatische Schützenhilfe beschränken.

## **Ansgar Skriver: Entwicklungspolitik und Menschenrechte**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/83, S. 23—32

Die politische Rhetorik hat seit langem eine Beziehung zwischen Entwicklungspolitik und Menschenrechten hergestellt, ohne daß in der Praxis eindeutig zu klären war, wie die Verwirklichung von Menschenrechten durch bevorzugte Vergabe bzw. Entzug z. B. von Entwicklungshilfe gefördert werden kann. Die ständige Diskussion über Begriff und Inhalt von „Entwicklung“ wird durch Argumente zugunsten der Verwirklichung von Menschenrechten positiv beeinflusst, weil dadurch neben herkömmlichen Entwicklungszielen wie etwa wirtschaftlichem Wachstum immaterielle Werte wie Stärkung des Selbstvertrauens, Solidarität, Partizipation und kulturelle Identität mehr Aufmerksamkeit erhalten. Die Betonung der Menschenrechtsgesichtspunkte in der Entwicklungspolitik gehört zum Bestand der Gemeinsamkeiten aller Fraktionen des Deutschen Bundestags, obwohl reale Beiträge der Bundesrepublik Deutschland zur Förderung der für die Sicherung von Menschenrechten unverzichtbaren inhaltlichen und organisatorischen rechtlichen Rahmenbedingungen bisher in Entwicklungsländern kaum sichtbar geworden sind.

Der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Menschenrechten wird offen und lebhaft noch am ehesten zwischen Christen aller Erdteile erörtert, nicht ohne kritische Auseinandersetzung mit z. T. widersprüchlichen theologischen Stellungnahmen zu den Menschenrechten in der Kirchengeschichte.

Bei den Verhandlungen der (demnächst drei) Lomé-Verträge zwischen der EG und den AKP-Staaten ist es zu einer bis heute nicht abgeschlossenen Kontroverse darüber gekommen, ob Menschenrechtsklauseln zumindest in Präambeln von Handelsverträgen eingefügt werden sollten — ein Teil der Problematik von wirtschaftlichen Sanktionen zur Durchsetzung ethischer Ziele.

Allgemeine Menschenrechtserklärungen sind besonders in den beiden Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 konkretisiert worden. Aus letzteren wird nach und nach ein „Recht auf Entwicklung“ abgeleitet, das eher ein Recht der Völker als eins der Regierungen sein soll und auf allgemeine politische Partizipation abzielt, also ein Stück „Demokratie-Politik“ ist. Eines Tages werden vielleicht die beiden großen Stränge in der Arbeit der Vereinten Nationen, Entwicklung und Menschenrechte, miteinander vereint sein und zu einer globalen Konzeption von Friede und Gerechtigkeit beitragen.

## **Peter J. Opitz: Flüchtlingsbewegungen in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts. Versuch einer historisch-systematischen Zusammenschau**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/83, S. 33—45

Flüchtlinge gibt es, solange es Menschen gibt — doch es blieb unserem Jahrhundert vorbehalten, sich den zweifelhaften Ruf eines „Jahrhunderts der Flüchtlinge“ zu erwerben. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf das Flüchtlingsproblem, wie es sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts weltweit darstellt. Dabei soll vor allem gezeigt werden, daß es sich bei den Flüchtlingsbewegungen nicht um zufällige, voneinander isolierte Einzelercheinungen handelt, sondern daß diese in historisch tiefwurzelnden Zusammenhängen und Entwicklungsprozessen stehen, die die einzelnen Ereignisse miteinander verbinden. Neben den vielfältigen Beziehungen, in denen sich auch hier der Ost-West- und der Nord-Süd-Konflikt überlagern und verstärken, werden im einzelnen die wichtigsten Ursachen herausgearbeitet, die den Flüchtlingsbewegungen in der Dritten Welt zugrundeliegen.