

Einsatz für Europas Werte

Demokratie und Menschenrechte: Berlins Führung wird dringend gebraucht

Judy Dempsey | Europa hat der Welt Demokratie und Menschenrechte gebracht. Doch der EU mangelt es heute oft an Glaubwürdigkeit, wenn sie für diese Werte eintritt. Deutschland muss hier eine Führungsrolle übernehmen und auch in Zusammenarbeit mit den Unternehmen demonstrieren: Menschenrechte und Geschäfte schließen sich nicht aus.

Welche Ironie! In der arabischen Welt und selbst in Russland gehen tapfere Bürger auf die Straße, um Freiheit, Demokratie und die Achtung der Menschenrechte einzufordern – aber auf Europa, das diese Werte mit Magna Charta, Aufklärung und Französischer Revolution in die Welt gebracht hat, scheinen die Demonstranten in Kairo oder Moskau heute kaum mehr Hoffnung zu setzen.

Wenn Bundeskanzlerin Angela Merkel über die Vorzüge politischer Freiheit und Rechtsstaatlichkeit spricht, verfügt sie zweifelsohne über ein hohes Maß persönlicher Glaubwürdigkeit. Sie hat mehr als die Hälfte ihres Lebens im kommunistischen Ostdeutschland verbracht und weiß, was das Fehlen von Rechtsstaatlichkeit bedeutet. Mehrfach auch hat sie Rückgrat in Menschenrechtsfragen bewiesen; nicht zuletzt, als sie 2007 den Dalai Lama trotz massiven Drucks aus Peking ins Kanzleramt einlud. Wie jeder demokratisch gewählte Regierungschef jedoch hat auch sie Werte und Realpolitik miteinander in Einklang zu bringen. Im Februar 2012 empfing sie den kasachischen Präsidenten Nursultan Nasarbajew in Berlin, der sein Land seit dessen Unabhängigkeit von der früheren Sowjetunion 1991 mit eiserner Hand regiert, seine neu errichtete Hauptstadt Astana mit Herrscherstatuen und seinen Porträts schmücken lässt und dessen Sicherheitskräfte im vergangenen Dezember Ölarbeiter erschossen, die für bessere Arbeitsbedingungen streikten. Wenn es darum geht, den Zugriff auf seltene Erden und andere Rohstoffe zu sichern, dann haben die Interessen der deutschen Industrie Vorrang vor Fragen des politischen Geschmacks. Und solange die Überzeugung vorherrscht, dass wirtschaftliche Interessen und politische Werte einander widersprechen, werden sich Politiker vor allem in Zeiten von Wirtschafts- und Finanzkrisen dafür entscheiden, für ihre heimischen Unternehmen einzutreten.

Europäischer Glaubwürdigkeitsverlust

Im vergangenen Jahrzehnt hat Europa viel von seiner Glaubwürdigkeit und auch seinen Einflussmöglichkeiten verloren, wenn es darum geht, sich global für die Einhaltung oder Durchsetzung von Menschenrechten stark zu machen – und dies war schon lange vor der aktuellen Euro-Krise festzustellen.

Einer Studie des European Council on Foreign Relations (ECFR) zufolge stimmten 127 von 197 Mitgliedern der UN-Generalversammlung im Jahr 2010 bei Menschenrechtsfragen gegen die Standpunkte der Europäischen Union. Im Vorjahr waren es noch 117 gewesen. Noch in den späten neunziger Jahren konnte die EU laut ECFR einen „voting coincidence score“ von 70 Prozent verzeichnen. Dieser Wert spiegelt den Umfang der Unterstützung wider, den die Europäische Union in der Generalversammlung bei Menschenrechtsthemen von anderen Staaten erhält. 2010 sank der Wert auf 42 Prozent, 2011 lag er bei 44 Prozent, nah an den 40 Prozent, die die Vereinigten Staaten verzeichnen konnten. Sowohl China als auch Russland schnitten mindestens zehn Prozentpunkte besser ab. Demokratische Staaten wie Brasilien, Indien und Südafrika, die sich in der Vergangenheit bei Menschenrechtsfragen auf die Seite der EU schlugen, enthalten sich nun meist oder stimmen gegen entsprechende Resolutionen.

Bei Menschenrechtsfragen stimmen in den UN mehr Staaten mit Russland und China als mit der EU

Einer der Gründe für Europas Verlust an Einfluss ist sicherlich auch im Aufstieg Chinas zu suchen. Für viele sich entwickelnde Länder hat die Volksrepublik mit ihrer rasanten Modernisierung und ihren erstaunlich hohen Wachstumsraten mittlerweile einen weit größeren Vorbildcharakter als Europa. Chinas Erfolg scheint zu implizieren, dass eine autoritäre Herrschaft effizienter ist als andere Regierungsformen, und Pekings Auftreten als Geberland schwächt Europas Einfluss weiter. Von Weißrussland bis zum Iran, quer durch Afrika und Lateinamerika trifft China Handelsvereinbarungen, baut Straßen, Flughäfen oder Schulen und vergibt Kredite im Austausch für den Zugang zu den natürlichen Ressourcen dieser Länder. Im Gegensatz zur EU jedoch knüpft Pekings seine Zuwendungen nicht an bestimmte Auflagen wie gute Regierungsführung.

Solange die Europäische Union von der Euro-Krise in Atem gehalten wird, ist sie kaum in einer guten Position, um sich Chinas wachsendem Einfluss entgegenzustellen. Die EU ist schließlich nicht nur mittlerweile selbst von Pekings Investitionen in europäische Firmen und Staatsanleihen abhängig. Die Euro-Krise hat zudem ein erschreckendes Ausmaß an Misswirtschaft und Korruption offenbart. Anderen Staaten Ratschläge in Sachen guter Regierungsführung zu erteilen, wirkt da nicht besonders glaubwürdig.

Die falsche Art von Führung: Beispiel Usbekistan

Es fehlt aber auch nicht an Beispielen, wie europäische Regierungen erfolgreich ihr eigenes Wertefundament geschwächt haben. 2009 setzte sich Deutschland an vorderster Front dafür ein, das EU-Waffenembargo gegen Usbekistan aufzuheben – und das unter einer Kanzlerin, die die Verteidigung

der Menschenrechte zu Beginn ihrer ersten Amtszeit 2005 zu einem Fixpunkt der Außenpolitik gemacht hatte. Im gleichen Jahr hatte die EU das usbekische Regime mit Sanktionen belegt, nachdem Regierungstruppen in der Innenstadt von Andijon auf unbewaffnete Demonstranten geschossen hatten. Nach Angaben von Menschenrechtsorganisationen wurden dabei hunderte Zivilisten getötet. Forderungen nach einer Untersuchung dieses Massakers wies das usbekische Regime zurück. Dass das Waffenembargo nach nur vier Jahren wieder aufgehoben wurde, rechtfertigten EU-Vertreter mit dem Hinweis, dass inzwischen ja einige der zu langen Haftstrafen verurteilten Demonstranten entlassen worden waren und auch die Todesstrafe abgeschafft worden war. Zudem, so argumentierte die Bundesregierung, sei der Dialog ja auch Sanktionen vorzuziehen.

Der wahre Grund war allerdings, dass Deutschland und andere NATO-Staaten für ihre Militäroperationen in Afghanistan auf Nachschublinien angewiesen sind, die über usbekisches Territorium verlaufen. Dabei kam es anderen europäischen Staaten gelegen, Deutschland die Führung bei der Aufhebung der Sanktionen übernehmen zu lassen. Wenn es sich also erst einmal dazu durchringt, ist Deutschland sehr wohl in der Lage, Führungsstärke zu beweisen – in diesem Fall allerdings von der falschen Sorte.

Dass europäische Politiker regelmäßig schöne Reden über Demokratie und Menschenrechte schwingen, aber gleichzeitig Geschäfte mit Diktatoren machen, vor allem mit den Regierungschefs rohstoffreicher Länder, hat Europa viel Ansehen bei den Demokratiebewegungen des arabischen Frühlings gekostet.

Europas Politiker schwingen Reden über Menschenrechte, machen aber regelmäßig Geschäfte mit Diktatoren

Und dass es sich in den vergangenen Jahrzehnten zu einer furchteinflößenden „Festung Europa“ gewandelt hat, macht die Sache ebenfalls nicht besser. Italien, das einen Großteil der über das Mittelmeer kommenden Flüchtlinge aufzunehmen hätte, stellte jedenfalls keine allzu inquisitorischen Fragen nach den Mitteln, die Libyens Diktator

Muammar al-Gaddafi anwandte, um Flüchtlinge daran zu hindern, überhaupt bis an die Ufer des Mittelmeers, geschweige denn an dessen nördliche Ufer zu gelangen. Dass sie unbarmherzig zurück in die Wüste geschickt wurden, interessierte niemanden in Rom. Dort zählte, dass sie gar nicht erst an Italiens Küsten ankamen, um Asyl zu beantragen.

Libyen ist in vielfacher Hinsicht ein Beispiel dafür, was in Europa falsch läuft. Die Militärintervention Frankreichs, Großbritanniens, der USA und einiger anderer Länder wurde im Namen der Menschenrechte legitimiert und (zunächst auch) geführt. Im Namen der Menschenrechte wurde den USA und ihren europäischen Verbündeten auch das Mandat des UN-Sicherheitsrats erteilt, zum Schutz libyscher Zivilisten vor deren eigener Regierung eingreifen zu dürfen. Im Völkerrecht war das eine Premiere: Zum ersten Mal wurde das Prinzip der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect oder R2P) angewandt. China und Russland verzichteten bei der Abstimmung über die UN-Resolution 1973 auf den Gebrauch ihres Vetorechts – was sie wenig später bereuen sollten. Denn als die Mission erst einmal im Gange

Bild nur in Printausgabe verfügbar

war, änderten die westlichen Länder – getrieben vor allem von Frankreich – ihr Einsatzziel vom Schutz der Zivilisten zum Regimewechsel. Die Streitkräfte unter dem Kommando der NATO begnügten sich nicht länger damit, die Flugverbotszone durchzusetzen und Zivilisten aus der Luft zu schützen. Stattdessen bombardierten sie Gaddafis Residenzen und halfen den Rebellen truppen, das Land einzunehmen, wobei sie den Verdacht nährten, dass es ihnen dabei vorrangig um einen besseren Zugang zu Libyens enorm wertvollen Öl- und Gasvorräten ging. Deutschland hatte in der Angelegenheit keinen Einfluss, da es sich aus innenpolitischen Gründen im UN-Sicherheitsrat der Stimme enthalten hatte.

Dieser gewissermaßen „fliegende Wechsel“ des Einsatzziels während der Mission war katastrophal. Was ein wertvolles Instrument des Völkerrechts hätte sein können – die Pflicht, die Bevölkerung eines Staates vor den schlimmsten Misshandlungen durch die eigene Regierung zu schützen –, wurde gänzlich diskreditiert. Im Falle Syriens haben Russland und China deutlich gemacht, dass sie nicht die Absicht haben, einer weiteren militärischen Intervention grünes Licht zu geben, gleich, mit welcher Härte Präsident Baschar al-Assads Truppen gegen Zivilisten und Aufständische vorgehen. Rückblickend stellt sich die Frage, ob Deutschland, hätte es sich nicht enthalten, die beteiligten Staaten daran hätte hindern können, das Mandat so zu überdehnen, dass es am Ende diskreditiert war.

Darüber hinaus zeigte die Libyen-Intervention auch, dass kein europäisches Land mehr über die militärische Stärke verfügt, über jede Entfernung hinweg Macht auszuüben und damit auch gewisse Werte zu verteidigen. Selbst bei dieser relativ anspruchslosen Operation im eigenen Hinterhof waren die europäischen NATO-Partner in Sachen Aufklärung, Logis-

tik und präzisionsgelenkte Munition vollkommen von den Vereinigten Staaten abhängig. Keines der großen europäischen Länder verfügt über die Flugzeuge, Hubschrauber oder Schiffe, die nötig sind, um global zu agieren.

Frankreich und Großbritannien nutzen ihre UN-Sicherheitsratssitze kaum für den Kampf um Menschenrechte

Wohl besitzen Frankreich und Großbritannien immer noch einige hundert Atomwaffen, aber diese bringen nur wenig greifbaren politischen Ertrag. Die ständigen Sitze im UN-Sicherheitsrat sind den beiden Ländern aus Prestigegründen wichtig – allerdings nutzen London und Paris sie nur selten oder wirksam, um sich für Menschenrechte oder Werteangelegenheiten einzusetzen.

Die Ausübung von Macht bedarf nicht immer der Hard Power. Europäer fühlen sich nun schon seit langer Zeit im Allgemeinen wohler damit, auf Instrumente der Soft Power zu setzen. Doch ungeachtet des manchmal nervtötenden Tons moralischer Überlegenheit hat Europa nie ausreichende Mittel investiert, um seine Instrumente der Soft Power zu stärken. Der Polizeimission der EU in Afghanistan beispielsweise mangelte es an Personal und sie blieb über Jahre unterfinanziert, bis schließlich die USA den Großteil der Ausbildung bestritten.

Europa folgt Amerika

So folgt Europa im Guten wie im Bösen bei internationalen Einsätzen meistens der Führung der Amerikaner. In den Jugoslawien-Kriegen der neunziger Jahre war Washingtons Wille zum Eingreifen ein Segen für die Menschenrechte, da nur militärische Gewalt die ethnischen Säuberungen im Balkan stoppen konnte. In jüngster Zeit waren die Ergebnisse allerdings zweifelhafter. Europas Unterstützung für die amerikanischen Kriege in Afghanistan (und einiger europäischer Länder im Irak) bei im Übrigen ungleicher Verteilung der Lasten hat Europas Ansehen als Förderer von Menschenrechten und Demokratie kaum geholfen.

Die Menschenrechtsverletzungen in den Gefangenenlagern Guantánamo Bay oder Bagram in Afghanistan fallen auf die gesamte westliche Welt zurück. Wann aber hat Kanzlerin Merkel oder irgendein anderer europäischer Regierungschef zuletzt öffentlich gefragt, wann Guantánamo oder Bagram geschlossen werden? Oder zumindest, wann dem Roten Kreuz oder den Anwälten der Angeklagten regelmäßiger Zugang zu den dort Festgehaltenen gewährt werde?

Während die europäischen Regierungen öffentlich die geheime „Überstellungspolitik“ der Vereinigten Staaten verurteilten, die eine Inhaftierung ohne Verurteilung, die illegale Auslieferung an Drittstaaten und mutmaßlich auch die Folter von Terrorverdächtigen einschließt, leisteten einige von ihnen stillschweigend Beihilfe.

Nach Jahren des Schweigens von offizieller Seite gab die polnische Regierung kürzlich zu, dass 2003 mindestens sechs CIA-Überstellungsflüge auf polnischem Staatsgebiet landeten. Ende März 2012 erhoben polnische Staatsanwälte Anklage gegen den früheren Geheimdienstchef Zbigniew Siemiątkowski, da er für den „rechtswidrigen Freiheitsentzug von Gefangenen“ in

einem Geheimgefängnis der CIA auf einer Militärbasis im Norden des Landes mitverantwortlich gewesen sei. Illegale Inhaftierungen und Misshandlungen von Gefangenen zu stoppen, sollte ein zentrales Anliegen der EU sein. Aber kein Regierungschef ist bereit, sich gegen das Schweigen, die Gleichgültigkeit oder die Bequemlichkeit zu stellen – was immer davon am zutreffendsten sein mag.

Politiker könnten zu ihrer Verteidigung vorbringen, dass Staaten und Regierungen einen Gutteil ihrer Macht an die globalisierte Wirtschaft verloren hätten. Große multinationale Konzerne verfolgten ihre eigenen Agenden und seien oft einflussreicher als Minister oder Diplomaten. Häufig gelinge es ihnen sogar, politische Entscheidungen ihren Interessen gemäß zurechtzubiegen. Beeinträchtigen Unternehmen tatsächlich Europas Möglichkeiten, sich für Menschenrechte einzusetzen?

Rüstungsverkäufe an Bösewichte

Die direkteste und gleichzeitig unheilvollste Verbindung zwischen Regierungen und Wirtschaft ist wohl die Rüstungsindustrie. Zwei im März veröffentlichte Berichte der EU beziehungsweise des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) belegen, dass europäische Firmen und Regierungen eifriger denn je versuchen, Märkte außerhalb Europas zu erschließen. Nicht alle diese Märkte liegen in stabilen, konfliktfreien demokratischen Staaten. „Europäische Regierungen liefern seit langem Waffen an Bösewichte“, erklärt der Direktor von SIPRI, Bates Gill. „Es gibt dafür zahlreiche Beispiele – trotz der hochtrabenden, prinzipientreuen Reden über die genaue Überwachung von Rüstungsverkäufen.“ Überraschen soll uns das nicht. Regierungen und Waffenproduzenten erschließen neue Märkte, sinken doch mit den in vielen europäischen Ländern eingeführten rigiden Sparprogrammen auch die Verteidigungsausgaben. Sicherheitsexperten gehen davon aus, dass der Nahe und Mittlere Osten und Zentralasien lukrative Absatzmärkte für europäische Rüstungskonzerne bleiben werden.

Die Vereinigten Staaten und Europa sind in der Rüstungsindustrie und bei militärdienstlichen Unternehmen weiterhin dominierend. Über 60 Prozent aller Waffenverkäufe gehen laut SIPRI auf das Konto von 44 amerikanischen Unternehmen. Die 30 europäischen Hersteller, die SIPRI listet, haben einen Anteil von 29 Prozent an den Gesamtverkäufen im Wert von 119 Milliarden Dollar. Die Mehrheit sind französische, deutsche oder britische Firmen. Selbstverständlich verkaufen die EU-Staaten – wie EU-eigene Statistiken belegen – allen Sonntagsreden zum Trotz auch an Diktaturen und autoritäre Regime. 2010 zum Beispiel erhielten Länder des Nahen und Mittleren Ostens sowie Nordafrikas Waffen aus europäischer Herstellung im Wert von 8,3 Milliarden Euro.

Waffenverkäufe können und sollten kontrolliert werden; Regierungen können andere Wirtschaftssektoren fördern. Sie müssen nicht ihr letztes bisschen Einsatz für die Menschenrechte über Bord werfen, um zu Hause Arbeitsplätze

Illegale Inhaftierungen und Misshandlungen von Gefangenen zu stoppen, sollte zentrales EU-Anliegen sein

zu erhalten. Aber nicht jedes Geschäft bewirkt Böses. Um dieses Thema zu beleuchten, ist es nützlich, noch einmal auf das Beispiel von Nasarbajews Besuch in Berlin zurückzukommen. Sicherlich applaudierte die deutsche Wirtschaft Angela Merkel für den Empfang des kasachischen Präsidenten. Während seines Besuchs schlossen beide Seiten ein Partnerschaftsabkommen im Wert von drei Milliarden Euro ab. Der Bundesverband der Deutschen Industrie sprach von einer Win-win-Situation. Deutsche Unternehmen erhalten Zugang zu seltenen Erden und Rohstoffen; Kasachstan profitiert von deutschem Know-how.

Ohne Frage haben die deutsche und die europäische Industrie nur wenig Skrupel, mit autoritären Regimen Geschäfte zu machen. Bei näherer Betrachtung sind diese Märkte aber so vielversprechend nicht, während der Einsatz für

Unternehmen, die in Ländern wie Kasachstan investieren, sollten stärker auf die Menschenrechtsslage achten

die Einhaltung von Menschenrechten keine ganz so blauäugige Angelegenheit ist, wie oft behauptet. Der Mangel an einem verlässlichen Rechtssystem (inklusive ungeklärter oder im Zweifelsfall nicht durchsetzbarer Eigentumsrechte), undurchsichtige Machtstrukturen und Korruption, so auch die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, sind für gute Geschäftsbeziehungen eher hinderlich als förderlich.

Menschenrechtsorganisationen stimmen dem zu. „Die Verteidigung der Menschenrechte und die wirtschaftlichen Interessen der EU-Mitgliedstaaten schließen einander keineswegs aus“, erklären Aida Aidakulova und Anton Artemyev vom kasachischen Büro der Soros Foundation, einer NGO, die für eine tolerante, verantwortungsbewusste Regierungsführung eintritt.

Kein Widerspruch: Menschenrechte und Geschäfte

Wie lassen sich also Geschäftsinteressen für die Förderung von Menschenrechten nutzen? Der erste Schritt könnte darin bestehen, europäischen Unternehmen bewusst zu machen, wie sehr sie von der Verbindung der beiden profitieren würden. „Die Geschäftswelt sollte ebenso sehr wie die Zivilgesellschaft an einer Regierungsführung interessiert sein, die auf Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht basiert“, meint Artemyev von der Soros Foundation. „Dies setzt Rahmenbedingungen, in denen unternehmerische Interessen wirksam geschützt werden.“

Als zweiten Schritt sollte Berlin, mit all seinem Einsatz für Umweltfragen und Menschenrechte, sich an die Spitze der europäischen Regierungen setzen und auf striktere soziale und ökologische Bedingungen für den Abbau seltener Erden und anderer Rohstoffe drängen, wenn ein EU-Mitglied Partnerschaftsabkommen mit Ländern wie Kasachstan abschließt. Mehr Transparenz wäre schlecht für Präsident Nasarbajew, sagen Menschenrechtsaktivisten, aber gut für die Ölarbeiter, die Gewerkschaftsrechte und Grundfreiheiten gesichert sehen wollen.

Der letzte Schritt wäre die Einbeziehung der Konsumenten. Dort, wo staatliche Regulierungen zu kurz greifen, schaffen bewusste Konsumenten und der Informationsfluss in der globalisierten Wirtschaft noch stärkere Anreize für Unternehmen, verantwortungsvoll zu handeln, um ihren guten Ruf zu wahren.

Sie können dazu beitragen, einer europaweiten Strategie Konturen zu verleihen, die einen positiven Effekt auf autoritäre Regime haben könnte.

Deutsche Firmen bestätigen, dass sie immer mehr dem prüfenden Blick ihrer Aktionäre und Kunden ausgesetzt seien, die genau darauf achteten, wie sie Geschäfte mit autoritären Regimen betrieben. Man denke auch an die Kontroversen um Apple und die Arbeitsbedingungen in seinen chinesischen Produktionsstätten für iPhones und iPads.

„Handel oder Menschenrechte – das ist eine falsche Debatte“, sagt Markus Löning, der Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe.

„Unternehmen können Geschäfte machen und im selben Moment angemessene Arbeitsbedingungen fördern. Tatsächlich nimmt ihre Reputation bei den Konsumenten Schaden, wenn sie nicht die Werte hochhalten, die sie zu Hause praktizieren.“

Auch die EU drängt auf eine solche Verbindung zwischen der Ausbeutung von Bodenschätzen und einer prinzipientreuen Unternehmenskultur. Vergangenen September verabschiedete das Europäische Parlament auf Betreiben der Grünen einen Beschluss über „eine erfolgreiche Rohstoffstrategie für Europa“. Dieser enthält die Vorgabe, transparente Partnerschaften aufzubauen, um sicherzustellen, dass die Gewinne aus dem Verkauf seltener Erden in Infrastruktur, Bildung und Gesundheit fließen und nicht in die Privatkassen einiger weniger. Natürlich können Einparteistaaten solche Bedingungen immer ablehnen, insbesondere dann, wenn sie sich in der beneidenswerten Lage befinden, seltene Erdmetalle zu besitzen. Aber laut Löning dürfen europäische Regierungen und Unternehmen nicht vor der Verteidigung ihrer Prinzipien und Werte zurückscheuen: „Konfrontative Kooperation ist möglich.“

Immerhin: Aller Empörung in Peking über den Empfang des Dalai Lama zum Trotz wurde kein einziger Vertrag mit Deutschland gekündigt.



JUDY DEMPSEY ist Kolumnistin der *International Herald Tribune*, Senior Associate von Carnegie Europe und Chefredakteurin von *Strategic Europe*.

Mehr Transparenz wäre schlecht für Nasarbajew, aber gut für die Ölarbeiter, die Grundrechte einfordern