

Rassismusbekämpfung im Streit der internationalen Menschenrechtspolitik

Heiner Bielefeldt



Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights
Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin
Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Gestaltung
iserundschmidt
Kreativagentur für PublicRelations GmbH
Bonn – Berlin

Policy Paper No. 13
März 2009

ISSN 1614-2195 (PDF-Version)

© 2009 Deutsches Institut für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten

Autorennotiz

Prof. Dr. Heiner Bielefeldt ist Direktor des
Deutschen Instituts für Menschenrechte.

Rassismusbekämpfung im Streit der internationalen Menschenrechtspolitik

Anlass des vorliegenden Textes ist eine für Ende April 2009 in Genf geplante Konferenz der Vereinten Nationen, die sich mit der Umsetzung und Fortschreibung der auf der 3. Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban 2001 beschlossenen Maßnahmen beschäftigen soll. Diese unter dem Titel *Durban Review* vorbereitete Konferenz steht im Brennpunkt heftiger Auseinandersetzungen, die in Forderungen nach Boykott der Veranstaltung kulminieren. Auch an die Bundesregierung sind solche Forderungen herangetragen worden. Im Folgenden sollen Hintergründe aufgezeigt werden, ohne die eine angemessene Einschätzung der Streitfrage nicht möglich ist. Im Wissen um die Schwierigkeiten und Risiken der Konferenzteilnahme spricht sich das Deutsche Institut für Menschenrechte für eine aktive Mitwirkung der EU-Staaten am Durban Review-Prozess aus.

1. Rassismusbekämpfung als Testfall glaubwürdiger Menschenrechtspolitik

Rassismus ist die Negation alles dessen, wofür die Menschenrechte stehen. Formelhaft zusammengefasst kommt deren Anspruch in Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 zum Ausdruck, deren erster Satz lautet: „Alle Menschen sind frei und an Würde und Rechten gleich geboren.“ Besonders augenfällig ist der Gegensatz zum menschenrechtlichen Gleichheitsprinzip. Denn rassistische Ideologien in allen ihren Varianten basieren auf der Unterstellung einer Rangabstufung zwischen bestimmten Gruppen von Menschen, konstruiert anhand biologischer oder kulturalistischer Zuschreibungen.¹

Während Rassismus deshalb stets mit Diskriminierungen einhergeht, fordern die Menschenrechte im Gegensatz dazu eine Politik aktiver und konsequenter Nicht-Diskriminierung. Außerdem sind rassistische Ideologien freiheitsfeindlich, indem sie Menschen auf ihre (tatsächliche oder vermeintliche) Herkunftsgruppe reduzieren und damit entindividualisieren. Das Individuum und seine Freiheit verschwinden gleichsam hinter imaginären Kollektivgrößen und angeblich schicksalhaft vorgegebenen biologischen oder kulturellen Gesetzmäßigkeiten. Dadurch verweigert der Rassismus zugleich systematisch den Achtungsanspruch, der jedem Menschen aufgrund seiner Würde zukommt. Die Achtung der gleichen Würde aller Menschen bildet indessen den letzten, tragenden Grund der Menschenrechte.²

Das Verbot rassistischer Diskriminierung ist dementsprechend ein unverzichtbarer Bestandteil der Menschenrechte und als solcher in zahlreichen menschenrechtlichen Dokumenten festgeschrieben worden.³ Exemplarisch genannt seien die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966, die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950, das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und die (noch nicht förmlich in Kraft getretene) EU-Grundrechtscharta.⁴ Darüber hinaus verabschiedeten die Vereinten Nationen 1965 eine eigene Konvention zur Abschaffung aller Formen rassistischer Diskriminierung, mit der sich die Staaten zur Ergreifung wirksamer Maßnahmen gegen Rassismus in sämtlichen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens – in Schule und Ausbildung, im Arbeits- und Wirtschaftsleben, in Politik, Kultur usw. – verpflichten.⁵ Auch auf regionaler und einzelstaatlicher Ebene sind spezielle Instrumente zur Über-

1 Vgl. Karin Priester, *Rassismus. Eine Sozialgeschichte*, Leipzig 2003, S. 11: „Ob in Form sedimentierter Vorurteile oder als Rassenideologie, es geht dabei immer um die Behauptung einer fundamentalen Ungleichheit der Menschen.“

2 Vgl. Heiner Bielefeldt, *Menschenwürde. Der Grund der Menschenrechte*. Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin 2008.

3 Für einen Überblick vgl. David Nii Addy, *Rassistische Diskriminierung. Internationale Verpflichtungen und nationale Herausforderungen für die Menschenrechtsarbeit in Deutschland*. Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin 2005.

4 Vgl. Art. 2 AEMR, Art. 2 IPBPR, Art. 14 EMRK, Art. 3 Abs. 3 GG, Art. 21 Abs. 1 EuGRCH.

5 Der englische Titel lautet: *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, abgekürzt: ICERD.

windung von Rassismus entstanden.⁶ Neben offenen Formen von Rassismus und rassistischer Diskriminierung sind zunehmend auch die versteckten Formen – zum Beispiel indirekte und strukturelle Diskriminierungen – zum Gegenstand menschenrechtspolitischer Aufmerksamkeit geworden.

Diese antirassistische Grundorientierung war dem Menschenrechtsansatz freilich nicht von Anfang an – oder jedenfalls nicht in solcher Eindeutigkeit – zueigen. Zwar enthalten schon die ersten Menschenrechtserklärungen, die im Zuge der demokratischen Revolutionen Ende des 18. Jahrhunderts entstanden sind, den Grundsatz der Gleichheit aller Menschen in ihren fundamentalen Rechten. Sie bieten damit zumindest potenziell bereits die Grundlage für den Kampf gegen rassistische Ideologien und Praktiken. De facto wurde das Subjekt der Menschenrechte jedoch über geraume Zeit typischerweise als männlicher Europäer vorgestellt, so dass der in den Menschenrechten angelegte Universalismus *schon auf der Ebene der Theorie* – und erst recht in der Praxis – vielfach verfehlt wurde.

Dafür einige drastische historische Beispiele: Während die Amerikanische Unabhängigkeitserklärung von 1776 verkündete, dass „alle Menschen gleich geschaffen und von ihrem Schöpfer mit gewissen unveräußerlichen Rechten ausgestattet worden sind“, blieb der Verfasser dieser Erklärung, Thomas Jefferson, bis an sein Lebensende Besitzer schwarzer Sklaven. Es gibt Anzeichen dafür, dass ihm der darin liegende Widerspruch durchaus bewusst war, er aber nicht die Kraft fand, die gebotenen persönlichen und politischen Konsequenzen zu ziehen.⁷ Immanuel Kant, der für die philosophische

Durchdringung des menschenrechtlichen Universalismus bis heute maßgebend geworden ist, gehörte zugleich zu den ersten Wissenschaftlern, die eine systematische Kategorisierung von „Menschenrassen“ anhand der Hautfarbe durchführten.⁸ Diese rassistische Kehrseite des großen Humanisten aus Königsberg kommt in den Lehrbüchern der Philosophie praktisch nicht vor. Hegel, in seiner Jugend voller Begeisterung über die Menschenrechtserklärung der Französischen Revolution, verstieg sich in seiner Geschichtsphilosophie später zu der zynischen These, Kolonialisierung und Versklavung der Afrikaner hätten „mehr Menschlichkeit unter den Negern geweckt“.⁹ Die Vernichtung der indigenen Völker Amerikas galt ihm als historische Notwendigkeit. In der Konfrontation mit dem überlegenen Geist der Europäer seien diese Völker „allmählich an dem Hauche der europäischen Tätigkeit untergegangen.“¹⁰ Auch antijüdische rassistische Klischees waren im Kreise der ersten aufgeklärten europäischen Befürworter der Menschenrechte verbreitet.¹¹ So ließ sich Voltaire, einerseits mutiger Vorkämpfer gegen religiösen Fanatismus und Obskurantismus, andererseits immer wieder zu hasserfüllten Anwürfen gegen die Juden hinreißen, denen er kollektiv Hinterlist, Unredlichkeit und Wucher zuschrieb.¹²

Der Widerspruch zwischen dem Anspruch des menschenrechtlichen Universalismus und seiner faktischen Verfehlung durch die Verquickung mit zeitgenössischen rassistischen, sexistischen und anderen Befangenheiten wurde schon frühzeitig von einigen Kritiker/innen als ein Problem für die Glaubwürdigkeit menschenrechtlicher Bekenntnisse thematisiert.¹³ Generellen Einspruch gegen die Anwendung des Rassebegriffs auf Menschen erhob

6 Ein Beispiel ist die im Rahmen des Europarats entstandene European Commission against Racism and Intolerance, abgekürzt ECRI.

7 Vgl. Charles L. Griswold Jr., Rights and Wrongs: Jefferson, Slavery, and Philosophical Quandaries. In: Michael J. Lacey/Knud Haakenssen (Hg.), A Culture of Rights. The Bill of Rights in Philosophies, Politics and Law – 1791 and 1991, Cambridge 1991, S. 144–214, hier S. 190ff.

8 In den 1802 erfolgten Nachschriften zu Kants Vorlesungen über Physische Geographie (Akademie-Ausgabe, Bd. IX, S. 316) finden sich Aussagen wie die folgende: „Die Menschheit ist in ihrer größten Vollkommenheit in der Rasse der Weißen. Die gelben Indianer haben schon ein geringeres Talent. Die Neger sind weit tiefer, und am tiefsten steht ein Teil der amerikanischen Völkern.“

9 Vgl. Hegel, Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte, Suhrkamp-Ausgabe, Frankfurt a.M., Bd. 12, S. 128f.: „Der einzige wesentliche Zusammenhang, den die Neger mit den Europäern gehabt haben und noch haben, ist der der Sklaverei. In dieser sehen die Neger nichts ihnen Unangemessenes (...), und die Sklaverei hat insofern mehr Menschlichkeit unter den Negern geweckt.“ [Sie ist] „ein Moment der Erziehung, eine Weise des Teilhaftigwerdens höherer Sittlichkeit und mit ihr zusammenhängender Bildung.“

10 Vgl. Hegel, Philosophie der Geschichte, a.a.O., S. 107f.: „Von Amerika und seiner Kultur, namentlich in Mexiko und Peru, haben wir zwar Nachrichten, aber bloß die, dass dieselbe eine ganz natürliche war, die untergehen musste, sobald der Geist sich ihr näherte. (...) Denn die Eingeborenen sind, nachdem die Europäer in Amerika landeten, allmählich an dem Hauche der europäischen Tätigkeit untergegangen.“

11 Vgl. Markus Kneer, Die dunkle Spur im Denken. Rationalität und Antijudaismus, Paderborn 2003.

12 Vgl. Voltaire, Candide oder Der Optimismus. In: Sämtliche Romane und Erzählungen, Frankfurt a.M. 1976, S. 283–390, S. 381: „Man ließ einen Juden kommen, dem Candide einen Diamanten für fünfzigtausend Zechinen verkaufte, der eigentlich hunderttausend wert war; aber der Jude schwor bei Abraham, dass er nicht mehr geben könne.“

13 Ein eindrucksvolles Beispiel heilsichtiger und scharfer Kritik – in diesem Fall an der sexistischen Reduzierung der Menschenrechte auf den Mann – ist die von Olympe de Gouges 1791 verfasste „Erklärung der Rechte der Frau und Bürgerin“, in der sie die zwei Jahre zuvor von der Nationalversammlung veröffentlichte Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte in ihrer Einseitigkeit entlarvt und dagegen gleiche Rechte für Frauen und Männer einfordert. Vgl. dazu Ute Gerhard, Gleichheit ohne Angleichung. Frauen im Recht, München 1990.

beispielsweise schon Herder.¹⁴ Wichtiger noch ist, dass die Aufdeckung des Widerspruchs zwischen der Idee universaler Rechtsgleichheit und den bestehenden gesellschaftlichen Verhältnissen mitsamt den sie tragenden Vorurteilen zur Triebfeder für eine kritische Praxis werden konnte, die sich auch die Gerichtsbarkeit zunutze machte. Zum Beispiel kam es bereits wenige Jahre nach der Amerikanischen Unabhängigkeitserklärung zu ersten Gerichtsprozessen, in denen schwarze Sklaven sich auf die grundrechtlich verbürgte Freiheit und Gleichheit der Menschen beriefen und dabei teilweise Erfolg hatten. So wurde infolge eines Gerichtsverfahrens in Massachusetts 1783 die Sklaverei in diesem Bundesstaat gesetzlich abgeschafft.¹⁵

Der berühmte Quok Walker-Prozess steht nicht nur am Anfang einer langwierigen und konfliktreichen Emanzipationsgeschichte in den USA. Er hat darüber hinaus paradigmatischen Charakter für die Menschenrechtspolitik überhaupt. Denn er repräsentiert die grundlegende Einsicht, dass der in den Menschenrechten formulierte universalistische Anspruch nur in der Bereitschaft zur effektiven Überwindung diskriminierender Ausschlussmechanismen glaubhaft vertreten werden kann. Die Idee des Universalismus kann überhaupt nur zum Tragen kommen in einer *gesellschaftlichen Lerngeschichte*, die von der kritischen Aufdeckung bestehender Widersprüche zwischen menschenrechtlichem Anspruch und dessen faktischen Verweigerung vorangetrieben wird.¹⁶

Auch die nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte Aufnahme der Menschenrechte in das internationale Recht war keineswegs frei von fundamentalen Widersprüchen. Nach den Erfahrungen des staatlichen Totalitarismus, der Weltkriege und vor allem unter dem Schock des Holocaust entschloss sich die Staatengemeinschaft 1948 zur Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. In der Präambel ist von „Akten der Barbarei“ die Rede, „die das Gewissen der Menschheit mit Empörung erfüllen“ – eine Formulierung, die sich insbesondere auf den rassistischen Völkermord der

Nazis an den Juden bezieht.¹⁷ Bekanntlich standen jedoch zu dieser Zeit fast das gesamte subsaharische Afrika und weite Teile Asiens noch unter der kolonialistischen Vormundschaft der Europäer. Mit anderen Worten: Die universale Gleichheit aller Menschen in ihren grundlegenden Freiheitsrechten wurde zu einem historischen Zeitpunkt als neues internationales Rechtsprinzip verkündet, als ein auf eurozentrischen Überlegenheitsansprüchen fußender Kolonialismus die globalen politischen Verhältnisse noch weithin bestimmte. Deshalb konnten die von den Europäern beherrschten Völker an den Beratungen der Vereinten Nationen zur Menschenrechtserklärung selbst nicht teilnehmen, geschweige denn ihre Stimme abgeben.¹⁸ Die Beseitigung dieses krassen Widerspruchs, das heißt der Abbau des europäischen Kolonialismus mitsamt den ihn tragenden rassistischen Vorstellungen, wurde damit zur zentralen Aufgabe – und zugleich zur entscheidenden Testfrage, an der sich die Glaubwürdigkeit menschenrechtlicher Bekenntnisse und der internationalen Menschenrechtspolitik im Ganzen erst noch erweisen musste.¹⁹

Die durch die Aufdeckung immer wieder neuer Widersprüche zwischen Anspruch und Verfehlung vorangetriebene Lerngeschichte der Menschenrechte bleibt bis heute unabgeschlossen. Dies gilt für die Ebene der Einzelstaaten genauso wie für die internationale Politik. Innerhalb dieser Lerngeschichte kommt der Rassismusbekämpfung neben ihrer anhaltenden praktisch-politischen Bedeutung ein *hoher symbolischer Stellenwert* zu. In der internationalen Arena sehen vor allem die Staaten des Südens in der Bereitschaft der Europäer, sich mit ihrer Geschichte und Gegenwart rassistischen Unrechts selbstkritisch auseinanderzusetzen, nach wie vor den entscheidenden Testfall menschenrechtspolitischer Glaubwürdigkeit. Es ist nicht übertrieben festzustellen, dass die Möglichkeit einer konstruktiven internationalen Auseinandersetzung um die Menschenrechte wesentlich davon abhängt, wie offen sich gerade auch die europäischen Staaten auf das Problemfeld des Rassismus und seiner wirksamen Überwindung einlassen.

¹⁴ Vgl. Priester, a.a.O., S. 85.

¹⁵ Vgl. Gerald Stourzh, Die Begründung der Menschenrechte im englischen und amerikanischen Verfassungsdenken des 17. und 18. Jahrhunderts. In: Ernst-Wolfgang Böckenförde/Robert Spaemann (Hg.), Menschenrechte und Menschenwürde. Historische Voraussetzungen – säkulare Gestalt – christliches Verständnis, Stuttgart 1987, S. 78–90, hier S. 87.

¹⁶ Vgl. Heiner Bielefeldt, Philosophie der Menschenrechte. Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos, Darmstadt 1998, S. 85.

¹⁷ Vgl. M. Glen Johnson/Janusz Simonides, The Universal Declaration of Human Rights: A History of Its Creation and Implementation 1948–1998, Paris 1998, S. 26f.

¹⁸ Die Erklärung wurde von 48 Staaten angenommen, 8 Staaten enthielten sich, Gegenstimmen gab es nicht.

¹⁹ Die im Rahmen des Europarats 1950 entstandene Europäische Menschenrechtskonvention enthält eine Sonderklausel für die modifizierte Geltung der Konvention in den von den europäischen Staaten beherrschten Überseegebieten. Vgl. Art. 56, Abs. 3 EMRK.

2. Die Weltkonferenz gegen Rassismus von Durban 2001

Keine der verschiedenen UN-Gipfelveranstaltungen der letzten zwanzig Jahre bleibt auch im Rückblick so umstritten wie die „Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz“, die vom 31. August bis zum 8. September 2001 in Durban (Südafrika) stattfand.²⁰ Das Konferenzgeschehen war von heftigen Auseinandersetzungen geprägt, die bereits im Vorbereitungsprozess begonnen hatten und ihren Höhepunkt im demonstrativen Auszug der amerikanischen und der israelischen Delegation aus der Konferenz fanden.²¹ Auch die parallel zu den Staaten tagende Versammlung von Nichtregierungsorganisationen stand bis zum Schluss unter den Vorzeichen scharfer ideologischer Polarisierungen. Die Bewertungen der Konferenz und ihrer Ergebnisse gehen auch heute noch weit auseinander und reichen von Enthusiasmus bis Verdammung. Während die Durban-Konferenz nach Einschätzung ihrer Anhänger einen epochalen Durchbruch markiert, sehen andere in ihr ein politisches Desaster. Die positive Betrachtungsweise, wonach die Konferenz eine längst überfällige Ausweitung der menschenrechtlichen Agenda erbracht habe, steht gegen den Vorwurf, die Glaubwürdigkeit internationaler Menschenrechtspolitik sei durch die Konferenz insgesamt beschädigt worden. Für beide Sichtweisen gibt es Gründe.

Schon der Ort der Konferenz enthielt eine positive Botschaft. Denn erst wenige Jahre zuvor hatte Südafrika unter Führung von Nelson Mandela die friedliche Befreiung vom Apartheid-Regime erreicht, in dem die rassistische Einteilung der Menschen anhand ihrer

Hautfarbe sämtliche Bereiche der Gesellschaft systematisch durchdrungen hatte und förmlich zur Staatsräson geronnen war. Die in das gerade erst demokratisierte Südafrika einberufene Weltkonferenz sollte daher das Signal für den Aufbruch in ein neues, von Rassismus freies Zeitalter geben.²²

Das umfangreiche Abschlussdokument der Durban-Konferenz – nach seinen beiden Hauptteilen „Durban Declaration and Programme of Action“ genannt – enthält wichtige Klarstellungen, Verpflichtungen und Maßnahmen, die in diese Richtung weisen. Die Konferenz verwirft rassistische Ideologien in all ihren Varianten, ganz gleich, ob sie sich auf (angebliche oder tatsächliche) biologische, kulturelle oder auch religiöse Differenzen beziehen. Sie bekräftigt die Absage an alle Theorien, die die Existenz separater „menschlicher Rassen“ behaupten.²³ Geächtet werden insbesondere Apartheid, Sklaverei, Sklavenhandel und Kolonialismus – menschenverachtende Praktiken, die sich oft auf rassistische Ideologien stützten.²⁴ Ausführlich behandelt werden die Rechte indigener Völker, ein immer noch vernachlässigtes Thema,²⁵ die Rechte von Menschen afrikanischer Herkunft²⁶ und Roma und Sinti²⁷ sowie die Situation von Flüchtlingen,²⁸ Migranten²⁹ und den Betroffenen von Menschenhandel³⁰. Als Gegenmodell zu rassistischer Diskriminierung und Exklusion wird das Leitbild einer „inkluisiven Gesellschaft“ entworfen.³¹ Die Notwendigkeit einer Gender-Perspektive in allen Maßnahmen gegen Rassismus wird betont und damit der Blick für multiple und intersektionale Diskriminierung geschärft.³² In seinem Aktionsprogramm enthält das Abschlussdokument eine lange Liste von Vorschlägen für die Bildungspolitik, die Medienpolitik, die Rechts- und Sozialpolitik sowie die Forderung nach Ratifikation der einschlägigen internationalen Menschenrechts-

20 Der englische Titel lautet: „World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance“. Die Durban-Konferenz war die dritte Konferenz dieser Art zum Thema Rassismus.

21 Vgl. Tom Lantos, *The Durban Debacle: An Insider's View of the UN World Conference Against Racism*. In: *The Fletscher Forum of World Affairs* 26 (1) (Winter/Spring 2002), S. 31-52. Lantos, selbst Mitglied der US-Delegation in Durban, vertritt eine sehr kritische Sicht der Durban-Konferenz, die anscheinend nicht von allen Mitgliedern der US-Delegation geteilt wird.

22 Vgl. den 3. Erwägungsgrund der Durban Declaration and Programme of Action: „Drawing inspiration from the heroic struggle of the people of South Africa against the institutionalized system of apartheid ...“.

23 Vgl. Durban Declaration, Art. 7. Nach Überzeugung des Deutschen Instituts für Menschenrechte wäre deshalb angebracht, vor allem in der Sprache der Gesetzgebung auf dem Begriff der „Rasse“ systematisch zu verzichten. Vgl. Hendrik Cremer; „... und welcher Rasse gehören Sie an?“ Zur Problematik des Begriffs „Rasse“ in der Gesetzgebung. Policy Paper des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin 2008.

24 Vgl. z.B. Durban Declaration, Art. 13, 15, 99.

25 Vgl. z.B. Durban Declaration, Art. 23, 33ff.; Programme of Action, Art. 15ff.

26 Vgl. Z.B. Durban Declaration, Art. 33-35; Programme of Action, Art. 4-14.

27 Vgl. z.B. Durban Programme of Action, Art. 39-44.

28 Vgl. z.B. Durban Programme of Action, Art. 34ff.

29 Vgl. z.B. Durban Declaration, Art. 46ff.; Programme of Action, Art. 24ff.

30 Vgl. Durban Programme of Action, Art. 37 f.

31 Vgl. z.B. Durban Declaration, Art. 6.

32 Vgl. z.B. Durban Declaration 69ff, Durban Programme of Action, Art. 50-54.

konventionen. Schließlich drängt die Konferenz die Staaten dazu, Nationale Aktionspläne gegen Rassismus zu entwickeln und durchzuführen.³³

Mit der Thematisierung insbesondere von Kolonialismus und Sklaverei als Manifestationen von Rassismus, unter denen vor allem die Völker Afrikas über Generationen hinweg zu leiden hatten und deren Nachwirkungen vielfach bis in die Gegenwart fortbestehen, haben die Länder des Südens ihre kollektiven Unrechtserfahrungen in die internationale Menschenrechtsdebatte eingebracht.³⁴ Noch nie zuvor waren in einem Menschenrechtsdokument der Vereinten Nationen rassistisch motivierte Kolonialisierung und Sklaverei so eingehend behandelt und so eindeutig als „crimes against humanity“ geächtet worden. Auf diese Weise konnten die Staaten des Südens noch einmal ausdrücklich „ownership“ für den Anspruch der Menschenrechte mit übernehmen. Der historische Widerspruch, der darin besteht, dass die Menschenrechte zu einer Zeit politisch und juristisch relevant geworden sind, als die meisten Völker Afrikas und viele Völker Asiens noch kolonialer Herrschaft unterworfen waren, konnte somit nachholend ein Stück weit aufgearbeitet werden. So gesehen, hat die Durban-Konferenz dazu beigetragen, die innere Konsistenz und Glaubwürdigkeit internationaler Menschenrechtspolitik zu erhöhen. Nicht zuletzt darin besteht ihre historische Leistung.

Es ist eine bittere Ironie, dass leider auch das Gegenteil gilt: In Durban – und um Durban herum – taten sich zugleich neue Widersprüche und Abgründe auf. Viele der Staaten, die sich auf der Konferenz als Wortführer der antirassistischen Agenda gebärdeten – darunter Iran, Libyen, Kuba oder Zimbabwe – waren seit Jahrzehnten diktatorisch regiert und als notorische Menschenrechtsverletzer bekannt. Am meisten aber litt die Glaubwürdigkeit der Antirassismus-Konferenz dadurch, dass in ihrem Kontext selbst wiederholt rassistische,

näherhin antisemitische Töne angeschlagen wurden.³⁵ Einige im Vorfeld der Konferenz lancierte Formulierungsvorschläge, in denen etwa vom „Holocaust“ des palästinensischen Volkes die Rede war, nährten die Befürchtung, dass die Konferenz womöglich die Singularität des nationalsozialistischen Völkermords an den Juden negieren würde. Andere Formulierungsvorschläge erinnerten an eine Resolution der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1975, in der der Zionismus als eine Form der Apartheid gegeißelt worden war.³⁶ (Diese Resolution, von Kofi Annan als ein Tiefpunkt in der Geschichte der Vereinten Nationen beklagt,³⁷ war freilich im Jahr 1991 mit großer Mehrheit der Stimmen ausdrücklich wieder zurückgenommen worden.³⁸)

Die schlimmsten der im Gewande des Antizionismus daherkommenden antisemitischen Ausfälle waren auf dem regionalen Vorbereitungstreffen der asiatischen Staaten zu verzeichnen, das im Februar 2001 ausgerechnet in Teheran stattfand.³⁹ Antisemitische Vorfälle überschatteten auch die parallel zur Staatenkonferenz in Durban durchgeführte Versammlung von Nichtregierungsorganisationen. Die damalige UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, weigerte sich deshalb, die Abschlusserklärung der NGO-Versammlung förmlich entgegenzunehmen.⁴⁰

Das Abschlussdokument der Durban-Konferenz selbst ist demgegenüber frei von antisemitischen Formulierungen. In Artikel 58 der Erklärung heißt es klar: „We recall that the Holocaust must never be forgotten“. In den Passagen zum Nahostkonflikt werden nicht nur die die Rechte der Palästinenser, sondern auch die Sicherheitsinteressen aller Staaten der Region, einschließlich Israels ausdrücklich anerkannt.⁴¹ Damit wird das Existenzrecht Israels implizit noch einmal bekräftigt. Merkwürdig bleibt indessen, dass mit dem Nahostkonflikt überhaupt ein Regionalkonflikt – als einziger konkreter Konflikt dieser Art! – im Konferenzdokument behandelt

33 Vgl. Durban Programme of Action, Art. 66. Die Bundesrepublik Deutschland ist dieser Forderung nachgekommen. Allerdings enthält das erstellte Dokument wenig Wegweisendes. Zur Kritik vgl. Petra Follmar-Otto/Hendrik Cremer, Der Nationale Aktionsplan der Bundesrepublik Deutschland gegen Rassismus. Stellungnahme und Empfehlungen. Policy Paper des Deutschen Instituts für Menschen, Berlin 2009.

34 Zur Relevanz der Artikulation von Unrechtserfahrungen für die Entwicklung der Menschenrechte vgl. Heiner Bielefeldt, Von der Aufklärung zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. In: Franz-Josef Hutter/Carsten Kimmle (Hg.), Das uneingelöste Versprechen. 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Karlsruhe 2008, S. 27–45.

35 Vgl. Luisa Blanchfield, The 2009 U.N. Durban Review Conference: Follow-Up to the 2001 U.N. World Conference Against Racism, CSR Report for Congress, November 20, 2008 (Order Code RL34754) S. 7ff.

36 U.N. document A/RES/3379 vom 10.11.1975.

37 Vgl. U.N. press release SG/SM/6504/Rev. 1 vom 01.03.1998.

38 U.N. document A/RES/46/86 vom 16.12.1991.

39 Vgl. kritisch dazu Lantos, a.a.O., S. 34ff.

40 Vgl. Blanchfield, a.a.O., S. 13f.

41 Vgl. Durban Declaration Art. 63: „We are concerned about the plight of the Palestinian people under foreign occupation. We recognize the inalienable right of the Palestinian people to self-determination and to the establishment of an independent State and we recognize the right to security for all States in the region, including Israel, and call upon all States to support the peace process and bring it to an early conclusion.“

wird. Außerdem fällt auf, dass im Kapitel über die Opfer von Rassismus das Thema Antisemitismus fehlt.⁴² Insgesamt entsteht somit der Eindruck, dass Antisemitismus im Abschlussdokument von Durban zwar angesprochen wird, aber doch ein Nebenthema bleibt, dessen Bedeutung für eine glaubwürdige Bekämpfung des Rassismus nicht angemessen zu Wort kommt.

Eine Gesamtbewertung der Konferenz kann nach alledem nicht leicht fallen.⁴³ Durban steht für wichtige historische Durchbrüche und zugleich für schwer erträgliche Doppelmoral. Die Konferenz entwickelt das Leitbild einer „inklusiven Gesellschaft“ ohne rassistische Ausgrenzungen und reißt zugleich neue Gräben auf. Das Abschlussdokument schärft einerseits durch die Beschäftigung mit Kolonialismus und Sklaverei das Bewusstsein historischen Unrechts und eröffnet damit für manche Länder des Südens Möglichkeiten einer intensiveren „ownership“ an der menschenrechtlichen Agenda. Andererseits bleiben die Formulierungen zum Holocaust in inakzeptabler Weise schwach und isoliert. Insofern repräsentiert das Abschlussdokument von Durban eine von Widersprüchen keineswegs freie, aber gleichwohl wichtige Zwischenetappe auf dem langen Weg der Bekämpfung des Rassismus.

3. Für eine aktive Mitwirkung am „Durban Review“-Prozess

Die Beschäftigung mit der Weltrassismuskonferenz von Durban hat neue Aktualität erhalten, nachdem die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 2006 beschlossen hatte, eine „Review“-Konferenz durchzuführen, die der Bewertung der im Aktionsprogramm von Durban beschlossenen Maßnahmen dienen soll.⁴⁴ Diese Konferenz soll nach derzeitiger Planung vom 20. bis 24. April 2009 in Genf stattfinden.

Die politische Polarisierung, die die Durban-Konferenz 2001 überschattete, ist bei der Vorbereitung des Review-Prozesses wieder aufgebrochen. Für Streit sorgt nach wie vor insbesondere der Nahostkonflikt – das heißt

die doppelte Frage, ob er als einziger Regionalkonflikt Thema der Diskussionen werden soll und wie er unter Gesichtspunkten der Rassismusfrage näherhin zu behandeln ist. Ein weiteres potenzielles Konfliktthema, das in Durban noch keine große Rolle spielte, ist die Bekämpfung von Religionsdiffamierung; die Organisation der Islamischen Konferenz fordert sie als Bestandteil der Rassismusbekämpfung ein, was insbesondere die westlichen Staaten ablehnen, weil sie darin eine Gefährdung der Meinungsfreiheit sehen.⁴⁵

Angesichts der zu erwartenden ideologischen Zuspitzungen stehen auch Boykottüberlegungen im Raum. Im Juli 2008 startete der Französische Publizist Pascal Bruckner eine Unterschriftenaktion, mit der er aus der Befürchtung, die Durban Review-Konferenz werde eine Bühne für die einseitigen Attacken autoritärer Staaten gegen Israel bereitstellen, zum Boykott der Veranstaltung aufrief. Seine in mehreren Sprachen vorliegende Unterschriftenliste ist im Internet verfügbar.⁴⁶ Auch UN-kritische Organisationen wie „UN Watch“ und „Eye on the UN“ plädieren für einen Boykott.⁴⁷

Als erster Staat kündigte Kanada im Januar 2008 an, aus dem Review-Prozess auszusteigen.⁴⁸ Israel, das fürchtet, einseitig an den Pranger gestellt zu werden, ist im November 2008 nachgezogen.⁴⁹ Die Bush-Administration hatte durch die Verweigerung finanzieller Ressourcen bereits im Vorfeld ihre Skepsis gegen über dem gesamten Prozess deutlich gemacht. Nachdem die neue US-Regierung unter Präsident Obama zunächst in die vorbereitenden Verhandlungen eingetreten war, gab sie nun bekannt, dass sie nicht an der Konferenz teilnehmen wird, es sei denn, dass in den Vorbereitungsdocumenten substanzielle Veränderungen vorgenommen werden. Die EU-Staaten werden nach derzeitiger Debatte wohl am Durban-Review mitwirken. Einige Mitgliedstaaten der EU – die Niederlande, Großbritannien, Italien und Dänemark – haben aber bereits signalisiert, dass sie einen Boykott zumindest in Erwägung ziehen. Ob die EU geschlossen an der Review-Konferenz in Genf teilnehmen wird, ist derzeit deshalb noch nicht absehbar.

⁴² Vgl. Durban Programme of Action, Kap. II.

⁴³ Vgl. auch Christina Meinecke, Grundwerte Solidarität, Respekt, Toleranz. Ein Rückblick auf die Weltkonferenz in Durban. In: Vereinte Nationen 3/2002, S. 94-99.

⁴⁴ U.N. document, A/RES/61/149 vom 19.12.2006.

⁴⁵ Vgl. Jeroen Temperman, Blasphemy, Defamation of Religions and Human Rights Law. In: Netherlands Quarterly of Human Rights Vol. 26/4 (2008), S. 517-545.

⁴⁶ <http://boycottdurban2.wordpress.com>.

⁴⁷ Das Internet ist voll von entsprechenden Dokumenten und Aufrufen.

⁴⁸ Vgl. Blanchfield, a.a.O., S. 17.

⁴⁹ Vgl. Blanchfield, a.a.O., S. 18.

Die seit Herbst 2008 im Amt stehende UN-Hochkommissarin Navanethem Pillay, selbst aus Durban stammend, hat die noch zögernden Staaten wiederholt aufgefordert, am Review-Prozess aktiv mitzuwirken und ihre Kritik an möglichen Fehlentwicklung in der Konferenz selbst zu artikulieren, statt dem Konferenzgeschehen fernzubleiben. Diejenigen Staaten, die bereits einen Boykott angekündigt haben, bat sie eindringlich, ihre Entscheidung noch einmal zu überdenken. In einem Artikel des „Guardian“ argumentierte Pillay, die Staaten seien es den Opfern rassistischer Diskriminierung schuldig, alle Anstrengungen zur Überwindung des Rassismus zu konzentrieren und bestehende ideologische Gräben nach Möglichkeit zu überwinden.⁵⁰

Dass mit der Konferenzteilnahme politische Risiken verbunden sind, lässt sich nicht bestreiten. Es ist leider durchaus denkbar, dass auf der Konferenz offen oder versteckt antisemitische Töne angeschlagen werden. Man kann sich nach manchen Erfahrungen im Umfeld von Durban sogar „worst case“-Szenarien vorstellen, bei denen der Abbruch der Debatte ein Gebot menschenrechtspolitischer Glaubwürdigkeit wäre.

Bereits im Vorfeld der Konferenz einen Boykott zu erklären, wäre allerdings fatal. Es wäre ein falsches Signal. Der aus der Angst vor ideologischen Polarisierungen gespeiste Boykott würde wie eine self-fulfilling prophecy wirken und genau solche Polarisierungen weiter beschleunigen. Und wenn der Eindruck entstünde, die europäischen Staaten – oder jedenfalls einige von ihnen – wollten sich der schwierigen Debatte um die Rassismusbekämpfung von vornherein verweigern, wäre dies Wasser auf die Mühlen all jener autoritären Regime vom Schlage eines Robert Mugabe, die die historisch bedingte Glaubwürdigkeitslücke internationaler Menschenrechtspolitik gezielt ausbeuten, um sich selbst jeder menschenrechtlichen Kritik zu entziehen.

Ein menschenrechtspolitischer Rückzug der Europäer in eine vermeintliche „splendid isolation“ hätte somit unabsehbare negative Folgen für die künftigen Chancen menschenrechtlicher Konsensbildung. Das Ergebnis könnte eine weit reichende Fragmentierung der menschenrechtlichen Agenda sein, wodurch zugleich die nach wie vor unzureichenden Möglichkeiten wirksamer Menschenrechtsdurchsetzung weiter geschwächt werden würden.

Die Menschenrechtspolitik, vor allem auf internationaler Ebene, war nie frei von massiven Widersprüchen. Es gibt deshalb keine Alternative zu dem mühsamen Weg, sich mit diesen Widersprüchen auseinanderzusetzen und die Differenz zwischen menschenrechtlichen Ansprüchen und deren faktischer Verweigerung als ein Glaubwürdigkeitsproblem offensiv anzugehen. Dies gilt auch für die anstehende Konferenz zum Durban Review in Genf. Staatliche Selbstkritik und Kritik an Menschenrechtsverletzungen anderer Staaten setzen einander dabei voraus. Wenn die europäischen Regierungen bereit sind, sich nicht nur mit dem kolonialistischen Erbe der Vergangenheit, sondern auch mit aktuellen innenpolitischen Problemen rassistischer Diskriminierung selbstkritisch zu beschäftigen,⁵¹ so stärkt dies ihre Legitimation, Menschenrechtsprobleme in Ländern des Südens – etwa autoritäre Einparteiensherrschaft, „ethnische Säuberungen“ bis hin zum Völkermord oder auch die vielfach falsche Solidarität unter Nachbarstaaten – in der gebotenen Deutlichkeit kritisch zu thematisieren. Die offene Auseinandersetzung insbesondere um rassistisches Unrecht macht es außerdem möglich und zugleich notwendig, den rassistisch motivierten Völkermord an den europäischen Juden als politische Mahnung immer wieder in Erinnerung zu bringen und gegen Tendenzen zur Relativierung des Holocaust klar Einspruch zu erheben. Nicht Boykott, sondern aktive Mitwirkung ist deshalb das Gebot der Stunde.

⁵⁰ Navanethem Pillay, Nations must unite against racism. In: Guardian vom 16.12.2008.

⁵¹ Dies muss auch indirekte und strukturelle Formen von Diskriminierung einschließen, etwa bestehende Exklusionsmechanismen zulasten von Kindern mit Migrationshintergrund innerhalb des Bildungswesens.



Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin

Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0

Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de