

Michael Wala

Die USA und die Menschenrechte: Vom Kalten Krieg zum Krieg gegen den Terror

Das Interesse an der Menschenrechtspolitik der Vereinigten Staaten von Amerika scheint gegenwärtig enorm groß zu sein. Zumindest musste man diesen Eindruck gewinnen, wenn man die Tagespresse der letzten Monate verfolgte. Deren Lektüre vermittelte den Eindruck, als habe sich die Politik der USA in der letzten Zeit dramatisch verändert und dass nun, plötzlich, die Vereinigten Staaten das größte Hindernis bei der internationalen Durchsetzung der Menschenrechte sind. An der historischen Wirklichkeit allerdings geht diese Einschätzung jedoch vorbei, denn im Grunde hat sich die Einstellung der Vereinigten Staaten zur Umsetzung der internationalen Abkommen zu Menschenrechten seit den 1950er Jahren nicht maßgeblich geändert.¹

Vor dem Hintergrund der Schrecken des Zweiten Weltkrieges und des Holocaust herrschte eine breite Übereinstimmung, dass Institutionen eingerichtet und Abkommen geschlossen werden mussten, welche die

¹ Zur Vorgeschichte siehe den Beitrag von Jürgen Gebhardt in Arbeitspapier Nr. 6.

Rechte jedes einzelnen Menschen, völlig unabhängig von Staatsbürgerschaft und Gesetzgebung in einem Land, schützen sollten. Unveräußerliche Rechte jedes Menschen, die sich jeder nationalen Rechtsprechung entziehen würden. Dies findet sich in der *Four-Freedoms-Ansprache* von Präsident Franklin D. Roosevelt, in der *Atlantic Charter* und vielen anderen Reden und Dokumenten dieser Zeit wieder.

Für die Vereinigten Staaten schien die Rolle des Champions der weltweiten Durchsetzung der Menschenrechte wie auf den Leib geschneidert: Das Selbstverständnis der politischen Kultur in den USA fußt ja auf dem Mythos der amerikanischen Revolution als einem Sieg unterdrückter Bewohner britischer Kolonien, die ihre unveräußerlichen individuellen Rechte – „[...] *life, liberty, and the pursuit of happiness*“, wie es in der *Declaration of Independence* von 1776 heißt – gegen einen tyrannischen Herrscher durchsetzten. Kodifiziert wurde dies in den ersten zehn *Amendments* zur amerikanischen Verfassung, geronnen zu Bürgerrechten.

Dass die Menschenrechte ein Eckpfeiler der neuen Weltordnung nach 1945 sein würden, schien fast außer Frage zu stehen, und Präsident Harry Truman sagte bei der Abschlussveranstaltung der *San Francisco Conference* zur Gründung der UNO im Juni 1945 daher auch selbstbewusst, dass die am 10. Dezember 1948 beschlossene „Erklärung der Menschenrechte“ im internationalen Bereich genau so wichtig werden würde, wie die *Bill of Rights* es für die *Constitution* der USA sei. Der *Covenant of Human Rights* war das Ergebnis der jahre-

langen Bemühungen von Eleanore Roosevelt, Ehefrau Präsident Franklin D. Roosevelts, um die Menschenrechte und schien die Essenz eines in den internationalen Raum erweiterten *genuin* amerikanischen Verständnisses der Individualrechte zu sein. Und auch die „Konvention über die Verhinderung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermordes“, die *Genocide Convention* von 1948, wurde von den Vereinigten Staaten maßgeblich unterstützt. Im Juni 1949 reichte Präsident Truman sie an den Senat zur Ratifizierung weiter. Hier allerdings stieß eine Ratifizierung auf unerwartet heftigen Widerstand.¹

Angeführt wurde dieser Widerstand durch Senator John Bricker aus Ohio. Mit internationalen Konventionen, befürchtete Bricker, würde sich die UNO zu einer Weltregierung aufschwingen. Er kritisierte die Erklärung scharf und nannte sie eine „Konvention der menschlichen Versklavung.“ Bricker war jedoch, anders als man vermuten möchte, keineswegs ein Feind der individuellen Freiheitsrechte, ihm lagen die amerikanischen Bürgerrechte, die *Bill of Rights*, genauso am Herzen, wie den meisten seiner Kollegen. Im Kern seiner Ablehnung einer internationalen Konvention stand die Sorge, dass die Rechte der Menschen, die bis dahin ein Gegenstand des Verhältnisses zwischen Staat und Individuum gewesen waren, das traditionell der innerstaatlichen

¹Einige der wichtigeren Arbeiten zu diesem Thema sind: A.G. Mower, *The United States, the United Nations, and Human Rights: The Eleanor Roosevelt and Jimmy Carter Eras* (Westport, CT: Greenwood Press, 1979); David P. Forsythe, ed., *The United States and Human Rights: Looking Inward and Outward* (Lincoln, NB: Univ. of Nebraska Press, 2000); Vernon Van Dyke, *Human Rights, the United States, and World Community* (New York: Oxford Univ.Press, 1970); David D. Newson, ed., *The Diplomacy of Human Rights* (Lanham, MA: Univ. Press of America, 1986); Donald P. Kommers, ed., *Human Rights and American Foreign Policy* (Notre Dame, IN: Univ. of Notre Dame Press, 1979).

Rechtsprechung unterstellt war, nun in den Bereich einer supranationalen Organisation übergehen würden. Dies würde bedeuten, dass die Vereinigten Staaten einen ganz wesentlichen Teil der Gesetzgebungskompetenz und der Garantie der bürgerlichen Freiheiten im Land an eine Institutionen abgeben müssten, über die die Bürger der Vereinigten Staaten von Amerika keine Kontrolle hätten. Dies würde, wie Bricker im August 1951 sagte, die grundlegenden, unveräußerlichen und gottgegebenen Rechte, die amerikanische Bürger nach der Verfassung genießen, verraten. Menschenrechte seien synonym mit den bürgerlichen Freiheiten und Rechten, die Amerikaner bereits besitzen würden. Auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu bestehen, wie dies die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte tue, wäre nichts anderes als „*Socialism by Treaty*” – Sozialismus durch Vertrag.²

Um zu verstehen, warum Bricker so vehement gegen eine Unterordnung der USA unter internationales Recht stritt, muss man bedenken, dass in den USA zu dieser Zeit das Schreckgespenst des Kommunismus’ umging, Senator Joseph McCarthy und seinesgleichen ihr Unwesen mit der Behauptung trieben, Kommunisten und Sozialisten, eine Fünfte Kolonne, seien dabei, die bürgerlichen Freiheiten an die Kommunisten oder eine Weltregierung zu verraten. Alles, was in diese Nähe gebracht werden konnte, war zum Scheitern verurteilt.

²Siehe hierzu Duane Tananbaum, *The Bricker Amendment Controversy: A Test of Eisenhower's Political Leadership* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1988), und Natalie Hevener Kaufman und David Whiteman, “Opposition to Human Rights Treaties in the United States Senate: The Legacy of the Bricker Amendment,” *Human Rights Quarterly* 10. 3 (1988): 309-337, U.S. Congress, Senate, *Congressional Record*, 82nd Cong., 1st Sess., 1951, 97, pt. 6: 8255-8262.

Anstelle eines weitreichenden Dokuments zu den Menschenrechten, erreichten die Vereinigten Staaten 1951, dass zwei internationale Pakte ausgearbeitet und zur Abstimmung und Ratifizierung der einzelnen Staaten unterbreitet wurden; einer über die bürgerlichen und politischen Rechte, also die traditionellen Menschenrechte, und ein anderer über die wirtschaftlichen, sozialen, und kulturellen Rechte. Die Vereinigten Staaten deuteten an, dass sie bereit wären, den Pakt über die Bürgerlichen und Politischen Rechte zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Er wurde 1966 von der Generalversammlung angenommen, trat 1976 in Kraft und wurde 1977 von den Vereinigten Staaten unterzeichnet. Durch den amerikanischen Senat ratifiziert wurde der Pakt jedoch erst 15 Jahre später, im Juni 1992.

Allerdings war der Senat zur Ratifizierung nur bereit, indem ein Teil ausgeklammert und zudem eine eigene Interpretation des Paktes festgeschrieben wurde. Das ist an sich nichts Ungewöhnliches, viele Staaten tun dies, um eine Abstimmung mit dem eigenen Sprachgebrauch etc. zu erreichen. In den *Reservations*, die Teil der Ratifizierung wurden, gingen die USA aber einen großen Schritt weiter. In den Ausklammerungen wird ein Aspekt aufgegriffen, der auch schon in den frühen 1950er Jahren ein elementares Argument bei der Diskussion über die Ratifizierung der Menschenrechtskonvention gewesen war: die direkte rechtliche Anwendbarkeit des Paktes, ohne zusätzliche Gesetzgebung in den USA. Der Hintergrund ist hier ein Urteil des amerikanischen *Supreme Court*, in dem es eigentlich um die Jagd auf Zugvögel ging, für die der *Congress* 1913 ein Gesetz erlassen hatte. Bundesgerichte hatten damals das Gesetz aufgehoben, weil es in die

Rechte der Einzelstaaten eingriff. Als aber Präsident Woodrow Wilson die Gesetzesvorschriften 1916 in einen Vertrag einbrachte, der zwischen den USA und Großbritannien abgeschlossen und vom *Senate* ratifiziert wurde, hatte das weit reichende Folgen: Der *Supreme Court* entschied 1920 im Urteil *Missouri v. Holland*,³ dass durch Ratifizierung eines internationalen Vertrages die Inhalte automatisch Rechtskraft in den USA erlangten und hierdurch auch die Einzelstaaten gebunden seien.⁴

Das Spannungsverhältnis zwischen den Rechten der Einzelstaaten und den Kompetenzen der Bundesregierung in Washington, D.C. ist so alt wie die USA selbst, und die Bundesstaaten achten eifersüchtig darauf, dass sich die Gewichte möglichst nicht zu Gunsten des Bundes verschieben. Die Kammer, in der die Einzelstaaten – auch in diesem Sinne – an der Gesetzgebung mitwirken können, ist der U.S. Senat. Und dies ist genau die Kammer, die mit einer Zweidrittelmehrheit darüber befinden muss, ob ein internationaler Vertrag ratifiziert wird. Aus der Perspektive der Einzelstaaten betrachtet ist dies ein notwendiger und wirksamer Sicherheitsmechanismus; aus der Perspektive der Befürworter einer Bindung der USA an internationales Recht scheint es, als ob man den Bock zum Gärtner gemacht habe.

In der aufgeladenen Atmosphäre der McCarthy-Zeit war Bricker keineswegs der einzige, der die UNO und ihre Konventionen mit Weltre-

³Missouri v. Holland, 252 U.S. 416.

⁴Einen guten Überblick bietet der Dokumententeil in Rita Cantos Cartwright und H. Victor Conde, *Human Rights in the United States: A Dictionary and Documents* (Santa Barbara, CA: ABC Clio, 2000).

gierung und Kommunismus, mit dem Verlust der amerikanischen Unabhängigkeit gleichsetzte. Verschiedene Versuche, die Außenpolitik durch Gesetzgebung einzuschränken und vertragliche Bindungen an UNO-Konventionen zu verbieten, waren – zum Teil nur knapp – fehlgeschlagen, als Bricker einen Zusatz zur Verfassung der USA vorschlug, der jeglichen Teil eines internationalen Vertrages für null-und-nichtig erklärte, der mit der Verfassung und ihrer Interpretation nicht in Einklang zu bringen sei, dass jeder Vertrag nur Teil des amerikanischen Rechts werden könne, wenn entsprechende Gesetze durch den *Congress* erlassen worden seien, und der dem amerikanischen Präsidenten verbot, eine *Executive Order*, also eine Verordnung zu erlassen, die dem Geist dieser Einschränkungen widerspreche. Die Gefahr, dass dieser Verfassungszusatz angenommen und damit die außenpolitische Handlungsfähigkeit der USA eingeschränkt würde, war tatsächlich sehr groß. So groß zumindest, dass der Außenminister der Regierung Eisenhower, John Foster Dulles, deutlich machte, dass die Regierung davon Abstand nehmen würde, die Ratifizierung von UNO-Abkommen zu den Menschenrechten weiter zu betreiben.

Dem fiel sogar die *Genocide Convention* zum Opfer. Sie war zwar bereits am 11. Dezember 1948 von den USA unterzeichnet worden, aber erst 40 Jahre später, am 25. November 1988, wurde sie vom Senat ratifiziert. Die Einschränkungen mit denen die *Convention* dann ratifiziert wurde, könnten von Senator Bricker geschrieben worden sein. Zudem stellte der Senat 1992 sicher, dass der Internationale Gerichtshof, der Völkermord verfolgen soll, gegen die USA nur mit dem Einverständnis der Vereinigten Staaten selbst tätig werden darf.

Weitere *Conventions* haben das gleiche Schicksal erlitten: so das 1966 unterzeichnete, aber erst 1994 ratifizierte „Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung“, das „Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“, 1988 unterzeichnet und 1994 ratifiziert. Versuche, auf diesem Weg die Todesstrafe oder auch nur die Todesstrafe für Jugendliche – die neben den USA nur noch im Kongo und im Iran verhängt wird – abzuschaffen, werden den Senat nicht passieren. Seit Wiedereinführung der Todesstrafe sind in den USA 26 junge Menschen hingerichtet worden, davon 13 in Texas, allein drei im Jahr 2002. Die Kompetenz über die Todesstrafe, von der viele Amerikaner glauben, sie schrecke mögliche Mörder ab, liegt im Bereich der Einzelstaaten – in 38 der 50 Staaten gibt es die Todesstrafe – und es ist daher kaum anzunehmen, dass der *Senate* hier tätig wird.⁵

Die Vereinigten Staaten haben aber, trotz der Einschränkungen, mit der Ratifizierung der verschiedenen *Conventions* bestimmte Pflichten übernommen, die auch die Überprüfung der Situation der Menschenrechte in den USA durch die *Human Rights Commission* der UNO beinhalten. Kritik an der Situation der Menschenrechte in den USA wird immer wieder auch von privaten Organisationen wie *Amnesty International* und *Human Rights Watch* vorgebracht. Im jüngsten Bericht von *Human Rights Watch* werden die Todesstrafe hervorgehoben, Misshandlungen durch die Polizei, die überfüllten Gefängnisse und die Bedingungen in den Hochsicherheitsgefängnissen, den „su-

⁵Human Rights Watch *World Report 2003*, online: <http://www.hrw.org/wr2k3/>.

permax prisons”. Hier müssen Gefangene häufig 23 Stunden in Einzelhaft verbringen, das Licht brennt 24 Stunden am Tag, und körperliche Bewegung ist nur an vier Stunden pro Woche in einer kleinen Zelle erlaubt.⁶

Hier setzt auch die Kritik an der Rassendiskriminierung als Verletzung der Menschenrechte an: Bei einem Bevölkerungsanteil von 13% scheint eine Rate von 43% an *African Americans* unter den rechtskräftig Verurteilten ungewöhnlich hoch. In einigen Staaten der USA sitzt jeder zehnte *African American* hinter Gittern. Aber die Anzahl der Gefängnisinsassen in den USA ist generell recht hoch: Im Jahr 2001 saßen 2,1 Millionen Amerikaner im Gefängnis, jeder 146. Erwachsene.

In der internationalen Öffentlichkeit hat aber in der letzten Zeit nicht dies für negatives Aufsehen gesorgt, sondern die Verhaftungen im Zusammenhang mit dem 11. September 2001. Nach dem Anschlag auf das *World Trade Center* und das *Pentagon* wurden in den USA ca. 1.200 Ausländer festgenommen und aus verschiedenen Gründen über längere Zeit in Haft gehalten. Informationen über die Identität der Verhafteten, den Ort ihrer Haft, ob sie anwaltliche Hilfe erhielten, hat das *Justice Department* nicht öffentlich gemacht. Als Grund wurde genannt, dass dies möglicherweise Terroristen in den USA wichtige Informationen liefern könne. Ende Mai 2003 gab das *Justice Department* bekannt, dass weniger als 50 Personen ohne Anklage festgehal-

⁶Ibid., und Amnesty International *Report 2002*, “United States of America”, online: <http://web.amnesty.org/web/ar2002.nsf/amr/usa?Open>.

ten wurden, nach dem Stand im Januar davon 90% weniger als 90 Tage. Die Unschuldsvermutung wird in diesen Fällen oft auf den Kopf gestellt, da die Inhaftierung dazu dient, in aller Ruhe feststellen zu können, ob Verbindungen zu Terroristen bestehen.⁷

Zudem ist die Situation der Gefangenen auf dem amerikanischen Stützpunkt *Guantánamo* auf Kuba scharf kritisiert worden. Über 600 Menschen aus 42 Nationen werden dort festgehalten, darunter eine Reihe von Kindern unter 16 Jahren. Ihr Status bleibt weiterhin unklar, sie sind weder Kriegsgefangene noch Kriminelle, sie befinden sich in einem rechtsfreien Raum, den es im Kontext der Menschenrechtskonventionen nicht geben sollte. Die 3. Genfer Konvention jedenfalls verlangt, dass ein Tribunal den Status der Gefangenen feststellen muss. Dies haben die USA bisher abgelehnt.⁸

Die amerikanische Regierung hat die Gefangenen als „*enemy combatants*“ deklariert und umgeht damit die Rechte, die ihnen nach den Genfer und anderen Konventionen zustehen. Wiederholt wurde versichert, dass die Gefangenen menschlich behandelt werden und dem Internationalen Roten Kreuz wurde Zugang gewährt. Dass es bis April 2003 mehr als 25 Suizidversuche gegeben hat, stimmt bedenklich. Versuche von Gefangenen aus Großbritannien, Kuwait und Australien, die dort festgehalten werden, amerikanische Gerichte anzurufen,

⁷*New York Times*, 20. Mai 2003, online edition.

⁸„Families of Detained Saudis Cling to Snippets from Letters“, *Washington Post*, 18. April 2003, A18; „Official: Youths Held at Guantanamo“, *New York Times*, 23. April 2003. Siehe dazu auch den Beitrag von Wolfgang S. Heinz in Arbeitspapier Nr. 6.

um ihre Rechte zu klären, scheiterten. Der *United States Court of Appeals des District of Columbia* erklärte sich für nicht zuständig, weil *Guantánamo* nicht Territorium der USA sei. Die *United Nations Human Rights Commission* hat dies scharf kritisiert, weil hier ein gefährlicher Präzedenzfall geschaffen werde: Es bedeute, dass ein Land ein Stück eines Nachbarlandes pachten könne, um dort ein Gefängnis einzurichten, in dem dann weder nationales noch internationales Recht gelte.⁹

Diese Kritik stößt in den Vereinigten Staaten selbst zumeist auf Unverständnis. Die Vereinigten Staaten von Amerika sind jedoch weit davon entfernt, im großen Maße gegen die Menschenrechte zu verstoßen. Dafür braucht man nicht einmal die USA mit anderen Ländern zu vergleichen. Aber dadurch, dass die Vereinigten Staaten eine unvergleichliche militärische, wirtschaftliche und politische Macht besitzen, kommt ihnen natürlich eine beispiellose Vorbildfunktion zu. Diesen besonderen Anspruch an die Durchsetzung und Einhaltung der Menschenrechte, im nationalen Rahmen und im Kontext der amerikanischen Außenpolitik, verstärken die USA selber noch, indem sie die Rolle eines Hüters der Menschenrechte übernehmen.

Deutlich wird dies z.B. dadurch, dass das amerikanische Außenministerium seit 1975 eine Abteilung unterhält, welche die Menschen-

⁹.“Threats and Responses: Briefly Noted; Suicide Attempts at Guantánamo”, *New York Times*, 20. Februar 2003, “Official: Youths Held at Guantanamo”, *New York Times*, 23. April 2003, online edition; United Nations, Press Release, “US Court Decision on Guantanamo Detainees Has Serious Implications For Rule of Law, Says Un Rights Expert”, 12. März 2003, online: <http://www.unog.ch/news2/documents/newsen/hr0314e.htm>.

rechtssituation in anderen Ländern beobachtet und alljährlich hierüber einen Bericht erstellt.¹⁰ Bei der Vorstellung des Reports für das Jahr 2002 am 30. April diesen Jahres sagte der zuständige *Assistant Secretary*, dass die USA den Respekt vor der Menschenwürde bei Regierungen und in der Rechtsprechung weltweit fördern wolle. Unterstützung der Menschenrechte und der Freiheit seien essentielle Werkzeuge im Krieg gegen den Terror.¹¹ Präsident Bush machte bei der Ausrufung der Woche der Menschenrechte Mitte Dezember 2002 deutlich, dass das Entstehen der USA für individuelle Freiheit und Demokratie die Grundlage der amerikanischen Gesellschaft sei, und dass die Vereinigten Staaten geschworen hätten, alle zu unterstützen, die ihre unveräußerlichen Rechte sicherstellen wollten.¹²

Dabei werden die Menschenrechte in den Vereinigten Staaten selbst, von großen Teilen der Bevölkerung und der politischen Klasse, als deckungsgleich mit den Bürgerrechten gesehen, wie sie in der amerikanischen Verfassung schon festgeschrieben sind. Dies ist der Maßstab, an dem die USA die Einhaltung der Menschenrechte messen.

¹⁰Siehe die Webseite des Bureau, online: <http://www.state.gov/g/drl/>. Ausgespart werden hier nur die USA selbst. Die VR China, die in den Berichten des Bureau durchweg kritisiert wird, revanchiert sich Jahr für Jahr mit einem kritischen Menschenrechtsbericht über die USA. Siehe z.B. der Bericht für das Jahr 2002, "The Human Rights Record of the United States in 2002" (drei Teile), online: <http://www.china-embassy.org/eng/46811.html> bis <http://www.china-embassy.org/eng/46813.html>.

¹¹Lorne W. Craner, Assistant Secretary for Democracy, Human Rights, and Labor, "Testimony on 2002 Country Reports on Human Rights Practices Statement before the International Terror, Non-proliferation, and Human Rights Subcommittee, House International Relations Committee", 30. April 2003, online: <http://www.state.gov/g/drl/rls/rm/20097.htm>.

¹²George W. Bush, "Human Rights Day, Bill of Rights Day, and Human Rights Week, 2002", by The President of the United States of America, A Proclamation, 9. Dezember 2002, online: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/200212/20021209-10.html>.

Dass Menschenrechtskonventionen – und da stehen noch einige Ratifizierungen aus, z.B. zu den Rechten der Kinder und gegen die Diskriminierung von Frauen – immer wieder durch Vorbehalte und Einschränkungen ausgehöhlt werden, kann man der jetzigen Regierung nicht anlasten. Das ist eher ein „Opfer“ des Kalten Krieges als ein „Opfer“ des Krieges gegen den Terror.

Dass die Kritik an dem Gefangenenlager in *Guantánamo* und die Behandlung Verdächtiger in den USA selbst auf Unverständnis stößt, hat besonders damit zu tun, dass sich die Regierung der USA und auch die Bevölkerung in einem Krieg befinden. Dies wird bei der Bewertung im Ausland immer wieder vergessen oder in seiner Bedeutung nicht verstanden. Dadurch, dass der Angreifer nicht leicht erkennbar ist, sich nicht in Uniformen kleidet, keine Kommandostruktur im herkömmlichen Sinne hat, wird das Gefühl der Bedrohung nur noch größer. Viele sind bereit, in einer solchen Situation einige Menschenrechte zu suspendieren.

Das Selbstverständnis der Vereinigten Staaten als ein Land, das den Menschenrechten nicht nur im Inneren, sondern auch im Äußeren zutiefst verpflichtet und verbunden ist, kollidiert mit einzelnen Menschenrechtskonventionen, weil die USA Menschenrechte immer an der Verfassung und den dort festgeschriebenen Bürgerrechten messen. Eine stärkere Reglementierung – auch die der Todesstrafe –, die wir vielleicht als Fortschritt sehen, wird dort eher als Einschränkung der Freiheit verstanden. Dies wird weder die Regierung Bush noch deren Nachfolger unterstützen können. Die Menschenrechtspolitik der USA

wird, wie in den 1950er Jahren, aus zwei Seiten einer Medaille bestehen: unbedingte Unterstützung als Teil der Außenpolitik und des Selbstverständnisses auf der einen und Subsumierung unter die Verfassung der USA und deren Auslegung auf der anderen Seite.