

## DEMOKRATIE/MENSCHENRECHTE

### Unveräußerliche Rechte

Bericht der Kommission über unveräußerliche Rechte

**Am 16. Juli 2020 veröffentlichte die von US-Außenminister Michael R. Pompeo eingesetzte *Commission on Unalienable Rights* den Bericht über unveräußerliche Rechte. Unter Berücksichtigung der Gründungsprinzipien der Vereinigten Staaten und der 1948 verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte berät die Kommission, der Wissenschaftler, Philosophen und Aktivisten angehören, den US-Außenminister in Fragen der Menschenrechte.**

### VORWORT

Als die Kommission diesen Bericht nahezu fertiggestellt hatte, wurden die Vereinigten Staaten von einer Welle sozialer Unruhen erfasst, die deutlich machten, dass das Land die negativen Folgen seiner langen Geschichte der Ungleichbehandlung ethnischer Gruppen noch nicht überwunden hat. Die vielen Fragen, die das Land umtreiben – Gewaltanwendung durch die Polizei, zivile Unruhen und das Bekenntnis der Vereinigten Staaten zu den Menschenrechten im eigenen Land –, haben noch eindringlicher hervorgehoben, was auch wir in der Einleitung und auch an anderer Stelle in diesem Bericht bereits betont hatten: Die Glaubwürdigkeit des Einsatzes der Vereinigten Staaten für die Menschenrechte im Ausland hängt davon ab, mit welcher Wachsamkeit das Land sicherstellt, dass die grundlegenden Menschenrechte auch für ihre eigenen Bürgerinnen und Bürger gelten. Die Augen der Welt sind auf die Vereinigten Staaten gerichtet, und sie müssen ebenso aufrichtig Selbstkritik üben und sich um Verbesserungen bemühen, wie sie es von anderen erwarten. Nicht weniger als das verlangt der Einsatz der Vereinigten Staaten für die unveräußerlichen Rechte, die für alle Menschen gleichermaßen gelten.

Auch die abschließenden Bemerkungen dieses Berichts erhalten durch die aktuellen Geschehnisse besondere Bedeutung: „Eine der wichtigsten Möglichkeiten der Vereinigten Staaten die Menschenrechte weltweit zu fördern, besteht darin, als Beispiel für eine Gesellschaft zu dienen, die Rechte achtet und deren religiös, ethnisch

und kulturell sehr heterogene Bevölkerung im Einklang mit den Gesetzen zusammenlebt.“ Wie alle anderen Staaten sind auch die Vereinigten Staaten nicht unfehlbar. Trotzdem war das Vorbild Amerikas für Freiheit, Gleichberechtigung und demokratische Selbstverwaltung lange Zeit eine Inspiration für Verfechter der Menschenrechte überall auf der Welt und ist es auch heute noch. Der Einsatz der Vereinigten Staaten für die Menschenrechte hat vielen Millionen Frauen und Männern Mut gemacht, die unter autoritären Regimes leiden, in denen ihre Rechte permanent mit Füßen getreten werden.

Die Kommission hofft, dass der vorliegende Bericht in dieser für die Vereinigten Staaten schwierigen Zeit einen Beitrag zu der vielschichtigen Mischung aus Stolz und Bescheidenheit leisten wird, die zu den am schwersten zu fassenden und gleichzeitig grundlegendsten Voraussetzungen einer Außenpolitik – und einer Innenpolitik – gehören, die auf den Gründungsidealen der Vereinigten Staaten aufbauen.

## **I. Einführung**

Mitte des 20. Jahrhunderts, nach zwei Weltkriegen, die von beispiellosen Gräueltaten geprägt waren, veränderten eine Reihe von Maßnahmen, die die Bedingungen für eine bessere Zukunft schaffen sollten, dauerhaft das moralische Fundament der internationalen Beziehungen. Die Vereinigten Staaten waren an jeder dieser Umwälzungen beteiligt: der Gründung der Vereinten Nationen, deren Charta die Förderung der Menschenrechte zu einer ihrer Aufgaben erklärte, den Nürnberger Prozessen, die deutlich machten, dass die Art und Weise, wie ein Staat seine Bürgerinnen und Bürger behandelt, in Zukunft nicht mehr vor Überprüfung und Ahndung von außen gefeit sein würde, der beispiellosen Großzügigkeit des Marshallplans der Regierung Truman, mit dessen Hilfe das vom Krieg zerstörte Europa wieder aufgebaut werden sollte und der explizit auf der Überzeugung basierte, dass sich grundlegende Menschenrechte, freie Märkte und Lebensmittelsicherheit gegenseitig verstärken sowie der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte mit ihren wenigen Grundsätzen, auf die sich Menschen unterschiedlichster Herkunft berufen konnten, durch die Vollversammlung der Vereinten Nationen.

Im Kern dieses Transformationsprozesses stand die Idee, dass alle Menschen

bestimmte Grundrechte haben, ein Gedanke, der sich auch in der Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten wiederfindet. Es war ein ermutigendes Zeichen, dass die bereits sehr vielfältigen Mitglieder der neu gegründeten Vereinten Nationen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als „gemeinsamen Standard von Errungenschaften“ annahmen, eine Art Maßstab, anhand dessen der eigene Fortschritt sowie der aller anderen hin zu „besseren Lebensstandards in größerer Freiheit“ zu messen war.

Doch dieser Konsens war fragil. Dass kein UN-Mitglied den Grundsätzen der Erklärung offen widersprechen wollte, zeugte von ihrer allgemeinen Gültigkeit. Dennoch enthielten sich acht Länder: die sechs Ostblockstaaten, Saudi-Arabien und Südafrika. Auch in Ländern wie den Vereinigten Staaten, die zu den entschiedenen Befürwortern zählten, zweifelten viele Menschen an dem Wert einer unverbindlichen Erklärung, die den „Glauben an die grundlegenden Menschenrechte“ und „an die Würde und den Wert des Menschen“ bekräftigt. Dieser Glaube wurde in der jüngsten Vergangenheit auf eine harte Probe gestellt.

Doch zur Überraschung der Zweifler wurde der Menschenrechtsgedanke in den folgenden Jahrzehnten immer stärker. In den Bewegungen, die zum Ende der Apartheid in Südafrika, zum Sturz der totalitären Regime in Osteuropa und zum Niedergang von Militärdiktaturen in Lateinamerika führten, spielte er eine entscheidende Rolle. Seine Botschaft wurde von einer Vielzahl kleiner und großer Nichtregierungsorganisationen verbreitet und drang auf inoffiziellen Wegen tief in geschlossene Gesellschaften ein. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wurde nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem Vorbild für die Grundrechte vieler Verfassungen. In den Vereinigten Staaten wurde die Förderung der Menschenrechte zu einem wichtigen Ziel der Außenpolitik, wobei die Schwerpunkte den jeweiligen Umständen und Prioritäten nachfolgender Regierungen entsprechend variierten.

In der heutigen multipolaren Welt ist jedoch klar erkennbar, dass das ambitionierte Menschenrechtsprojekt des vergangenen Jahrhunderts in einer Krise steckt. Der breite Konsens, von dem die Menschenrechtserklärung einst getragen wurde, ist heute brüchiger denn je, obwohl es immer wieder grobe Verstöße gegen die Menschenrechte und die Menschenwürde gibt. Einige Länder, die diese Prinzipien zwar nicht gänzlich ablehnen, stellen dennoch infrage, dass international anerkannte Menschenrechte „allgemeingültig“ und „unteilbar“ sind, einander „bedingen“ und

„einen Sinnzusammenhang“ bilden. Andere, wie China, haben ein Verständnis von den Menschenrechten, das bürgerliche und politische Freiheiten als unvereinbar mit wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen ablehnt, anstatt sie als sich gegenseitig verstärkend zu betrachten. Angesichts einer komplexen Außenpolitik scheinen gegenwärtig sogar einige liberale Demokratien die Bedeutung der Menschenrechte aus den Augen zu verlieren.

Weiterhin wird das Menschenrechtsprojekt durch die allgemeine Uneinigkeit über Charakter und Ausmaß von Grundrechten, Enttäuschung über die Arbeit internationaler Institutionen und eine inflationäre Berufung auf die Menschenrechte ausgehöhlt, was sich negativ auf das Schließen von Kompromissen und die demokratische Entscheidungsfindung auswirkt. Heute leidet mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung unter Regimes, die den Menschen systematisch grundlegendste Freiheiten verwehren, oder unter Regimes, die zu schwach und nicht bereit sind, die Rechte des Einzelnen zu schützen, insbesondere im Kontext ethnischer Konflikte. Gleichzeitig entstehen neue Gefahren für die menschliche Freiheit und Würde in Form rapider technologischer Fortschritte. Kurzum, Menschenrechte werden heute vielfach missverstanden, zum Teil manipuliert, von denjenigen, die weltweit die schlimmsten Menschenrechtsverletzungen begehen, abgelehnt und sind neuen, unheilvollen Gefahren ausgesetzt.

Angesichts dieser Herausforderungen hat US-Außenminister Michael Pompeo 2019 bestimmt, dass es an der Zeit für eine fundierte Überprüfung der Rolle der Menschenrechte in einer Außenpolitik ist, die amerikanischen Interessen dient, amerikanische Ideale widerspiegelt und den internationalen Verpflichtungen nachkommt, die die Vereinigten Staaten eingegangen sind. Zu diesem Zweck rief er auf Grundlage des *Federal Advisory Committee Act* von 1972 die Kommission für unveräußerliche Rechte (*Commission on Unalienable Rights*) ins Leben, ein unabhängiges, überparteiliches Beratungsgremium.

Gemäß ihrer Satzung besteht die Aufgabe der Kommission „nicht darin, neue Grundsätze zu entwickeln, sondern dem US-Außenminister Empfehlungen zu geben, wie im Rahmen der US-Außenpolitik persönliche Freiheit, Gleichbehandlung und Demokratie gefördert werden kann“. Die Charta legt darüber hinaus fest, dass die Ratschläge der Kommission auf den „Gründungsprinzipien unserer Nation und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 fußen sollen“.

Solch ein Mandat steht in Einklang mit dem Geist der Unabhängigkeitserklärung und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Die Unabhängigkeitserklärung bekräftigt, dass die Hauptaufgabe der Regierung darin besteht, die Rechte zu schützen, die allen Menschen bei der Geburt zuteilwerden – die Gründer der Vereinigten Staaten nannten sie „unveräußerliche Rechte“ –, während die Verfasser der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte davon ausgingen, dass die verschiedenen Staaten der Welt auf ihre eigenen, charakteristischen Traditionen zurückgreifen, um die grundlegenden in der Menschenrechtserklärung dargelegten Grundsätze, zu verwirklichen.

Wie vom Außenminister ausgeführt, wurde die Kommission angewiesen, sich auf das Formulieren von Grundsätzen zu konzentrieren, nicht auf das Formulieren politischer Maßnahmen. In Anerkennung der Tatsache, dass Außenpolitik immer auf die sich verändernden Umstände zugeschnitten sein und neben Menschenrechten zwingend auch viele weitere Faktoren berücksichtigen muss, war es kein Ziel der Kommission, sich in Debatten über die Anwendung von Menschenrechtsgrundsätzen auf aktuelle Auseinandersetzungen einzumischen. Ihr Ziel ist vielmehr, diese Grundsätze in den Mittelpunkt zu rücken und alltägliche Missverständnisse und Verwirrungen aufzuklären und denjenigen zu helfen, die die schwerwiegende Verantwortung für prinzipiengeleitete und besonnene politische Entscheidungen tragen. Die Kommission hofft, dass dieser Bericht für die Menschen hilfreich ist, die tagtäglich an der Gestaltung einer Außenpolitik arbeiten, die einer auf der Prämisse, dass alle Menschen gleich geschaffen und mit bestimmten unveräußerlichen Rechten ausgestattet wurden, gegründeten Nation würdig ist. Die Kommission hofft darüber hinaus, dass dieser Bericht in der Bevölkerung und unter Freunden der Freiheit auf der ganzen Welt eine Debatte über den Schutz der Menschenrechte anstoßen wird.

Unter Berücksichtigung des Mandats, in ihren Empfehlungen sowohl die Tradition der besonderen Rechte der Vereinigten Staaten als auch die Grundsätze der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu berücksichtigen, hat die Kommission damit begonnen, einschlägige Texte und Kommentare zu untersuchen, darunter auch Eingaben einzelner Bürgerinnen und Bürger sowie von Nichtregierungsorganisationen. Sie hat sich sowohl mit Sachverständigen aus dem US-Außenministerium als auch externen Experten und Aktivisten beraten, die über ein breites Spektrum an Wissen und Erfahrung auf dem Gebiet der Menschenrechte und

Außenpolitik verfügen. Wer die öffentlichen Sitzungen der Kommission besuchte, konnte die Diskussionen mit geladenen Sachverständigen verfolgen und hatte Gelegenheit, Fragen an die Ausschussmitglieder zu richten, die wiederum die Erwägungen der Kommission bereicherten.

Die Kommission hat sich zunächst mit einer Prüfung der Grundsätze befasst, die die besondere, sich über Jahre entwickelnde dynamische Rechtstradition der Vereinigten Staaten geformt haben. Im Anschluss prüfte die Kommission, in welcher Beziehung diese Grundsätze zu den internationalen Prinzipien stehen, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in anderen, von den Vereinigten Staaten angenommenen Rechtsinstrumenten verankert sind. In diesem Bericht werden die Ergebnisse dieses Prozesses im Zusammenhang mit der US-Außenpolitik vorgestellt.

Die unterzeichnenden Ausschussmitglieder sind, wie unsere amerikanischen Mitbürgerinnen und Mitbürger, bei vielen Fragen, bei denen widersprüchliche Auslegungen von Menschenrechten möglich sind, nicht immer einer Meinung, so zum Beispiel bei den Themen Abtreibung, positive Diskriminierung (*affirmative action*) und Todesstrafe, um nur einige zu nennen. Angesichts von Abermillionen Männer und Frauen überall auf der Welt, die unter streng autoritären Regimes extreme Formen der Entbehrung erleiden, sind wir uns darüber einig, dass sich die Vereinigten Staaten in ihrer Außenpolitik dringend energisch für die Menschenrechte einsetzen müssen. Wenn Freiheit, Gleichheit der Menschen und Demokratie starken ideologischen Gegenwind aus mächtigen Staaten erfahren, ist dies für die liberalen Demokratien der Welt nicht der richtige Zeitpunkt, bei der Verteidigung der Grundsätze zu zögern, die ihnen das Erreichen „besserer Lebensbedingungen in größerer Freiheit“ ermöglicht haben. Die Vereinigten Staaten müssen sich den heutigen Herausforderungen mit dem gleichen Elan und der gleichen Tatkraft stellen wie schon beim Aufbau einer neuen internationalen Ordnung nach zwei Weltkriegen.

Gleichzeitig ist uns bewusst, dass sich die Vereinigten Staaten nur dann effektiv im Ausland für Menschenrechte einsetzen können, wenn sie das gleiche Engagement im Inland zeigen. Die Glaubwürdigkeit des US-Engagements für die Menschenrechte im Ausland hängt davon ab, mit welcher Wachsamkeit die Vereinigten Staaten sicherstellen, dass die gesamte Bandbreite grundlegender Menschenrechte auch für ihre eigenen Bürgerinnen und Bürger gilt. Die Augen der Welt sind auf die Vereinigten Staaten gerichtet, und sie müssen ebenso aufrichtig Selbstkritik üben und sich um

Verbesserungen bemühen, wie sie es von anderen erwarten.

So wie die Sowjetunion 1948, kritisieren auch China, Iran und Russland schnell, das Versagen unseres Landes im Inland zerstöre unsere Glaubwürdigkeit bei der Verteidigung der allgemeinen Menschenrechte. Es kann jedoch keine moralische Gleichsetzung von Ländern geben, die Rechte achten, aber ihren Idealen nicht gerecht werden, und Ländern, die regelmäßig und massiv die Menschenrechte ihrer Bürgerinnen und Bürger missachten.

Demgemäß wird dieser Bericht im Sinne Eleanor Roosevelts veröffentlicht, die im Dezember 1948 vor der UN-Vollversammlung stand, um für Zustimmung für die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zu werben. An ihre Leidenschaft für die internationalen Menschenrechte reichte nur ihre Leidenschaft für die Gleichberechtigung der Schwarzen in ihrem eigenen Land heran; trotz harscher Kritik während des Zweiten Weltkriegs beharrte sie darauf, dass die Vereinigten Staaten nicht von sich behaupten könnten, eine Demokratie zu sein, so lange Afroamerikaner keine demokratischen Rechte hätten. Am Ende ihrer Rede an jenem Abend riet sie zu Entschlossenheit und Demut und zitierte Außenminister George Marshall:

*„Lassen Sie uns in dieser dritten ordentlichen Sitzung der Vollversammlung mit übergroßer Mehrheit die Erklärung der Menschenrechte als eine Verhaltensregel für uns alle verabschieden und lassen Sie uns als Mitglieder der Vereinten Nationen, die sich ihrer Unzulänglichkeiten und Unvollkommenheiten bewusst sind, unsere Kräfte in allen Bereichen bündeln, um diesem hohen Standard gerecht zu werden.“*

Die Mitglieder dieser Kommission über unveräußerliche Rechte bekennen sich zu diesem hohen Standard. Wir hoffen, dass die für diesen Bericht durchgeführte Überprüfung des Engagements der Vereinigten Staaten für die Menschenrechte im Lichte der Gründungsprinzipien des Landes und der internationalen Grundsätze, die sie sich zu eigen gemacht hat, eine Debatte in Gang setzen wird, die die Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger – innerhalb und außerhalb der Regierung – verbessern wird, diesen Prinzipien gerecht zu werden.

## **II. Die einzigartige amerikanische Rechtstradition**

Das amerikanische Experiment der freien und demokratischen Selbstverwaltung hat verschiedene Ursprünge. Die britischen Staatsbürgerinnen und -bürger des 17. Jahrhunderts, die sich an der Ostküste der aus ihrer Sicht neuen Welt niederließen und dort erfolgreiche Gemeinden aufbauten, brachten viele Traditionen mit. Teilweise verstärkten sich diese Traditionen gegenseitig, teilweise entwickelten sie sich gegenläufig. Ihre Verflechtung führte schließlich zur Entwicklung eines ganz eigenen, dynamischen Nationalgefühls.

Drei der Traditionen, die die amerikanische Mentalität geprägt haben, stechen besonders hervor. Das protestantische Christentum, das unter den Bürgerinnen und Bürgern dieser Zeit weit verbreitet war, war durchdrungen von den herrlichen biblischen Lehren, die besagten, dass jeder Mensch von Würde erfüllt ist und Verantwortung gegenüber seinen Mitmenschen trägt, weil jeder einzelne nach dem Abbild Gottes erschaffen ist. Das im klassischen Rom verwurzelte bürgerlich-republikanische Ideal betonte, dass Freiheit und Gleichheit vor dem Gesetz eine ethisch verantwortungsvolle Bürgerschaft erfordern, die die Pflichten der Selbstverwaltung akzeptiert. Und für den klassischen Liberalismus stand die moralische Prämisse im Mittelpunkt der Politik, dass die Menschen von Natur aus frei und gleich sind, was die politische Überzeugung stärkte, dass eine Regierung ihre Legitimierung aus der Zustimmung der Regierten erhält.

Ungeachtet des Spannungsverhältnisses zwischen den unterschiedlichen Traditionen, die die amerikanische Mentalität prägten, trugen sie zu der Kernüberzeugung bei, dass die Hauptverantwortung der Regierung darin bestand, unveräußerliche Rechte zu sichern, also Rechte, die alle Menschen von Geburt an haben. Diese Kernüberzeugung wird in der Unabhängigkeitserklärung verkündet, und die Verfassung der Vereinigten Staaten schafft politische Institutionen, um sie mit Leben zu füllen. Ein Großteil der amerikanischen Geschichte kann tatsächlich als Kampf dafür verstanden werden, das Gründungsversprechen der Nation einzulösen, indem gewährleistet wurde, dass jeder, der den Gesetzen des Landes unterlag, in den Genuss dessen kam, was man später als Menschenrechte bezeichnete.

Wie in allen Ländern gab und gibt es auch in Amerika viel, mit dem es sich auseinanderzusetzen galt: Sklaverei, die gewaltsame Vertreibung der amerikanischen Ureinwohner von ihrem angestammten Land, die Diskriminierung von Einwanderern und anderen schutzbedürftiger Minderheiten sowie die Tatsache, dass Frauen



rechtlich benachteiligt und ihnen Chancen vorenthalten wurden.

Die Achtung unveräußerlicher Rechte erfordert nicht nur die unumwundene Anerkennung der Fälle, in denen die Vereinigten Staaten ihren Prinzipien nicht gerecht geworden sind, sondern insbesondere auch die Anerkennung der Sünde der Sklaverei – einer Institution, die so alt ist wie die menschliche Zivilisation und die schwerwiegendste Verletzung unveräußerlicher Rechte durch unsere Nation darstellt. Die rechtlich geschützte und institutionell verankerte Sklaverei, durch die die Vereinigten Staaten bei ihrer Geburt entstellt wurden, reduzierte Mitmenschen zu Eigentum, das gekauft, verkauft und als Mittel zum Nutzen ihrer Besitzer eingesetzt werden konnte. Viele Sklaven besitzende Gründer, nicht zuletzt Thomas Jefferson, erkannten, dass die Sklaverei in Anbetracht der unveräußerlichen Rechte als nichts anderes als eine grausame und nicht vertretbare Institution angesehen werden konnte. Als er in seinen Notizen über den Bundesstaat Virginia über die Sklaverei nachdachte, schrieb er: „Ich zittere um mein Land, wenn ich daran denke, dass Gott gerecht ist.“ Dennoch bedurfte es eines schweren Bürgerkriegs, der bei Weitem mehr Amerikaner das Leben kostete als jeder andere Konflikt in der Geschichte des Landes, um es der Bundesregierung möglich zu machen, die Sklaverei für ungesetzlich zu erklären. Es musste ein weiteres Jahrhundert gekämpft werden, bis in die Gesetze des Landes Schutzbestimmungen aufgenommen wurden, die Afroamerikanern bürgerliche und politische Rechte garantierten. Unser Land arbeitet immer noch daran, in seinen Gesetzen und seiner Kultur allen Menschen die Achtung zu garantieren, die die bei unserer Gründung festgelegten Wertüberzeugungen verlangt.

Über Generationen hinweg haben sich Amerikanerinnen und Amerikaner darum bemüht zu begreifen, dass unveräußerliche Rechte, die zum Teil in den an die Staatsbürgerschaft gebundenen Privilegien und Absicherungen verwirklicht wurden, ohne Einschränkung für alle gelten. Dieses fortschreitende Begreifen stellt jedoch keineswegs eine Ablehnung, sondern vielmehr Treue gegenüber den Gründungsprinzipien der Nation dar.

Fortschritte bei der Gewährleistung von Rechten für alle wurden oft unerträglich langsam gemacht und durch Perioden beklagenswerter Rückschritte unterbrochen. Obwohl es keine unaufhaltsamen Gesetze der Geschichte gab, die den Erfolg des amerikanischen Experiments der Freiheit und Ordnung garantierten, können die Vereinigten Staaten 244 Jahre nach der Geburt der Nation stolz auf die Freiheit,

Toleranz und Vielfalt sein, die sie erreicht haben. Gleichzeitig muss das Land angesichts der noch verbleibenden Arbeit Demut üben. Stolz und Demut spiegeln gleichermaßen die bei der Gründung geäußerte Wertüberzeugung der Nation wider, dass die Menschen von Geburt an gleichermaßen mit Rechten ausgestattet sind, ebenso wie ihr dauerhaftes Engagement für die verfassungsmäßige Regierungsform, die zu ihrer Gewährleistung geschaffen wurde.

Die Annahme, dass es verschiedene Klassen von Menschen mit unterschiedlichen Privilegien und Immunitäten gibt, verschwindet jedoch nur langsam. Der lange und schwierige Kampf der Vereinigten Staaten kann heute Anleitung und Inspiration für die Sache der Menschenrechte sein. Die amerikanische Erfahrung legt nahe, dass die Gewährleistung unveräußerlicher Rechte mit der Unabhängigkeit und Souveränität beginnt, die es einem Volk ermöglichen, seinen eigenen Kurs zu bestimmen und die Verantwortung für seine Entscheidungen zu übernehmen.

## **A. DIE UNABHÄNGIGKEITSERKLÄRUNG**

Mit der folgenschweren Entscheidung der Kolonisten im Juli 1776, sich von England loszusagen, um sich selbst zu regieren, entstand zum ersten Mal in der Geschichte der Menschheit eine unabhängige Nation durch die Bestätigung eines allgemeingültigen moralischen Grundsatzes, der über jede Regierung erhaben war und an dem sie gemessen wurde. Dieser Grundsatz, dass alle Menschen von Natur aus frei und gleich sind, wurzelt in den Vorstellungen von der menschlichen Natur, von Vernunft und Gott und hat tiefgreifende Auswirkungen auf die Politik.

Das Hauptanliegen der Unabhängigkeitserklärung bestand darin, die Auflösung der politischen Bindung zu verkünden, die die Amerikaner mit Großbritannien verknüpfte, und zu verkünden, dass die 13 Kolonien „freie und unabhängige Staaten sind und es zu sein das Recht haben sollen“. Diese drastischen Schritte wurden in der Erklärung mit einer langen Liste von Vorwürfen gerechtfertigt, die sich gegen König Georg III. richteten und ihn der tyrannischen Herrschaft beschuldigten. Die Amerikaner wollten für sich das, was sie als das Vorrecht aller Völker ansahen: „unter den Mächten der Erde die gesonderte und gleiche Stellung einzunehmen, zu welcher es durch die Gesetze der Natur und des Schöpfers derselben berechtigt ist“. Zum Teil aufgrund dieser Überzeugung von der Gleichheit der Völker und ihrem gemeinsamen Interesse an der Freiheit betrachtet die Erklärung die amerikanische Unabhängigkeit auch als

eine Angelegenheit der Außenpolitik und stellt fest: „so erheische die geziemende Achtung vor den Meinungen des Menschengeschlechts,“ dass das amerikanische Volk „die Ursachen öffentlich verkünde, welche jene Trennung veranlassen“. Wie Abraham Lincoln 84 Jahre später hervorhob, hatte der Hauptverfasser der Unabhängigkeitserklärung, Thomas Jefferson, inmitten „des harten Drucks des Kampfes eines alleinstehenden Volkes um seine nationale Unabhängigkeit die kühle Besonnenheit, den Weitblick und die Klugheit, in ein bloßes revolutionäres Schriftstück eine abstrakte Wahrheit einzufügen, die für alle Menschen und alle Zeiten gültig ist“.

Die abstrakte Wahrheit, auf die Lincoln sich bezog, ist der Kern des amerikanischen Credo: „Folgende Wahrheiten erachten wir als selbstverständlich: dass alle Menschen gleich geschaffen sind; dass sie von ihrem Schöpfer mit gewissen unveräußerlichen Rechten ausgestattet sind; dass dazu Leben, Freiheit und das Streben nach Glück gehören.“

Die Unabhängigkeitserklärung schreibt den unveräußerlichen Rechten transzendente Grundlagen zu und appelliert sowohl an die Philosophie als auch an Glauben, Vernunft und Offenbarung. Der Gedanke, dass alle Menschen mit bestimmten Rechten geboren werden, setzt voraus, dass der Mensch eine Natur oder ein Wesen hat, das von geschichtlicher Epoche zu geschichtlicher Epoche und, trotz der bemerkenswerten Vielfalt der Nationen und Völker, kulturübergreifend fortbesteht.

Wie schon damals stellen sich auch heute wichtige Fragen zu diesen transzendenten Grundlagen. Inwieweit beruhen unveräußerliche Rechte auf dem Werk eines Gottes als Schöpfer? Kann der Glaube an diese Rechte ohne den Glauben an Gott aufrechterhalten werden? Sind alle Menschen in der Lage, diese unveräußerlichen Rechte durch Vernunft zu erkennen? Welche Verbindungen bestehen zwischen den unveräußerlichen Rechten und den von den Philosophen der frühen Neuzeit untersuchten Naturgesetzen, bei denen es in der Regel um die persönliche Freiheit geht? Welche Verbindungen gibt es zwischen den unveräußerlichen Rechten und dem Naturrecht, das den Schwerpunkt auf Pflichten und Tugenden legt und eher in die Domäne der mittelalterlichen politischen Philosophie fällt? Und welche Zusammenhänge bestehen zwischen den unveräußerlichen Rechten und dem, was von Natur aus gerecht ist, dem zentralen Thema der klassischen politischen Philosophie? Keine Antwort auf diese metaphysischen Fragen war 1776 allein ausschlaggebend. Das gilt heute umso mehr, da die Vorstellung von der menschlichen

Natur, der objektiven Vernunft und einem Gott als Schöpfer unter Intellektuellen in Verruf geraten ist, während die Ansicht, dass der Mensch durch die physischen Eigenschaften seines Körpers vollständig erklärbar ist, an Popularität gewonnen hat.

Bei der Diskussion über die ursprünglichen unveräußerlicher Rechte, die so alt wie die Republik selbst sind, sollte auch die Rolle der Tradition bei ihrer Verwurzelung in der amerikanischen Mentalität nicht außer Acht gelassen werden. Wie auch immer die philosophischen Debatten über Vernunft, Natur und Gott ausgehen mögen, die Bekräftigung der allen Menschen überall auf der Welt von Geburt an zuteilwerdenden Rechte in der Erklärung hat im Laufe der Jahrhunderte zutiefst Eingang gefunden in die Überzeugungen, Bräuche und Institutionen der Amerikanerinnen und Amerikaner und untermauert das moralische und politische Erbe der Nation.

Die Erklärung erachtet es ebenfalls als eine selbstverständliche Wahrheit, dass die erste Aufgabe einer politischen Gesellschaft darin besteht, dafür zu sorgen, dass unveräußerliche Rechte geachtet werden: „dass zur Sicherung dieser Rechte Regierungen unter den Menschen eingerichtet werden“. Die Verteidigung unveräußerlicher Rechte ist untrennbar mit politischen Institutionen und Gesetzen verbunden – sowie mit der Gemeinschaft und Kultur, die sie stützen. Die Unabhängigkeitserklärung fügt dem ein selbstverständliches demokratisches Prinzip hinzu: Regierungen, die in der Lage sind, unveräußerliche Rechte zu sichern, sind im Volk verwurzelt und „leiten ihre rechtmäßige Macht aus der Zustimmung der Regierten her“.

Die Erklärung geht nicht weiter auf die genaue Ausgestaltung der Regierung ein, sie betont vielmehr, dass das Volk das Recht hat, eine Regierung der Form einzusetzen, „wie es ihm zur Gewährleistung seiner Sicherheit und seines Glücks geboten zu sein scheint“. Damit erkennt die Erklärung die zwangsläufige Vielfalt der politischen Institutionen und Gesetze an, durch die unveräußerliche Rechte gesichert werden. Zwar wird in dem Dokument keiner Nation das Recht zugesprochen, einer anderen ihre Regierungsform vorzuschreiben oder in ihre inneren Angelegenheiten einzugreifen, allerdings wird bekräftigt, dass die politischen Institutionen und Gesetze aller Nationen an ihrer Fähigkeit gemessen werden sollten, die Rechte zu gewährleisten, die allen Menschen auf der Welt gemein sind.

Ein Recht, so wie die Gründer es verstanden, als unveräußerlich zu bezeichnen, heißt, dass es untrennbar mit unserer Menschlichkeit verbunden und dadurch von anderen

Arten von Rechten zu unterscheiden ist. Die grundlegendste Unterscheidung besteht zwischen unveräußerlichen Rechten – die in der Gründungszeit manchmal als natürliche Rechte bezeichnet wurden und heute allgemein als Menschenrechte bezeichnet werden – und positiven Rechten.

Unveräußerliche Rechte sind allgemeingültig und nicht übertragbar. Sie sind präpolitisch in dem Sinne, dass sie nicht von Menschen oder der Gesellschaft geschaffen werden, sondern vielmehr Maßstäbe für die Politik setzen. Sie verdanken ihre Existenz nicht den Beschlüssen von Behörden oder der Ausübung unterschiedlicher Traditionen, sondern den grundlegenden Merkmalen unserer Menschlichkeit. Sie gründen nicht nur auf Gepflogenheiten, Gesetzen oder Präferenzen. Selbst wenn sie verletzt werden können, verliert ein Mensch seine unveräußerlichen Rechte niemals, denn diese Rechte sind unverzichtbar für die Würde und die Fähigkeit zu Freiheit, die der menschlichen Natur innewohnen.

Im Gegensatz dazu werden positive Rechte von der Zivilgesellschaft geschaffen und können auch nur in der Zivilgesellschaft existieren. Positive Rechte verdanken ihre Existenz Gepflogenheiten, Traditionen und dem positiven Recht, also dem von Menschen gesetzten Recht. Da sich die Gepflogenheiten, Traditionen und das positive Recht von Land zu Land unterscheiden, sind auch die positiven Rechte unterschiedlich. In ein und demselben Land können sich positive Rechte über Jahrhunderte hinweg entwickeln, sie können zu einem bestimmten Zeitpunkt gesetzlich verankert und in Übereinstimmung mit den Entscheidungen der herrschenden Ordnung revidiert oder aufgehoben werden.

Positive Rechte als nicht allgemeingültig zu bezeichnen heißt jedoch nicht, ihre Bedeutung zu leugnen, und wenn man sie von den unveräußerlichen Rechten abgrenzt, heißt das nicht, dass nicht beide in politischen Angelegenheiten eng miteinander verbunden sein können. Unveräußerliche Rechte bieten einen Maßstab, nach dem positive Rechte und positive Gesetze beurteilt werden können, während positive Rechte und positive Gesetze das Versprechen der unveräußerlichen Rechte konkretisieren, indem sie ihnen Ausdruck verleihen und sie zu einer Instanz machen. Die politische Tradition Amerikas bildet das ab: Die in der Unabhängigkeitserklärung verkündeten unveräußerlichen Rechte werden in der Verfassung, die von einer bestimmten Bevölkerung erarbeitet wurde, abgesichert.

Ob unveräußerlich oder positiv: Rechte existieren nicht in einem luftleeren Raum. Sie

ziehen Verantwortung nach sich, angefangen bei der Verantwortung, die Rechte anderer zu respektieren. Zudem veranlassen uns Rechte zu mehr Gemeinschaft, da sie unsere Beziehungen zu unseren Mitmenschen regeln und innerhalb der Zivilgesellschaft am besten geschützt und am effektivsten ausgeübt werden können. Darüber hinaus steht die Gewährleistung der unveräußerlichen Rechte aus Sicht der Gründer im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Die wirksame Ausübung von Rechten hängt von bestimmten Werten oder Geistes- und Charaktereigenschaften wie Selbstbeherrschung, praktischem Urteilsvermögen und Mut ab, die es den Menschen ermöglichen, von Freiheit zu profitieren, die Rechte anderer zu respektieren, Verantwortung für sich selbst, ihre Familien und ihre Gemeinschaften zu übernehmen und sich selbst zu regieren.

Gemäß der Unabhängigkeitserklärung sind der natürlichen Freiheit des Menschen innerhalb der Zivilgesellschaft, Schlussfolgerungen über die Gerechtigkeit der Gesetze und der Regierung zu ziehen und danach zu handeln, durch die Anforderungen der Politik Grenzen gesetzt. In einer freien Gesellschaft überlassen die Gesetze eine große Bandbreite menschlichen Handelns dem Gewissen jedes Einzelnen. Gleichzeitig wird erwartet, dass man sich an ordnungsgemäß aus dem vereinbarten politischen Rahmen heraus erlassene Gesetze hält, einschließlich der Gesetze, die man für töricht oder sogar dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufend halten mag.

Allerdings dürfen die Bürgerinnen und Bürger ihre natürliche Freiheit, die Gerechtigkeit der Gesetze zu beurteilen, nicht völlig aufgeben. In der Tat erachtet die Unabhängigkeitserklärung es als eine weitere selbstverständliche Wahrheit, dass, „wenn irgendeine Regierungsform sich“ für die unveräußerlichen Rechte „als schädlich erweist, es das Recht des Volkes ist, sie zu ändern oder abzuschaffen und eine neue Regierung einzusetzen und sie auf solchen Grundsätzen aufzubauen und ihre Gewalten in der Form zu organisieren, wie es zur Gewährleistung ihrer Sicherheit und ihres Glücks geboten zu sein scheint“.

In der amerikanischen Verfassungstradition ist dieses Recht des Volkes, die Regierung zu ändern oder abzuschaffen, sowohl unverzichtbar als auch stark eingeschränkt. „Wenn“, so schreibt Jefferson, „eine lange Reihe von Missbräuchen und Übergriffen, die stets das gleiche Ziel verfolgen, die Absicht erkennen lässt, sie absolutem Despotismus zu unterwerfen“, so ist es „das Recht“ der Bürgerinnen und Bürger, „ist es ihre Pflicht, eine solche Regierung zu beseitigen und sich um neue

Bürgen für ihre zukünftige Sicherheit umzutun“. Allerdings sind die Bürgerinnen und Bürger nur in dem extremen und verheerenden Fall von den Beschränkungen befreit, an die sie als Mitglieder einer freien Gesellschaft gebunden waren, dass eine Regierung ihre Legitimität durch systematisches Verhalten eingebüßt hat, welches die Idee unveräußerlicher Rechte leugnet, und nur dann ist es gerechtfertigt, eine neue Regierungsform zur Sicherung ihrer Rechte einzurichten.

Ziel muss immer die Wiederherstellung der politischen Gesellschaft sein. Die bürgerlichen Freiheiten, die die politische Gesellschaft ermöglicht – das Recht zu reisen, Verträge und Vereinbarungen abzuschließen, Eigentum zu besitzen, zu nutzen, zu erwerben und zu veräußern, Personen und Eigentum zu schützen, Strafgesetze in gleicher Weise anzuwenden und vor Gericht gerecht und gleich behandelt zu werden – gestatten es dem Einzelnen, sicher in seiner Familie und Gemeinschaft zu leben und seine unveräußerlichen Rechte zu genießen.

Zu den unveräußerlichen Rechten, die die Regierung aus Sicht der Gründer gewährleisten soll, gehören in erster Linie Eigentumsrechte und Religionsfreiheit. Eine politische Gesellschaft, die eine dieser beiden Möglichkeiten verhindert, verliert ihre Legitimität.

Für die Gründer bezog sich Eigentum nicht lediglich auf physische Güter und die Früchte der eigenen Arbeit, sondern auch auf das Leben, die Freiheit und das Streben nach Glück. Sie gingen in Anlehnung an den Philosophen John Locke davon aus, dass der Schutz von Eigentumsrechten allen zugutekommt, indem er den Anreiz erhöht, Güter herzustellen und Dienstleistungen zu erbringen, die von anderen gewünscht werden.

Eigentumsrechte haben jedoch nicht nur finanzielle Vorteile. Der Schutz der Eigentumsrechte ist auch maßgeblich für die wirksame Ausübung positiver Rechte und für das Streben nach Glück in der Familie, Gemeinschaft und in der Glaubensausübung. Ohne die Möglichkeit der Kontrolle über die eigene Arbeit, die eigenen Güter, das eigene Land, Heim und andere materielle Besitztümer, kann man weder persönliche Rechte genießen, noch kann die Gesellschaft ein Gemeinleben schaffen. Zudem können die Entscheidungen, die wir darüber treffen, was und wie wir produzieren, tauschen, verteilen und konsumieren, in engem Zusammenhang damit stehen, was für Menschen wir sein wollen. Das Recht auf Privateigentum stützt nicht zuletzt einen Bereich, der für die Regierung im Allgemeinen tabu ist, eine Sphäre, in

der Einzelpersonen, ihre Familien und die von ihnen gebildeten Gemeinschaften in Frieden und Wohlstand nach Glück streben können.

Die Bedeutung, die die Gründer dem Privateigentum beimaßen, macht den Angriff auf die unveräußerlichen Rechte durch die Behandlung von Mitmenschen als Eigentum bei der Gründung Amerikas nur noch schlimmer. Das erklärt auch, warum viele Abolitionisten den Besitz von Eigentum für einen notwendigen Bestandteil der Emanzipation hielten: Nur durch Eigentum konnten ehemalige Sklaven zu wirtschaftlich unabhängigen Bürgern werden und so ihre unveräußerlichen Rechte in vollem Umfang genießen.

Die Religionsfreiheit genießt in der amerikanischen politischen Tradition eine ähnliche Vorrangstellung – als unveräußerliches Recht, als dauerhafte Begrenzung der Staatsmacht und als Schutz der Keimzellen bürgerlicher Tugenden. 1785 brachte James Madison in seinem Denkmal und Remonstranz gegen religiöse Einschätzungen (*Memorial and Remonstrance Against Religious Assessments*) ihre zentrale Stellung im Denken der Gründerzeit klassisch zum Ausdruck. Unter Bezugnahme auf die Definition von Religion in der *Virginia Declaration of Rights* schrieb Madison: „Wir halten es für eine fundamentale und unbestreitbare Wahrheit, ‚dass Religion oder die Pflicht, die wir unserem Schöpfer schulden, und die Art und Weise, wie wir ihr nachkommen, nur von Vernunft und Überzeugung geleitet werden können, nicht von Zwang oder Gewalt‘“. Die Gewissensfreiheit in Religionsfragen ist unveräußerlich, „weil die Meinungen von Menschen, die sich lediglich anhand von Beweisen bilden, die ihr eigener Verstand in Betracht zieht, nicht dem Diktat anderer Menschen unterliegen können“. Der Staat mag zwar Intoleranz praktizieren und strenge Gläubigkeit durchsetzen, doch kann er nach Ansicht Madisons niemals echten religiösen Glauben oder eine aufrichtige Religionsausübung erzwingen, denn Glaube und Gottesdienst, die unter Androhung von Gewalt, ohne Überzeugung und ohne heilige Absicht verrichtet werden, können nicht als Erfüllung religiöser Pflichten gelten.

Madison behauptet, dass auch die Religionsfreiheit unveräußerlich ist, „denn was hier ein Recht gegenüber den Menschen ist, ist eine Pflicht gegenüber dem Schöpfer“. Die Pflicht zur Vernunft bei der Festlegung von Inhalt und Ausmaß religiöser Pflichten gleicht der Pflicht zur Vernunft bei der Festlegung von Inhalt und Ausmaß der Gerechtigkeit und der mit ihr einhergehenden Pflichten. Regierungen, die unveräußerliche Rechte respektieren, bewahren die Fähigkeit derer, die unter ihnen



leben, in Übereinstimmung mit dem gleichen Recht anderer festzustellen und anzustreben, was angemessen, richtig und gut ist.

Einige gehen fälschlicherweise davon aus, dass ein so großzügiger Freiheitsbegriff auf Zweifeln gegenüber Erlösung und Gerechtigkeit beruhen muss. Warum Menschen die Freiheit geben, selbst zu entscheiden, wenn Gottes Wille und die Gebote der Gerechtigkeit erkennbar sind? Tatsächlich ist eine gewisse Skepsis im Spiel, aber sie richtet sich nicht gegen Glauben und Gerechtigkeit, sondern gegen die Fähigkeit von Regierungsbeamten, bei den tiefgreifendsten und größten Fragen mit Autorität zu entscheiden. Die madisonsche Sichtweise der Religionsfreiheit geht, wie die von Jefferson in seinem *Virginia Bill for Religious Freedom* zum Ausdruck gebrachte Ansicht, von einer theistischen Prämisse über die Quellen der Menschenwürde aus, während sie gleichzeitig dem Staat die Macht abspricht, endgültige Antworten auf letzte Fragen zu diktieren.

Gestützt auf die moderne Freiheitstradition und ihr biblisches Erbe sahen sich die amerikanischen Gründer als intellektuelle und politische Pioniere der Religionsfreiheit. Als Madison und seine Kollegen auf dem Verfassungskonvent in Philadelphia 1787, zwei Jahre nach seinem *Memorial and Remonstrance*, ein Verbot religiöser Prüfungen für öffentliche Ämter in die neue Regierungscharta aufnahmen, beschränkten die Vereinigten Staaten Neuland. 1788 bestaunte Dr. Benjamin Rush, der die Erklärung unterzeichnet hatte, bei einer Parade in Philadelphia anlässlich der Ratifizierung des neuen amerikanischen Regierungssystems die Arm in Arm gehenden geistlichen Oberhäupter der verschiedenen Glaubensrichtungen der Stadt. Für die Verfassung „hätte kein glücklicheres Symbol gefunden werden können“, bemerkte Rush, denn sie „öffnet all ihre Macht und Ämter gleichermaßen, nicht nur für jede christliche Religionsgemeinschaft, sondern für würdige Männer jeder Religion“.

Präsident George Washington beschrieb 1790 den neuen Weg, den seine junge Nation beschritt, in seinem Brief an die Juden von Newport. Im Gegensatz zu Europa, wo Menschen nach wie vor aufgrund der Religion benachteiligt wurden und es Regeln für die öffentliche Glaubensäußerung gab, garantierten die Vereinigten Staaten den Menschen unabhängig von ihrem Glauben den gleichberechtigten Genuss der Religionsfreiheit: „Alle besitzen die gleiche Gewissensfreiheit und die gleiche Immunität der Staatsbürgerschaft.“ Die Vereinigten Staaten gewährleisteten die Religionsfreiheit nicht widerwillig, sondern wohlwollend: „Jetzt wird nicht mehr von

Duldung gesprochen, so als ob eine Klasse von Menschen die Ausübung ihrer angeborenen natürlichen Rechte nur aufgrund der Nachsicht der anderen genoss. Denn glücklicherweise verlangt die Regierung der Vereinigten Staaten, die der Bigotterie die Unterstützung versagt, der Verfolgung keine Hilfe gewährt, nur, dass die unter ihrem Schutz lebenden Menschen sich wie gute Bürgerinnen und Bürger verhalten, indem sie ihr bei allen Gelegenheiten ihre wirksame Unterstützung zukommen lassen.

## **B. DIE VERFASSUNG**

Die 1787 aufgesetzte und 1788 in Kraft getretene Verfassung war deshalb so brillant, weil sie eine einzigartige Regierungsstruktur vorsah, die die in der Unabhängigkeitserklärung bekräftigten unveräußerlichen Rechte absicherte. Die Verfassung überträgt das universelle Versprechen der Grundrechte aller Menschen auf das charakteristische positive Recht der amerikanischen Republik.

Der Präambel zufolge verfolgt die Verfassung viele verschiedene Ziele: „Wir, das Volk der Vereinigten Staaten, von der Absicht geleitet, unseren Bund zu vervollkommen, die Gerechtigkeit zu verwirklichen, die Ruhe im Innern zu sichern, für die Landesverteidigung zu sorgen, das allgemeine Wohl zu fördern und das Glück der Freiheit uns selbst und unseren Nachkommen zu bewahren, setzen und begründen diese Verfassung für die Vereinigten Staaten von Amerika.“ Die ursprüngliche Verfassung legt in nur sieben knappen Artikeln – deren Aufsetzen und Ratifizierung selbst schon herausragende Akte der Selbstverwaltung waren – den Aufbau jener Institutionen fest, mit denen sich die Menschen unter Achtung von Freiheit und Gleichheit selbst regieren konnten.

Die wichtigsten Mittel, die die Verfassung dem Volk an die Hand gibt, um diese Geschenke langfristig zu sichern, sind zum einen die Struktur und zum anderen die Begrenzung der Staatsmacht. Der Schutz unveräußerlicher Rechte setzt eine eingeschränkte Macht des Staates voraus, weil Mehrheiten dazu neigen, die persönliche Freiheit zu beschneiden, und Amtsträger anfällig dafür sind, ihre persönlichen Präferenzen und parteipolitische Ziele über das öffentliche Interesse zu stellen. Dabei geht es nicht darum, der Bevölkerung oder Amtsträgern die Fähigkeit zu jedweden Handeln im Sinne des Gemeinwohls abzusprechen, sondern darum, anzuerkennen, dass Rechte aufgrund der Unzuverlässigkeit edler Absichten

institutionell abgesichert werden müssen. Dabei soll auch nicht übersehen werden, dass eine Regierung diese Rechte innerhalb der ihr gesetzten Grenzen aktiv und wirksam absichern muss.

Der komplexe Rahmen der US-Verfassung bremst jegliche Mehrheiten oder Amtsinhaber aus, die sich von kurzfristigen Launen und zeitweisen Moden leiten lassen könnten; er zügelt Leidenschaften der Staatsbediensteten und der Menschen gleichermaßen und lenkt die Politik wieder auf verfassungsrechtlich angemessenere Ziele; er fördert Kompromisse zwischen den verschiedenen Gruppen, die in freien Gesellschaften unweigerlich auftreten. Ein so geleiteter Staat ist also nicht passiv oder träge. Tatsächlich soll der Aufbau der Verfassung Energie in die Verteidigung der Rechte kanalisieren.

Als Ergebnis umfassender Beratungen und komplexer Verhandlungen enthält die US-Verfassung eine Vielzahl institutioneller Regelungen zur Sicherung von Rechten durch eine Beschränkung der Staatsmacht, manche klassischer Art, manche überraschend modern und manche in einer Mischform. Dazu nennt die Verfassung die rechtmäßigen Befugnisse der Bundesregierung, ihre Aufteilung zwischen Bundes- und Bundesstaatenebene sowie zwischen den drei Staatsgewalten: der einheitlichen Exekutive, der aus zwei Kammern bestehenden Legislative und der unabhängigen Judikative. Drei Jahre nach Inkrafttreten der ursprünglichen Verfassung wurde außerdem der Grundrechtekanon Bill of Rights hinzugefügt.

Im Folgenden dazu einige Erläuterungen. Zur Sicherung der Rechte beschränkt die Verfassung die Regierungsgewalt auf konkrete Vorhaben und Zwecke. So schützt die Verfassung beispielsweise die Meinungsfreiheit zunächst indem sie dem Kongress das Recht abspricht, Gesetze zu verabschieden, die zu bestimmten Meinungen, Äußerungen oder Veröffentlichungen verpflichten oder diese verbieten.

Die Verfassung begrenzt die Staatsmacht im Sinne der Freiheit darüber hinaus auch durch den Föderalismus, der die Macht zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Bundesstaaten aufteilt. Jede Ebene hat dabei bestimmte Vorrechte und Vorteile. Die Verfassung gilt dabei zusammen mit den Gesetzen und Verträgen, die die Bundesregierung gemäß ihren Kompetenzen verabschiedet beziehungsweise ratifiziert hat, als „oberstes Gesetz des Landes“. Zugleich lässt die Verfassung den Regierungen der einzelnen Bundesstaaten, die den Wählerinnen und Wählern in gewisser Weise näher sind, viel Spielraum, um Gesetze für das Allgemeinwohl zu

verabschieden. Dies erlaubt es der Mehrheit in jedem Bundesstaat, Gesetze zu verabschieden, die auf ihre Gemeinden zugeschnitten sind. Wie Louis Brandeis, Richter am Supreme Court, im 20. Jahrhundert beobachtete, macht dies die Bundesstaaten zu „Laboren der Demokratie“. Zugegebenermaßen nutzten die Bundesstaaten den Föderalismus einst aus, um mit Verweis auf ihre eigenen Rechte als Bundesstaaten die Sklaverei aufrechtzuerhalten und Diskriminierung fortzusetzen. Dennoch hat die in der Verfassung verankerte Verteilung der Macht zwischen der Bundesregierung und den Bundesstaaten zu einem bemerkenswerten Grad dazu geführt, dass Einzelpersonen und Gemeinden überall in den Vereinigten Staaten ihre Vorstellung des Strebens nach Glück verfolgen.

Drittens beschränkt die Verfassung die Staatsmacht zum Schutz der Rechte dadurch, dass sie die politische Macht auf drei getrennte Gewalten aufteilt, die sich gegenseitig kontrollieren und ausgleichen. Um ein Gesetz zu verabschieden muss die Legislative beispielsweise die Unterschrift des Präsidenten einholen, der die Exekutive repräsentiert, oder eine qualifizierte Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses erzielen. Um Krieg führen zu können, braucht der Präsident, der auch Oberbefehlshaber der Streitkräfte ist, den Kongress, da dieser offiziell den Krieg erklären und den finanziellen Mitteln dafür zustimmen muss. Der Oberste Gerichtshof kann Gesetze für verfassungswidrig erklären, die ordnungsgemäß vom Kongress verabschiedet und vom Präsidenten unterzeichnet wurden, und das, obwohl der Präsident die Richter der Bundesgerichte nominiert und der Senat sie bestätigt. Diese gegenseitigen Kontrollmechanismen ermöglichen es den Angehörigen der drei Gewalten, das Streben einer jeweils anderen Gewalt nach ausreichend Macht zur Einschränkung der Rechte des Volkes zu verhindern.

Trotzdem genügen selbst die sorgfältigsten institutionellen Strukturen allein nicht, um die unveräußerlichen Rechte und die unzähligen weiteren positiven Rechte, in denen sie sich manifestieren, zu schützen. Hierfür muss die Bevölkerung persönliche Interessen hinter dem Wohl der Gemeinschaft zurückstellen. Daher ist die staatsbürgerlich-republikanische Erfahrung so wichtig, die tief in den selbstverwalteten Gemeinden verwurzelt ist, ebenso wie die starken Familien, Religionsgemeinschaften und vielfältigen Freiwilligenverbände, die zwischen Bürgern und Staat stehen. Diese Körperschaften fördern auch die persönliche Tugend, zu der auch gehört, was Alexis de Tocqueville in „Über die Demokratie in Amerika“ als „richtig verstandenes

Eigeninteresse“ bezeichnete, sich also in Selbstdisziplin und anderen Eigenschaften zu üben, die zum Erreichen der eigenen Ziele unabdingbar sind.

In *The Federalist*, dem seit Langem unübertroffenen Kommentar zur Verfassung, hebt James Madison hervor, dass das amerikanische Experiment der freien und demokratischen Regierung mit dem Charakter und den Kompetenzen der Bürger steht und fällt. *The Federalist* konzentriert sich größtenteils darauf, wie institutionelle Mechanismen der neuen Regierung mit den Schwächen von Freiheit und Demokratie so umgehen, dass Freiheit und Demokratie dennoch gewahrt bleiben. „Das Ausmaß der Strukturierung und die Struktur der Union selbst“, so Madison im 10. Artikel der *Federalist Papers*, „sind ein republikanisches Gegenmittel gegen diejenigen Krankheiten, für die die Regierung einer Republik besonders anfällig ist.“ Im 51. Artikel hebt Madison allerdings hervor, dass institutionelle „Gegenmittel“ „hilfsweise Vorsichtsmaßnahmen“ seien. Da „die primäre Kontrolle der Regierung ohne Zweifel in ihrer Abhängigkeit vom Volk liegt“, ist die Sicherstellung von Rechten nicht von der – persönlichen oder öffentlichen – Integrität der Bürger zu trennen. Sie sind es, die ihre gewählten Vertreter zur Rechenschaft ziehen müssen.

Im 55. Artikel unterstreicht Madison die enge Verbindung zwischen der Gewährleistung der Freiheit und dem Charakter der Bürger. Obwohl er die Schwächen der menschlichen Natur anerkennt, hebt er doch die Fähigkeit der Bürger zu und das Bedürfnis der Verfassung nach Integrität hervor: „So wie eine gewisse Schlechtigkeit in den Menschen vorhanden ist, die einen gewissen Grad an Vorsicht und Misstrauen erfordert, so weist die menschliche Natur auch andere Qualitäten auf, die ein gewisses Maß an Wertschätzung und Zutrauen rechtfertigen. Die Regierungsform der Republik setzt das Vorhandensein dieser Qualitäten stärker voraus als jede andere.“ Während Monarchien von der Integrität einer Person abhängig sind und Aristokratien von der Integrität einiger weniger, sind Republiken – also repräsentative Regierungen, die auf unveräußerlichen Rechten gründen – auf die Integrität der Bürgerinnen und Bürger angewiesen, denen Verantwortung der Selbstregierung gemeinsam zukommt.

Während die Rahmengerber der Verfassung erkannten, dass Integrität für den Schutz der Rechte unabdingbar ist, versuchten sie doch, die Abhängigkeit von vorzüglichen Charaktereigenschaften gering zu halten. Unter Madisons Führung gestalteten sie eine Regierung, die die Tatkraft und die institutionellen Mittel haben sollte, persönliche Freiheiten zu schützen, jedoch nicht genug Autorität oder Spielraum, um die Rechte

der Bürger zu beschneiden. Wie Alexander Hamilton im 84. Artikel argumentierte, „ist die Verfassung selbst, ihrem logischen Sinn und nützlichen Zweck entsprechend, ein Grundrechtekanon“. Hamilton meinte damit, dass die Struktur der Verfassung mehr zum Schutz der – sowohl unveräußerlichen als auch positiven – Rechte beitrage als jede andere formale Liste von Privilegien und Immunitäten.

Dennoch gab sich die junge Nation 1791, also drei Jahre nach der Ratifizierung der Verfassung, zusätzlich eine Bill of Rights. Die in den ersten zehn Zusätzen zur Verfassung aufgeführten Rechte gaben den Grenzen der Staatsmacht, die bereits in der Struktur der Verfassung angelegt waren, zusätzliches symbolisches Gewicht und konkreten Rückhalt. Und sie erreichten noch mehr. Durch die Verstärkung der ursprünglichen Absicherungen der Verfassung gegen willkürliche Regierungsgewalt schufen sie auch viel Raum für demokratische Politik. Diese Absicherungen gegen die Übertretung der Befugnisse der Regierung durch den Grundrechtekanon führten zur Entwicklung einer aktiven Bürgerschaft, ohne die von einer Regierung nicht erwartet werden kann, Freiheit nach Recht und Gesetz sicherzustellen.

So fördert der erste Verfassungszusatz zum Schutz der Religionsfreiheit nicht nur einfach Toleranz für Glaubensvielfalt und vielfältige Formen der Religionsausübung, sondern heißt Menschen jedes Glaubens als vollwertige Bürgerinnen und Bürger willkommen. Die im ersten Verfassungszusatz enthaltene Garantie der Meinungs-, Presse-, und Versammlungsfreiheit und des Rechtes darauf, eine Petition an die Regierung zu richten, ermöglicht es Bürgern mit unterschiedlichen Ansichten, ihre Meinung auszutauschen, andere anzuhören, selbst gehört zu werden und ihre politische Führung der öffentlichen Kontrolle zu unterziehen. Durch das permanente Zusammenspiel von Eintreten für und Kritik an einer Sache, erhalten die Bürgerinnen und Bürger die Informationen, die sie benötigen, um sich vernünftig eine Meinung zu aktuellen Problemen zu bilden, geeignete Vertreter zu wählen und zu bestimmen, wann diese ihren ihr Amt lange genug innehatten und ersetzt werden müssen.

In ähnlicher Weise ist das „Recht der Menschen zum Tragen und Besitzen von Waffen“ des zweiten Verfassungszusatzes eng mit „einer gut kontrollierten Bürgerwehr“ verbunden, also einer örtlichen Organisation zur Verteidigung der Gemeinschaft. In der amerikanischen Tradition hält das Recht auf Selbstverteidigung die Bürgerinnen und Bürger dazu an, sich Eigenständigkeit anzugewöhnen, und zugleich schützt es vor einem tyrannischen Staat.

Der dritte bis achte Verfassungszusatz sorgen dafür, dass jeder an der Gemeinschaft teilhat und den Pflichten des privaten und öffentlichen Lebens nachkommen kann. Der dritte Verfassungszusatz garantiert die Unantastbarkeit des eigenen Haushaltes. Er sorgt dafür, dass die Regierung in Friedenszeiten nicht über das eigene Heim verfügen kann und dies in Kriegszeiten nur in gesetzlich vorgeschriebener Weise tut. Der vierte Verfassungszusatz schützt die Menschen vor „unangemessener Durchsuchung und Beschlagnahme“ und vor richterlichen Anordnungen ohne „hinreichende Verdachtsgründe“. Der fünfte Verfassungszusatz garantiert, dass niemand „ohne vorheriges ordentliches Gerichtsverfahren des Lebens, der Freiheit oder des Eigentums beraubt werden“ darf und verbietet die Wegnahme von Privateigentum für staatliche Zwecke „ohne angemessene Entschädigung“. Der sechste und der siebte Verfassungszusatz garantieren das Recht auf einen strafrechtlichen Prozess vor einem Geschworenengericht. Dies trägt zu einer mündigen und verantwortungsvollen Bürgerschaft bei, die unmittelbar an den Beratungen und Urteilen beteiligt ist, die entscheidend für das Schicksal ihrer Mitbürger und das Wohlergehen der Gemeinschaft sind. Eine solche Bürgerschaft ist besser in der Lage, die Rechte auf Leben, Freiheit und das Streben nach Glück vernünftig auszuüben. Der achte Verfassungszusatz verspricht, dass die Haftstrafe und andere Strafen im Verhältnis zu den Vorwürfen und gerichtlichen Erkenntnissen stehen werden.

Der neunte und der zehnte Verfassungszusatz heben die Tatsache hervor, dass weder die Verfassung noch der Grundrechtekanon als Teil der Verfassung, erschöpfend sind. Im neunten Verfassungszusatz werden Rechte bekräftigt, die nicht aufgeführt wurden. Diese stehen dem Volk weiter zu. Der zehnte Verfassungszusatz setzt Machtbefugnisse der Bundesstaaten oder des Volkes durch. Beide Zusätze unterstreichen, dass das Staatsbürgertum in einer freien Gesellschaft von den prä-politischen Rechten abhängig ist, aus denen sich die prä-politische Macht des Volkes ableitet. Diese Zusätze zur Verfassung richten die Aufmerksamkeit auch auf die nie endende Aufgabe, die Rechte bezüglich ihrer Reichweite und des Ausmaßes politischer Macht ständig auszulegen. Diese Aufgabe obliegt allen Gewalten und auch dem Volk, von dem alle politische Macht ausgeht und um dessen Rechte willen diese Macht berechtigterweise ausgeübt wird.

In einer Rede vor dem Kongress im Jahr 1789, in der er sich für die Bill of Rights aussprach, unterstrich Madison, dass das Konzept der Freiheit einerseits als Funktion

der positiven Rechte, die in diversen Gesetzbüchern dargelegt werden, andererseits als Funktion der Rechte, die alle Menschen gleichermaßen besitzen, hergeleitet werden kann, obwohl es unterschiedlichen Quellen entstammt. „Ein Verfahren vor einem Geschworenengericht“, beobachtete er, „kann zwar nicht als naturgegebenes Recht angesehen werden, sondern als Recht, das sich aus der gesellschaftlichen Übereinkunft ergibt, die die Freiheit der Gemeinschaft sichert, aber es ist genauso unabdingbar zur Sicherung der Freiheit des Volkes wie jedes andere schon bestehende, natürliche Recht.“

### **C. LINCOLNS RÜCKKEHR ZUR UNABHÄNGIGKEITSERKLÄRUNG**

Trotz der Schutzbestimmungen im Grundrechtekanon Bill of Rights und im weiteren Sinne durch die strukturellen Merkmale der Bundesregierung übte die ursprüngliche Verfassung Verrat an dem Versprechen der unveräußerlichen Rechte, indem sie der Sklaverei Rechtsschutz gewährte. Zwar sprachen sich in der Gründungszeit viele gegen Sklaverei aus, aber diejenigen, die sich im Sommer 1787 zum Verfassen einer neuen Regierungscharta in Philadelphia trafen, war klar geworden, dass die Verfassung nicht ratifiziert werden würde und die Union nicht erhalten werden könnte, wenn man die Institution der Sklaverei nicht zuließe. Über die Weisheit dieses Kompromisses wird immer noch debattiert. Jedoch schuf gerade der Kompromiss, der der Sklaverei Rechtsschutz gewährte, einen politischen Rahmen, aufgrund dessen die Vereinigten Staaten die Sklaverei schließlich abschaffen und die Gleichberechtigung ohne Rücksicht auf die ethnische Herkunft gesetzlich verankern sollten.

Die Verfassung weist in drei ihrer Bestimmungen auf die Sklaverei hin. Zum Zwecke der Aufschlüsselung der Vertretung im Repräsentantenhaus und der Erhebung direkter Steuern unterscheidet Artikel I, Abschnitt 2 zwischen „freien Personen“, die als jeweils eine Person zählen, und „anderen Personen“, die als jeweils drei Fünftel zählen. Ziel war es, die politische Repräsentation der Bundesstaaten zu verringern, die einen Teil ihrer Bevölkerung in Knechtschaft hielten. Artikel I, Abschnitt 9 schützte „die Einwanderung oder Hereinholung solcher Personen, deren Zulassung einer der derzeit bestehenden Staaten für angebracht hält“ bis 1808, als der Kongress den Sklavenhandel verbot. Und Artikel IV, Abschnitt 2 bestimmt: Wer in „einem Einzelstaate nach dessen Gesetzen zu Dienst oder Arbeit verpflichtet ist“ und in einen anderen Staat entflieht, muss auf Verlangen desjenigen, dem er zu Dienst oder Arbeit



verpflichtet ist, ausgeliefert werden. Es ist aufschlussreich, dass die Verfassung mit diesen Bestimmungen das Eigentum an Menschen billigte, die Verfasser aber absichtlich die Verwendung von Begriffen wie „Sklave“ und „Sklaverei“ vermieden. Indem sie kurz und beschönigend auf die Sklaverei einging, erkannte die Verfassung unbeholfen den abgründigen Konflikt zwischen dem Besitz eines anderen Menschen und den unveräußerlichen Rechten an, auf denen das amerikanische Experiment beruhte.

Immer wieder hört man, die Verfassung weise wegen ihres Kompromisses bezüglich der Sklaverei verhängnisvolle Mängel auf. In einer Kundgebung am 4. Juli 1854 prangerte der prominente Sklavereigegner William Lloyd Garrison die Verfassung als „einen Pakt mit dem Tod und eine Vereinbarung mit der Hölle“ und als „vor Gott null und nichtig“ an.

Andere behaupteten beharrlich, die Verfassung bereite den Boden für die Abschaffung der Sklaverei. Zunächst stimmte der ehemalige Sklave Frederick Douglass Garrison zu. Später jedoch sagte er bei seiner eigenen Ansprache zum 4. Juli: „In dieser Urkunde, so meine ich, gibt es weder eine Lizenz für, noch eine Ermächtigung oder Billigung des hasserfüllten Dings; aber so ausgelegt, wie es ausgelegt werden sollte, ist die Verfassung ein glorreiches Dokument der Freiheit.“ Unabhängig davon, ob diese Aussage ein rhetorisches Mittel war oder nicht, setzte sich Douglass den Rest seines Lebens im Rahmen der Gründungsprinzipien der Vereinigten Staaten für die Abschaffung der Sklaverei und die Gleichberechtigung schwarzer Amerikaner ein.

Abraham Lincoln hielt an der Überzeugung fest, dass die Verfassung und die ihr zugrunde liegenden moralischen und politischen Bekenntnisse einen entscheidenden Beitrag zur Abschaffung der Sklaverei leisteten. Die Gründung der Vereinigten Staaten, erklärte er 1858 in Springfield (Illinois), brachte die Sklaverei „auf den Weg der endgültigen Auslöschung“. Der Schlüssel, so Lincoln, lag in der Bekräftigung für alle gleichermaßen geltender Rechte durch die Unabhängigkeitserklärung. Die Unterzeichner der Erklärung, so hatte er im Jahr zuvor erklärt, „wollten weder offensichtlich die Unwahrheit sagen und behaupten, dass damals tatsächlich alle diese Gleichheit genossen, noch dass sie im Begriff waren, sie ihnen sofort zu gewähren“. Die Gründer hatten ohnedies „nicht die Macht, eine solche Gunst zu gewähren. Sie wollten das Recht einfach verkünden, sodass die Durchsetzung dann so schnell erfolgen konnte, wie es die Umstände erlaubten.“ Die Gründer beabsichtigten, „eine

maßgebliche Maxime für eine freie Gesellschaft aufzustellen, die allen vertraut sein soll und der alle huldigen sollen, auf die ständig Bezug genommen und hingearbeitet werden soll, auch wenn sie nie vollkommen erreicht wird, an die sich ständig angenähert werden soll und die dadurch ihren Einfluss beständig verbreiten und vertiefen und das Glück und den Wert des Lebens für alle Menschen jeder Hautfarbe überall vermehren soll“.

1863 vollzog Präsident Lincoln in seiner feierlichen, prägnanten und brillanten Ansprache zum Gedenken an die gefallenen Soldaten in Gettysburg eine subtile Verschiebung im Verhältnis der Vereinigten Staaten zu den unveräußerlichen Rechten. „Vor 87 Jahren gründeten unsere Väter auf diesem Kontinent eine neue Nation, in Freiheit gezeugt und dem Grundsatz geweiht, dass alle Menschen gleich geschaffen sind“, begann er. Lincoln betonte das Engagement für das übergeordnete Ziel der Nation. Die durch die Kontroverse um die Sklaverei in den Bürgerkrieg gestürzte Nation musste mehr tun, als die persönliche Freiheit und die Gleichheit der Menschen zu bekräftigen. Die Nation war verpflichtet, diese Ziele zu erreichen. Lincoln beschwor die Nation, sich „der großen, noch unvollendeten Aufgabe zu verpflichten“, die durch die edelmütigen Opfer der Soldaten vorangebracht wurde, – sich „hier der großen Aufgabe zu verpflichten, die noch vor uns liegt“. Diese große Aufgabe bestand darin sicherzustellen, „dass diese Nation, unter Gott, eine Wiedergeburt der Freiheit erleben – und dass die Regierung des Volkes, durch das Volk und für das Volk, nicht von der Erde verschwinden möge“. Um das amerikanische Experiment einer freien und demokratischen Regierung zu bewahren, mussten sich seine Bürgerinnen und Bürger politisch engagieren und die Gesetze reformieren, um für alle Menschen, für die die Verfassung gilt, die Rechte zu gewährleisten, die allen Menschen von Geburt an gegeben sind.

Nach dem Sieg der Union im Frühjahr 1865 brachte die Nation dieses neue Bekenntnis zur Freiheit formal zum Ausdruck, indem sie die Verfassung dreimal änderte. Mit dem 13. Verfassungszusatz (1865) wurde die Sklaverei abgeschafft. Der 14. Verfassungszusatz (1868) führte die Staatsbürgerschaft als Geburtsrecht ein und gewährleistete ordnungsgemäße Gerichtsverfahren sowie die Gleichberechtigung aller vor dem Gesetz. Der 15. Zusatzartikel (1869) verbot die Verweigerung des Wahlrechts auf der Grundlage der ethnischen Herkunft. Die drei sogenannten *Reconstruction Amendments* stärkten die Macht der Bundesregierung erheblich, da

sie ihr ausdrücklich die Zuständigkeit für die Gewährleistung der in ihnen verkündeten Rechte zuwies. Alle drei Änderungen verpflichteten die Verfassung der unvollendeten Aufgabe, die unveräußerlichen Rechte zu verteidigen, die die Gründer der Nation für selbstverständlich hielten.

#### **D. REFORMEN NACH DEM BÜRGERKRIEG**

Der langwierige Kampf um das Wahlrecht für Frauen, der 1920 in der Verabschiedung des 19. Verfassungszusatzes gipfelte, brachte das unvollendete Werk der Gründung Amerikas weiter voran. Zur Geburtsstunde des Landes konnten verheiratete Frauen keine Verträge unterzeichnen, hatten keinen Rechtsanspruch auf ihr Einkommen und im Falle einer Trennung keinen Anspruch auf ihre Kinder. Die von Elizabeth Cady Stanton und Susan B. Anthony angeführte Bewegung zur Erlangung des Wahlrechts für Frauen wollte die Nation über die Auswirkungen der Gründung der Nation auf die politische Stellung von Frauen aufklären. Ihrer Argumentation zufolge war rechtliche Benachteiligung aufgrund des Geschlechts mit dem Bekenntnis zu unveräußerlichen Rechten unvereinbar.

Auf dem Kongress von Seneca Falls 1848, bei dem die Bewegung ins Leben gerufen wurde, hieß es in der *Declaration of Sentiments*: „Wir halten diese Wahrheiten für selbstverständlich: dass alle Männer und Frauen gleich geschaffen sind; dass sie von ihrem Schöpfer mit bestimmten unveräußerlichen Rechten ausgestattet sind, dass zu diesen Rechten Leben, Freiheit und das Streben nach Glück gehören...“. In ihrer Rede auf dem Kongress erläuterte Stanton auch die Frage des Frauenwahlrechts im Sinne der Erklärung: „So merkwürdig es vielen auch erscheinen mag, fordern wir jetzt unser Wahlrecht gemäß der Erklärung der Regierung, unter der wir leben. [. ..] Es ist unser Recht. Wir müssen es haben. Wir werden es nutzen. Als Susan B. Anthony 1872 wegen der Straftat verurteilt wurde, als Frau bei den Präsidentschaftswahlen ihre Stimme abgegeben zu haben, erinnerte sie das Gericht daran, dass „die Verweigerung meines Wahlrechts als Staatsbürgerin die Verweigerung meines Rechts auf Zustimmung als eine der Regierten bedeutet, wie auch die Verweigerung meines Rechts auf Vertretung als eine der Besteuerten, die Verweigerung meines Rechts als Gesetzesübertreterin auf ein Gerichtsverfahren mit mir Ebenbürtigen als Geschworene und damit die Verweigerung meiner heiligen Rechte auf Leben, Freiheit und Eigentum ...“.

Die sich ändernde Einstellung gegenüber Frauen wurde in den Vereinigten Staaten im 19. Jahrhundert zum Teil durch die industrielle Revolution vorangetrieben, die eine tiefgreifende Umgestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft eingeleitet hatte. Die Vereinigten Staaten, wo die große Mehrheit der männlichen Bevölkerung, die keine Sklaven waren, bis dahin unabhängige Bauern, Ladenbesitzer und Handwerker gewesen waren, wurden nun zu einem Land, in dem die Mehrheit Angestellte waren. Dies schuf neue Formen der Abhängigkeit – von Arbeitgebern – und mit der zunehmenden Mobilität der Arbeitnehmer auch neue Formen der Unabhängigkeit. Eine Folge war die Auflösung des Sicherheitsnetzes für junge, kranke, behinderte, arbeitslose und ältere Menschen, das üblicherweise in verwandtschaftlichen Netzwerken und lokalen Institutionen im Rahmen kleiner, eng verflochtener Gemeinschaften bestand.

Als Reaktion auf diese Veränderungen begannen die amerikanischen Gesetzgeber im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert, wie ihre Amtskollegen in anderen Industrieländern, Schutzvorkehrungen für Arbeitnehmer zu treffen, die oft als Rechte formuliert waren. Nach der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre erweiterte die Bundesregierung den Schutz für die bedürftigsten Mitglieder der Gesellschaft, der zuvor von den Kommunalregierungen und privaten Wohltätigkeitsorganisationen geleistet worden war. Im Laufe der Zeit wurde der Erlass solcher Schutzvorkehrungen in Form von Rechten für die Schwächsten zu etwas Alltäglichem.

Diese relativ modernen Rechte sind weder Handlungsprivilegien noch bieten sie Immunität vor Maßnahmen der Regierung – wie die Rechte, um die es in der Unabhängigkeitserklärung und der Verfassung geht – insofern, dass sie schwierige Urteile über die Zuteilung materieller Ressourcen nach sich ziehen. Sie haben insofern ihre Wurzeln in den biblischen und staatsbürgerlich-republikanischen Traditionen der Vereinigten Staaten und auch in der modernen Tradition der Freiheit, dass diese Rechte die Bedingungen schaffen, unter denen Freiheit gedeiht. Die Umsetzung dieser Art von Rechten ist, mehr noch als die anderer positiver Rechte, von der Einschätzung der gewählten Vertreter hinsichtlich der gerechten Nutzung begrenzter Ressourcen abhängig. Die Legislative ist somit das primäre Forum für die Festsetzung von Umfang und Inhalt der neueren Rechte auf öffentliche Hilfe, Sozialleistungen, wirtschaftliche Intervention, Umweltschutz und dergleichen.

In seinem Bericht zur Lage der Nation im Januar 1944 erklärte Präsident Franklin

Delano Roosevelt, dass „es ohne wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit keine echte persönliche Freiheit geben kann“. Roosevelt nannte eine Reihe von anzustrebenden Grundsätzen, die er „eine zweite Bill of Rights“ nannte und die analog Eingang in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 finden sollten. Darunter waren „das Recht auf eine nützliche und einträgliche Arbeit“, „das Recht jeder Familie auf ein anständiges Zuhause“, „das Recht auf angemessene medizinische Versorgung“, „das Recht auf angemessenen Schutz vor den wirtschaftlichen Folgen von Alter, Krankheit, Unfall und Arbeitslosigkeit“, sowie „das Recht auf gute Bildung“.

Im Gegensatz zu den bürgerlichen und politischen Rechten, die die Macht der Regierung im Allgemeinen einschränkten, wurden diese neuen Prinzipien als Leitlinien für gesetzgeberische Maßnahmen vorgeschlagen, die den Handlungsspielraum und die Zuständigkeiten der Regierung erweiterten. Da sowohl die Beschränkung der Regierungsgewalt als auch die Ausübung der Regierungsgewalt für die Gewährleistung des Lebens, der Freiheit und des Strebens nach Glück unerlässlich sind, und da für die Freiheit ein gewisses Maß an materiellem Wohlstand erforderlich ist, ergänzten die neuen wirtschaftlichen Rechte die älteren bürgerlichen und politischen Rechte.

Obwohl Roosevelt erklärte, diese Wirtschaftsprinzipien „würden inzwischen als selbstverständlich akzeptiert“, ist ihre Umsetzung noch immer umstritten. Soziale und wirtschaftliche Rechte sind am ehesten mit den amerikanischen Gründungsprinzipien vereinbar, wenn sie als das Minimum dienen, das die Bürger in die Lage versetzt, ihre unveräußerlichen Rechte auszuüben, ihrer Verantwortung nachzukommen und sich selbst zu regieren. Sie sind am wenigsten mit ihr vereinbar, wenn sie eine Abhängigkeit vom Staat herbeiführen und durch die Ausweitung der Staatsmacht Freiheiten einschränken, von Eigentumsrechten über Religionsfreiheit bis hin zu dem Recht jedes Einzelnen auf Gründung und Erhalt einer Familie oder Gemeinschaft.

Auch als Roosevelt neue Rechte einführte oder Schlussfolgerungen aus den unveräußerlichen Rechten zog und diese weiterentwickelte, beraubten die Vereinigten Staaten die Afroamerikaner weiterhin ihrer Rechte. Die Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft endete nicht mit der Abschaffung der Sklaverei. Nach einer relativ kurzen Zeit des Wiederaufbaus nach dem Bürgerkrieg verabschiedeten die ehemaligen Konföderierten Staaten neue Verfassungen und erließen Wahlgesetze, mit denen die schwarzen Wähler faktisch entrechtet wurden. Darüber hinaus

verabschiedeten diese Staaten in den Achtzigerjahren des 19. Jahrhunderts die sogenannten *Jim-Crow*-Gesetze, die in öffentlichen Einrichtungen, öffentlichen Verkehrsmitteln und Einzelhandelsgeschäften Rassentrennung vorschrieben. Sogar von der umfassenden Reform des Arbeitsrechts im Rahmen des New Deal waren Landarbeiter und Hausangestellte, die zum Großteil Angehörige ethnischer Minderheiten waren, ausgeschlossen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg unternahm die Nation entscheidende Schritte, um die Versprechen der Unabhängigkeitserklärung umfassender zu verwirklichen. Diese Schritte waren zu einem großen Teil auf die wachsende Bürgerrechtsbewegung und die Scham wegen des extremen Gegensatzes zwischen dem Kampf für Freiheit, den die Vereinigten Staaten im Ausland führten, und der gesetzlich festgelegten Unterordnung der Afroamerikaner im eigenen Land zurückzuführen. 1948 ordnete Präsident Harry Truman die Aufhebung der Rassentrennung bei den Streitkräften an. Dies ebnete den Weg für die Ära der Bürgerrechte, da junge Männer unterschiedlicher ethnischer Herkunft einander nun kennenlernten, sich miteinander anfreundeten und lernten, sich aufeinander zu verlassen, während sie Seite an Seite ihrem Land dienten. 1954 entschieden die neun Richter des Obersten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten in der Rechtssache *Brown v. Board of Education* einstimmig, dass Rassentrennung in öffentlichen Schulen verfassungswidrig sei. Ein Jahr später weigerte sich die damals 42-jährige Rosa Parks in Montgomery (Alabama) mutig, ihren Platz in einem Bus einem weißen Fahrgast zu überlassen. Die deutliche Entscheidung des Obersten Gerichtshofs in der Sache *Brown* und das couragierte Handeln von Rosa Parks waren entscheidende Faktoren einer Bewegung, die die gesetzlich angeordnete Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft in den Vereinigten Staaten innerhalb eines Jahrzehnts beseitigte.

Im Laufe des Kampfes kristallisierte sich ein vielfältiges Verständnis der Beziehung zwischen den Gründungsprinzipien der Vereinigten Staaten und dem Streben nach Bürgerrechten für schwarze Amerikanerinnen und Amerikaner heraus. Dr. Martin Luther King jr. ging die Herausforderung im Geiste von Jefferson, Douglass, Lincoln, Stanton und Anthony an. King verstand die rechtliche Gleichbehandlung schwarzer Amerikaner nicht als eine Abweichung von den Gründungsprinzipien der Vereinigten Staaten, sondern, wie er 1963 in seiner Rede „Ich habe einen Traum“ auf den Stufen des Lincoln Memorials erklärte, als Einlösen eines „Schuldanerkenntnisses“, das diese

Prinzipien allen Amerikanerinnen und Amerikanern gegenüber darstellten.

Im Frühjahr desselben Jahres hatte King in seinem „Brief aus einem Gefängnis in Birmingham“ die Bedeutung der Gründungsprinzipien der Vereinigten Staaten für die Herstellung von Gerechtigkeit für die schwarzen Bürgerinnen und Bürger der Vereinigten Staaten betont. Er war inhaftiert worden, nachdem die *Southern Christian Leadership Conference* und andere Gruppen als Reaktion auf Polizeibrutalität, Lynchjustiz, Ungleichbehandlung bei der Strafverfolgung und Verurteilung und andere Formen massiver Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft im gesamten Süden gewaltlose Demonstrationen und Wirtschaftsboykotte organisiert hatten. Auslöser für Kings Brief waren weiße Kirchenvertreter, die ihm vorwarfen, gegen das in Birmingham herrschende Verbot von „Paraden, Demonstrationen, Boykotts, Hausfriedensbruch und Streiks“ zu verstoßen. King antwortete darauf aus seiner Gefängniszelle: „Wir warten seit über 340 Jahren auf unsere verfassungsmäßigen und von Gott gegebenen Rechte.“ Er erklärte, dass gewaltlose Proteste, die gegen ungerechte Gesetze verstießen, gepaart mit der Bereitschaft, die vorgeschriebene Strafe hinzunehmen, manchmal entscheidend für die Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit seien. Diese Art des friedlichen zivilen Ungehorsams, der nicht darauf abziele, das Gesetz auszuhöhlen, sondern sich vielmehr auf seinen grundlegenden Zweck berufe, stehe voll und ganz in der Tradition der unveräußerlichen Rechte der Vereinigten Staaten, argumentierte King: Als „sich diese enterbten Kinder Gottes an die Imbissstheke setzten, standen sie in Wirklichkeit auf für den amerikanischen Traum und für die heiligsten Werte unseres jüdisch-christlichen Erbes und führten so unsere ganze Nation zu den reichen Quellen der Demokratie zurück, die die Gründerväter bei der Ausarbeitung der Verfassung und der Unabhängigkeitserklärung so reichhaltig erschlossen hatten“.

Nicht alle afroamerikanischen Mitbürgerinnen und Mitbürger Kings stimmten darin überein, dass der Weg zur Freiheit innerhalb des amerikanischen Verfassungsrahmens zu finden sei. Eine Zeit lang vertrat der schwarze Nationalist Malcolm X eine andere Auffassung und verurteilte Kings Rede „Ich habe einen Traum“ mit der Begründung, das Leben vieler Afroamerikanerinnen und -amerikaner in den Vereinigten Staaten ähnele eher einem „Alptraum“. Von Vorfahren wie Marcus Garvey und Elijah Muhammad beeinflusst, forderten schwarze Nationalisten Veränderungen, die mal im Widerspruch mal im Einklang mit der Bürgerrechtsbewegung standen.

Einige beklagten den strukturellen Rassismus und argumentierten im Namen von *Black Power*, dass Wohlstand eher durch schwarze Souveränität als durch Integration erreicht würde. Viele dieser Bestrebungen waren schlecht durchdacht, enthielten aber oft ein Argument, das in den Vereinigten Staaten am ehesten auf Resonanz stieß. Wenn sie zum Beispiel darauf pochten, Weiße könnten Menschen anderer ethnischer Herkunft keine Freiheit „geben“, weil jeder Mensch mit dieser Freiheit geboren werde, nahmen die Aktivisten auf die einleitenden Worte der Unabhängigkeitserklärung Bezug. Und indem sie den Schwerpunkt von den „Bürgerrechten“ auf die „Menschenrechte“ verlagerten, wie es Malcolm X 1964 in seiner Rede *The Ballot or the Bullet* tat, beriefen sie sich auf die allgemeinen, von Jefferson, Douglass, Lincoln, Stanton, Anthony und King bekräftigten Maßstäbe. In seiner Rede sprach sich Malcolm X dafür aus, *Uncle Sam* vor die Vereinten Nationen zu bringen, damit die Welt die Vereinigten Staaten der Verletzung der Menschenrechte der Afroamerikaner für schuldig befinden könne. Trotz ihrer scharfen Kritik am amerikanischen Status quo und ihrer deutlich von Kings Meinung abweichenden Haltung bezüglich der für die Herbeiführung eines Wandels notwendigen Strategie vertraten schwarze Nationalisten oft die feste Überzeugung, dass Rechte keine Illusion seien, sondern für alle Menschen überall gälten, und dass die Berufung auf sie die Gerechtigkeit fördere – den Grundgedanken, auf dem die Vereinigten Staaten aufgebaut wurden.

Es war jedoch der zugleich nüchterne und leidenschaftliche Aufruf Kings, die amerikanischen politischen Institutionen in Anbetracht des Gründungsversprechens unveräußerlicher Rechte zu reformieren, der in der Verabschiedung des Bürgerrechtsgesetzes von 1964 und des Wahlrechtsgesetzes von 1965 seinen Höhepunkt fand. Diese bahnbrechenden gesetzgeberischen Maßnahmen trugen maßgeblich dazu bei, die Gleichbehandlung in Bezug auf die bürgerlichen und politischen Rechte weiter in das Rechtsgefüge der Vereinigten Staaten einzubinden. Es ist viel erreicht worden für den Aufbau eines Landes, in dem jeder Mensch, wie King es sich für seine Kinder wünschte, nicht nach der Hautfarbe, sondern nach seinem Charakter beurteilt wird. Die brutale Ermordung eines Afroamerikaners durch einen Polizeibeamten im späten Frühjahr 2020 und die anschließenden Unruhen, die über das Land hinwegfegten, machen deutlich, dass noch viel erreicht werden muss. In der Tat ist die Anerkennung der noch verbleibenden Arbeit, ihrer Dringlichkeit und Bedeutung selbst ein entscheidender Bestandteil der einzigartigen Rechtstradition der



Vereinigten Staaten.

Den sich verändernden Umständen entsprechend werden die Amerikanerinnen und Amerikaner weiterhin über Umfang und Auswirkungen des Bezugs der Vereinigten Staaten zu den unveräußerlichen Rechten und ihrem Engagement für diese Rechte diskutieren. Diese unabdingbare Diskussion über die Art von Volk und Nation, die wir werden wollen, wurde schon vor der Gründung des Landes geführt und ist eine entscheidende Quelle der dynamischen Kraft der amerikanischen Rechtstradition. Wie schon seit ihrer Ratifizierung vor fast 250 Jahren gewährleistet die Verfassung auch heute noch die Rechte, die es den Amerikanerinnen und Amerikanern ermöglichen, anhaltende Kontroversen darüber auszutragen, wie die Forderung nach neuen Rechten zu bewerten ist und wie Spannungen zwischen Rechten und konkurrierende Auslegungen von bestehenden Rechten, die eine freie, sich selbst regierende Bevölkerung kennzeichnen, bewältigt werden können.

Im Fall von zivilen und politischen Rechten bestand die Herausforderung darin, die Rechte von Gruppenmitgliedern zu achten, die ihnen unrechtmäßig vorenthalten wurden. Aber wie die wirtschaftlichen Rechte haben sich auch bestimmte soziale Rechte als umstritten erwiesen, weil sie häufig mit einem Konflikt von Rechtsansprüchen verbunden sind.

Bei polarisierenden sozialen und politischen Kontroversen in den Vereinigten Staaten, beispielsweise bei Themen wie Abtreibung, positive Diskriminierung (*affirmative action*) und gleichgeschlechtliche Ehe, begründen oft beide Seiten ihre Ansprüche mit den Grundrechten. Es zeugt in der Tat von der tiefen Verwurzelung unserer Gründungsgedanken über unveräußerliche Rechte in der amerikanischen Mentalität, dass es in unseren politischen Debatten nach wie vor um die Vorstellung von persönlicher Freiheit und menschlicher Gleichheit geht, auch wenn wir über die richtige Auslegung und gerechte Anwendung dieser Grundsätze manchmal zutiefst uneins sind.

Die zunehmenden Forderungen nach neuen Rechten, die in gewisser Weise überfällig und gerecht sind, führen ebenfalls zu Auswüchsen. Daher ist nicht jede Unterlassung oder Intervention der Regierung, die einigen oder sogar allen Bürgerinnen und Bürgern zugutekommt, ein Recht, und nicht jedes von demokratischen Mehrheiten beschlossene Recht ist daher unveräußerlich. Die Versuchung, eine anfechtbare politische Präferenz in den Deckmantel der Menschenrechte zu hüllen, die objektiv

und universell als gültig erachtet werden, und ein endgültiges und verbindliches Urteil von einem Gericht anzustreben, führt tendenziell dazu, die für die Selbstverwaltung und damit den Schutz unveräußerlicher Rechte so bedeutende demokratische Debatte zu ersticken. Gleichzeitig sollte das, was als neues Recht erscheinen mag, manchmal besser so verstanden werden, dass es ein präziseres Verständnis widerspiegelt, das sich aus den Folgen des Engagements der Vereinigten Staaten für unveräußerliche Rechte unter veränderten Umständen ergibt.

## **E. GRÜNDUNGSPRINZIPIEN DER VEREINIGTEN STAATEN UND DIE WELT**

Unveräußerliche Rechte verweisen auf das Verhältnis der Bürgerinnen und Bürgern zu der Regierung, auf die sie sich geeinigt haben. Da es sich um angeborene Rechte aller Menschen handelt, sind sie auch für die Außenpolitik von Bedeutung. In der Tat wurde die Unabhängigkeitserklärung teilweise von „einer geziemenden Achtung vor den Meinungen des Menschheitsgeschlechts“ inspiriert, die die Gründer dazu aufforderte, „die Ursachen öffentlich [zu] verkünde[n], welche sie dazu veranlassen“, ihre unveräußerlichen Rechte durch die Schaffung einer neuen Regierungsform zu rechtfertigen.

Die Verankerung einer Nation in den Menschenrechten hat für die Außenpolitik eine diffusere und indirektere Bedeutung als für die Innenpolitik, aber die selbstverständlichen Wahrheiten über persönliche Freiheit und Gleichheit der Menschen, auf denen die Vereinigten Staaten gegründet wurden, sollten das Verhalten der Vereinigten Staaten auf der ganzen Welt dennoch leiten und beflügeln.

Der Einsatz für Menschenrechte und Demokratie verleiht weder die Befugnis, noch verpflichtet er dazu, Regime mit Gewalt zu ändern oder Nationen zu zwingen, die unveräußerlichen Rechte so auszulegen, wie es mehrheitlich in den Vereinigten Staaten befürwortet wird. Die Verankerung der Vereinigten Staaten in den unveräußerlichen Rechten ist kein Freibrief, sich über das Recht anderer Völker hinwegzusetzen, ihre Regierungsform selbst zu bestimmen. Aber ein derartiges Engagement hat das Interesse der Vereinigten Staaten zur Folge, liberale Demokratien als die Regierungsform zu unterstützen, die am besten geeignet ist, Rechte zu wahren und eine freiere und offenere internationale Ordnung zu fördern, die gegenüber Forderungen nach Menschenrechten und demokratischer Selbstregierung freundlich gesonnen ist, und die überall an der Seite derer steht, die nach der Würde

streben, die mit einem Leben unter einer Regierung einhergeht, die individuelle Freiheiten und Gleichheit vor dem Gesetz achtet.

Die Förderung der unveräußerlichen Rechte im Ausland kann vielfältige Formen annehmen, die in Einklang mit der Souveränität anderer Nationalstaaten stehen. Durch ihr Streben nach einer vollkommeneren Union können die Vereinigten Staaten als ein Modellversuch für Freiheit und Gleichheit vor dem Gesetz dienen. Die Vereinigten Staaten können – in Zusammenarbeit mit Freunden und Partnern – eine freie und offene internationale Ordnung aufrechterhalten, die Handel und Diplomatie zwischen den Nationen und somit auch Wohlstand und die friedliche Beilegung von Konflikten fördert. Die Vereinigten Staaten können im Ausland ihren Einfluss geltend machen – in Ländern, die grundlegende Rechte beschneiden und bei Menschen, die ihre eigenen Rechte einfordern –, indem sie stolz und beharrlich ihren Einsatz für die Rechte aller Menschen bekräftigen, nicht zuletzt durch hochkarätige Treffen führender Vertreter der Vereinigten Staaten mit mutigen Dissidenten und Opfern von Verfolgung. Die Vereinigten Staaten können Entwicklungshilfe bereitstellen und Länder beim Thema freie Institutionen und in den Grundsätzen von Freiheit schulen, um ihr Bekenntnis zu den Menschenrechten zu stärken. Die Vereinigten Staaten können jenen Menschen Nachrichten und Kommentare übermitteln, die unter Regierungen leben, die sie ihres Zugangs zu substanzieller politischer Debatte berauben. Außerdem können die Vereinigten Staaten Sanktionen verhängen, um schwere Menschenrechtsverletzungen zu verhindern.

Diplomatisches Vorgehen ist zwar immer zu bevorzugen, aber manchmal nicht ausreichend. Die Vereinigten Staaten müssen – immer nur als letzten Ausweg –, weiterhin bereit sein, ihre souveräne Unabhängigkeit und territoriale Integrität zu verteidigen, ein Recht, das die Unabhängigkeitserklärung der Nation allen Menschen zuschreibt. In der heutigen vernetzten Welt erfordert die Verteidigung der Freiheit im eigenen Land möglicherweise, dass die Vereinigten Staaten den Freunden der Freiheit im Ausland helfen, sich gegen Aggressionen der Feinde der Freiheit zu wehren.

Das vielleicht deutlichste Bekenntnis der Vereinigten Staaten zur Förderung der allen Menschen angeborenen Rechte im Ausland fand seinen Ausdruck in jenem Unterfangen, das im Dezember 1948 in der Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die UN-Vollversammlung gipfelte. Durch diesen Schritt bekräftigten die Vereinigten Staaten die Verbindung zwischen ihren

Gründungsprinzipien und dem allgemeingültigen politischen Standard, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. In der atomaren Welt nach dem Zweiten Weltkrieg, die durch aufeinander folgende Umwälzungen im Bereich Verkehr und Kommunikation nun kleiner und enger verbunden war, nahmen sich die Amerikanerinnen und Amerikaner der Aufgabe an, auf, wie es in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte heißt, „die allgemeine Achtung und Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ hinzuwirken. Seither kann das diplomatische Vorgehen der Vereinigten Staaten größtenteils als Bestrebung verstanden werden, die Aufgabe, die Menschenrechte überall auf der Welt zu fördern in eine Vielzahl anderer Aufgaben zu integrieren, die relevant für die Ausformulierung einer kohärenten, der weltweit wirtschaftlich erfolgreichsten und mächtigsten liberalen Demokratie angemessenen Außenpolitik sind.

### **III. BEKENNTNIS DER VEREINIGTEN STAATEN ZU INTERNATIONALEN RECHTSGRUNDSÄTZEN**

Der Gedanke, dass bestimmte Grundsätze so fundamental sind, dass sie für alle Menschen überall auf der Welt gelten, wurde – wie wir bereits gesehen haben – schon bei der Gründung der Vereinigten Staaten festgeschrieben und sind auf alte religiöse und philosophische Traditionen zurückzuführen. Dennoch laute 1945, als sich die neu gegründeten Vereinten Nationen an die Vorbereitung dessen machten, was damals als internationaler Grundrechtokanon bezeichnet wurde, die große Frage, was Allgemeingültigkeit in der modernen Welt eigentlich bedeutete. Die Frage war so bedeutend, dass die UNESCO 1947 eine Gruppe der weltweit bekanntesten Philosophen einberief, um zu erörtern, ob eine Einigung auf Grundsätze „unter Menschen denkbar erscheint, die aus allen Teilen der Welt kommen und nicht nur unterschiedlichen Kulturen und Zivilisationen angehören, sondern auch unterschiedlichen spirituellen Familien und antagonistischen Denkschulen“.

Nach umfassenden Beratungen mit konfuzianischen, hinduistischen, muslimischen und westlichen Gelehrten berichteten die Philosophen der UNESCO, dass „bestimmte fundamentale Grundsätze“ weitgehend geteilt werden, auch wenn sie „in Bezug auf unterschiedliche philosophische Prinzipien und vor dem Hintergrund unterschiedlicher politischer und wirtschaftlicher Systeme formuliert werden“. Ihre Befragung deutete darauf hin, dass einige Dinge in der Praxis so entsetzen, dass beinahe niemand sie

öffentlich gutheißt und dass es bestimmte Dinge gibt, die so weitgehend geschätzt werden, dass sich beinahe niemand öffentlich gegen sie stellt. Dies reichte ihrer Auffassung nach für eine Einigung über eine internationale Erklärung aus. Ihr Rat lautete, dass ein solches Dokument nicht darauf abzielen sollte, einen dogmatischen Konsens zu erreichen, sondern vielmehr eine Einigung über die Rechte sowie die Maßnahmen zur Umsetzung und Verteidigung der Rechte zu erzielen, die auch aus sehr unterschiedlichen Gründen gerechtfertigt werden könnten“.

Am 10. Dezember 1948 bestätigte sich die Einschätzung der Philosophen, als die UN-Vollversammlung die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ohne eine einzige Gegenstimme verabschiedete. Bei diesem feierlichen Anlass erinnerte die Vorsitzende der Kommission, die die Ausarbeitung des Entwurfs geleitet hatte, die Delegierten daran, dass die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aufgeführten Rechte eine Erklärung von Grundsätzen darstelle, die es noch zu verwirklichen gilt. „Es ist von größter Wichtigkeit“, so Eleanor Roosevelt, „dass wir uns den grundsätzlichen Charakter dieses Dokuments klar vor Augen führen. Es ist kein Vertrag, es ist keine internationale Übereinkunft. Es ist keine gesetzliche Regelung oder rechtliche Verpflichtung und gibt nicht vor, dies zu sein. *Es ist eine Erklärung über grundlegende Prinzipien der Menschenrechte und Freiheiten, die allen Menschen überall auf der Welt als gemeinsamer Maßstab für Errungenschaften dienen soll*“ (Betonung hinzugefügt).

Wie schon im Falle der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung bekräftigte die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Grundsätze, die alles andere als die damalige Realität widerspiegeln. 1948 konnte von keinem Land der Welt behauptet werden, es erfülle die Standards, deren Umsetzung man versprochen hatte. Was Abraham Lincoln über die Unabhängigkeitserklärung gesagt hatte, konnte auch von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte behauptet werden: „Sie wollten eine maßgebliche Maxime für eine freie Gesellschaft aufstellen, die allen Menschen vertraut sein sollte, auf die sie ständig blickten, für die sie sich unablässig anstrebten und an die sie sich, obwohl sie nie vollkommen sein würde, ständig annäherten und dadurch ihren Einfluss fortwährend ausdehnten und vertieften und das Glück und den Wert des Lebens für alle Menschen überall vermehrten. Als sie die UN-Vollversammlung dazu aufforderte, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zu verabschieden, erklärte Eleanor Roosevelt: „Lassen Sie uns als Mitglieder der

Vereinten Nationen, im Bewusstsein unserer eigenen Unzulänglichkeiten und Unvollkommenheiten, unsere Anstrengungen in gutem Glauben vereinen, um diesem hohen Standard gerecht zu werden.“

Das Erreichen eines Konsenses über die Grundsätze in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte war ein historischer Meilenstein und ein großer Schritt in Richtung der Schaffung von Bedingungen für ihre schrittweise Umsetzung. Im Falle der Vereinigten Staaten standen diese Grundsätze im Einklang mit den in der amerikanischen Rechtstradition verankerten Grundsätzen und in einigen Punkten spiegelten sie unmittelbar ihren Einfluss wider.

## **A. DIE ALLGEMEINE ERKLÄRUNG DER MENSCHENRECHTE UND DIE VEREINIGTEN STAATEN**

Als sich die Welt aus der Zerstörung durch den Zweiten Weltkrieg erhob, war die Stellung der Menschenrechte in dieser neuen globalen Ordnung alles andere als eindeutig. Andere drängende Sorgen – vom wirtschaftlichen Wiederaufbau bis zum Aufflammen des Kalten Krieges und den Umwälzungen durch postkoloniale Unabhängigkeitsbewegungen – zogen die Aufmerksamkeit der mächtigeren Länder auf sich, darunter auch die der Vereinigten Staaten. Aber die erklärten Kriegsziele der Vereinigten Staaten (auch die in der Atlantik-Charta aufgeführten, die eine Nachkriegsordnung vorsah, die auf den Idealen des Friedens, der Selbstverwaltung und der wirtschaftlichen Sicherheit aufbaut), das Engagement verschiedener zivilgesellschaftlicher und religiöser Gruppierungen in den Vereinigten Staaten und die diplomatische Arbeit außergewöhnlicher Persönlichkeiten aus vielen Ländern (darunter insbesondere aus Lateinamerika und aus mehreren kleineren und weniger mächtigen Nationalstaaten) – ermutigten die Regierung der Vereinigten Staaten, eine Schlüsselrolle bei der Förderung der Einbindung der Menschenrechte in den Rahmen der internationalen Beziehungen und des Völkerrechts der Nachkriegszeit zu übernehmen. Es ist unwahrscheinlich, dass Menschenrechte ohne die Unterstützung des US-Außenministeriums einen prominenten Platz in der UN-Charta eingenommen hätten oder dass die erste UN-Menschenrechtskommission damit beauftragt worden wäre, einen internationalen Grundrechtekanon zu entwickeln.

Bei der Ausarbeitung, Verhandlung und Überarbeitung des Dokuments, das später die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wurde, spielten die politischen Ideale und

Traditionen der Vereinigten Staaten eine wichtige Rolle. In der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte finden amerikanische Gründungsprinzipien ihren Widerhall: „[Die] Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen [bildet] die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt.“ Der zweite Absatz erinnert an die Rede über die vier Freiheiten von Franklin D. Roosevelt, der eine Welt forderte, „in der Menschen Rede- und Glaubensfreiheit sowie die Freiheit von Furcht und Not genießen sollen“. Die ersten 21 Artikel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte stehen im Einklang mit den „unveräußerlichen Rechten“ der Unabhängigkeitserklärung und mit den klassisch liberalen bürgerlichen und politischen Rechten, die in der amerikanischen Bill of Rights und in den *Reconstruction amendments* der US-Verfassung verankert sind. Zu diesen Zusatzartikeln gehören „das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person“, der Schutz vor Sklaverei und Folter, die Garantie der Gleichbehandlung vor dem Gesetz und eines ordnungsgemäßen Verfahrens, die Anerkennung des Rechts auf Privateigentum und die Aufzählung anderer Rechte, die für die Erhaltung der Freiheit in einer konstitutionellen Demokratie notwendig sind, wie Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, Meinungs- und Redefreiheit, Vereinigungsfreiheit, die Freiheit zur Teilnahme an Wahlen durch allgemeines und gleiches Wahlrecht und vieles mehr.

Andere Rechte in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte – das Recht auf Freizügigkeit und auf die freie Bestimmung des Wohnorts, das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen und das Recht auf Privatsphäre in der Familie und zu Hause sowie das Briefgeheimnis – finden zwar keine unmittelbare Entsprechung in der amerikanischen Bill of Rights, spiegeln sich aber dennoch in anderen Quellen des amerikanischen Rechts und der politischen Kultur wider, einschließlich der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten. Die in den Artikeln 22 bis 28 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beschriebenen „sozialen und wirtschaftlichen Rechte, die für die Menschenwürde und die freie Entfaltung der Persönlichkeit unerlässlich sind“, ähneln denen in vielen Verfassungen und Gesetzen des 20. Jahrhunderts. Zwar haben diese Rechte – auf Arbeit, Bildung und einen bestimmten Lebensstandard – in den Vereinigten Staaten im Allgemeinen keinen verfassungsmäßig geschützten Status, allerdings sind fast alle bekannte Ziele der grundlegenden Sozialgesetzgebung, die auf den New Deal zurückgeht. Sie wurden von der US-Delegation bei den Vereinten Nationen im Zuge

der Ausarbeitung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ausdrücklich als solche anerkannt.

## **B. Studium der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte**

Kurzum, selbst eine schnelle, oberflächliche Lektüre der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte offenbart viele Parallelen zu den grundlegenden verfassungsrechtlichen und politischen Grundsätzen der Vereinigten Staaten. In der Tat gehört die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte derselben modernen Freiheitstradition an wie die Unabhängigkeitserklärung, die US-Verfassung und das Bestreben der Nation, ihren Gründungsprinzipien gerecht zu werden. Eine genauere Lektüre der Erklärung offenbart die übergreifenden Grundsätze und strukturellen Dimensionen des Dokuments und welche Zusammenhänge mit der Gründung der Vereinigten Staaten und der US-Außenpolitik bestehen.

Erstens: Mit einem Abstand von mehr als 70 Jahren kann man dieses außergewöhnliche und beispiellose Ereignis leicht als selbstverständlich betrachten, bei dem sich 48 Nationen über Unterschiede in Kultur, Sprache, Geschichte, Religion, Ideologie, politischer Struktur und Wirtschaftssystemen hinwegsetzten und sich auf gemeinsame Grundsätze einigten, die ihre grundlegenden Beziehungen zu ihren eigenen Bürgerinnen und Bürgern regelten. Die Menschenrechtserklärung erhob die Würde und Freiheit des Menschen sowie grundlegende Ansprüche auf Gerechtigkeit zu Fragen von allgemeinem internationalen Interesse und verlieh damit dem Gewissen der Menschen weltweit zum ersten Mal in der Geschichte eine Stimme. In der Vergangenheit waren Staaten aufgrund der Vorstellungen von staatlicher Souveränität und innerstaatlicher Gerichtsbarkeit selbst in Fällen überaus schwerwiegender Verstöße wirksam vor internationaler Verurteilung und Intervention geschützt. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte änderte dies. In ihrer Gesamtheit verleiht sie dem Grundsatz Ausdruck, dass der Schutz grundlegender Menschenrechte in jedem Staat für die Gemeinschaft der Staaten von Bedeutung ist, weil diese Rechte Teil eines universellen Gemeinwohls sind. Die Frage nach dem Verhältnis zwischen Souveränität und Menschenrechten bleibt eine komplexe und heikle Frage. Aber nach Verabschiedung der Menschenrechtserklärung kann kein Staat mehr ernsthaft behaupten, der Umgang mit den eigenen Bürgern in Menschenrechtsfragen sei eine ausschließlich innere Angelegenheit. Vielmehr geht die Staatengemeinschaft nun im



Allgemeinen davon aus, dass Menschenrechtsverletzungen internationale Kritik nach sich ziehen und Staaten zur Verantwortung gezogen werden.

Zweitens haben sich die Verfasser der Menschenrechtserklärung bewusst dafür entschieden, ein rudimentäres Dokument zu verfassen, um eine Einigung über Grundsätze zu erzielen, die jahrhundertelange moderne Überlegungen über persönliche Freiheit und menschliche Gleichheit, das Wesen der Verantwortung und die Grenzen der Souveränität umfassen. In den 30 Artikeln der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte werden relativ wenig Rechte genannt. Es sind nur diejenigen enthalten, bei denen es möglich war, einen nahezu universellen Konsens unter den verschiedenen bei den Vereinten Nationen vertretenen Staaten zu erreichen. Darüber hinaus wurden die meisten aufgenommenen Rechte offen formuliert, um einen Konsens zu erzielen und breite Unterstützung zu gewinnen.

Drittens wurde die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als integrierter Katalog ineinandergreifender Grundsätze geschrieben und verstanden. Jeder Grundsatz war wie ein Instrument, das einen wesentlichen Beitrag zur Harmonie des gesamten Ensembles leistete. Die Menschenrechtserklärung ist keine bloße Auflistung voneinander trennbarer, eigenständiger Bestimmungen, die einzeln und unabhängig voneinander verstanden werden. Eines ihrer Rechte auf Kosten anderer aus dem Zusammenhang zu reißen oder einen Teil zu ignorieren, um sich ausschließlich auf einen anderen zu konzentrieren, hieße also, gegen den Geist der Menschenrechtserklärung zu verstoßen. Artikel 29 der Menschenrechtserklärung betont, dass die Ausübung der darin enthaltenen Rechte und Freiheiten zu dem Zweck Beschränkungen unterworfen ist, „die Anerkennung und Achtung der Rechte und Freiheiten anderer zu sichern“. Damit wird deutlich, dass jedes Recht, das in der Gemeinschaft und in Bezug auf die ebenfalls in Artikel 29 genannten „Pflichten gegenüber der Gemeinschaft“ gelebt wird, Teil eines zusammenhängenden Rechkatalogs ist und in diesem Gleichgewicht betrachtet werden muss. Die Kraft und das Überzeugungsvermögen des Dokuments – seine globale Ausstrahlung – sind von diesem ganzheitlichen Verständnis der persönlichen Rechte innerhalb der Gemeinschaft abhängig.

Viertens bekräftigt die Menschenrechtserklärung, dass Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit und Gemeinschaft untrennbar miteinander verbunden sind. In ihren einleitenden Worten heißt es, dass „die Anerkennung der angeborenen Würde ... aller

Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bildet“, und auch in anderen maßgeblichen Artikeln beruft sie sich wiederholt auf die Menschenwürde. Mit ihren vielen Verweisen auf die allen gleichermaßen eigene Würde kommt die Menschenrechtserklärung einer Grundlage für die Menschenrechte sehr nahe. Es wurde bewusst darauf verzichtet, den letztendlichen Ursprung dieser Würde zu benennen, aber es wird deutlich gemacht, dass die Menschenwürde angeboren ist: Sie ist den Menschen allein deshalb eigen, weil sie Menschen sind. Sie kann von keiner Obrigkeit gewährt werden. Sie wird nicht durch das politische Leben oder positives Recht geschaffen, sondern geht dem positiven Recht voraus und bietet einen moralischen Kompass für die Beurteilung des positiven Rechts. Kein menschliches Leben kann seiner Würde beraubt werden. Und schließlich wird durch den Rechkatalog der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte die Bedeutung und die Tragweite der Menschenwürde herausgearbeitet und hervorgehoben, wie sie in einer durch Freiheit möglich gewordenen Gemeinschaft gedeihen kann. So läuft die Idee der Menschenwürde, die den Kern der Allgemeinen Menschenrechtserklärung bildet, in vielerlei Hinsicht mit der Idee der „unveräußerlichen Rechte“ der politischen Tradition der Vereinigten Staaten zusammen. Es ist keinesfalls übertrieben zu behaupten, dass die amerikanischen Gründer die Idee einer angeborenen Menschenwürde über die „unveräußerlichen Rechte“ zum Ausdruck brachten.

Fünftens sollte man sich vor Augen führen, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte bewusst als moralisches und politisches Dokument und nicht als Rechtsinstrument verfasst wurde, das formelles Recht schafft. Sie verkündet das „zu erreichende gemeinsame Ideal,“ und lädt zu einem Exzellenzwettbewerb unter den Nationen ein. Sie zielt darauf ab, Einzelpersonen über ihre Rechte und Staaten über ihre Verantwortung aufzuklären. In den Jahrzehnten seit der Verabschiedung der Menschenrechtserklärung wurde viel getan, um über diese ambitionierten und pädagogischen Ziele hinauszugehen und ihre Grundsätze, hauptsächlich durch Verträge, in rechtsverbindliche Verpflichtungen umzusetzen. Aber die Menschenrechtserklärung als Eckpfeiler des Menschenrechtsprojekts der Nachkriegszeit impliziert auch, dass die Verantwortung, die Menschenrechte überall zu schützen, zunächst eine moralische und politische und erst danach eine rechtliche Verpflichtung ist. Zwar gibt es in vielen Fällen gute Gründe, eine „Legalisierung“ der Menschenrechte im Völkerrecht anzustreben, doch hängt der Erfolg dieser

Bemühungen von dem moralischen und politischen Bekenntnis ab, das dem gesamten Unterfangen zugrunde liegt; ohne dieses Bekenntnis würde das Rechtskonstrukt wahrscheinlich nicht akzeptiert und wäre nicht wirksam. Tatsächlich haben die Menschenrechte in der Außenpolitik eines Landes oft mehr Gewicht, wenn sie aus klar formulierten moralischen Zielvorstellungen und einem politischen Bekenntnis dieses Landes hervorgehen als aus der Formalität seiner rechtlichen Verpflichtungen.

Letzter Punkt: Ein Aspekt der Gesamtstruktur der Allgemeinen Menschenrechtserklärung, der für die Erlangung ihres globalen Status als Eckpfeiler des gesamten internationalen Menschenrechtsgefüges von wesentlicher Bedeutung war, ist ihre Fähigkeit, ein breites Spektrum politischer, wirtschaftlicher, kultureller, religiöser und rechtlicher Traditionen aufzunehmen. Wie bereits erwähnt, ist das Dokument insgesamt allgemein und ergebnisoffen formuliert, mit einem minimalen grundlegenden Appell an die Menschenwürde, ohne die Quelle dieser Würde konkret zu nennen.

In der Menschenrechtserklärung wird davon ausgegangen, dass die darin dargelegten Grundsätze in verschiedenen politischen Systemen konkret umgesetzt werden können. Viele der Rechte sind so formuliert, dass bei ihrer Auslegung und Anwendung erheblicher Spielraum besteht. Zum Beispiel wird bei dem Recht auf „ein gerechtes und öffentliches Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht“ nicht im Detail definiert, was Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und sogar ein Gericht im Einzelnen ausmacht. Zudem ist in der Menschenrechtserklärung fast nichts darüber enthalten, wie die verschiedenen Rechte miteinander in Einklang gebracht und harmonisiert werden sollten. Wo sollte zum Beispiel die Grenze gezogen werden zwischen dem Recht auf „gleichen Schutz vor Diskriminierung“ in Artikel 7 und dem Recht auf Vereinigungsfreiheit in Artikel 20? Artikel 29 sieht Beschränkungen der Rechte zu dem Zweck vor, den „gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und des Allgemeinwohls in einer demokratischen Gesellschaft zu genügen“, aber was diese „gerechten Anforderungen“ erfüllen könnte, kann sich je nach sozialem und politischem Kontext erheblich unterscheiden. Auch sagt der Wortlaut der Artikel 22 bis 26 nichts darüber aus, welche Art von politischem oder wirtschaftlichem System als das wirksamste oder geeignetste angesehen werden sollte, um die dort formulierten sozialen und wirtschaftlichen Rechte zu fördern. So wie die US-Unabhängigkeitserklärung davon ausgeht, dass unterschiedliche Gesetze und

Regierungen unveräußerliche Rechte sichern können, so zieht auch die Allgemeine Menschenrechtserklärung für die Verwirklichung der Menschenrechte einen legitimen Pluralismus von Gesetzen, politischen Institutionen und Wirtschaftssystemen in Betracht. In beiden Fällen ist die Wertschätzung der Vielfalt an den Respekt vor dem Individuum und an die Erkenntnis gebunden, dass politische Macht im Volk verwurzelt ist.

Es gilt zu betonen, dass die Offenheit der Menschenrechtserklärung für legitimen Pluralismus nicht bedeutet, dass Menschenrechte relativ sind, dass es keine wirklich allgemeingültigen Menschenrechtsprinzipien gibt oder dass jeder Anspruch auf kulturelle Besonderheit als Entschuldigung für Menschenrechtsverletzungen hingenommen werden sollte. Vielmehr trägt sie der Tatsache Rechnung, dass selbst wirklich allgemeingültige Grundsätze in konkreten und unterschiedlichen Kontexten konkretisiert werden müssen, und dass es mit den Prinzipien der Freiheit und Würde in Einklang steht, diesem Pluralismus Raum zu geben. Gleichzeitig ist es auch der einzige realistische Weg, über Kulturen und Nationen hinweg eine praktische Einigung über Rechte zu erzielen. Dieses Wechselspiel zwischen den allgemeingültigen Grundsätzen der Menschenrechte und den vielfältigen gesellschaftlichen Gegebenheiten, unter denen sie geachtet werden müssen, steht im Mittelpunkt der Herausforderung, die Menschenrechte wirksam zu gestalten.

Der Gedanke der Subsidiarität wird in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte unausgesprochen vorausgesetzt, da er von Anfang an Teil des internationalen Menschenrechtsrechtssystems war. Das Subsidiaritätsprinzip, das dem Föderalismus-Grundsatz der amerikanischen Verfassungstradition ähnelt, bekräftigt, dass Entscheidungen, wenn möglich, auf der Ebene getroffen werden sollten, die den von ihnen betroffenen Personen am nächsten ist – angefangen bei ihren Primärgemeinschaften – und dass größere, allgemeinere und entferntere Gemeinschaften nur zur Unterstützung der Primärgemeinschaften eingreifen sollten, nicht aber, um sie zu ersetzen. Die Subsidiarität trägt so sowohl zur Aufrechterhaltung der Allgemeingültigkeit der Menschenrechte als auch des für ihre praktische Umsetzung notwendigen Pluralismus bei. Sie räumt den Staaten einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Auslegung und Umsetzung dieser allgemeingültigen Menschenrechtsgrundsätze ein. Subsidiarität fördert auch die Vorstellung, dass Menschenrechte innerhalb von Staaten eine offene und pluralistische Gesellschaft mit

einer Vielfalt von örtlichen Gemeinschaften und Formen freiwilliger Zusammenschlüsse mit sich bringen. Das heißt allerdings nicht, dass der Staat nicht die primäre Verantwortung für den Schutz der Menschenrechte trüge. Vielmehr trägt die Subsidiarität dazu bei, jeweils die entsprechende Verantwortung für die Verwirklichung der Menschenrechte zuzuweisen, angefangen bei den lokalsten Formen der Gemeinschaft über die Staaten bis hin zu den internationalen Vereinigungen.

## **C. ALLGEMEINE ERKLÄRUNG DER MENSCHENRECHTE: DAUERHAFTE FRAGEN**

Die sechs, weit gefassten Eigenschaften der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die im vorhergehenden Kapitel dargelegt wurden, führen zu einer Reihe komplexer Fragen bezüglich der Bedeutung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte für die US-Außenpolitik.

### **1. NATIONALE SOUVERÄNITÄT UND MENSCHENRECHTE**

Die Entstehung der Menschenrechte als einem Gedanken, der im 20. Jahrhundert internationale Aufmerksamkeit erhielt, ging mit einer veränderten Vorstellung von Souveränität von Nationalstaaten einher. Einige glauben, dass diese Veränderungen die Souveränität der Vereinigten Staaten untergraben und sogar, dass die Vereinigten Staaten zögern sollten, sich an internationalen Menschenrechtsabkommen zu beteiligen. Wenn sie allerdings richtig verstanden werden, steht das Konzept der Rechte und Souveränität, das in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert ist, in Einklang mit der amerikanischen Verfassungstradition.

Die nationale Souveränität ist dabei die maßgebliche Voraussetzung für den Schutz der Menschenrechte, denn Menschenrechte können üblicherweise am besten auf Ebene der nationalen Politik geschützt werden. Die Verwirklichung der Menschenrechte erfordert unabhängige Nationalstaaten, die über die Kapazität und Autorität verfügen, die es ihnen ermöglichen, Verantwortung für die Verteidigung der Menschenrechte zu übernehmen. Durch ihre Gesetze und politischen Entscheidungen sind die Nationalstaaten die wichtigsten Garanten der Menschenrechte. Die staatliche Souveränität sollte jedoch keine Ausrede für die Missachtung oder den Missbrauch der Menschenrechte sein. Sie unterstreicht vielmehr die Abhängigkeit der

Menschenrechte von der Gewährleistung der politischen Ordnung. Wenn ein Nationalstaat die Durchsetzung seiner Souveränität dazu missbraucht, Rechtsverstöße zu begehen oder zu ignorieren, liegt das Problem nicht bei der Souveränität selbst, sondern vielmehr in ihrer fehlerhaften Ausübung. Die angemessene Reaktion ist die Reform der politischen Ordnung, möglicherweise mit Hilfe und Unterstützung durch andere souveräne Staaten, die auf Grundlage ihres eigenen Engagements für Menschenrechte handeln. Wenn ein Nationalstaat nachweislich systematisch gegen Menschenrechte verstößt, sollte die Staatengemeinschaft das gesamte Spektrum diplomatischer Instrumente in Erwägung ziehen, um solche Angriffe auf die Menschenwürde abzuwehren.

Aus der Perspektive des Völkerrechtes sollte bei Spannungen zwischen souveränen Staaten und internationalen Menschenrechtsnormen mit Einverständnis der Staaten vermittelt werden. Die Vereinigte Staaten haben in einem souveränen Akt formell zugestimmt, an bestimmte Normen des internationalen Völkerrechtes gebunden zu sein. Mit einigen Ausnahmen sind sie aber nur dann rechtlich gebunden, wenn diese Zustimmung aus dem verfassungsmäßig vorgeschriebenen Verfahren herrührt. Demgemäß sind die Vereinigten Staaten als souveräner Staat in der internationalen Rechtsordnung nicht verpflichtet, Menschenrechtsabkommen zu unterzeichnen, aber wenn sie das tun, geschieht dies auf eine Art und Weise, die verfassungskonform ist. Diese Abkommen stellen eine formelle rechtliche Verpflichtung dar, die der nationalen Souveränität vielmehr Ausdruck verleihen als ihr zu widersprechen.

## **2. VERHÄLTNIS BÜRGERLICHER UND POLITISCHER RECHTE ZU WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN RECHTEN**

Die Verknüpfung bürgerlicher und politischer Rechte mit wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten zu einem integrierten Ganzen in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte stellt für die Vereinigten Staaten eine gewisse Herausforderung dar. Im Gegensatz zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und zur überwiegenden Zahl der Verfassungen der Welt, die Anfang und Mitte des 20. Jahrhunderts verabschiedet wurden, werden wirtschaftliche und soziale Rechte in der US-Verfassung in der Regel nicht anerkannt oder gar festgeschrieben. Während des Kalten Krieges betonten die Vereinigten Staaten beinahe ausschließlich ihr Bekenntnis zu bürgerlichen und politischen Rechten und lehnten die Idee der Vorrangstellung wirtschaftlicher und sozialer Rechte, die von der Sowjetunion befürwortet wurde, ab.

Eine Konstante in der Menschenrechtspolitik der Vereinigten Staaten ist seit dem Ende des Kalten Krieges – unabhängig von der jeweiligen Regierung und politischen Partei – die Ablehnung von wirtschaftlichen und sozialen Rechten als integraler Bestandteil des internationalen Menschenrechtskanons, auch wenn die Delegation der Vereinigten Staaten ihr „uneingeschränktes“ Engagement für diese Rechte zugesagt hat, als die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948 verabschiedet wurde.

Die Präambel der Verfassung der Vereinigten Staaten überträgt der Regierung nicht die Verantwortung dafür, „das allgemeine Wohl zu fördern“, aber in der Gründungszeit lautete die verbreitete Ansicht, dass das Allgemeinwohl am besten mittels einer begrenzten Macht der Bundesregierung gefördert werden könne, die tatkräftig die persönliche Freiheit schützt und viele Dinge den Bundesstaaten überlässt. Später, als die Industrialisierung um sich griff und die Zahl der Arbeitnehmer die Zahl der Landwirte, Bauern und Ladenbesitzer überstieg, übernahm die Bundesregierung mehr Verantwortung. Um die Wende zum 20. Jahrhundert setzten sich die Vereinigten Staaten für legislative Bestrebungen ein, die zum Ziel hatten, gerechte und günstige Bedingungen für Arbeit zu schaffen, und in den Jahrzehnten vor der Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ergriffen die Vereinigten Staaten enorme legislative und administrative Initiativen, um Millionen Amerikanerinnen und Amerikanern einen angemessenen Lebensstandard und sozialen Schutz für junge Menschen, Arbeitslose, Kranke und Ältere zu bieten. 1948 dienten diese Gesetzesakte des New Deal als Vorlage für ähnliche Bestimmungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

Heute sind verschiedene sozialpolitische Konzepte, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte als Rechte formuliert wurden, in den Vereinigten Staaten auf allen Verwaltungsebenen von zentraler Bedeutung für die Regierungsverantwortung. Obwohl Bildung in der Verfassung der Vereinigten Staaten beispielsweise nicht als Recht anerkannt wird, ist das Recht auf Bildung in den Verfassungen beinahe aller Bundesstaaten des Landes verankert, und den Behörden wird bei der Gewährleistung dieses Rechts besondere Verantwortung übertragen. Weitere bedeutende sozialpolitische Konzepte, sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Ebene der Bundesstaaten, die den Formulierungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte entsprechen, sind beispielsweise Garantien für gleichen Lohn für gleiche Arbeit, der soziale Schutz von Kindern, das vorrangige Recht der Eltern, selbst

über die Bildung ihrer Kinder zu entscheiden, und die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in das öffentliche Leben und am Arbeitsplatz.

Wenn wir über unsere Grenzen hinausblicken, wird deutlich, dass das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen auf der ganzen Welt in den siebzig Jahren des internationalen Menschenrechtsprojektes eine Priorität der US-Außenpolitik war, die durch umfassende Entwicklungshilfe sowie durch großangelegte Initiativen vom Marshallplan bis hin zum Notfallplan des Präsidenten zur Bekämpfung von AIDS (PEPFAR) umgesetzt wurde. Auf diese Weise werden in der amerikanischen Gesetzgebung und Politik – sowohl national als auch international – große Anstrengungen unternommen, um die in der Menschenrechtserklärung genannten wirtschaftlichen und sozialen Rechte Wirklichkeit werden zu lassen.

Wie also sollten die Grundsätze der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in Bezug auf wirtschaftliche und soziale Rechte die amerikanische Außenpolitik beeinflussen? Man muss sich vor Augen führen, dass neben den bürgerlichen und politischen Rechten auch die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte integraler Bestandteil des Gefüges der Menschenrechtserklärung sind. Gleichzeitig muss man sich dessen bewusst sein, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte die beiden Gruppen von Rechten auf unterschiedliche Weise präsentiert und fördert.

Ein entscheidender Unterschied besteht darin, dass Artikel 22, der den gesamten Abschnitt über die wirtschaftlichen und sozialen Rechte einleitet, vorsieht, dass diese abhängig von „der Organisation und den Mitteln jedes Staates“ sind, es in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aber keine derartige Einschränkung für die bürgerlichen und politischen Rechte gibt, die sie skizziert. (Diese Unterscheidung wird später im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte kodifiziert). Allgemeiner gesagt legt die unterschiedliche sprachliche Konstruktion der Artikel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte nahe, dass einige bürgerliche und politische Rechte keiner Beschränkung unterliegen, insbesondere jene Negativrechte, die den Staat verpflichten, nicht unmittelbar gegen sie zu verstoßen: beispielsweise darf „niemand“ Sklaverei, Folter oder willkürlicher Verhaftung unterworfen werden. Aber bei keinem der wirtschaftlichen und sozialen Rechte – die in der Regel eher affirmative staatliche Maßnahmen als Einschränkungen staatlichen Handelns implizieren –, wird diese Formulierung verwendet.



Gewiss verlangen auch die bürgerlichen und politischen Rechte staatliches Handeln. Beispielsweise erfordert die Gewährleistung eines ordentlichen Verfahrens und einer gerechten Gerichtsverhandlung, dass der Staat Institutionen für die Rechtspflege schafft und erhält. Das Recht, frei von grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung zu sein, erfordert öffentliche Investitionen in ein humanes Strafvollzugssystem. Aber noch mehr als diese können die wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte nur in Staatsorganisationen mit ausreichenden finanziellen und materiellen Mitteln voll verwirklicht werden. Sie hängen noch stärker von einer Vielzahl von Wirtschaftsmodellen und Organisationsformen des Staates ab und erfordern fast immer schwierige Kompromisse bei der öffentlichen Ausgabe endlicher Ressourcen für die Sozialpolitik – beispielsweise bei der Entscheidung für mehr Investitionen in Gesundheit statt in Bildung oder Arbeitslosenschutz. Darüber hinaus bieten sich wirtschaftliche und soziale Rechte eher weniger für die Ausübung richterlicher Kontrolle an, insbesondere in Verfassungssystemen wie dem der Vereinigten Staaten, in denen der Grundsatz der Gewaltenteilung und der demokratischen Legitimierung der Politik und nicht der Justiz Kompetenzen überträgt, Entscheidungen über grundlegende sozialpolitische Maßnahmen zu treffen. Schließlich sollte hervorgehoben werden, dass sich viele autoritäre Staaten seit der Verabschiedung der Menschenrechtserklärung – von der Sowjetunion in der Vergangenheit bis hin zu China, Kuba und Venezuela heute – regelmäßig auf wirtschaftliche und soziale Rechte berufen, um weitreichende und unrechtmäßige Verstöße gegen grundlegende bürgerliche und politische Rechte ihrer Bürgerinnen und Bürger zu rechtfertigen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Grundsätze der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verlangen, dass wirtschaftliche und soziale Rechte bei der Formulierung der US-Außenpolitik ernst genommen werden. Aus vielen Gründen – angefangen bei unserer eigenen Verfassungstradition über die Formulierungen der Menschenrechtserklärung selbst bis hin zu sorgfältigen Erwägungen hinsichtlich des Rechtsmissbrauchs – erscheint es aus Sicht der Vereinigten Staaten jedoch sinnvoll, wirtschaftliche und soziale Rechte anders zu behandeln als bürgerliche und politische Rechte. Indem sie die bürgerlichen und politischen Rechte betonen und gleichzeitig die wirtschaftlichen und sozialen Rechte durch Angebote der Wirtschafts- und Entwicklungshilfe verwirklichen, handeln die Vereinigten Staaten in Einklang mit ihren Verfassungsgrundsätzen wie auch mit den Grundsätzen der Allgemeinen Erklärung

der Menschenrechte.

### **3. MENSCHENRECHTE UND VERPFLICHTUNGEN VON STAATEN**

Die wichtigste Pflicht der Regierung der Vereinigten Staaten besteht laut Verfassung darin, die unveräußerlichen Rechte ihrer Bürgerinnen und Bürger zu schützen, was sie erreicht, indem sie diesen Rechten im positiven Recht des Landes Ausdruck verleiht. Infolge der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen im 20. Jahrhundert übernahm die US-Regierung zusätzliche Verpflichtungen, um für grundlegende Aspekte des sozialen und wirtschaftlichen Wohlergehens zu sorgen, wie in Teil II beschrieben.

Dies ist mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vereinbar, die eine Reihe von Rechten vorsieht, die nur durch effektives Regierungshandeln verwirklicht werden können. Dies gilt nicht nur für die wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, sondern auch für viele der politischen und bürgerlichen Rechte. Denken Sie nur an das Recht auf demokratische politische Teilhabe: Ohne Maßnahmen der Regierung zur Schaffung und Aufrechterhaltung angemessener Wahlsysteme, zur Gewährleistung ihrer Integrität, zum Schutz des Zugangs und der Freiheit der Bürgerinnen und Bürger, ihre Stimme abzugeben, und zur Verhinderung von Betrug kann es nicht wirksam ausgeübt werden. Dementsprechend müssen sich Außenpolitik und Auslandshilfe nicht nur auf die Verhinderung eklatanter Verstöße konzentrieren, sondern auch strauchelnden Staaten bei der Bekämpfung der Umstände helfen, die Übel wie Terrorismus und Menschenhandel, die moderne Form der Sklaverei, begünstigen.

Auch harte Grenzen müssen respektiert werden. Die Politik muss sich stets von der in der Verfassungspolitik der Vereinigten Staaten so wesentlichen Frage nach dem angemessenen Einfluss der Regierung leiten lassen. Wenn Menschenrechte nur oder sogar hauptsächlich zu Instrumenten für die Legitimierung staatlicher Einmischung würden, wäre dies Verrat an ihrem Ursprung und sie würden zum Spielball einer jeden autoritären Regierung, die versucht, ihre Verstöße mit dem Mäntelchen der Menschenrechtsverpflichtungen zu kaschieren. In jüngster Zeit haben wir beunruhigende Beispiele dafür gesehen, wie einige Staaten ihre Verantwortung für die öffentliche Gesundheit während der COVID-19-Pandemie dazu benutzt haben, übermäßige Einschränkungen der Presse- und Meinungsfreiheit und die willkürliche

Inhaftierung von Menschenrechtsaktivisten zu rechtfertigen. Die Vereinigten Staaten sollten wachsam bleiben, ihr eigenes Gründungsprinzip der begrenzten Staatsmacht aufrechterhalten und autoritären Regierungsmodellen entgegenwirken, wann und wie sie dazu in der Lage sind. Aber innerhalb dieser Grenzen sollte die US-Außenpolitik in allen Staaten zum Wohle der Bevölkerung auch die Entwicklung gesunder, effektiver Institutionen der verantwortungsvollen Regierungsführung unterstützen.

#### **4. DEMOKRATIE UND MENSCHENRECHTE**

Wir haben erörtert, dass die amerikanische Tradition der unveräußerlichen Rechte die demokratische Selbstverwaltung betont. Viele Grundrechte – wie das Wahlrecht, das Recht auf freie Meinungsäußerung, das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit – sind für das gesunde Funktionieren einer Demokratie von entscheidender Bedeutung. Und die demokratische Selbstverwaltung wiederum fördert mit größerer Wahrscheinlichkeit als andere Regime ein gemeinsames politisches Leben, das die Rechte der Bürgerinnen und Bürger respektiert. Durch die Förderung einer Kultur der Menschenrechte kann sie dazu beitragen, die Grundrechte in der praktischen Lebenswirklichkeit umzusetzen. Die Prozesse demokratischer Politik spielen eine entscheidende Rolle bei der Ordnung der Rechte, die der politischen Kultur zugrunde liegen, bei der sinnvollen Vereinbarung von Rechtsforderungen und bei der bestmöglichen Verteilung begrenzter Mittel bei der Anwendung der vielen, von Demokratien geachteten Rechte. Erst durch demokratische Beratung, Überzeugungsarbeit und Entscheidungsfindung werden neue Rechtsansprüche anerkannt und gesellschaftlich legitimiert. Dieser Zusammenhang zwischen Demokratie und unveräußerlichen Rechten zeigt sich darin, dass die Vereinigten Staaten in ihren erklärten Kriegszielen während des Zweiten Weltkriegs auf Selbstverwaltung setzten und die „dritte Welle“ der Demokratisierung nach dem Untergang des Sowjetimperiums unterstützten.

Derselbe Zusammenhang zeigt sich in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte enthält die klassischen bürgerlichen und politischen Rechte, die für die Integrität und Freiheit demokratischer Prozesse notwendig sind, und schützt jene zivilgesellschaftlichen Vereinigungen, die für eine freie und selbstverwaltete Gesellschaft unerlässlich sind. Sie stellt auch das Recht auf politische Teilhabe ausdrücklich in den Kontext einer allgemeinen Erkenntnis, dass „der Wille des Volkes die Grundlage der Autorität der

öffentlichen Gewalt bildet“, und sie schreibt „regelmäßige, unverfälschte, allgemeine und gleiche Wahlen mit geheimer Stimmabgabe oder einem ... freien Wahlverfahren“ vor. Zusammen mit der strukturellen Verknüpfung von Pluralismus und Subsidiarität in der Menschenrechtserklärung legt dies nahe, dass die demokratische Selbstverwaltung für die Gewährleistung der Grundprinzipien der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von entscheidender Bedeutung ist.

Diese Annäherung der Menschenrechtserklärung und des Kerns der verfassungsrechtlichen und politischen Tradition der Vereinigten Staaten hat Auswirkungen auf die US-Außenpolitik. Sie fordert dazu auf, sich für die Förderung demokratischer Prozesse und freier Institutionen als zentralen Punkt auf der Menschenrechtsagenda der Vereinigten Staaten einzusetzen. Dieses Engagement findet sich in der Abteilung für Demokratie, Menschenrechte und Arbeitsfragen im US-Außenministerium und der starken Unterstützung der Vereinigten Staaten für Initiativen wie der Interamerikanischen Demokratiecharta. Gleichzeitig verpflichtet die Achtung von Freiheit und Demokratie die Vereinigten Staaten dazu, den Entscheidungen demokratischer Mehrheiten in anderen Ländern beträchtliche Achtung entgegenzubringen und anzuerkennen, dass die Selbstverwaltung andere Nationen dazu veranlassen kann, ihre eigenen, charakteristischen Prioritäten und grundlegenden öffentlichen politischen Konzepte zu entwickeln. Die Vereinigten Staaten sollten bei der Förderung von Rechten stets die übliche demokratische Politik und die legitime Ausübung der nationalen Souveränität achten und zurückhaltend sein, wenn es um die Durchsetzung von Forderungen nach neuen Rechten geht, die darauf abzielen, demokratische Institutionen und Prozesse zu umgehen. Andernfalls laufen die Vereinigten Staaten Gefahr, Kulturimperialismus zu betreiben und anderen Staaten mit ganz anderen Traditionen ihre speziellen politischen Präferenzen und institutionellen Regelungen aufzuzwängen.

## **5. HIERARCHIE DER MENSCHENRECHTE**

Die Frage, ob einige Rechte im Kanon der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wichtiger sind als andere und ob einigen Rechten eine höhere Priorität eingeräumt werden sollte, wird sehr kontrovers diskutiert. Wie bereits erwähnt, haben die Menschenrechte in der Menschenrechtserklärung verbindenden Charakter: Sie sollen weder getrennt voneinander betrachtet werden noch gegeneinander wirken, da sie alle in gewissem Maße die Erfordernisse der Menschenwürde widerspiegeln. Aus diesem

Grund widerspricht es Absicht und Struktur der Menschenrechtserklärung, sich die Rechte je nach Präferenz und ideologischen Voraussetzungen auszusuchen und andere Grundrechte zu ignorieren. Spannungen zwischen einzelnen Rechten dürfen keine Entschuldigung dafür sein, im Rahmen des Völkerrechts eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen nicht nachzukommen.

Das Prinzip der Interdependenz grundlegender Menschenrechte, das in der Menschenrechtserklärung implizit enthalten ist, wurde 1993 ausformuliert, als die Vereinten Nationen nach dem Kalten Krieg in Wien die Weltkonferenz über Menschenrechte einberiefen, um die Aufmerksamkeit erneut auf die Menschenrechte zu lenken. Am Ende der Konferenz bekräftigten 171 Länder, darunter die Vereinigten Staaten, das Aktionsprogramm und die Wiener Erklärung, in der es heißt: „Alle Menschenrechte sind allgemeingültig, unteilbar, bedingen einander und bilden einen Sinnzusammenhang.“

Die Anerkennung bestimmter Unterschiede, die sowohl in den Rechten der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte selbst als auch dem positiven Recht, das im Lichte der Menschenrechtserklärung entwickelt wurde, inhärent sind, ist keine Abkehr von dieser Aussage. Im Völkerrecht wird anerkannt, dass einige Menschenrechte absolut oder fast absolut sind und selbst in Zeiten eines nationalen Notstands nur wenige oder gar keine Ausnahmen zulassen, während andere vielen sinnvollen Beschränkungen unterliegen oder von den verfügbaren Ressourcen und gesetzlichen Regelungen abhängen. Einige Normen, wie das Verbot von Völkermord, werden aufgrund ihrer Allgemeingültigkeit als Normen des *jus cogens* anerkannt – das heißt, es sind völkerrechtliche Prinzipien, die kein Staat rechtmäßig außer Kraft setzen kann –, während die Anerkennung oder Nichtanerkennung anderer Normen dem Souverän überlassen bleibt. Die Anwendung bestimmter Menschenrechte erfordert eine in hohem Maße einheitliche Verfahrensweise der Staaten, beispielsweise beim Folterverbot, während andere, wie der Schutz der Privatsphäre, beträchtliche Unterschiede in der Umsetzung durch die Staaten zulassen. In der Arbeit der Abteilung für Demokratie, Menschenrechte und Arbeitsfragen (*Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor – DRL*) finden sich solche Überlegungen wieder.

In der Praxis sind Entscheidungen über die Priorität von Rechten nicht nur unausweichlich, sondern wünschenswert. Zunächst einmal haben bestimmte Rechte oftmals einen notwendigen logischen Vorrang. Zwischen vielen Rechtsansprüchen

besteht zudem ein Spannungsverhältnis, und es muss ein angemessener Ausgleich gefunden werden. Zum Beispiel hat der hohe Stellenwert der Meinungsfreiheit in den Vereinigten Staaten zu Einwänden Washingtons gegen internationale Normen geführt, die das Verbot von Volksverhetzung vorschreiben. Derartige Unterschiede bei der Beurteilung der relativen Gewichtung der Rechte sind unvermeidlich und angemessen. Entsprechend sind der US-Präsident und der Kongress verfassungsmäßig verpflichtet, bei der Bewertung der dringlichsten und kritischsten Menschenrechtsfragen des Augenblicks komplexe politische Entscheidungen zu treffen und dementsprechend diplomatische und politische Prioritäten zu setzen. Jede staatliche, nichtstaatliche und zwischenstaatliche Organisation, die sich mit Menschenrechten befasst, tut dies zwangsläufig ebenfalls. Häufig ergeben sich diese Prioritäten aus einer bestimmten Geschichte und Tradition, wie etwa der Verabschiedung gesetzlicher Mandate durch den US-Kongress für Abteilungen, die dem Schutz bestimmter Rechte wie Religionsfreiheit und Freiheit von Sklaverei (Menschenhandel) gewidmet sind. Sie sind das Vermächtnis der besonderen historischen Erfahrungen der Vereinigten Staaten und spiegeln die wohlüberlegten Einschätzungen und dauerhaften Interessen der Amerikanerinnen und Amerikaner wider.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Allgemeine Menschenrechtserklärung zwar keine explizite Hierarchie der Rechte aufstellt und es prinzipiell zwar wichtig ist, die Interdependenz aller Rechte, die die Menschenwürde betreffen, zu bekräftigen, die US-Außenpolitik aber im Einklang mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bestimmen kann und sollte, welche Rechte zu einem bestimmten Zeitpunkt am ehesten den nationalen Grundsätzen, Prioritäten und Interessen entsprechen. In derartige Bewertungen müssen sowohl die charakteristischen amerikanischen Beiträge zum Menschenrechtsprojekt einfließen, als auch die sorgfältig überdachte Einschätzung aktueller Bedingungen, Gefahren und Chancen.

## **6. DAS ENTSTEHEN NEUER RECHTE**

Wie die Gründer der Vereinigten Staaten, die wussten, dass mit „Leben, Freiheit und dem Streben nach Glück“ in der Unabhängigkeitserklärung „bestimmte unveräußerliche Rechte“ und kein erschöpfender Katalog festgelegt wurde, so erkannten auch die Verfasser der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dass die 1948 aufgestellte Liste nicht als vollständig angesehen werden konnte. Sie wussten, dass der Gedanke der Menschenrechte, der auf die transzendente Würde

der menschlichen Person hinweist, eine neue Auffassung darüber ermöglicht, was für Freiheit und Gleichheit erforderlich ist. Und so wie die Amerikanerinnen und Amerikaner im Laufe der Zeit die Bedeutung der eigenen Gründungsprinzipien immer besser verstanden und akzeptierten, so erlangten auch die Bürgerinnen und Bürger, die die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte angenommen hatten, ein immer besseres Verständnis und eine immer bessere Akzeptanz der Bedeutung und Grundsätze dieses Dokuments. Es ist daher nur vernünftig, von einer stetigen Erweiterung und Verfeinerung des Katalogs der anerkannten Menschenrechte auszugehen, auch wenn die wesentlichen Elemente der Freiheit, Gleichheit und Menschenwürde konstant bleiben.

Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass es der Menschenrechtserklärung weitgehend dank ihres begrenzten Wirkungsbereichs gelungen ist, das Menschenrechtsprojekt weltweit anzustoßen. Die Menschenrechtserklärung beschränkte sich bewusst auf eine kleine Anzahl von Rechten, bei denen man von einem fast einstimmigen Konsens ausging. Die Verfasser wussten auch, dass eine stärkere Einschränkung der Liste den einzelnen Rechten größere politische Bedeutung einräumen und die Konflikte zwischen einzelnen Rechtsansprüchen verringern würde. Solche Konflikte können die Umsetzung eines bestimmten Rechts und von Rechten im Allgemeinen behindern. Diese Bedenken sind auch 70 Jahre danach überaus relevant, da es eine erheblich größere Zahl von Menschenrechtsinstrumenten gibt. Berücksichtigt man die vielen verschiedenen UN-Behörden, regionalen Menschenrechtssysteme sowie Sonderorganisationen wie die Internationale Arbeitsorganisation und die UNESCO, so gibt es heute Dutzende Verträge, Hunderte Resolutionen und Erklärungen und Tausende Bestimmungen, die die individuellen Menschenrechte über die in den neun bekanntesten UN-Menschenrechtsverträgen enthaltenen Rechte hinaus kodifizieren. Es gibt gute Gründe sich zu sorgen, dass die ungeheure Ausweitung der Menschenrechte ihre Geltendmachung eher erschwert als gestärkt hat und die am stärksten Benachteiligten stärker gefährdet sind. Mehr Rechte führen nicht zwangsläufig zu mehr Gerechtigkeit. Wenn man jede ehrenwerte politische Präferenz zu einem Menschenrechtsanspruch macht, dann führt das unweigerlich zu einer Verwässerung der Autorität der Menschenrechte.

Dementsprechend sollten die Vereinigten Staaten offen, aber auch vorsichtig sein, was

ihre Bereitschaft zur Unterstützung neuer Menschenrechtsforderungen angeht. Das wird zwangsläufig erneut schwierige Fragen darüber aufwerfen, ob einige spezifische Rechtsforderungen berechtigterweise in den Geltungsbereich der Grundsätze und Verpflichtungen der Menschenrechtserklärung fallen.

Eine Möglichkeit, dieses Problem anzugehen, besteht darin, sich auf den Kern des Menschenwürdebegriffs der Menschenrechtserklärung zu beziehen. In der Tat beziehen sich viele Argumente für die Anerkennung neuer Rechte und neuer Auslegungen, Erweiterungen und Anwendungen bestehender Rechte auf diesen grundlegenden Begriff. Der öffentliche Diskurs darüber, ob ein bestimmter Rechtsanspruch Ausdruck der moralischen Anforderungen ist, die sich aus der Anerkennung der gleichen Würde ergeben, die allen Menschen von Geburt an zuteilwird, ist von entscheidender Bedeutung und kann den politischen Entscheidungsträgern helfen zu erkennen, wann ein neuer Rechtsanspruch angenommen und wann er abgelehnt werden sollte. Ein direkter Appell an die Menschenwürde reicht allein jedoch nicht aus, um zwischen legitimen und unbegründeten Rechtsansprüchen zu unterscheiden. Der Begriff der Würde selbst ist überaus umstritten und wird nicht nur von Kultur zu Kultur, sondern sogar innerhalb unserer modernen pluralistischen Gesellschaften sehr unterschiedlich definiert. Bei einigen der am stärksten polarisierenden moralischen Fragen unserer Zeit, wie beispielsweise der Legalisierung der Sterbehilfe, wird die Menschenwürde von beiden Seiten sehr häufig als Argument herangezogen.

Um zu beurteilen, ob und wann ein neuer Menschenrechtsanspruch Eingang in die US-Außenpolitik finden sollte, sind andere Kriterien erforderlich. Die Kommission erachtet folgende Fragestellungen als sachdienlich:

Wie fest verankert ist der Anspruch in den ausdrücklichen Formulierungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, wie sie bei ihrer Verabschiedung 1948 von den Verfassern der Erklärung und von den Vereinigten Staaten geschrieben und verstanden wurde, und inwieweit gilt dasselbe für die Formulierungen anderer internationaler Menschenrechtsinstrumente, denen die Vereinigten Staaten zugestimmt oder die sie ratifiziert haben. Die sorgfältig ausgehandelten Formulierungen in diesen Dokumenten sind wichtig. Wenn vereinbarte Formulierungen und Übereinkünfte missachtet oder allzu großzügig ausgelegt werden, kann die Sprache der Menschenrechte immer weiter



verformt und vom eigentlichen Grundsatz abgekoppelt werden.

Steht der neue Anspruch im Einklang mit den Verfassungsprinzipien und den moralischen, politischen und rechtlichen Traditionen der Vereinigten Staaten? Wird er von den Amerikanerinnen und Amerikanern durch ihre demokratisch gewählten politischen Vertreter weithin anerkannt und akzeptiert? Das bedeutet nicht, dass die besondere Sichtweise der Vereinigten Staaten die Ausrichtung der internationalen Menschenrechte im Allgemeinen vorgeben sollte. Aber eine US-Außenpolitik, die nicht berücksichtigt, ob die amerikanische Bevölkerung einen neuen Rechtsanspruch unterstützt oder nicht, setzt ihre Legitimität im Inland aufs Spiel.

Haben die Vereinigten Staaten und andere gleichgesinnte Demokratien über die etablierten politischen Mechanismen zur Schaffung von Völkerrecht, insbesondere durch die Annahme klarer und expliziter Vertragsbestimmungen, formell ihre hoheitliche Zustimmung zu der fraglichen Entwicklung erteilt? Wie bereits erörtert, verbindet die Rolle der hoheitlichen Zustimmung im Völkerrecht den Gedanken der demokratischen Selbstverwaltung mit der Teilhabe an allgemeingültigen Grundsätzen, die von der internationalen Gemeinschaft angenommen wurden. Neue Rechtsansprüche, die unter Umgehung innerstaatlicher Verfassungsprozesse und demokratischer Politik eingeführt werden – beispielsweise Standards, die von internationalen Kommissionen und Ausschüssen, einzelnen Experten und Lobbygruppen ausgehen – können nützliche Quellen für die Reflexion über den angemessenen Umfang der Menschenrechte sein, aber ihnen fehlt die formale Autorität des Rechts.

Entspricht der neue Anspruch, wie die Allgemeine Menschenrechtserklärung damals, einem klaren Konsens einer breiten Mehrheit verschiedener Traditionen und Kulturen in der Gemeinschaft der Menschen und nicht nur einem engeren parteilichen oder ideologischen Interesse? In zwei Fällen ist besondere Vorsicht geboten. Zuweilen setzen sich undemokratische und repressive Regimes für weit gefasste neue Rechte ein, um die Einheitlichkeit und Wirksamkeit der anerkannten universellen Rechte zu schwächen. Es kommt auch vor, dass Aktivisten unter Umgehung der üblichen politischen und innerstaatlichen demokratischen Prozesse die Sprache und Strukturen der internationalen Menschenrechte zur Förderung einer Sache nutzen, die in der

internationalen Gemeinschaft – und manchmal selbst in ihrem eigenen Land – keinen breiten Rückhalt hat.

Kann das neue Recht stimmig in den bestehenden Menschenrechtskorpus integriert werden? Bei der Prüfung von Forderungen nach neuen Rechten müssen stets potenzielle Konflikte und die Notwendigkeit berücksichtigt werden, diese Forderungen miteinander in Einklang zu bringen und dabei jeder Forderung die ihr gebührende Bedeutung zukommen zu lassen. Den bestehenden Menschenrechtsrahmen zu ignorieren, der sorgfältig ausgearbeitet wurde, indem Kompromisse geschlossen und ein breiter Konsens gefunden wurde, um einen neuen und bisher nicht anerkannten Anspruch einzuführen, ist ein gefährlicher Schritt, der das gesamte Unterfangen zu Fall bringen kann.

Dies sind weder erschöpfende noch endgültige Kriterien. Ob die Forderung nach einem neuen Recht, insbesondere unter sich ändernden Umständen, berechtigt ist oder nicht, wird nicht anhand einer schematischen Formel beurteilt, sondern erfordert Vernunft, Erfahrung, Abwägen und umsichtiges Urteilsvermögen.

## **7. MENSCHENRECHTE UND POSTIVES RECHT NACH DER ALLGEMEINEN ERKLÄRUNG DER MENSCHENRECHTE**

Einige Behörden argumentieren, dass die Entwicklung des positiven Völkerrechts der Menschenrechte durch verbindliche Rechtsinstrumente allein ausreicht, um alle Ungewissheiten über die Bedeutung, den Umfang und die Entwicklung der Menschenrechte auszuräumen. Tatsächlich hat die seit 1948 unternommene kollektive Anstrengung, die Menschenrechtsgrundsätze der Menschenrechtserklärung über ein Netz von Verträgen in verbindliche rechtliche Verpflichtungen umzusetzen, greifbare Ergebnisse erzielt. Die Entwicklung des Vertragsrechts der Menschenrechte spiegelt eventuell einen zunehmenden Konsens über die Menschenrechte in der Staatengemeinschaft wider. Durch die Verknüpfung der ehrgeizigen und pädagogischen Ziele der Allgemeinen Menschenrechtserklärung mit harten rechtlichen Anforderungen, die oft von Aufsichtsinstitutionen überwacht und gefördert werden, wird der Schutz der Menschenrechte verbessert.

Gleichzeitig stellen sowohl Staaten als auch Wissenschaftler infrage, ob die Vervielfachung der Menschenrechte in Verträgen wirklich nur etwas Gutes ist. Weder

scheint das Überangebot an neuen Vertragsverpflichtungen im Bereich der Menschenrechte die Wirksamkeit der Menschenrechtsgesetze erhöht, noch die allgegenwärtigen Verletzungen sehr grundlegender Menschenrechte weltweit – selbst in vielen Ländern, die alle wichtigen Verträge ratifiziert haben – eingedämmt zu haben. Wenn es immer mehr Vertragsrecht gibt, bestehende Menschenrechtsverpflichtungen aber nicht durchgesetzt werden, droht das die Achtung des internationalen Menschenrechtssystems auszuhöhlen.

Man muss sich auch vor Augen führen, dass das positive Gesetz der Menschenrechte, so umfangreich es auch inzwischen sein mag, Streitigkeiten über Art und Umfang der Menschenrechte nicht ausgeräumt hat. Im Gegenteil, mit der Erweiterung der Reichweite der Menschenrechte durch das neue Vertragsrecht und die Arbeit internationaler Institutionen sind auch viele neue Kontroversen entstanden. Das ist unvermeidlich. Selbst wenn die Grundsätze des internationalen Menschenrechts in Verträgen weiter präzisiert werden, bleiben sie, und so muss es auch sein, unvollständig und unterbestimmt und unterliegen daher ständig Kritik und Überarbeitung. Dies gilt umso mehr, als das positive Völkerrecht der Menschenrechte im Gegensatz zur Verfassung eines Nationalstaates keinen umfassenden Rechtsrahmen bietet und selbst kein maßgeblicher und endgültiger Schlichter für Rechtsstreitigkeiten ist.

Entscheidend ist darüber hinaus die Erkenntnis, dass das etablierte Menschenrecht keine Antwort auf die wichtigen Fragen geben kann, die per definitionem über die Grenzen des bestehenden positiven Rechts hinausgehen. Der Begriff des Menschenrechts selbst ist der eines Rechts, das dem Menschen mit Geburt zuteilwird und dessen Existenz nicht von der Inkraftsetzung durch einen Staat oder eine internationale Institution abhängig ist. Das positive Recht kann die einklagbaren Pflichten eines Staates gegenüber einzelnen Personen und anderen Staaten begründen und verdeutlichen. Aber positives Recht – sei es von einem Nationalstaat oder der internationalen Rechtsordnung gesetzt – kann weder Menschenrechte schaffen, noch kann sein Schweigen oder seine Ausübung ein Menschenrecht außer Kraft setzen. Und nur weil das positive Recht etwas als Menschenrecht anerkannt hat, ist dieses Recht nicht über Vorwürfe, Überprüfungen und Korrekturen erhaben. Zwar sind die Menschenrechte der Maßstab, an dem wir die Gerechtigkeit positiver Gesetze messen, allerdings hat kein Nationalstaat und keine internationale Institution das

Monopol oder das letzte Wort über das, was die Menschenrechte erfordern. Kurz gesagt, die Menschenrechte stellen zwar Kernprinzipien auf, nach denen die Gerechtigkeit oder Ungerechtigkeit positiver Gesetze beurteilt werden kann, dennoch kann kein – nationales oder internationales – positives Gesetz als letzte Instanz für die Menschenrechte angesehen werden.

Das positive Völkerrecht der Menschenrechte kann auch nicht festlegen, ob die Vereinigten Staaten durch die Ratifizierung eines bestimmten Menschenrechtsvertrags verbindliches positives Recht für das Land schaffen sollten. Die bloße Existenz eines Vertrags ist keine ausreichende Voraussetzung, um zu verlangen, dass er als positive völkerrechtliche Verpflichtung akzeptiert wird. Argumente müssen an Prinzipien und Interessen appellieren, die über den bestehenden Stand des Völkerrechts selbst hinausgehen – und in den Vereinigten Staaten und anderen liberalen Demokratien müssen sie eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger überzeugen, die durch ihre gewählten Vertreter handeln. In ähnlicher Weise muss jedes positive Gesetz vor dem Hintergrund des öffentlichen Interesses und der Gerechtigkeit kritisiert und korrigiert werden und auf veränderte Bedürfnisse und Umstände reagieren. Das gilt gleichermaßen für die internationalen Menschenrechtsnormen. Aber auch hier gilt, dass dies nicht allein aus den Grenzen des positiven Rechts heraus geschehen kann. Es wäre traurige Ironie, wenn der Gedanke der Menschenrechte – der die Überzeugung widerspiegelt, dass die positiven Gesetze der Nationen höheren Gerechtigkeitsgrundsätzen gegenüber rechenschaftspflichtig sein müssen – auf das reduziert würde, was aktuelle Verträge und Institutionen zufällig darüber sagen.

Die Entwicklung eines positiven Rechts der Menschenrechte ist zu begrüßen. Aber das positive Recht muss von Besonnenheit und gebührender Überlegung geprägt sein. Diplomaten und Juristen müssen sich von der naiven Vorstellung verabschieden, dass das positive Recht eine unfehlbare Antwort auf alle ernsthaften Fragen des internationalen Menschenrechtsprojekts hat und in der Lage ist, die gewaltigen Herausforderungen der Außenpolitik zu lösen.

Diese ausgewogene Herangehensweise hat ihren Ursprung in den Gründungsprinzipien der Vereinigten Staaten. Sie steht im Einklang mit den Prinzipien, die der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zugrunde liegen, die selbst keine Erklärung positiven Rechts ist, sondern ein unverbindliches Instrument, das Maßstäbe

setzen soll, denen Staaten durch Politik, Bildung und Gesetze gerecht werden können. Und sie spiegelt die konsequente Orientierung des US-Außenministeriums an internationalen Menschenrechtsgesetzen und -institutionen wider, die zumindest in den letzten 50 Jahren sowohl unter demokratischen als auch unter republikanischen Regierungen die Regel war.

## 8. MENSCHENRECHTE ÜBER DAS POSITIVE RECHT HINAUS

Seit 1948 sind Menschenrechtsverträge das wichtigste und formellste Mittel zur Entwicklung internationaler Menschenrechtsnormen. Dennoch besteht ein Großteil des täglichen Menschenrechtsdiskurses in der internationalen Politik und Diplomatie nicht aus Appellen an formell bindende Rechtsnormen in ratifizierten Verträgen, sondern aus einer Vielzahl von nicht bindenden Resolutionen, Erklärungen, Standards, Verpflichtungen, Leitlinien etc. Diese werden manchmal irreführend als *soft law* bezeichnet, sind aber eigentlich gar keine Gesetze. Geleitet von den Grundsätzen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sollten wir dennoch den funktionellen Wert dieser Instrumente anerkennen, denn auch die Menschenrechtserklärung selbst ist ein nicht bindendes Instrument, das die internationale Politik und Praxis nachhaltig verändert hat. In der Tat hatten einige der wichtigsten Meilensteine und Errungenschaften im Bereich der Menschenrechte in erster Linie einen außerrechtlichen und diplomatisch-politischen Charakter, wie die Schlussakte von Helsinki und die Interamerikanische Demokratiecharta.

Gleichzeitig gibt die starke Verbreitung nicht-juristischer Maßstäbe – die von Kommissionen und Ausschüssen, Gremien unabhängiger Experten, NGOs, Sonderberichterstattern und anderen unter geringer demokratischer Kontrolle ausgearbeitet werden – ernsthaften Anlass zur Besorgnis. Derartige Rechtsforderungen privilegieren häufig die Teilhabe selbsternannter Eliten, es mangelt ihnen an einer breiten demokratischen Unterstützung und sie profitieren häufig nicht von dem Geben und Nehmen, das mit der Verhandlung über Bestimmungen zwischen den Nationalstaaten einhergeht, auf die sie Anwendung finden würden. Historisch bedingt vertritt das US-Außenministerium die feste Überzeugung, dass verbindliche Normen nur über die formellen und anerkannten Verfahren des Völkerrechts, die mit staatlicher Vertretung und Zustimmung erfolgen, geschaffen werden können, und dass das sogenannte *soft law* daher nicht zu verbindlichen internationalen Normen führt oder führen kann. Diese Haltung ist besonnen und steht vollständig im Einklang mit

der amerikanischen Verfassungstradition, einschließlich der Prinzipien der Allgemeinen Menschenrechtserklärung, die die Nation 1948 angenommen hat.

## **IV. MENSCHENRECHTE IN DER US-AUSSENPOLITIK**

### **A. AUSSENPOLITIK UND FREIHEIT**

Die Vereinigten Staaten entstanden an der Westküste des Atlantiks, ein Weltmeer von den europäischen Mächten getrennt, und waren während des ersten Jahrhunderts ihres Bestehens und darüber hinaus ein marginaler weltpolitischer Akteur. Mit dem Sieg der Alliierten im Zweiten Weltkrieg jedoch wurden die Vereinigten Staaten zu einer Großmacht. In der Nachkriegszeit übernahmen sie eine Führungsrolle bei der Gestaltung einer neuen internationalen Ordnung. Diese internationale Ordnung, mit der wir heute leben, war mit dem in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung bekräftigten und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ausgearbeiteten Gedanken verbunden, dass die Regierungen der Nationalstaaten verpflichtet sind, bestimmte Rechte zu achten, die alle Menschen von Geburt an haben. Obwohl Freiheit in der Vorstellung der Vereinigten Staaten von sich selbst und der Welt von Anfang an ein zentrales Anliegen war, nahm die Förderung der Menschenrechte erst in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg einen hervorstechenden Platz in der amerikanischen Außenpolitik und – unter amerikanischer Führung – der Weltpolitik ein.

In diesen Jahren begann im Inland wie im Ausland ein neues Kapitel in der Geschichte der Freiheit. Die beiden Weltkriege, in denen viel Vertrautes zerstört worden war, hatten das Bewusstsein dafür geschärft, dass die Dinge nicht immer so bleiben müssen, wie sie sind. In einer Welt, in der mehr als 750 Millionen Menschen noch unter Kolonialherrschaft lebten und Millionen weitere zu benachteiligten Minderheiten in den Vereinigten Staaten, Lateinamerika und der Sowjetunion gehörten, sehnten sich die Menschen nicht nur nach Frieden, sondern auch nach einem besseren und freieren Leben. Was die amerikanische Dichterin und ehemalige Sklavin Phillis Wheatley während des amerikanischen Unabhängigkeitskrieges geschrieben hatte, schien offensichtlich: „In jede menschliche Brust hat Gott ein Prinzip eingepflanzt, das wir Freiheitsliebe nennen; es erträgt keine Unterdrückung und sehnt sich nach Befreiung.“

Der Weg für eine Außenpolitik, die Freiheit und Würde betonte, war durch Woodrow

Wilson's Rede über sein „14-Punkte-Programm“ zu Kriegszielen und Friedensprinzipien am Ende des Ersten Weltkriegs und die Atlantik-Charta gegebnet worden. Spätere Präsidenten, die die Rolle der Macht in internationalen Angelegenheiten sehr wohl vernünftig einzuschätzen wussten, bezogen sich bei der Gestaltung der amerikanischen Außenpolitik wiederholt auf die Prinzipien der Freiheit. Zu den denkwürdigsten Beispielen gehören die Truman-Doktrin, John F. Kennedys Rede 1963 in Westberlin, Jimmy Carters Rede 1978 zum 30. Jahrestag der Menschenrechtserklärung, Ronald Reagans Westminster-Rede 1982 und seine Rede an der Berliner Mauer 1987.

Gewiss, die Rolle der Vereinigten Staaten als Verteidiger der Menschenrechte war davon überschattet, dass sie sich in ihrer Geschichte sowohl im In- als auch im Ausland drastisch von den Prinzipien der Freiheit und Gleichheit abgewandt hatten. Außenpolitik ist schon von interessens- und machtpolitischem Kalkül, Zweckbeziehungen, tragischen Kompromissen, unbesonnenen Unterfangen und spektakulären Fehleinschätzungen geprägt, seit Staaten miteinander interagieren. Die Vereinigten Staaten bilden da keine Ausnahme. Im 19. Jahrhundert vertrieben sie unter der Doktrin *Manifest Destiny* die amerikanischen Ureinwohner auf grausame Weise von ihrem angestammten Land, was unzählige Menschen das Leben kostete, und zwangen sie, Verträge zu schließen, die nicht eingehalten wurden. Zeitweise ergriffen die Vereinigten Staaten die Partei von Diktatoren und sabotierten demokratische Willensäußerungen. Sie haben Militäreinsätze durchgeführt, die nach Ansicht vieler wenig durchdacht waren und der Sache der Freiheit geschadet haben.

Nichtsdestotrotz wurde die älteste Demokratie der Welt im 20. Jahrhundert zum weltweit führenden Verfechter der Freiheit und bot unzähligen Männern und Frauen, die in brutalen Diktaturen lebten, Hoffnung und Zuspruch. Die Vereinigten Staaten spielten eine entscheidende Rolle beim Sieg über die beiden größten Feinde der allen Menschen bei der Geburt zuteilwerdenden Rechte: Nationalsozialismus und Sowjetkommunismus.

Nach dem Zweiten Weltkrieg übernahmen die Vereinigten Staaten die Führung beim Aufbau einer internationalen Ordnung, die das Bekenntnis zur Freiheit widerspiegelte, das im Mittelpunkt der konstitutionellen Regierung der Vereinigten Staaten steht. Als Europas Infrastruktur in Trümmern lag, verabschiedete der Kongress 1948 den Marshallplan, ein gewaltiges Wirtschaftshilfeprogramm, das darauf abzielte, „im

Ausland wieder die Bedingungen herzustellen, unter denen freie Institutionen überleben können“. In seiner Antrittsrede 1947 an der Harvard-Universität erklärte Außenminister George Marshall die Notwendigkeit eines solchen Programms und sagte, es sei nur „logisch, dass die Vereinigten Staaten alles in ihrer Macht Stehende tun sollten, um zur Rückkehr zu einer normalen wirtschaftlichen Gesundheit auf der Welt beizutragen, ohne die es keine politische Stabilität und keinen gesicherten Frieden geben kann“. Bis heute übernehmen die Vereinigten Staaten bei der wirtschaftlichen Entwicklung eine wichtige Rolle und sind mit ihren staatlichen und privaten Hilfsleistungen der weltweit größte Geber humanitärer Hilfe zur Linderung von Armut, Hunger und Krankheit.

In den Siebzigerjahren des 20. Jahrhunderts machte der Kongress die Menschenrechte mit der rückhaltlosen Unterstützung von Präsident Jimmy Carter zu einer Priorität der US-Außenpolitik. In seiner Rede anlässlich des 30-jährigen Bestehens der Menschenrechtserklärung sagte Carter:

*„Menschenrechte sind keine Randerscheinung der Außenpolitik der Vereinigten Staaten. Unsere Menschenrechtspolitik ist kein schmückendes Beiwerk. Wir haben sie nicht verabschiedet, um unser Ansehen im Ausland aufzupolieren oder um die diskreditierten politischen Maßnahmen der Vergangenheit mit einem neuen moralischen Anstrich zu versehen.... Die Menschenrechte sind die Seele unserer Außenpolitik, denn die Menschenrechte sind die Seele unseres Nationalgefühls.“*

Die Jackson-Vanik-Novelle des Handelsgesetzes von 1974, die den Handel mit Ländern des Sowjetblocks von der Achtung des Rechts ihrer Bürgerinnen und Bürger auf Auswanderung abhängig machte, wurde nicht nur von sowjetischen Dissidenten, sondern auch von den neu entstehenden Basisorganisationen jener Zeit, die sich für Menschenrechte stark machten, als großer Fortschritt begrüßt. Sie ebnete den Weg dafür, Handelssanktionen später zur Förderung der Menschenrechte einzusetzen.

Auch unter US-Präsident Reagan wurde den Menschenrechten mehr Bedeutung beigemessen. Natan Sharansky schrieb bewegend darüber, dass die russische Übersetzung von Ronald Reagans Rede über das „Reich des Bösen“ aus dem Jahr 1983 für ihn und andere inhaftierte sowjetische Dissidenten in der Dunkelheit ihrer zwei Meter großen Zellen ein Hoffnungsschimmer war. „Die eindeutige moralische Position des Westens“, sagte er, bedeutete, dass „man sich über das Wesen der Sowjetunion



keinen Illusionen mehr hingeben konnte...“. Die Gefangenen nutzten geheime Kommunikationsmöglichkeiten und „klopfen Morsezeichen von einer Zelle zur nächsten“; sie „sprachen durch Toiletten, um einander zu sagen, dass der große Tag“ gekommen sei.

Auch heute noch setzen Abermillionen verfolgter Männer und Frauen auf Zuspruch und Hoffnung aus den Vereinigten Staaten. Deshalb müssen die Vereinigten Staaten in dieser für die Menschenrechte kritischen Zeit mit neuem Elan für sie eintreten, mit Stolz auf das Erreichte, mit Demut, die aus dem Bewusstsein der eigenen „Unzulänglichkeiten und Unvollkommenheiten“ und der Komplexität der Weltpolitik erwächst, und mit dem schwerwiegenden Wissen, dass die Zukunft der Freiheit nicht zuletzt mit der Stärke des Engagements für die eigene Verfassungstradition verbunden ist, die in den unveräußerlichen Rechten wurzelt.

## **B. VERFASSUNGSSTRUKTUR, GESETZLICHER KONTEXT UND VERTRAGLICHE VERPFLICHTUNGEN**

Die Struktur des amerikanischen Staatswesens, die Verträge, die die Vereinigten Staaten unterzeichnet haben (und deren Unterzeichnung sie ablehnten) und die Rechtssetzungsakte – all dies prägt die US-Außenpolitik im Bereich der Menschenrechte.

Artikel zwei der Verfassung verleiht dem US-Präsidenten die Befugnis, Außenpolitik zu betreiben, indem er Verträge abschließt und sie dem Senat zur Ratifizierung vorlegt, Botschafter ernennt und empfängt und die Streitkräfte der Nation führt. Der US-Außenminister dient dem Präsidenten als ranghöchster Diplomat und außenpolitischer Berater. Innerhalb des Außenministeriums ist die Abteilung für Demokratie, Menschenrechte und Arbeitsfragen (*Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor – DRL*) für die Entwicklung und Umsetzung der Menschenrechtspolitik zuständig. Diese Abteilung unterhält weltweit zahlreiche Initiativen und Programme zur Verteidigung der Menschenrechte durch und erstellt detaillierte Berichte darüber, wie gut die einzelnen Länder die Menschenrechte schützen. Darüber hinaus sind die Referate des US-Außenministeriums für internationale Religionsfreiheit und Menschenhandel ebenso wie die separate und unabhängige Kommission der Vereinigten Staaten für internationale Religionsfreiheit (*United States Commission on International Religious Freedom*) für Menschenrechte zuständig. Gleichzeitig tragen

alle Abteilungen und Referate des US-Außenministeriums Verantwortung dafür zu gewährleisten, dass die amerikanische Diplomatie im Einklang mit den Menschenrechtsverpflichtungen des Landes steht.

Das US-Außenministerium ist nicht die einzige Behörde der Exekutive, die Außenpolitik betreibt. Auch das US-Verteidigungsministerium übt erheblichen Einfluss auf die Beziehungen der Vereinigten Staaten zu anderen Ländern aus, beispielsweise durch Entscheidungen über die weltweite Stationierung von Streitkräften und über Partner in Kampfgebieten. Darüber hinaus beteiligen sich das US-Finanzministerium, das US-Wirtschaftsministerium, der Handelsbeauftragte der Vereinigten Staaten, das US-Justizministerium, das US-Amt für internationale Entwicklung und der Nationale Sicherheitsrat des Weißen Hauses an Maßnahmen, die für die US-Diplomatie von wesentlicher Bedeutung sind.

Über die Exekutive hinaus spielt auch der Kongress auf dem Gebiet der Menschenrechte eine immer größere Rolle bei der Festlegung der Außenpolitik. Anfang der Siebzigerjahre des 20. Jahrhunderts, als sich das ganze Land infolge der US-Politik in Indochina und andernorts einer Selbstanalyse unterwarf, brachte der Kongress eine beispiellose Studie über die Beziehung zwischen Menschenrechten und amerikanischer Außenpolitik auf den Weg.

Der Kongressabgeordnete Donald Fraser, Vorsitzender des Unterausschusses für internationale Organisationen und Bewegungen, berief bahnbrechende Anhörungen ein, die im März 1974 in der Veröffentlichung des richtungsweisenden Berichts „Menschenrechte in der Weltgemeinschaft – ein Aufruf zu einer Führungsrolle der Vereinigten Staaten“ gipfelten. Im Bericht wurde der aktuelle Ansatz der US-Außenpolitik kritisiert und dafür geworben, den Menschenrechten größere Bedeutung beizumessen.

*Der Menschenrechtspolitik wird in der Außenpolitik unseres Landes nicht die hohe Priorität eingeräumt, die ihr gebührt. Zu oft ist sie am weiten außenpolitischen Horizont der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Angelegenheiten nicht zu erkennen... Wir haben die Menschenrechte um unserer vermeintlichen Interessen willen missachtet... Die Menschenrechte sollten nicht der einzige oder gar immer der wichtigste Faktor bei außenpolitischen Entscheidungen sein. Aber ihnen muss dringend eine höhere Priorität eingeräumt werden, wenn die künftige amerikanische Führung auf der Welt das bedeuten*

*soll, was sie üblicherweise bedeutet – Zuspruch für Frauen und Männer weltweit, die persönliche Freiheit als hohes Gut betrachten.*

Indem der Bericht die Erkenntnis, dass das Eintreten für die Menschenrechte im Ausland eines von vielen Zielen einer verantwortungsvollen US-Außenpolitik ist, mit der Entschlossenheit verband, den Menschenrechten mehr Gewicht zu verleihen, gab er den Ton für die unerlässliche Debatte über das Gleichgewicht zwischen den harten Realitäten des Weltgeschehens und den Forderungen der Gerechtigkeit an, welches die Nation finden muss.

In den folgenden Jahren verabschiedete der Kongress eine Reihe von Gesetzen, die 1976 in Paragraph 502B des Gesetzes über Auslandshilfe (*Foreign Assistance Act*) mündeten, in dem festgelegt wurde, dass „die Förderung der verstärkten Einhaltung international anerkannter Menschenrechte durch alle Staaten ein Hauptziel der Außenpolitik der Vereinigten Staaten“ sein soll. Dies hatte zur Folge, dass Menschenrechtserwägungen von Rechts wegen Teil des außenpolitischen Entscheidungsprozesses wurden. Die Fürsprache von Präsidenten wie dem Demokraten Jimmy Carter und dem Republikaner Ronald Reagan förderte die parteiübergreifende Zusammenarbeit in der Gesetzgebung.

Über 100 menschenrechtsbezogene Gesetze wurden so durch weitere parteiübergreifende Zusammenarbeit in den folgenden Jahrzehnten vom Kongress verabschiedet und von den jeweiligen US-Präsidenten unterzeichnet. Spezifische Gesetzesakte – wie das *Jackson-Vanik-Amendment*, sein Nachfolger, der *Global Magnitsky Act*, der die US-Regierung ermächtigt, bei Menschenrechtsverletzungen das Vermögen bestimmter Personen einzufrieren und ihnen die Einreise in die Vereinigten Staaten zu verwehren, der *Comprehensive Anti-Apartheid Act* von 1986, mit dem Sanktionen gegen Südafrika verhängt wurden, das Gesetz über internationale Religionsfreiheit (*International Religious Freedom Act*), das Gesetz zum Schutz von Menschenhandelsopfern (*Trafficking Victims Protection Act*) und andere – haben dem US-Außenministerium und anderen US-Ministerien zusätzliche Instrumente an die Hand gegeben und hatten erkennbar Einfluss auf die Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen in verschiedenen Teilen der Welt. Das Repräsentantenhaus und der Senat spielen weiterhin eine herausragende Rolle bei der Förderung der Menschenrechte, zuletzt mit der Verabschiedung des *Hongkong Human Rights and Democracy Act* Ende 2019 und des *Uighur Human Rights Policy*

*Act 2020.*

Ungeachtet positiver Entwicklungen und echter Errungenschaften ist die amerikanische Menschenrechtspolitik Kritik aus allen politischen Lagern ausgesetzt. Einige führen an, Menschenrechtserwägungen würden zu leicht ins Abseits gedrängt, wenn sie mit Sicherheit oder Handel in Konflikt zu geraten drohen. Andere meinen, der Einsatz der Vereinigten Staaten für Menschenrechte ginge auf Kosten von Sicherheit und Handel. Einige behaupten, die Vereinigten Staaten entschuldigten die Vergehen von Freunden und Bündnispartnern. Andere argumentieren, die Vereinigten Staaten urteilten härter über die Unzulänglichkeiten anderer Demokratien als über die Brutalität undemokratischer Freunde, Rivalen und Gegner. Einige haben Zweifel am Engagement der Vereinigten Staaten für die Menschenrechte, weil sie zögern, sich voll und ganz am internationalen Rechtsrahmen für Menschenrechte zu beteiligen. So haben wir bestimmte Instrumente wie den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht ratifiziert, lehnen es ab, dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs beizutreten und haben uns aus dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen zurückgezogen. Andere argumentieren, da internationale Menschenrechtsorganisationen von einem Kader professioneller Bürokraten mit einer politischen Agenda dominiert werden, sollten sich die Vereinigten Staaten weitgehend davon abgrenzen. Es wird auch gelegentlich auf die Auseinandersetzung über die Einwanderung und darauf verwiesen, wie die Vereinigten Staaten ihre südliche Grenze handhaben, dann heißt es, die Vereinigten Staaten sollten doch vor ihrer eigenen Tür kehren, bevor sie andere belehren und Sanktionen verhängen. Andere meinen, der anhaltende Zustrom von Menschen, die sich ein besseres Leben in den Vereinigten Staaten erhoffen, zeuge vom Erfolg des amerikanischen Freiheitsexperiments. Einige fordern, dass die Vereinigten Staaten mehr tun und insbesondere die Probleme angehen, unter denen viele Entwicklungsländer leiden: Trinkwassermangel, Malaria und andere Krankheiten, unzureichende sanitäre Einrichtungen und die Ungleichbehandlung von Frauen und Mädchen. Andere fordern, dass die Vereinigten Staaten den Menschenrechten in der Außenpolitik weniger Bedeutung beimessen, um die begrenzten materiellen Mittel und das diplomatische Kapital der Vereinigten Staaten zu schonen.

Diese zahlreichen, vielfältigen und widersprüchlichen Kritikpunkte unterstreichen, wie außerordentlich schwierig es ist, Menschenrechtspolitik „richtig“ zu gestalten. Zugleich

spiegelt die lebhafte Debatte über Menschenrechte die zentrale Bedeutung von Rechten für die amerikanische Verfassungstradition wider. Diese Debatten, die oft intensiv und mit hohem Einsatz geführt werden, machen auch deutlich, mit welcher Vielschichtigkeit sich die politischen Entscheidungsträger konfrontiert sehen, die selbst unter optimalen Bedingungen oft auf der Grundlage mangelhaften Wissens zwischen mangelhaften Handlungsoptionen wählen müssen. An diesen Schwierigkeiten muss sich das starke rechtliche und moralische Engagement eines Landes für die Förderung der Menschenrechte als ein Hauptziel seiner Außenpolitik ausrichten.

Einige Anmerkungen über die Zurückhaltung der Vereinigten Staaten in Bezug auf die Ratifizierung einiger Menschenrechtsinstrumente und ihre Teilnahme an bestimmten internationalen Institutionen sind angebracht.

Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern, darunter auch enge Bündnispartner, sind die Vereinigten Staaten stets sehr selektiv gewesen, was das Eingehen internationaler Verpflichtungen und die Überwachung der Menschenrechte angeht. Sie haben nur wenige der wichtigsten Menschenrechtsverträge unterzeichnet und ratifiziert (darunter der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und das Übereinkommen gegen Folter). Einige andere, wie beispielsweise der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, wurden vom Präsidenten unterzeichnet, aber vom Senat nicht ratifiziert. Keine der beiden großen Parteien zeigt großes politisches Interesse an der Ratifizierung zusätzlicher Menschenrechtsverträge. In die wenigen Menschenrechtsverträge, die sie ratifiziert haben, ließen die Vereinigten Staaten immer wieder eine Reihe von Einschränkungen, Vereinbarungen und Abreden aufnehmen, die sorgfältig darauf ausgerichtet sind, die Vereinbarkeit zwischen den übernommenen Vertragsverpflichtungen und den Anforderungen der Verfassung der Vereinigten Staaten zu gewährleisten. Die Vereinigten Staaten sind nicht bereit, fakultative Bestimmungen in diesen Verträgen (wie beispielsweise das Fakultativprotokoll zum IPbpR) zu akzeptieren, die den Vertragsorganen die Befugnis einräumen, Einzelbeschwerden entgegenzunehmen und zu prüfen, in denen den Vereinigten Staaten Verstöße gegen ihre Vertragsverpflichtungen vorgeworfen werden. Die Vereinigten Staaten sind keinem Vertrag beigetreten, der einem internationalen Menschenrechtsgerichtshof die Befugnis einräumt, rechtsverbindliche Urteile gegen sie zu fällen.

Ursprünglich war die Zurückhaltung der Vereinigten Staaten, neue internationale Verpflichtungen einzugehen, auch auf Zweckmäßigkeitserwägungen zurückzuführen, aber die am tiefsten liegenden Gründe hierfür sind grundsätzlicher Natur. Der Widerstand der Vereinigten Staaten gegen die Anwendung internationaler Menschenrechtsgesetze in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg resultierte zum Teil aus dem historischen Erbe der Ungleichbehandlung ethnischer Gruppen in den Vereinigten Staaten. Das Engagement der Vereinigten Staaten in der Anfangszeit der Vereinten Nationen und ihre aktive Rolle bei der Förderung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte stieß auf starken Widerstand bei denjenigen, die zu Recht befürchteten, dass internationale Menschenrechtsnormen den Druck auf die in den Vereinigten Staaten nach wie vor legale Rassentrennung und den ungleichen Zugang zu politischer Partizipation erhöhen würden.

Es wäre jedoch ein Fehler, nicht zu berücksichtigen, wie die Vereinigten Staaten ihre Menschenrechtsverpflichtungen heute auf das Völkerrecht abstimmen. Die Vorbehalte der Vereinigten Staaten gegenüber internationalen Menschenrechtsnormen lassen sich hauptsächlich auf die Verfassungstradition des Landes und deren Betonung einer begrenzten Staatsmacht und der Zustimmung der Regierten zurückführen. Wenn die Vereinigten Staaten sich an internationale Abkommen binden und der Autorität internationaler Institutionen unterwerfen, könnte das die Souveränität ihres Volkes gefährden und die Verantwortung des Staates dafür einschränken, wie er die Rechte im eigenen Land am besten sichern und eine freie und offene internationale Ordnung gewährleisten kann. Die gewählten Vertreter des amerikanischen Volkes wie auch die erfahrenen diplomatischen und juristischen Mitarbeiter des US-Außenministeriums pflegen durchweg einen vorsichtigen Umgang mit internationalen Menschenrechtsinstrumenten.

Die Frage, ob man verbindlichen völkerrechtlichen Verpflichtungen zustimmen soll, ist getrennt von der Frage zu behandeln, ob ein moralischer Imperativ oder ein politischer Grundsatz im Allgemeinen in den Anwendungsbereich der Menschenrechte fällt. Nicht jeder moralische Imperativ und jede politische Priorität muss eine juristische Form erhalten, um zu zeigen, dass die Vereinigten Staaten die Menschenrechte ernst nehmen. Tatsächlich verdeutlicht die selektive Ratifizierung und strikte Auslegung von Verträgen durch die Vereinigten Staaten ihr entschiedenes Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit: Die Vereinigten Staaten akzeptieren formell nur die Grundsätze,

zu deren Einhaltung sie auch in der Praxis bereit sind und für die sie von anderen Nationen völkerrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können. Das Gegenteil – eine unüberlegte Ratifizierung von Verträgen, bei der es an dem Willen oder der Absicht mangelt, diese internationalen Verpflichtungen mit innerstaatlichem Recht und der innerstaatlichen Praxis in Einklang zu bringen, wie einige Länder dies handhaben – würde der Stärke und Legitimität des internationalen Menschenrechts weitaus mehr schaden. Das strenge Beharren der Vereinigten Staaten auf der präzisen Ausarbeitung der Bestimmungen von Menschenrechtsverträgen, die sich dann in den tatsächlichen Formulierungen der von ihnen ratifizierten Verträge zeigt, gewährleistet auf ähnliche Weise, dass die Integrität der Zustimmung des Souveräns gewahrt bleibt. Gleichmaßen gewährleisten die Vorbehalte der Vereinigten Staaten die Achtung der demokratischen Legitimität des US-Rechts, indem sie die Umgehung der üblichen verfassungsgemäßen, demokratischen Politik und der bestehenden Gesetzgebungsverfahren durch internationale Normen und Institutionen verhindern.

Auch die restriktive Haltung der Vereinigten Staaten bezüglich der Kontrollfunktion internationaler Menschenrechtsinstitutionen verdient eine nähere Betrachtung. Wie bei der Ratifizierung von Verträgen sind Erwägungen zum Schutz der Souveränität der Vereinigten Staaten, der Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Rechenschaftspflicht gute Gründe, Vorsicht walten zu lassen, wenn es darum geht, nationale politische Entscheidungen einem internationalen Gremium zu unterstellen. Bei der Überwachung, Kontrolle und Förderung von Menschenrechtsverpflichtungen können internationale Menschenrechtsinstitutionen sicherlich eine konstruktive Rolle übernehmen. Sie können wesentliche Akteure bei der Förderung der Einhaltung internationaler Normen sein. Aus diesen Gründen unterstützen die Vereinigten Staaten diese Institutionen häufig diplomatisch wie auch finanziell.

Gleichzeitig sind diese Institutionen mit schwerwiegenden Mängeln behaftet: Sie sind häufig der Vereinnahmung durch Interessengruppen ausgesetzt, sie sind im Großen und Ganzen nicht repräsentativ für die Gesellschaften, die den von ihnen angewandten Normen angeblich unterliegen, und es mangelt ihnen an demokratischer Legitimierung, da sie dem in ihren Verwaltungen tätigen Fachpersonal einen enormen Ermessensspielraum einräumen. Darüber hinaus ist die Qualität ihrer Arbeit sehr unterschiedlich, und selbst die seriöseren Institutionen schaffen es häufig nicht, ihre Ziele zu verwirklichen.

Unter diesen Umständen ist es sinnvoll, die Zusammenarbeit mit internationalen Menschenrechtsinstitutionen weiterhin selektiv-konstruktiv zu gestalten. Aus Respekt vor den Menschenrechten arbeiten die Vereinigten Staaten mit solchen Institutionen zusammen und unterstützen sie, wenn sie den umfassenderen Zielen der Förderung der Menschenrechte dienen und im Rahmen der ihnen gesetzten Grenzen und erteilten Befugnisse arbeiten. Abgesehen von wenigen Ausnahmen, die alle nicht die Vereinigten Staaten betreffen, haben internationale Menschenrechtsinstitutionen keine formelle Befugnis zur Auslegung der Verträge, auf deren Grundlage sie entstanden sind. Darüber hinaus ist nicht jede von einem Menschenrechtsgremium erklärte Auslegung oder Erweiterung von Rechten oder Anwendung von Vertragsformulierungen notwendigerweise maßgebend oder korrekt. In der Tat gibt es zahlreiche Beispiele dafür, dass Vertragsorgane die Rechte in ihrer Charta so ausgefallen auslegen, dass dies weit über die ausgehandelten Formulierungen der Verträge hinausgeht. Nicht zuletzt um des guten Rufs der Menschenrechte willen ist es wichtig, dass die Vereinigten Staaten weiterhin streng darauf bestehen, dass internationale Menschenrechtsinstitutionen innerhalb des ihnen durch die Verträge, auf deren Grundlage sie geschaffen wurden, übertragenen Verantwortungsbereichs agieren.

Diese allgemeinen Anmerkungen zur angemessenen Reichweite von Menschenrechtsnormen und Menschenrechtsinstitutionen sowie zu einigen Grundsätzen, von denen sich die Politik der Vereinigten Staaten in diesem Bereich leiten lässt, sind durch den Auftrag dieser Kommission begrenzt. Spezifische Empfehlungen dazu, ob die Vereinigten Staaten zusätzliche Menschenrechtsverträge ratifizieren oder die Aufträge anderer internationaler Menschenrechtsinstitutionen annehmen sollten, werden ordnungsgemäß den gewählten Vertretern unseres Landes und den Ministerien, Abteilungen, Behörden und Ämtern überlassen, an die diese Verantwortung delegiert wurde.

### **C. NEUE HERAUSFORDERUNGEN**

Seit Staaten Außenpolitik formulieren, Bündnisse verwalten und sich Gegnern stellen, versuchen sie auch, sicherheits- und handelspolitische Erfordernisse mit den Ansprüchen dessen, was richtig und gerecht ist, in Einklang zu bringen. Wenige Staaten haben so viel Aufwand betrieben und so viele Ressourcen aufgewendet wie



die Vereinigten Staaten, um politische Maßnahmen zur Förderung von Menschenrechten im Ausland zu durchdenken und umzusetzen. Heute werden diese Bemühungen durch eine Vielzahl neuer Herausforderungen erschwert.

*Der Niedergang der Menschenrechtskultur.* Nach den Schrecken des Zweiten Weltkriegs verleiht die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte durch die Förderung der universellen Menschenrechte der verbreiteten Erkenntnis Ausdruck, dass die Achtung der Menschenwürde von Bedeutung ist. Aufgrund seiner Rolle im Zusammenhang mit dem Ende der Apartheid in Südafrika und dem dramatischen Zerfall des Kommunismus in Osteuropa gewann das Projekt zunehmend an Unterstützung. In den letzten Jahren hat die Begeisterung für die Förderung der Menschenrechte jedoch nachgelassen. Sogar führende Mitglieder der Menschenrechtsgemeinschaft äußerten sich am 70. Jahrestag der Menschenrechtserklärung im Jahr 2018 entmutigt.

Wie bereits erörtert, spielen hier mehrere Faktoren eine Rolle. Das Nachlassen der Sorge um die grundlegenden Menschenrechte steht für uns an erster Stelle der hier aufgeführten Herausforderungen, denn die Begeisterung für die Förderung der Freiheit und Würde des Menschen mag zwar abnehmen, nicht aber das durch ihre Verweigerung verursachte menschliche Leid.

*Die Versäumnisse internationaler Organisationen* Nach erheblichen Bemühungen, den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen von innen heraus zu reformieren, traten die Vereinigten Staaten im Jahr 2018 aus diesem aus. Der UN-Menschenrechtsrat (UNHRC) weist viele der gleichen Defizite auf, die auch seine Vorgängerin, die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, kennzeichneten. Auftrag des Menschenrechtsrats war es, sich mit Menschenrechtsverletzungen weltweit zu befassen, allerdings richtete er seine Aufmerksamkeit unverhältnismäßig stark auf Israel und ignorierte die ungeheuerlichen Menschenrechtsverletzungen in vielen anderen Teilen der Welt. Diese Ergebnisse sind zum Teil eine Folge der programmatischen Voreingenommenheit im UNHRC und, allgemeiner betrachtet, in den Vereinten Nationen. Der Rückzug der Vereinigten Staaten aus dem UNHRC ist nicht Ausdruck der Ablehnung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, sondern vielmehr der Entschlossenheit, bessere Methoden für deren Gewährleistung zu finden.

Die Defizite des Menschenrechtsrates sind eine unausweichliche Folge seiner

strukturellen Zusammensetzung, die ein allgemeines Problem der Vereinten Nationen widerspiegelt. Angesichts des Mandats, Mitglieder aus allen Regionen der Welt aufzunehmen, ist es unvermeidlich, dass Nationen, die selbst eklatante Menschenrechtsverletzungen begehen – wie China, Kuba, Libyen, Russland, Saudi-Arabien und Venezuela – am Rat teilhaben und ihn sogar dominieren. Eine Organisation, die für die Überwachung von Menschenrechtsverletzungen zuständig ist, aber von Regimes geleitet wird, die regelmäßig Menschenrechtsverletzungen begehen, kann nicht erfolgreich sein und wird der Sache der Menschenrechte zwangsläufig schaden.

Eines der größten Dilemmata für Freunde der Menschenrechte besteht darin zu entscheiden, wann man auf Reformen beharren oder zumindest den durch mangelhafte Institutionen angerichteten Schaden mildern und wann man nach Alternativen suchen sollte.

*Die Herausforderung der Autokratie* Die Vereinten Nationen haben viele Mitglieder, die eklatante Menschenrechtsverletzungen begehen, und wie bereits erwähnt, lebt ein großer Teil der Weltbevölkerung heute in Staaten, in denen es wenig Schutz für die Menschenrechte gibt. Die einflussreichsten unter diesen Ländern sind Russland und China.

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion bestand in einigen Kreisen die Hoffnung, dass sich Russland zu einem liberalen und demokratischen Land entwickeln würde, in dem die Menschenrechte geachtet werden. Doch wer an dieser Hoffnung festhielt, wurde schwer enttäuscht. Regimekritiker müssen Repressionen und Attentate fürchten, die Pressefreiheit ist stark eingeschränkt, und die zum Schutz der Rechte notwendige unabhängige Justiz existiert nicht. Auch die Erwartung, China würde Achtung für Rechte und Demokratie entwickeln, wenn es in der Weltordnung als verantwortungsbewusster Akteur willkommen geheißen würde, hat sich als Illusion erwiesen. Die Kommunistische Partei Chinas herrscht weiter diktatorisch über das Land und lässt die Bevölkerung umfassend und einschneidend überwachen, was die Entwicklung einer echten, organisierten Opposition verhindert. Unterdessen setzt die KPCh Pläne zur Zerstörung der Kultur in Xinjiang und in Tibet um, schränkt die Freiheit in Hongkong ein und bedroht Taiwan. China steht durchweg fast oder ganz oben auf der Liste der Länder, die die Religionsfreiheit unterdrücken.

China versucht, die traditionelle politische und bürgerliche Dimension der

Menschenrechte abzuschwächen, indem es das von ihm so genannte „Recht auf Entwicklung“ oder „wirtschaftliche Entwicklung“ betont. Trotz vieler empirischer Belege für das Gegenteil geht Peking davon aus, dass ein optimales Streben nach Entwicklung Einschränkungen der persönlichen Rechte und der politischen Freiheit erfordert, die weit über die in Artikel 29 der Menschenrechtserklärung gesetzten Grenzen hinausgehen. Aus der Sicht der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist Entwicklung keine Rechtfertigung für die Verletzung von Grundrechten.

Russland und China betreiben nicht nur innenpolitisch eine repressive Politik, sondern versuchen auch aktiv, ihre despotischen politischen Modelle international zu bewerben. Zum ersten Mal seit den Siebzigerjahren des 20. Jahrhunderts, als die Sowjetunion als internationales Vorbild noch einigermaßen plausibel erschien, wird die liberale Demokratie als erstrebenswertestes politisches Modell infrage gestellt. Vor allem in den Entwicklungsländern könnten sich autoritäre Führungspersönlichkeiten an China orientieren, dessen Regierungsmodell eine massenhafte Überwachung und Unterdrückung abweichender Meinungen ermöglicht und keine Achtung der Menschenrechte erwarten lässt. Einige unserer engsten traditionellen Bündnispartner, vor allem in Europa, kommen China und Russland aus kommerziellen Gründen zum Teil eher entgegen, als sich ihnen unter dem Banner der Menschenrechte entschlossen entgegenzustellen.

*Neue Technologien und Rechte* Das Aufkommen neuer Technologien und ihre rasche Verbreitung auf der ganzen Welt bieten wunderbare Möglichkeiten zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, zur Verbesserung der Gesundheit, zur Erleichterung der Kommunikation und der Übermittlung von Informationen, zur Entwicklung neuer Energie- und Transportformen und vieles mehr. Diese neuen Technologien reichen von künstlicher Intelligenz (KI) über Cyber-/Internet-Technologien bis hin zu neu entstehenden Biotechnologien. Den Schutz von Rechten stellen sie allerdings vor schwierige Herausforderungen. Die wichtigste neue Entwicklung bei den KI-Technologien ist zum Beispiel der Bereich des maschinellen Lernens – im Großen und Ganzen komplexe Software-Algorithmen, die in der Lage sind, enorme Datenmengen zu verarbeiten, um anders nicht zu erkennende Zusammenhänge und Muster des Sozialverhaltens aufzudecken.

Der potenzielle Nutzen dieser Fortschritte für die Gesellschaft ist groß, aber sie bergen auch erhebliche Gefahren für die Freiheiten und Rechte des Einzelnen. Algorithmen

sind oft nicht so genau, wie ihre Entwickler gehofft hatten, und einseitige oder diskriminierende Algorithmen können leicht missbraucht werden, beispielsweise für Entscheidungen über Bankkredite oder Gerichtsurteile. Wenn die Algorithmen in großem Maßstab eingesetzt werden, zeigen sich solche Verzerrungen zudem vielleicht erst dann, wenn der Schaden bereits angerichtet ist. Besonders besorgniserregend sind die Gefahren für die Menschenrechte, die von Anwendungen zur Überwachung und Verhaltensvorhersage ausgehen. KI und verwandte Cyber-Technologien – wie Gesichtserkennung über das Internet, auch über die sozialen Medien und andere Plattformen – werden in den Vereinigten Staaten und anderen demokratischen Nationen bereits als Überwachungsinstrumente eingesetzt. Dort werden politische und rechtliche Mechanismen entwickelt, um der Herausforderung gerecht zu werden, ein Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Risiken zu schaffen. Besonders groß sind die Gefahren in autoritären Staaten, in denen es wenig oder gar keine Bereitschaft gibt, diese neuen Technologien zu regulieren.

Nirgendwo ist der Ehrgeiz, eine „gänzlich überwachte“ Gesellschaft zu errichten, so weit fortgeschritten wie in China. Die Kommunistische Partei Chinas hat ein aggressives System der Internetzensur aufgebaut, das als *Great Firewall of China* bekannt ist. Als High-Tech-Version ihrer diskreditierten Vorgänger, dem Eisernen Vorhang und der Berliner Mauer, versucht die *Great Firewall* der KPCh, ihre Bürgerinnen und Bürger in ein digitales Informationsgefängnis zu sperren.

Zudem beruht Pekings „Sozialkreditsystem“ zu einem großen Teil auf neu entstehender KI und Cyber-Software, die die Anhäufung und Integration vieler verschiedener Datenströme zu einer Person ermöglichen. Dazu gehören Überwachungsgeräte und Gesichtserkennungsprogramme, die überall aufzeichnen, wo man hinget, Smartphone-Kreditkartenanwendungen, die Einkäufe in Echtzeit verfolgen, Leistungsüberwachung am Arbeitsplatz und in der Schule, Bewertungen der Konformität und Loyalität einer Person in den sozialen Medien – durch Freunde, Nachbarn und Mitarbeiter – und so weiter. Autoritäre Regime können diese Instrumente nicht nur zur Überwachung und Bestrafung von Einzelpersonen einsetzen, sondern sie auch zur Überwachung und Kontrolle ganzer Gruppen ausnutzen, wie etwa Religionen oder Ethnien, die sie missbilligen. Inzwischen könnten Algorithmen zur Verhaltensvorhersage – über einen längeren Zeitraum und mit genügend gesammelten Daten aus der groß angelegten Überwachung der

Gesellschaft – das Vermögen der staatlichen Sicherheitsbehörden verbessern, Angehörige missbilligter Gruppen zu verfolgen, da sie mit großer Genauigkeit bestimmen können, wann, wo und wie sie sich treffen werden.

KI und Cybertechnologie sind nicht die einzigen neu entstehenden Technologien, die eine Gefahr für die Menschenrechte darstellen können. Unter anderem werden auch Biotechnologie (einschließlich der Manipulation des menschlichen Genoms), Nanotechnologie, Quantencomputer und Robotik die Menschenrechte vor gewaltige Herausforderungen stellen.

*Völkerwanderung* In den letzten Jahren kam es zu massiven Bevölkerungsbewegungen, und dies nicht nur aus den üblichen Gründen wie bewaffnete Konflikte oder politische, religiöse und ethnische Verfolgung. In einigen Fällen finden Wanderungsbewegungen statt, um der Armut zu entfliehen und die stärkeren Volkswirtschaften der Vereinigten Staaten und Europas zu erreichen. In einigen Fällen sind sie eine Reaktion auf anhaltende Dürreperioden und andere Klimaverschiebungen. Verbesserte Kommunikationsfähigkeiten, zu denen auch soziale Medien gehören, animieren dazu, sich anderswo niederzulassen, da sie den erheblich höheren Lebensstandard in der entwickelten Welt aufzeigen. Kriminelle wiederum ergreifen die Gelegenheit, von der Notlage der Migranten zu profitieren, und schrecken auch vor Menschenhandel nicht zurück. Die meisten dieser Migranten sind keine Flüchtlinge im Sinne der Flüchtlingskonvention von 1951 und des Protokolls von 1967, dem die Vereinigten Staaten beigetreten sind. Doch die üblichen Unterscheidungen zwischen Verfolgten und Einwanderern versagen angesichts des Ausmaßes dieser Bevölkerungsbewegungen, was schwierige Fragen hinsichtlich des Anwendungsbereichs und der Gültigkeit der Menschenrechte nach sich zieht.

*Globale Gesundheit, Pandemie und Menschenrechte* Die andauernde COVID-19-Pandemie hat hinsichtlich der Menschenrechte ganz eigene, komplexe Fragen aufgeworfen, da sich die Regierungen damit auseinandersetzen mussten, wie sie den Schutz der öffentlichen Gesundheit gewährleisten, ohne die grundlegenden Menschenrechte zu verletzen oder die wirtschaftliche Sicherheit des Einzelnen in einer globalisierten Welt zu gefährden. Die Pandemie hat zu vorübergehenden Einschränkungen der Freiheit geführt, seine Religion „in Gemeinschaft mit anderen öffentlich“ auszuüben (Artikel 18 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte), sich zu versammeln (Artikel 20 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte) und zu

reisen (Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte). Die Versuche von Technologieunternehmen, die Ausbreitung der Krankheit durch Datengewinnung und Überwachung nachzuverfolgen, haben ernstzunehmende Fragen über das Recht auf Privatleben (Artikel 12 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte) aufgeworfen. Angeblich wurde unterdessen berechtigte Kritik, sowohl an wissenschaftlichen Bewertungen als auch an den Reaktionen der Regierung, unterdrückt, was Anlass zur Sorge über die freie Meinungsäußerung gab (Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte). Und einkommensschwache Familien, Arbeiter und Studierende haben erlebt, wie die Rechte auf Arbeit (Artikel 23 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte) und Bildung (Artikel 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte) durch politische Maßnahmen zur Kontaktvermeidung beschnitten wurden. Während der gesamten Krise sah sich die menschliche Gemeinschaft in dem Versuch, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen konkurrierenden Interessen herzustellen, mit einer medizinischen Situation konfrontiert, über die noch keine vollkommene Klarheit besteht, und mit einer Krankheit, gegen die es noch keinen Impfstoff gibt. Während dieser Zeit wurde unter dem Druck der Innenpolitik und der internationalen Beziehungen heftig über die konkreten Umrisse der „Pflichten gegenüber der Gemeinschaft“ (Artikel 29 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte) debattiert.

### *Zunahme von Menschenrechtsverletzungen durch nichtstaatliche Organisationen*

Nichtstaatliche Akteure sind für die Menschenrechte seit Langem eine Herausforderung, da sie im Grunde nur zwischen Nationalstaaten und den ihnen unterstehenden Bürgerinnen und Bürgern Anwendung finden. In den letzten Jahren hat jedoch die Anzahl und Vielfalt nichtstaatlicher Gruppen, die für massive Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, besorgniserregend zugenommen; dazu gehören unter anderem terroristische Gruppen, international organisierte kriminelle Netzwerke, Anbieter von Kinderpornographie und Organisationen, die Menschenhandel betreiben. Diese nichtstaatlichen Organisationen haben ihren Sitz oft in schwachen Staaten, denen es an der Fähigkeit oder dem politischen Willen fehlt, sich mit den Verstößen zu befassen, die auf ihrem Staatsgebiet begangen werden. In solchen schwachen Staaten können die relative Macht und Autonomie multinationaler Konzerne und anderer Wirtschaftsunternehmen auch für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte große Herausforderungen darstellen.

## **D. MENSCHENRECHTE IN EINER MEHRDIMENSIONALEN AUSSENPOLITIK**

In Übereinstimmung mit den in der Charta dieser Kommission festgelegten Pflichten wurde in diesem Bericht das spezifisch amerikanische Vermächtnis untersucht, das dem Engagement der Vereinigten Staaten für die Menschenrechte zugrunde liegt (Teil II), sowie die internationalen Grundsätze, die sich die Vereinigten Staaten zu eigen gemacht haben (Teil III). Unsere Studie der amerikanischen Rechtsgrundsätze offenbart eine Tradition, die auf allgemeingültigen Prinzipien beruht, aber dennoch charakteristisch und dynamisch ist. Ihre Besonderheit ist das Ergebnis einer einzigartigen Mischung aus intellektuellen Einflüssen und historischen Erfahrungen, und ihre Dynamik wird von einer dauerhaften Auseinandersetzung unter den Amerikanerinnen und Amerikanern darüber angetrieben, was für eine Gesellschaft wir sind und was für eine Gesellschaft wir sein wollen. Wesentlicher Bestandteil dieser Tradition ist das Bekenntnis zu „bestimmten unveräußerlichen Rechten“, die allen Menschen zuteilwerden, und zu einer konstitutionellen Staatsform, die aus den besonderen amerikanischen Erfahrungen heraus entstanden ist und Rechte garantieren soll, indem sie ein Gleichgewicht zwischen konkurrierenden Grundsätzen schafft und gleichzeitig Kompromisse und Toleranz für gegensätzliche Ansichten fördert.

Der Überblick dieses Berichts über internationale Menschenrechtsprinzipien, die sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ableiten, zeigt dagegen eine Tradition, die darauf ausgerichtet war, allgemeingültige Grundsätze zu bekräftigen, ohne sich auf eine bestimmte nationale Tradition zu stützen. Die Liste der Grundsätze der Menschenrechtserklärung wurde bewusst kurz und allgemein gehalten, damit diese Grundsätze in vielen verschiedenen Kulturen, Traditionen und politischen Systemen mit Leben erfüllt werden konnten. Die Dynamik des internationalen Menschenrechtsprojekts beruht auf den Erfahrungen, die im Laufe der Zeit gesammelt wurden, während sich die Staaten darum bemühen, das in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgelegte „gemeinsame Ideal“ zu erfüllen.

Obwohl es eine enge Übereinstimmung zwischen der amerikanischen Rechtstradition und den internationalen Grundsätzen gibt, zu denen sich die Vereinigten Staaten bekennen, ist die Bedeutung des amerikanischen Engagements für unveräußerliche Rechte in der Außenpolitik diffuser und indirekter als in der Innenpolitik, da es bei der Gestaltung der Außenpolitik mehrere Faktoren zu berücksichtigen gilt. Die politischen

Entscheidungsträger müssen allen vom Staat eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen nachkommen, während sie gleichzeitig sorgfältig die Rolle der nationalen Grundsätze und Interessen bedenken, wobei sie die begrenzten Ressourcen zusammen mit den aktuellen Bedingungen, Gefahren und Möglichkeiten auf der Welt um uns herum berücksichtigen müssen. Oft müssen sie auf der Grundlage begrenzter Informationen schwierige Entscheidungen darüber treffen, welche Rechtsverletzungen und -verstöße zuerst Aufmerksamkeit verdienen und wie das begrenzte diplomatische Kapital und die begrenzten finanziellen Mittel eingesetzt werden sollen. Die verfügbaren Mittel sind von Fall zu Fall unterschiedlich.

Die Vielschichtigkeit der diplomatischen Entscheidungen in der realen Welt sollte jedoch niemals eine Entschuldigung für Handlungsunfähigkeit oder Gleichgültigkeit sein. Den Vereinigten Staaten stehen viele Möglichkeiten zur Verfügung, sich im Ausland für Grundrechte einzusetzen, die mit ihrer charakteristischen nationalen Tradition, der Souveränität anderer Nationalstaaten und den Geboten einer sachlichen Diplomatie im Einklang stehen. Die politischen Entscheidungsträger haben ein breites Spektrum an Instrumenten zur Auswahl und müssen nach eigenem Ermessen einschätzen und entscheiden, wie wirksam diese wahrscheinlich sein werden. Diplomaten können inoffizielle Kanäle nutzen, um Bedenken zu äußern und Änderungen zu empfehlen. Sie können Menschenrechtsaktivisten oder Organisationen vor Ort unterstützen. Sie können Anliegen öffentlich machen und im Rahmen der jährlichen Länderberichte des US-Außenministeriums über Menschenrechte, des Berichts an den Kongress über internationale Religionsfreiheit oder des Berichts zu Menschenhandel die Leistungen anderer Länder bewerten. Sie können zu den Vertragsorganen Kontakt aufnehmen, die bestimmte internationale Abkommen regeln. Wenn es gerechtfertigt ist, können sie verschiedene Sanktionsformen in Betracht ziehen oder die Zusammenarbeit in den Bereichen Handel und Sicherheit einschränken. Und nicht zuletzt können sie sich regelmäßig und nachdrücklich für die Grundsätze der konstitutionellen Regierung der Vereinigten Staaten einsetzen, die den Schutz der allen Personen mit der Geburt zuteilwerdenden Rechte zum obersten Maßstab der politischen Legitimität machen.

Einige Urteile über bestimmte politische Maßnahmen sprengen den Rahmen des Mandats dieser Kommission, dennoch veranlasst uns unser Überblick über die impulsgebenden Grundsätze der US-Rechtstradition und das Bekenntnis der



Vereinigten Staaten zu internationalen Menschenrechtsgrundsätzen dazu, denjenigen, die die hohe Verantwortung für die Gestaltung einer integren Außenpolitik tragen, die die amerikanischen Interessen fördert und gleichzeitig amerikanischen Idealen treu bleibt, die folgenden Bemerkungen zu unterbreiten.

## V. ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

*1. Es ist dringend notwendig, sich in der Außenpolitik energisch für die Menschenrechte einzusetzen.* Das ehrgeizige internationale Menschenrechtsprojekt, das infolge des Zweiten Weltkriegs entstanden ist, steht heute vor ernsthaften neuen Herausforderungen. Der mühsam errungene gesellschaftliche und politische Konsens, der es getragen hat, ist brüchiger denn je, selbst wenn Hunderte Millionen Männer und Frauen unter autoritären Regimes leiden, in denen Freiheit und Gleichheit nur ferne Träume sind und der Bevölkerung Hoffnung genommen und Hilfe vorenthalten wird. Einige mächtige Staaten stellen den eigentlichen Gedanken der Freiheit und Würde des Menschen infrage, indem sie Vorstellungen von einer Zukunft fördern, in der die bürgerlichen und politischen Freiheiten eine weitaus geringere Rolle spielen; gleichzeitig bringt der rasche technologische Fortschritt eine Vielzahl neuer Gefahren mit sich. Um den heutigen komplexen Herausforderungen zu begegnen, müssen die Freunde der Menschenrechte couragiert, hartnäckig und klug reagieren.

Aufgrund der tief in ihrem Verfassungssystem verankerten Prinzipien und ihrer internationalen Verpflichtungen müssen die Vereinigten Staaten in dieser Stunde der Not energisch für die Ideale eintreten, zu deren Unterstützung sie und fast jeder andere Staat sich bei der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verpflichtet haben. Die Vereinigten Staaten können am wirksamsten auf die vielfältigen Anforderungen des Augenblicks reagieren, wenn sie den besten Eigenschaften der Nation treu bleiben. Jede der großen Traditionen, die bei der Gründung der Vereinigten Staaten miteinander verschmolzen sind – der biblische Glaube, der bürgerliche Republikanismus und die moderne Tradition der Freiheit – trug zu den grundlegenden Überzeugungen der Nation bei, dass die Regierung ordnungsgemäß von der Zustimmung der Regierten ausgehen muss und dass ihr Ziel zuvorderst darin besteht, die Rechte zu gewährleisten, die allen Menschen gemeinsam sind. Diese Grundüberzeugungen und die Traditionen, aus denen sie entstehen, sind eine Quelle der Inspiration und Stärke. Wenn Menschen auf der ganzen Welt darauf zählen, dass

sich die Vereinigten Staaten für die Grundrechte einsetzen, ist es nicht übertrieben zu behaupten, dass der energische Einsatz dieses Landes für diese Aufgabe einen nicht unwesentlichen Einfluss auf die Zukunft der Freiheit haben wird.

Wenn die Vereinigten Staaten ein Leuchtturm der Hoffnung bleiben sollen, müssen sie besonnen alle diplomatischen Optionen verfolgen sowie gegen Verstöße durch Verbündete und feindlich gesinnte Staaten vorgehen, wobei sie niemals eine falsche moralische Gleichwertigkeit herstellen dürfen zwischen Ländern, die die Menschenrechte achten, aber ihren Ansprüchen zuweilen nicht gerecht werden, und Ländern, die die Menschenrechte ihrer Bürgerinnen und Bürger systematisch mit Füßen treten. Im Krieg der Ideen zwischen liberaler Demokratie und Autokratie entkräften die uneinheitlichen Fortschritte der liberalen Demokratien nicht die hochgesteckten Ziele, denen sie sich verschrieben haben.

Die Kommission stellt außerdem fest, dass Maßnahmen der Vereinigten Staaten zur Förderung der Menschenrechte im Ausland mit aller Wahrscheinlichkeit wirksamer sein werden, wenn sie in Zusammenarbeit mit anderen Staaten durchgeführt werden. Kein Land kann allein alles erreichen, was notwendig ist, um die Menschenrechte mit Leben zu erfüllen, und ein Land, das allein handelt, wird – ob zu Recht oder zu Unrecht – immer im Verdacht stehen, Hintergedanken zu haben.

*2. Der Vorbildcharakter ist enorm* Die Vereinigten Staaten fördern die Menschenrechte weltweit entscheidend, indem sie beispielhaft für eine diese Rechte achtende Gesellschaft stehen, deren religiös, ethnisch und kulturell sehr heterogene Bevölkerung im Einklang mit den Gesetzen zusammenlebt. Obwohl sie den eigenen Idealen oft nicht gerecht werden, sind die Amerikanerinnen und Amerikaner zu Recht stolz auf ihre Verfassungstradition. Das amerikanische Experiment der Freiheit, Gleichheit und demokratischen Selbstverwaltung hatte einen bedeutenden Einfluss auf darauf, wie Menschenrechte weltweit verstanden werden – nicht unbedingt als nachzuahmendes Vorbild, sondern als Beweis dafür, dass eine die Rechte achtende Gesellschaft durchaus möglich ist. Die Erfahrungen des Landes bei der Bewältigung von Konflikten zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und im Umgang mit Spannungen zwischen bestehenden Rechten und der Forderung nach neuen Rechten haben andere ermutigt, die ähnliche Kämpfe austragen. Gleichzeitig muss man sich allerdings auch vor Augen führen, dass das amerikanische Modell nur dann Inspiration für andere sein wird, wenn wir selbst die Diskrepanz zwischen unseren

Grundsätzen und den Unvollkommenheiten unserer Politik erkennen und wenn wir uns selbst, wie wir es auch von anderen verlangen, sichtbar um Verbesserungen bemühen. Je besser es den Vereinigten Staaten gelingt, den Grundsätzen, für die sie sich einsetzen, auch selbst gerecht zu werden, desto stärker wird ihre Botschaft sein und desto inspirierender wird ihr Vorbildcharakter für Menschen sein, die sich nach Freiheit sehnen. Die Aufrechterhaltung der amerikanischen Rechtstradition ist eine ständige Herausforderung, die auf dem bisher Erreichten aufbaut und von jeder nachfolgenden Generation harte Arbeit erfordert.

*3. Menschenrechte sind allgemeingültig und unteilbar.* Eine große Bedrohung für das hehre Menschenrechtsprojekt entwickelte sich nach dem Zweiten Weltkrieg aus der Entstehung mächtiger Nationalstaaten, die die Thesen ablehnten, alle Menschen seien frei und gleich geschaffen und alle Menschenrechte seien „allgemeingültig, unteilbar, bedingen einander und bilden einen Sinnzusammenhang“. Unabhängig davon, ob diese Thesen offen angegriffen oder die Grundsätze in der Praxis missachtet werden, treffen sie den Kern des gesellschaftlichen und politischen Konsenses, auf dem die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte beruht. Die Kernprinzipien, auf die sich einst fast alle Nationen geeinigt hatten, sind heute durch konkurrierende Vorstellungen bedroht, die die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankerten politischen und bürgerlichen Rechte radikal der Entwicklung oder anderen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ziele unterordnen.

*4. Allgemeingültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte bedeutet nicht, dass sie einheitlich umgesetzt werden müssen.* Die Vereinigten Staaten und alle anderen Staaten, die internationale Verpflichtungen eingehen, sind verpflichtet, diese Verpflichtungen ohne kulturelle Ausnahmen zu erfüllen. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte lässt jedoch gewisse Unterschiede in der Betonung, Auslegung und Art der Umsetzung zu. In der Wiener Erklärung wird dies ausdrücklich festgestellt und erklärt, dass zwar „alle Staaten die Pflicht haben, ungeachtet ihres jeweiligen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Systems alle Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen“, dass aber „die Bedeutung nationaler und regionaler Besonderheiten und unterschiedlicher historischer, kultureller und religiöser Voraussetzungen im Auge zu behalten ist“. Die Allgemeingültigkeit der Menschenrechte und der für ihre praktische Umsetzung notwendige Pluralismus sind durch das dem Völkerrechtssystem innewohnende Subsidiaritätsprinzip verbunden.

Die Subsidiarität im internationalen Kontext ist mit den in der amerikanischen Verfassungstradition verankerten Grundsätzen der Freiheit, der demokratischen Rechenschaftspflicht und des Föderalismus verwandt. Das Subsidiaritätsprinzip verlangt, dass Entscheidungen wenn möglich auf der Ebene getroffen werden, die den von ihnen betroffenen Personen am nächsten ist – beginnend bei ihren primären Gemeinschaften – und dass größere, allgemeinere und weiter entfernte Gemeinschaften nur zur Unterstützung der primären eingreifen sollten, nicht, um sie zu ersetzen.

*5. Ein gewisses Maß an Pluralismus bei der Achtung der Menschenrechte impliziert keinen Kulturrelativismus.* Die Anerkennung eines legitimen Pluralismus ist keine Berechtigung, eines der Rechte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu ignorieren. Der Spielraum für Vielfalt bei der Verwirklichung der Menschenrechte ist begrenzt durch die Pflicht, „alle Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen“, und durch die Bestimmungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die besagen, dass alle Rechte unter gebührender Achtung der Rechte anderer ausgeübt werden müssen und dass diese Rechte „den Beschränkungen unterworfen“ sind, „die das Gesetz ausschließlich zu dem Zweck vorsieht, die Anerkennung und Achtung der Rechte und Freiheiten anderer zu sichern und den gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und des allgemeinen Wohles in einer demokratischen Gesellschaft zu genügen“. Wie US-Außenminister Warren Christopher bei der Eröffnungssitzung der Wiener Konferenz 1993 anmerkte: „Wir respektieren die religiösen, gesellschaftlichen und kulturellen Merkmale, die jedes Land einzigartig machen, aber wir können nicht zulassen, dass der kulturelle Relativismus zum letzten Zufluchtsort der Unterdrückung wird.“

*6. Nationalstaaten haben einen gewissen Spielraum dabei, ihre Menschenrechtspolitik auf den eigenen, charakteristischen nationalen Traditionen aufzubauen.* Als älteste Demokratie der Welt widmen die Vereinigten Staaten zum Beispiel der Förderung persönlicher Freiheit und demokratischer Prozesse und Institutionen besondere Aufmerksamkeit. Das US-Außenministerium unterhält eigens für internationale Religionsfreiheit und Menschenhandel zuständige Abteilungen, wobei letztere die historischen Erfahrungen des Landes mit der Sklaverei widerspiegelt und erstere die außerordentliche Leistung der Vereinigten Staaten bei der Gewährleistung der Religionsfreiheit für alle Mitglieder eines großen und vielfältigen Gemeinwesens

würdigt. Es wäre jedoch eine Verletzung der internationalen Verpflichtungen eines Landes, andere grundlegende Prinzipien zu ignorieren oder herabzusetzen. Auch wenn es manchmal schwierig ist, die Grenzen des legitimen Pluralismus oder einen „Ermessensspielraum“ zu definieren, muss der Prozess in dem Bewusstsein beginnen, dass die Grundprinzipien der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte nicht gegeneinander ausgespielt werden, sondern zusammenwirken sollen. Konflikte oder Spannungen zwischen den Grundrechten müssen daher Anlass zu Erwägungen geben, wie jedem Recht im Einklang mit der übergeordneten Überzeugung, die in Artikel I der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bekräftigt wird, so viel Schutz wie möglich gewährt werden kann: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren“.

*7. Obwohl die Menschenrechte einander bedingen und unteilbar sind, sind gewisse Unterschiede in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte selbst und in dem im Bereich Menschenrechte gesetzten positiven Recht angelegt, das vor dem Hintergrund der Menschenrechtserklärung entwickelt wurde.* Es ist zwar wichtig zu bekräftigen, dass alle Rechte, die die Menschenwürde betreffen, einander bedingen, allerdings kann und sollte die US-Außenpolitik prüfen, welche Rechte zu einem bestimmten Zeitpunkt am ehesten mit den nationalen Grundsätzen und Interessen übereinstimmen. In derartige Bewertungen müssen sowohl die charakteristischen amerikanischen Beiträge zum Menschenrechtsprojekt einfließen, als auch die sorgfältig durchdachte Einschätzung aktueller Bedingungen, Gefahren und Chancen.

Der Ermessensspielraum der einzelnen Staaten ist jedoch durch das Völkerrecht begrenzt, das einige Menschenrechte als absolut oder nahezu absolut anerkennt und nur wenige oder keine Ausnahmen zulässt, während andere vielen vernünftigen Einschränkungen unterliegen und von den verfügbaren Mitteln und den gesetzlichen Regelungen abhängig sind. Einige Normen, wie das Verbot von Völkermord, werden aufgrund ihrer Allgemeingültigkeit als Normen des *jus cogens* anerkannt – das heißt, es sind völkerrechtliche Grundsätze, zu deren Aufhebung kein Staat berechtigt ist. Die Anwendung bestimmter Menschenrechte erfordert eine in hohem Maße einheitliche Verfahrensweise der Staaten, beispielsweise beim Folterverbot, während andere, wie der Schutz der Privatsphäre oder die Verwirklichung der sozialen und wirtschaftlichen Rechte der Menschenrechtserklärung, den Staaten erlauben, in der Umsetzung unterschiedliche Schwerpunkte zu setzen.

### *8. Freiheit, Demokratie und Menschenrechte sind untrennbar miteinander verbunden.*

Die Prozesse freier und offener Beratschlagung, Überzeugung und Entscheidungsfindung ermöglichen es liberalen Demokratien – Demokratien, die sich auf die Grundrechte stützen –, die verschiedenen Rechtsansprüche sinnvoll miteinander in Einklang zu bringen und bei der Verwirklichung der vielen Rechte, die sie zu respektieren suchen, die beste Verteilung der begrenzten Ressourcen festzulegen. Die Ursache dafür ist, dass der Kerngedanke der persönlichen Freiheit, dass kein Mensch einem anderen untergeordnet oder über ihn herrschend geboren wird, und der Grundgedanke der Demokratie, dass die politische Macht letztlich vom Volk ausgeht, selbst Ausdruck der Rechte sind, die allen Menschen bei Geburt zuteilwerden. Persönliche Freiheit, Demokratie und unveräußerliche Rechte sind tief in der amerikanischen Tradition verwurzelt und fanden deutlichen Niederschlag darin, dass der Staat in seinen erklärten Kriegszielen während des Zweiten Weltkriegs die Selbstverwaltung betonte, die „dritte Welle“ der Demokratisierung nach dem Fall des Sowjetimperiums unterstützte und sich kontinuierlich und unabhängig von der jeweiligen Regierung für eine die liberale Demokratie begünstigende internationale Ordnung einsetzte, die auf der Achtung der Menschenrechte und der nationalen Souveränität beruht. Die gleichen Grundsätze finden sich in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die die klassischen bürgerlichen und politischen Rechte beinhaltet, die der Würde des Einzelnen Ausdruck verleihen und für die Integrität demokratischer Prozesse notwendig sind; sie stellt das Recht auf politische Partizipation in den Kontext der allgemeinen Erkenntnis, dass der „Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt“ bildet und schreibt „regelmäßige, unverfälschte, allgemeine und gleiche Wahlen mit geheimer Stimmabgabe oder einem ... freien Wahlverfahren“ vor.

Diese Konvergenz der Menschenrechtserklärung und des Kerns der amerikanischen verfassungsrechtlichen und politischen Tradition hat Auswirkungen auf die Außenpolitik der Vereinigten Staaten. In erster Linie fordert sie zu einem Bekenntnis zu demokratischen Verfahren und freien Institutionen als entscheidend für die Menschenrechtsagenda der Vereinigten Staaten auf. Ebenso rät sie zu beträchtlicher/großer Hochachtung vor den Entscheidungen demokratischer Mehrheiten in anderen Ländern, da ihr bewusst ist, dass Selbstverwaltung dazu führen kann, dass andere Länder eigene, charakteristische Prioritäten setzen. Die Vereinigten Staaten sollten bei der Förderung der Grundrechte stets die alltägliche demokratische

Politik und die legitime Ausübung der nationalen Souveränität achten und zurückhaltend sein, wenn Rechte gefordert werden, die darauf abzielen, demokratische Institutionen und Prozesse zu umgehen.

*9. Soziale und wirtschaftliche Rechte sind für eine umfassende Außenpolitik unerlässlich.* Obwohl soziale und wirtschaftliche Rechte integraler Bestandteil des Gefüges der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sind, verlor der Grundsatz der Unteilbarkeit der Menschenrechte während des Kalten Krieges an Bedeutung. Die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten neigten damals aus gegensätzlichen Gründen dazu, die bürgerlichen und politischen Rechte der Menschenrechtserklärung getrennt und als losgelöst von sozialen und wirtschaftlichen Bestimmungen zu betrachten. Infolgedessen ist es von entscheidender Bedeutung, vier Gesichtspunkte zu berücksichtigen: 1. Die Vereinigten Staaten haben sich maßgeblich für den Unteilbarkeitsgrundsatz sowie für das Streben nach „besseren Lebensbedingungen in größerer Freiheit“ eingesetzt, das in der UN-Charta und der Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte Erwähnung findet. Bei der Vorstellung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vor der UN-Generalversammlung bekräftigte Eleanor Roosevelt, dass die US-Regierung „die in diesen Artikeln dargelegten Grundsätze der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von ganzem Herzen unterstützt“. 2. Die Haltung der Vereinigten Staaten dazu, wie diese Rechte umgesetzt werden sollten - es blieb jedem Land selbst überlassen, sie gemäß ihren Mitteln und ihrer politischen Organisation mit Leben zu erfüllen –, setzte sich gegenüber der sowjetischen Auffassung durch, dass der Staat ihr ausschließlicher Garant sein sollte. 3. Das Unteilbarkeitsprinzip verlangt, dass die wirtschaftlichen und sozialen Rechte bei der Formulierung der amerikanischen Außenpolitik ernst genommen werden. 4. Da für die wirksame Ausübung der bürgerlichen und politischen Rechte ein gewisser Mindestlebensstandard unerlässlich ist, stehen die Verpflichtungen der Vereinigten Staaten im Rahmen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Einklang mit der Verfassungstradition des Landes.

Die Zeit und viele empirische Erkenntnisse haben hinlänglich gezeigt, dass die Haltung der Vereinigten Staaten, eine sorgfältige Mischung aus öffentlichen und privaten Mitteln sei geeigneter, „bessere Lebensbedingungen in größerer Freiheit“ zu bieten als eine staatlich gelenkte Wirtschaft, richtig ist. Was die Außenpolitik anbelangt, so haben die Vereinigten Staaten im Einklang mit ihrem Engagement für persönliche Freiheit

und Gleichheit der Menschen versucht, die wirtschaftlichen und sozialen Grundsätze der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vor allem durch großzügige Wirtschaftshilfeprogramme für die ärmsten, gefährdetsten und am stärksten verfolgten Gemeinschaften der Welt zu fördern.

*10. Die Forderung neuer Rechte muss sorgfältig erwogen werden.* Realistischerweise muss davon ausgegangen werden, dass der Katalog der anerkannten Menschenrechte im Laufe der Zeit eine gewisse Erweiterung und Verfeinerung erfahren wird, wobei die wesentlichen Elemente der Freiheit und Menschenwürde konstant bleiben werden. Die Anwendung bestehender Rechte auf Personen, denen sie zu Unrecht vorenthalten wurden, ist besonders zu begrüßen. Es sollte jedoch nicht vergessen werden, dass es der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte weitgehend dank der relativen Bescheidenheit ihrer Reichweite gelungen ist, das Projekt der allgemeinen Menschenrechte weltweit auf den Weg zu bringen. Die Menschenrechtserklärung beschränkte sich bewusst auf eine kleine Reihe von Rechten, über die ein nahezu universeller Konsens bestand. Tatsache ist, dass die Idee der allgemeinen Menschenrechte am meisten Kraft entwickelt, wenn sie auf Grundsätzen beruht, die so weitreichend akzeptiert werden, dass über sie keine berechtigte Debatte geführt werden kann; am schwächsten ist sie, wenn sie in der Auseinandersetzung über politische Prioritäten zwischen konkurrierenden gesellschaftlichen Gruppen angewendet wird. Derartige politische Auseinandersetzungen lassen sich in der Regel am besten durch gewöhnliche demokratische Prozesse wie Verhandeln, Aufklärung, Überzeugung, Kompromisse und Abstimmungen lösen. Die Tendenz, die Terminologie der Menschenrechte für politische Kämpfe zu nutzen, birgt das Risiko, die lebhaften Debatten abzuwürgen, von denen eine lebendige Demokratie abhängig ist. Der Versuch, legitime Debatten zu unterbinden, indem strittige politische Präferenzen zu feststehenden und unumstößlichen Menschenrechtsgeboten umformuliert werden, leistet Intoleranz Vorschub, behindert Versöhnung, entwertet Kernrechte und versagt Rechte im Namen von Rechten. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Vereinigten Staaten offen, aber zurückhaltend sein sollten, wenn es darum geht, neue Menschenrechtsforderungen zu unterstützen.

*11. Nationale Souveränität ist für die Gewährleistung von Menschenrechten unverzichtbar.* Wie die Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten geht auch



die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte davon aus, dass die Nationalstaaten durch ihre Gesetze und politischen Entscheidungen die wichtigsten Garanten der Menschenrechte sind. Von entscheidender Bedeutung für die Verteidigung der Menschenrechte ist daher die Verteidigung der Souveränität der Länder, ob groß oder klein. Wie andere völkerrechtliche Verpflichtungen müssen auch die internationalen Menschenrechtsverpflichtungen der Vereinigten Staaten auf den Normen beruhen, denen die Vereinigten Staaten formell und ausdrücklich zugestimmt haben. Die Befugnis zur Festlegung dieser Verpflichtungen ohne die verfassungsmäßig legitimierte Zustimmung der Vereinigten Staaten an internationale Gremien abzutreten, würde die amerikanische Souveränität aushöhlen und die demokratische Rechenschaftspflicht mindern. Daraus folgt, dass sich die politischen Entscheidungsträger der Vereinigten Staaten Versuchen widersetzen sollten, neue Rechte mit Mitteln zu schaffen, die demokratische Institutionen und Verfahren umgehen oder mit den Vereinbarungen, auf deren Grundlage die Vereinigten Staaten internationale Abkommen geschlossen haben, unvereinbar sind. Daraus folgt auch, dass die Vereinigten Staaten die Unabhängigkeit und Souveränität der Nationalstaaten respektieren sollten, wenn diese ihre eigenen moralischen und politischen Entscheidungen treffen, die die allgemeinen Menschenrechte innerhalb der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgelegten Grenzen bekräftigen. Gleichzeitig muss anerkannt werden, dass freiheitsliebende Staaten zu Recht das gesamte Spektrum diplomatischer Instrumente als Abschreckung für Nationalstaaten einsetzen, die ihre Souveränität missbrauchen, indem sie der eigenen Bevölkerung die Möglichkeit nehmen, ihre Menschenrechte auszuüben.

*12. Für die Menschenrechte muss ein Nährboden bereitet werden.* Im Laufe der Jahre hat der Menschenrechtsgedanke viel Kraft entfaltet, sodass Millionen von Männern und Frauen aller Nationen und Kulturen den Begriff „Menschenrechte“ heute am häufigsten verwenden, wenn sie ihrer Sehnsucht nach Gerechtigkeit und Befreiung von Unterdrückung Ausdruck verleihen wollen. Aber die Freunde der Menschenrechte müssen zwei wichtige Überlegungen im Auge behalten: Die Achtung für Menschenrechte muss gepflegt werden, und die Förderung der Grundrechte ist lediglich ein Bestandteil des Aufbaus von Gesellschaften, die das Wohlergehen des Menschen in all seinen Ausprägungen fördern. Rechte sind hilfreiche Instrumente zur Bekämpfung von Ungerechtigkeiten und zur Verbesserung der Lebensbedingungen, aber sie führen nicht auf märchenhafte Weise zur Achtung von persönlicher Freiheit,

Demokratie, Menschenwürde und Rechtsstaatlichkeit oder zu Pflichtbewusstsein, Solidarität und Toleranz, den für die Erhaltung menschenwürdiger und gerechter Gesellschaften erforderlichen Eigenschaften.

Die seit 1948 unternommene kollektive Anstrengung, die Menschenrechtsgrundsätze der Menschenrechtserklärung über ein Netz von Verträgen in verbindliche rechtliche Verpflichtungen umzusetzen, hat lobenswerte Ergebnisse erzielt. Aber der dauerhafte Erfolg solcher Bemühungen hängt von den moralischen und politischen Verpflichtungen ab, die ihnen zugrunde liegen. Es wäre traurige Ironie, wenn die Idee der Menschenrechte, der die Überzeugung widerspiegelt, dass das positive Recht der Staaten höheren Gerechtigkeitsprinzipien genügen muss, auf das reduziert würde, was aktuelle Verträge und Institutionen zufällig gerade besagen. Tatsächlich haben die Menschenrechte in der Außenpolitik eines Landes oft mehr Gewicht, wenn sie aus klar formulierten moralischen Zielvorstellungen und einem politischen Bekenntnis dieses Landes hervorgehen als aus der Formalität seiner rechtlichen Verpflichtungen. Erklärungen, Verfassungen und Verträge zu den Menschenrechten sind nichts weiter als die von Madison so genannten „Pergamentschranken“, wenn es an ständigen Anstrengungen und der Entschlossenheit fehlt – nicht zuletzt durch das Angebot von Bildung, die die wesentlichen Gedanken zu Freiheit und Menschenwürde voraussetzt und vermittelt –, diese Rechte in die Tat umzusetzen.

Eleanor Roosevelt formulierte es am zehnten Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte so:

*Wo fangen allgemeine Menschenrechte eigentlich an? In kleinen Orten, in der Nähe der Heimat –so nah und so klein, dass sie auf keiner Weltkarte zu sehen sind. Und doch sind sie die Welt des einzelnen Menschen, die Nachbarschaft, in der er lebt, die Schule oder Hochschule, die er besucht, die Fabrik, der Bauernhof oder das Büro, in dem er arbeitet. Das sind die Orte, an denen jeder Mann, jede Frau und jedes Kind Gleichbehandlung vor dem Gesetz, gleiche Chancen und gleiche Würde ohne Diskriminierung sucht. Wenn diese Rechte dort keine Bedeutung haben, haben sie nirgendwo eine Bedeutung. Ohne gemeinschaftliches Handeln der Bürgerinnen und Bürger, um sie in der Nähe ihres Wohnortes durchzusetzen, werden wir auf der Welt vergeblich auf Fortschritte hoffen.*

Die Erfahrungen der Vereinigten Staaten lehren, dass der Schutz der Menschenrechte

ein nie endender Kampf ist, bei dem jedes Land ein Gespür für die eigenen Prinzipien und Zielsetzungen entwickeln muss, während es sich mit Fragen der Sicherheit und des Wohlergehens der politischen Gemeinschaft auseinandersetzt, für die alle gemeinsam Verantwortung tragen. Die Förderung der grundlegenden Menschenrechte ist ein wesentlicher Schritt, aber nur ein Schritt hin zu besseren und freieren Gesellschaften. Der sicherste Schutz für Freiheit und Würde des Menschen entsteht aus den Verfassungen freier und demokratischer Staaten, die von einer toleranten Kultur getragen werden, in der Rechte geachtet werden. Wie im Falle der charakteristischen Rechtstradition der Vereinigten Staaten erfordert der Fortbestand des internationalen Menschenrechtsprojekts Aufmerksamkeit für die „kleinen Orte“, an denen der Geist der Freiheit verwurzelt ist, genährt und gepflegt wird.

Originaltext: [Report of the Commission on Unalienable Rights](#)