

Böswilligkeit und Willkür gehören zum Kern menschlicher Beziehungen. Man kann sie nicht ignorieren.

Karl Heinz Bohrer

Menschenrechte – eine neue Moralität?

Das Thema ist alles eher als neu, und es ist auch nicht erst von gestern, auch nicht in seiner jetzigen Zuspitzung. Die Idee, daß jedem Menschen persönliche, unveräußerliche, von keiner gesellschaftlichen oder staatlichen Autorität zu setzende, sondern in seiner „Natur“, in seiner Person gründende Rechte eignen, die jegliche Autorität zu respektieren hat, ist wenigstens so alt wie die abendländische Kultur.

Ansätze gibt es in der *Antike*, bei Griechen und Römern, wenn auch deren materielle Umschreibung, deren theoretische Interpretation und deren Auswirkungen bzw. konkrete Gestaltung durch die jeweilige Rechtsgemeinschaft vom Menschenrechtsverständnis der Moderne weit entfernt ist. Und auch die Ansätze bezogen sich nur auf den „Bürger“, den freien Mann. Für Frauen, Sklaven und Kinder galten sie nicht oder nur in sehr reduziertem Umfang. Seine durchschlagende Begründung erhielt der Menschenrechtsgedanke im *christlichen Menschenbild*, in der Idee der Geschöpflichkeit, der Gottebenbildlichkeit und Gottunmittelbarkeit einer jeden menschlichen Person. Denn aus der Geschöpflichkeit ergibt sich notwendig die grundlegende Gleichheit aller Menschen, aus der Gottebenbildlichkeit die spezifische Würde eines jeden einzelnen, aus der Gottunmittelbarkeit der menschlichen Person deren grundlegende, transzendente Rangerhöhung gegenüber allen kollektiven, gesellschaftlichen und staatlichen Mächten.

Dennoch sind die Menschenrechte im heutigen Verständnis keine schlechthinnige Errungenschaft des Christentums, sondern im eigentlichen Sinne ein Produkt der *Freiheits-, Liberalisierungs- und Demokratisierungsbewegung* der Aufklärung, das trotz seiner (auch) christlichen Wurzeln sich durchaus in Spannung und teilweise in scharfem Gegensatz zum religiösen Anspruch der christlichen Kirchen über den Menschen herausgebildet hat. Dieses Spannungsverhältnis ist schon daran erkennbar, daß sich kirchlich der Grundsatz der *Religionsfreiheit* erst im Zweiten Vatikanum ohne Wenn und Aber durchgesetzt hat. Andererseits hat die amerikanische Verfassung von 1776, die in der frühen Moderne den Menschenrechtsgedanken am

eindringlichsten vertritt, erst fast ein Jahrhundert später zur Beseitigung der Sklaverei geführt, und die volle, diskriminierungsfreie Gleichberechtigung der Neger ist zwar in der Verfassung garantiert, aber in der Verfassungswirklichkeit der Vereinigten Staaten bis heute nicht verwirklicht. Und die Französische Revolution hat trotz des Menschen- und Bürgerrechtspathos der Verfassung von 1789 nicht zuletzt durch das unter dem Einfluß Rousseauschen Gedankenguts stehende Jakobinertum eines der blutigsten, wenn auch kurzlebigsten Terrorregime hervorgebracht.

Was sind eigentlich Menschenrechte?

Alles, was geschichtlich über politische Umbrüche, Bewegungen und Gegenbewegungen geworden ist, entzieht sich einer eindeutigen Bestimmung. Das gilt zwar hinsichtlich der Menschenrechte nicht im Blick auf deren Verhältnis zur staatlichen Rechtsgemeinschaft und zum positiv gesetzten Recht. Menschenrechte, das sind per definitionem Rechte, die dem Menschen auf Grund seines Personseins zukommen, die von der Person her vorstaatlich existieren und nicht vom Gesetzgeber gesetzt oder zugewiesen werden.

Für ihre *Realisierung* ist aber damit unter Umständen noch nicht viel gewonnen. In Gesellschaftssystemen, wo das Individuum, der Mensch, nicht vom Personsein, sondern von seiner Funktion und seiner „Erfüllung“ im Kollektiv her gedacht wird, kann man zwar international, auf dem völkerrechtlichen Parkett sozusagen, personale, vorstaatliche Grund- und Bürgerrechte als Freiheitsrechte des einzelnen leicht anerkennen. Aber sie werden in der Weise „négligeable“, daß man sie im System des „Sozialismus“ (wobei nicht nur an den kommunistischen, sondern auch an die verschiedenen Sozialismen, die der Staatswerdung in der Dritten Welt dienen sollen, zu denken ist), der klassenlosen Gesellschaft, oder wie immer sich kollektivistische oder diktatorische Systeme definieren, als erfüllt ansieht. In einer Art *Umkehrschluß* erscheinen dann Menschenrechte gar nur als ein spezifisches Problem von

Klassengesellschaften, das in dem Augenblick zu existieren aufhört, in dem die Klassengesellschaft überwunden ist. Wo das Glück des Individuums vom in den Herrschaftsapparat von Staat und Partei projizierten Glück des Kollektivs her definiert wird, bleibt es schwer, unter Berufung auf Menschenrechte gegen das betreffende Gesellschaftssystem zu argumentieren oder dieses gar von innen aufzubrechen; es sei denn, dieses erweise sich als so radikal inhuman, als von Grund auf menschenfeindlich, daß auch die *Inhumanität kollektiver Lebensbedingungen* in einer Gesellschaft, in einem Staat, offen zutage liegt. In diesem Sinne läßt sich – dies scheint jedenfalls für unsere Gegenwartssituation kennzeichnend zu sein – sogar innerhalb des kommunistischen Systems noch eher mit Aussicht auf wenigstens moralischen Zugewinn unter Berufung auf Menschenrechte Systemkritik üben als in vordemokratischen Staaten der Dritten Welt. In einem Zustand wirtschaftlicher, kultureller und politischer Not, in dem sich viele dieser Länder während einer noch nicht abgeschlossenen Entkolonialisierungsphase befinden, wo der Prozeß des Staatwerdens aus teilweise völlig heterogenen Bevölkerungen und Gesellschaften erst im Gange ist, erscheint in der vorhandenen Staatlichkeit der Staatszweck auch wegen der noch herrschenden inneren Labilität dem persönlichen Freiheitsanspruch des einzelnen eindeutig übergeordnet. Die Nichtrealisierung von Menschenrechten ist hier wenigstens zum Teil durch den gesellschaftlichen, kulturellen, wirtschaftlichen und staatlichen Entwicklungsstand bedingt, ist aber nicht, jedenfalls nicht durchwegs, als *systemimmanent* anzusehen. *Insofern* dürfte umgekehrt der Einsatz für und die offene Auseinandersetzung um die Menschenrechte langfristig hier mehr Aussicht auf eine evolutionäre, stufenweise Verwirklichung haben als in Systemen, die wie das kommunistische im Grunde das Problem leugnen oder wie rassistische Regime die grundlegende Gleichheit aller Menschen einschränken oder gar die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse zu einem entscheidenden Kriterium für Menschenwürde machen.

Doch über die Frage der grundsätzlichen Anerkennung des Problems und die unterschiedliche Einschätzung seiner Bedeutung in der jeweils konkreten politischen Wirklichkeit eines Landes oder des Entwicklungsstandes eines bestimmten Kulturkreises hinaus besteht zunehmend auch Uneinigkeit nicht nur über die Durchsetzbarkeit von Menschenrechten und deren Gestaltung durch das gesetzte Recht in den verschiedenen politischen Systemen, sondern auch hinsichtlich des Umfangs und der Reichweite von Menschenrechten. Handelt es sich dabei nur um *Abwehr- und Abgrenzungsrechte*, um es mit einem modischen Wort zu sagen, um den Schutz von Freiräumen des Individuums gegenüber dem Zugriff des Staates? Oder gehören dazu – und wenn, in welcher Weise – *wirtschaftliche und soziale Anspruchsrechte*, die an bestimmten Lebens- und Gesellschaftsstandards orientiert sind? Dabei dürfte klarsein, daß diese Frage kein rein akademisches Definitionsproblem, sondern ein Streitpunkt von einiger politischer Brisanz ist. Nicht zufällig vermochten Ost-

blockstaaten und auch Staaten der Dritten Welt bei der Verabschiedung der beiden UN-Konventionen von 1966 „über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ und „über staatsbürgerliche und politische Rechte“ der letzteren um so leichter zuzustimmen, als sie nach ihrem Verständnis und zu ihren Gunsten die erstere der letzteren praktisch überordneten und damit letztere, von der rechtlichen Durchsetzbarkeit einmal abgesehen, auch politisch für entschärft hielten. Es zeigt sich nun freilich, daß es so einfach doch nicht ging. Kommunistische Regierungen unterschätzten offenbar den Rechtssinn und die Intelligenz ihrer Bürger. Diese berufen sich nun (vgl. dazu die „Charta '77“ in der Tschechoslowakei: HK, März 1977, 166 ff.) auf beide, auf die staatsbürgerlichen und politischen Abwehrrechte wie auf die nichterfüllten sozialen und wirtschaftlichen Anspruchsrechte. Damit schafften sie systemintern vermutlich sogar mehr Unruhe als mit der Berufung auf die westlichen Gesellschaften selbstverständlichen Freiheitsrechte allein.

Eine zunehmende *Tendenz zur Vermischung der beiden Bereiche* ist international, vor allem in den Erklärungen und Konventionen der UN, festzustellen. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 beschränkt sich neben den allgemeinen Grund- und Freiheitsrechten (Recht auf Leben, auf persönliche Freiheit, auf Gleichberechtigung, Rechtsstaatlichkeit, Schutz der Privatsphäre, Meinungs-, Gewissens- und Religionsfreiheit usw.) im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte (in den Artikeln 23 bis 27) noch auf allgemeine Umschreibungen (Recht auf Arbeit, Recht auf Freizeit und Urlaub, Recht auf eine angemessene Lebenshaltung, Recht auf Bildung und Teilhabe am wissenschaftlichen Fortschritt). In den Menschenrechtskonventionen von 1966 ist dieser Bereich bereits sehr viel ausführlicher dargestellt. Die Pakte A, die Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, kann als eine umfassende Charta übernationaler sozialer Grundrechte angesehen werden. Allerdings bringt diese gegenüber der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte mehr Präzisierungen als Ausweitungen auf neue Tatbestände bzw. Normen.

Je begrenzter der Geltungsbereich ist und je näher Menschenrechtskataloge der Justitiabilität kommen, um so mehr beschränken sie sich auf die Fixierung von Abwehr- und Abgrenzungsrechten. Das gilt sowohl für die Europäische Konvention zum Schutz für die Menschenrechte von 1950 wie für den Grundrechtskatalog des Grundgesetzes (Art. 1 bis 19). Natürlich haben wirtschaftliche und soziale Anspruchsrechte *im Prinzip* keinen minderen Rang als die allgemeinen Freiheitsrechte, denn wie letztere dienen auch sie der Verwirklichung und Garantie eines menschenwürdigen Lebens und sind Voraussetzung dafür. Und es leuchtet ein, daß in der Situation von Dritte-Welt-Ländern die Erfüllung vitaler wirtschaftlicher und sozialer Bedürfnisse im Blick auf dieses Ziel jedenfalls *in der Ordnung der Verwirklichung* Vorrang haben kann und vermutlich auch haben muß. Aber man verdirbt das ganze, wenn man Menschenrechtskataloge geradezu inflatorisch erweitert

oder zwischen den beiden genannten Bereichen jede Unterscheidung vermeidet, so wichtig die Betonung sozialer Grundrechte als Ziel- und Erfüllungsnorm auch geworden ist. Wer etwa das „Menschenrecht [bei uns Grundrecht] auf Bildung“ ohne jegliche nähere Spezifizierung seiner Geltungsgrenzen und seiner Verwirklichbarkeit neben das Grundrecht bzw. Menschenrecht der Gewissens-, Meinungs- und Koalitionsfreiheit stellt, macht aus den Menschenrechten eine stumpfe Waffe in der systemexternen Auseinandersetzung mit totalitären Systemen, da sich politische Tyrannei allzuleicht mit sozialen und wirtschaftlichen, im Grunde oft rein ideologisch motivierten Argumenten bemänteln läßt. Das Menschenrechtsthema läßt sich mit sozialen, auch sozialrechtlichen Argumenten auf eine besonders humanitäre Weise sehr leicht zerreden.

Kann man mit Menschenrechten Politik machen?

Damit sind wir mitten im *politischen Gehalt* des Menschenrechtsthemas. Der Kern aller Hoffnungen und Befürchtungen, die sich um die gegenwärtige, zunächst vornehmlich gegen totalitäre und rassistische Regierungen im Westen, dann im Gefolge der nach der Konferenz von Helsinki sich vernehmbarer artikulierenden sowjetischen und osteuropäischen Bürgerrechtler und Systemkritiker stärker den Ostblockländern zuwendenden und jetzt von der neuen US-Administration unter Präsident Carter in die internationale Politik eingeführte Menschenrechtskampagne, scheint die Frage zu sein, ob sich denn mit der Menschenrechtsfrage überhaupt Politik machen lasse.

Die einen sehen darin fast *ausschließlich* eine moralische Frage, die politisch kaum etwas Positives bewirken könne, ja die, wenn sie in die weltweite Auseinandersetzung zwischen Ost und West, zwischen westlicher und östlicher Führungsmacht, eingeführt oder gar zu einem wesentlichen Element der Ost-West-Auseinandersetzung würde, äußerst negative Folgen zeitigen, jedenfalls die in den letzten Jahren praktizierte Entspannungspolitik stören würde. So äußerten ihre Verlegenheit oder gar ihr Entsetzen angesichts des „moralischen Rigorismus“ des amerikanischen Präsidenten in der letzten Zeit wiederholt westeuropäische Staatsmänner und Parteiführer, vor allem solche sozialdemokratischer und sozialistischer Richtung von Bruno Kreisky bis Willy Brandt. Egon Bahr schien in einem Fernsehinterview vor einigen Wochen das Engagement für die Menschenrechte in den Oststaaten gar auf die Dimension eines caritativen Nebengeschäftes zu reduzieren, indem er stille Hilfe im Einzelfall statt lauten Redens empfahl.

Dem halten andere zu Recht entgegen: Es gehe gar nicht mehr nur um einzelne Menschen, die drangsaliert werden oder die wegen menschenrechtswidriger politischer Barrieren nicht zueinanderfinden können, sondern „um Millionen ... die ungeduldig darauf warten, daß ihnen volle sechzig Jahre nach der sowjetischen Oktoberrevolution –

nun wenigstens einige der bürgerlichen Grundrechte zugestanden werden ...“ (Günther Zehm in der „Welt“, 28. 3. 77).

Ist es aber nicht dennoch unrealistisch, zu erwarten, daß die jetzt „aufgenommene Menschenrechtsdebatte mit ziemlicher Sicherheit die Weltpolitik der nächsten zehn Jahre prägen wird“ (ebd.)? Angesichts der Festgefügtheit des östlichen Machtsystems und des mangelnden Mutes westlicher Führungen möchte man meinen, ja. Die bisherigen Reaktionen lassen eher vermuten, daß der Westen nur schwerlich die Kraft aufbringt, eine solche Debatte über Jahre *politisch durchzuhalten*, wenn man ihr nicht überhaupt von vornherein ausweichen will. Es gehört fast zum Traditionsstil amerikanischer Präsidenten, mit großen moralischen Programmen ihre Amtszeit zu beginnen. Zum gleichen Traditionsstil scheint es zu gehören, daß solche Programme im politischen Alltag bald verblassen. Und es gibt unter den Reaktionen nicht nur das harte „Njet“ der Sowjets und die vielen Verlegenheitsfloskeln europäischer Politiker, sondern auch bereits so manche mißstimmige Reaktion aus dem nichtkommunistischen Bereich vom Fernen Osten bis nach Lateinamerika (vgl. auch ds. Heft, S. 235), die die Menschenrechtsoffensive Carters und derer, die ihn unterstützen, ihrerseits als das empfinden, was sie für die Sowjets ist: Einmischung in die inneren Angelegenheiten ihrer Länder – Ausdruck ebenso für die Größenordnung des Problems wie für die Schwierigkeit, Lösungen zu finden.

Niemand wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit Sicherheit ausschließen wollen, daß kommunistische Regierungen gegen die eigenen Bürgerrechtler und Systemkritiker um so schärfer (durch Ausweisung, durch Isolierung, durch Zwangseinweisung) vorgehen werden, je mehr und je offener sie in westlichen Ländern Resonanz finden. Aber einmal steht fest: Die Verletzung von Menschenrechten ist nicht nur ein Thema der Auseinandersetzung zwischen Ost und West, sondern ein weltweites Problem und weltweit vor allem eine Auseinandersetzung zwischen totalitären und demokratischen Herrschafts- und Regierungsformen. Und es wird immer auch ein Thema der Gewissenerforschung innerhalb demokratisch regierter Länder sein. Alle bisherigen Äußerungen seitens der neuen amerikanischen Administration zeigen, daß es als Anspruch und Absicht dort auch in allen diesen Dimensionen gesehen wird.

Es tut der Glaubwürdigkeit westlicher Bündnispolitik keinen Abbruch, wenn im Umgang mit nichtdemokratischen Regierungen im eigenen Lager oder in diesem Lager nahestehenden Ländern auch Gesichtspunkte ins Bewußtsein gehöben werden, die größte Verletzungen der Menschenrechte betreffen. Wer sagt schon, daß für die Stabilität des Westens die anti-kommunistische Haltung eines Regimes der allein ausschlaggebende Faktor ist. Natürlich lassen sich Menschenrechtsverletzungen nicht häufig durch politischen oder wirtschaftlichen Druck verhindern oder beseitigen. Indessen: auch eine entspre-

chende, von der amtlichen Politik westlicher Demokratien geförderte *Bewußtseinsbildung* kann die politische Haltung nichtdemokratischer Staaten außerhalb des Sowjetbereichs beeinflussen.

Aber die Menschenrechtsfrage hat auch für die demokratischen Staaten im Westen selbst Bedeutung. Und zwar in zweifacher Hinsicht: Einmal, weil so eine höhere Sensibilität für die Gefährdung von Menschenrechten im eigenen Bereich entwickelt werden kann. Zum andern, weil sich Gelegenheit bietet, das Menschenrechtsthema selbst zu vertiefen und grobe Mißverständnisse abzuwenden. Im Sinne der *Weckung einer größeren Sensibilität* muß es kein Schaden sein, wenn von Amerika oder von anderen westlichen Staaten oder politischen Gruppierungen angesprochene Regime diesen vorwerfen, sie ließen es selbst am nötigen Respekt oder an der vollen Verwirklichung von Menschenrechten mangeln. Solche Auseinandersetzung schärft die Gewissen und bringt politisch weltweit Bewegung in die Diskussion über die politischen und rechtlichen Prärogativen des staatlichen und internationalen Gemeinwohls.

Noch wichtiger dürfte der zweite Punkt sein. Es ist an der Zeit, daß der Menschenrechtsgedanke in unseren Demokratien selbst einer Prüfung und Läuterung unterzogen wird. Freiheitsrechte sind, auch wo es sich um vorstaatliche Grundrechte handelt, immer in der Gefahr, nicht nur durch kollektive Mächte (auch in Demokratien, beispielsweise durch rücksichtslosen Machtgebrauch von organisierten Mehrheiten) untergraben, sondern *individualistisch übersteigert* zu werden. Wenn immer wieder die Gefahr der Unregierbarkeit moderner Demokratien beschworen wird, so sind damit diese beiden Pole angesprochen. Den personalen, vorstaatlichen Rechten entsprechen ebenso *fundamentale Pflichten* der einzelnen und der körperschaftlich organisierten Mächte und Interessen gegenüber dem Gemeinwohl. Wo dieser Zusammenhang übersehen oder unterschätzt wird, droht in der Tat Unregierbarkeit, das Ableiten in halbanarchische Zustände und schließlich deren Ablösung durch autoritäre Systeme. Beispiele dafür hat jeder zur Hand. Eine nüchtern geführte Menschenrechtsdebatte könnte auch hierzu Klärendes beitragen. Hochpolitisch, das sieht man, ist diese Debatte auf jeden Fall.

Und sie ist es nicht nur innerwestlich, sondern, ob erwünscht oder nicht, auch im Felde der Ost-West-Auseinandersetzung. Natürlich kann eine Kampagne für die Verwirklichung von Menschenrechten kein Ersatz für Entspannungspolitik sein. Aber diese Alternative ist ebenso vordergründig wie falsch. Sie wird noch falscher, wenn man sie auf die *Friedenspolitik* insgesamt ausdehnt und den Einsatz für Menschenrechte mit politischen Mitteln als Störung der Friedenspolitik hinstellt. Die primäre Gefährdung des Weltfriedens geht immer noch von nach innen und außen aggressiv sich verhaltenden, nach Machterweiterung strebenden totalitären Systemen aus. Wirkliche Entspannung ist langfristig nur möglich, wenn sich in solchen Staaten und Systemen selbst etwas ändert,

wenn diese selbst durch mehr Anerkennung vorstaatlicher Rechte von innen aufgelockert werden. Im Maße dieser Auflockerung wird auch die Aggressionsgefahr nach außen abgebaut. Nicht zuletzt deshalb müßte der Westen die Stützung der Sache der Menschenrechtler als eigene Sache und als *integrierenden Bestandteil einer jeden möglichen Entspannungspolitik* ansehen. Natürlich werden sich solche Veränderungen nicht von heute auf morgen ergeben. Aber im Gefolge von Helsinki wurden doch deutliche Zeichen gesetzt.

Wie soll, wie kann die Kirche sich verhalten?

Es versteht sich, daß die Kirche in der Menschenrechtsfrage insgesamt und in der gegenwärtigen Auseinandersetzung besonders gefordert ist. Als weltweite Religionsgemeinschaft, die unter ganz unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen leben und handeln muß, ist sie es allerdings oft in sehr gegensätzlicher Weise. Sie unterliegt in weiten Teilen der Welt Bedingungen und Gesetzen, die ihr teils wie der übrigen Bevölkerung, teils, was die Behinderung der Religions- und Kirchenfreiheit anbelangt, ihr und ihren Gliedern in spezieller Weise aufoktroiert sind. In dieser Situation befindet sie sich, wenn auch nach einer schwankenden Skala gestufter Bedrängnis, *in Ländern mit kommunistischer Herrschaft*. Die Skala reicht von polizeilichen Schikanen über die totale Verdrängung aus der Öffentlichkeit bei gleichzeitiger Diskriminierung der Christen durch Staat und Partei bis zum von Staats wegen erzwungenen totalen Schweigen. Der Grad der immer begrenzten Freiheit und der kirchlichen Wirkungsmöglichkeit hängt weitgehend von der geistigen, geschichtlichen, kulturellen, nationalen und religiösen Verwurzelung im jeweiligen Volk ab. Aber immer ist es eine begrenzte Freiheit, immer geht es um die Vorenthaltung des Menschenrechts auf Meinungs- und Religionsfreiheit, des Rechts auf Gleichbehandlung der Bürger unabhängig von politischer und religiöser Überzeugung. Da die Christen in diesen Ländern in geradezu privilegierter Weise Opfer von Menschenrechtsverletzungen sind, versteht es sich von selbst, daß es bei der Frage der Menschenrechte immer auch um die Sache der Christen und der Kirche geht. Wie sehr sie sich die Menschenrechtsfrage auch um ihrer selbst willen zu eigen machen muß, zeigt schon der Umstand, daß die Tatsache der Religionsverfolgung erst mit der Kampagne gegen allgemeine Menschenrechtsverletzungen wieder stärker ins öffentliche Bewußtsein gerückt ist. Säkulare Gesellschaften können wie religiöse auch, wo sie die überwiegende Mehrheit bilden, ein durchaus gespaltenes Rechts- und Freiheitsverständnis haben. „Nur“ die Verletzung des Grundrechts auf Religionsfreiheit ist nicht allen eine Debatte wert. Sie kann also aus der gegenwärtigen Debatte durchaus auch selbst Nutzen ziehen.

Sie befindet sich aber zugleich in einer erschreckenden *Zwangslage*. So wie jüngst in der ČSSR bei der „Charta

77⁴ kann es geschehen, daß Nichtchristen, darunter auch humane Kommunisten, in ihren Forderungen nach Anerkennung der Menschenrechte sich ausdrücklich für Religionsfreiheit einsetzen, die Kirche ihnen aber auf Grund ihrer Lage und der zu befürchtenden eventuellen Folgen nicht einmal ihre Sympathie bekunden kann. Sie hat abzuwägen, ob sie jeweils retten will, was jeweils noch zu retten ist, oder ob sie durch eindeutige Stellungnahme auch den Rest Wirkungsmöglichkeit gefährden darf. Diese Gefahr besteht in anderen kommunistischen Ländern, wo die Kirche stärker im Volk verankert ist, nicht in gleicher Weise. Vorkämpfer für Menschenrechte wird sie aber in kommunistischen Ländern *in der Regel* in einer wirksamen Weise nicht sein können. Daß es ökumenische Gremien selbst außerhalb des kommunistischen Bereichs, wenn sie für alle Kirchen sprechen wollen, nicht leichter haben als eine Einzelkirche, zeigt die durch die Orthodoxie im Sowjetbereich mitbedingte bisherige Verschleppung einer offenen Aussprache über die Religionsfreiheit in diesem Bereich (vgl. auch ds. Heft, S. 253).

Anders verhält es sich – selbst unter Diktaturen – außerhalb des kommunistischen Bereichs. Wo Religionsfreiheit wenigstens nicht systematisch eingeschränkt wird und die Kirche nicht grundsätzlich in Frage gestellt ist, aber allgemeine Menschenrechte vorenthalten werden, kann sie sich, muß sie sich um so nachdrücklicher für die Durchsetzung der grundlegenden Freiheitsrechte einsetzen. Sie

wird es mit größerer Aussicht auf einen gewissen Erfolg auch in diesem Bereich dort tun, wo sie als wichtiger öffentlicher Faktor respektiert werden muß. Das gilt für die meisten lateinamerikanischen Länder. Chile ist gegenwärtig ein besonderes Beispiel dafür. Sie hat es dort viel schwerer, wo sie dieses Gewicht nicht hat. Das gilt für viele afrikanische Länder. Rhodesien, auf Grund der Stammesverhältnisse in gewissem Sinne auch Uganda sind in etwa solche Gegenbeispiele (vgl. ds. Heft, S. 243). Wenn freilich nun immer stärker die Kirche insbesondere im Blick auf die Dritte Welt als Vorkämpferin für Menschenrechte herausgehoben wird, so darf man dies nicht überschätzen. Die eigentliche Bewährungsprobe steht vielerorts erst bevor, besonders in der sich stärker verselbständigenden bzw. autochthoner werdenden Kirche Afrikas. Führt sie den Schwarzen Kontinent mit in eine freiere Zukunft, oder wird sie in rassistischer und tribalistischer Selbstzerfleischung mit zerrieben? Das Vermögen der Kirche in Menschenrechtsfragen ist äußerst verschieden je nach den eigenen Verhältnissen und je nach den politischen Voraussetzungen ihres Wirkens. Der Auftrag ist freilich klar. Sie kann weltweit nicht nur zur Stärkung einer humaneren Moralität im Wirrwarr politischer Mächte, sie kann auch zur Rückgewinnung ihrer geschichtlich verlorenen Glaubwürdigkeit beitragen. Sie wird *heute* als Anwalt personaler Freiheitsrechte respektiert, aber nur in schmalen Bereichen der Erde und auch dort vornehmlich auf Bewährung.

D. A. S.

Vorgänge

Die Überfremdungs- und Ausländerpolitik in der Schweiz

Nach der klaren Ablehnung der drei fremdenfeindlichen Volksbegehren in der *Volksabstimmung vom 13. März 1977* braucht sich die schweizerische Ausländerpolitik nicht mehr einseitig oder nahezu ausschließlich im Feilschen um Zahlen zu erschöpfen. Die sogenannten Überfremdungsinitiativen betrachteten nämlich das Ausländerproblem ausschließlich als eine Frage der Zahl, die es in den vergangenen Jahren auf politischer Ebene auch gewesen ist. Die rasche Steigerung der Wirtschaftstätigkeit nach dem Zweiten Weltkrieg führte in der Schweiz zu ei-

nem außergewöhnlich hohen Bedarf an Arbeitskräften, der nur durch den Zuzug einer großen Zahl von Ausländern gedeckt werden konnte.

Da einerseits von den Bundesbehörden eine zunächst freizügige Einwanderungspolitik befolgt wurde – erst von 1963 an wurden Maßnahmen zur Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer angeordnet – und sich andererseits die Wirtschaft keine Grenzen setzte, hatte sich die Zahl der Ausländer von 1950 bis 1970 beinahe vervierfacht: sie stieg von 285 000 auf 1 003 000, womit sich der Ausländer-

anteil von 6,1 auf 16,2 Prozent erhöhte. Diese rasche Zunahme des Ausländerbestandes, der zudem mehr als zur Hälfte aus italienischen Staatsangehörigen bestand und besteht, führte in einem großen Teil der Schweizer Bevölkerung zu einem Unbehagen, das in mehreren Volksbegehren politisch relevant zum Ausdruck gebracht wurde.

Die Überfremdungsinitiativen und ihre Folgen

Die *1. Überfremdungsinitiative*, 1965 von der Demokratischen Partei des Kantons Zürich eingereicht, verlangte,