

# **Die Rolle von NGOs in der internationalen Menschenrechtspolitik**

**Franz Nuscheler**

unter Mitarbeit von Brigitte Hamm

## **Gutachten**

---

# Inhalt

<b>I. NGOs in Weltgesellschaft und Weltpolitik</b> .....	5
1. Kontroversen über die Rolle der NGOs in den internationalen Beziehungen.....	5
2. Die NGOs in der Klemme zwischen Akzeptanzgewinn und Autonomieverlust.....	7
3. Stärken und Schwächen der NGOs.....	7
4. Die diplomatische Anerkennung der NGOs durch die Wiener Weltmensenrechtskonferenz.....	9
5. Hypothesen und Fragen.....	10
<b>II. Definitive Verortung, Typologisierung, Organisationsbasis und Aktionsfelder der Menschenrechtsbewegung</b> .....	11
1. Typologien der Menschenrechtsorganisationen.....	12
2. Die Transnationalität als Organisationsmerkmal und Handlungspotential der Menschenrechtslobby.....	13
3. Aktionsfelder der Menschenrechtsorganisationen.....	15
<b>III. Der Einfluß von NGOs auf die menschenrechtliche Normenbildung im Rahmen der Vereinten Nationen</b> .....	17
1. Die NGOs als Konsultativorgane des UN-Systems.....	18
2. Der Beitrag der Menschenrechtslobby zum „agenda setting“ und „standard setting“ ...	19
3. Die Wiener Weltmensenrechtskonferenz: Masse statt Klasse?.....	21
4. NGO-Forum „Vienna + 5“ in Ottawa.....	22
<b>IV. NGOs gegen Diktaturen: Wie Gulliver gefesselt werden kann</b> .....	23
1. Der Beitrag der NGOs zum Menschenrechtsschutz vor Ort und zu politischen Systemveränderungen: Das Konstanzer Phasenmodell.....	25
2. Zweifel an der Verallgemeinerungsfähigkeit selektiver Erfolgsgeschichten.....	25
<b>V. Zusammenfassende Thesen</b> .....	29
<b>VI. Literatur</b> .....	33

ISBN 3-86077-768-8

Herausgeber: Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Dr. Michael Domitra

Redaktion: Dr. Michael Ehrke, Gabriele Bruns

Copyright 1998 by Friedrich-Ebert-Stiftung

53170 Bonn (Briefanschrift)

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Layout: PAPHYRUS – Schreib- und Büroservice, Bonn

Gesamtherstellung:

Printed in Germany 1998

---

# I. NGOs in Weltgesellschaft und Weltpolitik

Menschenrechtsorganisationen, die sich zunehmend in transnationalen Netzwerken organisieren, sind mit verschiedenen Funktionen zu wichtigen Akteuren in der internationalen Menschenrechtspolitik geworden, die wiederum verschiedene Schnittstellen mit der Friedens- und Entwicklungspolitik hat. Deshalb organisierten kirchliche Hilfswerke (wie Misereor) Menschenrechtskampagnen oder setzten sich Menschenrechtsorganisationen für entwicklungspolitische Ziele ein (wie z.B. FIAN für die Ernährungssicherung). Humanitäre Hilfsfunktionen und menschenrechtliche Schutzfunktionen vermengen sich auch bei Organisationen wie dem IKRK (dem **Internationalen Komitee vom Roten Kreuz**) oder den **Ärzten ohne Grenzen**.

Beispielhaft für eine nationale Grenzen und Politikfelder übergreifende Lobbyarbeit, die schließlich 121 Staaten – allerdings nicht die „Weltführungsmächte“ USA, Rußland und China – dazu bewegte, sich auf eine völkerrechtliche Konvention zu verständigen, war die internationale Kampagne zum Verbot von Antipersonenminen, die elementare Menschenrechte bedrohen. In Deutschland organisierte die entwicklungspolitische NGO **Medico International** die Kampagne. Ihr Erfolg ist ein Lehrstück für das intelligent organisierte Druckpotential von NGOs, das zwar noch an hegemonialen Machtinteressen abprallte, aber auch die „Weltführungsmächte“ unter Druck setzt, sich dem von der Staatenmehrheit gesetzten Standard anzuschließen.

Wir müssen also beides im Blickfeld behalten: das Veränderungspotential von solchen transnationalen Organisationen und Aktionen, aber auch das Machtpotential der hierarchisch strukturierten Staatenwelt, die ihren Monopolspruch auf die Gestaltung der internationalen Beziehungen nicht freiwillig aufgeben will, obwohl längst andere „global players“ die politi-

sche Weltbühne betreten haben. Die spannende Frage ist, wie die international vernetzten Zwerge von NGOs Gulliver zu fesseln versuchen. Vor dreißig Jahren (1968) hatte Stanley Hoffmann, als er sein berühmtes Buch über „Gulliver's Troubles“ schrieb, noch nicht an das Zwergengehege der NGOs gedacht.

## **1. Kontroversen über die Rolle der NGOs in den internationalen Beziehungen**

Einerseits bildet für hartgesottene Etatisten in den Außenministerien und für „Realisten“ in der akademischen Disziplin der Internationalen Beziehungen der „bunte Haufen“ der NGOs immer noch ein lästiges, lautstarkes, aber letztlich doch ohnmächtiges Störpotential im exklusiven Zuständigkeits- und Handlungsbereich von Staaten und ihren Diplomaten. Andererseits ist schon von einer „NGOisierung der Weltpolitik“ die Rede. Allerdings versah Dirk Messner (1996) diese plakative Überschrift in einem Gutachten für die FES noch mit einem Fragezeichen und schloß auch die Frage nicht aus, ob sich die NGOs statt am Zipfel der Macht in der Irrelevanzfalle befinden.

Jessica T. Mathews, die Präsidentin der **Carnegie Endowment for International Peace**, konstatierte in „Foreign Affairs“ (1997) eine Machtverschiebung von der Staatenwelt hin zu der sich zunehmend transnational vernetzenden Zivilgesellschaft. Sie schwamm mit dieser „power shift“-These gegen den Strom der vorherrschenden Lehrmeinungen, die Macht immer noch in den Staatsapparaten verorten. Die Machtversessenheit der politischen Theorie ist offensichtlich zählebiger als die reale Machtverteilung.

Die mit bekennenden Multilateralisten besetzte und vom schwedischen Ministerpräsidenten

Ingvar Carlsson geleitete **Commission on Global Governance** wertete die NGOs zu Bausteinen einer sich herausbildenden Global Governance-Architektur auf. Der Kernsatz ihres Berichtes von 1995 („Our Global Neighbourhood“) lautete, daß sich eine „neue Weltordnungspolitik“ nur durch das Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren entwickeln könne. Bemerkenswert an dieser Einordnung von nicht-staatlichen Akteuren aus der Wirtschafts- und Gesellschaftswelt in ein neues Politikmodell war, daß sie von Repräsentanten der Staatenwelt vorgeschlagen wurde, die nicht als Romantiker einer heilen Welt gelten können.

Bezogen auf die Menschenrechte, stellten die „Globalen Trends 1998“ fest: „Der Schutz und die Verwirklichung der Menschenrechte können nur durch gemeinsame Anstrengungen der Staatengemeinschaft und von NGOs vorangebracht werden“. Zeichnet sich also im Bereich der Menschenrechtspolitik schon ein Stück Global Governance nach dem Verständnis der **Commission on Global Governance** ab? Dann allerdings stellt sich auch die Frage, wie bedeutsam die Menschenrechtspolitik für die Gestaltung der internationalen Beziehungen ist. Ist sie vielleicht nur eine Spielwiese für Idealisten und Moralisten, die sich ein immer weiter verfeinertes Normengebäude ausdenken, aber das von Interessen geleitete Handeln der Staaten wenig zu beeinflussen vermögen? Der Widerspruch zwischen Rhetorik und Praxis der internationalen Menschenrechtspolitik provoziert einen solchen Verdacht.

Eine Kernthese dieses Gutachtens lautet: Wenn NGOs zu wichtigen Mitspielern in den internationalen Beziehungen wurden, weil die Staaten nicht mehr wie auf dem Wiener Kongreß in diplomatischer Exklusivität schalten und walten können, dann gilt dies im besonderen für die internationale Menschenrechtspolitik. Fraglich ist allerdings, ob die folgende Rollenzuweisung ihre Möglichkeiten nicht erheblich überschätzt, sofern „Bestimmen“ in die Nähe von Entscheidungen gerückt wird:

„Transnational agierende NRO und deren Netzwerke als Trägerinnen von Normen und Prinzipien bestimm-

men zunehmend den Sachbereich der internationalen Menschenrechtspolitik“ (Schmitz 1997: 64).

Die Menschenrechtspolitik bildet – zusammen mit der Umwelt- und Entwicklungspolitik – geradezu ein Exerzierfeld von Global Governance. Sie mag neben der Sicherheits-, Außen- und Wirtschaftspolitik noch ein „weicher Politikbereich“ sein, der nicht im Kernbereich der Staatsräson liegt, aber sie gewinnt im Evolutionsprozeß der Weltgesellschaft und einer „neuen Weltordnung“, die beide ein verbindendes Normengefüge brauchen, an Bedeutung. Für Zivilisationstheoretiker ist eine Zivilisierung der internationalen Beziehungen ohne das verbindende Fundament der universellen Menschenrechte nicht möglich. Regimetheoretiker trauen transnational agierenden NGOs zu, bei der Herstellung dieser „moralischen Interdependenz“ eine wichtige Rolle zu spielen.

Die Menschenrechtspolitik mag noch zwischen Ländergruppen mit unterschiedlichen Herrschaftssystemen oder Kulturkreisen mit unterschiedlichen Traditionen und politischen Anthropologien umstritten sein, wie die kontroverse Debatte über die Universalität der Menschenrechte zeigt und Samuel Huntingtons Szenario eines „Kampfes zwischen den Kulturen“ dramatisierte. Aber auch dieses Szenario eines „Realisten“, der internationale Politik als hobbesianischen Machtkampf des „Westens gegen den Rest der Welt“ begreift, läßt erkennen, daß die Menschenrechtspolitik nach der Verflüchtigung des ideologischen Schlagabtausches, der den Kalten Krieg begleitet hatte, keineswegs zu einem weltpolitischen Randthema geworden ist, sondern eher an Brisanz gewonnen hat.

Die Einsicht, daß das Ziel von Entwicklung in der Verwirklichung der politischen und sozialen Menschenrechte liegt, hat auch eine stärkere Verzahnung von Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik befördert. Allerdings ist die politische Konditionalität, welche die Vergabe von Entwicklungshilfe an die Respektierung der Menschenrechte zu binden versucht, sowohl innerhalb der „Gebergemeinschaft“ als auch innerhalb der „NGO-Szene“ umstritten. NGOs aus dem Süden haben sie auf der Wiener Weltmenschrechtskonferenz als illegitime Einmi-

schung und als Imperialismus im Gewande der Menschenrechte getadelt. Die „moralische Interdependenz“ hat weder den Nord-Süd-Konflikt noch die „doppelten Standards“ in der westlichen Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik überwunden (vgl. Nuscheler 1995).

## 2. Die NGOs in der Klemme zwischen Akzeptanzgewinn und Autonomieverlust

Mit der Aufwertung der zwar von den Fesseln des Kalten Krieges, aber nicht von geostrategischen und kommerziellen Interessen befreiten Menschenrechtspolitik erlebten auch die Menschenrechtsorganisationen einen Akzeptanz- und Relevanzgewinn. Gelegentlich grenzt die Einschätzung ihrer Rolle in den internationalen Beziehungen schon an eine unkritische Romantisierung, die dazu neigt, ihr Handlungspotential zu überschätzen und ihre eigenen Organisations- und Legitimationsprobleme zu ignorieren.

Der vermutete „power shift“ von der Staatenwelt zur Zivilgesellschaft verkennt, daß die Staaten zwar nicht mehr die allmächtigen und allzuständigen Leviathane, aber noch immer die Stützpfeiler des internationalen Systems sind, die allein rechtskräftige Entscheidungen treffen können. Deshalb ist das Gerede vom „Ende des Nationalstaates“ voreilig und leichtfertig. Die Nationalstaaten bleiben, freilich mit unterschiedlicher Machtausstattung, die Hauptakteure der internationalen Politik. Die Global Governance-Architektur, auf die sich auch Hegemone zur Bewältigung globaler Probleme wohl oder übel einlassen müssen, ist aber ohne weitere Stützpfeiler und netzartige Verstrebungen mit der Wirtschafts- und Gesellschaftswelt nicht tragfähig (vgl. Messner/Nuscheler 1996).

Es gibt eine ganze Gattung von Literatur, die NGOs zum Sauerteig der Weltgesellschaft und Jungbrunnen der Weltpolitik hochstilisiert (vgl. u.a. Köbler/Melber 1993; Herzka 1995; Mathews 1996). Der politische Realismus verbietet eine solche Hypertrophie. Der Weg zur Weltgesellschaft ist schwieriger als sich viele Globalisten vorstellen (vgl. Münch 1998). Die NGOs stek-

ken nicht mehr in der Irrelevanzfalle, aber eine „NGOisierung der Weltpolitik“ hat noch nicht stattgefunden.

Der Anspruch vieler NGOs, als zivilgesellschaftliche Organisationen über eine urwüchsige und sogar höhere demokratische Legitimation als der durch Verfassung und Wahlen legitimierte Staat zu verfügen, ist nicht nur anfechtbar, sondern eine Anmaßung. Ihre Einbindung in internationale Konsultations- und Verhandlungsprozesse vergrößerte die Gefahr, daß sie ihre Aufwertung zu Verhandlungspartnern mit einem Verlust an Autonomie und kritischer Potenz bezahlen. Diese Gefahr wächst noch, wenn sie sich in Regierungsdelegationen inkorporieren lassen, wie es auf den jüngsten Weltkonferenzen geschah. Dann beginnen die Grenzen zwischen NGOs und Quangos (**Quasi-Nongovernmental Organizations**) zu verschwimmen. Aber die Bereitschaft zur Beratung von Entscheidungsträgern überschreitet diese kritische Schwelle noch nicht, sondern gehört zum instrumentellen Repertoire der politischen Einflußnahme.

## 3. Stärken und Schwächen der NGOs

Dieser Versuch, Stärken und Schwächen der NGOs zu bilanzieren, orientiert sich an den Erkenntnissen, die Dirk Messner (1997) in einem Gutachten für die FES erarbeitete. Er schließt sich jedoch nicht allen Einschätzungen Messners an, die eher das Fragezeichen hinter der „NGOisierung der (Welt-)Politik“ bestärken.

1. NGOs haben das Privileg und die Funktion, die eingespielten Routinen der Politik durch Protest und Provokation zu stören, in Bewegung zu halten, Gegenöffentlichkeit zu erzeugen und Gegenmacht aufzubauen.
2. Die NGOs fungieren als Sensoren der Gesellschaft, greifen vernachlässigte Themen auf und konfrontieren das politische System mit einem Reformdruck von unten. Sie setzen die Politik unter Handlungs- und Legitimationsdruck.
3. NGOs tragen zur Zerkleinerung der „großen Politik“ bei und können sich leisten, über den kurzen Zeithorizont von Wahlterminen

hinauszuschauen und Vorschläge zu unterbreiten, die von den politischen Führungsgruppen aus machtpolitischen Gründen tabuisiert werden.

4. Die NGOs konfrontieren die Welt der Sachzwänge und scheinbar unveränderbaren Systemlogiken oft mit der Welt des Wünschbaren, mit der Utopie einer besseren Welt – und können so zuweilen zumindest Nachdenklichkeit bewirken und Denkanstöße geben. Handeln beginnt bekanntlich im Kopf!
5. NGOs tragen dazu bei, das soziale und moralische Kapital einer Gesellschaft zu mobilisieren; sie bringen zum Ausdruck, daß es neben Individualisierungs- und Entsolidarisierungstendenzen auch noch Bedürfnisse nach erlebbarer Gemeinschaft und kreativer Betätigung im Gemeinwesen gibt. Sie holen gewissermaßen die Politik in die Gesellschaft zurück.

Diesen Innovations- und Kreativitätspotentialen stehen einige Schwächen gegenüber, die einer Mystifizierung der NGOs widersprechen:

1. Die NGOs greifen oft punktuell Problemfelder auf und erarbeiten sich in diesen Feldern beachtliche Sachkompetenz, berücksichtigen aber bei dieser Engführung die Interdependenzen zwischen Politik- und Problemfeldern nicht hinreichend. Paradigmatisch ist das Handeln von Umwelt-NGOs, die oft Belange des Arbeitsmarktes ignorieren. Auch NGOs leiden häufig an einer Kurzsichtigkeit, die sie der Politik anzulasten pflegen, weil sie die Wirkungen ihrer Aktivitäten auf andere Problemfelder ausblenden. Ihr Erfolg beruht auch auf dem Privileg, sich nicht um den Ausgleich von Zielkonflikten kümmern und Entscheidungen treffen zu müssen.
2. Die NGOs haben zwar die kommunikative Infrastruktur der Gesellschaft verbreitert und zur Rückbindung der Politik in die Gesellschaft beigetragen. Manche neigen allerdings, weil sie auf die Schaffung von Öffentlichkeit über die Medienpräsenz setzen, zu einer „Skandalisierung“ der Politik. Statt komplizierte Sachverhalte verständlich zu ma-

chen und Lösungswege aufzuzeigen, werden Skandale medienwirksam inszeniert.

3. Größere NGOs haben innere Demokratie- und Legitimationsdefizite; statt auf Wählerfang gehen sie auf Spendenfang. Die Zustimmung zu ihrer Arbeit über Spenden hinterläßt ein Legitimationsvakuum: In wessen Namen und für wieviele Menschen sprechen die NGO-Funktionäre? Es gibt eine wachsende Gruppe professionalisierter NGOs, die kaum über aktive Mitstreiter verfügen, sondern auf der Grundlage von Spendengeldern Lobbyarbeit für dieses oder jenes Anliegen betreiben. Was unterscheidet dann noch solche Lobby-NGOs von klassischen Verbänden, die zumindest eine innerverbandliche Demokratie haben? Ein Ausweg aus diesem Legitimationsproblem könnte in der Annahme gefunden werden, daß Spender – anders als Steuerzahler – durch ihre Spende Zustimmung zu den Zielen der jeweiligen NGO bekunden. Wie bei den Medien liegt eine weitere Legitimationsquelle in ihrem Beitrag zur politischen Kultur des Pluralismus und der zivilgesellschaftlichen Partizipation, die ein Lebenselixier von Demokratie ist.

#### **Aus dieser Bilanzierung von Stärken und Schwächen lassen sich folgende Schlußfolgerungen ableiten:**

Die NGOs sind ein belebendes Element der Demokratie; sie erhöhen die Sensibilität gegenüber ausgegrenzten Themenfeldern und üben auf diese Weise wichtige Korrekturfunktionen aus. Sie bieten Partizipationschancen. Dennoch sollten sie nicht romantisiert werden. Sie sind keine besseren politischen Akteure, sondern andere Akteure mit komparativen Vor- und Nachteilen. Sie sind gelegentlich auch fragwürdige Gebilde, die sich mit raffinierten Werbemethoden Spenden erschleichen. Wenn aber Bürokraten schon über eine „NGO-Seuche“ klagen, dann liegt der Grund nicht in solchen Fehlentwicklungen, die der „Spendenmarkt“ hervorbringt, sondern in den Eigenarten von NGO-Aktivitäten: Sie stören die bürokratische Routine, zwingen zur Rechtfertigung von Entscheidungen und verfolgen ihr Anliegen hartnäckig-

ger als parlamentarische Gremien, weil sie sich auf single issues konzentrieren.

Der Mythos von den a priori basisdemokratischen und nur edlen Zielen verpflichteten Organisationen ist also korrekturbedürftig. Die viel gescholtenen Parteien und Parlamente sind noch immer die Orte, die sich letztlich um „das Ganze“ kümmern müssen. Es ist nicht zuletzt diese Verpflichtung „auf das Ganze“, die zur Verlangsamung von Entscheidungen, zur Verärgerung spezifischer Interessen- und Akteursgruppen, zu vielen unbefriedigenden Kompromissen und zuweilen zur Blockierung von Politik beiträgt. Hier bekommen NGOs die wichtige Funktion, Blockaden aufzuheben und Bewegung herzustellen.

#### **4. Die diplomatische Anerkennung der NGOs durch die Wiener Weltmenschensrechtskonferenz**

Es scheint so, als würde inzwischen auch die Staatenwelt die Menschenrechtsbewegung nicht nur tolerieren, sondern sogar als Partnerin hofieren, obwohl diese Partnerschaft nicht bequem ist. Schon 1946 hatte der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC), in dem Vertreter von Staaten sitzen, ein Konsultativsystem für NGOs geschaffen, das ständig modifiziert wurde und immer mehr Menschenrechtsorganisationen einen unterschiedlich ausgestatteten Beobachterstatus einräumte. 1997 konnten 203 NGOs an Sitzungen der UN-Menschenrechtskommission teilnehmen, nachdem die Resolution 1996/31 des ECOSOC auch nationalen und regionalen NGOs den Zugang zum UN-Konsultativsystem verschafft hatte (vgl. Ziegler 1998: 36ff.). Nun wurde, wie auf den Weltkonferenzen, das Mengenproblem zu einem Organisations- und Effizienzproblem, das der Handlungsfähigkeit des UN-Systems nicht förderlich ist.

Obwohl viele Mitglieder der „Gruppe der 77“, die bei UN-Konferenzen als Sprachrohr von inzwischen 131 Entwicklungsländern auftritt, lange versuchten, die Rechte von nationalen und internationalen Menschenrechtsorganisationen in der UN-Menschenrechtskommission und ih-

ren Ausschüssen einzuschränken, rangen sich die 171 auf der Wiener Weltmenschensrechtskonferenz von 1993 repräsentierten Staaten einvernehmlich zu dem folgenden § 38 der **Wiener Erklärung** durch:

„Die Weltkonferenz über die Menschenrechte anerkennt die wichtige Rolle der nichtstaatlichen Organisationen bei der Förderung aller Menschenrechte und bei den humanitären Aktivitäten auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene. Die Weltkonferenz über die Menschenrechte schätzt ihren Beitrag zur Steigerung des öffentlichen Bewußtseins in Menschenrechtsfragen, zur Durchführung von Bildungs-, Ausbildungs- und Forschungsarbeiten auf diesem Gebiet und zur Förderung und zum Schutz aller Menschenrechte und Grundfreiheiten. Bei aller Anerkennung der Tatsache, daß die primäre Verantwortung für die Normensetzung bei den Staaten liegt, weiß die Weltkonferenz auch den Beitrag der nichtstaatlichen Organisationen zu diesem Prozeß sehr zu schätzen. In diesem Sinne betont die Weltkonferenz über die Menschenrechte die Bedeutung eines ständigen Dialogs und einer ständigen Zusammenarbeit zwischen den Regierungen und den nichtstaatlichen Organisationen (...).“

Auch notorische Folterregime verweigerten sich dieser Erklärung nicht, weil sie nur eine unverbindliche Absichtserklärung darstellte und den in Wien anwesenden Medien aus aller Welt und der großen „NGO-Gemeinde“ einen kostenlosen Lippendienst erwies. Eine Konsensverweigerung hätte den Verdacht genährt, daß die Dissidenten etwas zu verbergen haben. Auch Dracula-Regime versuchen, ihr internationales Image zu pflegen. Die **Wiener Erklärung** konnte auch nicht die vom „asiatischen Block“ offensiv vertretene Position aushebeln, daß der Menschenrechtsschutz erstens eine staatliche und zweitens eine interne Angelegenheit sei und deshalb auch INGOs dem Einmischungsverbot unterlägen. Sie schützte also NGOs und INGOs nicht vor Ungemach, lieferte ihnen aber gute Argumente zur Selbstverteidigung.

Die im Konsensverfahren ausgehandelte **Wiener Erklärung** bestätigte zwar die quasi-diplomatische Akkreditierung, die NGOs schon vom ECOSOC erhalten hatten, versuchte aber gleichzeitig, Konfliktfelder auszuklammern oder diplomatisch herunterzuspielen: nämlich die im Selbstverständnis der Menschenrechtslobby wichtigsten, aber für Staaten lästigen Aufgaben

des Monitoring, also der Überwachung der Menschenrechtslage in den einzelnen Staaten und der öffentlichen Anklage von Menschenrechtsverletzungen. Der auf der Wiener Weltmenschrechtskonferenz demonstrierte Schmutzsekurs, der auch der massiven und medienwirksamen Präsenz von NGOs aus aller Welt geschuldet war, konnte also nicht über das fortbestehende Spannungsverhältnis zwischen Staatenwelt und Zivilgesellschaft oder Gesellschaftswelt, der Ernst-Otto Czempiel die internationale Menschenrechtsbewegung zuordnete, auch in der Menschenrechtspolitik hinwegtäuschen: Aus diesem Spannungsverhältnis bezieht die Menschenrechtslobby als zivilgesellschaftliche Bewegung sogar ihre Existenzrechtfertigung und Handlungsorientierung.

### 5. Hypothesen und Fragen

Als Hypothese kann festgehalten werden: Transnationale Menschenrechtsnetzwerke, die ihre Organisationsbasis dem Handlungsbedarf einer internationalen Menschenrechtspolitik angepaßt haben, bilden Organisationselemente der sich herausbildenden Weltgesellschaft und einer Global Governance-Architektur, die auf dem Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren beruht. Sie wirken auf verschiedene Weise und auf verschiedenen Handlungsebenen auf die Fortentwicklung des Menschenrechtsschutzes durch die Staatengemeinschaft und auf das Verhalten der Staaten in der Menschenrechtspolitik ein.

Dieses positive Bild ist jedoch keineswegs unumstritten, weil es allzu sehr auf eine Erfolgsgeschichte, auf die Selbsteinschätzung der Menschenrechtslobby und auf normative Prädispositionen von Idealisten und Globalisten (zu denen sich der Autor mit einigen Vorbehalten zählt) abhebt. Die Jahresberichte von **amnesty international** (AI), des US-Außenministeriums oder des New Yorker **Freedom House** sowie Berichte von UN-Organisationen und anderen Menschenrechtsorganisationen erzählen keine Erfolgsgeschichte. Sie belegen vielmehr trotz der fast weltweiten „dritten Welle der Demokratisierung“ (nach Samuel Huntington) eine Vermehrung von Folterpraktiken und stellen den

Erfolgen der NGOs auf internationalem Parkett eine Mißerfolgsgeschichte im Kernbereich ihres Wollens und Tuns gegenüber, nämlich dem Schutz der Menschenrechte vor Ort. Die Bilanz, die Laurie S. Wiseberg, die Direktorin von **Human Rights Internet**, auf dem NGO-Forum „Vienna + 5“ im Juni 1998 in Ottawa zog, stellte den Staaten, aber auch den NGOs kein gutes Zeugnis aus (vgl. Kapitel III.4).

Das Gutachten soll Antworten auf die folgenden Fragen finden:

1. Wie definiert sich die Menschenrechtsbewegung? Wie hat sie sich organisiert? Welche Dimension und Wirkung erreichte ihre transnationale Netzwerkbildung?
2. Welche Ziele setzt sie sich selbst? In welchen Politikfeldern und auf welchen Handlungsebenen wurde sie tätig, um diese Ziele verfolgen zu können?
3. Wie hat sie die Chancen genutzt, die ihr der Zugang zum Konsultationsmechanismus des UN-Systems und zu UN-Konferenzen sowie die wachsende Akzeptanz durch die Staatengemeinschaft eröffnete? Wie, mit welchen Methoden und in welchem Ausmaß gelang es ihr, die völkerrechtliche Kodifizierung der Menschenrechte, die nach wie vor in der exklusiven Kompetenz der Staaten liegt, zu beeinflussen und das Instrumentarium des internationalen Menschenrechtsschutzes zu verbessern?
4. Wie, mit welchen Mitteln und mit welchem Erfolg hat sie versucht, das Verhalten von Staaten, die Menschenrechte verletzen, zu verändern? Welche Belege gibt es für Erfolge und Mißerfolge?
5. Welchen Beitrag leistet sie in der Endabrechnung von Erfolgen und Mißerfolgen zur Zivilisierung der internationalen Beziehungen, zur Herausbildung einer Weltgesellschaft, die Kants Vision einer Weltföderation von freien Republiken ähnelt, und zum Aufbau einer Global Governance-Architektur, die das Fundament einer auf universellen Menschenrechten basierenden Weltethik voraussetzt?

## II. Definitiorische Verortung, Typologisierung, Organisationsbasis und Aktionsfelder der Menschenrechtsbewegung

Menschenrechtsorganisationen gelten nur dann als NGOs, wenn sie nicht von Staaten gegründet wurden, nicht in ihrem Auftrag handeln und nicht von ihnen finanziert werden. Autoritäre Regime pflegen, sich solche Quangos (**Quasi-Nongovernmental Organizations**) oder Gongos (**Governmental Organized NGOs**) zu halten. Konstitutiv für NGOs ist ihre Unabhängigkeit gegenüber Regierungen, ihre Selbstfinanzierung aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden (die staatliche Zuschüsse nicht ausschließen muß) und ihr Status als **Non-Profit-Organization**. Das staatliche Finanzierungsmodell der deutschen politischen Stiftungen läßt deshalb Zweifel an ihrem NGO-Status aufkommen, obwohl sie sich gelegentlich als Organisationskerne von NGO-Netzwerken betätigen. Die einseitige Ableitung der Unabhängigkeit aus dem Finanzierungsmodell ist auch deshalb problematisch, weil private Großspenden mehr inhaltliche Abhängigkeit erzeugen können als staatliche Subsidien.

NGOs werden gelegentlich als „specific-issue pressure groups“ oder als „voluntary advocacy associations“ bezeichnet, d. h. als Vereinigungen von Individuen und Gruppen, die sich für gemeinsame Werte und Ziele einsetzen, wobei das Prinzip der Freiwilligkeit eine bezahlte Verbandstätigkeit nicht ausschließen muß. „Advocacy“ bedeutet das Eintreten für Personen und Gruppen gegenüber einzelnen Staaten oder gegenüber der Staatengemeinschaft. „Advocacy groups“ unterscheiden sich von anderen Interessenverbänden („interests groups“), indem sie nicht nur die Rechte der eigenen Mitglieder, sondern auch die Rechte anderer verteidigen.

Die quasi-amtliche Definition, die der ECO-SOC von der **Union of International Asso-**

**ciations** (UIA) übernahm (vgl. Ziegler 1998: 25), hebt zu sehr auf das Erfordernis der Multinationalität der Organisationsbasis, das nationale Organisationen ausschließt, und auf binnenorganisatorische Qualifikationsmerkmale (Mitgliedschaft, Wahlen etc.) ab. Allerdings würde das Erfordernis von periodischen Wahlen manche NGO in Rechtfertigungsnot bringen, weil z.B. Spender von kirchlichen Hilfswerken, die sich auch in der Menschenrechtsarbeit engagieren, keinerlei Einfluß auf die Zusammensetzung und Politik der Organisationshierarchie haben.

Seit der vieldeutige Begriff der Zivilgesellschaft eine Konjunktur erlebte, werden NGOs auch als „zivilgesellschaftliche Organisationen“ bezeichnet. Zivilgesellschaft bedeutet aber mehr als nur Nichtstaatlichkeit. Kößler/Melber (1993: 93) definierten sie als ein „Netzwerk von Organisationen und informellen Zusammenhängen, das geeignet ist, als Widerlager und Widerpart gegenüber dem jeweiligen Staatsapparat aufzutreten“. Hier bekommt „advocacy“ eine stärkere oppositionelle Bedeutung, als sie üblicherweise mit einer Advokatur assoziiert wird. Zivilgesellschaft heißt vorab autonome Selbstorganisation, nicht notwendigerweise Opposition, die eine Kooperation zwischen Staat und nicht-staatlichen Akteuren verhindern würde.

Hier wird deutlich, daß die Menschenrechtsbewegung nicht nur einen Organisations- und Funktionswandel durchlebte, sondern auch mit einem Wandel der Erwartungen und Bewertungen konfrontiert war. Je mehr sie sich funktional ausdifferenzierte und spezialisierte, desto mehr veränderten sich ihre Organisationsstrukturen. Die Bewegung gleichgesinnter „edler Seelen“ professionalisierte und vernetzte sich; und sie verstrickte sich in Selbstverständnisirri-

tationen, die jeder Organisations- und Funktionswandel heraufbeschwört. Er beläßt auch statischen Typologien nur einen begrenzten Erkenntniswert.

### 1. Typologien der Menschenrechtsorganisationen

Es gibt verschiedene Versuche, durch Typologien den „bunten Haufen“ von NGOs zu ordnen (vgl. Herzka 1995: 133ff.). In der Regel unterscheiden sie ihre Vielfalt nach Kriterien, die auch Laurie S. Wiseberg (1991) ihrer Typologie zugrunde legte. Sie unterschied

- erstens auf der räumlichen Ebene lokale, nationale, regionale und internationale NGOs und diese wiederum nach Art der Aktivitäten, Trägerschaft und Organisationsstruktur;
- zweitens Lobbygruppen, die sich speziell oder auch (wie Kirchen, Gewerkschaften oder Frauenorganisationen) in der Menschenrechtsarbeit engagieren;
- drittens basisorientierte Massen- und spezialisierte Eliteorganisationen, wobei sie allerdings nur bei wenigen NGOs (wie z.B. bei AI) eine breitere Mitgliederbasis entdecken konnte, während die **International Commission of Jurists**, die als „Global Activists for Human Rights“ betitelt wurden (Tolley 1994), eher ein Expertenteam darstellt;
- viertens nach Art der Finanzierung, die auf den Grad der politischen Unabhängigkeit schließen läßt.

Andere Typologien orientieren sich stärker an Funktionen und unterscheiden dann Monitoring-Gruppen, Kampagnengruppen, Lobbygruppen („advocacy groups“), Selbsthilfegruppen und Organisationen, die sich in der Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit engagieren. Viele NGOs nehmen mehrere dieser Funktionen gleichzeitig wahr. Einzelne der besonders renommierten INGOs (wie AI, **Human Rights Watch**, die **International Commission of Jurists**, die **International Human Rights Law Group**, **FIAN-International** oder das **Internationale Komitee vom Roten Kreuz**) haben einen globalen Aktionsradius, andere (wie **America's**

**Watch**, **Asia Watch**, **Africa Watch**) konzentrieren sich auf einzelne Weltregionen. Nicht zu den NGOs gezählt werden können die von einzelnen Staaten eingerichteten Menschenrechtskommissionen, in denen allerdings NGOs stark vertreten sind.

Die INGOs müssen von transnationalen Netzwerken unterschieden werden, weil sie nicht auf Netzwerkbildung von autonomen Organisationen beruhen, sondern in der Regel als Dachorganisationen gegründet wurden und sich dann einen Unterbau von nationalen Sektionen schufen. Ein weiterer und wichtiger Unterschied besteht zwischen INGOs (wie AI), die eine breite Mitgliederbasis haben und sich primär aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden finanzieren, und solchen (wie **Human Rights Watch** und die Juristen-Kommission), die keinen organisatorischen Unterbau haben. **Human Rights Watch** wird größtenteils von der **Ford Foundation** und vom Großspekulanten George Soros finanziert. Bill Carmichael, der lange gleichzeitig für **Human Rights Watch** und für die **Ford Foundation** arbeitete, stellte auf einer Konferenz an der University of Buffalo im Oktober 1998 (an der Brigitte Hamm teilnahm) selbstkritisch fest, daß „too many NGOs are too dependent on foundations“ und es den INGOs auch darum gehe, „how to keep ourselves in the picture“. Die Menschenrechtsorganisatoren können sich also weder dem Konkurrenzkampf um Finanzen noch Profilierungsneurosen entziehen. Nicht alle können der Versuchung widerstehen, sich finanzkräftigen „edlen Spendern“ anzudienen, weil sie zwar einen handlungsfähigen Apparat, aber keine Mitgliederbasis haben.

Die INGOs, die als „Edel-NGOs“ so etwas wie eine Aristokratie in der internationalen Menschenrechtsbewegung bilden, lassen auch eine Hierarchie erkennen, die sich nicht allein in ihrem diplomatischen Status im UN-System, sondern auch im hohen Ansehen in der informierten Öffentlichkeit und bei Regierungen ausdrückt. Berichte von AI oder der Juristen-Kommission erzielen im politisch-administrativen System weit größere Wirkung als Kampagnen irgendwelcher Kleinorganisationen, weil sie auf professioneller Recherche beruhen und sich die-

se leisten können. Besonders die US-amerikanischen „Edel-NGOs“ haben einen hohen Grad der Professionalität und der Kunst des Lobbyismus erreicht. Auch auf internationalen Konferenzen gibt diese internationale Aristokratie von INGOs den Ton an, begleitet vom Murren der kleineren NGOs, vor allem aus dem Süden.

Weiterhin unterscheiden sich NGOs im Norden und Süden in mehrfacher Hinsicht: vor allem durch die begrenzte Fähigkeit zur Eigenfinanzierung und die daraus resultierende Abhängigkeit von externen Subsidien, durch verengte Aktionsspielräume in häufig autoritären Regimen, die Menschenrechtsorganisationen als „subversive Elemente“ zu stigmatisieren pflegen, und durch eine stärkere Konzentration auf Gruppen, die Opfer von Menschenrechtsverletzungen sind. Sie operieren in einem anderen gesellschaftlichen und politischen Umfeld und sind häufig selbst Opfer staatlicher Repression (vgl. Dias 1994).

In vielen Entwicklungsländern wurden sie zu Organisationskernen von Demokratiebewegungen, die zusammen mit internationalem Druck und mit Hilfe des transnationalen Netzwerkes von Menschenrechtsorganisationen zur „dritten Welle der Demokratisierung“ beitrugen. Ihre wichtigsten Druckmittel, die Herstellung von Weltöffentlichkeit und die „mobilization of shame“ für Diktaturen, erzielten durchaus Wirkung. Transnationale Netzwerke sind als Promotoren von Menschenrechten und Ankläger von Menschenrechtsverletzungen mit Hilfe von Medien, die dank der globalen Telekommunikation in fast alle Winkel der Welt ausstrahlen, durchaus in der Lage, die Legitimation und das internationale Image von normverletzenden Staaten zu beschädigen. Ob sie auch politische Verhaltensänderungen oder gar einen Systemwandel erzwingen können, hängt von einer Vielzahl von internen und externen Faktoren ab, wie Kap. IV. zeigen wird.

Die Verschiedenheit und Spezialisierung der NGOs wurden nicht als Defizit, sondern auch als „wesentliche Komponente von Erfolg, Effizienz und Stabilität“ bewertet (Herzka 1995: 133). Die Zersplitterung der Kräfte wird zwar

durch nationale, regionale und transnationale Netzwerkbildungen vermindert, aber sie fördert kaum die Effizienz und Stabilität, zumal gemeinsame Ziele keineswegs kontraproduktive Konkurrenzen ausschließen. Zutreffender ist, daß die arbeitsteilige Selbstorganisation Ausdruck eines produktiven Pluralismus ist.

### 2. Die Transnationalität als Organisationsmerkmal und Handlungspotential der Menschenrechtslobby

Eine amerikanische Untersuchung schätzte die Zahl der Menschenrechtsorganisationen, die sich größtenteils selbst als „transnationale NGOs“ verstehen, auf rund 300. Von ihnen operieren 46% von Westeuropa und 17% von Nordamerika aus (vgl. Smith/Pagnucco/Lopez 1998). Etwa zwei Dritteln erkannte der ECOSOC den Beobachterstatus bei der UN-Menschenrechtskommission zu. Transnationale Netzwerkbildung beruht auf der Verbundenheit durch gemeinsame Worte und Ziele, einem engen Austausch von Informationen, regelmäßigen Interaktionen und grenzüberschreitenden Aktionen.

Transnationale Akteure bilden Netzwerke aus dem praktischen Grund, um ihre Wirksamkeit zu vergrößern, aber auch aus einem prinzipiellen Grund, der in der Universalität der Menschenrechte liegt und die „activists beyond borders“ zum internationalen Handeln bewegt (vgl. Keck/Sikkink 1997). Die transnationalen Netzwerke von NGOs bilden geradezu ein Paradebeispiel für kommunikatives Handeln in den internationalen Beziehungen (vgl. Müller 1994).

Nur ein knappes Drittel der „transnationalen NGOs“ hat seine Operationsbasis im Süden, also dort, wo die meisten und schwersten Menschenrechtsverletzungen geschehen. In dieser Unterentwicklung der Zivilgesellschaft in der Dritten Welt und Untergewichtung der Süd-NGOs in der globalen Menschenrechtsbewegung liegt eine Organisationsschwäche und ein immer wieder aufbrechender Nord-Süd-Konflikt. Er läßt auch Zweifel aufkommen, ob das Netzwerk auf internationaler Ebene tatsächlich so gut funktioniert, wie es in Selbstdarstellungen

gen der INGOs erscheint. Die Süd-NGOs fühlen sich von den Nord-NGOs dominiert, zumal sie vielfach auf Subsidien aus dem Norden angewiesen sind, und beklagen, ihre Interessen und Auffassungen nur ungenügend zur Geltung bringen zu können.

In den UN-Gremien und in der öffentlichen Wertschätzung gibt es eine Statushierarchie von renommierten INGOs wie **AI**, **International Commission of Jurists** oder **Human Rights Watch**, die ihre Herkunft und Operationszentralen im Norden haben. Außerdem verhindert der Geldmangel häufig die Teilnahme von Süd-NGOs an UN-Konferenzen, die in der Regel im teuren Genf oder New York stattfinden. Süd-NGOs sind aber besser in nationale und regionale Netzwerke eingebunden als Nord-NGOs und arbeiten bereitwilliger mit NGOs aus anderen Politikfeldern zusammen (vgl. Smith u.a. 1998).

Trotz dieser Organisations-, Repräsentations- und Finanzprobleme bildet die transnationale Vernetzung ein besonderes Organisationsmerkmal und ein entscheidendes Handlungspotential der Menschenrechtsbewegung. Bereits 1976 gründeten Harry M. Scoble und Laurie S. Wiseberg (1974), die die praxisorientierte Forschung über Menschenrechtsorganisationen nachhaltig stimulierten und wichtige Anstöße zur Netzwerkbildung gaben, das **Human Rights Internet** (HRI). Das Internet wurde zum wichtigsten Kommunikationsmedium, das lokale Gruppen mit der übrigen Welt verband und den Informationsaustausch wesentlich erleichterte und beschleunigte. Das **World-Wide-Web** bildete die technische Voraussetzung und geradezu einen Turbo für die Netzwerkbildung. Wenn heute das mexikanische Militär in Chiapas eine Greueltat begeht, macht wenige Stunden später das nordamerikanische Netzwerk mobil, informiert die Medien und die Außenministerien.

Die Vernetzung der NGOs erfolgte nach unterschiedlichen Zielsetzungen und Aktionsbereichen. Es gibt Assoziationen zu spezifischen Aktionsbereichen wie die **Habitat International Coalition**, **SOS-Torture** oder **International Alert** und Netzwerke für den Informationsaus-

tausch wie das **Human Rights Internet** oder den **International Service for Human Rights**. Die Koordination der NGOs für die Mitarbeit im UN-System erfolgt über die schon 1950 eingerichtete CONGO (**Conference of NGOs in Consultative Status with the UN-ECOSOC**). Aus der Vorbereitungsphase der 1. Weltmenschensrechtskonferenz in Teheran ist das **Special Committee of International NGOs on Human Rights** hervorgegangen. Zunehmende Bedeutung gewannen regionale Zusammenschlüsse von NGOs, denen der ECOSOC ebenfalls einen Konsultativstatus einräumte. Hier ist die Vernetzung weiter vorangeschritten als auf internationaler Ebene.

Ihrer transnationalen Vernetzung verdankt die Menschenrechtsbewegung ein Gutteil ihrer Wirksamkeit in einem doppelten Sinne: der Einwirkung auf die Menschenrechtspolitik einzelner Staaten und auf das „standard setting“ durch die Staatengemeinschaft. Sie hat eben nicht nur einige über die ganze Welt verstreute Splittergruppen, sondern eine artikulationsfähige Bewegung hinter sich, die Druck mobilisieren kann. Für Michael Herzka (1995: 68) ist sie sogar eine treibende Kraft für die Herausbildung einer Weltgesellschaft:

„Gemeinsam, und das macht sie in ihrer Gesamtheit zu einer sozialen Bewegung, ist den in diesen Organisationen partizipierenden Aktivisten die Vision einer Weltgesellschaft, in der sowohl die einzelnen Staaten wie auch die Staatengemeinschaft als Ganzes die Menschenrechte für alle Gesellschaftsmitglieder garantiert. Diese Charakterisierung der Bewegung als Gegenpol zum Staat und zum internationalen Staatensystem verweist auf den ... Begriff der Zivilgesellschaft, die auf der Ebene der Weltgesellschaft inter- oder transnationale Zivilgesellschaft heißen muß.“

Herzka begreift die Menschenrechtsbewegung mit Definitionsanleihen bei Joachim Raschke auch als soziale Bewegung, weil sie ein „gemeinsames Ziel in Richtung eines grundlegenden sozialen Wandels“ habe. An dieser Begründung sind Zweifel angebracht. Zum konstitutiven Wesen einer sozialen Bewegung gehört neben dem zielgerichteten Handeln auch die Fähigkeit, breitere Bevölkerungsgruppen für diese Ziele zu mobilisieren. Die Menschenrechtsbewegung besitzt dieses breitenwirksame Mobili-

sierungspotential nicht bzw. nur durch Koalitionsbildung mit anderen Gruppen und Organisationen. Wenn Gewerkschaften, Frauengruppen und Oppositionsgruppen verschiedener Art nicht mitmachen, können ihre Aktionen wenig Wirkung erzielen. Selbst so charismatische Figuren wie Aung San Suu Kyi brauchen für ihre Demokratiebewegung Unterstützung aus vielen Bevölkerungsgruppen. Gewerkschaften spielen bei der Organisierung von Massenprotesten eine strategische Rolle.

Auch die transnationale Organisationsbasis schafft keinen Ersatz für den Mangel an „Masse“. Aber schon die vorhandenen Ansätze zu transnationaler Netzwerkbildung liefern der Menschenrechtslobby ein größeres Handlungspotential und verschaffen ihr mehr Gehör im UN-System und bei nationalen Entscheidungsträgern. Für den Menschenrechtsschutz vor Ort noch wichtiger ist, daß sie Weltöffentlichkeit herzustellen und nationalen Menschenrechtsorganisationen Flankenschutz zu geben vermögen.

In den letzten Jahren rückte die Frage in den Vordergrund, wie Menschenrechtsaktivisten gegen Repression geschützt werden können (vgl. Wiseberg 1991). Netzwerke bilden zwar kein Sicherheitsnetz, aber sie können doch ein wenig Schutz bieten, weil sie internationalen Druck organisieren können. Aber diesen Schutz erfahren in der Regel nur prominente Dissidenten, während viele Menschenrechtsaktivisten, die sich noch keinen internationalen Namen gemacht haben, ziemlich ungeschützt bleiben.

Wie noch gezeigt werden soll, können sich autoritäre Regime zwar der Kritik von nationalen NGOs durch Repression erwehren, aber sie lassen sich durchaus durch internationale Kritik und durch die von den NGOs als Hauptdruckmittel betriebene „mobilization of shame“ beeindrucken. Die internationale Kritik stützt sich wiederum wesentlich auf Informationen, die das Netzwerk von Menschenrechtsorganisationen sammelt, aufarbeitet und verbreitet. Gelegentlich gibt es schon Kritik am Überfluß an Informationen und am Vertrauen, daß allein die Publikation von Menschenrechtsverletzungen

die Welt verbessern könne (vgl. Schmitz 1997: 28).

### 3. Aktionsfelder der Menschenrechtsorganisationen

Die Typologie der Menschenrechtsorganisationen in Nord und Süd wies bereits auf die Vielfalt ihrer Tätigkeitsfelder hin. Sie soll hier durch Erkenntnisse einer Untersuchung, die sich vor allem auf Selbsteinschätzungen stützte, ergänzt werden (vgl. Smith/Pagnucco/Lopez 1997). Menschenrechtsorganisationen verfolgen vor allem die folgenden Aufgaben, in der Regel mehrere zugleich:

1. Menschenrechtserziehung durch Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit;
2. Monitoring, d. h. Überwachung der Menschenrechtslage in einzelnen Ländern oder Regionen, sowie Veröffentlichung von Menschenrechtsverletzungen;
3. Lobbying zur Verbesserung der Menschenrechtslage, sowohl durch Einflußnahme auf Medien und außenpolitische Entscheidungsträger als auch durch Berichterstattung in zuständigen UN-Gremien (Menschenrechtskommission, Hochkommissar für Menschenrechte) oder in Regionalorganisationen (wie dem Menschenrechtszentrum der OSZE oder der Zentralamerikanischen Menschenrechtskommission);
4. Initiativen („agenda setting“) und Lobbyarbeit für die Fortentwicklung der Menschenrechtsstandards („standard setting“), für die Erweiterung und Verbesserung der Instrumente zum Menschenrechtsschutz und für die Verwirklichung bereits kodifizierter Menschenrechtsnormen.

Bemerkenswert sind wieder die unterschiedlichen Selbsteinschätzungen von NGOs in Nord und Süd. Süd-NGOs haben breiter angelegte Aktionsziele, indem sie die Förderung der Menschenrechte stärker in wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklungsziele einbetten. Deshalb legten sie größeren Wert auf den „Sozialpakt“ als die Nord-NGOs und propagierten das

„Recht auf Entwicklung“, das im Norden auf erhebliche Bedenken stößt (vgl. Nuscheler 1996). Für sie hat die Unteilbarkeit der politischen und sozialen Menschenrechte eine existentielle und erfahrbare Bedeutung. Eine Organisation wie das New Yorker **Freedom House**, das sich auch als NGO begreift, vergibt seine Noten für den Grad der Freiheit bzw. Unfreiheit nur nach Normen des „Zivilpaktes“ und unterstützt damit die Prioritäten der US-amerikanischen Menschenrechtspolitik, für die der „Sozialpakt“ immer eine lästige Kröte darstellte, die sie schlucken mußte, um die Zustimmung der früheren Ostblock-Staaten für den „Zivilpakt“ zu gewinnen (vgl. FES 1995).

Die Status- und Imagehierarchisierung und die an sich begrüßenswerte Professionalisierung der Monitoring- und Lobbyorganisationen bergen die große Gefahr in sich, daß die mühselige und zeitaufwendige Basisarbeit – wie sie beispielsweise die Ortsgruppen von AI leisten – nicht hinreichend gewürdigt wird. Diese Tendenz ist besonders bei den professionalisierten INGOs, die sich auch Geldquellen zur Finanzierung von Spezialisten zu erschließen verstehen, zu erkennen.

Hier taucht ein Dilemma auf, das alle größeren NGOs haben und häufig zu binnenorganisatorischen Konflikten führt: das Dilemma zwischen der notwendigen Professionalisierung, um eine sachkundige und respektierte Lobbyarbeit leisten zu können, und der ursprünglich gewollten Basisorientierung mit einem Höchstmaß an ehrenamtlichem Engagement. Auch NGOs bleibt der Konflikt zwischen „Basis“ und Funktionären, zwischen Professionalität und häufig gesinnungstüchtigem Engagement, nicht erspart. Die „Revolution der Barfüßigen“ (Schneider 1986) veränderte die Politik auf allen Handlungsebenen, aber die Barfüßigkeit erzeugt noch keine Politikfähigkeit.

Die größte politische Wirkung erzielte das transnationale Menschenrechtsnetzwerk sicherlich durch seine Kombination von Monitoring, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit. Sie trat seit den 70er Jahren in den Vordergrund der NGO-Aktivitäten, nachdem die begrenzten Möglichkei-

ten, durch Mitarbeit im UN-System die Sache der Menschenrechte entschlossener zu befördern, einige Frustrationen hinterlassen und den Sinn des Engagements im UN-System in Frage gestellt hatten. Die Staaten lassen spüren, daß sie weiterhin das Sagen haben.

INGOs wie AI, **Human Rights Watch** oder die **International Commission of Jurists** haben inzwischen so professionelle Rechercheabteilungen aufgebaut, daß sich auch Außenministerien, die UN-Menschenrechtskommission und der UN-Hochkommissar für Menschenrechte auf die von ihnen gelieferten Informationen verlassen. Der jährliche Menschenrechtsbericht des US-Außenministeriums muß mit den Jahresberichten der INGOs konkurrieren und kann sich gar nicht leisten, Menschenrechtsverletzungen hinter diplomatischer Rücksichtnahme zu verstecken.

Andererseits können sich diese INGOs keine unsoliden Informationen und schlecht vorbereitete Kampagnen leisten, wenn sie nicht ihre Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit beschädigen wollen. Es ist bekannt, daß die Londoner Zentrale von AI Anklagen von Menschenrechtsverletzungen geradezu penibel vorbereitet, um nicht Widerlegungen zu riskieren, um die sich die an den Pranger gestellten Regime mit großem Propagandaaufwand bemühen. Der Lohn liegt in der auch von der Politik respektierten Autorität als Informationsquelle, die sich auszahlt, wenn sich z.B. Außen- oder Entwicklungsministerien über die Menschenrechtssituation eines Landes Rat einholen. Die Menschenrechtslobby ist häufig besser informiert als selbst Außenministerien, die sich auf Berichte von Botschaften verlassen müssen. Diese haben in der Regel bessere Kontakte zum Establishment als zu Oppositionsgruppen.

### III. Der Einfluß von NGOs auf die menschenrechtliche Normenbildung im Rahmen der Vereinten Nationen

Es wurde bereits mehrmals angedeutet, daß UN-Gremien, die mit Menschenrechten befaßt sind, eine wichtige Handlungsebene für Menschenrechtsorganisationen sind. Sie fanden dort mit ihrem Fachwissen und ihrem unabhängigen Engagement gegen den Widerstand von Staaten, die dieses Engagement zu fürchten haben, breite und wachsende Anerkennung. Ihr größter Erfolg, der freilich wenig öffentliche Beachtung fand, liegt in ihrem bohrenden und drängenden Beitrag zur Fortentwicklung der völkerrechtlich kodifizierten Menschenrechtsstandards und des internationalen Menschenrechtsschutzes. Dagegen hegen viele NGOs selbst Zweifel, ob sich der hohe personelle und finanzielle Aufwand für eine Beratertätigkeit in UN-Gremien ohne Stimmrecht und keinem oder nur begrenztem Rederecht lohnt.

Dieses institutionelle Engagement der NGOs wird von den beteiligten Akteuren, ihnen selbst und von akademischen Beobachtern sehr unterschiedlich beurteilt, mal ziemlich skeptisch, mal ziemlich euphorisch. Die Dissertation von Julia Ziegler (1998) hat „die Beteiligung von NGOs am Menschenrechtsschutzsystem der Vereinten Nationen“ detailgenau nachgezeichnet und so zusammengefaßt (S. 187):

„NGOs haben sich in den letzten Jahren immer stärker im Menschenrechtsschutzsystem der Vereinten Nationen engagiert. Ihr Einfluß ist dabei sowohl hinsichtlich der vertraglichen als auch hinsichtlich der außervertraglichen Schutzmechanismen beständig gewachsen.“

Korrekturbedürftig an diesem Resümee ist nicht nur die Zeitangabe. Die „letzten Jahre“ müssen auf die letzten Jahrzehnte ausgeweitet werden, weil die NGOs von Anfang an in die Arbeit der

UN-Menschenrechtskommission eingebunden und an der Erarbeitung wichtiger Beschlußvorlagen für die Staatengemeinschaft beteiligt waren. Sie haben vielmehr ihr Engagement in UN-Gremien in den „letzten Jahren“ eher verringert und ihre Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit zur Beeinflussung von Medien und politischen Entscheidungsträgern verstärkt.

Geradezu euphorisch ist die von Hans Peter Schmitz (1997: 28) begründete Erfolgsbilanz. Er hält den NGOs nicht nur zugute, die Staatengemeinschaft zu einer wachsenden Anerkennung und Fortentwicklung von Menschenrechtsnormen bewegt, diese Normen in das UN-System integriert und die Interpretation bestehender Normen verändert zu haben, sondern wagt sogar die These, daß sie einen institutionellen Wandel des UN-Systems bewirkt hätten:

„Die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen haben dabei institutionelle Routinen und Praktiken der NRO kopiert und sich somit an diese angepaßt. NRO haben so zu internen Machtverschiebungen in den Vereinten Nationen beigetragen und schaffen mit ihren Netzwerken alternative Integrationsformen konkurrierend zur hierarchischen Verfaßtheit der Weltorganisationen.“

Sind also die NGOs nicht nur Weltverbesserer, sondern auch noch Reformatoren des UN-Systems? Haben nicht sie sich dessen diplomatischen Usancen angepaßt, sondern ihm bereits die eigenen Spielregeln aufgezwungen? War also die „NGOisierung der Weltpolitik“ doch keine rhetorische Masche? Der Tatbestand, daß ihre Präsenz und Diskussionsfreude die Arbeitsweise von UN-Gremien verändert hat, bedeutet aber noch keine Umkehrung des Anpassungsverhaltens oder gar eine Machtverschiebung,

denn sie bleiben weiterhin von der Entscheidungsbildung ausgeschlossen. Zutreffend ist eher, daß sich die NGOs den institutionellen Praktiken und Routinen des von Staaten dominierten UN-Systems angepaßt haben und Gefahr laufen, als Zulieferer von Sachkunde und Zustimmung vereinnahmt zu werden. Die Professionalisierung und Institutionalisierung der NGO-Vertretungen in Genf und New York ist deshalb auch innerhalb der entsendenden Organisationen umstritten.

Hans Peter Schmitz überschätzt die Rolle der NGOs im UN-System, weil er einen grundlegenden Tatbestand nicht hinreichend berücksichtigt: daß die Vereinten Nationen und die UN-Menschenrechtskommission Staatenorganisationen sind, in denen weiterhin die Staaten das Sagen haben und die Spielregeln bestimmen. Sie kooperieren mit den NGOs, lassen sie reden und arbeiten, ziehen sich aber in das *arcum imperii* zurück, wenn Entscheidungen gefällt werden. Deshalb veränderte sich zwar die Dramaturgie der Beratungen, aber es fand keine „Machtverschiebung“ statt.

### 1. Die NGOs als Konsultativorgane des UN-Systems

Bereits seit 1946 konnten sich NGOs beim ECOSOC um einen Beraterstatus bewerben und einen unterschiedlichen Status erwerben, der sie in die Arbeit der UN-Menschenrechtskommission und/oder der Unterkommission für die Verhinderung von Diskriminierung und Minderheitenschutz einbezog. Die ECOSOC-Resolution 1296 (XLIV) von 1968 unterschied dann nach mehrfachen kleineren Korrekturen drei Kategorien des Konsultativstatus:

- Kategorie I mit dem **allgemeinen Konsultativstatus** für Organisationen (wie den Weltkirchenrat), deren Tätigkeit sich nicht auf einen spezifischen Politikbereich beschränkt;
- Kategorie II mit dem **speziellen Konsultativstatus** für große INGOs wie AI;
- die „Liste“ („roster“) mit einem minderwertigen Status, der einem passiven Beobachterstatus entspricht und nur das Recht ver-

leiht, auf Einladung mündliche oder schriftliche Stellungnahmen abzugeben. Mit diesem Listenplatz müssen sich die meisten nationalen und regionalen NGOs begnügen.

NGOs mit dem allgemeinen und speziellen Status können schriftliche Stellungnahmen zirkulieren lassen. Der allgemeine Status verleiht auch das Rederecht, so daß sie auch in Menschenrechtsfragen gegenüber sachkundigeren Menschenrechtsorganisationen privilegiert sind (vgl. Ziegler 1998: 33ff.). Allerdings wurden diese Regeln und Statusdifferenzen in den letzten Jahren zunehmend weniger strikt angewandt, so daß auch die Listenplazierten zu Wort kommen konnten. Es hängt vom jeweiligen Verhandlungsleiter ab, wie er die statuarischen Verfahrensregeln interpretiert und handhabt.

Die ECOSOC-Resolution 1996/31 eröffnete auch nationalen und regionalen NGOs den Zugang zum Konsultativstatus, belastete aber die UN-Menschenrechtskommission und die Unterkommission mit einem Mengen- und Managementproblem und die rund 200 NGOs mit einem Koordinationsproblem. Es ist abzusehen, daß dieser zeit- und energieraubende Wildwuchs reorganisiert werden muß. Darauf drängen nicht nur die Staaten, sondern auch die bisher privilegierten INGOs.

Die Resolution 1296 (XLIV) verlangte den mit einem Konsultativstatus ausgezeichneten NGOs ab, zur Straffung der Gremienarbeit gemeinsame Ausschüsse zu bilden und alle vier Jahre dem **Committee on NGOs** über ihre Tätigkeit zu berichten. Einzelne Regierungen nutzten diese Klausel, um mißliebigen NGOs den Konsultativstatus, der Prestige schafft und Schutz gibt, streitig zu machen. Eine Klausel der Resolution 1296 (XLIV) ermöglichte bei angeblichem oder tatsächlichem Mißbrauch den Entzug des Konsultativstatus. Die **Internationale Gesellschaft für Menschenrechte**, die in Zeiten des Kalten Krieges einseitig die Menschenrechtsverletzungen von kommunistischen Regimen attackiert hatte, wurde auf Druck dieser Regime ein Opfer dieser Klausel. Die Vereinten Nationen sind eben eine Staatenorganisation, in der letztlich die Staaten die Spielregeln bestimmen.

Die Menschenrechtsorganisationen der drei Kategorien erhielten außerdem das Recht, an den Beratungen verschiedener Ausschüsse teilzunehmen, die für die Überwachung von Menschenrechtskonventionen zuständig sind. Sie können auch hier Kritik an den Staatenberichten vortragen und eine Art von Gegenöffentlichkeit herstellen, die freilich die Öffentlichkeit selten erreicht. Außerdem erhielten sie Zugang zu den großen UN-Weltkonferenzen, an deren Dramaturgie sie nicht nur als Komparsen beteiligt sind.

Eine aktive Mitarbeit in den UN-Gremien erfordert den Einsatz von personellen und finanziellen Ressourcen, den sich viele NGOs nicht leisten können. Die Forderung von Süd-NGOs, einen speziellen Reisekostenfonds für arme NGOs einzurichten, scheiterte am Widerstand der potentiellen Geldgeber – was das Loblied, das die Staatengemeinschaft in der oben zitierten **Wiener Erklärung** auf das Wirken der NGOs anstimmte, ein wenig konterkarierte. Auch viele NGOs zweifeln inzwischen daran, ob sich der hohe Einsatz lohnt, wenn die Möglichkeiten, auf die Beratungsergebnisse Einfluß zu nehmen, sehr begrenzt sind. Erfahrungsgemäß ist es für sie einfacher, einzelne Staaten dazu zu bewegen, ihre Vorschläge aufzugreifen und in den Verhandlungsprozeß einzubringen, in dem allein Staaten ein Stimmrecht besitzen. Besonders die nordischen Staaten mit hoch entwickelten Zivilgesellschaften, aber auch Einzelgänger in der Dritten Welt (wie Costa Rica), machten sich gelegentlich NGO-Vorschläge zu eigen.

Diese Mitarbeit in UN-Gremien bildet nur eine Teilmenge der Aktivitäten von Menschenrechtsorganisationen, die ihr kaum große öffentliche Reputation verschafft hatte, zumal sie weitgehend unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfindet. Ihre wichtigsten Aktivitäten, für die sie auch Spenden bekommen, liegen auf anderen Feldern. Auch bei einzelnen INGOs zeichnet sich ein strategisches Umdenken ab. So will **Human Rights Watch** nach einer Selbstevaluierung stärker mit lokalen NGOs zusammenarbeiten und die *advocacy*-Funktion stärker betonen.

### 2. Der Beitrag der Menschenrechtslobby zum „agenda setting“ und „standard setting“

Untersuchungen zur Entwicklungsgeschichte der Menschenrechte zeigen, daß zivilgesellschaftliche Organisationen schon früh den Kampf für die Menschenrechte und für die Zivilisierung der internationalen Beziehungen angeführt haben. Menschenrechtsorganisationen können als „Reaktion auf eine dauerhafte Diskrepanz zwischen der rhetorisch eingegangenen Verpflichtung zur Einhaltung und Förderung von Menschenrechten und der tatsächlichen Menschenrechtssituation entweder im eigenen Land oder in anderen Staaten verstanden werden“ (Schmitz 1997: 30f.). US-amerikanische NGOs haben sich erfolgreich dafür eingesetzt, daß die Förderung der Menschenrechte als Ziel der Staatengemeinschaft in der UN-Charta verankert wurde; sie waren auch mit juristischer Expertise und mit noch größerem moralischen Drängen an der Ausformulierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 beteiligt.

Es bedarf eines zähen Bohrens dicker Bretter und eines geschickten Lobbying, um eine Forderung auf die Agenda von Beratungen der UN-Menschenrechtskommission zu bringen und die Staaten zu einer Resolution oder Deklaration zu bewegen, die dann die Basis von Vertragsverhandlungen bilden kann. Dieses dem „standard setting“ vorgelagerte „agenda setting“ ist ein mühsamer Prozeß, der viel Geduld und Sachverstand erfordert und häufig nicht zum Erfolg führt. FIAN wirbt zusammen mit einer Koalition von NGOs schon seit vielen Jahren für ein Fakultativprotokoll zum „Sozialpakt“ – bisher ohne Erfolg. Die USA verweigerten sich auch den beiden Protokollen zum „Zivilpakt“, die darauf abzielen, politische Menschenrechte einklagbar zu machen.

Julia Ziegler (1998: 102ff.) rekonstruiert in ihrer Dissertation, welchen Einfluß NGOs auf die Vertragsverhandlungen über die beiden Menschenrechtspakte, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminie-

zung, die Konvention zum Folterverbot und die Kinderkonvention ausgeübt haben. Hans Peter Schmitz (1997: 37ff.) zeigt ihren prägenden Einfluß auf die Normsetzung am Verhandlungsprozeß über die Folterkonvention von 1984.

NGOs waren ebenso beteiligt an der Ausarbeitung von Textentwürfen für wichtige Deklarationen, wie z.B. zum Recht auf Entwicklung oder zum Minderheitenschutz. Sie mußten sich dabei auf mühselige und zeitaufwendige Konsultationsverfahren des UN-Systems einlassen, untereinander große Koordinationsprobleme bewältigen und Kompromisse finden sowie Koalitionen mit einzelnen Staaten oder Staatengruppen suchen, um zumindest einen Teil ihrer Vorstellungen und Maximalforderungen retten zu können. Sie mußten häufig erleben, daß sich am Ende des Verhandlungspokers aller Energie- und Zeitaufwand kaum oder gar nicht gelohnt hatte.

Aber es gab auch Erfolgserlebnisse, besonders nach dem Ende des Kalten Krieges, den auch die ideologische Blockade des UN-Systems beendete, und nach der Demokratisierungswelle in der Dritten Welt, die auch manche Menschenrechtsaktivisten in Regierungsämter brachte. Wie § 38 der **Wiener Erklärung** belegt, konzediert auch die Staatengemeinschaft den NGOs, einen wesentlichen Beitrag zum **standard setting** in der internationalen Menschenrechtspolitik geleistet zu haben, sei es durch die von Kampagnen begleitete Vorlage von Initiativentwürfen, sei es durch aktive Beteiligung an den Beratungen über Entwürfe von Deklarationen oder Konventionen in der UN-Menschenrechtskommission, sei es durch Lobbyarbeit bei Parlamenten und Regierungen, sei es durch begleitende Informationskampagnen und durch die Aktivierung der transnationalen Netzwerke.

Beispiele für mehr oder weniger erfolgreiche Initiativen und Kampagnen waren:

1. Die eingangs bereits erwähnte Kampagne zum Verbot von Antipersonenminen, an der sich weltweit rund 1000 NGOs beteiligten und der das medienwirksame Engagement von Lady Di und die persönliche Überzeugungskraft von Jody Williams zusätzliche

Schubkraft verliehen, führte schließlich zur Unterzeichnung einer Konvention durch eine hinreichend große Zahl von Staaten. Die Abstinenz der Weltführungsmächte, die ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrates und die wichtigsten Produzenten von Minen (nämlich die USA, Rußland und China) sind, konnte nicht verhindern, daß durch die Konvention völkerrechtliche Standards gesetzt wurden.

2. Der Vorbereitungsprozeß für die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes (ICC), in dem die deutsche Bundesregierung eine Führungsrolle spielte, war begleitet von einer aktiven NGO-Lobbyarbeit, vor allem durch **Human Rights Watch**. Der Verhandlungsleiter des Auswärtigen Amtes betonte auf mehreren Informationstagungen (u.a. bei der FES und **Stiftung Entwicklung und Frieden**) die wichtige Rolle von Medien und NGOs, um die Chancen für einen handlungsfähigen ICC zu vergrößern. Bei den schwierigen Vertragsverhandlungen in Rom im Sommer 1998, die gegen den Widerstand der USA einen ICC aus der Taufe hoben, leistete die NGO-Riege sachkundigen und medienwirksamen Beistand.
3. Frauenorganisationen wie nationale NGO-Frauenforen, **Terre des Femmes** oder das **Center for Women's Global Leadership** sorgten dafür, daß Frauenrechte auf die Agenda des internationalen Menschenrechtsdiskurses kamen. Die durch ihren Druck in der **Wiener Erklärung** durchgesetzte Anerkennung der Gewalt gegen Frauen in der Privatsphäre stellte einen qualitativen Sprung im Verständnis der Menschenrechte und in der Anerkennung von spezifischen Frauenrechten als Menschenrechte dar.
4. Der größte Erfolg liegt in der fast weltweiten Sensibilisierung für die Belange der Menschenrechte, die auch Diktaturen unter Druck setzte. Die NGOs erlebten zumindest Teilerfolge, die sie als Resistenzpolster gegen Resignation und Frustration brauchten. Was zunächst nur auf die Agenda von Verhandlungen kommt und allenfalls in unverbindlichen Deklarationen Anerkennung findet, kann in

den nächsten Schritten schon Gegenstand von Vertragsverhandlungen sein.

### 3. Die Wiener Weltmenschrechtskonferenz: Masse statt Klasse?

Die Zweite Weltmenschrechtskonferenz von 1993 war für die weltweite Menschenrechtsbewegung ein Kristallisationspunkt langjähriger Aktivitäten und ein Übungsplatz für Transnationalität. An der Wiener Konferenz nahmen rund 1400 NGOs aus aller Welt mit rund 4000 Delegierten teil, die an Zahl, freilich nicht an Gewicht, das Aufgebot an Regierungsdelegationen übertrafen. Durch die Zulassung von NGOs ohne ECOSOC-Konsultativstatus erhielten viele lokale und regionale NGOs erstmals die Gelegenheit, auf einer großen UN-Konferenz mitzureden. Es mag freilich umstritten sein, ob nur 119 oder sogar 199 im Plenum der Staatenkonferenz zu Wort kamen, aber auch die kleinere Zahl ist groß genug, um das „NGO-Festival“ zu illustrieren.

Pia Bungarten (1994) entdeckte im großen NGO-Aufgebot einige Koordinationsprobleme und Konflikte zwischen NGO-Gruppen aus dem Norden und Süden. Die Süd-NGOs kritisierten nicht nur die „Nordlastigkeit“ des Vorbereitungskomitees und der INGOs, die die „NGO-Szene“ dominierten, sondern auch die Auswahl der Themenschwerpunkte. Sie betonten stärker das „Recht auf Entwicklung“ mit seiner Fokussierung auf wirtschaftliche und soziale Rechte sowie das durch die Menschenrechtskonditionalität der westlichen Geberländer bedrohte Prinzip der Nichteinmischung, während sich die Nord-NGOs auf institutionelle Verbesserungen des Menschenrechtsschutzes konzentrierten.

NGOs aus aller Welt wehrten sich allerdings entschieden gegen Versuche vieler ihrer Regierungen, mit kulturrelativistischen Argumenten die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte auszuhebeln. Die **Allgemeine Erklärung der Menschenrechte** und die beiden Menschenrechtspakte bilden ihr gemeinsames Credo, sofern sie sich nicht als „Gongos“ als propagandistische Hilfstruppen von Regierun-

gen mißbrauchen lassen. Auch solche Mißgeburten tauchen hinter dem Decknamen von NGOs auf. Es ist bekannt, daß auch mancher Bürokrat im Nebenberuf eine „NGO“ betreibt, die ihm ein Zubrot verschafft.

Für die Frage, welche Rolle die NGOs in der internationalen Menschenrechtspolitik spielen, war ihr Einfluß auf das Konferenzergebnis wichtig. Nach Insiderberichten fanden sie in Wien mehr Gehör als jemals zuvor auf einer internationalen Konferenz und übten erheblichen Einfluß auf die Formulierung der Abschlußdokumente aus, obwohl sie nicht zu den Beratungen des Redaktionsausschusses zugelassen worden waren. Ihrer beharrlichen Lobbyarbeit waren vor allem die folgenden Erfolge zu verdanken:

- die inzwischen realisierte Absichtserklärung, einen UN-Hochkommissar für Menschenrechte und einen Internationalen Strafgerichtshof einzurichten;
- die Verankerung von spezifischen Frauenrechten in erweiterten Menschenrechtskatalogen und die Absichtserklärung, eine Sonderberichterstatterin zu Gewalt gegen Frauen zu schaffen (vgl. Parker/Comeau 1993);
- die einvernehmliche Akzeptanz eines „Rechts auf Entwicklung“, das die USA zuvor entschieden abgelehnt hatten.

Es gab einige inhaltliche Kakophonien im unverbindlichen „Wiener Wunschkonzert“ (vgl. Nuscheler 1995). Für die Entwicklung der Menschenrechtsbewegung nach Wien gewichtiger war jedoch die Frage, ob der vor und während der Konferenz innerhalb der „NGO-Szene“ ausgetragene Nord-Süd-Konflikt die Verdichtung der transnationalen Netzbildung und damit ihre Handlungsfähigkeit behindert hat. Wenn die von Volkmar Deile (1993), dem Generalsekretär der deutschen AI-Sektion, geäußerten Zweifel zutreffen sollten, daß die NGO-Netzwerke zwar auf nationaler und regionaler, aber nicht auf internationaler Ebene gefestigt worden seien, dann hätte Wien im Sinne der Argumentation von Michael Herzka keinen Fortschritt markiert.

#### 4. NGO-Forum „Vienna + 5“ in Ottawa

Hoffnungsvoll stimmt das Bemühen der INGOs, die Staaten nicht aus den in Wien eingegangenen Verpflichtungen zu entlassen. In § 100 des Wiener Abschlußdokuments hatten sich diese und die Vereinten Nationen zu einem überprüfenden Follow-up verpflichtet. Weil sich die Staaten um diese Überprüfung ihrer Menschenrechtspolitik drückten, ergriff **Human Rights Internet** (HRI) die Initiative und lud im Juni 1998 zu einem Forum „Vienna + 5“ in Ottawa ein, an dem 168 NGOs (darunter keine aus Deutschland!) teilnahmen. Die geringe Teilnahme europäischer NGOs war nicht nur auf Lähmungserscheinungen nach dem Stimmungshoch in Wien, sondern auch auf eine selektive Einladungspolitik zurückzuführen. Die Menschenrechtsbewegung ist nicht frei von Eifersüchteleien, und die US-amerikanischen NGOs sind nicht frei von Attitüden, die den politischen und moralischen Führungsanspruch der USA umgeben.

Laurie S. Wiseberg, die Direktorin von HRI, stellte folgende Entwicklungen bzw. Fehlentwicklungen in der internationalen Menschenrechtspolitik nach Wien fest:

- Widersprüche zwischen Worten und Taten der Staaten;
- Fortbestehen schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen, die schon einen Gewöhnungsprozeß bewirken, und gleichzeitig Versuche, Instrumente für den Schutz der Menschenrechte einzuschränken;
- die Gefahr der Unterminierung bereits erreichter Menschenrechtsstandards durch Globalisierungseffekte;
- die Aussicht, daß die Feiern zum 50. Geburtstag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu unkritischen Jubelfeiern verkommen.

Die starke Repräsentation von NGOs aus Lateinamerika und Asien führte dazu, daß die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte in den Mittelpunkt der künftigen Lobbyarbeit gerückt wurden. Zwar stimmten auch die NGOs

aus den USA dieser Schwerpunktsetzung zu, aber die schwache Repräsentation aus Europa war kein gutes Zeichen für eine koordinierte Strategie. Es scheint so, daß nicht nur die Staaten verdrängen, was sie in Wien unterschrieben haben, sondern auch bei den NGOs die in Wien kulminierende Aufbruchstimmung zu erlahmen droht. Die internationalen Netzwerke befinden sich unter Streß und müssen mit Zerfallerscheinungen kämpfen. Dagegen verdichten sich die regionalen Netzwerke. Auch in der Menschenrechtsbewegung findet eine Art von Dekolonisierung statt, die die Hegemonie der INGOs zurückdrängt und das Prinzip der Autonomie stärkt, freilich auf Kosten der Effizienz.

## IV. NGOs gegen Diktaturen: Wie Gulliver gefesselt werden kann

Die Forschung über die Leistungsfähigkeit der transnational agierenden Menschenrechtsorganisationen versuchte herauszufinden, unter welchen Bedingungen sie fähig sind, das Verhalten von einzelnen Staaten oder der Staatengemeinschaft zu verändern. Eine Konstanzer Forschungsgruppe (Gränzer u.a. 1998), die die Erkenntnisse von Margaret E. Keck und Kathryn Sikkink (1997) aufgriff, vertiefte und teilweise modifizierte, entdeckte folgende Erfolgsbedingungen, die hier mit eigenen Einschätzungen ergänzt werden:

Erstens eröffnet oder vermindert die Struktur des jeweiligen Herrschaftssystems Chancen, durch öffentliche Kritik oder Mobilisierung von Massenprotesten Veränderungen herbeizuführen. Die Wissenschaft bringt diese innenpolitischen Struktur determinanten auf den Begriff der Opportunitätsstruktur. Aber bereits hier zeichnet sich die Chance von transnationalen Netzwerken ab, durch Mobilisierung von äußerem Druck – sei es durch Einflußnahme auf die Diplomatie und/oder Geschäftswelt, sei es durch imageschädigende Medienkampagnen oder durch Anklagen in UN-Gremien – die Regime zu Politikänderungen zu bewegen.

Die Erfolgsaussichten steigen, je größer das Protestpotential ist und je größer die Verwundbarkeit eines Regimes ist, sei es durch seine wirtschaftliche und politische Destabilisierung, sei es durch die Androhung des Subsidienzuges durch Anwendung der politischen Konditionalität bei der Vergabe von Entwicklungshilfe, oder sei es im Extremfall – wie im Falle des Apartheid-Regimes – durch Verhängung von UN-Sanktionen, die zur internationalen Isolation führen und erhebliche ökonomische Kosten verursachen können.

Zweitens hängen die Erfolgchancen von der organisatorischen Stärke, Handlungs- und Mobilisierungsfähigkeit sowie vom taktischen Geschick des Netzwerkes ab, durch Koalitionsbildungen mit gesellschaftlichen und politischen Gruppen (Kirchen, Gewerkschaften, Studentenverbänden etc.) den Druck auf das Regime zu verstärken. Ihrem Erfolgskonto dürfen nicht Mobilisierungsleistungen zugeschrieben werden, die andere vollbracht haben, wenn man z.B. an die Massenproteste gegen das Suharto-Regime denkt. Die Menschenrechtslobby allein ist zu schwach, um politische Systemveränderungen erzwingen zu können. Sie muß also Koalitionspartner suchen und finden, um eine breitere Mobilisierung auslösen zu können.

Drittens müssen die Kampagnen überzeugungsfähige Themen und Ziele besetzen. Es ist die Erfahrung von AI, daß Kampagnen gegen die Folter oder gegen andere schwere Menschenrechtsverletzungen größere Breitenwirkung finden als z.B. Unterschriftensammlungen gegen die Todesstrafe. Noch weniger kampagnenfähig sind so komplizierte Materien wie Fakultativprotokolle oder die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes. Hier kann nur die juristische Sachkunde von professionellen „Edel-NGOs“ mit internationaler Resonanz etwas bewegen.

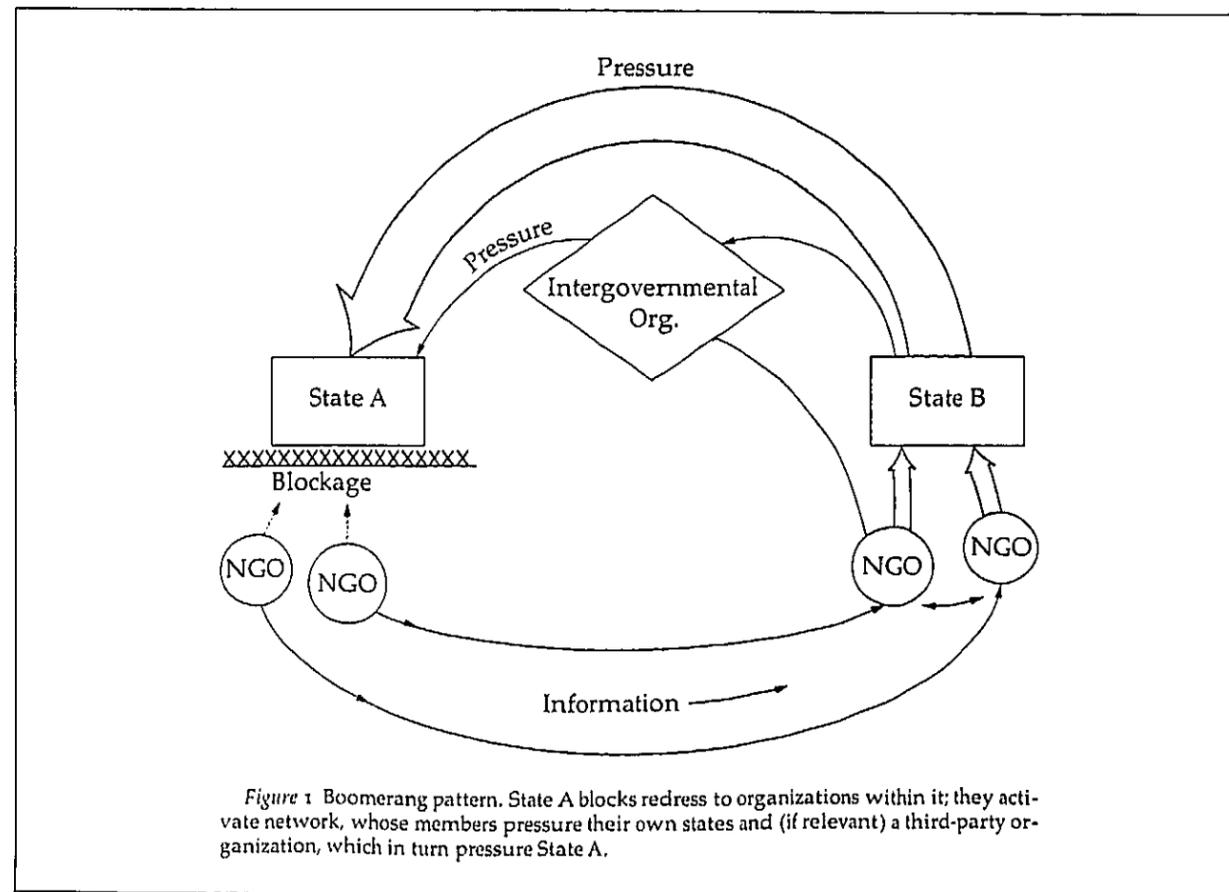
Illustrative Beispiele für den Erfolg internationaler Kampagnen mit überzeugungsfähigen Themen war erstens die Kampagne für das Verbot von Antipersonenminen. Fernsehbilder von verkrüppelten Kindern erzielten ohne viele Worte Breitenwirkung. Dies gilt zweitens auch für die von **Terre des Hommes** und der **Kindernothilfe** organisierte Kampagne gegen die Kinderarbeit, die in einen telegenen **Global March**

eingebettet war. Ihr stellten sich auch Politiker eifertig als Schirmherren zur Verfügung, weil Kinder Schutzinstinkte ansprechen.

Die Gefahr ist nicht zu übersehen, daß weniger populäre, aber nicht weniger wichtige Themen (wie z.B. die Härtung der sozialen Menschenrechte durch ein Fakultativprotokoll zum „Sozialpakt“) Spezialisten in „Eliteorganisationen“ (nach der Typologie von Laurie S. Wiseberg) überlassen werden, die nur durch sachkundige Lobbyarbeit in UN-Gremien und Staatsapparat Fortschritte erreichen können. Der Verlauf und die Ergebnisse der Wiener Menschenrechtskonferenz lehrten, daß die mangelnde Koordination der NGO-Initiativen und die Vielzahl der single issues, um die sich einzelne NGO-Koalitionen kümmerten, ein wirksames Lobbying für Schwerpunktthemen verhinderten. Verhandlungstaktik war niemals die Stärke des „bunten Haufens“ von NGOs.

Die Erfolgsaussichten von Versuchen der Menschenrechtslobby, die Menschenrechtslage in einzelnen Staaten zu verbessern, hängen also von einer Vielzahl von allgemeinen und je spezifischen und situationsbedingten Faktoren ab. Entscheidend ist ihre Fähigkeit, inneren und internationalen Druck auf das Regime, dem schwere Menschenrechtsverletzungen angelastet werden, zu mobilisieren. Deshalb wenden sie eine Doppelstrategie an: „mobilization of shame“ durch internationale Informationskampagnen und Suche nach Koalitionspartnern, vor allem bei westlichen Regierungen, die über beträchtliche Druckmittel (u.a. Entwicklungshilfe) verfügen.

Das folgende, von Keck/Sikkink (1998: 13) erarbeitete „Bumerang-Muster“ illustriert, wie NGOs auf Umwegen Druck auf den Staat A organisieren, wenn er von diesem abgeblockt wird. Ergänzungsbedürftig ist allerdings eine Druckwelle, die direkt von externen NGOs auf Staat A einwirkt.



### 1. Der Beitrag der NGOs zum Menschenrechtsschutz vor Ort und zu politischen Systemveränderungen: Das Konstanzer Phasenmodell

Während die Leistungen der NGOs zur Schaffung neuer Normen und Institutionen, zur Fortentwicklung von normativen Standards und zur Ausdifferenzierung von Instrumentarien zum internationalen Menschenrechtsschutz kaum umstritten sind, gibt es erhebliche Differenzen bei der Einschätzung, wieweit sie in der Lage waren und sind, ihren eigentlichen Gründungszweck zu erfüllen: nämlich Menschenrechtsverletzungen überall auf der Welt zu bekämpfen.

Während Hans Peter Schmitz (1997: 67) in diesem eigentlichen Kernbereich ihrer Arbeit die „größten Probleme von transnational operierenden NRO“ entdeckte, leitete das Konstanzer Forschungsprojekt (an dem auch Hans Peter Schmitz beteiligt war) aus mehreren Länderstudien doch ein erhebliches Potential des transnationalen Menschenrechtsnetzwerkes zur Veränderung der Menschenrechtspolitik in einzelnen Staaten ab. Die Erkenntnisse dieser vergleichenden Forschung sollen hier zusammengefaßt werden, weil sie für die Fragestellung dieses Gutachtens eine zentrale Bedeutung haben.

Das Forschungsteam konstruierte ein „Phasenmodell normbeeinflussten innenpolitischen Wandels“, das beansprucht, in einem idealtypischen Verlaufmodell die Einwirkungsmöglichkeiten von Menschenrechtsnetzwerken auf normverletzende Herrschaftssysteme mit dem Ziel von Verhaltens- und Systemveränderungen zu bestimmen. Mit anderen und einfachen Worten: Wie können nationale und internationale Menschenrechtsorganisationen zur Verbesserung der Menschenrechtslage beitragen und Herrschende zur Anerkennung von internationalen Menschenrechtsnormen und zu normgeleitetem Handeln anhalten? Das Phasenmodell ist auf der folgenden Seite dokumentiert.

Das Konstanzer Forschungsteam illustrierte die Funktionsweise seines Phasenmodells anhand von sechs vergleichenden Länderstudien über Indonesien und die Philippinen, Kenia und Uganda, Marokko und Tunesien. Die ausge-

wählten Fälle belegen, daß die Netzwerkmobilisierung und die Verwundbarkeit des jeweiligen Landes von besonderer Bedeutung für den Übergang zu Phase drei sind, in der „taktische Konzessionen“ den Handlungsspielraum für die in- und ausländische Menschenrechtslobby erweitern. Das Team leitet aus den Ergebnissen der Fallstudien die folgende Schlußfolgerung ab:

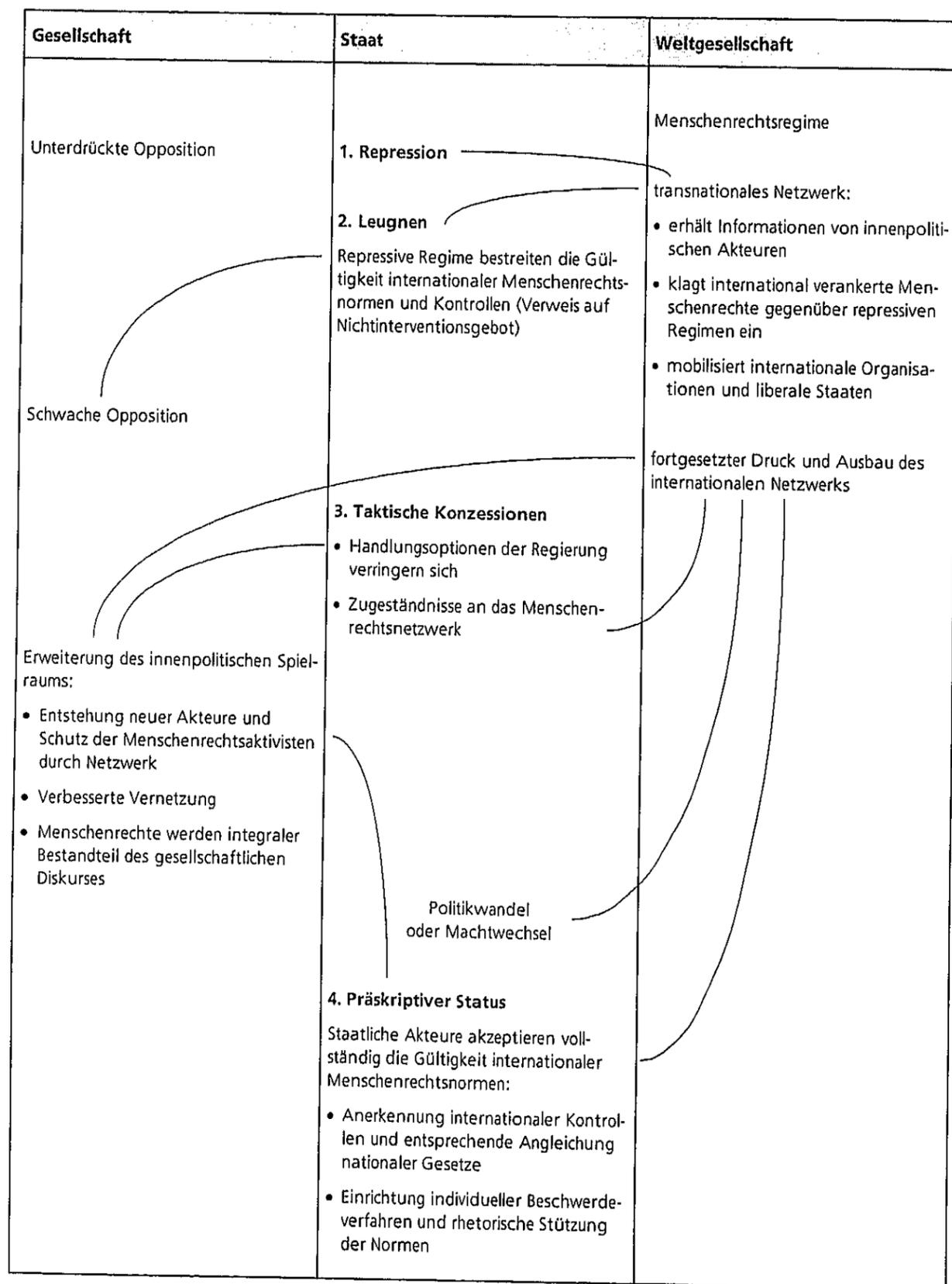
„Prozesse innenpolitischen Wandels in vielen Staaten werden zunehmend von internationalen Normen beeinflusst. Diese Normen werden von Akteuren weiterentwickelt und vertreten, die sich in transnational operierenden Netzwerken organisieren und damit zu meist staatliche Entscheidungsträger zugleich 'von oben' und 'von unten' zu sozialisieren versuchen. Damit behaupten wir nicht die Entstehung oder Entdeckung einer neuen Klasse von determinierenden Strukturen und Akteuren, sondern betonen zunächst einmal die Relevanz von Normen und der Gruppen, die diese im Bereich der internationalen Menschenrechtspolitik vertreten“ (Gränzer u.a. 1998: 31f.)

Die Botschaft, die man sogar als frohe Botschaft bezeichnen könnte, lautet, etwas weniger umständlich formuliert: Transnationale Menschenrechtsnetzwerke, die sich auf international anerkannte Normen berufen können, sind in der Lage, durch Mobilisierung von innerem und äußerem Druck repressive Regime zu einem normgeleiteten Verhalten zu drängen und auf diese Weise zu einer dauerhaften Verbesserung der Menschenrechtspraxis beizutragen. Sie verschaffen der inneren Opposition Handlungsspielräume und geben ihr durch weltweite Publizität und durch die Mobilisierung von diplomatischem Druck Schutz gegen staatliche Repression. Kurzum: NGOs können – was die Diplomatie nicht konnte oder wollte – Menschenrechten weltweit zur Geltung verhelfen.

### 2. Zweifel an der Verallgemeinerungsfähigkeit selektiver Erfolgsgeschichten

Die Studie hinterläßt einige Zweifel an der Aussagefähigkeit des Phasenmodells und an der Verallgemeinerungsfähigkeit der Schlußfolgerungen aus den Fallstudien. Erstens kann die Auswahl der sechs Länder keine Repräsentativität beanspruchen. Sie klammert Länder wie

**Konstanzer Phasenmodell**



China, Indien, Kuba oder die Golf-Staaten mit geringer Verwundbarkeit oder hoher Resistenzkraft gegenüber externen Druck völlig aus. In der ersten Phase werden höchst unterschiedliche Diktaturen mit sehr verschiedenen Ausgangsbedingungen und Ansatzpunkten für Reformkräfte zusammengewürfelt (vgl. Clearly 1997).

Sie überbetont zweitens das Potential des internationalen Druckes, innenpolitische Struktur- und Verhaltensänderungen zu erzwingen. Dies gilt für diplomatischen Druck von Staaten und noch mehr für den Druck, den das NGO-Netzwerk organisieren kann. Verschiedene Untersuchungen über die Chancen der externen Demokratie- und Menschenrechtsförderung meldeten erhebliche Zweifel an Erfolgchancen an (vgl. Erdmann 1996). Die Androhung des Entzuges von Entwicklungshilfe verfehlte auch deshalb vielfach ihre Wirkung, weil sich die Geberländer nicht zu einer gemeinsamen Menschenrechtskonditionalität durchringen konnten und sich gegenseitig ausspielten. Die Studie stellt selbst fest, daß ein „systematischer und konsistenter zwischenstaatlicher Druck im Sinne der Verbesserung von Menschenrechten weder vor noch nach dem Ende des Kalten Krieges gegenüber den ausgewählten Ländern“ festgestellt werden könne (S. 34). Beispielsweise hat Japan in seinem südostasiatischen Einfluszbereich wiederholt DAC-Vereinbarungen unterlaufen und die eigene „ODA-Charter“ von 1992, die eine Menschenrechtskonditionalität formulierte, ignoriert (vgl. Nuscheler 1997).

Drittens überschätzt die Studie das Handlungspotential von NGOs, die nur ein Segment der Oppositionskräfte bilden und Koalitionen eingehen müssen, um die Wirkung erzielen zu können, die ihnen die Studie zuschreibt. Ohne breite Proteststimmung, die sich aus vielen Quellen nährt, kann die Menschenrechtslobby nicht den Druck „von unten“ mobilisieren. Auch Michael Herzka (1995) konnte die Menschenrechtsbewegung nur deshalb zu einer weltverändernden Kraft aufwerten, weil er ihre Einbettung in breiter angelegte soziale Bewegungen nicht hinreichend berücksichtigte.

Viertens widersprechen die voluminösen Berichte über Menschenrechtsverletzungen, die auch nach der „dritten Welle der Demokratisierung“ nicht dünner wurden und auch in vordergründig demokratisierten Staaten Folterpraktiken aufdeckten, dem weltgeschichtlichen Optimismus und Fortschrittsglauben, der dem Phasenmodell zu Grunde liegt. Es kennt nur Fortschritte, aber keine Rückschritte, und ignoriert neue Erscheinungen von Barbarei (vgl. Rufin 1993). Die transnationale Menschenrechtsbewegung ist nicht stark genug, um eine heile Welt zu schaffen. Noch ist die Hoffnung verfrüht, daß wir uns einem „Jahrhundert der Menschenrechte“ nähern (vgl. Gross 1991). Es könnte auch sein, wie Ralf Dahrendorf in der ZEIT (vom 14.11.1997) warnte, daß wir uns an der „Schwelle zum autoritären Jahrhundert“ befinden.

Fünftens sind die Bedingungen für den politischen Systemwandel in den über 100 Ländern, in denen z.B. die Jahresberichte von AI mehr oder weniger schwere Menschenrechtsverletzungen dokumentierten, so unterschiedlich, daß das sehr grobmaschige Phasenmodell auch keinen großen heuristischen Erkenntnisgewinn erzielen kann. Auch die aus den sechs Fallstudien abgeleitete Korrektur der modernisierungstheoretischen Annahme, daß zwischen der Demokratie- und Menschenrechtsentwicklung und dem jeweiligen ökonomischen Entwicklungsstand eine „systematische Korrelation“ bestehe (S. 33), ist aufgrund der geringen Repräsentativität der sechs Fälle nicht verallgemeinerungsfähig.

## V. Zusammenfassende Thesen

1. Die Einschätzung der Rolle der NGOs in den internationalen Beziehungen im allgemeinen und in der internationalen Menschenrechtspolitik im besonderen schwankt zwischen unkritischer Romantisierung, die bei den NGOs eine Selbstüberschätzung animiert, und despektierlicher Abwertung des „bunten Haufens“ zu lästigen Störenfrieden durch hartgesottene „Realisten“ in Politik und Wissenschaft. Die Abwertung wird ihrer Rolle, die sie bereits im UN-System und auf internationalen Konferenzen spielen, ebensowenig gerecht wie die Rede von der „NGOisierung der Weltpolitik“ oder von der Machtverlagerung aus der Staatenwelt in die Zivilgesellschaft. Zwar haben Transnationalisierungs- und Globalisierungsprozesse die Souveränität zu einer juristischen Fiktion abgewertet, aber die oligarchisch strukturierte Staatenwelt bestimmt noch immer die Spielregeln der internationalen Politik und die Handlungsspielräume der nicht-staatlichen Akteure.
2. Wenn dennoch ein Machtverlust von Staatsapparaten und eine Statusaufwertung von nicht-staatlichen Akteuren konstatiert werden können, dann liegt der Grund in der schwindenden Fähigkeit der Staaten, mit Bürokraten und Diplomaten die innen- und außenpolitischen Probleme zu lösen. Richtungsweisend ist deshalb das Konzept von Global Governance, das davon ausgeht, daß eine „neue Weltordnungspolitik“ das Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren erforderlich macht. In der UN-Menschenrechtskommission und auf den jüngsten Weltkonferenzen wurde bereits ein Stück Global Governance praktiziert. NGOs wurden zwar als Juniorpartner, aber als sachkundige Ratgeber in den internationalen Konsultations- und Verhandlungsprozessen einbezogen, teilweise sogar in Regierungsdelegationen inkorporiert.
3. Viele Menschenrechtsorganisationen haben sich entweder als INGOs organisiert oder sich in internationale oder regionale Netzwerke eingebunden. Sie verstehen sich als Promotoren universeller Werte, befördern die „moralische Interdependenz“ der Weltgesellschaft und praktizieren das kommunikative Handeln in den internationalen Beziehungen. Die transnationale Netzwerkbildung bildet ein Organisationsmerkmal und ein wichtiges Handlungspotential für die Menschenrechtsbewegung, weil es ihre Chancen für ein grenzüberschreitendes Monitoring und Lobbying vergrößert.
4. Das transnationale Netzwerk hat allerdings einen gewichtigen Webfehler: Zwei Drittel der transnational operierenden NGOs – unter ihnen die Aristokratie der INGOs, die für die hohe Reputation der Menschenrechtslobby sorgt – haben ihre Operationsbasis in Europa und Nordamerika. Diese Unterrepräsentation des Südens, dessen NGOs häufig auch finanziell und logistisch von Subsidien aus dem Norden abhängig sind, belastete die Menschenrechtsbewegung mit einem Nord-Süd-Konflikt, erschwerte die Koordination von Aktionszielen und lähmte ihre Handlungsfähigkeit. Ohnehin funktioniert die Vernetzung auf lokaler und regionaler Ebene besser als auf internationaler Ebene. Andererseits ist die Transnationalität eine wichtige Voraussetzung für die Verhandlungsmacht in UN-Gremien und für die Fähigkeit, internationalen Druck auf repressive Regime zu organisieren und den lokalen NGOs Schutz zu geben.
5. Unumstritten ist, daß die NGOs im Rahmen des UN-Systems einen wesentlichen Beitrag

zur Fortentwicklung von Menschenrechtsnormen und zur Verbesserung des internationalen Menschenrechtsschutzes geleistet haben. Die Einbindung in den UN-Konsultationsmechanismus verlangte eine zunehmende Professionalisierung, die innerorganisatorisch nicht unumstritten ist, weil sie eine Funktionärschicht hervorbrachte. Auch die Staatengemeinschaft anerkannte in ihrer **Wiener Erklärung** diese Leistungen, obwohl sie immer wieder versuchte, den Handlungsspielraum der NGOs einzuschränken. Aber sowohl die These, daß die transnational agierenden NGOs zunehmend den Sachbereich der internationalen Menschenrechtspolitik „bestimmen“, als auch die These, daß sich inzwischen das UN-System den Usancen der NGOs angepaßt habe, ignoriert völlig die Machtverhältnisse. Die Vereinten Nationen sind eine Staatenorganisation, in der die Staaten die Spielregeln bestimmen und allein Entscheidungen treffen können. Das UN-Engagement bindet außerdem erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen, die sich nur wenige Süd-NGOs leisten können. Auf diese Weise wachsen die Statusdifferenzen zwischen reichen und armen NGOs im Norden und zwischen NGOs im Norden und Süden.

6. Den NGOs werden große Leistungen beim „agenda setting“ und „standard setting“ zubilligt, die in Konferenzräumen stattfinden. Umstritten sind jedoch ihre Erfolge im Kernbereich ihres Gründungszweckes: dem Schutz der Menschenrechte und dem Kampf gegen schwere Menschenrechtsverletzungen. Das Konstanzer Forschungsteam leitete aus sechs Länderstudien die These ab, daß das transnationale Menschenrechtsnetzwerk fähig sei, durch die Mobilisierung von innerem und äußerem Druck politische Struktur- und Verhaltensänderungen zu erzwingen und repressive Regime zu einem normengeleiteten Verhalten zu drängen. Diesem Optimismus widersprechen die Berichte über eine Zunahme von Menschenrechtsverletzungen und Regressionen zu verschiedenen Formen einer „neuen Barbarei“.

7. Die Studie überschätzt auch die Möglichkeiten, von außen – sei es durch die Mobilisierung von Kampagnen, sei es durch die Androhung des Subsidienentzuges durch Entwicklungsbehörden – Diktatoren zu Reformen zu zwingen. Die Konkurrenz und mangelnde Koordination zwischen den Geberländern hat die angedrohte Menschenrechtskonditionalität zu einem Papiertiger abgewertet. Ohne Beteiligung von Staaten am Druck auf Diktaturen bleibt aber auch das Hauptdruckmittel des Menschenrechtsnetzwerkes, die „mobilization of shame“ durch Informationskampagnen, ziemlich wirkungslos.
8. Die transnationalen NGOs haben es nicht nur geschafft, die Staaten in der Menschenrechtspolitik unter Handlungsdruck zu setzen. Ohne ihre Informationskampagnen und ohne ihr Lobbying würde es den Staaten noch leichter fallen, die Menschenrechte auf dem Altar von kommerziellen und geostrategischen Interessen zu opfern. Durch ihr Eintreten für universelle Menschenrechte und ihre interkulturelle Kommunikation befördern sie die Entwicklung einer Weltethik, die das normative Fundament der sich herausbildenden Weltgesellschaft bildet. Allerdings fehlt ihr das Potential einer sozialen Bewegung, zu deren Ausstattung die Fähigkeit gehört, breitere Bevölkerungsgruppen für gemeinsame Ziele zu mobilisieren. Dieses breitenwirksame Mobilisierungspotential kann die Menschenrechtsbewegung nur durch Koalitionsbildung mit anderen Gruppen gewinnen.
9. Die Menschenrechtsorganisationen wurden zum Sauerteig der internationalen Menschenrechtspolitik. Sie haben einen konstruktiven Einfluß auf alle wichtigen Konventionen und Deklarationen zu den Menschenrechten ausgeübt und durch ihr Drängen die Einrichtung von wichtigen Institutionen (wie des UN-Hochkommissars für Menschenrechte und des Internationalen Strafgerichtshofes) erreicht. Aber sie hatten keineswegs nur Erfolge. Sie konnten nur erreichen, was ihnen die Staatenwelt zuge-

stand, die auch in der Menschenrechtspolitik allein verbindliche Entscheidungen treffen kann. Der „Power Shift“ von der Staatenwelt zur Gesellschaftswelt hat noch nicht stattgefunden, sondern befindet sich erst im Entwicklungsstadium, das Regressionen zu autoritären Lösungen nicht ausschließt. Die Warnung von Ralf Dahrendorf vor einem „autoritären Jahrhundert“ im Gefolge des Problemdrucks, den die Globalisierung erzeugt, sollte die Skepsis gegenüber einem unilinearen Fortschrittsglauben verstärken, der schon die frühen Modernisierungstheorien zu einem Realitätsverlust verleitet hatte.

10. Eine „neue Weltordnung“ entsteht nicht durch eine „NGOisierung der Weltpolitik“, sondern durch eine Verrechtlichung und Zivilisierung der internationalen Beziehungen durch die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte. Dieses Ziel fordert der internationalen Menschenrechtslobby große Anstrengungen ab und wird ihre Rolle in den internationalen Beziehungen weiter aufwerten. Das Schlimmste, was ihr geschehen könnte, wäre ihre durch staatliche Subsidien und Privilegien honorierte Degeneration zu einem Club von Quangos. Dann würde sie ihr Image als Prototyp einer zivilgesellschaftlichen Organisation verlieren, das ihr Glaubwürdigkeit verliehen und summa summarum doch eine Erfolgsgeschichte ermöglicht hatte. Die Lage der Menschenrechte in der Welt und die Inkonsequenzen der staatlichen Menschenrechtspolitik machen breitere, handlungsfähigere und reißfestere Menschenrechtsnetzwerke nötiger denn je, hier und dort, wo die schwersten Menschenrechtsverletzungen geschehen.

---

## VI. Literatur

- Alston, Philip (Hrsg.) (1992): *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford.
- Altvater, Elmar (Hrsg.) (1997): *Vernetzt und verstrickt. Nichtregierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*, Münster.
- Amnesty International/Bielefeldt, Heiner/Deile, Volkmar/Thomsen, Bernd (Hrsg.) (1993): *Menschenrechte von der Jahrtausendwende*, Frankfurt/M.
- Bungarten, Pia (1994): Die Rechte der Menschen und die Interessen der Staaten. Die UN-Menschenrechtskonferenz von 1993, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Jg. 1994(1), S. 72–83.
- Clearly, Seamus (1997): *The Role of NGOs Under Authoritarian Systems*, Basing-stoke u.a.
- Commission on Global Governance/Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.) (1995): *Nachbarn in Einer Welt*, Bonn.
- Deile, Volkmar (1993): Das Wiener Vierteljahrhundertereignis, in: *der überblick*, Jg. 29(3), S. 78–79.
- Dias, Clarence J. (1994): Relationships between Human Rights NGOs in the Third World, in: K.P. Saksena (Hrsg.): *Human Rights Perspective and Challenges*, New Delhi.
- Erdmann, Gero (1996): *Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt*, Bonn.
- FES (Hrsg.) (1995): *Die Rolle der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte im Kontext des UN-Weltsozialgipfels*, Bonn (vgl. besonders die Beiträge von Bruno Simma und Franz Nusche-ler).
- Forsythe, David P. (1989): *Human Rights and World Politics*, 2. Aufl., Lincoln.
- Gränzer, Sieglinde/Jetschke, Anja/Rine, Thomas/Schmitz, Hans Peter (1998): Internationale Menschenrechtsnormen, transnationale Netzwerke und politischer Wandel in den Ländern des Südens, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Jg. 5, Heft 1, S. 5–41.
- Gross, Bertram (1991): Towards a Human Rights Century, in: *Human Rights Quarterly*, 13(3), S. 387–395.
- Herzka, Michael (1995): *Die Menschenrechtsbewegung in der Weltgesellschaft*, Bern.
- Keck, Margret/Sikkink, Kathryn (1998): *Activists Beyond Borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, New York.
- Kößler, Reinhard/Melber, Henning (1993): *Chancen internationaler Zivilgesellschaft*, Frankfurt/M.
- Livezey, Lowell W. (1988): *Nongovernmental Organizations and the Ideas of Human Rights*, Princeton.
- Mathews, Jessica T. (1997): Power Shift, in: *Foreign Affairs*, vol. 76(1), S. 50–66.
- Messner, Dirk (1996): Politik im Wandel. NGOs in der Irrelevanzfalle oder NGOisierung der (Welt-)Politik?, in: FES (Hrsg.): *Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft oder: die NGOisierung der (Welt-)Politik?*, Bonn.

- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (1996): Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, in: Diess. (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte, Bonn, S. 12–36.
- Müller, Harald (1994): Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1(1), S. 15–44.
- Münch, Richard (1998): Globale Dynamik, lokale Lebenswelten. Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft, Frankfurt/M.
- Nanda, Ven P./Scarritt, James R./Shepherd, George W. (Hrsg.) (1981): Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures, and NGO Strategies, Boulder.
- Nowak, Manfred (Hrsg.) (1994): World Conference on Human Rights: The Contribution of NGOs. Reports and Documents, Wien.
- Nuscheler, Franz (1995): Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte? Zur Kakophonie des Wiener Wunschkonzerts, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 24(2), S. 199–210.
- Nuscheler, Franz (1995a): Menschenrechtliche Doppelstandards in der Entwicklungspolitik, in: Rainer Tetzlaff (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung, Bonn, S. 79–96.
- Nuscheler, Franz (1996): Das Recht auf Entwicklung. Fortschritt oder Danaergeschenk in der Entwicklung der Menschenrechte?, Bonn (DGVN).
- Nuscheler, Franz (1997): Entwicklungspolitik und Menschenrechte. Theorie und Praxis der politischen Konditionalität in der japanischen Entwicklungspolitik, INEF-Report, Nr. 24, Duisburg.
- Parker, Wendy/Comeau, Pauline (1993): Women Succeed in Vienna Where Others Fail, in: Human Rights Tribune, vol. 2(2), S. 22–24.
- Risse-Kappen, Thomas (Hrsg.) (1995): Bringing Transnational Relations Back, in: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions, Cambridge.
- Rufin, Jean-Christophe (1993): Die neuen Barbaren, Berlin.
- Schmitz, Hans Peter (1997): Nichtregierungsorganisationen (NRO) und internationale Menschenrechtspolitik, in: Comparativ, Jg. 1997(4), S. 27–67.
- Schneider, Bertrand (1986): Die Revolution der Barfüßigen. Ein Bericht an den Club of Rome, Wien/München/Zürich.
- Scoble, Harry M./Wiseberg, Laurie S. (1974): Human Rights and Amnesty International, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Heft 413, S. 11–26.
- Scoble, Harry M./Wiseberg, Laurie S. (1981): Problems of Comparative Research on Human Rights, in: Nanda/Scarritt/Shepherd (Hrsg.), S. 147–171.
- Smith, Jackie/Pagnucco, Ron/Lopez, George A. (1997): The Work of Transnational Human Rights NGOs in the 1990s, Notre Dame.
- Diess. (1998): Globalizing Human Rights: The Work of Transnational Human Rights NGOs in the 1990s, in: The Human Rights Quarterly, Jg. 20, S. 377–412.
- Tolley, Jr. T. (1994): The International Commission of Jurists. Global Advocates for Human Rights, Philadelphia.
- Van Boven, Theo (1990): The Role of Non-Governmental Organizations in International Human Rights Standard-Setting, in: California Western International Law Journal, 20(2), S. 207–225.
- Windfuhr, Michael (1993): Neuer Nord-Süd-Streit. Konflikte auf der Weltmenschenrechtskonferenz in Wien, in: Blätter des iz3w, Heft 190, S. 17–19.
- Wiseberg, Laurie S. (1991): Human Rights NGOs, in: Castermann, Alex Geert/Schut, Lydia/Steketee, Frank (Hrsg.) (1991): The Role of Non-Governmental Organizations in the Promotion and Protection of Human Rights, Leiden, S. 22–44.
- Wiseberg, Laurie S. (1991): Protecting Human Rights Activists and NGOs: What More Can Be Done?, in: The Human Rights Quarterly, 13 (4), S. 525–544.
- Ziegler, Julia (1998): Die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) am Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen, München.
- Zoller, Adrian Claude (1994): The NGOs and the Protection of Human Rights within the UN-System, in: Saksena 1994, S. 129–162.