

---

**Hans Peter Schmitz**

## **Nichtregierungsorganisationen (NRO) und internationale Menschenrechtspolitik**

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Das Thema 'Menschenrechte' hat sich in den letzten Jahrzehnten zunehmend auf der Tagesordnung der internationalen Politik etabliert. So haben Nachrichtenagenturen während der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre einen Anstieg der Verwendung des Begriffs um mehrere hundert Prozent verzeichnet.<sup>2</sup> Diese Entwicklung setzte nicht erst mit dem Ende des Kalten Krieges ein, sondern hatte ihre Wurzeln bereits in den siebziger Jahren, als eine Reihe von autoritären Regimen zusammenbrachen oder in ernsthafte politische Krisen gerieten: Berichte über Folter oder extra-legale Hinrichtungen aus scheinbar vergleichsweise zivilisierten Ländern, wie Portugal, Brasilien, Argentinien, Chile und später Griechenland, begannen in der westlichen Öffentlichkeit Aufmerksamkeit zu erregen. Insbesondere Amnesty International und Human Rights Watch haben in den achtziger Jahren ein beispielloses Wachstum erlebt und können inzwischen als global agierende Akteure bezeichnet werden. Zugleich haben diese transnationalen Akteure, vor allem aufgrund ihrer unterschiedlichen Mandate, Organisationsform und den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen, jeweils eigene Strategien und Schwerpunkte entwickelt. Während etwa Amnesty International mit zur Zeit rund einer Million Mitgliedern mittels Briefaktionen und Dringlichkeitsappellen den globalen Schutz von Individuen mit großem Erfolg vorangetrieben hat, konzentrieren sich Organisationen wie die Internationale Juristenkommission weitgehend auf die weniger öffentlichkeitswirksame Weiterentwicklung von Menschenrechtsstandards im Rahmen intergouvernementaler Organisationen.

Allerdings zeigt die sprunghaft steigende Berichterstattung zu Menschenrechtsverletzungen in vielen Teilen der Welt auch, daß eine höhere Aufmerksamkeit dem Thema gegenüber keineswegs zu einer verbesserten Einhaltung von Menschenrechtsnormen führen muß. Im Gegenteil, inzwi-

---

1 Dieser Aufsatz ist Teil eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft an der Universität Konstanz geförderten Projektes zur Wirkung international verankerter Menschenrechtsnormen. Für Kommentare zu einem ersten Entwurf danke ich Wolfgang S. Heinz, Andreas Nölke, Heike Scherff und Frank Schimmelfennig.

2 Nach James Ron stieg die Begriffsverwendung von 1982 bis 1994 bei Reuters World Service um 500 Prozent, bei BBC um 600 Prozent und für die chinesische Agentur Xinhua gar um 1000 Prozent. Siehe J. Ron, *Varying Methods of State Violence*, in: *International Organization* 51 (1997) 2, S. 281.

schen sind Stimmen zu hören, die ein zunehmend skeptischeres Bild der Expansionswelle und Professionalisierung innerhalb der internationalen Menschenrechtsarbeit zeichnen. Einige Beobachter der Entwicklung diagnostizieren so seit einiger Zeit einen Überfluß an Informationen und ein zunehmend unbegründetes Vertrauen der Nichtregierungsorganisationen (NRO), daß allein die Publikation von Menschenrechtsverletzungen als Hauptstrategie genügen kann. Zunehmend verbessern angegriffene Regierungen ihre eigenen Verteidigungsstrategien oder modifizieren nach jeder neuen Anlagewelle ihre Instrumente der Repression. Die internationale Öffentlichkeit durchläuft gleichzeitig einen Prozeß der Gewöhnung, so daß schließlich selbst brutalste Menschenrechtsverletzungen kaum mehr Aufmerksamkeit erregen und der Rechtfertigung bedürfen. „The information itself is not denied any more than you can ‘deny’ that there are homeless people begging on the streets of London.“<sup>3</sup> Alex de Waal, zur Zeit wichtigster Kritiker dieser Entwicklung, ging dabei sogar soweit, internationale und einheimische Menschenrechtsorganisationen für den Völkermord in Ruanda 1994 mitverantwortlich zu machen. Nach seiner Aussage konnte hier ein existierendes Netzwerk von allein sieben nationalen Menschenrechtsorganisationen und ihren internationalen Partnern die Ermordung von mehreren hunderttausend Menschen nicht verhindern.<sup>4</sup> Während also auf der einen Seite Organisationen wie Amnesty International weiterhin und zu recht ein großes internationales Ansehen genießen, wächst auf der anderen Seite auch die Zahl der Kritiker dieser Erfolgswelle.

Auf dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Einschätzungen soll in diesem Aufsatz eine Bestandsaufnahme der Arbeit transnational operierender NRO im Menschenrechtsbereich geleistet werden. Zu diesem Zweck folgt im nächsten Abschnitt eine definitorische Eingrenzung des Gegenstandes. Im Hauptteil wird der Einfluß von nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen auf der internationalen, einzelstaatlichen und gesellschaftlichen Ebene analysiert. Das Schwergewicht liegt dabei auf einem Vergleich des Einflusses von NRO auf die Arbeit der Vereinten Nationen (VN) und die Menschenrechtspolitik der Vereinigten Staaten. In bezug auf die Vereinten Nationen haben es nichtstaatliche Akteure verstanden, die Staatengemeinschaft zu einer wachsenden Anerkennung und Fortentwicklung von Menschenrechtsnormen zu bewegen. NRO haben neue Normen in das System der VN integriert und die Interpretation bestehender Normen verändert. Es läßt sich mit explorativ angelegten Fallstudien zu einzelnen Themenfeldern darüber hinaus zeigen, daß Prozesse des institutionellen Wandels durch den Einfluß von Menschenrechts-NRO ausgelöst worden sind. Die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen haben dabei institutionelle Routinen und Praktiken der NRO kopiert

3 S. Cohen, *Witnessing the Truth*, in: *Index on Censorship* 25 (1996) 1, S. 37.

4 A. de Waal, *Becoming Shameless. The Failure of Human Rights Organisations in Rwanda*, in: *The Times Literary Supplement*, 21. Februar 1997, S. 3.

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 Weltorganisation. Immer wieder verhalten sich in solchen Fällen Bedienstete der Vereinten Nationen oder Delegationsmitglieder normfördernd, obgleich keine unmittelbaren Vorteile, sondern häufig gar persönliche Kosten entstehen. Die Leistungen und Kompetenzen der NRO zogen in einzelnen Fällen die Berufung von NRO-Vertretern in nationale Delegationen nach sich oder führten gar zu deren formalen Integration in VN-Menschenrechtsmechanismen (als Individuen). Ähnliche Prozesse lassen sich ebenfalls in bezug auf den politischen Entscheidungsprozeß der USA feststellen. Der direkte Einfluß von NRO ist jeweils bei der Agendasetzung am größten, während sie als Organisationen weitgehend bei Prozessen der Entscheidungsfindung und Implementation ausgeschlossen bleiben.

Neben den Umwegen über die Vereinten Nationen und andere Regierungen verfolgen Menschenrechts-NRO gegenüber einzelnen, repressiven Staaten im wesentlichen zwei Strategien. Erstens werden menschenrechtsverletzende Staaten und deren Regierungen mittels internationaler Informationskampagnen angeklagt und so unter moralischen Druck gesetzt. Mit Hilfe dieser Berichte versuchen diese Organisationen, zweitens, Koalitionspartner zu finden und eine breitere Mobilisierung zur Durchsetzung ihrer Ziele auszulösen. Dabei kommt Vertretern westlicher Staaten besondere Bedeutung zu, da diese leichter „verwundbar“ sind und möglicherweise über Mittel (z.B. Entwicklungshilfeszahlungen) verfügen, die über den moralischen Druck auf ein Land hinausgehen können. Schließlich können Einflüsse von transnational operierenden Menschenrechtsorganisationen auch auf gesellschaftlicher Ebene festgestellt werden. Zum einen sind dies beabsichtigte Nebeneffekte einer Bloßstellung menschenrechtsverletzender Regime. Zum anderen versuchen NRO andere internationale oder gesellschaftliche Akteure in ihr Netzwerk zu integrieren oder kritisieren diese, wenn in deren Aktivitäten Menschenrechten zu wenig Beachtung finden oder gar verletzt werden.

Während sich der Einfluß von NRO in den Vereinten Nationen und innerhalb des politischen Systems der USA relativ gut nachzeichnen läßt, sind deren Erfolge gegenüber repressiven Regimen weniger deutlich. Angesichts einer schnell wachsenden empirischen Literatur in diesem Bereich soll mit diesem Beitrag zunächst ein Überblick zu den vorläufigen Ergebnissen als Voraussetzung für eine stärker theorieorientierte Untersuchung geleistet werden. Die Unterschiede in der Durchsetzung von verschiedenen Normen sind vorläufig zurückzuführen auf die Charakteristika der (dominanten) NRO und des jeweiligen Netzwerks (1), die Eigenschaften der je spezifischen Norm (2) sowie auf die normative Vorprägung des Umfelds der NRO-Aktivitäten (3). Erstens haben solche Normen besondere Erfolgchancen, die mit dem Selbstverständnis und Mandat wichtiger

NRO, wie Amnesty International, korrespondieren. Dies ist die Bedingung für die Bildung eines effektiven Menschenrechtsnetzwerks. Zweitens hängt der weitere Erfolg von den spezifischen Charakteristika der geförderten Norm selbst ab. Während etwa mittels Dringlichkeitsappellen individuellen Fällen von Folter oder Verhaftungen relativ erfolgreich begegnet werden kann, verlangen Normen wie die Gleichstellung der Frau, der Schutz des Kindes oder kultureller Rechte umfassendere und damit meist die spezifischen Fähigkeiten von NRO übersteigende Maßnahmen zu ihrer Sicherstellung. Drittens wird der Grad bzw. die Zeitspanne bis zur Durchsetzung einer Norm von der Vorprägung des Kontexts maßgeblich mitbestimmt. Je besser es den NRO gelingt, die von ihnen vertretene Norm in das bestehende Selbstverständnis einer internationalen Organisation, eines Staates oder einer Gesellschaft einzubetten, desto schneller wird diese Norm Anerkennung finden.

## 2. Nichtregierungsorganisationen und Netzwerke als analytische Kategorien

Grundlegend für die folgende Diskussion ist eine Unterscheidung zwischen den nichtstaatlichen Organisationen und zwischenstaatlichen Organisationen, die neben einzelnen Staaten das Hauptziel der Aktivitäten von transnational operierenden NRO sind. Hierbei erscheint für zwischenstaatliche Organisationen die von Rittberger/Zangl vorgeschlagene Definition als besonders geeignet: „Unter internationalen Organisationen verstehen wir soziale Institutionen, die gegenüber ihrer Umwelt als Akteure auftreten können. Sie sind intern durch auf zwischenstaatlich vereinbarte Normen und Regeln basierende Verhaltensmuster charakterisiert, welche in wiederkehrenden Situationen für Staaten und ihre (Regierungs-) Vertreter Verhaltensrollen festlegen und zu einer Angleichung wechselseitiger Verhaltenserwartungen führen; extern sind sie durch die Fähigkeit gekennzeichnet, gegenüber ihrer Umwelt, insbesondere den Staaten und ihren (Regierungs-) Vertretern als Akteure auftreten zu können.“<sup>5</sup> Mit dieser Definition können internationale Organisationen nicht nur als Arenen zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen konzeptualisiert werden, sondern selbst zu Akteuren bei der Veränderung staatlichen Verhaltens nach außen, wie nach innen werden.

Nicht-staatliche Akteure im Menschenrechtsbereich 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

---

5 V. Rittberger (unter Mitarbeit von B. Zangl), Internationale Organisationen. Politik und Geschichte, Opladen 1994, S. 27. Zur Unterscheidung von „intergouvernemental organisations“ (IGOs) und „non-governmental organisations (NGOs)“ siehe die weitere Diskussion im selben Kapitel.

oder in anderen Staaten verstanden werden. Ihr Ziel ist es zunächst, diese Diskrepanz, im Rahmen ihres jeweiligen Mandats, in Richtung auf die Einhaltung der Normen zu verringern. Innerhalb transnationaler NRO sind deshalb Auseinandersetzungen um das jeweilige Mandat und daraus abgeleitete Entscheidungsbefugnisse wichtige Faktoren für die Arbeit der Organisation. So kommt es bei den alle zwei Jahre stattfindenden Hauptversammlungen von Amnesty International regelmäßig zu Auseinandersetzungen zwischen einzelnen oder einer Gruppe von nationalen Sektionen auf der einen Seite und Mitgliedern des Sekretariats auf der anderen Seite, wobei erstere in der Regel eine Erweiterung des Mandats fordern, während letztere ein solches Ansinnen meist mit dem Hinweis auf die knappen Ressourcen und eine zu befürchtende Schwächung der Organisation ablehnen. Nur so ist es etwa verständlich, warum Amnesty International Apartheid als Form der Rassendiskriminierung aufgrund von Konsistenz- und Kohärenzkriterien nie verurteilt hat.<sup>6</sup> Zudem wird Amnesty International aufgrund seiner Reputation von vielen anderen, kleineren NRO als Netzwerk- und Koalitionspartner nachgefragt. Lehnt die Organisation ein solches Ansinnen mit dem Hinweis auf das eigene Mandat ab, folgen nicht selten heftige interne Diskussionen über die Vorzüge eines erweiterten Mandats.<sup>7</sup> Doch selbst innerhalb des eng begrenzten Mandats werden von Amnesty International nur solche Fälle angenommen, in denen mindestens drei voneinander unabhängige Quellen die Informationen bestätigen.

Zur Durchsetzung ihrer Ziele haben nichtstaatliche Akteure eine Reihe von spezifischen Strategien entwickelt, deren Kern die möglichst umfassende transnationale Mobilisierung von anderen Gruppen und Individuen bildet. Menschenrechtsorganisationen unterscheiden sich dabei von anderen transnationalen Akteuren dadurch, daß sie nicht nur die Rechte der eigenen Mitglieder fördern wollen, sondern die Rechte anderer verteidigen, bzw. die Partizipation möglichst vieler Akteure am politischen Prozeß sicherstellen wollen.<sup>8</sup> In der neueren Forschung hat diese Transnationalisierung gesellschaftlicher Aktivitäten nicht nur im Menschenrechtsbereich zu einer Wiederbelebung 'transnationaler Beziehungen' als Gegenstand der Analyse geführt.<sup>9</sup> Es wird dabei angenommen, daß die Existenz solcher

6 P. Baehr, Amnesty International and its self-imposed limited Mandate, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 12 (1994) 1, S. 5-21.

7 Ein Beispiel für diese Debatten war die Frage, ob Amnesty International sich für Menschen einsetzen sollte, die aufgrund ihrer sexuellen Präferenzen im Gefängnis saßen. Während viele afrikanische und asiatische Vertreter der Organisation dies ablehnten, wurde Amnesty in den USA und Westeuropa durch ihre Mitglieder und andere NRO aufgefordert, das Mandat dahingehend zu erweitern. Siehe P. Baehr, Amnesty International (Anm. 6). Ebenfalls hierzu: und J. Gathii/C. Nyamu, Reflections on United States-based Human Rights NGOs' work on Africa, in: *Harvard Human Rights Journal* 9 (1996), S. 285-296.

8 L. Wiseberg, Protecting Human Rights Activists and NGOs: what more can be done?, in: *Human Rights Quarterly* 13 (1991) 4, S. 530.

9 Vgl. allgemein dazu Th. Risse-Kappen (Hrsg.), *Bringing Transnational Relations Back*

transnationalen Beziehungen einen meßbaren Einfluß auf staatliches Handeln hat. Keck und Sikkink haben dabei generell argumentiert, daß nichtstaatliche Akteure mit Hilfe der Bildung von transnationalen Netzwerken ihre Erfolgchancen erhöhen. „A transnational advocacy network includes those relevant actors working internationally on an issue, who are bound together by shared values, a common discourse, and dense exchanges of information and services.“<sup>10</sup> Nach Keck/Sikkink können an solchen Netzwerken neben den NRO auch Vertreter von Stiftungen, Medien, Kirchen, Gewerkschaften, Intellektuellenorganisationen, zwischenstaatliche Organisationen oder auch Regierungsvertreter und Parlamentarier von Staaten beteiligt sein. Allerdings bilden die einheimischen und internationalen NRO das dauerhafte Rückrat eines solchen Netzwerkes.<sup>11</sup> „The networks we describe (...) participate in domestic and international politics simultaneously, drawing upon a variety of resources, as if they were part of an international society. However, they use these resources strategically to affect a world of states and international organisations constructed by states.“<sup>12</sup> Von besonderer Bedeutung ist hierbei, daß diese Transnationalisierung der Menschenrechtspolitik innerstaatliche Hindernisse der Mobilisierung für die Einhaltung von Menschenrechten umgehen kann<sup>13</sup> und damit über ältere Studien im Bereich der Forschung zu sozialen Bewegungen hinausgeht. „With a transnational strategy, movements might mobilize representatives of other states or international agencies in order to pressure domestic targets.“<sup>14</sup>

---

In: *Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge 1995 und P. Willets (Hrsg.), *Pressure Groups in the Global System. The Transnational Relations of Issue-Oriented Non-Governmental Organisations*, New York 1982. Speziell für den Menschenrechtsbereich: K. Sikkink, *Human Rights, Principled Issue Networks, and Sovereignty in Latin America*, in: *International Organization* 47 (1993) 3, S. 411-441.

- 10 M. Keck/K. Sikkink, *Activists Beyond Borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, im Erscheinen, S. 2.
- 11 Ebenda, S. 9. Vgl. auch F. D. Gaer, *Reality-Check Human Rights NGOs confront Governments in the United Nations*, in: *NGOs, the United Nations, and Global Governance*, hrsg. von L. Gordenker und Th. G. Weiss, Boulder 1996, S. 56-58.
- 12 M. Keck/K. Sikkink, *Activists Beyond Borders* (Anm. 10), S. 4. Einen quantitativen Überblick zur Entwicklung und den Aktivitäten dieses globalen Netzwerkes bieten J. Smith/R. Pagnucco/G. Lopez, *Globalizing Human Rights: The Work of Transnational Human Rights NGOs in the 1990s*, Notre Dame 1997.
- 13 Ebenda, S. 11.
- 14 J. Smith, *Transnational Political Processes and the Human Rights Movement*, in: *Research in Social Movements, Conflicts and Change* 18 (1995), S. 190f. In bezug auf die Arbeit der Internationalen Juristenkommission stellte Howard Tolley fest: „The ICJ aggregated its demands with allies that included other NGOs, Secretariat officials from the U. N. Centre for Human Rights, experts on the Sub-Commission, and diplomats from the U. N. Human Rights Commission“, siehe H. Tolley jr., *The International Commission of Jurists. Global Advocates for Human Rights*, Philadelphia 1994, S. 183.

Netzwerke bilden hier einen zu Hierarchie und Markt alternativen Steuerungsmodus,<sup>15</sup> der seine teilnehmenden Mitglieder über geteilte Normen und Werte und nicht über Macht oder individuelle Nutzenkalküle integriert. Dabei wird erwartet, daß die Existenz solcher Netzwerke den Einfluß der individuellen Teilnehmer erhöht,<sup>16</sup> bzw. diese überhaupt erst zu wichtigen Akteuren werden läßt. Mithin sind nicht allein die jeweiligen Ressourcen der teilnehmenden Organisationen für deren Einfluß relevant, sondern die jeweils spezifischen Strukturen, innerhalb derer die Organisationen miteinander verbunden sind.

### 3. Nichtregierungsorganisationen als Akteure in der internationalen Politik

Internationale Menschenrechtsorganisationen haben zum Ziel, das Verhalten von (zumeist) staatlichen Akteuren gegenüber ihrer Bevölkerung zu verändern. Einer der Wege zu diesem Ziel führt über intergouvernementale Organisationen und hier hauptsächlich die Vereinten Nationen, deren universeller Charakter sie besonders attraktiv für die Menschenrechtsarbeit macht. NRO stützen sich in ihrer Arbeit bei den Vereinten Nationen auf vier Prinzipien, die inzwischen in der Staatengemeinschaft immer weniger umstritten sind. Erstens werden auf Grundlage der Allgemeinen Erklärung von 1948 die Menschenrechte als universell und unteilbar angesehen. Zweitens fallen die Menschenrechte in das berechnete Interesse der internationalen Gemeinschaft und sind mithin keine interne Angelegenheit des einzelnen Staates. Drittens kann jeder Staat für die Einhaltung der Menschenrechte in seinem Territorium international verantwortlich gemacht werden. Viertens besteht die internationale Gemeinschaft nicht nur aus Staaten, sondern umfaßt auch andere legitime Akteure, zu denen eine Reihe von Nichtregierungsorganisationen zu zählen sind.<sup>17</sup> Im folgenden Abschnitt wird der Einfluß von NRO auf die Problemdefinitionen und die in-

---

15 D. Messner, Politik im Wandel. NGOs in der Irrelevanzfalle oder NGOisierung der (Welt-)Politik?, in: Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft oder: Die NGOisierung der (Welt-)Politik?, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1996, S. 17f.

16 A. Bruanengraber/H. Walk, Die Erweiterung der Netzwerktheorien: Nicht-Regierungsorganisationen verwickelt mit Markt und Staat, in: Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, hrsg. von E. Altwater u.a., Münster 1997, S. 67.

17 H. Cook, Amnesty International at the United Nations, in: Conscience of the World. The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System, hrsg. von P. Willetts, London 1996, S. 182. Zur Neubestimmung der Rolle von NRO im Rahmen der Vereinten Nationen siehe J. Martens, Dabeisein ist noch nicht alles, in: Vereinte Nationen 41 (1993) 5, S. 168-171, und D. Otto, Nongovernmental Organisations in the United Nations System. The Emerging Role of International Civil Society, in: Human Rights Quarterly 18 (1996) 1, S. 107-141.

stitutionellen Strukturen der Vereinten Nationen und die daraus folgenden Politikergebnisse analysiert.

### 3.1. Die Vereinten Nationen und NRO: Partizipations- versus Informationsmonopole

In der internationalen Politik haben Menschenrechte mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs eine deutliche Stärkung durch internationale Verträge und andere zwischenstaatliche Vereinbarungen erfahren.<sup>18</sup> Dies ist nicht zuletzt und in zunehmenden Maße der Arbeit von Nichtregierungsorganisationen geschuldet, die über Jahrzehnte hinweg um Unterstützung für ihre Ziele in den Vereinten Nationen und anderen intergouvernementalen Organisationen warben. Dabei gilt diese Beschreibung nicht nur für die neuere Zeit. Betrachtet man etwa die 'travaux préparatoires' der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 oder der beiden Menschenrechtspakte von 1966<sup>19</sup> so wird deutlich, daß diese Dokumente ohne NRO-Einfluß heute gar nicht oder in anderer Form vorliegen würden.<sup>20</sup>

Im Vergleich zur damaligen Zeit beschränken sich NRO heute allerdings nicht mehr auf den Prozeß der Normsetzung, sondern definieren mit ihren Informationen zur Menschenrechtssituation in vielen Ländern zunehmend das Problemfeld, beeinflussen so Prozesse institutionellen Wandels in internationalen Organisationen und staatlichen Bürokratien, und fördern damit letztlich die Normdurchsetzung.<sup>21</sup> Während in den ersten

---

18 Einen guten Überblick bietet Th. Schaber, *Internationale Verrechtlichung der Menschenrechte. Eine reflexive institutionentheoretische Analyse des Menschenrechtsregimes der Vereinten Nationen*, Baden-Baden 1996, S. 113-227. Siehe ebenfalls T. J. Farer/F. D. Gaer, *The UN and Human Rights. At the End of the Beginning*, in: *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations*, hrsg. von A. Roberts und B. Kingsbury, Oxford, 1993, S. 240-296. Regelmäßige Berichte über die Entwicklung einzelner Mechanismen finden sich unter anderem in den Zeitschriften *Human Rights Quarterly*, *International Commission of Jurists Review* oder *Vereinte Nationen*.

19 Th. van Boven, *The Role of Non-Governmental Organisations in International Human Rights Standard Setting: A Prerequisite for Democracy*, in: *California Western International Law Journal* 20 (1989/90) 2, S. 209-211.

20 Siehe J. H. Burgers, *The Road to San Francisco. The Revival of the Human Rights Idea in the Twentieth Century*, in: *Human Rights Quarterly* 14 (1992) 4, S. 447-477; F. D. Gaer, *Reality-Check* (Anm. 11), S. 52, und K. Sikkink, *The Power of Principled Ideas. Human Rights Policies in the United States and Western Europe*, in: *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, hrsg. von J. Goldstein/R. O. Keohane, Ithaca 1993, S. 147. Allerdings gelang es damals lediglich Menschenrechte als Teil der Charta der Vereinten Nationen durchzusetzen, ohne weitergehende Bestimmungen zur Förderung oder gar Durchsetzung der niedergelegten Normen. Alle beteiligten Regierungen waren sich insoweit einig, daß die nationale Souveränität der einzelnen Staaten durch solche Bestimmungen nicht berührt werden solle.

21 Einen knappen Überblick über die Kompetenzen und historische Entwicklung der Menschenrechtsorgane im Rahmen der VN bieten Th. G. Weiss/D. P. Forsythe/R. A. Coate, *The United Nations and Changing World Politics*, Boulder 1994, S. 125-169. Umfassend hierzu Dominic McGoldrick, *The Human Rights Committee. Its Role in the*



dreißig Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg Staaten weitgehend dieses Politikfeld bestimmten, ist es ihnen heute der exklusiven Kontrolle entzogen. Angesichts der beschränkten formalen Voraussetzungen für die Einflußnahme von NRO auf die Arbeit der Vereinten Nationen muß diese Entwicklung verwundern, denn deren Charta erwähnt lediglich an einer Stelle (Artikel 71) eine begrenzte Beteiligungsmöglichkeit für nichtstaatliche Akteure im Rahmen des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC). Dort heißt es, daß das Gremium „geeignete Abmachungen zwecks der Konsultation mit nichtstaatlichen Organisationen treffen [kann], die sich mit Angelegenheiten seiner Zuständigkeit befassen.“<sup>22</sup> Mit dem Begriff der ‘Konsultation’ wurde eine zusätzliche Trennung zwischen NRO und anderen Staaten oder internationalen Organisationen eingeführt, wobei letztere üblicherweise bei ihrer Hinzuziehung volle Partizipationsrechte ohne Stimmrecht erhalten. Darüber hinaus verlangt die 1968 daraus hervorgegangene Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats, daß zuzulassende NRO ihre Finanzierungsquellen offenlegen, im Geiste der VN-Charta handeln sowie „repräsentativen Charakter und interuationale Anerkennung“ haben.<sup>23</sup> Auf diese Resolution beriefen sich später mehrfach Staatenvertreter, die den Menschenrechts-NRO vorwarfen, durch den Angriff einzelner Staaten ihren Status zu mißbrauchen und damit geltende Grundregeln der Vereinten Nationen (z.B. Vertraulichkeit) zu verletzen.<sup>24</sup>

Die Entwicklung der Menschenrechtsstandards im Rahmen der Vereinten Nationen war bis zu den siebziger Jahren weitgehend von ideologischen Auseinandersetzungen und Versuchen geprägt, Menschenrechte im Kampf gegen konkurrierende Gesellschaftssysteme zu instrumentalisieren. So führte der vor allem von den blockfreien Staaten forcierte ‘Kampf gegen Rassismus und Kolonialismus’ zur erstmaligen Einrichtung von ermittelnden Verfahren, die über die rein normsetzenden Aktivitäten der Vereinten Nationen hinausgingen. „Jene Durchführungsmechanismen, die

---

Development of the International Covenant on Civil and Political Rights, Oxford 1994, und P. Alston, *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford 1992. Zusammenfassungen der jeweils letzten Sitzungsperiode von Kommission und Komitee finden sich u.a. bei J. W. Pitts III/D. Weissbrodt, *Major Developments at the UN Commission on Human Rights in 1992*, in: *Human Rights Quarterly* 15 (1993) 1, S. 122-196; und M. Nowak, *The Activities of the UN-Human Rights Committee. Developments from 1. August 1992 through 31 July 1995*, in: *Human Rights Law Journal* 16 (1995) 10-12, S. 377-397.

22 Charta der Vereinten Nationen, Art. 71, zit. nach: *Das System der Vereinten Nationen*, Band I/1, hrsg. von H. v. Mangoldt, V. Rittberger und F. Knipping (unter Mitarbeit von M. Mogler und St. Wilske), Bern/München 1995, S. 49.

23 Resolution 1296 (XLIV) des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen vom 23. Mai 1968, Art. 4. Alle Menschenrechts-NRO haben dabei den besonderen Konsultativstatus der Kategorie II, d.h. sie haben selbst im engen Rahmen der zugelassenen Beteiligung nicht alle Partizipationsrechte. Vgl. J. Martens, *Dabeisein ist noch nicht alles* (Anm. 17), S. 168.

24 Vgl. Ch. Pei-heng, *Non-Governmental Organisations at the United Nations. Identity, Role, and Function*, New York 1981.

1965 in das Internationale Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung Eingang fanden, dienten als Modell für ähnliche Überwachungsmechanismen bei einer Reihe weiterer internationaler Verträge.<sup>25</sup> Zu diesen zählte die am 6. Juni 1967 verabschiedete Resolution 1235<sup>26</sup> des Wirtschafts- und Sozialrats, in der erstmals Gremien der Weltorganisation mit der Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen in ausgewählten Ländern beauftragt wurden. In dieser Resolution wurden Länder wie Südafrika oder Rhodesien ausdrücklich genannt. Nur drei Jahre später ging die Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz aufgrund von NRO-Informationen bereits über die ursprünglich genannten Länder hinaus und beschäftigte sich mit Griechenland und Haiti. Der Wirtschafts- und Sozialrat verabschiedete daraufhin am 27. Mai 1970 Resolution 1503, die ein vertrauliches Verfahren zur Untersuchung von „grobe[n] und zuverlässig belegten systematischen Verletzungen der Menschenrechte“<sup>27</sup> vorsah. Aus dieser Zeit stammte auch der Beschluß, daß mit Menschenrechten befaßte Organe der Vereinten Nationen jährlich in ihren Beratungen auf dieses Thema eingehen sollten.

Diese Instrumentalisierung der Menschenrechte durch eine Mehrheit der Staaten<sup>28</sup> hat zu einer ersten Legitimierung der Normen beigetragen, die sich damals bereits NRO mit dem Ziel der Generalisierung und Konkretisierung zu Nutze machen konnten. Im folgenden soll anhand der Folterkonvention von 1984, den neu geschaffenen Mechanismen (Sonderberichterstattem und Arbeitsgruppen) zu ausgewählten Ländern oder Themenkomplexen sowie der Schaffung des Hochkommissariats für Menschenrechtsfragen 1993 aufgezeigt werden, wie NRO die dominierende Rolle der Staaten in diesem Bereich untergraben haben. In bezug auf die Folterkonvention lassen sich NRO-Strategien zur Normsetzung besonders deutlich nachzeichnen. Dies gilt insbesondere für die erweiterten Einfluß-

25 Th. van Boven, Die überfrachtete Agenda. Aufgaben der Vereinten Nationen bei Schutz und Förderung der Menschenrechte, in: Vereinte Nationen 39 (1989) 6, S. 186.

26 Resolution 1235 (XLII) mit dem Titel 'Die Frage der Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, unter anderem durch eine Politik der Rassendiskriminierung und Rassentrennung sowie der Apartheid, gleichgültig in welchem Land, unter besonderer Berücksichtigung kolonialer und sonstiger abhängiger Länder und Gebiete'; abgedruckt in: von Mangoldt/Rittberger/Knippling (Hrsg.), Das System der Vereinten Nationen (Anm. 22), S. 1571-1573.

27 Resolution 1503 (XLVIII) mit dem Titel 'Verfahren zur Behandlung von Mitteilungen über Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten'; abgedruckt in: ebenda, S. 1574-1579.

28 „The Human Rights Commission has simply proved more responsive to its member states than to human rights“, J. Shestack, Sisyphus Endures. The International Human Rights NGO, in: New York Law School Law Review 24 (1978) 1, S. 107. Siehe auch H. Boekle, Western States, the UN Commission on Human Rights, and the '1235 Procedure': the 'Question of Bias' Revisited, in: The Netherlands Quarterly of Human Rights, 13 (1995) 4, S. 367-402.

möglichkeiten transnationaler Netzwerke auf westliche Staaten. Das Beispiel der thematischen Sonderberichterstatter und Arbeitsgruppen sowie die Schaffung des Hochkommissariats belegen vor allem die Fähigkeit von NRO, institutionellen Wandel in zwischenstaatlichen Organisationen auszulösen und zeigen darüber hinaus, wie letztere Methoden von NRO übernehmen. Hiermit haben NRO ihre eigenen Strategien zur Aufhebung der Trennung zwischen internationaler Normsetzung und (mangelnder) nationaler Durchsetzung erfolgreich in das System der Vereinten Nationen hineingetragen.

### *3.1.1. NRO und Normsetzung: Die Folterkonvention von 1984*

Im Bereich der Ächtung von Folter und anderer Formen der unmenschlichen Behandlung oder Strafe stellen nichtstaatliche Akteure seit Beginn der siebziger Jahre die treibende Kraft bei der Fortentwicklung von internationalen Standards<sup>29</sup> dar. Mit der Verabschiedung der Folterkonvention durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1984 wurde erstmals ein zehnköpfiges Expertenkomitee geschaffen, das bei begründetem Verdacht aus eigener Initiative vertrauliche Untersuchungen in allen Ländern der Welt einleiten kann, dem die Vertragsstaaten regelmäßig Bericht erstatten müssen und das zwischenstaatliche oder individuelle Beschwerden entgegennehmen darf (Artikel 17-24). Die Konvention bestimmt ebenfalls, daß Folter unter keinen Umständen (Krieg, Ausnahmezustand, Befehlsnotstand etc.) mehr zur Anwendung kommen darf, anerkennt das Weltrechtsprinzip ('universal jurisdiction', Art. 4-8) und erklärt Folter zu einem internationalen Verbrechen. Diese und andere Punkte waren zuvor Teil der Vorschläge von NRO, wie Amnesty International, und fehlten selbst in ersten Entwürfen westlicher Regierungen.<sup>30</sup> Damit stellt die Vereinbarung, zumindest auf dem Papier, einen wesentlich verbesserten Schutz vor Folter dar.<sup>31</sup> Die Konvention war damit der vorläufige Endpunkt einer globalen Mobilisierung gegen die Diskrepanz zwischen dem damals bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Artikel 5) und dem Internationalen Pakt für Bürgerliche und Politische Rechte (Artikel 7) verankerten allgemeinen Folterverbot und einer offensichtlich sich verbreitenden, systematischen Anwendung von Folter-

---

29 Einen erschöpfenden Überblick der Entwicklung bietet R. Bank, *Die internationale Bekämpfung von Folter und unmenschlicher Behandlung auf den Ebenen der Vereinten Nationen und des Europarates*, Freiburg 1996.

30 V. Leary, *A New Role for Non-governmental Organizations in Human Rights. A Case Study of Non-governmental Participation in the Development of International Norms on Torture*, in: *UN Law/Fundamental Rights. Two Topics in International Law*, hrsg. von A. Cassese, Alphen aan den Rijn 1979, S. 197-210.

31 Trotz dieses Fortschritts blieben immer noch Definitionsfragen offen, auch in bezug auf den Gegenstand der Konvention selbst. Siehe dazu I. Maier, *Wichtiger Schritt zur Abschaffung der Folter*, in: *Vereinte Nationen* 33 (1985) 1, S. 1 und dies., *Wirksamere Ächtung der Folter erstrebt*, in: *Vereinte Nationen* 32 (1984) 3, 77-82.

methoden in vielen Ländern der Welt. Ausgangspunkt dieser Entwicklung war der Putsch griechischer Obristen im Jahre 1967.

Als nach dem Militärputsch in Griechenland erste Berichte über Folterungen bekannt wurden, fiel es Amnesty International relativ leicht, diese Praxis in einem bereits relativ stark verregelten europäischen Kontext anzuprangern, Netzwerke unter Einschluß anderer Regierungen zu bilden und erfolgreich zu mobilisieren. Am 20. September 1967 klagten drei skandinavische Staaten (und später auch die Niederlande) die griechische Regierung nach Artikel 24 der europäischen Menschenrechtskonvention an. In ihrer schriftlichen Begründung wurde der neuen Regierung vor allem vorgeworfen, daß sie keine hinreichenden Gründe für die Ausrufung des Ausnahmezustandes und die daraus resultierende Suspendierung von Teilen der Verfassung anführen könne. Darüber hinaus wurde allgemein auf Berichte über eine Verschlechterung der Menschenrechtssituation hingewiesen, allerdings ohne Erwähnung von Folter. Die zuständige Kommission erklärte die eingebrachten Anträge zur weiteren Beratung für zulässig.<sup>32</sup> Im Januar 1968 legte Amnesty International erstmals einen Bericht über die Menschenrechtssituation in Griechenland nach dem Putsch vor, der detaillierte Schilderungen von Folter und Mißhandlungen enthielt. Daraufhin ergänzten und erweiterten die Antragsteller ihre Anschuldigungen am 25. März und beschuldigten die griechische Regierung nun auch der Verletzung von Artikel 3 (Folterverbot) und 7 (fairer Gerichtsverfahren)<sup>33</sup> der Konvention. „They observed that these provisions had not been invoked in their applications of 20th September, 1967, because, at that stage, they did not possess sufficient information.“<sup>34</sup> Als Beleg für die erweiterten Anschuldigungen verwiesen die antragstellenden Staaten an erster Stelle auf zwei Berichte von Amnesty International, die am 27. Januar und am 6. April 1968 veröffentlicht worden waren.<sup>35</sup>

Als Folge der Ereignisse in Griechenland und ähnlicher Probleme in anderen Ländern beschloß Amnesty International im Dezember 1972 eine weltweite Kampagne gegen Folter zu starten. Diese Entscheidung, große Teile der Ressourcen einem einzelnen Themenkomplex zu widmen, war innerhalb der Organisation lange umstritten. Doch setzten sich in diesem Fall die von nationalen Sektionen getragenen Vorschläge durch.<sup>36</sup> Im Mittelpunkt der Kampagne standen zum einen die Veröffentlichung eines 200-seitigen Berichts zur aktuellen Situation in vielen Ländern der Welt und zum anderen die Organisation einer Konferenz zur Absehung der Folter

32 Abgedruckt in: Yearbook of the European Convention on Human Rights 1967, Den Haag 1969, S. 586-592.

33 Abgedruckt in: F. Ermacora/M. Nowak/H. Trepper, International Human Rights. Documents and Introductory Notes, Wien 1993, S. 197-205.

34 Yearbook of the European Convention on Human Rights 1968, Den Haag 1970, S. 747.

35 Ebenda, S. 748.

36 Vgl. M. Ennals, Amnesty International and Human Rights, in: P. Willetts (Hrsg.), Pressure Groups in the Global System (Anm. 9), S. 71.

im Dezember 1973 in Paris.<sup>37</sup> „Stimulated by this non-governmental human rights organization campaign some governments decided in the autumn of 1973 to bring the question of torture before the UN General Assembly.“<sup>38</sup> Unter Führung der schwedischen Delegation stellten Österreich, Costa Rica, die Niederlande sowie Trinidad und Tobago den Antrag, daß die Generalversammlung sich mit dem Thema Folter in einer ihrer nächsten Sitzungen beschäftigen solle. In einer begleitenden Note erklärte die schwedische Delegation, daß „to work actively for the complete eradication of every form of torture was a common humanitarian duty, since torture knew no frontiers, as pointed out by the Chairman of Amnesty International, the former Irish Foreign Minister, Mr. Sean MacBride.“<sup>39</sup> Auch die dänische Delegation erwähnte in ihrem Redebeitrag während der Debatte die Aktivitäten von Amnesty International und verwies insbesondere auf eine Kampagne „launched by the Danish section of Amnesty International for the collection of signatures as a protest against the use of torture.“<sup>40</sup> Trotz einiger Einwände gegen den schwedischen Resolutionsentwurf, die das Herausgreifen eines einzelnen Punktes aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bemängelten oder auf die Zuständigkeit anderer Gremien der Vereinten Nationen verwiesen, wurde der Antrag ohne Abstimmung angenommen.<sup>41</sup> „No doubt this broad support for the Swedish resolution was furthered by the fact that Chile, after the overthrow of Allende by a military coup on 11 September 1973, had become the scene of large-scale torture practices which had received world-wide coverage by the mass media.“<sup>42</sup>

Im nächsten Jahr legten Schweden, die Niederlande, Österreich und Irland einen Resolutionsentwurf vor,<sup>43</sup> dessen Präambel die Rolle nichtstaatlicher Organisationen indirekt anerkannte. Dort wurde festgehalten, daß „because of the increase in the number of alarming reports on torture, further and sustained efforts are necessary to protect under all circumstances the basic human right to be free from torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.“<sup>44</sup> Redner der belgischen und der

---

37 Nachdem Amnesty International in ihrem Bericht die Situation in einzelnen Ländern angeprangert hatte, zog die Sonderorganisation der Vereinten Nationen UNESCO ihre ursprüngliche Zusage zurück, ihr Hauptquartier in Paris als Tagungsort zur Verfügung zu stellen.

38 J. H. Burgers/H. Danelius, *The United Nations Convention against Torture. A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment*, Dordrecht 1988, S. 13.

39 N. S. Rodley, *The Treatment of Prisoners under International Law*, Paris 1987, S. 19.

40 Ebenda.

41 Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen 3059 (XXVIII).

42 J. H. Burgers/H. Danelius, *The United Nations Convention against Torture* (Anm. 38), S. 14.

43 Dieser Entwurf wurde schließlich mit der Unterstützung von Bangladesh, Costa Rica, Jordanien und den Philippinen der Generalversammlung vorgelegt.

44 J. H. Burgers/H. Danelius, *The United Nations Convention against Torture* (Anm. 38),

bulgarischen Delegation verwiesen in der Debatte auf den Amnesty-Bericht, der nach einer Visite in Chile im Jahr zuvor veröffentlicht worden war. Ein sowjetischer Delegierter nannte in seinem Redebeitrag Berichte von drei nichtstaatlichen Organisationen: Amnesty International, die Internationale Juristenkommission und die Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit.<sup>45</sup> Am 7. November 1974 beschloß die Generalversammlung, die Weltgesundheitsorganisation und den fünften Expertenkongreß der Vereinten Nationen zur Verhütung von Straftaten und zur Behandlung von Straffälligen mit der Ausarbeitung von Deklarationsentwürfen zu beauftragen.<sup>46</sup> Amnesty International begann nun, sich auf diese Gremien zu konzentrieren. „Die langen und intensiven Vorbereitungen von Amnesty International zu diesem Kongreß (...) erwiesen sich als nützlich. Amnesty International sandte ihre Vorlage direkt dem Kongreß mit persönlichen Mitteilungen an ungefähr 50 Regierungen im Mai und Juni 1975. Die nationalen AI-Sektionen haben eine wertvolle Rolle dabei gespielt, die Vorschläge ihren eigenen Regierungen vorzutragen (...).“<sup>47</sup> Ein Jahr später nahm die Generalversammlung den Expertenentwurf als Deklaration an und beauftragte die Menschenrechtskommission mit der Weiterarbeit.<sup>48</sup>

Am 8. Dezember 1977 folgte auf Initiative der schwedischen Delegation eine Resolution der Generalversammlung, die der Kommission den spezifischen Auftrag erteilte, einen Entwurf für eine Folterkonvention zu erarbeiten.<sup>49</sup> Diese Initiative war allerdings selbst in der Gruppe westlicher Staaten umstritten, da man befürchtete, daß die Verabschiedung einer dann nur für die beigetretenen Staaten bindenden Konvention zum selben Thema die Autorität der gerade von allen Staaten gebilligten Deklaration untergraben würde. Darüber hinaus stünde man damit in der Gefahr, einer Konvention zustimmen zu müssen, die möglicherweise die Bestimmungen der Deklaration nicht erweitern würde.<sup>50</sup> Trotz dieser Bedenken fand der schwedische Vorstoß schließlich breite Unterstützung. Ebenfalls 1977 wurde Amnesty International der Friedensnobelpreis verliehen.

Tatsächlich war der von Schweden 1978 der Menschenrechtskommission vorgelegte erste Entwurf einer Konvention praktisch deckungsgleich

---

S. 14.

45 N. S. Rodley, *The Treatment of Prisoners* (Anm. 39), S. 23.

46 Resolution 3218 (XXIX).

47 Amnesty International, *Jahresbericht 1975/76*, Bonn, S. 45.

48 Resolution 3452 und 3453 (XXX) vom 9. Dezember 1975, abgedruckt in: *United Nations Yearbook of Human Rights 1975-76*, New York 1981, S. 339.

49 P. Baehr, *The General Assembly. Negotiating the Convention on Torture*, in: *The United Nations in the World Political Economy*, hrsg. von D. P. Forsythe, *Hamd Mills* 1989, S. 39. Während Deklarationen lediglich eine Willenserklärung der Generalversammlung sind, stehen Konventionen nach ihrer Verabschiedung zur Unterzeichnung und Ratifikation offen. Sie haben damit für die unterzeichnenden Staaten rechtlich bindenden Charakter.

50 Ebenda.

mit der Deklaration von 1975.<sup>51</sup> Als die Kommission allerdings das Dokument zur Weiterbearbeitung einer Arbeitsgruppe übertrug, wurden dort unter dem Einfluß von NRO erhebliche Erweiterungen vorgenommen. Dies betraf insbesondere die im schwedischen Entwurf bislang völlig fehlende zusätzliche völkerrechtliche Ächtung von Folter und die Bildung eines Organs zur Durchsetzung der geplanten Konvention. Hier regte sich wiederum nicht nur außerhalb des westlichen Lagers Widerstand. So lehnten unter anderen die Delegationen der Niederlande, Frankreichs und Australiens die Idee der NRO ab, Folter völkerrechtlich mit Kriegsverbrechen, Piraterie oder internationalem Terrorismus auf eine Stufe zu stellen, so daß ein solches Verbrechen in jedem Land verfolgt und geahndet werden muß (Weltrechtsprinzip). Die niederländische Delegation begründete diese Position mit der möglicherweise schwierigen Beweislage bei Prozessen außerhalb des Landes, wo die Verbrechen begangen wurden. Dies könne leicht zu einem Scheitern von Gerichtsverfahren führen und die Konvention schwächen.<sup>52</sup> Amnesty International und die Internationale Juristenkommission teilten diese Ansicht nicht und begannen sich nun auf die Niederlande als das 'schwächste Glied' in der Kette des Widerstandes zu konzentrieren. „The key to the problem was sought on the domestic political front. Therefore, they turned to parliament for support for their views.“<sup>53</sup> Als es am 6. Mai 1980 gelang, das niederländische Parlament in dieser Sache zu einer direkten Aufforderung an die Regierung zu bewegen, änderte letztere ihren Standpunkt und wurde von da an zu einer treibenden Kraft bei den weiteren Beratungen.

Bis 1982 gelang es Amnesty International mit Hilfe von Öffentlichkeitsarbeit der jeweiligen nationalen Sektionen auch Länder wie Australien und Frankreich von ihrer Opposition abzubringen.<sup>54</sup> Die Sowjetunion hatte bereits frühzeitig eine kooperative Position eingenommen, nicht zuletzt, weil man sich von der wahrscheinlichen Ablehnung der Konvention durch

---

51 Zugleich hatte die Internationale Strafrechtsvereinigung eigene Vorschläge zur Konvention eingebracht. Ein dritter Entwurf von Costa Rica, basierend auf Vorschlägen des Schweizer Komitees gegen Folter, sah ein Protokoll über präventive Besuche in Haftanstalten vor. Nachdem man sich zunächst zu einer Vertagung dieses Vorschlags entschloß, nahm die Menschenrechtskommission erst 1992 diese NRO-Idee wieder in ihre Beratungen auf. Siehe F. Ermacora/M. Nowak/H. Treter, *International Human Rights* (Anm. 33), S. 72 und R. Bank, *Die internationale Bekämpfung von Folter* (Anm. 29), S. 10.

52 P. Baehr, *The General Assembly* (Anm. 49), S. 40. Zu den stärksten Gegnern einer solchen Bestimmung gehörten damals Argentinien und Uruguay.

53 Ebenda, S. 41.

54 Bereits 1974 hatte Amnesty International spezielle nationale Medizinerkomitees gegründet. Mit diesen konnte man gleichzeitig in Ständesorganisationen, wie die World Medical Association, hinein wirken. Auch bei der Kritik an Medizinern, die sich durch repressive Regime instrumentalisieren lassen, spielen solche Komitees eine wichtige Rolle. Siehe H. Cook, *The Role of Amnesty International in the Fight against Torture*, in: *The International Fight against Torture*, hrsg. v. Antonio Cassese, Baden-Baden 1991, S. 184f. und Amnesty International, *Jahresbericht 1977*, Bonn 1978, S. 48.

die Vereinigten Staaten einen Punktgewinn gegen die andere Supermacht erhoffte. Dennoch mangelte es nicht an Einwänden und Korrekturvorschlägen. So forderte die sowjetische Delegation eine Option für alle beitretenden Staaten, die Kompetenzen des zu bildenden Ausschusses bei der Implementation der Konvention nicht anzuerkennen (Art. 19 und 20). Ein weiterer durchgehender Streitpunkt war die Definition des eigentlichen Gegenstandes der Konvention. Als am 30. Oktober 1983 in Argentinien die zivile Regierung Alfonsín an die Macht kam, verblieben die DDR und Uruguay als letzte Gegner des Weltrechtsprinzips. Beide hatten ihre wichtigsten Koalitionspartner innerhalb der Kommission verloren und entschlossen sich deshalb zur Enthaltung. Auch die Sowjetunion und andere Länder gaben einen Teil ihrer Einwände noch vor den weiteren Beratungen in der Kommission auf. So wehrte man sich nun nicht mehr gegen verpflichtende Staatenberichte, sondern reduzierte seinen Dissens auf das Recht des Ausschusses, eigene Untersuchungen anzustellen ('fact-finding missions') und konkrete Vorschläge an die Mitgliedstaaten in ihrem jährlichen Bericht aufzulisten. Somit ging der Entwurf, mit Ausnahme der von den sowjetischen Delegierten kritisierten Artikel im Konsens zurück an die Menschenrechtskommission. Dort entschloß man sich, die Konvention ohne weitere Beratung von Genf nach New York an die Generalversammlung weiterzuleiten, um dort die verbliebenen Unstimmigkeiten zu lösen.

Nach Peter Baehr waren bis jetzt nicht mehr als 25 Delegationen ernsthaft mit der Konvention befaßt, alle anderen wurden erst in New York davon in Kenntnis gesetzt. „[I]t was in the first place a matter of explaining to uninformed delegates what was going on.“<sup>55</sup> Nur zwei Wochen nachdem die Menschenrechtskommission in Genf eine Weiterleitung der Konvention zur Generalversammlung beschossen hatte, befand sich der niederländische Vorsitzende der Arbeitsgruppe Herman Burgers im Auftrag der eigenen Regierung in London, um dort zwei neue Gegner der Konvention zumindest zum Stillhalten zu bewegen. Während die britische Regierung mit einer Wiedereröffnung der Debatte um die angeblich zu umfassende Definition von Folter drohte, gingen gleichzeitig Amnesty International einige Artikel des Entwurfs nicht weit genug.<sup>56</sup> Abweichend von der Position der Internationalen Juristenkommission, befürchtete man im Sekretariat der Organisation insbesondere, daß der Ausschluß von „rechtmäßigen Sanktionen“ aus der Definition von Folter (Art. 1) ein Schlupfloch für Folterstaaten bieten würde. Amnesty International blieb skeptisch, während die britische Regierung zum Einlenken bereit war.

Nachdem die Niederlande von der westlichen Staatengruppe mit der Führungsrolle bei der Durchsetzung der Konvention betraut worden war,

55 P. Baehr, *The General Assembly* (Anm. 49), S. 51.

56 Vgl. R. Marx, *Die Konvention der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe*, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 19 (1986) 4, S. 83f.



begannen niederländische Diplomaten im Vorfeld der Generalversammlung 1984 systematisch andere Staatenvertreter zu lobbyieren. Doch erst durch Kompromisse bei den abschließenden Beratungen, gelang es, eine drohende Koalition aus Blockfreien und Ostblockstaaten sowie die Verschiebung auf das nächste Jahr zu verhindern. Zuvor hatten Argentinien, Schweden und die Niederlande den Entwurf der Konvention, unter Einbeziehung der umstrittenen Artikel 19 und 20, am 19. November 1984 in den dritten Hauptausschuß der Generalversammlung eingebracht. Nachdem die Sowjetunion erhebliche Änderungswünsche angemeldet hatte, entschlossen sich die Sponsoren am 5. Dezember zu einer Überarbeitung und Wiedervorlage. In bezug auf Artikel 19 beugte man sich der Sowjetunion und verpflichtete den Aussohuß der Konvention auf „allgemeine“ statt auf „spezifische“ Kommentare zu den Staatenberichten. Artikel 20 wurde zwar unverändert übernommen, aber in einem neu eingefügten Artikel 28 wurde den Staaten die Möglichkeit gegeben, bei der Ratifikation einen Vorbehalt gegen die dort formulierten Kompetenzen des Ausschusses zu formulieren.<sup>57</sup> Die Sowjetunion und ihre Verbündeten stellten daraufhin alle anderen Einwände zurück. Am 10. Dezember wurde die Konvention ohne Abstimmung von der Generalversammlung angenommen.<sup>58</sup> Sie trat am 26. Juni 1987 in Kraft, nachdem Dänemark als einziger Staat eine Ratifikationsurkunde hinterlegt hatte. Trotz aller Einschränkungen stellte die Konvention auch in bezug auf die Rolle von NRO einen wichtigen Fortschritt dar. So war es diesen erstmals erlaubt, im Namen eines Opfers zu handeln, das selbst nicht eine Beschwerde einreichen kann.<sup>59</sup> Nach diesem Erfolg konzentrierten sich die NRO in der Folgezeit auf die zusätzliche Einrichtung eines präventiven Systems von Besuchen in ausgewählten Haftanstalten. Diese NRO-Idee war bereits früher von Costa Rica eingebracht worden und sollte nun als Protokoll der Konvention beigefügt werden. Erst nach intensiven Bemühungen der NRO konnte man 1992 die Menschenrechtskommission dazu bewegen, eine Arbeitsgruppe mit der Abfassung dieses Protokolls zu betrauen. NRO sind an deren Beratungen beteiligt.<sup>60</sup>

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Verabschiedung der Folterkonvention 1984 und damit der Erfolg der Menschenrechts-NRO nicht allein der Mobilisierung im Rahmen der Vereinten Nationen zuzurechnen

---

57 I. Maier, Wichtiger Schritt zur Abschaffung der Folter (Anm. 31), S. 2. Nach Artikel 20 hat das eingesetzte Expertengremium im Jahre 1994 mit der Türkei zum ersten Mal einem Land systematische Folter vorgeworfen. Die Regierung entschuldigte dies mit dem Hinweis auf die Bedrohung durch kurdische Terroranschläge.

58 Resolution der Generalversammlung 29/46 vom 10. Dezember 1984. Siehe F. Ermacora/M. Nowak/H. Trepper, *International Human Rights* (Anm. 33), S. 72-80.

59 H. Cook, *The Role of Amnesty International* (Anm. 54), S. 183.

60 Ders., *Amnesty International at the United Nations* (Anm. 17), S. 191. Zum aktuellen Stand der Arbeit siehe VN-Dokument E/CN.4/1996/28 auf der Homepage des Hochkommissariats für Menschenrechte der Vereinten Nationen (<http://193.135.156.15>).

war. Es stellte sich erstens heraus, daß in bezug auf einzelne Bestimmungen der Konvention ein Dissens innerhalb der westlichen Staaten nur über eine zusätzliche Mobilisierung auf der nationalen Ebene zu überwinden war. Die durch einzelne Ländersektionen gekennzeichnete spezifische Organisationsstruktur von Amnesty International hat ein solches Vorgehen erst ermöglicht. Mithin spielen die Organisationsmerkmale von NRO eine Rolle bei der Durchsetzung ihrer Ziele. Zweitens stützte sich die Mobilisierung im Rahmen der Vereinten Nationen auf eine zuvor bereits erfolgreich abgeschlossene Kampagne im Rahmen der europäischen Menschenrechtskonvention gegen Griechenland. Amnesty International hat dabei erfolgreich das in einem normativ und institutionell relativ stark verregelten regionalen Rahmen generierte Momentum auf die globale Ebene übertragen. Drittens zeigt die Arbeit des neu geschaffenen Ausschusses, daß die auferlegte formalen Restriktionen durch die gleichzeitig erweiterten Partizipationschancen von NRO konterkariert werden können.

### *3.1.2. NRO und die Verbesserung von globalen Überwachungsmechanismen*

Von langfristig ebenfalls großer Relevanz dürfte die Ernennung von Sonderberichterstatern und thematischer Arbeitsgruppen zu ausgewählten Themen oder Ländern durch die Menschenrechtskommission sein. Im Gegensatz zu den existierenden individuellen Beschwerdeverfahren bedürfen diese Mechanismen keiner vorherigen Anerkennung ihrer Kompetenzen durch einzelne Staaten. Wiederum waren die Aktivitäten von NRO und die Praxis des 'Verschwindenlassens' in Chile (später in Argentinien) die Grundlage für die Fortschritte. Einige institutionelle Veränderungen in bezug auf die Menschenrechtskommission, die 1980 wirksam wurden, trugen ebenfalls zu einer verbesserten Arbeit bei. So wurde die Zahl der Mitglieder von 32 auf 43 erhöht und die Sitzungsperiode von vier auf sechs Wochen verlängert.<sup>61</sup>

Weder in der Allgemeinen Erklärung noch in den beiden Menschenrechtspakten wird 'Verschwindenlassen' als Form der Menschenrechtsverletzung erwähnt. Überhaupt fanden diese oder ähnliche Praktiken im Völkerrecht lange Zeit überhaupt keine Erwähnung.<sup>62</sup> Somit bestand die Aufgabe für NRO nicht allein in der Konkretisierung einer bestehenden Normen, sondern in der grundsätzlichen Definition des Problems und seiner Aufbereitung als ein für die internationale Staatengemeinschaft relevant erscheinendes Feld.<sup>63</sup> Als 1977 Menschenrechtsorganisationen in ih-

61 Von den 43 Mitgliedern gehörten damals zehn zur westlichen Staatengruppe. Vgl. H. Tolley jr., *The U.N. Commission on Human Rights*, Boulder 1987, S. 101.

62 N. S. Rodley, *The Treatment of Prisoners* (Anm. 39), S. 191.

63 Dies ist kein Einzelfall. NRO haben ähnliches beim Recht auf Kriegsdienstverweigerung, bei der Schaffung ethischer Richtlinien für Ärzte oder in bezug auf die Behandlung von Straftätern geleistet. Siehe Th. v. Boven, *The Role of Non-Governmental Organisations* (Anm. 19), S. 214f.

ren Redebeiträgen bei der Menschenrechtskommission detailliert auf das Problem des 'Verschwindenlassens' eingingen und dazu mehrere Zeugen, vor allem aus Argentinien, aufboten, forderten die argentinischen Regierungsvertreter erfolglos den Entzug des Konsultativstatus für diese Organisationen.<sup>64</sup> Die NRO schlugen dagegen vor, eine Arbeitsgruppe zu bilden, die sich speziell mit der Frage des 'Verschwindenlassens' beschäftigen sollte. Im darauffolgenden Jahr verurteilte der britische Delegierte im dritten Hauptausschuß der Generalversammlung eine solche Praxis und verwies auf einen Report von Amnesty International und andere Berichte „submitted by groups of people trying to find out what had happened to their friends and relatives.“<sup>65</sup> In der Resolution 33/173 vom 20. Dezember 1978 forderte die Generalversammlung daraufhin die Menschenrechtskommission auf, „to consider the question of disappeared persons with a view to making appropriate recommendations.“

Im Jahr 1980 wurde der Vorschlag, eine Expertengruppe zu diesem Themenkomplex einzurichten, formal auf die Tagesordnung der Menschenrechtskommission gesetzt. Dies gelang allerdings erst, nachdem die Kommission sowohl „von unten“ durch die Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz als auch „von oben“ durch den Wirtschafts- und Sozialrat unter Druck gekommen war.<sup>66</sup> Hierfür war der Einfluß von NRO von entscheidender Bedeutung, denen es auch gelang, den damaligen Direktor des Menschenrechtszentrums, Theo van Boven, in ihr Netzwerk zu integrieren.<sup>67</sup> Darüber hinaus sollte die Aufnahme von Jerome Shestack, dem ehemaligen Präsidenten der International League of Human Rights, in die Delegation der Vereinigten Staaten die Position seines Landes im Sinne der NRO beeinflussen.<sup>68</sup> Diesem gelang es, die gespaltene Position der US-Administration gegenüber Argentinien zu nutzen, um in Genf eine klare Position gegen Argentinien durchzusetzen.<sup>69</sup> Versuche der argentinischen Regierung freundlich gesinnte Teile der US-Administration (z.B. das Regionalbüro American Republics

---

64 Die argentinische, sowjetische und chilenische Delegation versuchten auch danach unter Berufung auf Artikel 40 (b) der Resolution 1296 (XLIV) über den Konsultativstatus von NRO größere Restriktionen gegen diese durchzusetzen. Der dadurch ausgelöste Überprüfungsprozeß des Status von NRO in den Vereinten Nationen blieb ohne negative Folgen. Vgl. Ch. Pei-heng, Non-Governmental Organisations at the United Nations (Anm. 24), S. 187-208, und J. Shestack, Sisyphus Endures (Anm. 28), S. 116.

65 N. S. Rodley, The Treatment of Prisoners (Anm. 39), S. 193.

66 Ebenda, S. 195.

67 H. Tolley jr., The International Commission of Jurists (Anm. 14), S. 170.

68 Jerome Shestack hatte zuvor die Präsidentschaftskampagne von Jimmy Carter aktiv unterstützt und gehörte damit bereits zum engeren Umfeld des neuen Präsidenten. Siehe I. Guest, Behind the Disappearances. Argentina's Dirty War against Human Rights and the United Nations, Philadelphia 1990, S. 191.

69 Eine detaillierte Beschreibung der entscheidenden Sitzungen und der Rolle von Shestack bei der Durchsetzung des neuen Menschenrechtsmechanismus liefert I. Guest, Behind the Disappearances (Anm. 68), S. 190-201.

Area, ARA des Außenministeriums<sup>70</sup>) gegen Shestack zu mobilisieren,<sup>71</sup> blieben ohne Erfolg.

Zu Beginn zirkulierten zwei Entwürfe zur Schaffung eines neuartigen Überwachungsremiums sowie eine von der Unterkommission erstellte Liste von problematischen Ländern. Während Frankreich einen eigenen Entwurf ausgearbeitet hatte,<sup>72</sup> der aber in der westlichen Regionalgruppe als unausgereift galt, lancierte Argentinien inoffiziell Vorschläge gegen die Einsetzung eines solchen Gremiums. Während der ganzen Zeit waren einige Dutzend Familienmitglieder von Verschwundenen außerhalb der Konferenzräume anwesend. In der eigentlichen Debatte ergriffen NRO als erste das Wort, nachdem sich keine Regierungsvertreter fanden, die zu diesem Punkt reden wollten.<sup>73</sup> Als der Vertreter von Amnesty International auf Fälle von Verschwindenlassen in einzelnen Ländern verwies, unterbrach der argentinische Delegierte und forderte, daß es NRO untersagt werden sollte, einzelne Staaten beim Namen zu nennen.<sup>74</sup> Dies traf auf Widerspruch in der Kommission, unter anderem vorgetragen vom senegalesischen Delegierten Keba Mbaya, der zugleich Präsident der nationalen Sektion der internationalen Juristenkommission in seinem Heimatland war. Ohne einen absehbaren Konsens in der Kommission entschied der jordanische Vorsitzende Waleed Sadi schließlich, daß NRO in ihren Reden Staaten nicht angreifen („attack“) dürften, allerdings Informationen über diese verbreiten könnten („provide information“). Die Überarbeitung des eingebrachten Entwurfs brachte letztlich Einschränkungen im Mandat der Arbeitsgruppe, die vor allem auf Vorschläge der Blockfreien zurückgingen.<sup>75</sup> Zu den Einschränkungen zählten insbesondere das zunächst auf ein Jahr beschränkte Mandat und die Ersetzung der Experten durch Mitglieder der

70 Nach der Rückkehr der Delegation weigerte sich das Regionalbüro an der traditionellen Berichterstattung vor Vertretern des Außenministeriums teilzunehmen. Vgl. I. Guest, *Behind the Disappearances* (Anm. 68), S. 200.

71 Auch andere strategisch wichtige Delegationen wurden von dem argentinischen Vertreter Martinez lobbyiert: „He warned the Dutch that Argentina would cancel a two-billion-dollar contract and close down Argentina's agricultural mission in the Hague if the Dutch persevered. The British were warned to expect a tougher position (...) on the disputed Falkland islands. The French were told to sell their arms elsewhere“, I. Guest, *Behind the Disappearances* (Anm. 68), S. 197.

72 Abgedruckt in: D. Kramer/D. Weissbrodt, *The 1980 U.N. Commission on Human Rights and the Disappeared*, in: *Human Rights Quarterly* 3 (1981) 1, S. 20f.

73 Ebenda, S. 24.

74 Die allgemeine Stimmung in der Kommission war ohnehin schon aufgeheizt, da Jerome Shestack, ohne Rücksprache mit dem eigenen Außenministerium, das Schicksal des wenige Tage zuvor verbannten Dissidenten Andrej Sacharow auf die Tagesordnung brachte. Dies wurde von den sowjetischen Delegierten als Einmischung in die inneren Angelegenheiten zurückgewiesen.

75 Allerdings gelang es Argentinien trotz heftiger NRO-Proteste die Wiederwahl von Theo van Boven zum Direktor des Menschenrechtszentrums in Genf 1982 zu verhindern. Van Boven kehrte wenig später als Mitglied der niederländischen Delegation in die Unterkommission zurück.

Menschenrechtskommission, die allerdings nicht als Vertreter ihrer Regierungen, sondern als Individuen vom Vorsitzenden der Kommission ernannt werden sollte. „In the meantime, NGOs mobilised media and diplomatic pressure favouring quick-acting UN machinery.“<sup>76</sup> Als der überarbeitete Entwurf zu einer solchen Arbeitsgruppe von der irakischen Delegation zur Verabschiedung eingebracht wurde, fand sich keine Mehrheit für die Erwähnung Argentiniens in der Resolution. Zudem konnte man sich nicht einigen, ob im Mandat des neuen Gremiums von konkreten „cases“ oder von unbestimmten „situations“ gesprochen werden sollte. Shestack schlug hier schließlich die Kompromißformel „questions relating to disappearances“ vor, womit die Behandlung individueller Fälle noch Teil des Mandats war. Ganz zum Schluß wurde die Delegation Uruguays zum Rückzug ihres Antrags mit dem Ziel des Aufschubs der Verabschiedung überredet.

Man einigte sich so auf ein universelles Mandat der Arbeitsgruppe und schuf damit ein Vorbild für neun weitere Mechanismen (bis 1995) zu den Themenbereichen summarische und willkürliche Hinrichtungen, Folter, religiöse Intoleranz, Gewalt gegen Frauen, Unabhängigkeit der Justiz, aktuelle Formen des Rassismus, Meinungsfreiheit, Kinderhandel, und Flüchtlinge innerhalb staatlicher Grenzen. Insgesamt stellten sich die auferlegten Restriktionen für die Arbeit solcher Arbeitsgruppen als weniger wichtig heraus, als die damit geschaffenen Möglichkeiten für zusätzlichen NRO-Einfluß. Insbesondere die von den großen NRO besonders geförderten Mechanismen (gegen Folter, Verschwindenlassen und willkürliche Hinrichtungen) tendieren zur Expansion und weiteren Mandatserweiterung (siehe unter 3.1.4). „In many respects the wheel had turned full circle with each of the regional groups being prepared to endorse new thematic procedures aimed at their adversaries, while being unable to get the votes needed to disband those which seemed to affect themselves. (...) [d]espite the procedures' initially very modest aspirations, they have over the course of their first decade proven to be far more flexible, innovative, and persistent than either their original detractors or proponents would have dared to think.“<sup>77</sup> Verantwortlich für diese Emanzipation sind fast ausschließlich NRO, da diese in bezug auf eine ganze Reihe der Mechanismen ein faktisches Informationsmonopol haben. So erhielt die Arbeitsgruppe zu summarischen und willkürlichen Hinrichtungen 1994 74 Prozent ihrer bearbeiteten Fälle von internationalen NRO, 23 Prozent von nationalen NRO und drei Prozent direkt von einzelnen Familien.<sup>78</sup> Im Jahre 1989 hatte Am-

---

76 F. D. Gaer, Reality-Check (Anm. 11), S. 54f.

77 P. Alston, The Commission on Human Rights, in: P. Alston, The United Nations and Human Rights (Anm. 21), S. 175. Siehe auch D. Weissbrodt, The Three 'Theme' Special Rapporteurs of the UN Commission on Human Rights, in: American Journal of International Law 80 (1986) 3, S. 685-699.

78 F. D. Gaer, Reality-Check (Anm. 11), S. 55. Auch innerhalb der NRO herrscht ein großes Ungleichgewicht, denn Amnesty International ist bei weitem für die meisten Eingaben an das System der Vereinten Nationen verantwortlich.

nesty International allein über 110 individuelle Folterfälle aus 50 Ländern an den für dieses Thema 1985 ernannten Sonderberichterstatter gesandt.<sup>79</sup> Seit Anfang 1994 ist Nigel S. Rodley, von 1973 bis 1990 Leiter der juristischen Abteilung von Amnesty International, in diesem Amt tätig.<sup>80</sup>

Auf die erstmalige Schaffung einer thematischen Expertengruppe folgten weitere normsetzende Schritte der Vereinten Nationen gegen die Praxis des Verschwindenlassens.<sup>81</sup> Auch hier erwies sich die Menschenrechtskommission eher als Hindernis für weitere Fortschritte, während die Unterkommission zum Einfallstot der NRO wurde. So hatte die Menschenrechtskommission den Vorschlag der Unterkommission zu einer Deklaration über offiziell nicht anerkannte Verhaftungen bis 1988 abgelehnt. Auch innerhalb des NRO-Netzwerkes war man sich lange nicht einig, ob eine (möglicherweise am Ende verwässerte) Deklaration möglicherweise mehr Schaden als Nutzen anrichten würde. Erst mit Unterstützung der NRO unter Führung der Internationalen Juristenkommission gelang es Mitgliedern der Unterkommission, eine überarbeitete Deklaration auf die Tagesordnung zu bringen. Zur Erstellung dieses Entwurfs veranstaltete die Internationale Juristenkommission zusammen mit anderen NRO und den beauftragten Regierungsvertretern im März 1990 ein dreitägiges Seminar in Genf. Ohne diesen konzentrierten NRO-Einfluß hätte die Ausarbeitung des Entwurfs möglicherweise weitere Jahre in Anspruch genommen.<sup>82</sup> Nach relativ kurzer Zeit nahm die Generalversammlung 1992 die Deklaration fast unverändert an.<sup>83</sup>

### 3.1.3. Das Hochkommissariat für Menschenrechte

Den Erfolg von NRO im Menschenrechtsbereich belegt auch und gerade die internationale Reaktion der von ihnen angeklagten Regierungen. Wenn etwa die Abschlusserklärung der Wiener Menschenrechtskonferenz<sup>84</sup> in wichtigen Bereichen vom Entwurf abwich, so war dies staatlichen Interventionen zu verdanken, die mit einer positiven Darstellung von NRO nicht einverstanden waren. So wurden aus dem Katalog begrüßenswerter

79 H. Cook, *The Role of Amnesty International* (Anm. 54), S. 182. Eine konzise Zusammenfassung seiner Tätigkeit bis 1990 bietet E. Lawson, *Encyclopedia of Human Rights*, New York 1991, S. 1437-1442.

80 *Yearbook of the United Nations* 48 (1994), Den Haag 1995, S. 1016. Sein Vorgänger, der Niederländer Peter Kooijmans, gab das Amt ab, nachdem er zum Außenminister seines Landes berufen worden war.

81 Einen Überblick bietet N. S. Rodley, *The Treatment of Prisoners* (Anm. 39), S. 191-218. Zur Arbeit der Arbeitsgruppe bis 1989 siehe F. Newman/D. Weissbrodt, *International Human Rights. Law, Policy, and Process*, Cincinnati 1990, S. 145-190.

82 H. Tolley jr., *The International Commission of Jurists* (Anm. 14), S. 171.

83 Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen 47/133 vom 18. Dezember 1992, abgedruckt in: *Vereinte Nationen*, 41 (1993) 5, S. 188-190.

84 Insgesamt nahmen 1529 offiziell registrierte NRO an der Wiener Konferenz teil. Siehe dazu M. Nowak (Hrsg.), *World Conference on Human Rights*, Vienna, June 1993, *The Contribution of NGOs, Reports and Documents*, Wien 1994.

NRO-Aktivitäten wichtige Bereiche wie die Überwachung („monitoring“) vor Ort gestrichen. Pakistan forderte darüber hinaus die Streichung aller positiven Vermerke bezüglich NRO, während Indonesien die Aufforderung nach einer staatlichen Unterstützung („facilitate“) für die Arbeit von NRO mißfiel und sich dagegen für neutralere Begriffe wie „cooperation“ und „dialogue“ aussprach.<sup>85</sup> Wiederum erscheinen hier die langfristigen Entwicklungen, vorangetrieben durch fortgesetzte NRO-Tätigkeiten, von größerer Bedeutung als Niederlagen bei der Formulierung von einzelnen Paragraphen. So gelang es Amnesty International und anderen NRO, die Wiener Konferenz zu einer Mobilisierung für ein Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen zu nutzen. Dies war keine neue Idee, denn bereits Mitte der sechziger Jahre hatten NRO die Delegationen von Costa Rica in der Menschenrechtskommission dazu angeregt, einen solchen Vorschlag einzubringen. Fast dreißig Jahre hielt sich dieser Entwurf ohne jeden Fortschritt in den Gremien der Vereinten Nationen, bis es 1993 endlich gelang, die US-amerikanische Regierung von ihrer prinzipiell skeptischen Position gegen die Schaffung eines weiteren hochrangigen VN-Postens abzubringen. Dennoch blieb der Entwurf zur Schaffung des Hochkommissariats in den Vorbereitungstreffen der Wiener Konferenz umstritten und damit ausgeklammert („in brackets“). Amnesty International und andere definierten dieses Thema als den Schwerpunkt ihrer Arbeit für die Weltkonferenz. In Wien selbst wurden die NRO trotz eines Kompromißvorschlages der US-amerikanischen Delegation durch den brasilianischen Vorsitzenden Gilberto Saboia von den Beratungen über die Resolutionsentwürfe (‘drafting group’) ausgeschlossen.<sup>86</sup> Es blieb daher nur der Weg über einzelne NRO-Vertreter, die zugleich in Delegationen ihrer Länder berufen waren<sup>87</sup> sowie intensives Lobbying vor der Tür. „There, Amnesty stepped up its public campaign and, undeterred by the exclusion of NGOs from the final drafting [der Schlußerklärung, HPS], mounted a constant ‘guard’ outside the drafting meetings, taking every opportunity to discuss progress with the delegates. Finally, after all-night deliberations, the Conference requested the next session of the General Assembly to take up the question of the High Commissioner as a matter of priority.“<sup>88</sup>

Damit war das Thema allerdings noch immer nicht mit letzter Sicherheit auf der Agenda der folgenden Generalversammlung, geschweige denn auf dem Weg zur konsensualen Verabschiedung. Zur Bündelung ihrer

---

85 F. D. Gaer, Reality-Check (Anm. 11), S. 65, Anm. 2.

86 Insbesondere die Gruppe der asiatischen Staaten lehnte eine Anwesenheit der NRO ab. Siehe I. Guest, NGOs face exclusion from crucial drafting committee, in: Human Rights-The New Consensus, hrsg. von United Nations High Commissioner for Refugees/Regency Press, London, S. 173.

87 So waren etwa zwei NRO-Vertreter Teil der niederländischen Delegation. Siehe P. Baehr, The Role of Human Rights in Foreign Policy, Houndmills, 1994, S. 148.

88 H. Cook, Amnesty International at the United Nations (Anm. 17), S. 195.

Kräfte entschlossen sich die in New York vertretenen NRO deshalb eine Ad hoc-Arbeitsgruppe zu bilden.<sup>89</sup> „When the session got under way, Amnesty's representatives worked frenetically, first to ensure that the issue of the High Commissioner would be taken up, later to secure NGO access to the debate and finally to secure the strongest possible mandate of the post.“<sup>90</sup> Dies wäre jedoch ohne Wirkung geblieben, wenn nicht zuvor eine wochenlange Blockade innerhalb der Generalversammlung durch die Zirkulation eines „draft non-paper“ aufgelöst worden wäre.<sup>91</sup> Es kam nun zu einem Kompromiß zwischen der westlichen Position, eine eher informelle Arbeitsgruppe (ohne tägliche Presseerklärungen und Aufzeichnung der Debatten) des dritten Hauptausschusses mit der Weiterarbeit zu betrauen, und anderen Vorschlägen (vor allem von China), die auf einen sehr formalen Rahmen beharrten. In bezug auf die Partizipationschancen der NRO wurde es dem jeweiligen Vorsitzenden jeder Sitzung überlassen, je nach der Tagesordnung, NRO von den Beratungen zuzulassen.<sup>92</sup> Diese nahmen somit an fast allen Sitzungen teil und konnten ihre Vorschläge dem Vorsitzenden und den Mitgliedern unterbreiten. Kurz vor Ende der Frist zur Einreichung von Resolutionen entschloß sich die Delegation der USA, die Beratungen in der Arbeitsgruppe nicht mehr abzuwarten und legte einen eigenen Entwurf vor. Malaysia brachte daraufhin die ursprüngliche Position der Blockfreien in einem Gegenvorschlag zum Ausdruck, so daß die erreichten Kompromisse in der Arbeitsgruppe wieder in Gefahr gerieten. Um eine Abstimmung dieser Entwürfe zu verhindern, entschloß man sich nun, die Arbeitsgruppe in eine Entwurfsgruppe („drafting group“) umzuwandeln. Der Praxis in Wien folgend, ließ man NRO jetzt nicht mehr an den Beratungen teilnehmen.<sup>93</sup> Der abschließende Beschluß hatte den Charakter eines Kompromisses zwischen den stets weitergehenden Vorschlägen der NRO und der ablehnenden Haltung einer Reihe von Delegationen.<sup>94</sup> Während die Vorstellungen der NRO durch die Ernennung eines Hochkommissars prinzipiell erfüllt wurden, mußten beim Mandat des neuen Postens

---

89 Zu diesen zählten das Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights, Amnesty International, Human Rights Watch, die International League for Human Rights, die International Human Rights Law Group, und das Lawyers Committee for Human Rights. Siehe F. D. Gaer, Reality-Check (Anm. 11), S. 61. Auch zur Mitarbeit bei der Konvention zum Schutze des Kindes bildeten NRO eine solche formalisierte Struktur, die durch eine größere Repräsentativität und Expertise den Einfluß der einzelnen NRO erheblich steigerte. Siehe C. P. Cohen, The Role of Non-Governmental Organizations in the Drafting of the Convention on the Rights of the Child, in: Human Rights Quarterly 12 (1990) 1, S. 137-147.

90 H. Cook, Amnesty International at the United Nations (Anm. 17), S. 195.

91 A. Clapham, Creating the High Commissioner for Human Rights. The Outside Story, in: European Journal of International Law 5 (1994) 4, S. 561.

92 Ebenda, 562f. In diesem Fall hatte Indonesien die Frage nach der Teilnahme von NRO aufgeworfen.

93 A. Clapham, Creating the High Commissioner (Anm. 91), S. 563.

94 Resolution der Generalversammlung 48/141 vom 20. Dezember 1993.



Abstriche in Kauf genommen werden. Während die Blockfreien eine Formulierung fallenließen, die den Hochkommissar auch mit einer Überprüfung von bi- und multilateraler politischer Konditionalität betraut hätte, ließ der Westen seine Forderung nach „fast-finding missions“ fallen.<sup>95</sup> Die Kompetenzen des Hochkommissars enthielten zum ersten Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen das Recht, ohne ein Mandat eines von Staatenvertretern kontrollierten VN-Organs, eigene Untersuchungen anzustellen. Diese Freiheiten wurden wenig später durch den ersten Hochkommissar, Jose Ayala Lasso, bereits großzügig erweitert. Mit der Einrichtung einer Faxnummer zur Meldung von Menschenrechtsverletzungen und der Öffnung des VN-Systems für Dringlichkeitsappelle (‘urgent action procedures’) übernahm er institutionelle Routinen, die zuvor von NRO entwickelt worden waren.<sup>96</sup>

### 3.1.4. Netzwerke, Mandatserweiterung und Ressourcenknappheit:

#### *Die aktuelle Situation der neuen VN-Menschenrechtsmechanismen*

Abschließend muß die Frage nach der aktuellen Arbeitsweise der neu geschaffenen Mechanismen gestellt werden. Dies betrifft sowohl das Hochkommissariat als auch die Sonderberichterstatter und Arbeitsgruppen. Zeigen diese neuen Mechanismen tatsächlich eine Tendenz zur weiteren Emanzipation von ihren ursprünglichen Restriktionen im Mandat, und, wenn ja, ist dies auf den weiteren Einfluß von NRO zurückzuführen?

Nigel S. Rodley, seit 1994 Sonderberichterstatter für Folterfälle, verweist hierbei erstens auf einen Prozeß der wachsenden Koordination zwischen thematisch „verwandten“ Mechanismen (Folter, Verschwindenlassen und willkürliche Hinrichtungen) untereinander und mit dem Büro des Hochkommissars.<sup>97</sup> Inzwischen findet eine regelmäßige (aber noch nicht perfekte) Absprache in bezug auf einzelne Länder statt und die Anliegen aller Berichterstatter werden üblicherweise gesammelt, bevor eine einzelne Mission ein Land besucht. Da es darüber hinaus noch keinen offiziellen Weg zur Information der Menschenrechtskommission über die Ergebnisse solcher Treffen gibt, hat der Hochkommissar angeregt, regelmäßig der Kommission solche Berichte vorzulegen. So können die finanziellen Restriktionen und andere Probleme in die Debatten der Kommission eingebracht werden. Zweitens verweist Rodley auf einen Prozeß der inkrementellen Erweiterung des jeweiligen Mandats der Berichterstatter und Ar-

---

95 Die wichtigste Restriktion des Hochkommissars ist finanzieller Natur. So errechnete Clapham ein Gesamtbudget von 1,8 Millionen US-Dollar für Gehälter (insgesamt sechs Stellen) und Reisekosten. Vgl. Clapham, *Creating the High Commissioner* (Anm. 91), S. 565.

96 L. Wiseberg, *Protecting Human Rights Activists* (Anm. 8, S. 543f.) zählte für 1991 allein 17 weltweit operierende ‘urgent action networks’. Das Vorbild dieser Netzwerke war von Amnesty International 1976 ins Leben gerufen worden.

97 N. S. Rodley, *The Evolution of United Nations Charter-based Machinery for the Protection of Human Rights*, in: *European Human Rights Law Review* 3 (1997) 1, S. 4-10.

beitsgruppen, bzw. eine Angleichung aller Mandate an das jeweils weitestgehende Vorbild. Obgleich Staatenvertreter ursprünglich dafür gesorgt haben, daß deren Berichte nur allgemeine Schlußfolgerungen enthalten, sind die genannten Mechanismen inzwischen zu einer deutlicheren Sprache in bezug auf einzelne Länder übergegangen.<sup>98</sup> Drittens hat der Hochkommissar für Menschenrechtsfragen Kolumbien als Präzedenzfall für die Einrichtung von Außenstellen ('field offices') des Hochkommissariats ausgewählt. Sollte dieses Beispiel Schule machen, wäre erstmals eine direkte und dauerhafte Verbindung zwischen einem VN-Menschenrechtsmechanismus und der gesellschaftlichen Ebene eines Landes geschaffen. Weiterhin prekär ist allerdings die finanzielle Ausstattung dieser Mechanismen, die etwa im Fall von Nigel Rodley nur durch zusätzliche Mittel der britischen Regierung verbessert werden konnte. Insgesamt läßt dies den Schluß zu, daß sich zumindest ein Teil der neu geschaffenen Mechanismen und vor allem das Hochkommissariat von ihren Mandatsrestriktionen zunehmend befreien. Dies gilt vor allem für die Bereiche, in denen die großen NRO besonders aktiv sind.

Diese Aufzählung von Erfolgen<sup>99</sup> und Mißerfolgen<sup>100</sup> internationaler Menschenrechts-NRO könnte fast beliebig fortgesetzt werden. Die Beispiele zeigen, daß NRO Staaten in der internationalen Politik weder ersetzen, noch diese zu bloßen Vollstreckern einer Idee degradieren. Sie zeigen aber auch, daß es Staaten, je nach ihrer rhetorischen Ausgangssituation, zunehmend schwer fällt, sich den Argumenten von NRO zu entziehen. Dabei hängen die Erfolge von NRO sowohl von ihrer eigenen Struktur und Mobilisierungskraft als auch von den vorgegebenen Strukturen in den Vereinten Nationen ab. In allen Fällen spielten mehr oder weniger stark ausgeprägte Netzwerke eine wichtige Rolle. NRO koordinieren dabei nicht nur ihr Handeln untereinander, sondern beziehen Teile der VN-Bürokratie und der Regierungsdelegationen mit ein. Wenn die argentinische Regierung 1982 eine Verlängerung der Tätigkeit von Theo van Boven als Direktor des Menschenrechtszentrums erfolgreich verhindert hat, so belegt

---

98 Ebenda, S. 7, und K. Boyle, Interview with Special Rapporteur on Torture Nigel Rodley, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 13 (1995) 4, 435-439.

99 Weitere Beispiele für den Einfluß von NRO auf die globale und regionale Menschenrechtsentwicklung finden sich bei Th. van Boven, *The Role of Non-Governmental Organizations* (Anm. 19), S. 212-217, N. MacDermot, *The Role of NGOs in Human Rights Standard-Setting*, in: *Transnational Associations* 4 (1992), S. 182-185, H. Tolley jr., *The U.N. Commission on Human Rights* (Anm. 61), S. 101-133; ders., *Popular Sovereignty and International Law: ICJ Strategies for Human Rights Standard Setting*, in: *Human Rights Quarterly* 11 (1989) 1, S. 561-585, und C. P. Cohen, *The Role of Non-Governmental Organizations* (Anm. 89).

100 Hierzu zählt vor allem auch die seit 1984 verschleppte Deklaration zum besonderen Schutz von Menschenrechtsaktivisten. Siehe Pitts/Weissbrodt, *Major Developments at the UN Commission on Human Rights* (Anm. 21), S. 191 und die Generaldebatte im aktuellen Bericht der beauftragten Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission (VN-Dokument: E/CN.4/1997/92) vom 25. März 1997.

dies nur die Stärke des zuvor existierenden und über die NRO hinausgehenden Netzwerks. Der Überblick zu den NRO-Aktivitäten in den Vereinten Nationen zeigt zudem, daß nicht jede Menschenrechtsnorm gleiche Ausgangsbedingungen für eine erfolgreiche internationale Anerkennung genießt. Netzwerke bilden sich zunächst und am stärksten in bezug auf Normen, die zum Kernbereich des Mandats der wichtigsten NRO gehören. „Amnesty, whether it likes it or not, (...) is the single dominant force in the entire field, more representative and more influential than most of the other groups put together.“<sup>101</sup> Normen müssen zuerst innerhalb von wichtigen NRO (in der Regel Amnesty International) Anerkennung finden, um überhaupt erst netzwerkfähig zu werden.

Im allgemeinen ist der Einfluß von NRO auf Unterkommissionen und Arbeitsgruppen leichter abzulesen als in Gremien, die in der Hierarchie höher angesiedelt sind. Dies schmälert aber nicht zwangsläufig ihre Erfolgchancen, da in einer weniger politisierten Umgebung Prozesse der Problemdefinition ungestört ablaufen können. Während also bei der Konfrontation mit einzelnen, menschenrechtsverletzenden Regierungen eine maximale Mobilisierung der internationalen Öffentlichkeit wünschenswert ist, lebt der Erfolg im Rahmen von zwischenstaatlichen Gremien eher von einer kooperativen Diplomatie der kleinen Schritte. So erklärte etwa Theo van Boven, daß „at the level of working groups – low in the hierarchy of the UN machinery, but important in terms of legal expertise and technical skills – the NGOs often act as full participants and sometimes as principle agents.“<sup>102</sup>

In einem von Staaten dominierten Kontext ist das inzwischen zugestandene Recht, eigene Vorschläge und Entwürfe einzubringen, zwar formal ein Erfolg. Geht es allerdings um die Durchsetzung der eigenen Forderungen, so ist es noch immer erfolgversprechender, als NRO im Vorhinein einzelne Delegierte für die eigenen Ideen zu gewinnen. Dies zeigt sich etwa in der Arbeitsweise von Amnesty International, erschwert aber zugleich im Einzelfall die genaue Eingrenzung von NRO-Erfolgen. Treten Mitglieder von NRO gar als Teil einer nationalen Delegation auf, verschwindet die Trennung zwischen Staat und NRO fast vollständig.

### 3.2. Einzelne Staaten und transnationale NRO

Die Suche nach potentiellen Verbündeten und die Identifizierung von Gegnern ist nicht nur im Rahmen der Vereinten Nationen, sondern auch bei der Politik von Menschenrechts-NRO gegenüber einzelnen Regierungen von zentraler Bedeutung. Während menschenrechtsverletzende Regi-

101 P. Alston, The Fortieth Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights: A Time More for Reflection Than Celebration, in: Human Rights in a Pluralist World. Individuals and Collectivities, hrsg. von J. Bering u.a., Westport 1990, S. 10. Siehe auch P. Baehr, Amnesty International (Anm. 6).

102 Th. van Boven, The Role of Non-Governmental Organisations (Anm. 19), S. 218.

me mit Hilfe von Informationen global bloßgestellt werden sollen ('shaming'), geraten in diesem Prozeß die Gesellschaft und das politische System bestimmter, meist mit solchen Regimen befreundeten Staaten auf die Tagesordnung der NRO. Hierbei sind vor allem die USA und ihr politisches System als gleichzeitige Heimat und Ziel vieler transnational operierender Menschenrechtsorganisationen von besonderer Bedeutung. Zugegebenermaßen handelt es sich bei den USA um ein politisches System, das sich aufgrund seiner Offenheit vorzüglich für die Tätigkeit von NRO eignet. Allerdings stellt diese Offenheit auch ein großes Hindernis bei der Durchsetzung von bestimmten Zielen dar, da der Prozeß der Koalitionenbildung durch den fragmentierten Politikprozeß erheblich erschwert wird.<sup>103</sup> Im folgenden sollen deshalb beispielhaft einige der zum Teil langfristig angelegte Strategien und Erfolge von NRO bei ihren Aktivitäten innerhalb des politischen Systems der USA aufgezeigt werden.

### 3.2.1. Menschenrechte, NRO und US-Außenpolitik

In den späten fünfziger Jahren galt die Kombination der Attribute 'nichtstaatlich' und 'ökonomisch marginal' in der außenpolitischen Analyse noch als sicherer Hinweis für eine zu vernachlässigende Größe. Als „powerless“ bezeichnete so Bernard Cohen 1959 für die Vereinigten Staaten „large national organizations commonly placed in the categories of civic, professional, women's, ideological, or even religious groups.“<sup>104</sup> Begründet wurde diese Ansicht mit der zumeist zutreffenden Feststellung, daß viele dieser Organisationen über ein unzureichendes Verständnis außenpolitischer Entscheidungsprozesse verfügten oder sich für dieses Thema ohnehin nicht interessierten.

Darüber hinaus waren die fünfziger Jahre von einer innenpolitischen Debatte geprägt, die im Zeichen des Kalten Krieges und isolationistischen Tendenzen überwiegend feindlich auf eine noch so minimale Übertragung von Hoheitsrechten auf internationale Organisationen reagierte. Ergebnis dieser Diskussion war 1951 ein von Senator John Bricker eingebrachter Verfassungszusatz, der die Einzelstaaten der USA vor Übergriffen durch die Bundesregierung oder intergouvernementale Organisationen schützen sollte. Dort wurde ein ausdrückliches Verbot aller Verträge gefordert, die dazu führen könnten, daß „international organisations (...) supervise, con-

---

103 Vgl. hierzu die Ausführungen zu 'domestic structures' bei Th. Risse-Kappen (Hrsg.), *Bringing Transnational Relations Back In* (Anm. 9), S. 20-33. Dieser qualifiziert die 'domestic structure' der USA als gesellschaftsdominiert und die politischen Institutionen als fragmentiert.

104 B. Cohen, *The Influence of Non-Governmental Groups on Foreign Policy Making*, Boston 1959, S. 16. Ebenso L.W. Milbraith, *Interest Groups and Foreign Policy*, in: *Domestic Sources of Foreign Policy*, hrsg. von J.N. Rosenau, New York 1967, S. 247. Beide zit. nach L. Schoultz, *Human Rights and United States Policy towards Latin America*, Princeton 1981, S. 104.

verstanden, versprachen sich letztere vom Menschenrechtsthema eine Verschärfung der Rhetorik gegenüber der Sowjetunion und ihren Bündnispartnern. Zusätzlich brachte die Verabschiedung der KSZE-Schlußakte von Helsinki 1975 das Thema auch international in den Vordergrund.

Zum Amtsantritt von Carter Anfang 1977 waren Menschenrechte damit längst Teil der außenpolitischen Agenda. Menschenrechts-NRO waren dabei aus dem Willensbildungsprozeß im Kongreß nicht mehr wegzudenken. „Every piece of human rights legislation that passed the Ninety-fourth and Ninety-fifth Congress (1975–1978) did so with the active support of human rights groups.“<sup>110</sup> Den Höhepunkt erreichte diese Entwicklung im Jahre 1977. „During 1977 human rights was a pervasive theme in congressional debate on almost every topic relating to foreign affairs. (...) Provisions relating to human rights were incorporated into almost every piece of legislation relating to foreign relations.“<sup>111</sup> Inzwischen hatte der Kongreß das Außenministerium angehalten, jährliche Menschenrechtsberichte für alle Länder zu verfassen, die von den USA finanzielle Unterstützung erhielten. Während vor 1973 dort nur ein einzelner Beamter für Menschenrechte zuständig war, gab es 1977 bereits eine eigene Abteilung mit über dreißig Angestellten.<sup>112</sup> Die geringe Begeisterung des Außenministeriums über die neuen Aufgaben veranlaßten 1979 das Lawyers Committee for Human Rights die Menschenrechtsberichte des Außenministeriums jedes Jahr mit einer Kritik und Verbesserungsvorschlägen zu versehen und diese zu publizieren.<sup>113</sup> Dies hatte bislang zwei Folgen: Zum einen hat sich die Qualität der Berichte kontinuierlich verbessert. Zum anderen aber ist die damit beauftragte Abteilung innerhalb des Außenministeriums zunehmend isoliert und, nach Ansicht des Lawyers Committee, kaum noch von einer NRO zu unterscheiden. „[...] the bureau has come to feel more and more the orphan of the State Department, at times almost a non-governmental organisation within the government, its findings increasingly hard to reconcile with the direction of US foreign policy.“<sup>114</sup>

Hier spiegelt sich deutlich wider, wo die Möglichkeiten und Grenzen der NRO im politischen System der USA liegen. Betrachtet man etwa die Entscheidungen zu China<sup>115</sup> und Burma,<sup>116</sup> so können Skeptiker beide Fälle

110 L. Schoultz, *Human Rights and United States Policy* (Anm. 104), S. 106.

111 Committee on International Relations/United States House of Representatives, *Congress and Foreign Policy*, Washington D.C., S. 142.

112 K. Sikkink, *The Power of Principled Ideas* (Anm. 20), S. 151f.

113 Vgl. Lawyers Committee for Human Rights, *Critique. Review of the U.S. Department of State's Country Reports on Human Rights Practices*, New York, jährlich seit 1979.

114 Ebenda, 1995, S. V.

115 „Asked if it is not hypocritical to punish Burma for human rights violations while refraining from sanctions on China for similar actions, [US Secretary of State] Albright replied, We have consistent principles and flexible tactics“ (The Washington Post, 23. April 1997, S. A04).

116 „What is the true great difference between Burma and China? It is this: there isn't much of a Burmese lobby in Washington“ (Editorial, The New Republic, 12. Mai

trol, or adjudicate rights of citizens of the United States.“<sup>105</sup> Die damalige Eisenhower-Administration konnte die Verabschiedung dieses Verfassungszusatzes nur dadurch verhindern, daß sie 1953 ausdrücklich eine Unterzeichnung von internationalen Menschenrechtsabkommen ausschloß. Bis zu den innenpolitischen Krisen der frühen siebziger Jahren, ausgelöst durch Watergate und Vietnam, blieb das Thema im wesentlichen ohne politische Anziehungskraft. Spätestens zu Beginn der siebziger Jahre konnten allerdings zumindest die nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen nicht mehr als macht- oder ahnungslos im obigen Sinne bezeichnet werden. „Nearly all of the principal human rights lobbyists could describe precisely where important decisions were made in both Congress and the executive branch, who made them, why they did so, over whose opposition, and with whose support. They knew who gets angry at meetings, who is asked not to smoke, and who likes to sit next to whom.“<sup>106</sup> Die hier entstehende Expertise zu den Entscheidungsprozessen innerhalb des US-amerikanischen politischen Systems gepaart mit einer normengeleiteten Zielformulierung zur globalen Durchsetzung ausgewählter Menschenrechte wurde zu einer Kraft, die äußere Perzeptionen von der Rolle der USA im Menschenrechtsbereich entscheidend prägen sollte.

Dabei war es nicht Jimmy Carter der mit seiner Präsidentschaft 1977 das Thema wieder auf die Tagesordnung hob. Vielmehr hatten bereits seit Anfang der siebziger Jahre der Vietnam-Krieg und Watergate den Hintergrund für Bemühungen des Kongresses geliefert, seine Stellung gegenüber dem Präsidenten zu stärken.<sup>107</sup> Dabei wurden die Menschenrechte zu einem Thema, von dem man sich im Kongreß einen langfristigen Einfluß auf außenpolitische Entscheidungen versprach. So beschloß die Legislative für 1973/74 das Erstellen einer Studie zum Thema ‘Menschenrechte und US-amerikanische Außenpolitik’, die sich auf ein Dutzend öffentliche Anhörungen stützte.<sup>108</sup> Als Carter wenig später als Außenseiter im Kampf um die Nominierung zum demokratischen Präsidentschaftskandidat seine Wahlstrategie entwarf, wurden Menschenrechte für ihn zu einem kompromißfähigen „no-lose issue“<sup>109</sup>, das geeignet war, nicht nur die eigene Partei hinter sich zu bringen. Das Thema war in seiner Anfangsphase noch nicht ideologisch besetzt, sondern zeigte sich als offen für liberale wie auch konservative Interpretationen. Während Liberale darunter eine härtere Gangart gegenüber lateinamerikanischen und anderen Militärdiktaturen

---

105 Vgl. hierzu N. Hevener Kaufman/D. Whiteman, *Opposition to Human Rights Treaties in the United States Senate. The Legacy of the Bricker Amendment*, in: *Human Rights Quarterly* 10 (1988), S. 309-337.

106 L. Schoultz, *Human Rights and United States Policy* (Anm. 104), S. 105.

107 Siehe I. Guest, *Behind the Disappearances* (Anm. 68), S. 151-155.

108 D. F. Orentlicher, *Bearing Witness. The Art and Science of Human Rights Fact-Finding*, in: *Harvard Human Rights Journal* 3 (1990), S. 86.

109 J. Muravchik, *The Uncertain Crusade. Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights*, Lanham 1986, S. 2.

scheinbar problemlos der These von einem meßbaren Einfluß der Menschenrechts-NRO entgegenhalten. Doch diese vermeintlichen Mißerfolge im eigenen Land zeigen Wirkungen in anderen Ländern, wie etwa das folgende Zitat zur Situation in den Philippinen Ende der siebziger Jahre belegt: „Filipinos' impression of Carter was based less on concrete measures taken by his administration than on the fact that it had elevated human rights to an unprecedented level of rhetorical importance in international discourse.“<sup>117</sup> Anfang 1986, als Menschenrechte wieder an Attraktivität verloren zu haben schienen, war es nicht zuletzt der langfristigen Arbeit von Menschenrechtsgruppen zu verdanken, daß der Diktator Ferdinand Marcos kampfflos den Rückzug ins Exil antreten mußte.<sup>118</sup> In geringerem Maße gilt dies auch für die jährlichen Menschenrechtsberichte des Außenministeriums. Während ihre direkte Wirkung auf außenpolitische Entscheidungen der US-Regierung eher gering sein mag, stützen und legitimieren sie mit ihrer symbolischen Kraft indirekt Menschenrechtsaktivisten in der ganzen Welt. „Symbols (...) do tend to reinforce public values and to create expectations. (...) While the research for this article did not try to assess the degree to which foreign governments alter their policies in response to the *Reports*, it did indicate that they are acutely aware of the document.“<sup>119</sup>

Neben der Bereitstellung großer Mengen von Informationen über Menschenrechtsverletzungen, hatten von den NRO arrangierte persönliche Gespräche zwischen Kongreßabgeordneten und Opfern einen besonderen Eindruck hinterlassen.<sup>120</sup> In späteren Aussprachen wurden diese Gespräche in Redebeiträge wiedergegeben. Auch hier betret das Jahr 1977 den geeigneten Ausgangspunkt. „Yesterday, for the first time, I had the opportunity to see the personal dimension of what goes on and the extent of brutality in Argentina when a young girl came to my office (...).“<sup>121</sup> Diese Strategie erwies sich als erfolgreich, weil mit ihr auch Kongreßabgeordnete mobili-

---

1997).

117 D. F. Orentlicher, *The Power of an Idea. The Impact of United States Human Rights Policy*, in: *Transnational Law & Contemporary Problems* 1 (1991), S. 59.

118 Vgl. hierzu A. Jetschke, *Norms, International Institutions, and Domestic Change: Human Rights in Indonesia and the Philippines*, Manuskript 1997, und zur Rolle der USA: W. I. Robinson, *Promoting Polyarchy. Globalization, US Intervention and Global Hegemony*, Cambridge 1996, S. 117-145.

119 J. Innes de Neufville, *Human Rights Reporting as a Policy Tool: An Examination of the State Department Country Reports*, in: *Human Rights Quarterly* 8 (1986) 4, S. 694f.

120 „They (Menschenrechts-NRO, HPS) presented persuasive, well-documented accounts of human rights violations in particular countries, and brought victims to Congress to present first-hand accounts of abuse. It is difficult to exaggerate the impact of these efforts. Abstract objections to the development of a human rights policy tended to dissolve, or at any rate to diminish, in light of the immediacy of these testimonials.“ D. F. Orentlicher, *The Power of an Idea* (Anm. 117), S. 50.

121 Abgeordneter Don Broder, 27. Juni 1977, zit. nach L. Schoultz, *Human Rights and United States Policy* (Anm. 104), S. 106.

sirt wurden, die bisher nur geringes Interesse an außenpolitischen Fragen gezeigt hatten. Doch auch bei wichtigen Entscheidungsträgern waren solche Gespräche von großer Bedeutung. „One legislative aide recalled the meeting at which the daughter of the Mennonite missionaries described here rape by Argentine military officers to an extremely powerful member of Congress: ‘When the girl had finished her story neither he [the member] or I knew what to say to her. He looked over at me and his eyes were ablaze, simply livid. I knew right then that there was no way those goose-stepping perverts were getting a cent out of us that year.’“<sup>122</sup> Als 1980 die Menschenrechtskommission über die Schaffung eines neuartigen Systems zur verbesserten Durchsetzung von Menschenrechtsnormen am Beispiel des ‘Verschwindenlassens’ beriet, wurde mit Jerome Shestack der ehemalige Präsident der International League for Human Rights in die US-Delegation berufen. Angesichts unklarer Machtverhältnisse zwischen Gegnern und Unterstützern Argentiniens innerhalb der US Regierung kam ihm eine entscheidende Rolle bei der Formulierung der US-Position bei der Menschenrechtskommission zu (siehe oben). Dies zeigt wie im Fall der Niederlande, daß eine nationale und auf das jeweilige politische System zugeschnittene Mobilisierung unerlässlich ist, um auf internationaler Ebene Ziele durchzusetzen.

Der Erfolg dieser NRO-Mobilisierung in den USA setzte sich auch fort, als der Republikaner Ronald Reagan 1981 die Präsidentschaft übernahm und sich anschickte, ‘Menschenrechte’ durch ‘internationalen Terrorismus’ als ein Leitmotiv der neuen Außenpolitik zu ersetzen. Eine ihrer wenigen Niederlagen im Kongreß mußte die neue Administration bei der Ernennung von Ernest Lefever zum Assistant Secretary of State for Human Rights and Humanitarian Affairs hinnehmen. Der entsprechende Ausschuß lehnte die Nominierung mit 13 gegen vier Stimmen ab. „The hearings were bitter and highly publicized, and it was evident that what was under review was not so much Lefever as the Administration’s decision to dismantle the Carter policy on human rights.“ Statt dessen wurde Elliot Abrams in das Amt berufen, der in einem Memorandum für Außenminister Alexander Haig im Oktober 1981 festgestellt hatte: „human rights is not something we tack on to our foreign policy, but is its very purpose (...).“<sup>123</sup> Es folgten harsche Auseinandersetzungen zwischen NRO und der neuen Administration, die sich, je nach betroffenen Weltregion, wechselseitig Verniedlichung oder übertriebene Darstellung vorwarfen. Zum wichtigsten Instrument dieser Auseinandersetzung wurden Berichte und Gegenberichte über die Menschenrechtssituation in ausgewählten Ländern, vor allem in Mittel- und Lateinamerika. So hatte der Kongreß 1981 die Exekutive gezwungen, einen halbjährlichen Bericht über die Menschenrechtssituation in El Salvador zu publizieren, der über weitere Militärhilfe entscheiden sollte. Als

122 Zit. nach L. Schoultz, Human Rights and United States Policy (Anm. 104), S. 107.

123 Zit. nach D. F. Orentlicher, Bearing Witness (Anm. 108), S. 88.



1982 Americas Watch zusammen mit der American Civil Liberties Union (ACLU) einen 312-seitigen Bericht zu dem Land veröffentlichte, konterte Abrams mit einer Kritik. „The ACLU-Americas Watch report is an extremely well prepared, effective documentation of human rights violations in El Salvador by government forces. Its moderate and clinical tone contribute to its effectiveness and credibility. (...) It is, nevertheless, a document prepared with political objectives and is obviously slanted and totally one-sided in all its presentation.“<sup>124</sup>

Diese Auseinandersetzungen um Worte und Taten haben auf beiden Seiten die Qualität der Berichte erhöht und Menschenrechte weiter in die öffentliche Diskussion gebracht. „The intensive scrutiny of human rights fact-finding (...) helped produce improvements in the human rights reporting of NGOs and the United States government.“<sup>125</sup> Auf diese Weise trug die Reagan-Administration mit ihren Reaktionen auf Menschenrechtskritik an anderen Staaten nicht selten selbst zum Erfolg der NRO bei. Als etwa Elliott Abrams am 10. August 1984 einen Bericht über die Türkei zurückwies, führte dies nicht zu einem Abebben der Diskussion, sondern erstmalig zu einer breiteren Debatte des Themas in den USA. Die Autoren Arthur Miller und Harold Pinter besuchten die Türkei und kritisierten von dort die Einschätzung der USA, während zugleich im Kongreß Anhörungen zur Menschenrechtssituation in der Türkei anberaumt wurden.<sup>126</sup> Zwei Jahre nach Amtsantritt Reagans bildeten Mitglieder des Kongresses die Organisation ‘Congressional Friends of Human Rights Monitors’, die bis 1991 in über 200 Fällen Dringlichkeitsappelle zum Schutz von bedrohten Menschenrechtsaktivisten in aller Welt versandte. Im Jahr 1991 waren nicht weniger als 143 Mitglieder des Repräsentantenhauses und 32 Senatoren an solchen Aktionen beteiligt.<sup>127</sup> In anderen Ländern folgten Parlamente diesem Beispiel. Zur zweiten Amtszeit von Reagan stellten Beobachter gar einen „turnaround“<sup>128</sup> in der Menschenrechtspolitik der Administration fest, der allerdings weniger die Folge einer von David Forsythe ausgemachten personellen Entideologisierung der Außenpolitik war,<sup>129</sup> sondern den fortgesetzten Einfluß von NRO reflektiert. Ähnliche Entwicklungen lassen sich auch für andere westliche Staaten zeigen. So führt etwa die britische Sektion von Amnesty International, in Zusammenarbeit mit den Außenministerien, regelmäßige Schulungen für die Beamten des Ministeri-

---

124 Ebenda, S. 91.

125 Ebenda, S. 92.

126 D. F. Orehlicher, *The Power of an Idea* (Anm. 117), S. 55.

127 L. Wiseberg, *Protecting Human Rights Activists* (Anm. 8), S. 533.

128 T. Jacoby, *The Reagan Turnaround on Human Rights*, in: *Foreign Affairs* 64 (1986), S. 1066-1086.

129 D. P. Forsythe, *Human Rights and US foreign policy: two levels, two worlds*, in: *Political Studies* 43 (1995) Special Issue, S. 122f.

ums durch und informiert alle neu ernannten Botschafter über die Menschenrechtssituation des jeweiligen Gastlandes.<sup>130</sup>

In bezug auf die Diskussion zur staatlichen Menschenrechtspolitik der USA läßt sich damit feststellen, daß generell eine Überbetonung kurzfristiger Entscheidungen zu Lasten der langfristigen Institutionalisierung von Menschenrechtsfragen als Teil der Außenpolitik und der symbolischen Wirkung der Idee nach außen vorherrscht. So haben Autoren nicht selten und zu recht die Widersprüchlichkeit der Carterschen Außenpolitik kritisiert, dabei allerdings deren Langzeitwirkung in die Reagan- und Bush-Jahre hinein wenig Beachtung geschenkt. Die erfolgreiche Hervorhebung der Menschenrechte als ein Ziel US-amerikanischer Außenpolitik fiel in eine Zeit der von Watergate und Vietnam gezeichneten Schwächung der Exekutive und Bemühungen des Kongresses, größere Kontrolle über die Außenpolitik zu erlangen. Nichtstaatliche Akteure stießen Mitte der siebziger Jahre in dieses „window of opportunity“, zunächst vor allem indem sie bei Kongreß-Anhörungen Informationen zu Menschenrechtsverletzungen bereitstellten und Betroffene nach Washington brachten. Über die jährlichen Menschenrechtsberichte entwickelte sich danach ein kontinuierlicher Dialog über das Thema. NRO haben damit institutionellen Wandel ausgeübt und auch das Denken von Teilen des politischen Systems verändert. Darüber hinaus führen die Menschenrechtsberichte des Außenministeriums in vielen Ländern zu andauernden innenpolitischen Diskussionen und stärken Menschenrechtsaktivisten vor Ort. Die generell eher negative Einschätzung des Erfolgs von NRO bei der Formulierung US-amerikanischer Außenpolitik erscheint deshalb als zu pessimistisch.<sup>131</sup>

### 3.2.2. *Repressive Regime und Menschenrechts-NRO: Den Fall Kenia*<sup>132</sup>

Zweifellos das Hauptziel transnational operierender Menschenrechts-NRO (und zugleich der Grund für ihre Entstehung und Erfolge) sind autoritäre Regime, die seit Mitte der sechziger Jahre und in den siebziger Jahren demokratisch geprägte Muster der Herrschaftslegitimation durch wachsende Gewaltmaßnahmen gegen die eigene Bevölkerung ersetzen. Beispiele hierfür fanden sich in Afrika, Asien, Lateinamerika, aber auch in Westeuropa. Unter dem Schutz nationaler Souveränität und des Kalten Krieges konnten diese Regime weitgehend unbehelligt von der Außenwelt ihren

130 L. Christiansen/K. Dowding, *Pluralism or State Autonomy? The Case of Amnesty International (British Section): the Insider/Outsider Group*, in: *Political Studies* 42 (1994) 1, S. 21f.

131 Ein Beispiel hierfür ist D. P. Forsythe, *Human Rights and U.S. Foreign Policy: Congress Reconsidered*, Gainesville 1988.

132 Ausführlich hierzu das oben angesprochenen (Anm. 1) Forschungsprojekt. Dort werden anhand von Fallstudien systematisch die Bedingungen für die Durchsetzung von Menschenrechtsnormen in ausgewählten Ländern untersucht. Siehe Th. Risse/K. Sikkink, *The Socialisation of Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction*, Manuskript, Konstanz/Minneapolis.

Repressionsapparat intern ausbauen und perfektionieren. Diese Entwicklung fand in neu gegründeten und schnell wachsenden Menschenrechts-NRO eine Herausforderung, die sich zunächst vor allem auf qualitativ hochwertige Dokumentationen von Menschenrechtsverletzungen und einen Verweis auf existierende Normen stützte. Daraus ergaben sich zwei wichtige Entwicklungen in den kritisierten Ländern. Erstens begannen menschenrechtsverletzende Regierungen ihr Verhalten gegenüber Regimekritikern zu verändern, entweder indem sie tatsächlich den Forderungen (meist in Einzelfällen) nachgaben oder indem sie andere Formen der Repression entwickelten. So kann die Praxis des 'Verschwindenlassens' in Argentinien, Chile und Uruguay während der siebziger Jahre auch als ein Versuch interpretiert werden, andere Menschenrechtsverletzungen, wie Folter oder extra-legale Hinrichtungen, zu vertuschen. „The disappearance served to conceal the crime.“<sup>133</sup> Zweitens sahen sich diese Regierungen zunehmend gezwungen, eine Strategie des einfachen Abstreitens durch detaillierte Antworten auf die Anschuldigungen zu ergänzen oder gar zu ersetzen.<sup>134</sup>

Die Situation in Kenia seit Mitte der achtziger Jahre kann als Beispiel für die fortgesetzte Mobilisierung transnationaler NRO-Netzwerke bei gleichzeitig wenig veränderter Menschenrechtssituation im Land herangezogen werden.<sup>135</sup> Zwar gelang es diesem NRO-Netzwerk bereits 1987 auch westliche Verbündete gegen das kenianische Regime zu mobilisieren sowie ein Netzwerk zum Schutz und mit kenianischen Menschenrechtsaktivisten anzubauen, doch konnte damit bis heute noch kein dauerhafter Schutz vor weitverbreiteter Folter oder extra-legalen Hinrichtungen geschaffen werden. Kenia gehört zu den am besten durch NRO-Menschenrechtsberichte abgedeckten Ländern der Welt,<sup>136</sup> doch dessen Regierung übt sich bisher noch erfolgreich in einer anti-kolonialen Abwehrhetorik, die nur langsam durch Lippenbekenntnisse zur Anerkennung von Menschenrechtsnormen ergänzt wird. Obgleich also eine hohe internationale Aufmerksamkeit und Einbindung wichtiger NRO mit einer ebenfalls großen Anschlußfähigkeit der Menschenrechtsprobleme (Folter und extra-legale Hinrichtungen) gegeben ist, kommt es noch nicht zu einer aus-

---

133 W. S. Heinz, Motives for 'Disappearances' in Argentina, Chile and Uruguay in the 1970s, in: Netherlands Quarterly of Human Rights 13 (1995) 1, S. 54.

134 S. Cohen, Government Responses to Human Rights Reports, in: Human Rights Quarterly 18 (1996) 3, S. 517-543 und ders., Denial and Acknowledgement: The Impact of Information about Human Rights Violations, Jerusalem 1995.

135 Ausführlich hierzu: Hans Peter Schmitz, Principled Ideas, International Institutions and Domestic Political Change: Human Rights in Kenya and Uganda, paper presented at the Annual Convention of the International Studies Association, Toronto, 18.-22. März 1997.

136 Allein in diesem Jahr publizierte *African Rights* einen fast 300-seitigen Bericht mit dem Titel Kenya: Shadow Justice (London) und *Human Rights Watch/Africa* zwei je über 100-seitige Berichte (Juvenile Injustice und Failing the Internally Displaced, New York).

reichenden innenpolitischen Mobilisierung, die den materiellen und immateriellen Machtressourcen der Regierung erfolgreich entgegengesetzt werden kann.

Transnationale NRO werden in aller Regel von beschuldigten Regierungen ernst genommen. Gleichzeitig führt diese äußere Mobilisierung nicht allein zu einer Verhaltensänderung, sondern muß durch ähnliche Aktivitäten 'von unten' ergänzt werden. In diesem Zusammenhang hat James Ron kürzlich darauf verwiesen, daß die Identität der Opfer von Menschenrechtsverletzungen eine wichtige Rolle bei der Auslösung internationaler, aber auch lokaler Mobilisierung spielt.<sup>137</sup> Nur so ist es verständlich, warum in Argentinien die Mobilisierung in modellhafter Weise gelang, während Menschenrechtsverletzungen gegen Kurden in der Türkei oder Palästinenser in Israel weniger deutliche Reaktionen auslösen.<sup>138</sup> Gleichzeitig stoßen selbst die großen NRO an finanzielle Grenzen, die eine gleichmäßige Beschäftigung mit allen Ländern der Erde unmöglich machten. Unter dem Eindruck knapper Ressourcen führt dies auch zu einer parallelen Arbeit verschiedener NRO an bereits 'erprobten' Fällen und zur Vernachlässigung weniger medienwirksamer Länder und Problemlagen. Damit erreicht die globalisierende Wirkung dieser NRO nicht alle Regionen in gleicher Weise. Doch selbst wenn ein Land wie Kenia in den Mittelpunkt der internationalen Aufmerksamkeit gerät, kann dessen Regierung durch kontrollierte Zugeständnisse den Druck abbauen oder zumindest Zeit gewinnen und letztlich die eigene Machtposition verteidigen.

### 3.3. Menschenrechtsorganisationen, gesellschaftliche Akteure und internationale Öffentlichkeit

Ogleich staatliche Akteure als Träger des Gewaltmonopols das Hauptziel von Menschenrechts-NRO sind, spielen gesellschaftliche Akteure als Informationsquellen, potentielle Verbündete, Zuhörerschaft, aber auch als Verursacher von Menschenrechtsverletzungen eine wichtige Rolle. Auch andere transnationale Akteure, wie etwa das Beispiel von Shell in Nigeria zeigt, können dabei in das Blickfeld von Menschenrechtsorganisationen kommen. „(...) NGOs are significant in world affairs not only because they influence states but also because they affect the behavior of larger collectivities throughout the world.“<sup>139</sup> Neben ihrem direkten Einfluß auf die Normentstehung und -durchsetzung haben NRO damit auch Möglichkeiten als „Drittparteien“ und Teil der internationalen Öffentlichkeit den anhal-

137 J. Ron, *Varying Methods of State Violence* (Anm. 2).

138 Vgl. hierzu auch A. Brysk, *From Above and Below: Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina*, in: *Comparative Political Studies* 26 (1993) 3, S. 259-285.

139 P. Wapner, *Politics Beyond the State. Environmental Activism and World Civic Politics*, in: *World Politics* 47 (1995) 3, S. 320. Siehe auch D. F. Orentlicher/T. Gelatt, *Public Law, Private Actors: The Impact of Human Rights on Business Investors in China*, in: *Northwestern Journal of International Law and Business* 14 (1993) 1, S. 66-128.

tenden Prozeß der Definition von global konsensualen Normen und Werten zu beeinflussen.

Bereits zu Beginn der siebziger Jahre trugen Amnesty-Sektionen das Anliegen der Organisation über Kanäle der Unterhaltungsindustrie in die breitere Öffentlichkeit. Dies gelang mit besonders großem Erfolg durch die Zusammenarbeit mit internationalen Musikgrößen, sowohl im klassischen Sektor als auch im massenwirksameren Pop- und Rockbereich.<sup>140</sup> Mitte der achtziger Jahre veranstaltete die US-amerikanische Sektion von Amnesty International mit „Conspiracy of Hope“ (1986) und „Human Rights Now!“ (1988) zwei Tourneen mit international bekannten Künstlerinnen und Musikgruppen. Während die erste Veranstaltung das 25-jährige Bestehen von Amnesty International feierte, sollte in der zweiten, weltweiten Tournee der vierzigste Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum Anlaß genommen werden, die Menschenrechtsidee in solche Regionen der Welt zu tragen, wo man bisher noch wenig Erfolge zu verzeichnen hatte. Trotz einer Finanzspritze durch die Reebok Foundation mußte dieses Ziel allerdings mit kommerziellen Erwägungen in Einklang gebracht werden. „The producers, however, insisted that the tour had to travel to those countries where money could be made.“<sup>141</sup> Dies ließ auch innerhalb von Amnesty Bedenken gegen eine zu weitgehende Identifikation der Organisation mit kommerziellen, westlichen Interessen aufkommen, die allerdings am Ende zurückgestellt wurden. Die Tour war trotz aller internen Schwierigkeiten, die weitgehend aus der Öffentlichkeit heraus gehalten wurden, ein großer Erfolg. „According to the organizers (...) more than a billion television viewers saw the three hour documentary of the tour transmitted to 67 countries on December 10th, 1988. In all the countries the media coverage was extremely good and many national sections were able to recruit new members (e.g., in countries like Italy and Spain the number of members doubled). Finally, Amnesty staff collected 1.2 billion<sup>142</sup> signatures world-wide and delivered them to the United Nations on December 10th, 1988, the day of the 40th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights.“<sup>143</sup> Zugleich wurde ein in 52 Sprachen übersetzter sogenannter Menschenrechtspañ mit den 30 Artikeln der Allgemeinen Erklärung weltweit verteilt.

Solche Zahlen und Ereignisse lassen sich nur mit großer Mühe oder gar nicht in ein Ursache-Wirkung-Schema pressen. Hier können keine Entwürfe mit abschließenden Resolutionen oder Rhetorik mit Verhalten verglichen werden. Dennoch muß über die zählbare Zunahme der Mitglied-

---

140 Ch. Lahusen, *The Rhetoric of Moral Protest. Public Campaigns, Celebrity Endorsement and Political Mobilisation*, Berlin 1996, S. 106-114.

141 Ebenda, S. 111. Am Ende blieben außerhalb der OECD-Länder Konzerte in Costa Rica, Indien, Zimbabwe, der Elfenbeinküste, Argentinien, Brasilien und Ungarn.

142 Diese Zahl ist nachweislich falsch. H. Cook nennt etwa drei Millionen Unterschriften. Siehe H. Cook, *The Role of Amnesty International* (Anm. 54), S. 181.

143 Ch. Lahusen, *The Rhetoric of Moral Protest* (Anm. 140), S. 112.

schaften hinaus angenommen werden, daß solche Kampagnen staatliche Entscheidungsträger erreichen und deren Kalküle über ihre materielle und soziale Umwelt beeinflussen. Während mit einer solchen Kampagne gesellschaftliche Akteure in vielen Ländern der Erde gestärkt wurden, schränkte diese zugleich den argumentativen und handlungsrelevanten Spielraum für menschenrechtsverletzende Regime ein. Darüber hinaus zeigte sich hier wiederum, daß die eigenständigen nationalen Sektionen eine herausragende Rolle bei der erfolgreichen Arbeit von Amnesty spielen. Die Tournee konnte auch deshalb den Vorwurf einer westlich geprägten Propagandashow vermeiden, weil neben Bruce Springsteen, Peter Gabriel und Sting in allen Ländern lokale Gruppen und Künstler auftraten, die durch nationale Sektionen eingebunden wurden. Damit erweist sich Amnesty International mit seiner spezifischen Arbeitsteilung zwischen nationalen und internationalen Gremien als effiziente Antwort auf die Frage, wie Menschenrechte in der existierenden internationalen Ordnung gefördert werden können. Während das Sammeln von Informationen<sup>144</sup> und die Definition allgemeiner Ziele weitgehend zentralisiert sind, ist die Umsetzung von Programmen und die Mobilisierung ein dezentralisierter Prozeß.<sup>145</sup>

#### 4. Schlußfolgerungen

Transnational agierende NRO und deren Netzwerke als Trägerinnen von Normen und Prinzipien bestimmen zunehmend den Sachbereich der internationalen Menschenrechtspolitik. Organisationen wie Amnesty International tun dies in weit größerem Maße als kleinere und unbekanntere NRO. Zunächst bestimmen diese Organisationen durch ihr Mandat und Selbstverständnis, welche Menschenrechte überhaupt als Grundlage für Netzwerke zugelassen werden. Dies erklärt die im Vergleich zu anderen Menschenrechten stärkere Fortentwicklung bestimmter Schutzrechte gegen Folter, „Verschwindenlassen“ oder extra-legale Hinrichtung im Rahmen der Vereinten Nationen. Weiter begünstigt werden solche Bereiche, in denen relativ medienwirksam und kostengünstig erfolgversprechende Aktivitäten stattfinden können. Dies erklärt den vergleichsweise großen Erfolg von Dringlichkeitsappellen für Individuen („urgent action networks“), die Konzentration der NRO auf die Informationsbeschaffung und Publikation von Berichten sowie die zeitweilige Allianz mit bereits global agierenden Akteuren aus der Musikindustrie. Schließlich wird der Grad bzw. die Zeitspanne bis zur Durchsetzung einer Norm von der normativen Vorprägung

144 Allerdings gibt es inzwischen Bestrebungen, die Informationsbeschaffung ebenfalls zu dezentralisieren und das internationale Sekretariat in London zu diesem Zweck zu verkleinern.

145 Siehe D. Thranhardt, Globale Probleme, globale Normen, neue globale Akteure, in: Politische Vierteljahresschrift 33 (1992) 2, S. 226f. und M. Ennals, Amnesty International and Human Rights (Anm. 36).

des jeweiligen Interventionskontexts mitbestimmt. Innerhalb Westeuropas konnte Amnesty International Ende der sechziger Jahre in wesentlich kürzerer Zeit gegen Folter in Griechenland mobilisieren, als später im Rahmen der Vereinten Nationen gegen andere Länder. Während etwa die Amnesty-Kampagne gegen die Todesstrafe in den USA großen Widerstände gegenübersteht, kann dieselbe oder andere Organisationen wesentlich eher zum Erfolg kommen, wenn sie an Werte wie Meinungs- oder Pressefreiheit anknüpfen.<sup>146</sup>

Der wachsende Einfluß von Nichtregierungsorganisationen auf die internationale Menschenrechtspolitik ist besonders deutlich im Bereich der Normsetzung (1), der Schaffung neuer Überwachungsmechanismen zum Schutze von Menschenrechten (2) und der Informationsbereitstellung (3) abzulesen. Hierbei lassen sich relevante Aktivitäten und Erfolge der NRO gleichermaßen auf der internationalen, der staatlichen und der subnationalen Ebene feststellen. In einer zunehmend globalisierten Welt können dabei Menschenrechtsdiskurs in einem bestimmten regionalen oder nationalen Kontext über diesen hinaus wirken, indem NRO dies aktiv anstreben, oder indem zunächst unbeteiligte Dritte hieraus Legitimation für eigene Aktivitäten ableiten. Eine scheinbare Niederlage von Menschenrechts-NRO bei ihren Einflußversuchen etwa auf die US-amerikanische Außenpolitik kann in einem Zielland dennoch zum Ausgangspunkt für die Stärkung lokaler NRO werden.

Transnational operierende Nichtregierungsorganisationen haben zur Schaffung neuer Normen und Gremien, zur Konkretisierung von Normen, und zur Stärkung und Ausdifferenzierung bestehender Menschenrechtsmechanismen innerhalb staatlicher oder supranationaler Bürokratien beigetragen. Trotz formal kaum geänderter Strukturen haben hierdurch die Staaten in diesem Sachbereich ihre vormals exklusive Kontrolle eingebüßt. Die vergleichsweise größten Schwierigkeiten haben NRO noch bei der dauerhaften Durchsetzung von Menschenrechten in einzelnen Ländern. Dies gilt auch für den vergleichsweise kleinen Ausschnitt aus dem Menschenrechtskatalog, wie ihm etwa Amnesty International vertritt.

NRO haben ihre selbst entwickelten Methoden der Informationsbeschaffung (z. B. Missionen und Kontakte mit lokalen Gruppen), der Netzwerkbildung, der öffentlichen und namentlichen Nennung und Anklage von menschenrechtsverletzenden Staaten in internationalen Foren, der thematischen und geographischen Spezialisierung sowie der Dringlichkeitsappelle in die bürokratischen Routinen der Vereinten Nationen und einzelner Staaten implantieren können. Mit der Schaffung von solchen Verfahren wird die vormals deutliche Trennung zwischen internationaler Normsetzung und nationaler Normdurchsetzung aufgeweicht. Hierin be-

---

146 M. Keck/K. Sikkink, *Activists Beyond Borders* (Anm. 10, S. 199-205) fassen diese Faktoren unter den Begriffen 'actor-', 'issue-', 'network-', und 'target characteristics' zusammen.

steht der signifikante qualitative Unterschied zwischen den heutigen Menschenrechts-NRO und ihren Vorgängerorganisationen, die bis in die sechziger Jahre dominiert hatten. Zudem arbeiten heute eine Reihe von Gremien der Vereinten Nationen fast ausschließlich auf Grundlage von Informationen, die ihnen regelmäßig von NRO zugeleitet werden. Zunehmend gelingt es NRO-Vertretern, die formale Ausgrenzung ihrer Organisationen durch eigenen Delegiertenstatus oder gar durch die Ernennung in Expertengremien oder zu Sonderberichterstattern zu unterlaufen. Es zeigt sich, daß besonders aktive Delegationen in der Regel NRO-Vertreter in ihren Reihen haben. Mit Jerome Shestack, Keba Mbayá, und Nigel S. Rodley wurde auf drei wichtige Beispiele verwiesen.

Diese Erfolge basierten auf einer zuvor stattgefundenen Instrumentalisierung der Menschenrechte zur Isolierung einzelner Staaten. „State hypocrisy, narrow self-interest, and blatant double-standards, along with more cosmopolitan forces, combined to produce a certain progress over time.“<sup>147</sup> Die hauptsächliche Folge dieser Politik war dabei nicht die Ausgrenzung der betroffenen Staaten, sondern die damit einhergehende Legitimierung des benutzten Konzeptes. Hier konnten NRO erfolgreich einen bestehenden Diskurs für ihre Zwecke nutzen. Dasselbe gilt für das politische System der USA, dessen Auseinandersetzungen zwischen Legislative und Exekutive den Ausgangspunkt für wachsenden NRO-Einfluß bildeten. Auch hier kam es mit den jährlichen Menschenrechtsberichten des Außenministeriums zu einer Übernahme von Praktiken, die zuvor durch NRO entwickelt worden waren. Deren Wirkung auf außenpolitische Entscheidungen der USA mögen zwar geringer sein, als dies viele erhoffen, doch eine solche verkürzte Sichtweise ignoriert die symbolische Dimension solcher Berichte für den globalen Menschenrechtsdiskurs. NRO schaffen so nicht in erster Linie neue, andere Außenpolitik in ihrem Sinne, sondern parallele und zusätzliche Kanäle des Einflusses. Zusätzlich haben es einzelne NRO verstanden, bereits global agierende Akteure, vor allem aus dem Bereich der Musik- und Filmindustrie, in die eigene Mobilisierung zu integrieren und damit das soziale Umfeld staatlicher Akteure im Sinne der von ihnen vertretenen Normen zu beeinflussen. Obgleich Staaten Vorschläge von NRO regelmäßig ablehnen oder ignorieren, schränken NRO zunehmend sowohl deren Rechtfertigungen als auch Handeln ein. Obwohl Staaten über die Zulassung von NRO, die Zuteilung von Redezeiten und finanziellen Ressourcen den Einfluß dieser Herausforderer formal regulieren können, haben sich NRO als legitime und unabhängige, wenn auch nicht gleichberechtigte, Teilnehmer in verschiedenen Politikarenen etabliert.

Zum Teil sind diese Erfolge auf die wachsende Zahl von NRO, deren Wachstum und die damit verbesserte Vernetzung mit anderen Akteuren

---

147 D. P. Forsythe, *The United Nations and Human Rights 1945-1985*, in: *Political Science Quarterly* 100 (1985) 2, S. 261.



zurückzuführen. NRO wie Amnesty International haben es verstanden, durch ein sehr begrenztes Mandat ihre Ressourcen zu bündeln und auf einen kleinen Ausschnitt des Politikfelds 'Menschenrechte' zu richten. Wie sich gezeigt hat, findet die Vernetzung in sehr engem Rahmen statt und reflektiert damit nicht nur die vertretenen Prinzipien, sondern auch die materiellen Voraussetzungen der NRO-Arbeit. Da diese Organisationen vornehmlich über ihre Berichte zu einzelnen Ländern Aufmerksamkeit erregen und so mögliche Geldgeber an sich binden können, herrscht in diesem Bereich auch ein Wettbewerb um wohlgehütete Informationen und geringer Anreiz zur Kooperation. Hingegen koordinieren sich dieselben Organisationen bei ihrer Arbeit in den Vereinten Nationen zumindest ad hoc und im Falle wichtiger Einzelentscheidungen. Doch auch hier agieren Organisationen wie Amnesty International häufig als (ungewollte) Informationsmonopolisten.

Die größten Probleme von transnational operierenden NRO im Menschenrechtsbereich liegen im eigentlich Kernbereich ihrer Arbeit, dem konkreten und dauerhaften Schutz von Menschenrechten in einzelnen Ländern. Diese Organisationen sind zwar ein weiterer, notwendiger Schritt hin zu einer Angleichung internationaler Normen und innerstaatlicher Praktiken, stellen aber noch keine hinreichende Bedingung für die dauerhafte Durchsetzung von Menschenrechtsnormen dar. Zusätzlich kann auch hier kann die Struktur und Arbeitsweise der NRO als Illustration und weitere Erklärung für diese fortbestehende Diskrepanz herangezogen werden. Einzig Amnesty International gelingt es aufgrund der starken nationalen Sektionen und hierüber organisierte Briefaktionen die gesammelten Informationen zur Mobilisierung über geschlossene Zirkel hinaus zu nutzen. Während in Westeuropa Menschenrechtsnormen wirksam durch transnationale NRO und entsprechende supranationale Institutionen weitgehend 'von oben' fortentwickelt und durchgesetzt werden können, verlangt die Durchsetzung von Menschenrechten in repressiven Regimen eine breitere Mobilisierung der Bevölkerung 'von unten' sowie eine nachfolgende komplexe Transformation der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft. Mit den entwickelten und hier beschriebenen Strategien können transnationale NRO zwar einen wichtigen Beitrag in diesem Prozeß liefern, doch verbleiben sie aufgrund ihrer Prinzipien letztlich in einer Beobachter- und Kritikerposition.