

seits prangern Menschenrechtsnetzwerke das Verhalten von (westlichen) Staatenvertretern an und werfen ihnen vor, ihre eigenen liberalen Standards nicht in internationales Recht umsetzen zu wollen. Andererseits gelingt ihnen die Normsetzung nur in Partnerschaft mit ebendiesen nationalen Regierungen und internationalen Organisationen. In vielen Fällen kommt es auch zu Zweckbündnissen zwischen zwischenstaatlichen Einrichtungen wie den Organen der UN und INGOs gegen bestimmte Nationalstaaten.

Ähnlich sieht es bei der Überwachung der Normeinhaltung aus. Auch hier sind Staaten und Menschenrechtsorganisationen voneinander abhängig und aufeinander angewiesen. Einerseits haben INGOs über ihre Kontakte vor Ort und über ihre Verbindungen zum gesellschaftlichen Umfeld in den einzelnen Ländern einen unschätzbaren Vorteil bei der Beschaffung verlässlicher Informationen über die Menschenrechtslage im Innern der Staaten. Sie können vor Ort tätig werden und recherchieren, ohne daß dies sofort als Einmischung in die inneren Angelegenheiten und Verletzung der nationalen Souveränität angesehen werden kann. Ausländische Regierungen und zwischenstaatliche Gremien wie die UN-Menschenrechtskommission haben dagegen nur geringe Möglichkeiten zur unabhängigen Informationsbeschaffung in empfindlichen Bereichen. Häufig werden die Berichte von AI, HRW oder ICJ von westlichen Regierungen als mehr oder weniger gesicherte Erkenntnisse übernommen und finden Eingang in deren nationale Menschenrechtsberichte. Andererseits gilt auch, daß die beste Überwachung (monitoring) der Normeinhaltung wenig nützt, wenn es anschließend nicht zur Verurteilung menschenrechtsverletzender Regierungen durch eine Mehrheit der Staatenwelt kommt, etwa in der Menschenrechtskommission. Die INGOs können zwar die internationale Reputation normverletzender Regierungen nachhaltig schädigen; materielle Sanktionen verhängen können sie aber nicht. Insofern sind sie auch bei der Überwachung und Sanktionierung der Normeinhaltung auf die Staatenwelt angewiesen.

Die INGOs und die Durchsetzung der Menschenrechte vor Ort

Die Entwicklung völkerrechtlicher Standards und die Überwachung der Normeinhaltung auf der internationalen Ebene bilden lediglich ein Teil des Prozesses der schrittweisen Durchsetzung internationaler Menschenrechte. Die jährlichen Berichte von AI oder des US-amerikanischen Außenministeriums dokumentieren, daß es ein langer Weg ist von der Entwicklung internationaler Normen und entsprechender Überwachungsverfahren durch internationale Organisationen zur tatsächlichen Einhaltung der Menschenrechte durch die Regierungen gegenüber ihren Völkern. Quantitative Studien zeigen überdies, daß die Ratifizierung der entsprechenden internationalen Menschenrechtsabkommen keineswegs automatisch zu vertragskonformem Verhalten führt⁶. Die Frage stellt sich, welche Rolle INGOs und transnationale Menschenrechtsnetzwerke bei der Durchsetzung von internationalen Normen im Innern der Staaten spielen. Aufschlüsse darüber geben die Erträge eines in den Jahren 1994 bis 1999 von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsvorhabens.

Im Rahmen dieser Forschungen und in Zusammenarbeit mit amerikanischen Kollegen wurde ein ›Spiralmodell‹ innenpolitischen Menschenrechtswandels erarbeitet, das Entwicklungen und Interaktionen zwischen den Staaten und ihren Gesellschaften mit denjenigen auf der internationalen und transnationalen Ebene abbildet und verknüpft⁷. Dieses Modell wurde anhand von elf Länderfallstudien aus Afrika, Asien, Lateinamerika und (Ost-)Europa systematisch überprüft. Die Untersuchungen konzentrierten sich auf Länder des Südens, in denen grundlegende Menschenrechte systematisch und über einen längeren Zeitraum hinweg verletzt wurden, so Chile und Guatemala, Marokko und Tunesien, Kenia, Uganda und Südafrika, Phi-

Nachzügler, nicht Vorreiter

Einmütig hat der Deutsche Bundestag am 7. Dezember vergangenen Jahres einen interfraktionellen Antrag zur Errichtung des Deutschen Instituts für Menschenrechte gebilligt. Auf diesen Tag hatten deutsche Menschenrechtler lange gewartet, bestehen doch anderswo – inner- wie außerhalb Europas – längst zahlreiche derartige Einrichtungen. Die sonst gern in Anspruch genommene Rolle des Musterknaben auf dem Gebiet der Menschenrechte hat die Bundesrepublik Deutschland hier nicht ausgefüllt; immerhin war schon 1977, im Vorfeld des dreißigsten Jahrestags der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, von der UN-Generalversammlung die »Schaffung von nationalen oder örtlichen Institutionen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte« angeregt worden.

Deutschland zieht also mit der Errichtung eines praxisorientierten wissenschaftlichen Menschenrechts-Instituts sehr spät nach. Jahrelange Überzeugungsarbeit war nötig, seit 1991 die Idee dem damaligen ›Unterausschuß für Menschenrechte und humanitäre Hilfe‹ des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages vorgetragen und die Unterstützung des Parlaments erbeten worden war. Erst mit dem Regierungswechsel von 1998 gab es eine breitere Mehrheit, und dann brauchte es zwei weitere Jahre, bis zwischen den mittlerweile 42 im ›Forum Menschenrechte‹ zusammengeschlossenen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und dem Menschenrechtsausschuß des Bundestages sowie den beteiligten Bundesministerien – Justizministerium, Auswärtiges Amt und Entwicklungsministerium – ein beachtenswerter Konsens erarbeitet werden konnte: ein von Parlament und Regierung gemeinsam mit der Zivilgesellschaft in Gestalt der Menschenrechts-NGOs verwirklichtes unabhängiges Institut, dessen Arbeitsvorhaben von den NGOs und der Wissenschaft bestimmt werden. So verlangen es die UN-Richtlinien – die 1993 von der Generalversammlung mit ihrer Resolution 48/134 verabschiedeten ›Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen‹ –, so wird es von Regierung und Parlament ausdrücklich akzeptiert.

Die Finanzierung aus dem Bundeshaushalt soll der Autonomie keinen Abbruch tun. Fachliche Qualität und politische Unabhängigkeit werden von allen Beteiligten hoch geschätzt, Glaubwürdigkeit und Erfolg der Arbeit hängen davon ab. Das Dänische Menschenrechtszentrum in Kopenhagen dient als Modell und leistete wichtige freundschaftliche Beratung. Das in Berlin oder Potsdam anzusiedelnde Institut soll praxisbezogene Beiträge der Wissenschaft für die Untersuchung, Beurteilung und Lösung von konkreten Menschenrechtsproblemen und -themen erarbeiten. Hierzu gehören Dokumentation und Information, Forschung und Politikberatung, menschenrechtsbezogene Bildungsarbeit im Inland, internationale Zusammenarbeit und die Förderung von Dialog und Zusammenarbeit im eigenen Land. Das Institut wird akute Problemstellungen in Untersuchungsaufträge umformulieren, die Untersuchungen in Form von Projekten umsetzen, die Ergebnisse zeitnah erarbeiten und dafür sorgen, daß Entscheidungsträger in Politik und Gesellschaft wie auch die Öffentlichkeit insgesamt mit den Ergebnissen effektiver als heute für einen besseren Menschenrechtsschutz arbeiten können.

Es hat lange gedauert, und länger hätte man nicht mehr warten dürfen. Denn für eine sinnvolle Beteiligung an der Menschenrechtsarbeit der Vereinten Nationen reichen die Kapazitäten der wenigen Arbeitsstäbe auf Regierungsebene und der NGOs längst nicht mehr aus. Schon wirft die Weltkonferenz zum Rassismus ihren Schatten voraus. Nicht nur auf dieser Konferenz in Durban werden wir an unseren Beiträgen gemessen werden und nicht bloß an unseren Absichtserklärungen.