

Bernd Greiner/Tim B. Müller/Klaas Voß (Hg.)

Erbe des Kalten Krieges

Studien zum Kalten Krieg
Band 6

Hamburger Edition

Sarah B. Snyder

Transnationaler Menschenrechtsaktivismus

Wissenschaftler, die sich mit dem Kalten Krieg befassen, haben sich bislang auf die Ebene von Staat und Eliten konzentriert. Die Untersuchung von weniger hochrangigen, nichtstaatlichen Akteuren ist jedoch ebenfalls wichtig. Mein Beitrag befasst sich deshalb mit dem transnationalen Menschenrechtsaktivismus als einem Erbe des Kalten Krieges, auch wenn die allgemeinere Frage der Ausbreitung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) während des Kalten Krieges gleichfalls weitere Forschung erfordert. In der neuen »Cambridge History of the Cold War« ist sogar zu lesen, dass transnationale Organisationen dazu beigetragen hätten, »einen Umschlag des Kalten Krieges in einen heißen Krieg zu verhindern und den Ost-West-Konflikt sowie das Wettrüsten, das seine gefährlichste Komponente darstellte, friedlich zu lösen.«¹ Zwar wären viele im Kalten Krieg entstandene internationale oder transnationale Organisationen einer eingehenderen wissenschaftlichen Untersuchung zu unterziehen, doch mein Beitrag konzentriert sich vor allem auf die Gründung und den wachsenden Einfluss von Helsinki Watch (später Human Rights Watch). Auch auf Parallelen zu einer anderen einflussreichen Organisation, Amnesty International, mit der sich der nachfolgende Beitrag in diesem Band näher beschäftigt, werde ich eingehen.² Die Entstehung dieser NGOs war von der Struktur des Kalten Krieges geprägt, und ihre Modelle für einen transnationalen Menschenrechtsaktivismus sind ein wichtiges Erbe des Konflikts. Heute verfügen beide Organisationen über immensen weltweiten Einfluss, bestimmen den Rahmen vieler internationaler Menschenrechtsdiskussionen und sind so bekannt, dass ihnen eine Schlüsselposition als *gatekeeper* der Menschenrechtsbewegung zugeschrieben wird.³

¹ Matthew Evangelista, »Transnational Organizations and the Cold War«, in: Cambridge History of the Cold War, Bd. 3: Endings, Cambridge 2010, S. 400–421, hier S. 400.

² Eine wichtige Arbeit über andere Menschenrechtsorganisationen ist Jean H. Quataert, *Advocating Dignity. Human Rights Mobilizations in Global Politics*, Philadelphia, PA, 2009.

³ Clifford Bob definiert diese *gatekeeper* (»Türhüter«) als »Akteure im Zentrum der Menschenrechtsbewegung, die eine Forderung durch ihre Unterstützung erheblich stärken können. In der Regel sind dies die Organisationen mit dem größten Budget, den besten Mitarbeitern und der größten Glaubwürdigkeit in

Netzwerk im Zeichen der Menschenrechtspolitik

Die Gründung von Human Rights Watch und Amnesty International ist im breiteren Kontext anderer wichtiger transnationaler Aktivistennetzwerke zu sehen, die im Kalten Krieg entstanden und häufig die Menschenrechte in den Mittelpunkt rückten. Besonders bemerkenswert ist eine transnationale Kampagne zu China, die Mitte der 1970er Jahre einsetzte und bis heute anhält. Wie der Sowjetunion wurde China »sein internationales Image aus innenpolitischen wie globalen Gründen« allmählich wichtiger, was Anstrengungen erleichterte, es durch moralischen Druck zu einer Änderung seiner Menschenrechtspraktiken zu bewegen.⁴ Ende der 1980er Jahre stieß China mit seiner Position, dass Menschenrechtsverletzungen kein Gegenstand legitimen Interesses ausländischer Beobachter seien, auf immer weniger Akzeptanz.⁵ Doch so wie früher die Politik des Kalten Krieges dazu beitrug, Kritik an der chinesischen Menschenrechtsbilanz zu vereiteln, ist heute das finanzielle Gewicht des Landes der Grund dafür, dass viele – einschließlich der US-Regierung – das Thema allenfalls vorsichtig ansprechen.

Menschenrechtsaktivisten kämpften während des Kalten Krieges nicht nur für die Freilassung politischer Gefangener und ein Ende der Folter, sondern auch für Gleichheit zwischen den Geschlechtern und »Rassen«. Im Falle Südafrikas etwa konnte das lockere Bündnis von Regierungen, NGOs und Einzelpersonen, das die transnationale Antiapartheidbewegung trug, die Empörung über die Diskriminierung im Land globalisieren.⁶ Die Sanktionen, die einige Staaten trotz ihrer wirtschaftlichen und strategischen Interessen gegen Südafrika verhängten, bewirkten offenbar, dass die Botschaft der Antiapartheidbewegung Gehör fand, und brachten weiße Südafrikaner zu der Überzeugung, dass anhaltende Isolation einen höheren Preis habe als Reformen.⁷ Die Antiapartheidbewegung bediente sich kreativer Mittel, um das Land anzuprangern; insbesondere ge-

der Bewegung«. Clifford Bob, »Fighting for New Rights«, in: ders. (Hg.), *The International Struggle for New Human Rights*, Philadelphia, PA, 2009, S. 6, 8.

4 Rosemary Foot, *Rights Beyond Borders. The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*, New York 2000, S. 190.

5 Ebenda, S. 252.

6 Audie Klotz, *Norms in International Relations. The Struggle Against Apartheid*, Ithaca, NY, 1995, S. 6. Vgl. auch Simon M. Stevens, »Warum Südafrika? – Die Politik des britischen Anti-Apartheid-Aktivismus in den langen 1970er Jahren«, in: Jan Eckel/Samuel Moyn (Hg.), *Moral für die Welt? Menschenrechtspolitik in den 1970er Jahren*, Göttingen 2012, S. 316–342.

7 Klotz, *Norms in International Relations*, S. 8f., 168f.

lang es ihr, Südafrikas Teilnahme an internationalen Sportwettbewerben zu verhindern. Am meisten dürfte allerdings die Kampagne für einen Investitionsboykott dazu beigetragen haben, weiße Südafrikaner von der Notwendigkeit einer Änderung ihrer Rassenpolitik zu überzeugen.

In den 1970er Jahren wurden Frauen zunehmend aktiv und agitierten, häufig gefördert durch transnationale Kontakte, für mehr Rechte.⁸ Ein wichtiger Moment war das von den Vereinten Nationen ausgerufene Internationale Jahr der Frau (1975), das es Frauen ermöglichte, weltweit Diskriminierung und Ungerechtigkeiten in unterschiedlichsten Kontexten anzuprangern, und so die Sache der Frauenrechte voranbrachte.⁹ Aktivistinnen konnten ihre Anliegen dank der Vereinten Nationen und des Internationalen Frauenjahrs in einen breiteren internationalen Kontext stellen. Ähnliche Trends lassen sich für die Entwicklung von Amnesty International erkennen.¹⁰

Die Transnationalisierung der Menschenrechts- und Umweltschutzbewegungen beruhte auf drei Prozessen.¹¹ Erstens breiteten sich die Ideen, von denen soziale Bewegungen angetrieben wurden, über nationale Grenzen hinweg aus. In den Jahren des späten Kalten Krieges wurde dies durch die Zunahme von Informationsflüssen, Reisen und anderer Mittel erleich-

8 Jean H. Quataert, »Women, Development, and Injustice. The Circuitous Origins of the New Gender Perspectives in Human Rights Visions and Practices in the 1970s«, Beitrag zur Konferenz: *A New Global Morality? The Politics of Human Rights and Humanitarianism in the 1970s*, Freiburg Institute for Advanced Studies, Juni 2010; Karen Brown Thompson, »Women's Rights are Human Rights«, in: Sanjeev Khagram/James V. Riker/Kathryn Sikkink (Hg.), *Restructuring World Politics. Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis, MN, 2002, S. 96–123, hier S. 105.

9 Quataert, »Women, Development, and Injustice«. Vgl. auch Georgina Ashworth, »The United Nations ›Women's Conference‹ and International Linkages in the Women's Movement«, in: Peter Willetts (Hg.), *Pressure Groups in the Global System*, New York 1982, S. 125–147; Jocelyn Olcott, »Globalizing Sisterhood. International Women's Year and the Politics of Representation«, in: Niall Ferguson u.a. (Hg.), *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*, Cambridge 2010, S. 281–293.

10 Tom Buchanan, »The Truth Will Set You Free«: *The Making of Amnesty International*, in: *Journal of Contemporary History* 37 (2002) H. 4, S. 575–597, hier S. 575.

11 Donatella della Porta/Sidney Tarrow, »Transnational Processes and Social Activism. An Introduction«, in: dies. (Hg.), *Transnational Protest and Global Activism*, Lanham, MD, 2005, S. 1–17, hier S. 2f.; Sidney Tarrow, *The New Transnational Activism*, Cambridge 2005, S. 3f., 32.

tert. Menschenrechtsorganisationen in repressiven Staaten bemerkten, dass sie indirekt Druck auf ihre Regierungen ausüben konnten, indem sie Mitarbeitern von US-Botschaften Informationen über Menschenrechtsverletzungen zukommen ließen, die so in die jährlichen Länderberichte der US-Regierung Eingang fanden.¹² Zweitens wurden Debatten aus dem Ausland in unterschiedlichen Foren des jeweiligen Landes adaptiert. Und drittens fand durch die Beteiligung supranationaler Institutionen eine »Externalisierung« der Debatten im Inland statt. Eine solche Externalisierung förderte »Bumerangs«, bei denen ein lokaler Protest nach außen gestrahlt wird und als internationaler Druck zurückkommt, und »Insider-Outsider-Koalitionen« zwischen örtlichen und externen Akteuren (Donatella della Porta/Sidney Tarrow), zwei wesentliche Merkmale transnationaler Aktivistennetzwerke. Sie kann auftreten, wenn eine Organisation oder ein Akteur mit Protesten auf nationaler Ebene an Grenzen stößt, was im Kalten Krieg oft der Fall war. Solche Hindernisse machten die Beteiligung an einem breiteren Netzwerk umso nützlicher, wobei es für Menschenrechts-NGOs entscheidend war, die Unterstützung von Akteuren und Institutionen auf der Eliteebene zu gewinnen. Patricia Derian, Menschenrechtsbeauftragte im Außenministerium der Regierung Carter, wurde zum Beispiel von vielen Aktivisten als wichtiger Teil ihres Netzwerks angesehen. Sie vertrat ihre Anliegen nicht nur unter US-amerikanischen Entscheidungsträgern, sondern auch gegenüber ausländischen Regierungspolitikern. Außerdem hielten Derian und ihr Stab regelmäßigen Kontakt zu den Aktivisten. Eine Gruppe, die mit Derians Büro im Austausch stand, waren etwa die argentinischen Madres de Plaza de Mayo, deren Eintreten für »verschwundene« Angehörige internationale Resonanz und bald auch hochrangige Unterstützer fand.¹³ Indem sie »durch zwischenstaatliche Organisationen und internationale NGOs Kommunikationsnetzwerke« schufen, entwickelten sich solche Aktivisten zu einer »globalen Gemeinschaft« (Akira Iriye).¹⁴ Mehrere Faktoren förderten diese Transformation: der Aufstieg der Zivilgesellschaft, die Unterstützung der Kirche und der wachsende Mut von Dissidenten, Studenten und Intellektuellen.¹⁵

12 Margaret Keck/Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY, 1998, S. 103.

13 Quataert, *Advocating Dignity*, S. 115–117.

14 Akira Iriye, *Global Community. The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley, CA, 2002, S. 192.

15 Ebenda, S. 130f., 157.

Der Aufstieg der Menschenrechts-NGOs

Zwar kann es in die Irre führen, die internationale Geschichte nur durch die Linse des Kalten Krieges zu betrachten,¹⁶ doch der Aufstieg, das öffentliche Echo und die hochrangige Unterstützung von Menschenrechtsorganisationen wie Helsinki Watch und Amnesty International waren tatsächlich durch den Rahmen des globalen Konflikts geprägt. Neue Grenzziehungen in Europa und Asien hatten zum einen zur Folge, dass Menschen vermehrt Anteil an den Lebensbedingungen von Angehörigen derselben Religion oder Ethnie und ehemaligen Nachbarn nahmen, die nun nominell im Ausland lebten. Viele Aktivisten waren von dem Gefühl getrieben, dass sie selbst Opfer von Menschenrechtsverletzungen hätten werden können, wären sie oder ihre Eltern nicht zufällig ausgewandert.¹⁷ Zum anderen machten sich die Eliten, sei es in Washington, London oder Brüssel, vor dem Hintergrund der Spannungen des Kalten Krieges solche Gefühle zunutze. So erkannten etwa selbst die vehementesten Gegner der Schlussakte von Helsinki in ihr allmählich eine effektive antisowjetische Waffe im Arsenal des Westens. Mit der ausdrücklichen Betonung seiner Achtung der Menschenrechte grenzte sich der Westen von seinen erklärten Feinden ab und hoffte, neue Anhänger für sein Lager zu gewinnen. Die Anliegen von Bürgern und Eliten verstärkten sich dabei wechselseitig. Da es auf Zuspruch in der Bevölkerung stieß, sich für die Menschenrechte in Osteuropa und der Sowjetunion einzusetzen, griffen Politiker das Thema ebenso oft aus politischen wie aus ideologischen Gründen auf.

Andere Faktoren, die für den Aufstieg von Menschenrechts-NGOs angeführt werden, waren zwar mit dem Kalten Krieg verflochten, stellten aber keine direkte Folge von ihm dar. Ab den 1970er Jahren verfügten Menschenrechtsaktivisten zum Beispiel über mehr Ressourcen, weil sie nun verstärkt von privaten Stiftungen gefördert wurden.¹⁸ Offenbar stand der Aufstieg der Menschenrechtspolitik in den 1970er Jahren in engem

16 Matthew Connelly, »Taking Off the Cold War Lens. Visions of North-South Conflict during the Algerian War for Independence«, in: *American Historical Review* 105 (2000) H. 3, S. 739–769.

17 Vgl. etwa Jeri Laber, *The Courage of Strangers. Coming of Age with the Human Rights Movement*, New York 2002, S. 7.

18 Kenneth Cmiel, »The Emergence of Human Rights Politics in the United States«, in: *The Journal of American History* 86 (1999) H. 3, S. 1231–1250, hier S. 1244; Kathryn Sikkink, »Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America«, in: *International Organization* 47 (1993) H. 3, S. 411–441, hier S. 420.

Zusammenhang mit der Globalisierung.¹⁹ Ebenso spielte der technologische Wandel, insbesondere die Erleichterung von Reisen und Kommunikation, eine wichtige Rolle.²⁰ Auch neue Trends in der Verbreitung von Informationen auf nationaler und transnationaler Ebene waren von Bedeutung. Da Informationen über Menschenrechtsverletzungen im Idealfall Regierungen zum Handeln veranlassten, war ihre Zusammenstellung eine wesentliche Komponente von Kampagnen.²¹ Doch nicht alle Beobachter sehen den transnationalen Menschenrechtsaktivismus als Reaktion auf die Globalisierung,²² da für die Mobilisierung sozialer Bewegungen vor allem Printmedien und Organisationen – beide älter als die Globalisierung – wichtig gewesen seien.

Neben Globalisierung und Kaltem Krieg gilt auch die Entkolonisierung als ein Prozess, der starken Einfluss auf den Menschenrechtsaktivismus hatte.²³ Antikoloniale Bewegungen waren in hohem Maße der Überzeugung, dass zunächst das Recht auf nationale Selbstbestimmung zu erkämpfen sei, aus dem sich dann andere Menschenrechte ergeben sollten.²⁴ In manchen Kontexten dürften auch steigende Menschenrechtsstandards dazu beigetragen haben, die Grundlage für weitere Fortschritte zu schaffen, denn »der stärkste Prädiktor für die Mitgliederentwicklung [interna-

19 Cmiel, »Emergence of Human Rights Politics«, S. 1232.

20 Tarrow, *New Transnational Activism*, S. 5; Klotz, *Norms in International Relations*, S. 8f.; Shayne Weyker, »The Ironies of Information Technology«, in: Alison Brysk (Hg.), *Globalization and Human Rights*, London 2002, S. 115–132, hier S. 120f.; James N. Rosenau, »The Drama of Human Rights in a Turbulent, Globalized World«, in: Brysk (Hg.), *Globalization and Human Rights*, S. 148–170, hier S. 154.

21 Cmiel, »Emergence of Human Rights Politics«, S. 1232, 1235f., 1241.

22 Tarrow, *New Transnational Activism*, S. 2f. Viele Menschenrechtsaktivisten lehnten die Globalisierung, die dazu beitrug, die Reichweite ihres Engagements zu vergrößern, bemerkenswerterweise ab. Micheline R. Ishay, *The History of Human Rights. From Ancient Times to the Globalization Era*, London 2008, S. 254f.; Sidney Tarrow, *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*, New York 1998, S. 52.

23 Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, Philadelphia, PA, 2010, S. 4, 37–44.

24 Vgl. folgende Beiträge zur Konferenz: A New Global Morality? The Politics of Human Rights and Humanitarianism in the 1970s, Freiburg Institute for Advanced Studies, Juni 2010; Brad Simpson, »The End of Colonialism and the Right to Self-Determination«; Christian Albers, »The Early 1970s as a »Discontinuous Moment in the Evolution of Human Rights« within the World Council of Churches«; Daniel Sargent, »Human Rights as a U.S. Foreign Policy Doctrine«.

tionaler Menschenrechts-NGOs] von 1978 bis 1988 [war] das Niveau bürgerlicher und politischer Rechte zehn Jahre zuvor.«²⁵

Jenseits allgemeiner struktureller Faktoren prägten auch einzelne Ereignisse, die häufig in Zusammenhang mit dem Kalten Krieg standen, das Menschenrechtsengagement, etwa die Proteste gegen den Vietnamkrieg und für Bürgerrechte in den Vereinigten Staaten der 1960er Jahre sowie die Demonstrationen, die aus Solidarität mit diesen Protesten in Westeuropa und an anderen Orten stattfanden.²⁶ Für einige Akteure war zudem der nigerianische Bürgerkrieg (1967–1970), der im secessionistischen Biafra eine humanitäre Krise auslöste, ein Schlüsselmoment.²⁷ Als direkte Folge dieser Krise entstand mit Médecins Sans Frontières (MSF) ein neuer Typus humanitärer Organisationen; gleichzeitig förderte sie allgemein die Anteilnahme an fernem Leid, die für den transnationalen Menschenrechtsaktivismus so wichtig war.

Andere Ereignisse wie der Sturz des chilenischen Präsidenten Salvador Allende durch General Augusto Pinochet und die folgende Gewalt waren ein Schock: »Die Pinochet-Junta führte zu einem erheblichen Wachstum globalen Rechtsbewusstseins, da Solidaritätsaktivisten, die sich mit Verstößen gegen das Recht in den Amerikas befassten, nun auf die Rhetorik und Weltanschauung der Menschenrechte zurückgriffen, um die Welt gegen staatliche Repression aufzubringen.«²⁸ Die Zeugnisse von Gegnern des Pinochet-Regimes fanden international Aufmerksamkeit und starke

25 Kikyoteru Tsutsui/Christine Min Wotipka, »Global Civil Society and the International Human Rights Movement. Citizen Participation in Human Rights International Nongovernmental Organizations«, in: *Social Forces* 83 (2004) H. 2, S. 587–620, hier S. 602.

26 Iriye, *Global Community*, S. 115; Kathryn Sikkink, *Mixed Signals. U.S. Human Rights Policy and Latin America*, Ithaca, NY, 2004, S. 18.

27 Konrad J. Khun, »Ease War Suffering – Biafra as a Turning Point in Humanitarianism?«, Beitrag zur Konferenz: A New Global Morality? The Politics of Human Rights and Humanitarianism in the 1970s, Freiburg Institute for Advanced Studies, Juni 2010; Tim Allen/David Styan, »A Right to Interfere? Bernard Koucher and the New Humanitarianism«, in: *Journal of International Development* 12 (2000) H. 6, S. 825–842, hier S. 829f.; Michael Cotey Morgan, »The Seventies and the Rebirth of Human Rights«, in: Ferguson (Hg.), *Shock of the Global*, S. 237–250, hier S. 243f.

28 Patrick William Kelly, »When the People Awake. The Transnational Solidarity Movement, the Pinochet Junta, and the Human Rights Moment of the 1970s«, Beitrag zur Konferenz: A New Global Morality? The Politics of Human Rights and Humanitarianism in the 1970s, Freiburg Institute for Advanced Studies, Juni 2010.

Verbreitung.²⁹ Es lässt sich zeigen, wie der schnelle Informationsfluss die Aufmerksamkeit auf Chile lenkte und wie sehr diese eindringlichen Zeugnisse die Solidarität mit Repressionsopfern in Chile und anderen Ländern stärkte.

Akira Iriye vertritt die These, dass der Aufstieg der NGOs in den 1960er und 1970er Jahren »die Welt in eine andere Richtung« führte.³⁰ Für die damals wachsenden Menschenrechts-NGOs gilt dies gewiss. Im Kontext des Kalten Krieges könnten dabei die Gruppen am wichtigsten gewesen sein, die unter anderem in der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten entstanden, um die Umsetzung der Helsinki-Schlussakte von 1975 zu überwachen, in der sich die Staaten zum Beispiel dazu verpflichteten, die Menschenrechte zu achten und ihren Bürgern Kontakte über Ost-West-Grenzen hinweg zu erleichtern. Da in dem Abkommen versprochen wurde, seine Implementierung 1977 auf einem Folgetreffen in Belgrad auszuwerten, gründeten sich die United States Commission on Security and Cooperation in Europe und Menschenrechts-NGOs wie die Moskauer Helsinki-Gruppe. In den Mitgliedstaaten der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) erlebten die Helsinki-Gruppen in den 1970er Jahren eine Blütezeit, wobei sich die Aktivisten durch unterschiedliche Mittel vernetzten. Ihre Ziele beeinflussten westliche Politiker und Diplomaten, die die Menschenrechte nun zu einem wesentlichen Bestandteil der Ost-West-Diplomatie machten, und bewegten osteuropäische und sowjetische Entscheidungsträger später zu Reformen.

Das Netzwerk von Helsinki-Gruppen

Mitte der 1970er Jahre hatte sich ein transnationales Netzwerk von Helsinki-Gruppen herausgebildet.³¹ Was als Initiative von elf Dissidenten in Moskau, der Moskauer Helsinki-Gruppe, begonnen hatte, war zu einer breiten Bewegung geworden. Zunächst folgten Gruppen in der Ukraine, Litauen und Georgien; im Lauf der Zeit breitete sich die Bewegung über die sowjetischen Grenzen nach Ost- und Westeuropa und in die Vereinigten Staaten aus. Diese geografisch verstreuten Gruppen bildeten ein transnationales Netzwerk, das sich das Helsinki-Abkommen zunutze machte und erheblich zum Wandel der europäischen Politik und Gesellschaft bei-

29 Ebenda.

30 Iriye, *Global Community*, S. 94f.

31 Näher hierzu: Sarah B. Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War. A Transnational History of the Helsinki Network*, Cambridge 2011.

trug. Nach dem Belgrader Folgetreffen erachtete Arthur J. Goldberg, der dort die Vereinigten Staaten vertreten hatte, eine US-amerikanische NGO nach dem Modell der Moskauer Helsinki-Gruppe als sinnvoll und setzte sich für ihre Gründung ein.³² So entstand Helsinki Watch als eine Lobbygruppe, die sich vor allem für die von Schikanen, Verhaftungen und Gefängnisstrafen betroffenen Helsinki-Aktivist:innen in Osteuropa einsetzen sollte.

Die Organisation wandte sich an unterschiedliche Zielgruppen. Erstens wollte sie Einfluss auf die KSZE-Politik der Vereinigten Staaten nehmen. Zweitens sollten unter westlichen und neutralen KSZE-Diplomaten Unterstützer für die Überwachung des Abkommens gewonnen werden. Drittens versuchte sie, die Positionen osteuropäischer Diplomaten und Staatsvertreter zu dem Abkommen sowie den Helsinki-Gruppen in Osteuropa und der Sowjetunion zu beeinflussen. Viertens schließlich erkannte Helsinki Watch in der US-amerikanischen Öffentlichkeit eine wichtige Zielgruppe, deren Unterstützung staatlichen wie nichtstaatlichen Menschenrechtsengagements wesentlich für den langfristigen Erfolg der Helsinki-Gruppen schien.

Um diese hochgesteckten Ziele zu erreichen, protestierte Helsinki Watch mit vielfältigen Mitteln gegen Menschenrechtsverletzungen und bemühte sich um das Interesse potenziell hilfreicher ausländischer Akteure. Die für ihre hohe Qualität bekannten Berichte der Organisation stützten sich auf Dokumente aus Osteuropa, die häufig von den dortigen Helsinki-Gruppen stammten, Berichte kürzlich ausgewanderter Osteuropäer sowie eigene Untersuchungen, die Helsinki Watch bei Erkundungsmissionen vor Ort durchführte.³³ Besonders die Vorsitzende Jeri Laber bemühte sich außerdem um öffentliche Unterstützung und Aufmerksamkeit, indem sie in Presseerklärungen, Zeitungsbeiträgen und Vorträgen auf einzelne Repressionsopfer und Gefangene hinwies. Und schließlich schuf sich die Organisation eine ständige, sichtbare Präsenz auf den KSZE-Treffen, um direkten Kontakt zu den Diplomaten zu bekommen.

Eng verbunden mit dem Eintreten von Helsinki Watch für unterdrückte Dissidenten war die Unterstützung osteuropäischer Helsinki-Beobachter und -Gruppen. Die Akten der Organisation zeugen von jahrelangen Bemühungen, den von staatlicher Repression Betroffenen Anstellungen an US-Universitäten zu verschaffen, Berichte osteuropäischer Helsinki-Grup-

32 Diese Idee ging möglicherweise auf Goldbergs Jahre bei den UN zurück, wo er mit NGOs zusammengearbeitet hatte. R. Spencer Oliver, Interview, 26. 2. 2008.

33 Ausführlicher zur Taktik von Helsinki Watch: Snyder, *Human Rights Activism*, S. 118–122.

pen zu veröffentlichen und die dortigen Aktivisten mit Medikamenten und Büromaterial zu versorgen. Zudem förderte Helsinki Watch die Gründung der International Helsinki Federation for Human Rights, einem Dachverband der Helsinki-Gruppen, im Jahr 1982. Der Verband, kurz als IHF bekannt, gab den in den Jahren davor entstandenen transnationalen Kontakten eine formale Struktur. Ursprünglich aus acht nationalen Sektionen bestehend, wuchsen Mitgliederzahl und Einfluss der IHF in den folgenden Jahren an.³⁴ Helsinki Watch blieb die aktivste Ländersektion, aber durch die transnationalen Kontakte gewannen auch die anderen Sektionen an Einfluss.

Helsinki Watch verdient eine eingehende Betrachtung, weil sie sich neben Amnesty International zu einer der zwei tatsächlich internationalen Menschenrechtsorganisationen der Ära nach dem Kalten Krieg entwickelte.³⁵ Mit der Gründung von Americas Watch erweiterte sie 1981 ihren geografischen Fokus über die Sowjetunion und Osteuropa hinaus, gefolgt von Africa Watch und Asia Watch sowie 1988 schließlich Human Rights Watch als Dachverband dieser in den USA ansässigen Organisationen. Helsinki Watch und ihre Schwesterorganisationen beteiligten sich am Aufbau einer internationalen Menschenrechtsbewegung und dienten anderen Menschenrechtsgruppen als Vorbild. In bestimmten Kontexten war ihr Modell einer von der Führungsebene bestimmten, auf eigene Recherchen gestützten Organisation, die von Stiftungen und privaten Spendern beträchtliche Mittel zur Beeinflussung hochrangiger Entscheidungsträger erhielt, überaus effektiv.

Das Erbe des Kalten Krieges

Warum ist die Entwicklung der Menschenrechts-NGOs ein wichtiges Erbe des Kalten Krieges? Indem sie durch ihren engeren Fokus auf ein bestimm-

34 Die Organisation ging 2007 durch Finanzbetrug Bankrott.

35 Clifford Bob, »Globalization and the Social Construction of Human Rights Campaigns«, in: Brysk (Hg.), *Globalization and Human Rights*, S. 133–147, hier S. 138; Julie Mertus, »Applying the Gatekeeper Model of Human Rights Activism. The U.S.-Based Movement for LGBT Rights«, in: Bob (Hg.), *The International Struggle for New Human Rights*, S. 52–67, hier S. 52. Mit anderen transnationalen Netzwerken in den späten Jahren des Kalten Krieges befassen sich Matthew Evangelista, *Unarmed Forces. The Transnational Movement to End the Cold War*, Ithaca, NY, 1999; Jeffrey W. Knopf, *Domestic Society and International Cooperation. The Impact of Protest on US Arms Control Policy*, New York 1998.

tes Thema oder Themenbündel zur Verbesserung von Menschenrechtspraktiken beitragen, dienen NGOs dem allgemeinen Anliegen, die weltweite Achtung der Menschenrechte durchsetzen. Dabei können sie klarer an ihren Prinzipien festhalten, als es Staaten, die zahlreiche Prioritäten gleichzeitig berücksichtigen müssen, oft möglich ist. Die Leidenschaft, mit der sie ihr Anliegen verfolgen, stärkt ihren Einfluss. Zudem werden NGOs durch Spezialisierung im Lauf der Zeit Experten auf ihrem Gebiet und können durch die Verbreitung ihrer Rechercheergebnisse Einfluss ausüben.³⁶ NGOs oder Netzwerke erlangen Glaubwürdigkeit und Legitimität, indem sie demonstrieren, dass sie unvoreingenommen, unabhängig, ehrlich, zuverlässig, repräsentativ und transparent sind.³⁷ Die ehemalige US-Menschenrechtsbeauftragte Paula Dobriansky behauptete, dass Organisationen wie Helsinki Watch und Amnesty International »mitunter mehr erreichen können als die US-Regierung. Gewöhnlich betrifft dies die Auseinandersetzung über einzelne Menschenrechtsfälle, weil es einer nationalistischen Regierung manchmal leichter fällt, Forderungen der Weltöffentlichkeit zu erfüllen, als einem offiziellen Ersuchen der US-Regierung nachzukommen.«³⁸ James Rosenau argumentiert, dass die beiden Organisationen »Menschenrechtsverletzungen durch Regierungen in einer Weise thematisieren können, die Staaten nicht ohne weiteres möglich ist, sofern sie nicht gegen langjährige diplomatische Protokolle verstoßen wollen.«³⁹ Ähnlich machte ein ehemaliger US-Botschafter in Prag in einem Schreiben an Helsinki Watch 1984 deutlich, dass das staatliche Eintreten für Menschenrechte grundsätzlich Einschränkungen unterliegt: »Unsere Beziehungen hier [zur tschechoslowakischen Regierung] sind so schlecht, dass wir nicht viel Hilfe [...] bieten können!«⁴⁰ Von einer NGO vorgetragen, sind Menschenrechtsbeschwerden unter Umständen annehmbarer und finden

36 Ann Marie Clark, »Non-Governmental Organizations and their Influence on International Society«, in: *Journal of International Affairs* 48 (1995) H. 2, S. 507–525, hier S. 509f., 512–514, 518.

37 Kathryn Sikkink, »Restructuring World Politics. The Limits and Asymmetries of Soft Power«, in: Khagram/Riker/Sikkink (Hg.), *Restructuring World Politics*, S. 301–318, hier S. 313f.

38 Paula J. Dobriansky, »Human Rights and U.S. Foreign Policy«, in: *The Washington Quarterly* 12 (1989) H. 2, S. 150–169, hier S. 167.

39 Rosenau, »The Drama of Human Rights«, S. 151.

40 Luers to Fitzpatrick, 20. 7. 1984, Czechoslovakia: General, 1984–1986, Box 16, Country Files, Files of Jeri Laber, Record Group 7, Human Rights Watch Records, Center for Human Rights Documentation and Research, Rare Book and Manuscript Library, Columbia University Library.

eher Gehör, auch wenn die Druckmittel von NGOs und nichtstaatlichen Akteuren selbstverständlich variieren.

Der positive Beitrag, den Menschenrechts-NGOs und andere nichtstaatliche Akteure zum Ende des Kalten Krieges geleistet haben, lässt sich heute konkret benennen.⁴¹ Doch worin besteht jenseits dessen ihr Erbe? Durch transnationale Netzwerke, die über staatliche Grenzen und die Ost-West- wie Nord-Süd-Spaltung hinweg arbeiteten, haben Menschenrechts-NGOs auf viele Weise die ideologische Kluft des Kalten Krieges zu überwinden versucht. Während die Menschenrechte auf staatlicher Ebene weithin ein ideologisch umkämpfter Begriff waren, konnten transnationale Menschenrechtsorganisationen die rhetorischen Debatten darüber, ob politische und bürgerliche oder wirtschaftliche und soziale Rechte höher zu bewerten seien, häufig hinter sich lassen. Wichtig war außerdem, dass sie dem Gedanken internationaler Legitimität verhalfen, dass der Umgang von Regierungen mit ihrer eigenen Bevölkerung ein Gegenstand internationaler Kritik und Stellungnahmen sein muss.⁴² Während des Kalten Krieges hofften Menschenrechtsaktivisten, dass internationaler Druck und Stigmatisierung von Menschenrechtsverletzungen zu einer Neubewertung nationaler Interessen und zur Veränderung staatlicher Praktiken führen könnten. Durch umfangreiche Recherchen und ein beständiges Bemühen um Öffentlichkeit machten sie auf Staatsverbrechen aufmerksam, wobei sie mit Journalisten und Regierungspolitikern zusammenarbeiteten, um mit ihren Berichten möglichst viele Menschen zu erreichen. Solche Kampagnen erzielten erhebliche Verbesserungen, wie etwa das Ende der

41 Fred Halliday, »The Romance of Non-State Actors«, in: Daphné Josselin/William Wallace (Hg.), *Non-State Actors in World Politics*, Basingstoke 2001, S. 21–40, hier S. 28; Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War*; Evangelista, »Transnational Organizations and the Cold War«. Es gilt festzuhalten, dass nicht alle Wissenschaftler der Zivilgesellschaft oder transnationalen Netzwerken eine bedeutende Rolle für das Ende des Kalten Krieges beimessen. Stephen Kotkin schreibt zum Beispiel: »Eine ›Zivilgesellschaft‹ existierte 1989 in Osteuropa selbstredend nicht. Ungeachtet ihrer moralischen Bedeutung waren die überwiegend kleinen Gruppen von Dissidenten nicht imstande, irgendeine Art von Gesellschaft zu bilden.« Stephen Kotkin, *Uncivil Society. 1989 and the Implosion of the Communist Establishment*, with a contribution by Jan T. Gross, New York 2009, S. xiv, 7.

42 Richard Falk, »The Infancy of Global Civil Society«, in: Geir Lundestad/O. Arne Westad (Hg.), *Beyond the Cold War. New Dimensions in International Relations*, New York 1993, S. 219–239, hier S. 227; Sikkink, *Mixed Signals*, S. 20; Sikkink, *Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America*, S. 414.

Apartheid in Südafrika, während in China und anderen Ländern bis heute signifikante Verstöße gegen die Menschenrechte stattfinden. Ihre heutige Relevanz zeigt, wie sehr diese Organisationen und Netzwerke über die engen Grenzen der Politik des Kalten Krieges hinaus Wirkung entfalteten. Ebenso spricht die anhaltende Bedeutung der Rhetorik der Menschenrechte und ähnlicher Diskurse dafür, dass das Thema einen neuen und dauerhaften Rahmen für internationale Interaktionen bot. In einem breiteren Kontext betrachtet, dürften Menschenrechts-NGOs andere Arten von nichtstaatlichem Aktivismus beeinflusst und zur Entstehung einer »globalen Zivilgesellschaft« beigetragen haben.⁴³

Mit dem Ende des Kalten Krieges sahen einige Beobachter neue Möglichkeiten für den Menschenrechtsaktivismus. So schrieb ein ehemaliger wissenschaftlicher Mitarbeiter von Human Rights Watch: »Der vom Ende des Kalten Krieges ausgelöste Optimismus eröffnete für Menschenrechtsorganisationen eine Phase des Wachstums.«⁴⁴ Die transnationalen Netzwerke griffen nun neue Themen auf. Ein Beispiel dafür war die Kampagne für das Verbot von Landminen, die in vieler Hinsicht durch das Ende des Konflikts möglich wurde. Zwar hatte es schon lange Bemühungen gegeben, die verheerenden physischen und psychischen Folgen der Minen einzudämmen, doch in den 1990er Jahren setzten intensive Anstrengungen für ein Verbot der Waffe ein, die Jahr für Jahr viele Tausend Menschen – überwiegend Zivilisten – tötete. Entscheidend für den Erfolg der Kampagne war es, dass das Problem als ein humanitäres gefasst wurde. Zudem nahmen NGOs die Hersteller ins Visier und stellten alle Firmen an den Pranger, die weiterhin an der Produktion von Minen festhielten. Im Jahr 1996 kamen 50 Staaten zu einer internationalen Konferenz in Ottawa zusammen, um ein vollständiges Verbot von Landminen zu erörtern. Zur Überraschung der Teilnehmer drängte Kanada auf ein Abkommen, das den Einsatz von Landminen bis Dezember 1997 beenden sollte und das von 122 Staaten unterzeichnet wurde.⁴⁵

43 Falk, »Infancy of Global Civil Society«, S. 233.

44 Mertus, »Applying the Gatekeeper Model«, S. 58.

45 Die Vereinigten Staaten lehnten die Unterzeichnung des Verbots ab. Die internationale Kampagne für ein Verbot von Landminen und ihre Sprecherin Jody Williams wurden 1997 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet. Vgl. Jody Williams/Stephen D. Goose/Mary Wareham, *Banning Landmines. Disarmament, Citizen Diplomacy, and Human Security*, New York 2008; Maxwell A. Cameron/Robert J. Lawson/Brian W. Tomlin, *To Walk Without Fear. The Global Movement to Ban Landmines*, New York 1998.

Worin besteht gegenwärtig das Erbe der Menschenrechts-NGOs, insbesondere von Amnesty International und Human Rights Watch? Beide Organisationen haben heute eine größere geografische Reichweite denn je, verfügen über immense Ressourcen und große mediale Aufmerksamkeit. Doch Menschenrechtsverletzungen finden weiterhin in einem erschütternden Ausmaß statt. Trotz der Chancen, die das Ende des Kalten Krieges bietet, hängt die Unterstützung bestimmter Menschenrechtsforderungen häufig nach wie vor von finanziellen Mitteln und internationalen Kontakten ab, wodurch ein »strukturelles Ungleichgewicht in der globalen Zivilgesellschaft« entsteht. Geografischer Standort und andere Faktoren begründen Ungleichheiten zwischen NGOs im Zugang zu Ressourcen, Kommunikationsexpertise und einflussreichen Politikern.⁴⁶ Mit dem Ende des Kalten Krieges ist die Beurteilung staatlicher Praktiken im Lichte der Menschenrechte heute weniger stark von Ideologie bestimmt. Das aktuell vielleicht wichtigste ideologische Einfallstor für die Frage der Menschenrechte ist der Krieg gegen den Terror: Er bietet eine neue Rechtfertigung dafür, repressive Regime zu unterstützen und Menschenrechtsverletzungen stillschweigend zu übergehen. Unterdessen blockieren im Falle Chinas finanzielle Erwägungen eine Auseinandersetzung um Menschenrechtsfragen. Am treffendsten lässt sich der gegenwärtige Stand des Menschenrechtsengagements nach dem Kalten Krieg wohl als ein unverwirklichtes Potenzial beschreiben.

Aus dem Englischen von Felix Kurz

46 Bob, »Globalization and the Social Construction of Human Rights Campaigns«, S. 140f.; Daphnée Josselin/William Wallace, Non-State Actors in World Politics: The Lessons, in: dies. (Hg.), Non-State Actors, S. 251–260, hier: 256.

Anja Mihr

Menschenrechtsorganisationen:

Das Beispiel Amnesty International¹

Die politischen Auseinandersetzungen im Kalten Krieg machten den Aufstieg von Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International (AI), später auch der Helsinki-Gruppen und Human Rights Watch, erst möglich. Die Organisationen entsprangen aus den Reihen der Friedens- und Antiatomkriegsbewegung nach dem Zweiten Weltkrieg. Während des Kalten Krieges wurden sie von beiden Blöcken für politische Machtspiele missbraucht. Ihr Aufstieg, Überleben und Niedergang hing daher sehr davon ab, inwiefern sie gegenüber beiden Seiten ihre Neutralität und Unabhängigkeit behaupten konnten. Gelang ihnen dies nicht, so wurden sie zuerst von einer der beiden Seiten politisch instrumentalisiert. Wer sich jedoch instrumentalisieren ließ und mit einem der Systeme fraternisierte, lief häufig Gefahr, nicht ernst genommen zu werden und in der Bedeutungslosigkeit zu verschwinden. Das wurde insbesondere nach der Wende 1990 deutlich, als sich viele dieser Organisationen auflösten. Sie hatten keine Funktion mehr. Andere hingegen erfanden sich neu. Allein Organisationen, die finanzielle und ideologische Unabhängigkeit wahrten, blieben auch über 1990 hinaus glaubwürdig.

Übergeordnetes Ziel von Amnesty war es, zu verhindern, dass Zivilisten aufgrund ideologischer Machtspiele Opfer von politischer Willkür wurden. Gleichzeitig sollten damit auch die jeweiligen Regime, gleich ob im Osten, Westen oder Süden, gebrandmarkt werden. Die Methode des *na-ming and shaming* wurde bereits in den 1960 Jahren von Amnesty International praktiziert und im Rahmen ihrer Kampagnenarbeit gezielt angewandt. Der Appell an eine internationale, für Menschenrechtsfragen sensibilisierte Öffentlichkeit war eines der Druckmittel, mit dem sich die Organisationen gegenüber einer übermächtigen Staatlichkeit behaupten konnten.

Gegenüber dem Osten lag der Schwerpunkt der Arbeit von Amnesty auf politischer Verfolgung und Einschränkung der Meinungs- und Religionsfreiheit. Westliche Demokratien standen aufgrund ihrer Diskriminierungs-

1 Der Beitrag beruht in großen Teilen auf: Anja Mihr, Amnesty International in der DDR. Menschenrechte im Visier der Stasi 1961–1989, Berlin 2002.