In: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2009, Baden-Baden 2010, S. 285-295.

Aaron Rhodes

Aspekte der rückläufigen Unterstützung für Menschenrechtsverteidiger in der OSZE-Region

Menschenrechtsverteidiger in der OSZE-Region haben mehr Aufmerksamkeit und Unterstützung erfahren als Aktivisten in anderen Teilen der Welt. Alle mächtigen internationalen Regierungsorganisationen, die sich mit Menschenrechten in der Region befassen, haben in den vergangenen 20 Jahren Standards, Verpflichtungen und Erklärungen herausgegeben, in denen die „entscheidende Rolle" zivilgesellschaftlicher Menschenrechtsverteidiger betont wird; sie fordern von den Regierungen, die Arbeit der Menschenrechtsaktivisten zu respektieren, und appellieren an die internationale Gemeinschaft, Menschenrechtsaktivitäten besonders zu schützen. Der Inhalt der Texte und Dokumente muss an dieser Stelle nicht wiederholt werden, zumal er vom Autor selbst und von zahlreichen anderen viele Male zitiert und diskutiert wurde.[1]

Vor allem die OSZE hat den Menschenrechtsverteidigern – insbesondere seit 2001 – viel Beachtung geschenkt. Im Rahmen der menschlichen Dimension wurden zahlreiche Treffen veranstaltet, die nicht nur eine Plattform für Menschenrechtsverteidiger darstellten, sondern auch nationalen Delegationen Gelegenheit gaben, ihre Unterstützung zu demonstrieren; das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) hat eine Kontaktstelle für Menschenrechtsverteidiger eingerichtet; mehrere Amtierende Vorsitzende erklärten den Schutz von Menschenrechtsverteidigern zur vorrangigen Aufgabe und verwendeten sich in einigen Fällen nachdrücklich für die Entlassung inhaftierter Aktivisten;[2] bei vielen Gelegenheiten wurde zudem die Meinung von Menschenrechtsverteidigern eingeholt. Zahlreiche andere Initiativen wurden im selben Zeitraum vom Europarat, insbesondere vom Menschenrechtskommissar, von den Vereinten Nationen, die im Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte eine Zivilgesellschaftsabteilung eingerichtet und eine Sonderbeauftragte des Generalsekretärs (jetzt Sonderberichterstatterin) für Menschenrechtsverteidiger ernannt haben, sowie von der Europäischen Union ergriffen.

Des Weiteren sind hier die Initiativen der verschiedenen nationalen Regierungen zu nennen. So haben von den OSZE-Teilnehmerstaaten insbesondere die USA, die Niederlande, Großbritannien, Frankreich, Norwegen, Schwe-

1 Vgl. z.B. Aaron Rhodes, Protecting human rights defenders: a priority for the OSCE participating States, in: Helsinki Monitor 4/2006, S. 295-301.

2 Die Unterstützung der Niederlande für die Haftentlassung des turkmenischen Menschenrechtsverteidigers Farid Tuchbatulin ist dafür ebenso ein Beispiel wie die Intervention des BDIMR zugunsten des bosnischen Menschenrechtsverteidigers Branko Todorović. Es gibt zahlreiche weitere Fälle.

den, Finnland, die Schweiz, die Tschechische Republik und Polen,[3] sowohl in ihrer Rhetorik als auch in ihrer Diplomatie und in ihren Hilfsprogrammen die Bedeutung von Menschenrechtsverteidigern hervorgehoben. Schließlich haben sich unabhängige oder weitgehend unabhängige Stiftungen massiv für Menschenrechtsverteidiger im OSZE-Gebiet eingesetzt und sie unterstützt. So zeichnet sich z.B. das von George Soros gegründete *Open Society Institute* durch eine einzigartige Kombination aus professioneller finanzieller Unterstützung und internationaler Lobbyarbeit zugunsten von Menschenrechtsverteidigern aus.

Auf diese Weise kamen beträchtliche Summen zusammen, die zur Unterstützung und zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern verwendet wurden; gemessen am Gesamtumfang der Auslandshilfe sind sie allerdings eher unbedeutend. Zudem wurde viel Geld für lediglich symbolische Veranstaltungen ausgegeben; ein Teil des Geldes nützte in erster Linie den Geberländern selbst und vieles wurde einfach verschwendet. Auch für unseriöse Projekte, die für die zentralen Herausforderungen der Menschenrechtsarbeit keine Rolle spielten, wurde viel Geld ausgegeben. Und dennoch haben diese Mittel zusammen genommen Menschenrechtsaktivitäten ermöglicht, die ohne diese Gelder sehr viel weniger oder gar keine Wirkung entfaltet hätten.

Die – sowohl finanzielle als auch politische – Unterstützung für Menschenrechtsverteidiger war stets Gegenstand erhitzter Kontroversen und diente auch als Blitzableiter für internationale Spannungen. Menschenrechtsverteidiger wurden in einen Topf geworfen mit Gruppen, die für Demokratie und politischen Wandel eintraten – teils aufgrund ihrer eigenen Orientierung, teils weil Regierungen sie so etikettierten, um sie zu diskreditieren, teils weil Unterstützer und Geldgeber sie in diese Richtung drängten. An allen großen politischen Veränderungen, die das OSZE-Gebiet seit 1989 überrollt haben, waren Menschenrechtsverteidiger beteiligt, da Menschenrechte mehr und mehr als Messlatte für die politische Legitimität des Staates gesehen wurden.[4] Menschenrechtsverteidiger wurden oftmals beschuldigt, Werkzeuge von Regimewechselstrategien zu sein. Die Unabhängigkeit von Menschenrechtsverteidigern und Journalisten wurde in Frage gestellt. Regierungen behandelten sie als politische Oppositionsbewegungen, wobei die Handlungsweise einiger weniger Aktivisten solchen Anschuldigen auch Nahrung gab.

Was ist ein Menschenrechtsverteidiger? Eine einfache Definition würde lauten: ein Mensch, der sich der Förderung der Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards und -Verpflichtungen verschrieben hat, z.B. durch Überwachung, Lobbyarbeit und Erziehung. Ein wahrer Menschenrechtsverteidiger ist kein parteiischer politischer Aktivist und weit davon entfernt politische Macht anzustreben. Aber natürlich ist Menschenrechtsarbeit *per se* in hohem Maße politisch. Sie ist der Versuch, die menschliche Würde vor Machtmissbrauch zu schützen. Dieser Schutz ist der Kern des liberalen

3 Die Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.
4 Vgl. hierzu Jack Donnelly, Universal Human Rights in Theory and Practice, Cornell 2003.

Staatsbegriffs und der Beschränkungen, denen Regierungen und demokratische Prozesse generell unterworfen werden müssen, um die Rechte und Freiheiten des Individuums zu wahren. Menschenrechte werden von Einzelpersonen und Regimen größtenteils in der Absicht verletzt, Macht und Kontrolle zu behalten. Der Menschenrechtsschutz schwächt den Zugriff autoritärer Regierungen und kann zu deren friedlicher Ablösung führen; gleichzeitig fördert der Menschenrechtsschutz Transparenz und Verantwortlichkeit staatlichen Handelns. Es überrascht daher nicht, dass das Thema Menschenrechtsverteidiger stark politisiert ist.

Die Politisierung des Themas Menschenrechtsverteidiger in der OSZE-Region schien ihren Höhepunkt nach den Regierungswechseln in Staaten wie Georgien, der Ukraine und Kirgisistan zu erreichen, wo von der Macht verdrängte Cliquen und ihre Anhängerschaft in der Unterstützung für Menschenrechtsverteidiger ein politisches Werkzeug sahen. Tatsächlich waren frühere politische Umbrüche in Kroatien, Serbien, Albanien, der Slowakei und anderen Ländern zumindest zum Teil darauf zurückzuführen, dass Menschenrechtsverteidiger den Missbrauch politischer Macht dokumentiert und die Täter bloßgestellt hatten.

Ungeachtet aller Aufmerksamkeit und aller Ressourcen, die für die Unterstützung und den Schutz von Menschenrechtsverteidigern im OSZE-Gebiet aufgebracht werden, ist festzustellen, dass Menschenrechtsbewegungen in der Region deutlich an Kraft verlieren. Auch wenn Menschenrechtsgemeinschaften sich in mehreren ehemals kommunistischen Ländern inzwischen fest etabliert haben, ist der Trend insgesamt negativ. Diese allgemeine Tendenz gilt auch für die Menschenrechtsverteidiger. Das verheißt nichts Gutes für Verbesserungen im Bereich der Menschenrechte und deutet auf einen tragischen Stillstand hin, der Auswirkungen auf Millionen von Menschen in der Region hat: Nicht nur werden in zahlreichen Ländern noch immer die Menschenrechte verweigert, auch die Fähigkeit der Zivilgesellschaft zum Selbstschutz hat abgenommen.

Laut der US-amerikanischen Forschungseinrichtung *Freedom House* sind 16 der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten „teilweise frei“ oder gänzlich „unfrei“. Das heißt, dass sie ihren Verpflichtungen bezüglich der liberalen Ideale der Helsinki-Standards in keiner Weise nachkommen. Das ist ein Zeichen nicht nur für das Versagen dieser Staaten, sondern auch für das ihrer Partner in der internationalen Gemeinschaft – ein Versagen, das ganze Bevölkerungen ihrer grundlegenden politischen Rechte beraubt. Sieben OSZE-Teilnehmerstaaten wurden als „unfrei“ eingestuft, darunter eine der stärksten Militärmächte der Welt, die gleichzeitig einer der größten Energieproduzenten ist; ein anderer ist für den OSZE-Vorsitz 2010 vorgesehen.

Am schlimmsten ist im OSZE-Gebiet die Lage der Menschenrechtsverteidiger in Turkmenistan und Usbekistan. Aus beiden Ländern wurde der größte Teil der Menschenrechtler vertrieben. Turkmenistan ist trotz seiner OSZE-Mitgliedschaft ein geschlossenes Land, das – wie nur wenige andere Staaten

in der Welt, darunter der Iran und Nordkorea – weder Regierungsbeobachtern noch Angehörigen internationaler nichtstaatlicher Organisationen Einreisevisa erteilt. Usbekistans gewaltsame Unterdrückung von Menschenrechtsverteidigern ließ das Land zeitweise zwar zu einer Art Paria-Staat werden; seine Strategie der Informationsblockade hinsichtlich der Menschenrechtssituation im Land ging jedoch auf, sodass die Kritik allmählich verstummte und der äußere Druck nachließ. Menschenrechtsgruppen in Belarus sind gelähmt – aus Angst, aufgrund von Einschränkungen oder infolge staatlich geförderter Dämonisierung. Die russische Menschenrechtsgemeinschaft, die zur Zeit der Sowjetunion hohe ethische Prinzipien formulierte, die spätere Generationen von Menschenrechtsverteidigern auf der ganzen Welt geprägt haben, ist heute schwächer als vor fünf Jahren – trotz des großen zivilgesellschaftlichen Bewusstseins- und Handlungspotenzials, das zu Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts in Erscheinung getreten war. Die jetzige Schwäche ist das Resultat nicht nur staatlicher Repression, sondern auch internationaler Gleichgültigkeit.

Ein Beleg für den Rückgang von Menschenrechtsaktivitäten kann in der rückläufigen Zahl glaubwürdiger und professioneller Berichte gesehen werden, die aus der Zivilgesellschaft in der Region kommen. Eine objektive, umfassende, wissenschaftliche Bestandsaufnahme einschlägiger Organisationen würde im Vergleich zu vor zehn Jahren einen Rückgang aufzeigen.

Die Gründe für das Schwinden von Menschenrechtsgruppen in den Staaten, in denen sie am meisten gebraucht werden, sind vielfältig und bedingen sich gegenseitig. Sie werfen zwingende Fragen auf, nicht nur mit Blick auf einen politischen Wandel und die Zukunft, sondern auch hinsichtlich der Stabilität zivilgesellschaftlicher Strukturen im Allgemeinen und unter den gegenwärtigen Bedingungen im Besonderen. Nach den Ereignissen vom 11. September 2001 gerieten Menschenrechte gegenüber Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in den Hintergrund. Autoritäre Staaten nutzten dies geschickt aus und nahmen Letztere zum Vorwand für weitere Menschenrechtsverletzungen. Russland und andere Staaten beschnitten die Unterstützung für Menschenrechtsverteidiger und beanstandeten sogar OSZE-Treffen zum Thema Menschenrechte als solche. Die zunehmende Nachfrage nach Energie und steigende Energiepreise veranlassten viele europäische Regierungen dazu, ehemaligen Sowjetstaaten stärker entgegenzukommen, indem sie u.a. ihre Unterstützung für Menschenrechtsverteidiger auf lediglich routinemäßige rhetorische Erklärungen reduzierten, die durch keinerlei konkrete Androhungen von Einschränkungen z.B. in den Handelsbeziehungen im Falle der Verfolgung von Menschenrechtsverteidigern unterstützt wurden. Die deutsche „Zentralasienpolitik“, die innerhalb der EU sehr einflussreich ist und vorgeblich auf den positiven Ergebnissen der „Ostpolitik“ aufbaut, ist das beste Beispiel dafür. Die Mittel für Menschenrechtsverteidiger in der Region sind zusätzlich knapper geworden, seitdem der Nahe Osten die internationale Gemeinschaft stärker beschäftigt. Die sogenannte „Geber-Müdigkeit“ ist zwei-

fellos ein weiterer Grund. Nach fast zwei Jahrzehnten Unterstützung für die Menschenrechte sind die Geber entmutigt, nicht nur aufgrund der anhaltenden Probleme, die Menschenrechtsaktivitäten überhaupt erst erforderlich machen, sondern auch infolge des Ausbleibens von Fortschritten bei der Professionalisierung und mit Blick auf die Erwartungshaltung, die bei Antragstellern und Empfängern zu beobachten ist.

All diese Faktoren und sicherlich noch weitere müssten im Rahmen einer objektiven, weltweiten Analyse der Ergebnisse der politischen und materiellen Förderung von Menschenrechtsverteidigern seit 1989 sorgfältig untersucht werden. Welches waren die Ziele der Förderung? Sollte die Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern in bestimmten Fällen tatsächlich, so der Vorwurf, einen Regierungswechsel herbeiführen? Wie viel Geld wurde für die Menschenrechtsarbeit bereitgestellt? Aus welchen Quellen stammte dieses Geld und für die Förderung welcher Menschenrechte (politische, soziale, wirtschaftliche usw.) wurde es verwendet? Wie wirksam ist Menschenrechtserziehung? Welches sind nach den Erfahrungen aus der Vergangenheit die wirksamsten Wege zur Unterstützung und zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern durch Regierungen und internationale Organisationen?

Ich möchte an dieser Stelle auf zwei konkrete Punkte eingehen, die Einfluss auf die Situation der Menschenrechtsverteidiger in der OSZE-Region haben, nämlich *erstens* die manchmal fragile Ethik unabhängiger Menschenrechtsaktivitäten, ihre Politisierung und die Aufgabe der Menschenrechtserziehung, und *zweitens* die Dilemmata der Gewährleistung wirksamer finanzieller Unterstützung für zivilgesellschaftliche Menschenrechtsaktivitäten.

Die Arbeit lokaler Menschenrechtsverteidiger in der OSZE-Region hat ihre Wurzeln in der Menschenrechtsgemeinschaft der sowjetischen Dissidenten. Diese Bewegung, die größtenteils aus Intellektuellen bestand, zu denen auch etliche prominente Naturwissenschaftler gehörten, stellte ethische Prinzipien und Handlungsmaximen auf, die im Laufe der Jahrzehnte ihren Niederschlag in großen internationalen Organisationen wie *Human Rights Watch* und zahlreichen nationalen Gruppen fanden. Die 1976 gegründete Moskauer Helsinki-Gruppe erklärte ausdrücklich ihre Absicht, *den sowjetischen Staat* bei der Erfüllung seiner politischen Verpflichtungen, die sich aus der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki ergaben, zu *unterstützen*. Die Moskauer Helsinki-Gruppe beharrte somit darauf, im politischen Sinne nicht in Opposition zur sowjetischen Regierung zu stehen und sich auch in keiner Weise an Bestrebungen beteiligen zu wollen, die Regierung durch eine andere zu ersetzen, sondern sich hauptsächlich um das Verhalten der Regierung hinsichtlich der in Helsinki eingegangenen Menschenrechtsverpflichtungen zu kümmern (wobei, wie einer der Gründer der Moskauer Gruppe erklärte, „das Problem weniger das *Was* als vielmehr das *Wie*“ sei). Die Mitglieder der Moskauer Helsinki-Gruppe hielten sich an ein strikt unparteiisches Programm und distanzierten sich von jeglichen politischen Aktivitäten, die darauf abzielten Macht und Autorität zu erlangen. Etliche Menschenrechtsorganisationen

folgten diesem Beispiel, indem sie rigoros ihr Desinteresse an politischer Macht demonstrierten, so z.B. das Polnische Helsinki-Komitee, das alle seine Mitglieder, die ins Parlament gewählt wurden, ausschloss.

Die Moskauer Helsinki-Gruppe versuchte die sowjetische Führung davon zu überzeugen, dass sie keine Bedrohung für deren Macht war, sondern ihr lediglich dabei helfen wollte, ihre Versprechen zu erfüllen. Dennoch wurden die meisten ihrer Mitglieder für ihr Engagement ins Exil getrieben, in Gulags gesperrt oder sogar ermordet; die Organisation musste bis zum Ende der Sowjetunion warten, bis sie ihre Arbeit wieder aufnehmen konnte. Noch immer verdienen die Moskauer Helsinki-Gruppe und ihre Gründungsmitglieder wie z.B. Juri Orlow und Ludmilla Alexejewa höchsten Respekt dafür, dass sie deutlich gemacht haben, dass Menschenrechtsarbeit, wenn sie glaubwürdig und erfolgreich sein soll, politisch neutral sein muss. Politische und ideologische Neutralität erlaubt es den Menschenrechtsverteidigern, das Verhalten ihrer Regierungen zu beobachten und die Praxis des Staates an konkreten internationalen Verpflichtungen zu messen. Solange sie sich an dieses Prinzip halten, können Menschenrechtsverteidiger ihre Objektivität wahren, so wie Sozialwissenschaftler es zu tun versuchen. Seitdem hat sich das Verständnis, dass der Schutz individueller Menschenrechte vermittelnde unparteiische zivilgesellschaftliche Organisationen erfordert, die in der Lage sind, staatliches Verhalten zu überwachen, ohne für den Staat oder für Gruppen, die nur an ihrem politischen Vorteil interessiert sind, einseitig Partei zu ergreifen, weitgehend durchgesetzt.

Und doch gibt es in der Geschichte der vielen Menschenrechtsgruppen, die nach dem Vorbild der Moskauer Gruppe entstanden sind, zahlreiche Fälle, in denen es nicht gelang, deren ethische Standards einzuhalten. Seit ungefähr 1990, als Menschenrechtsgruppen in der Region wie Pilze aus dem Boden schossen, lassen sich zahllose Beispiele für Menschenrechtsorganisationen anführen, die sich wie proto-politische Organisationen und Parteien verhielten oder in solche verwandelten, für selbsternannte Menschenrechtsgruppen, die an gewaltsamen Aufständen beteiligt waren, für Menschenrechtsgruppen, die Hand in Hand mit der Regierung versuchten, Menschenrechtsverletzungen zu vertuschen oder zu relativieren, und für Menschenrechtsorganisationen, denen es nicht um die allgemeinen Menschenrechte ging, sondern um die Rechte bestimmter ethnischer, religiöser oder politischer Minderheiten.

Diese Gruppen, die sich von den Prinzipien der universellen Menschenrechte ab- und parteipolitischen Interessen zuwandten, tragen oftmals nicht einmal allein die Verantwortung für das Problem, sondern teilen sie sich mit anderen Akteuren, die das Ethos politischer Neutralität missachten, das für die glaubwürdige Überwachung der Menschenrechte so wesentlich ist.

So versicherten z.B. bald nach dem historischen Regierungswechsel in der Tschechoslowakei Vertreter der neuen Regierung, dass das Tschechoslowakische Helsinki-Komitee nicht mehr benötigt würde, seit Menschenrechtsaktivisten und Vertreter der Zivilgesellschaft die Regierung übernommen hätten.

Man musste sie erst daran erinnern, dass jede Regierung von unabhängigen Gruppen überwacht werden muss und dass die Rechte von Minderheiten und vielen anderen auch weiterhin schutzbedürftig waren. Ähnliches spielte sich in Georgien ab, wo Menschenrechtsaktivisten nach der Rosenrevolution der Regierung beitraten und fortan Beschwerden anderer Menschenrechtsaktivisten, die ihre Distanz zur Politik gewahrt hatten, ignorierten. Die russische Regierung versuchte sogar mit Menschenrechtsorganisationen wie der Moskauer Helsinki-Gruppe auf Tuchfühlung zu gehen, um sich etwas von deren Prestige anzueignen und so ihre unabhängige Kritik durch Einbindung in zivilgesellschaftliche Gruppen, die mit dem Staat zusammenarbeiteten, zu entschärfen. Politische Oppositionsbewegungen sind generell intolerant gegenüber unabhängigen Menschenrechtsorganisationen und versuchen sie sich einzuverleiben oder sie zu instrumentalisieren. Oppositionsparteien in Kasachstan haben versucht, die Zivilgesellschaft des Landes in eine einheitliche politische Struktur einzubinden, die den unabhängigen Gruppen ihre politische Neutralität genommen hätte. Belarussische Menschenrechtsgruppen wurden unter Druck gesetzt, sich oppositionellen politischen Gruppen anzuschließen, die ganz offensichtlich das Konzept unabhängiger Überwachung und unabhängiger Medien nicht verstanden haben.

Verschlechtern sich die politischen Bedingungen, müssen Menschenrechtsaktivisten sich natürlich zwangsläufig fragen, ob sie ihre grundsätzliche Distanz zu politischem Handeln aufrechterhalten können. Sie verspüren ihren Gesellschaften gegenüber eine Verantwortung, die manches Mal nur durch politisches Engagement zu erfüllen ist. Menschenrechtliche Orthodoxie kann dann als Luxus erscheinen. Unbestreitbar ist jedoch, dass viele Gruppen und Aktivisten, die nicht unter unmittelbarem Druck gestanden haben, der moralischen Herausforderung der unparteiischen Überwachung der Menschenrechte nicht gewachsen waren. Das gilt für all jene Vertreter politischer Parteien, die Regime kritisieren, solange ihre Gegner an der Macht sind, die Regierung aber verteidigen und Menschenrechtsprobleme ignorieren, wenn ihre eigene Partei an die Macht gekommen ist; das gilt ebenso für Nationalisten, denen Minderheiten gleichgültig sind. Ihnen allen ist ein manchmal geradezu absichtliches Missverständnis der universellen Menschenrechte gemein.

Das Verständnis der ethischen Parameter des Menschenrechtsengagements zu vertiefen ist die Aufgabe der Menschenrechtserziehung. Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs wurden erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen für die Menschenrechtserziehung und -ausbildung aufgewendet und doch scheinen die Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit von Menschenrechtsverteidigern und nichtstaatlichen Organisationen sich in Grenzen zu halten. Regierungen und internationale Regierungsorganisationen haben Menschenrechtserziehung und -ausbildung als relativ unumstrittene Methoden zur Behandlung von Menschenrechtsproblemen für sich entdeckt. Dabei geht man allgemein davon aus, dass der Schutz der Menschenrechte gestärkt wird, wenn Regierungsbeamte und die Zivilgesellschaft Menschenrechte erst ein-

mal verstehen. Das stimmt so allerdings nur zum Teil, da die meisten Regierungen in der Region, die schwere Menschenrechtsverletzungen begehen, dies absichtlich tun, um ihre Macht zu erhalten. Zwanzig Jahre nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime Europas hat die Kenntnis von Menschenrechtsideen erheblich zugenommen, was größtenteils auf Projekte zur Menschenrechtserziehung zurückzuführen ist, die auf Regierungsbeamte, Richter und Anwälte sowie auf Vertreter von nichtstaatlichen Organisationen zugeschnitten waren.

Natürlich kann angesichts der anhaltenden Ignoranz in der Welt niemand behaupten, dass Erziehung auch nur in irgendeinem Bereich uneingeschränkt erfolgreich gewesen sei. Menschenrechtserziehung war jedoch stets mit besonders großen und vielleicht auch unrealistischen Erwartungen befrachtet, während ihre Durchführung oft schwach und nachlässig war. Die meisten der zahllosen Seminare, Schulungsveranstaltungen, Workshops und Kurse wurden von Leuten organisiert und geleitet, die über technische und juristische Fachkenntnisse im Bereich Menschenrechte verfügen und Menschenrechtsfragen dementsprechend aus einem technischen bzw. rechtlichen Blickwinkel, nicht aber unter politischen Gesichtspunkten behandeln. Grundlegende Fragen über die Bedeutung und die politischen Implikationen von Menschenrechten und über die moralischen Herausforderungen, vor die Menschenrechte die Zivilgesellschaft stellen, blieben oftmals außen vor. In vielen Fällen, die ich persönlich beobachtet habe, wurde aus dem Versuch, moralische und politische Fragen in der Menschenrechtserziehung zu behandeln, eine eher herablassende missionarische Tätigkeit, die, vor allem unter dem Einfluss von Pädagogen, ihrem Zielpublikum Übungen zumutete, die eher für Schulkinder geeignet gewesen wären.

Und doch ist inzwischen eine ganze Generation professioneller Seminarteilnehmer herangewachsen, und man kann tatsächlich auch noch leitende NGO-Mitarbeiter sehen, die an Menschenrechtsseminaren teilnehmen; oft zahlen die Seminare eine Tagespauschale und erstatten Reise- und Unterbringungskosten. Es gibt jedoch nur wenige solide Evaluierungen der Wirkung und der Ergebnisse von Menschenrechtsbildung. Gleichzeitig werfen die Tatsache, dass das Verständnis der Zivilgesellschaft von grundlegenden Menschenrechtsprinzipien nach wie vor Schwächen aufweist, und das Unvermögen, tragfähige zivilgesellschaftliche Strukturen aufzubauen, die die Ausübung der Staatsmacht wirksam verbessern und Regierungen auf der Grundlage objektiver Prinzipien zur Rechenschaft ziehen könnten, ernsthafte Fragen auf.

Das führt uns zu einem zweiten Problem: dem der finanziellen Unterstützung. Tragfähige zivilgesellschaftliche Strukturen, die sich unabhängiger Menschenrechtsarbeit widmen, dürfen nicht allein auf finanzielle Förderung angewiesen sein. Immerhin begann die Moskauer Helsinki-Gruppe ihre Arbeit ohne jegliche Zuwendungen eines Geldgebers. Ihre Mitglieder arbeiteten ehrenamtlich, ohne die Erwartung, für ihre Arbeit bezahlt zu werden. Die Organisation arbeitete von den bescheidenen Wohnungen ihrer Mitglieder aus.

Die Mitglieder verwendeten ihre eigenen spärlichen Mittel, um die Kosten zur Erstellung von Dokumenten aufzubringen. Heute hätte man schon ziemliche Mühe, eine solche auf ehrenamtlicher Basis arbeitende Menschenrechtsorganisation im OSZE-Gebiet zu finden, obwohl die moderne Internetkommunikation inzwischen umfangreiche Recherche-, Netzwerk- und Lobbykapazitäten zu geringen Kosten bereithält.

Die Öffnung Mittel- und Osteuropas sowie Zentralasiens hat eine Fülle von Menschenrechtsfördermitteln von Regierungen, internationalen Regierungsorganisationen und Stiftungen hervorgebracht. Gerade die prinzipientreuesten Menschenrechtsverteidiger haben in dem daraus resultierenden Wettbewerb mit früheren Mitgliedern der kommunistischen Bürokratien an Boden verloren. Letztere wussten genau, wie sie anderen Bürokratien gegenüber auftreten mussten, und waren sowohl willens als auch in der Lage, Einfluss auf Geldgeber auszuüben, um an Fördergelder zu kommen („ein Projekt besteht aus einem Vorschlag und einem Bericht"). Es ist allgemein bekannt und muss hier nicht noch einmal ausführlich erörtert werden, dass die in jener Region entstehende „Zivilgesellschaft" solche Formen angenommen hat.

Mittlerweile sind die Fördertöpfe weniger geworden, oder sie haben, wie bereits erwähnt, andere Aufgaben gefunden; zudem sind die Fördermechanismen zunehmend bürokratischer und langsamer geworden. Die komplizierten Verfahren, die beispielsweise einzuhalten sind, wenn man sich um Fördermittel der Europäischen Kommission bewirbt, können eine Aktivisten- oder Graswurzelorganisation schon entmutigen. Sie spiegeln eine über Jahrzehnte gewachsene NGO-Unterstützungskultur wider, in der völlig überzogene Forderungen nach „messbaren Ergebnissen" gestellt werden und eine Finanzbuchhaltung und -berichterstattung verlangt wird, die einen großen Teil der Energie und der Zeit von NGOs beanspruchen. Zu Beginn des postkommunistischen Zeitalters waren die Verfahren noch wesentlich einfacher; Botschaften und einige private amerikanische Stiftungen bewilligten Fördermittel oftmals sofort, ohne größere Berichtspflichten, einfach nur auf Grundlage einer subjektiven Einschätzung der Wertvorstellungen und der Integrität der Antragsteller. Hinzu kommt, dass heutzutage nur sehr wenige Geldgeber noch eine institutionelle Förderung – im Gegensatz zur Projektförderung – gewähren, was ein himmelweiter Unterschied ist. Institutionelle Förderung heißt, ein Geber vertraut einer lokaler zivilgesellschaftlichen Gruppe, dass sie weiß, was zu tun ist; Projektförderung bedeutet dagegen, dass ein Geldgeber darüber entscheidet, was wichtig ist, und dann ein entsprechendes Projekt ausschreibt. Da Menschenrechtsbedingungen sich rapide ändern können, ist es eindeutig kontraproduktiv, im Vorfeld darlegen zu müssen, inwiefern die eigene Arbeit in einem Jahr oder noch später mit den thematischen Interessen der Geldgeber übereinstimmt. Geberinteressen scheinen ohnedies oft losgelöst von der Realität zu sein – und natürlich erst recht von einer kaum vorhersehbaren Zukunft. Dieses Prozedere ist für erfahrene und mündige Menschenrechtsverteidiger außerdem entwürdigend, die es hassen, wenn man ih-

nen vorschreiben will, worauf sie ihre Arbeit zu konzentrieren haben, und die dabei das Gefühl haben, wie Kinder behandelt zu werden.

Heutzutage sind Regierungs- und EU-Fördermechanismen die vorherrschende Form der Unterstützung von Menschenrechtsaktivitäten, auch wenn das *Open Society Institute* nach wie vor diesem Trend entgegenarbeitet. Das hat dazu geführt, dass Menschenrechts-NGOs in der früheren Sowjetunion mit der Unterstellung leben müssen, sie würden vom Ausland finanziert, was sie der Regierung, den Bürgern und auch der Menschenrechtsgemeinschaft selbst verdächtig macht.

Die Menschenrechtsförderung durch die EU wurde mehrfach umstrukturiert; dabei ist anzumerken, dass in einigen Fällen internationale Regierungsorganisationen wie der Europarat und die OSZE finanzielle Unterstützung aus demselben Etat beantragt haben wie NGOs, oder aber dass Gelder aus NGO-Haushaltstiteln umgewidmet wurden, um Projekte internationaler Regierungsorganisationen zu unterstützen. In einigen Fällen schien es, als würden die Programmmanager keinen grundlegenden Unterschied zwischen der Arbeit unabhängiger Organisationen und der Arbeit internationaler Staatsdiener sehen, deren Programm aus einem Abkommen zwischen Regierungen hervorgeht. Menschenrechte sind eine Wachstumsindustrie im intergouvernementalen Sektor geworden, der zu einem Anwachsen bürokratischer Strukturen geführt hat, die ebenfalls finanziert werden müssen. Aber wie trägt diese Entwicklung zur Stärkung der Fähigkeit der Zivilgesellschaft bei, das Verhalten von Staaten unabhängig zu überwachen?

Der Zivilgesellschaft in der ehemaligen Sowjetunion gehören private Unternehmen an, von denen viele ungemein erfolgreich sind. Und doch haben sie aus verschiedenen Gründen, u.a. Korruption, weder ihre Verantwortung noch die praktische Notwendigkeit erkannt, Menschenrechtsaktivitäten zu unterstützen. Ebenso wenig haben Regierungen einen Weg gefunden, Menschenrechtsgruppen zu fördern, ohne Kontrolle über sie auszuüben, wie es in zahlreichen europäischen Ländern üblich ist, die die einheimische Zivilgesellschaft erfolgreich unterstützen. Die Unterstützung für Menschenrechtsarbeit aus den osteuropäischen Ländern selbst ist praktisch gleich null, und in den wenigen Fällen, in denen sie doch geleistet wurde – besonders hervorzuheben ist hier das Engagement des russischen Finanziers Michail Chodorkowski –, wurde sie vom Staat hart bestraft, vermutlich wegen des zu erwartenden Erfolgs. Westliche Regierungen verwandten nicht eben viel Energie darauf, die ehemals totalitären Staaten in der OSZE-Region zu einer Politik zu ermutigen, die eine Unterstützung der Zivilgesellschaft ermöglichen würde, bei der die Interessen der Menschenrechts-NGOs an diejenigen des privaten Sektors angebunden sind. Zivilgesellschaftliche Menschenrechtsarbeit bleibt so von ausländischen Mächten abhängig – ein Widerspruch, den man vielleicht besser versteht, wenn man sich vorstellt, wie westliche Regierungen die Arbeit von Menschenrechts-NGOs sehen würden, die vollständig von Russland,

China oder dem Iran unterstützt werden – und wie sie darauf reagieren würden.

Schließlich ist auch Menschenrechtsgruppen in den neuen EU-Mitgliedstaaten besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Die zivilgesellschaftlichen Einrichtungen in diesen Ländern, in denen wichtige Formen der Unterstützung von Menschenrechtsarbeit als nicht mehr förderungsfähig gelten, haben Schwierigkeiten bei der Überwachung von in ihrem jeweiligen Land noch immer auftretenden Problemen. Dasselbe Problem betrifft Menschenrechtsgruppen in Ländern wie z.B. Kroatien: Da Kroatien nicht länger wegen interethnischer Gewalt und Nationalismus im Brennpunkt der internationalen Aufmerksamkeit steht, erhalten wichtige Organisationen wie das Kroatische Helsinki-Komitee keine Unterstützung mehr, obwohl weiterhin ernsthafte Probleme im Land bestehen, die ohne zivilgesellschaftliches Engagement nicht gelöst werden können. Menschenrechtsgruppen in Rumänien, Bulgarien, Ungarn, Polen, der Tschechischen und der Slowakischen Republik, der Ukraine und den baltischen Staaten haben die europäische Menschenrechtsbewegung nach 1989 mit ihren Prinzipien, ihrem Respekt gegenüber der Zivilgesellschaft und ihrem Verständnis von der notwendigen Herangehensweise an die Herausforderungen östlich von ihnen erneuert. Politiker und Verantwortliche sollten ihnen zuhören, wenn sie darüber nachdenken, was bei der Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern in der OSZE-Region gelungen und was gescheitert ist.