

Menschenrechtserziehung und Nichtregierungsorganisationen (NGO)

Anja Mihr*

Inhaltübersicht

I. Was ist Menschenrechtserziehung?

II. NGO und Menschenrechtserziehung

I. Was ist Menschenrechtserziehung?

Eine einheitliche Definition von Menschenrechtserziehung gibt es nicht. Es finden sich jedoch Ansätze darüber, worauf es bei der Aus-, Fort- und Weiterbildung zum Thema Menschenrechte ankommt. Menschenrechtsinstitute, Bildungsministerien, Nichtregierungsorganisationen (NGO), die Vereinten Nationen oder die United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) legen ihre eigenen Definitionen fest. Jede Institution, die Menschenrechtserziehung unternimmt, hat unterschiedliche Schwerpunkte.

Die niederländisch-amerikanische NGO Human Rights Education Association (HREA) geht davon aus, daß an erster Stelle die Vermittlung universell anerkannter Grundrechte (Recht auf Leben, Gesundheit, Sicherheit, Bildung und Nahrung) stehen muß, damit ein breites Menschenrechtsverständnis geschaffen werden kann.¹ Das Wissen über die eigenen Rechte soll jedem Einzelnen ermöglichen, seine Rechte wahrzunehmen und gegebenenfalls einzuklagen. Darüber hinaus ist die Vermittlung von Menschenrechten dann er-

folgreich, wenn die Verletzung persönlicher Integritätsrechte, z.B. Folter und Verschwindenlassen, im Mittelpunkt stehen.²

Menschenrechtserziehung nach einer Definition der UNESCO berücksichtigt den „gesamten Prozeß des Soziallebens“, wobei „Anschauungen, Meinungen und persönliche Eigenschaften zum Wohle der nationalen und internationalen Gemeinschaft“ zu fördern sind.³ Ihren Schwerpunkt legt die UNESCO dabei auf die Entwicklung von Erziehungsmethoden, Plänen und Programmen.⁴ Sie verfolgt das Ziel, den Respekt für Menschenrechte, demokratische Praktiken und die Förderung von Frieden und interkulturellem Verstehen in die allgemeine Schul-, Aus- und Weiterbildung einfließen zu lassen. Konkret bedeutet dies, daß der Erfolg von Menschenrechtserziehung davon abhängt, in welchem Umfang und mit welchen Methoden Menschenrechte einer breiten Bevölke-

* Dr. phil., Wissenschaftliche Assistentin am UNESCO-Lehrstuhl für Menschenrechtserziehung der Universität Magdeburg.

¹ So die Working Definition of HRE, unter: www.hrea.org (abgefragt am 29. April 2002).

² Anja Jetschke, Öffentlichkeit, transnationale Netzwerke und die Durchsetzung internationaler Menschenrechtsnormen, in: E. Müller / P. Schneider / K. Thony, (Hrsg.), Menschenrechtsschutz, Politische Maßnahmen, zivilgesellschaftliche Strategien, humanitäre Interventionen, Baden-Baden 2002, S. 37f.

³ UNESCO Recommendation concerning education for international understanding, cooperation and peace and education relation to human rights and fundamental freedoms, angenommen durch die Generalversammlung am 19. November 1974, www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/Peace_e.pdf (abgefragt am 29. April 2002).

⁴ Vgl. UNESCO (Hrsg.), All Human Being, Manual for Human Rights, 1998, und www.unesco.org/education/hci m.w.Nw.

rungsschicht vermittelt und wie sie dort umgesetzt werden.

Sieht man sich die Vermittlungsansätze zur Menschenrechtserziehung an, so ergeben sich drei Säulen, die je nach Institution, die Menschenrechtserziehung unternimmt, unterschiedlich gewichtet werden.

1. Vermittlung der menschenrechtlichen Entwicklungsgeschichte und der Menschenrechtsverletzungen:

Exemplarisch steht hier der amerikanische Grundrechtekatalog (Bill of Rights) von 1787, der Menschenrechtskatalog der französischen Revolutionsverfassung von 1791 und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948. Die Niederschrift dieser Kataloge und Erklärungen ist Teil der Menschenrechtsentwicklung. Bestandteil dieser Säule ist auch die Geschichte von Menschenrechtsverletzungen: Rassismus, Diskriminierung und Genozid, wie etwa die Ursachen und Folgen der Ermordung europäischer Juden unter der nationalsozialistischen Diktatur in Deutschland von 1933 bis 1945. Ebenso wichtig für diese erste Säule der Vermittlung ist die Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen im eigenen Land und anderen Ländern. Dabei stehen die Gründe und Folgen von Menschenrechtsverletzungen sowie der Umgang mit diesem Teil der Geschichte im Vordergrund. Bei der Vermittlung der Geschichte der Menschenrechte wird deutlich, daß der Prozeß um die erkämpften Grundrechte aller Menschen weder abgeschlossen noch statisch ist. Vielmehr zeigt das Studium der Menschenrechtsgeschichte, daß es sich bei der Entwicklung der Menschenrechte um einen permanenten Prozeß handelt, der die Partizipation jedes Einzelnen erfordert. Beteiligen sich Menschen nicht an diesem Prozeß und setzen sich nicht für die Rechte einer Gruppe oder eines Einzelnen ein, so verlieren diese Rechte an Bedeutung. Die Folgen davon sind Menschenrechtsverletzungen und die Einschränkungen grundlegender Freiheitsrechte.

2. Vermittlung von Menschenrechtsstandards, -normen und -verträgen:

Der Inhalt der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 ist die Grundlage des gegenwärtigen internationalen Menschenrechtsregimes. Die Allgemeine Erklärung setzt damit universell anerkannte Menschenrechtsstandards. Aus ihnen haben sich bis heute weit über hundert internationale und regionale völkerrechtliche Verträge konstituiert, in denen Menschenrechte rechtsverbindlich verankert sind. Zu erwähnen sind hier die sechs wichtigsten Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen: die Anti-Rassismuskonvention⁵, der Sozial- und der Zivilpakt⁷, die Frauenrechtskonvention⁸, die Anti-Folterkonvention⁹ und die Kinderrechtskonvention¹⁰.

Zu den regionalen Menschenrechtsregimen gehören die Europäische Menschenrechtskonvention,¹¹ die Amerikanische Men-

5 Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965 (CERD); UNTS Bd. 660, S. 195; BGBl. 1969 II S. 962.

6 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 (CESCR), UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. II 1973 S. 1570.

7 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (CCPR), UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. II 1973 S. 1534.

8 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (CEDAW), UNTS Bd. 1249, S. 13; BGBl. 1985 II S. 648.

9 Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (CAT), UN-Doc. A/Res. 39/46; BGBl. 1990 II S. 246.

10 Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (CRC), UN-Doc. A/Res. 44/25; BGBl. 1992 II S. 121, 990.

11 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms vom 4. November 1950. Die ab dem 1. November

schenrechtskonvention¹², die Afrikanische Charta der Rechte der Menschen und Völker¹³.

Aus einer islamischen Perspektive bezieht beispielsweise die Kairoer Erklärung über Menschenrechte im Islam¹⁴ Stellung.

Die asiatische Menschenrechtscharta vom März 1998¹⁵ leistet ebenfalls ihren Beitrag zum gegenwärtigen Menschenrechtsregime. Allerdings beruht die asiatische Menschenrechtskonvention allein auf dem Konsens von NGO und Privatpersonen und ist daher kein zwischenstaatliches Regime im Rahmen des geltenden Völkerrechts.

Das UN-Menschenrechtsregime ebenso wie die regionalen Menschenrechtsregime haben Kontrollinstrumente geschaffen, welche die Einhaltung der Menschenrechte

ihrer Vertragsstaaten überwachen. Zu den internationalen Verträgen im Rahmen der Vereinten Nationen gehört jeweils ein unabhängiges Expertengremium. Diese Ausschüsse führen alle eine anlaßunabhängige Kontrolle im so genannten Staatenberichtsverfahren durch.¹⁶ Teilweise besteht darüber hinaus noch die Möglichkeit von Individualbeschwerden.¹⁷ Die regionalen Menschenrechtsregime beinhalten stärker justiziell ausgebaute Kontrollmechanismen mit Menschenrechtskommissionen und – gerichtshöfen. Insbesondere mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte steht Personen ein wirksamer Rechtsschutz gegen staatliche Eingriffe in die Menschenrechte zu Gebote.

Individuen können heute aber auch für schwere Menschenrechtsverletzungen (Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Völkermord) zur Verantwortung gezogen werden: durch die Straftribunale für Ruanda und das ehemalige Jugoslawien für dortige Verbrechen und zukünftig durch den Internationalen Strafgerichtshof, dessen Statut am 1. Juli 2002 in Kraft getreten ist.

Alle Verträge und Instrumente sind Bestandteil jenes globalen Menschenrechtsregimes, das sich im wesentlichen in das internationale UN-Regime, das regionale amerikanische, afrikanische und europäische Menschenrechtsregime unterteilt.¹⁸

Menschenrechtserziehung trägt dazu bei, daß die unterschiedlichen Konventionen, Verträge und Individualbeschwerdemöglichkeiten bekannt werden. Aufgrund die-

1998 geltende Fassung wurde im BGBl. 2002 II S. 1054 bekanntgemacht.

¹² American Convention on Human Rights vom 20. November 1969 trat am 18. Juli 1978 in Kraft.

¹³ African Charta on Human and Peoples' Rights vom 21. Oktober 1986.

¹⁴ Die Erklärung lehnt sich stark an das islamische Religionsgesetz an. Gleichwohl beinhaltet sie schutzwürdige Rechtsgüter wie, Leben, Gleichheit der Würde von Mann und Frau, Freiheit, Recht auf Arbeit, Eigentum und die Gleichheit vor dem Gesetz. Folter und Sklaverei sind ebenso verboten wie in der AEMR. Die Kairoer Erklärung ist am 5. August 1990 von der Organisation Islamische Konferenz verabschiedet worden. S. hierzu auch: *Heiner Bielefeldt*, Philosophie der Menschenrechte, Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos, Darmstadt 1998, S. 131ff.

¹⁵ Die Asian Human Rights Charter – A Peoples' Charter wurde am 17. Mai 1998 durch die Asiatische Menschenrechtskommission verabschiedet und von einem Zusammenschluß aus NGO und führenden Persönlichkeiten aus Asien unterzeichnet; der Text findet sich unter: www.ahrchk.net; vgl. auch *Norman Weiß*, „Our common humanity“ – Die asiatische Menschenrechtscharta, in: MRM 2000, S. 39f.

¹⁶ Ausf.: *Eckart Klein* (Hrsg.), The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, 1998.

¹⁷ Dazu *Norman Weiß*, Die Entwicklung der Menschenrechtsidee, heutige Ausformung der Menschenrechte und Fragen ihrer universellen Geltung, in: J. Hasse / E. Müller / P. Schneider (Hrsg.), Menschenrechte – Bilanz und Perspektiven, 2002, S. 39-69 (48ff.).

¹⁸ *Thomas Buergenthal*, International Human Rights in a Nutshell, 2. Aufl. 1995.

ser Kenntnisse können Opfer von Menschenrechtsverletzungen eher bereit sein (und sich höhere Chancen ausrechnen), ihre Täter zu identifizieren und anzuklagen. Von Menschenrechtsverletzungen betroffene Personen sind somit in der Lage, ihren Anspruch auf Wiedergutmachung geltend zu machen und die Täter zur Verantwortung zu ziehen.

3. Die dritte Säule der Menschenrechts- erziehung ist die Bekanntmachung von Menschenrechtsverletzungen und die Vermittlung der Möglichkeiten aktiven Handelns:

Hier wird hervorgehoben, welche Formen von Menschenrechtsverletzungen es beispielsweise im Rahmen von Diskriminierung, Rassismus, Verbot der Presse- und Meinungsfreiheit sowie Folter gibt und warum die Todesstrafe eine Verletzung der Würde des Menschen ist. Zur Bekanntmachung von Menschenrechtsverletzungen bieten sich Beispiele aus unterschiedlichen Ländern und Kulturkreisen an. Ebenso wichtig für diese Säule der Vermittlung ist die Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen im eigenen Land und anderen Ländern. Aufgrund einer breiten Medienberichterstattung, Internetseiten, Publikationen und Kampagnen können Menschenrechtsverletzungen weltweit thematisiert werden und in den Vermittlungsprozeß einfließen. Darüber hinaus müssen Wege aufgezeigt werden, welche Möglichkeiten jeder Einzelne in seinem Umfeld ausschöpfen kann, dagegen vorzugehen. Dies kann in Form von Petitionen and Regierungsstellen, Unterschriftenlisten, Kampagnen, Mahnwachen oder Protestbriefe geschehen. Zusätzlich können suprastaatliche Institutionen, wie die Fachausschüsse der Vereinten Nationen mittels Individualbeschwerden und internationale Gerichtshöfe durch Klageverfahren eingeschaltet werden.

Bei der Vermittlung der drei Säulen ist zunächst auf eine geeignete Argumentationsform zu achten, die Menschenrechte als

Wertekatalog vermittelt.¹⁹ Parallel dazu geht eine erfolgreiche Menschenrechtsvermittlung nur einher, wenn alle drei Säulen thematisiert werden.

In einem zweiten Schritt müssen die Mittler, Mediatoren und Lehrer festlegen, wen sie erreichen wollen und welche Lehrinhalte vermittelt werden sollen? Menschenrechtserziehung geht weit über die Ausbildung an Schulen hinaus. Da die Einhaltung der Menschenrechte von allen Bevölkerungsgruppen und -schichten getragen werden muß, ist die Erziehung eine Querschnittsaufgabe.²⁰ Deshalb müssen unterschiedliche Ziel- und Berufsgruppen benannt und auf sie abgestimmte Konzepte zur Menschenrechtserziehung erarbeitet werden. Auf spezielle Bedürfnisse der Gruppen ist Rücksicht zu nehmen, gegebenenfalls auf ihre Kultur und Tradition sowie ihre spezifische politische Situation. Im wesentlichen lassen sich sechs Zielgruppen benennen:

- 1) Sicherheitsdienste: zu denen Militärangehörige und Angehörige internationaler Friedenstruppen, Geheimdienste, Vollzugsbeamte und Polizei gehören.
- 2) Regierungs- und Parlamentsangehörige: wie etwa Mitglieder von Regierungs- und Oppositionsparteien, Mitglieder von Menschenrechtsausschüsse sowie Mitarbeiter der Ministerien insbesondere in den Verwaltungsressorts Inneres, Justiz und Verteidigung. Zu dieser Gruppe gehören auch Vertreter des diplomatischen Corps und staatliche Entwicklungshelfer.
- 3) Justiz: Anwälte, Ombudsmänner, Staatsanwälte, Richter und Menschenrechtsverteidiger.

¹⁹ Hierzu *Sibylle Reinhardt*, Moral- und Werteerziehung, in: W. Sander (Hrsg.), Handbuch politische Bildung 1997, S. 338-348.

²⁰ Vgl. *Office of the UNHCHR* (Hrsg.), The United Nations Decade for Human Rights Education, 1995-2004, Lessons for Life, NY u.a. 1998, S. 9f.

- 4) Medienvertreter: Journalisten und Redakteure.
- 5) Ärzteschaft: hierbei insbesondere das medizinische Personal in Haftanstalten und in den Zentren zur Behandlung von Folteropfern.
- 6) Bildungseinrichtungen: hierzu gehören allgemeinbildende Schulen, Berufsschulen, Volks- und Abendschulen sowie Hochschulen.

Ziel der Menschenrechtserziehung bei allen Berufsgruppen ist die Veränderung der kollektiven Kognition, d.h. das Bewußtsein für Menschenrechte zu entwickeln und die Sensibilität für Menschenrechtsverletzungen zu erhöhen. Die Bewußtseinsentwicklung ist nur im Rahmen eines ständigen Diskurses zwischen Vermittlern und den Zielgruppen sowie untereinander möglich. Reine Informationsvermittlung über Menschenrechtentwicklung, -normen und -verletzungen reicht nicht aus. Vielmehr müssen sich die unterschiedlichen Zielgruppen bewußt werden, inwiefern sie für die Einhaltung der Menschenrechte mitverantwortlich und gegebenenfalls selber Opfer von Menschenrechtsverletzungen sind oder werden können. Auf diese Weise kann sich kollektive Kognition ändern. Menschenrechtserziehung ist dann erfolgreich, wenn in verbalen Äußerungen, offiziellen Stellungnahmen, in der schriftlichen Berichterstattung und im täglichen Handeln die Menschenrechte geachtet werden. Dies äußert sich beispielsweise darin, daß diskriminierende Äußerungen und Handlungen gegenüber Fremden, Ausländern, Immigranten, Frauen und Menschen unterschiedlicher ethnischer Herkunft und Glaubensgemeinschaften nicht mehr stattfinden. Erfolgreiche Menschenrechtserziehung ist somit auch ein Beitrag zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen.²¹

²¹ Zur präventiven Wirkung von Aufklärungsarbeit und Menschenrechtserziehung siehe Sammelband: *Andreopoulos, George J./ Claude, Richard Pierre* (Hrsg.), *Human*

Verschiedene staatliche und nicht-staatliche Institutionen führen Menschenrechtserziehung durch. Dabei konzentrieren sie sich auf bestimmte Zielgruppen und setzen eigene Schwerpunkte bei der Umsetzung. Einheitliche Konzepte für die jeweiligen Zielgruppen gibt es bislang nicht. Die UNESCO und das Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Human Rights, UNHCHR) bemühen sich, weltweit die unterschiedlichen Konzepte und Programme zu sammeln, auszuwerten und gegebenenfalls zu vereinheitlichen.²² Auf diese Weise fördert sowohl die UNESCO als auch der UNHCHR Programme zur Durchführung von Menschenrechtserziehung.²³ Nach der UN-Menschenrechtskonferenz in Wien 1993 erhielt die Menschenrechtserziehung mit dem Aktionsplan (Plan of Action) einen eigenen Stellenwert im UN-Menschenrechtsregime und in der internationalen Politik.²⁴ Am 23. Dezember 1994 wurde von der Generalversammlung der UNO die Dekade der Menschenrechtserziehung

Rights Education for the Twenty-First-Century, Philadelphia 1997.

- 22 United Nations, General Assembly: Human Rights Questions, Note by the Secretary General vom 12. Dezember 1996 UN-Dok A/51/506/Add.1; United Nations, General Assembly: United Nations Decade for Human Rights Education (1995-2004) Note by the Secretary-General vom 7. September 2000 UN-Dok A/55/360. Zu diesem Thema auch die folgende Adresse: www.unesco.org/education/hci/.
- 23 *Office of UNHCHR* (Hrsg.), *The United Nations Decade for Human Rights Education (1995-2004), The Right of Human Rights Education*, Nr. 3, New York u.a. 1999 und: ders.: *The United Nations Decade for Human Rights Education (1995-2004), Human Rights Education and Human Rights Treaties*, Nr. 2, New York u.a. 1999
- 24 *Manfred Nowak/Ingeborg Schwarz*, *The Contribution of Non-Governmental Organizations*, in: *Manfred Nowak* (Hrsg.), *World Conference on Human Rights*, Vienne, June 1993, *A contribution of NGO's reports on Documents*, Wien 1994, S. 1-11 (10).

(1. Januar 1995 – 31. Dezember 2004) ausgerufen.²⁵ Aber am Ende der Dekade ist die Beteiligung an Programmen zur Umsetzung nach wie vor gering. Projekte und Programme zur Menschenrechtserziehung sind immer noch Einzelprojekte.²⁶ Zudem ist die Dekade weitgehend unbekannt.

Gleichwohl sind internationale Organisationen wie die UNESCO gerade für Menschenrechtserzieher und Aktivisten in Ländern, in denen es keine staatliche Verankerung von Menschenrechtserziehung gibt, häufig der einzige Zugang, um Informationen und Arbeitsmaterialien über Menschenrechte abzurufen. Das Material stammt wiederum häufig von NGO. Neben den Vereinten Nationen und der UNESCO gehören die Amerikanische Menschenrechtskommission,²⁷ die Afrikanische Menschenrechtskommission,²⁸ die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE),²⁹ der Europarat³⁰ und die

Europäische Union³¹ zu den wichtigsten Ansprechpartnern, die über Programme und Projekte informieren. Parallel dazu werden in vielen Ländern staatlich unterstützte Menschenrechtsinstitute und -zentren³² gegründet, die eigene Programme zur Menschenrechtserziehung durchführen. Darüber hinaus leisten Menschenrechtsbeauftragte in den Ministerien, Ombudsmänner und -frauen für Menschenrechtsanliegen und die staatlichen Schulbehörden ihren Beitrag zur Umsetzung. Doch ihr Handlungsspielraum hängt nicht zuletzt vom politischen Willen der Regierungen ab.³³ In jedem Fall ist kritisch zu hinterfragen, inwiefern die Gründung und Etablierung von Menschenrechtszentren und Ombudsmännern und -frauen tatsächlich dem Willen staatlicher Politik entsprechen und wie groß ihr Handlungsspielraum ist.

Nichtregierungsorganisationen sind in der Lage, einen inhaltlich umfassenderen Beitrag zur Menschenrechtserziehung zu leisten, sofern sie einen universellen Menschenrechtsansatz proklamieren. Durch Spenden- oder Stiftungsgelder finanziert, wie etwa Amnesty International und Human Rights Watch, decken sie die gesamte Bandbreite des universellen Menschenrechtsverständnisses ab. Gleichwohl haben sie häufig nur begrenzte Ressourcen und Zugangsmöglichkeiten, um ihre Programme zur Menschenrechtserziehung durchzuführen. Häufig sind solche Programme und

²⁵ UN Resolution 49/184 vom 23. Dezember 1994.

²⁶ Das Hochkommissariat für Menschenrechte der UNO hat eine Reihe von Projekten und Initiativen zur Menschenrechtserziehung zusammengestellt: www.unhchr.ch/hredu.nsf

²⁷ Mit Kapitel III und VII der Amerikanischen Menschenrechtskonvention von 1969 verpflichten sich die Mitgliedstaaten und die Amerikanische Menschenrechtskommission, Maßnahmen zur Durchführung von Menschenrechtserziehung zu unternehmen.

²⁸ Resolution AHG/198-Annex X vom 10. Dezember 1993. Darin verpflichten sich die Mitgliedstaaten, die Menschenrechtserziehung zu fördern.

²⁹ In der Charter von Paris für ein Neues Europa beschlossen die Teilnehmerstaaten der OSZE (damals noch KSZE) im Kapitel „Human Rights, Democracy and Rule of Law“, daß ein jedermann ein Recht hat, seine Menschenrechte zu kennen und dieses Wissen zu vermitteln sei.

³⁰ Mit der Resolution (78) 41 des Europarates vom 25. November 1978 verpflichten sich die Mitgliedstaaten, Menschenrechtserziehung in ihren Ländern zu fördern.

³¹ Resolution des Europäischen Rates vom 29. Mai 1990 zum „Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“.

³² Z.B. Danish Centre for Human Rights, Kopenhagen (1987); Ludwig-Boltzmann-Institut, Wien (1992); Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin (2001); Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica (1980).

³³ In der Bundesrepublik Deutschland gibt es eine Empfehlung der Kultusministerkonferenz (KMK) zur Förderung der Menschenrechtserziehung in der Schule, Beschluss der KMK vom 4. Dezember 1980 in der Fassung vom 14. Dezember 2000.

Projekte nur Randerscheinungen oder finden im Rahmen einer allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit statt. Nicht-staatliche Einrichtungen, wie etwa Kirchen oder Entwicklungshilfeprogramme leisten einen begrenzten Beitrag zur Menschenrechtserziehung. Sie behandeln nur jene Themen, die von ihrer Institution gefördert werden.

Die Vielzahl von staatlichen und nicht-staatlichen Einrichtungen darf deshalb nicht darüber hinwegtäuschen, daß Menschenrechtserziehung nur in wenigen Bildungseinrichtungen umgesetzt wird. Jede Institution legt außerdem eigene Schwerpunkte und einen eigenen Wertekatalog fest. Diese sind nicht selten abhängig von den politischen Gegebenheiten eines Landes, in denen bestimmte Themen, wie etwa Meinungsfreiheit, Gewalt gegen Frauen, Folter oder Todesstrafe, Tabus sind. Die Folge davon ist, daß sich weder staatliche noch nichtstaatliche Institutionen mit diesen Themen beschäftigen. Wegen des Risikos selber verfolgt und inhaftiert zu werden, nehmen viele NGO Abstand davon, bestimmte Menschenrechtsthemen in ihren Ländern anzusprechen. Keineswegs erreicht die Weiterbildung eine breite Bevölkerungsschicht oder wird in der Erwachsenenbildung systematisch integriert.³⁴

II. NGO und Menschenrechtserziehung

Heute werden weltweit weit über eine Millionen NGO gezählt, die sich im humanitären Bereich engagieren. Finanziert durch Spenden, Patenschaftsprogramme humanitärer Organisationen und Kirchen, Stiftungen³⁵ und zum Teil durch staatliche

und zwischenstaatlichen Fördermöglichkeiten³⁶ haben NGO den Anspruch, unabhängig von Regierungspolitik ihre Ziele zu verfolgen. Durch öffentliche Bekanntmachung von Menschenrechtsverletzungen und Mißständen mit Hilfe von Kampagnen, Publikationen, Pressekonferenzen und gezielten Aktionen in Form von Unterschriftensammlungen und Appellschreiben, versuchen sie Druck auf staatlich Verantwortliche auszuüben, um die Mißstände zu beseitigen. Sie fordern Grund- und Freiheitsrechte gegenüber dem Staat ein, die Partizipation der Bürger am politischen Willensbildungsprozeß, Anti-Diskriminierungs- und Anti-Rassismusetzen und damit letztlich die Grundlagen universeller Menschenrechtsstandards. In der Literatur gelten sie aufgrund dieses Vorgehens gemeinhin als Hoffnungsträger weltweit demokratischer Prozesse.³⁷

In den letzten Jahren ist im Rahmen einiger Untersuchungen immer wieder die Frage aufgekomen, welchen Beitrag NGO durch Aufklärungskampagnen und Informationspolitik zur Umsetzung von Menschenrechten leisten. Wie wirkungsvoll ist ihr Druck auf Regierungen, damit Menschenrechte eingehalten werden? Ergebnis ist, daß NGO, transnationale Akteure und internationale Regime, etwa das der UNO, Einfluß auf die Implementierung und Umsetzung internationaler Menschenrechtsnormen haben und damit letztlich auf die nationale Gesetzgebung. Zivilgesellschaftliche Akteure und NGO nehmen die Forderungskataloge zwischenstaatlicher Vereinbarungen z.B. der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf, und fordern sie gegenüber Regierungen ein. Untersuchungen haben ergeben, daß zivilgesellschaftliche Akteure aufgrund dieser Taktik,

³⁴ Lothar Müller, Didaktik der Menschenrechte, Beiträge zur didaktischen Strukturierung von Menschenrechtserziehung in der Schule aus theoretischer und empirischer Perspektive, Dissertation Universität Trier 2000, S. 442.

³⁵ Z.B. Soros Foundation www.soros.org, Ford Foundation www.fordfound.org und die politischen Stiftungen in Deutschland www.kas.de, www.fes.de, www.fnst.de u.a.

³⁶ Z.B. durch den Europarat www.human-rights.coe.int und durch die Europäische Union www.osi.hu/brussels/guide2000/funding_index.html.

³⁷ Ansgar Klein, Überschätzte Akteure? Die NGO als Hoffnungsträger transnationaler Demokratisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ), B6-7, 2002, S. 3-5.

d.h. unter Berufung auf internationale menschenrechtliche Verträge, und mit ihren öffentlichkeitswirksamen Aktionen, Druck auf Regierungen erhöhen können. Regierungsverantwortliche sehen sich dann gezwungen, Konzessionen im Zuge der Einhaltung der Menschenrechte zu machen.³⁸ Dieser Druck kann dazu führen, daß Staaten internationale Menschenrechtsstandards anerkennen und Verträge ratifizieren.

Konkret gehen NGO so vor, daß sie mittels Menschenrechtserziehung und Öffentlichkeitsarbeit ein Bewußtsein und Sensibilität gegenüber Menschenrechten zu schaffen versuchen.³⁹ Ziel ist es, eine Bewußtseinsentwicklung über Rechte in einer breiten Bevölkerungsschicht zu etablieren.⁴⁰ Mit

dieser Vorgehensweise fordern NGO gleichzeitig eine Stärkung der Zivilgesellschaft in den Ländern, die sich wiederum stärker für ihre eigenen und die Rechte anderer einsetzt. Einfacher ausgedrückt: NGO versuchen mittels des Schneeballprinzips ein Menschenrechtsbewußtsein in breiten Teilen der Bevölkerung zu etablieren. Dabei stoßen NGO allerdings nicht selten auf Ignoranz, Indifferenz und Instrumentalisierung der Menschenrechte durch Regierungsverantwortliche als ideologisches Mittel für oder gegen Menschenrechte, welche die Bemühungen von NGO hemmen.⁴¹

Menschenrechtserziehung ist für viele NGO auch eine Legitimationsressource. Parallel zur Vermittlung von Wissen über Menschenrechtsgeschichte, -standards und -verletzungen bieten sie den Zielgruppen an, sich an Aktionen z.B. in Form von Unterschriftenkampagnen, zu engagieren. Engagement durch Mitgliedschaft, Spenden, Förderung oder aktiven Teilnahme an Kampagnen, Mahnwachen und Demonstrationen rechtfertigen die Forderungen von NGO. Mit anderen Worten: ist die Wissensvermittlung erfolgreich, so wird die Organisation von mehr Menschen unterstützt. Die Anzahl der Mitglieder, Förderer und Teilnehmer an Aktionen steigt, vorausgesetzt die NGO sind nicht selber Opfer von Verfolgung und Unterdrückung. Das wiederum ermöglicht es den NGO nicht nur ihre Protestaktionen auszuweiten, sondern auch Menschenrechtserziehung in einem größeren Umfang durchzuführen. Steigende Partizipation an den Aktionen zeigt wiederum, daß eine veränderte Einstellung bestimmte Bevölkerungsgruppen zu Menschenrechtsthemen stattgefunden hat und die Art und Weise der Menschenrechtserziehung erfolgreich war.

³⁸ Zu diesem Thema sind in den letzten Jahren eine Reihe von Studien und Publikationen erschienen, so z.B.: *Achim Brunnengräber u.a.* (Hrsg.), *NGO als Legitimationsressource, Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess*, Opladen 2001; *David Cingranelli / David Richards*, *Measuring the Impact of Human Rights Organizations*, in: *Welch Claude* (Hrsg.), *NGO and Human Rights Rights, Promise and Performance*, Pennsylvania 2001; *Anja Mihr*, *Amnesty International in der DDR, Der Einsatz für die Menschenrechte im Visier der Stasi*, Berlin 2002; *Thomas Risse / Kathryn Sikkink u.a.* (Hrsg.), *The Power of Human Rights*, Cambridge 1999; *Peter Willetts*, *The conscience of the world, The influence of Non-Governmental Organizations in the UN System*, London 1996.

³⁹ *Felisa Tibbitts*, *Emerging Models for the Human Rights Education*, erscheint bald in: *International Review of Education, Special Human Rights Education Edition 2002* (www.hrea.org); *Garth Meintje*, *Human Rights Education as Empowerment, Reflections and Pedagogy* in: *G. Andreopoulos / R. Claude* (Hrsg.), *Human Rights Education for the Twenty-First Century*, Philadelphia 1997, S. 65-79.

⁴⁰ *Rudolph Speth*, *Demokratische Grundwerte in der pluralistischen Gesellschaft*, in: *Gotthard Breit / Siegfried Schiele* (Hrsg.), *Werte in der politischen Bildung*, Schwalbach/Ts. 2000, S. 30ff.

⁴¹ *Karl-Peter Fritzsche*, *Menschenrechtserziehung in internationaler Perspektive*, in: *Uwe Andresen / Gotthard Breit* (Hrsg.), *Beiträge zur wissenschaftlichen Grundlegung und zur Unterrichtspraxis, Maßstab Menschenrechte*, Jhrg. 33, Nr. 1, 2000, S. 68.

Gleichwohl legen NGO unterschiedliche Schwerpunkte bei der Menschenrechtserziehung. Es gibt NGO, die sich nur auf einen bestimmten Bereich der Menschenrechtsverletzungen konzentrieren, z.B. Rechte von Frauen, Kindern oder indigenen Völkern. Manche Themen werden jedoch auch von Organisationen, die einen umfassenden Menschenrechtsanspruch verfolgen, gar nicht oder kaum angesprochen. Die Ursachen dafür liegen zum einen in den fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen von NGO. Zum anderen liegen sie im Risiko, beim Thematisieren von bestimmten Menschenrechtsverletzungen im eigenem Land selber Opfer von Menschenrechtsverletzungen zu werden.

Die 1992 gegründete Interafrican Union for Human Rights (IUHR)⁴² mit Sitz in Ougadougou, Burkina Faso, schreibt zwar in ihrem Statut, sich für die ganze Bandbreite der Menschenrechte einzusetzen: in der Praxis muß sie sich jedoch auf einige Schwerpunkte konzentrieren. Gewalt gegen Frauen ist ein Schwerpunkt der NGO,⁴³ die Bekämpfung der Landminen ein anderer. Mit Theaterstücken und Publikationen⁴⁴ sowie Aufklärungskampagnen versuchen die Mitarbeiter der IUHR, durch direkte Kontaktaufnahme in Ortschaften die Bevölkerung über ihre Rechte bzw. die Gefahren durch Landminen aufzuklären. Auf ehrenamtliche Unterstützung können sie dabei nicht hoffen. Eine breite ehrenamtliche Basis gibt es nicht. Ihre Büros und Mitarbeiter werden finan-

ziell durch westliche Stiftungen gefördert. Der Aktionsradius der IUHR ist deshalb durch die finanzielle Unterstützung von außen bestimmt. Gleichzeitig sehen sich die Mitarbeiter auch politischen Repressalien in den Ländern, in denen sie agieren, ausgesetzt. Kurzzeithaftierungen, Büro-durchsuchungen und Drohungen kommen vor. Einige Büros der IUHR werden von eigenen Sicherheitsdiensten bewacht. Bestimmte Menschenrechtsthemen und -verletzungen kommen aufgrund der zu befürchtenden Repressalien gar nicht erst auf die Agenda der NGO, da sie zu weiteren Einschränkungen der Arbeit durch den Staat führen würden. Das wiederum könnte das Aus für die Organisation bedeuten. Geschützt werden die Mitarbeiter der IUHR indes durch die internationale Anerkennung, die sowohl in der Förderung durch Stiftungen zum Ausdruck kommt sowie seit 1998 durch den Beobachterstatus beim ECOSOC der Vereinten Nationen. Menschenrechtserziehung betreibt die IUHR in erster Linie durch Aufklärung über Menschenrechtsverletzung und die Vermittlung von Informationen über Menschenrechte. Wie erfolgreich sie dabei ist, kann nur langfristig an einem veränderten Verhalten der Menschen gemessen werden.

Ein anderer Typ von NGO, die Menschenrechtserziehung als vorrangiges Ziel betreibt, ist die Human Rights Education Association (HREA)⁴⁵ mit Sitz in den Niederlanden und den USA. Die Organisation erstellt Arbeitsmaterialien für den Unterricht und bildet Lehrer aus. HREA bringt andere NGO und Einrichtungen, die sich mit Menschenrechtserziehung beschäftigen, miteinander in Kontakt und arbeitet mit knapp 30 Einrichtungen weltweit zusammen. Sie organisiert Veranstaltungen, gibt Studien zur Menschenrechtserziehung heraus und unterhält eine Bibliothek. Zur Verbreitung ihrer Programme und Publikationen nutzt die NGO das Internet. Die knapp ein Dutzend Mitarbeiter der HREA arbeiten professionell und werden von der

⁴² Französisch: Union Interafricaine des Droits de L'homme (UIDH). Ein Zusammenschluß von über 30 Menschenrechtsorganisationen verschiedener afrikanischer Länder. IUHR /UIDH (Hrsg.), An Introduction to IUHR, Ougadougou, Juli 2000.

⁴³ Kooperation zwischen IUHR und der NGO Women in Law and Development in Africa: Plaidoyer pour le projet de protocole additionnel à la Charte Africaine des Droits de L'Homme et des Peuples relatif aux droits des femmes, Lomé Octobre 2000.

⁴⁴ IUHR: Manual for Education for Citizenship and Human Rights.

⁴⁵ www.hrea.org (besucht am 29. April 2002).

niederländischen Regierung sowie Stiftungen finanziell gefördert. Hinzu kommen Spenden von Förderern. Eine finanzielle Unabhängigkeit vom Staat ist nicht gewährleistet. Das Überleben der HREA hängt letztlich davon ab, wie wohlgesonnen ihr ihre Förderer sind. Gleichwohl sind am Ende der Dekade der Menschenrechtserziehung Einrichtungen wie diese als Erfolg zu werten. Ihre Unabhängigkeit und damit auch ihr Fortbestand sind allerdings nicht gesichert.

Der Dinosaurier unter den Menschenrechtsorganisationen ist Amnesty International (AI)⁴⁶ mit heute über einer Million ehrenamtlichen Mitgliedern weltweit. Aktiv vertreten ist die NGO in über 140 Ländern der Erde. Menschenrechtserziehung ist ein Teil der ehrenamtlichen Tätigkeit ihrer Mitglieder. Dabei beschränken sie sich auf die Wissensvermittlung von internationalen Menschenrechtsstandards der UNO und regionaler Menschenrechtsregime sowie den aktuell auftretenden Menschenrechtsverletzungen weltweit. Sie erstellen Arbeitsmaterialien zur Menschenrechtserziehung, gehen in Schulen und arbeiten mit Fort- und Ausbildungseinrichtungen zusammen.⁴⁷ Durch Kampagnen und Aktionen versuchen sie Unterstützer der Menschenrechtsidee im Kampf gegen und zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen zu gewinnen.⁴⁸ Der Zuwachs an Mitgliedern in den letzten vierzig Jahren seit der Gründung 1961

spricht dafür, daß Amnesty International die Vermittlung der Bedeutsamkeit von Menschenrechten gelungen ist. Ihr Anspruch ist es, alle Ziel- und Berufsgruppen mit ihren Materialien zur Menschenrechtserziehung zu erreichen. Gleichwohl kann es sich die NGO nicht leisten, einen Großteil der Ressourcen für die Menschenrechtserziehung bereit zu stellen. Vielmehr ist die Bekämpfung akuter Menschenrechtsverletzungen weltweit ihre zentrale Aufgabe. AI finanziert sich ausschließlich aus Spenden. Dadurch ist die NGO zwar unabhängig in ihren Aussagen und Forderungen, allerdings hängt das Überleben der Organisation von der Bereitschaft Einzelner ab, die die Amnesty-Arbeit unterstützen.

Aufgrund des gestiegenen Stellenwerts der Menschenrechtserziehung in der Menschenrechtsarbeit, arbeiten im Internationalen Sekretariat der Organisation in London inzwischen drei hauptamtliche Angestellte in diesem Bereich. Sie erstellen Materialien und organisieren den Austausch der ehrenamtlichen Basis. Diese ehrenamtliche Basis hat den Nachteil, daß langfristige Planungen und systematische Betreuung von Bildungseinrichtungen durch AI nicht möglich ist. Berufstätige Mitglieder sind nur an Wochenenden abkömmlich oder müssen sich Urlaub nehmen, um beispielsweise an Schulen Menschenrechtsunterricht zu leisten.

Die internationale Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch (HRW)⁴⁹ mit Sitz in New York hat keine breite ehrenamtliche Mitgliederbasis. Sie arbeitet auf professioneller Basis und finanziert sich aus Fördererbeiträgen und Stiftungszuwendungen. Die NGO ist aus den Helsinki Watch 1978 hervorgegangen, und errichtet seither in allen Regionen der Erde Büros. Die NGO hat einen breiten Menschenrechtsanspruch und sieht ihre Aufgabe in der Aufdeckung von Menschenrechtsverletzungen, dem Anprangern von Regierungen und der Informationsbereitstel-

⁴⁶ Die Seiten www.amnesty.org und www.amnesty.de bieten aktuelle Informationen.

⁴⁷ So z.B. eine von Amnesty International seit 1996 erstellte und herausgegebene „Unterrichtspraxis“ für Schulen und Lehrer zu Themen: Folter, Todesstrafe, bewaffnete Konflikte u.a. Siehe auch: *Peter-Michael Friedrichs* (Hrsg.), Edition „Ich klage an“, Das Lehrerbuch, Menschenrechte im Unterricht, München 2002.

⁴⁸ *Ann Marie Clark*, *Diplomacy of Conscience*, Amnesty International and changing human rights norms, Princeton University Press 2001.

⁴⁹ www.hrw.org (abgefragt 29. April 2002).

lung.⁵⁰ Menschenrechtserziehung ist für HRW in erster Linie Aufklärungsarbeit. Einen originären Menschenrechtserziehungsanspruch mit professioneller Betreuung hat die Organisation nicht. Im Rahmen eines seit 1988 jährlich stattfindenden Filmfestivals leistet sie ihren Beitrag zur Erziehung, indem sie Filmbeiträge und Videos mit menschenrechtsrelevantem Inhalt prämiert. Die Filme sprechen Menschenrechtsthemen in den unterschiedlichen Ländern an und werden weltweit mit Unterstützung von HRW vorgeführt.

Ein weiteres Beispiel ist die noch 1989 in der Sowjetunion gegründete russische Dissidentenorganisation Memorial.⁵¹ Sie ist heute die bekannteste und mit knapp 3.000 Mitgliedern eine der größten NGO in Rußland. Eine ihrer Aufgaben sieht die Organisation in der Erinnerung und Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen in der ehemaligen Sowjetunion.⁵² Sie fordern die moralische, soziale und juristische Wiedergutmachung für die Opfer und die Bestrafung der Verantwortlichen gegenüber der Regierung. Memorial stellt eigene Untersuchungen über Menschenrechtsverletzungen in der Vergangenheit und Gegenwart an, organisiert Seminare und Veranstaltungen, übt Druck auf die Regierung aus, betreut Opfer von Menschenrechtsverletzungen und klärt die Öffentlichkeit auf. Ihre Mitglieder arbeiten ehrenamtlich in ganz Rußland. Die laufenden Kosten werden von privaten Förderern und westlichen Stiftungen bezahlt. Durch eine breite Aufklärungsarbeit versuchen sie, die Öffentlichkeit für ihre Interessen zu mobilisieren. Ihr Ziel ist es, ein verändertes Bewußtsein gegenüber Menschenrechtsverletzungen in der Gesellschaft zu etablieren. Ihre Zielgruppen sind jedoch in erster Linie

Regierungsstellen und Verantwortliche in staatlichen Stellen. Systematische Menschenrechtserziehung in Schulen und Bildungseinrichtungen unternimmt die NGO nicht.

Bei dem kurzen Überblick über die Tätigkeit zur Menschenrechtserziehung verschiedener NGO wird deutlich, daß die Organisationen keineswegs in der Lage sind, den Bedarf an Menschenrechtserziehung zu decken. Sie können nur Impulse geben und Vorschläge unterbreiten, in welcher Form Menschenrechtserziehung durchgeführt werden kann. Die Erfolge von Menschenrechtserziehung durch Aufklärung, wie dies etwa Amnesty International mit ihrer Arbeit gezeigt hat, unterstreichen die Bedeutung von Menschenrechtserziehung und Einsatz für die Menschenrechte. Andere NGO nehmen sich daran ein Beispiel. Die Ressourcen, welche die Organisationen dafür aufwenden können, stehen jedoch in keinem Vergleich zu den Ressourcen, die ein Staat in der Lage ist aufzuwenden. Deshalb besteht eine Aufgabe von NGO darin, staatliche Stellen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene aufzufordern Menschenrechtserziehung als Querschnittsaufgabe in alle Ausbildungsbereiche zu integrieren. NGO können ihre knappen Ressourcen gezielt in diese Lobbyarbeit investieren. Ihr Ziel ist dann erreicht, wenn zuständige Regierungsstellen sich stärker in der Verantwortung sehen, Menschenrechtsthemen bei Ausbildungsfragen zu berücksichtigen.

Systematische Erziehung und Ausbildung für ein breites Menschenrechtsbewußtsein ist Aufgabe des Staates und der für Bildung zuständigen Einrichtungen. Nur staatliche Stellen haben die Ressourcen und können gesetzliche Bedingungen schaffen, um langfristig Menschenrechtsthemen in die Lehrpläne bei der Aus- und Weiterbildung zu etablieren und alle Zielgruppen zu erreichen. Diese Stellen müssen den notwendigen gesellschaftlichen Diskurs über Menschenrechte vorantreiben, um damit eine systematische und umfassende Menschenrechtserziehung im Sinne der drei Säulen zu garantieren.

⁵⁰ Vgl. Helmut Anheier / Marlies Glasius / Mary Kaldor (Hrsg.), *Global Civil Society* 2001, Oxford University Press 2001, S. 109ff.

⁵¹ www.memorial.ru

⁵² Vgl. Eric Gujer, *Menschenrechte in Rußland*, in: *Das gemeinsame Haus Europa, Menschenrechte zwischen Atlantik und Ural*, Baden-Baden 1998, S. 133-139.