
Internationale Zivilgesellschaft

Herausgegeben von Andreas Nölke



Leipziger Universitätsverlag 1997

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Comparativ : Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden
Gesellschaftsforschung / hrsg. im Auftrag der Karl-Lamprecht-Gesellschaft Leipzig e.V.
– Leipzig : Leipziger Univ.-Verl.
Früher Schriftenreihe.
ISSN 0940-3566
Jg. 7, H. 4. Internationale Zivilgesellschaft. – 1997

Internationale Zivilgesellschaft / hrsg. von Andreas Nölke. – Leipzig : Leipziger
Univ.-Verl., 1997
(Comparativ ; Jg. 7, H. 4)
ISBN 3-931922-87-1

© Leipziger Universitätsverlag GmbH, Leipzig 1997
COMPARATIV. Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden
Gesellschaftsforschung 7 (1997) 4
ISSN 0940-3566
ISBN 3-931922-87-1

Inhalt

Editorial	Nichtregierungsorganisationen in der globalen Politik. Auf dem Weg zu einer „Internationalen Zivilgesellschaft“?	7
<i>Andreas Nölke</i>	Die Macht transnationaler Nichtregierungsorganisationen in der globalen Politik – Ein theoretischer Bezugsrahmen	12
<i>Hans Peter Schmitz</i>	Nichtregierungsorganisationen (NRO) und internationale Menschenrechtspolitik	27
<i>Andreas Obser</i>	Transnationale Nichtregierungsorganisationen in der globalen Umweltpolitik	68
<i>Andreas Nölke</i>	Transnationale Nichtregierungsorganisationen als „Internationale Zivilgesellschaft“? Vergleichende Perspektiven	87

Mitteilungen und Berichte

<i>Frieder Garten</i>	„Beyond the East? Heading West? East German Perspectives and Prospects in the United Germany“	96
<i>Christa Spreizer</i>	„The Place and Role of German Studies in North America“	98

Buchbesprechungen

Hartmut Lehmann (Hrsg.), Säkularisierung, Dechristianisierung, Rechristianisierung im neuzeitlichen Europa. Bilanz und Perspektiven der Forschung, Göttingen 1997 (<i>Friedemann Scriba</i>)	100
Armin Reese, Europäische Hegemonie versus Weltreich. Außenpolitik in Europa 1648–1763, Idstein 1995 (<i>Katharina Middell</i>)	104
Irene Castells Oliván, La Revolución francesa (1789–1799), Madrid 1997 (<i>Alberto Gil Novales</i>)	106
Hartmut Wasser unter Mitw. von Kurt Jochen Ohlhoff (Hrsg.), Thomas Jefferson. Historische Bedeutung und politische Aktualität. Zum 250. Geburtstag des „Weisen von Monticello“, Paderborn 1995 (<i>Matthias Wächter</i>)	111
Daniel Fulda, Wissenschaft aus Kunst. Die Entstehung der modernen deutschen Geschichtsschreibung 1760–1860, Berlin 1996 (<i>Thomas M. Bohn</i>)	112

Wolfgang Bialas/Gérard Raulet (Hrsg.), Die Historismusdebatte in der Weimarer Republik, Frankfurt am Main 1996 (<i>Thomas M. Bohn</i>)	113
Thomas Erdmann Fischer, Die Anfänge des Frauenstudiums in Deutschland. Das Beispiel der Universität Kiel, Trier 1996 (<i>Matthias Middell</i>)	115
Patrice Vermeren, Victor Cousin. Le Jeu de la Philosophie et de l'Etat, Paris 1995 (<i>Ulrich Johannes Schneider</i>)	115
Martin Leonhardt, Hermann F. Hoffmann (1891--1944). Die Ttinger Psychiatrie auf dem Weg in den Nationalsozialismus, Sigmaringen 1996 (<i>Achim Thom</i>)	118
Joachim Köhler, Wagners Hitler, München 1997 (<i>Joachim Reisaus</i>)	119
Daniel Jonah Goldhagen, Hitlers willige Vollstrecker. Ganz gewöhnliche Deutsche und der Holocaust, Berlin 1996 (<i>Manfred Hettling</i>)	123
Andrea D'Onofrio, Ruralismo e storia nel Terzo Reich. Il caso „Odal“, Neapel 1997 (<i>Friedemann Scriba</i>)	128
Bernard Lewis, Kreuz, Stern und Halbmond. 2000 Jahre Geschichte des Nahen Ostens, München 1997 (<i>Johannes Twardella</i>)	131
Uwe Pfullmann, Politische Strategien Ibn Sa'uds beim Aufbau des dritten saudischen Staates. Eine historische Studie unter besonderer Berücksichtigung deutschen Archivmaterials, Frankfurt am Main 1996 (<i>Gerhard Hoffmann</i>)	133
Sabine Hofmann/Ferhad Ibrahim (Hrsg.), Versöhnung im Verzug. Probleme des Friedensprozesses im Nahen Osten, Bonn 1996 (<i>Rolf Müller-Syring</i>)	134
Sven Steinmb, Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State, New Haven 1993 (<i>Jrg Rssel</i>)	135
Manuel Moreno Fragnals, Cuba/ Espaa Espaa/Cuba. Historia comn, presentacin: Josep Fontana, Barcelona 1996 (<i>Michael Zeuske</i>)	137
Hansjörg Seiler, Gewaltenteilung. Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Bern 1994 (<i>Helmut Goerlich</i>)	139
Eva Barlösius, Elcin Krsat-Ahlers u. a. (Hrsg.), Distanzierte Verstrickungen. Die ambivalente Bindung soziologischer Forscher an ihren Gegenstand, Berlin 1997 (<i>Thomas Ahbe</i>)	140
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	144

Editorial

Nichtregierungsorganisationen in der globalen Politik. Auf dem Weg zu einer „Internationalen Zivilgesellschaft“?

Ausgehend von den medienwirksamen Aktionen von Nichtregierungsorganisationen (NRO) wie Amnesty International oder Greenpeace wird heute vielfach vom Entstehen einer „Internationalen Zivilgesellschaft“ gesprochen. Als Indikatoren für dieses Phänomen werden – neben diesen mitunter spektakulären Aktionen – zumeist die zunehmende Anzahl von NRO, das Wachstum grenzübergreifender Kontakte zwischen den „Zivilgesellschaften“ und die Entstehung eines weltweiten Problembewußtseins für Fragen des Umweltschutzes, der Menschenrechte oder der Abrüstung angeführt.¹ Andere Beobachter bezweifeln hingegen, daß von der Zunahme der Anzahl von Nichtregierungsorganisationen auf die Entstehung einer „Internationalen Zivilgesellschaft“ geschlossen werden kann. Sie weisen darauf hin, daß NRO nur einen kleinen Teil der Zivilgesellschaft bilden, zu der außerdem Gewerkschaften, Interessenverbände, Kirchen und viele andere Gruppierungen gehören. Außerdem wird nicht nur die Legitimität der NRO, die gesamte Zivilgesellschaft zu repräsentieren, in Frage gestellt, sondern auch ihre politische Relevanz. Weit davon entfernt, ein Gegengewicht zu Staaten und Multinationalen Unternehmen in der globalen Politik bilden zu können, seien diese nur marginale Akteure, mit bestenfalls indirektem Einfluß auf einige Aspekte der (zwischen-)staatlichen Entscheidungsfindung.²

Obwohl die Zahl von Beiträgen zur Diskussion über die Internationale Zivilgesellschaft bereits eine eindrucksvolle Dimension erreicht hat, entwickelte sich die oben skizzierte Debatte kaum weiter. Zwei Ursachen lassen sich dabei identifizieren: Zum einen hat sich um den Begriff der „Zivilgesellschaft“ eine extensive Terminologiedebatte entzündet, die be-

1 Vgl. für viele: G. R. Olsen, North-South Relations in the Process of Change. The Significance of International Civil Society, in: The European Journal of Development Research 7 (1995), 2, S. 233-256.

2 Für kritische Perspektiven zu den globalen Aktivitäten der NROs vgl. H. Elsenhans, Debunking the Spectre of Globalisation. On the Limits of the Drive of the Internationalisation of Capitalism for the Constitution of Transnational Social Structures, Paper Presented at the ISA-JAIR Joint Convention, 20-22 September 1996, Makuhari/Japan, S. 12f. sowie M. Shaw, Civil Society and Global Politics. Beyond a Social Movements Approach, in: Millennium 23 (1994), 2, S. 647-667.

reits die Verwendung des Konzeptes in der Innenpolitik- und der Transitionsforschung geplagt hatte. Eine Vielzahl von Beiträgen beschäftigt sich entsprechend mit der Frage, ob das Phänomen der transnational tätigen NRO legitimerweise als „Internationale Zivilgesellschaft“ bezeichnet werden kann, wobei deren Beantwortung durch die Fortexistenz von sehr heterogenen Zivilgesellschafts-Definitionen erheblich behindert wird. Zum anderen wird die Diskussion durch eine starke normative Aufladung belastet, bei der den NRO-Befürwortern diese als einzig legitime Akteure der globalen Politik erscheinen, während die NRO-Skeptiker nicht bereit sind, anderen Akteuren als Staaten und Staatenzusammenschlüssen nennenswerte Legitimität beizumessen. Beide Diskussionsstränge haben bisher eine systematische Untersuchung der NRO-Aktivitäten verhindert, da ihre Argumentation allenfalls eine anekdotische Beschäftigung mit der Empirie der transnationalen Aktivitäten erforderte.

Unser Beitrag zur Diskussion über die Internationale Zivilgesellschaft beschäftigt sich hingegen explizit mit der praktischen Tätigkeit der transnationalen NRO. Im Rahmen unserer systematischen Analyse der NRO-Aktivitäten in verschiedenen Politikfeldern konzentrieren wir uns auf die Frage, welchen Einfluß transnational tätige NRO bisher in der globalen Politik ausgeübt haben. Dabei wollen wir nicht nur feststellen, ob NRO bereits als einflußreiche Akteure in der Weltpolitik bezeichnet werden können, sondern auch die Umstände herausarbeiten, unter denen sie einen solchen Einfluß entfalten könn(t)en, um damit auch abschätzen zu können, ob eine zunehmende Prominenz dieser Aktivitäten für die Zukunft zu erwarten ist.

Diese Fragestellung erlaubt uns auch den Verzicht auf ausgedehnte terminologische oder definitorische Darstellungen, da die für diese Einflußnahme relevanten Organisationen relativ präzise eingegrenzt werden können: Wenn im folgenden von NRO die Rede ist, sind damit transnational tätige, von gemeinsamen normativen Überzeugungen getragene und auf politische Einflußnahme zielende nicht-staatliche Organisationen und Organisationsnetzwerke gemeint.³ Diese NRO-Definition, für die Greenpeace und Amnesty International als paradigmatische Fälle gelten können, grenzt zunächst die sogenannten „operativen“ NRO aus. Insbesondere in der Teildisziplin Entwicklungspolitik sind NRO weniger für ihre politische Einflußnahme renommier, als für ihre (umstrittene) überlegene Effektivität bei der Durchführung von Entwicklungs- oder humanitären Hilfsprojekten, wobei einige dieser Organisationen, wie z.B. OXFAM oder *Méde-*

3 Damit besteht ein hoher Grad von Übereinstimmung mit den sog. „transnational social movement organizations“, vgl. J. Smith/R. Pagnucco/W. Romeril, *Transnational Social Movement Organizations in the Global Political Arena*, in: *Voluntas*, 5 (1994), 2, S. 121-154, wobei ich diese Bezeichnung auf Grund der in hohem Maße auf Massenmobilisierung beruhenden Wirkung von sozialen Bewegungen, welche die hier diskutierten NRO nicht unbedingt teilen, für problematisch halte.

cins sans Frontières auch transnational tätig sind.⁴ Diese Organisationen sollen im weiteren genauso wenig analysiert werden, wie die transnationalen Aktivitäten von Kirchen, Sportorganisationen, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden und anderen Akteuren der Zivilgesellschaft, von denen sich die NRO entweder durch ihre Identifikation über gemeinsame normative Überzeugungen oder ihr primäres Ziel der politischen Einflußnahme abgrenzen.⁵ Schließlich interessieren wir uns für die Aktivitäten von Organisationen (und Organisationsnetzwerken) und weniger für jene von Einzelpersonen und den von diesen gebildeten Netzwerken, da wir davon ausgehen, daß Organisationsmerkmale, wie z.B. der unterschiedliche Grad der Institutionalisierung zwischen transnationalen Organisationen und Netzwerken oder deren Ressourcenausstattung eine wesentliche Determinante des politischen Einflusses dieser Form transnationaler Aktivitäten abgeben.⁶

Wir entwickeln im folgenden zunächst ein theoretisches Instrumentarium zur systematischen Analyse des damit eingegrenzten Forschungsgegenstandes (*Andreas Nölke*). Es unterscheidet vier verschiedene Adressaten des Einflusses von transnationalen NRO, nämlich binnenstaatliche Entscheidungen, zwischenstaatliche Verhandlungsforen, Sekretariate internationaler Organisationen und andere nicht-staatliche Akteure, wie z.B. multinationale Unternehmen. Ob es den NRO gelingt, Einfluß auf Interessensdefinition und das Verhalten dieser Adressaten zu nehmen, hängt sowohl von Merkmalen dieser Adressaten, als auch von Eigenschaften der NRO ab. Wir unterscheiden bei den Adressatenmerkmalen u.a. die „domestic structure“ von Staaten, die Institutionalisierung von zwischenstaatlichen „issue-areas“ oder die Ressourcenbasis einer internationalen Organisation

4 Zur Unterscheidung von „operational“ und – hier im Vordergrund stehenden – „advocacy“ und „education“ NROs vgl. L. Gordonker/T. Weiss, *Pluralizing Global Governance. Analytical Approaches and Dimensions*, in: NGOs, the UN, and Global Governance, hrsg. von T. Weiss und L. Gordonker, Boulder 1996, S. 37. sowie Shaw, *Civil Society* (Anm. 2), S. 663f. Durch die Ausgrenzung der operationellen NROs vermeiden wir zudem auch Abgrenzungsprobleme zwischen nicht-, halb- und quasi nichtstaatlichen Organisationen, wie sie im Entwicklungsbereich üblich sind.

5 Gewerkschaften und Unternehmensverbände werden eher von einem gemeinsamen materiellem Interesse getragen, während die politische Einflußnahme von Kirchen oder Sportorganisationen nur ein Nebenprodukt ihrer eigentlichen Aufgabenstellung darstellt. Zur Unterscheidung zwischen Netzwerken, die durch instrumentelle Ziele (z.B. zwischen Unternehmen), gemeinsame Kausalvorstellungen (z.B. zwischen Think Tanks) oder durch gemeinsame Werte motiviert werden (z.B. NRO, Kirchen) vgl. K. Sikkink, *Human Rights, Principled Issue-networks, and Sovereignty in Latin America*, in: *International Organization* 47 (1993), 3, S. 440.

6 Diese Schwerpunktsetzung unterscheidet uns von Studien über transnationale Issue-/Policy-Netzwerke, die Personen mit ähnlichen Wertvorstellungen in staatlichen Verwaltungen, internationalen Organisationen und NRO verbinden. Vgl. zu letzteren: R. Grundmann, *Mending the Ozone Layer. The Role of Transnational Policy Networks*, Köln 1996 und M. Keck/K. Sikkink, *Transnational Issue Networks in International Politics*, Ms. 1994.

als einschlägige Faktoren. Auf Seiten der NRO spielen u.a. deren Organisationsstruktur, ihre Ressourcenbasis und die Spezifität ihres Anliegens in unseren Hypothesen eine wichtige Rolle.

Wir haben für unsere empirische Analyse zwei Felder ausgewählt, in denen die Aktivitäten der NRO besonders gut dokumentiert sind. *Hans Peter Schmitz* beschäftigt sich zunächst mit Nichtregierungsorganisationen in der internationalen Menschenrechtspolitik, wie z.B. Amnesty International. Der Schwerpunkt seines Beitrages liegt auf einem Vergleich des Einflusses von NRO auf die Arbeit der Vereinten Nationen und die Menschenrechtspolitik der Vereinigten Staaten. Er zeigt, wie es den nichtstaatlichen Akteuren gelungen ist, die Staatengemeinschaft zu einer wachsenden Anerkennung und Fortentwicklung von Menschenrechtsnormen zu bewegen, bis hin zu institutionellen Reformen im Verbund der Vereinten Nationen. Während es den NRO auch gelungen ist, auf den politischen Entscheidungsprozeß der USA einen erheblichen Einfluß auszuüben (insbesondere während der Agendasetzung), sind deren Erfolge gegenüber repressiven Regimen weniger deutlich. Hier zeigt der Beitrag von Hans Peter Schmitz, daß ein solcher Erfolg an bestimmte Bedingungen geknüpft ist, zu denen Eigenschaften der entsprechenden Menschenrechtsnorm, Charakteristika der beteiligten NRO und die normative Vorprägung des Kontextes zählen.

Der Beitrag von *Andreas Obser* über die Einflußnahme von transnationalen NRO im Umweltsektor legt besonderen Wert auf die Interaktionen dieser Organisationen mit internationalen Organisationen und Regimen. Ein besonderer Kristallisationspunkt dieser Interaktionen war die UNCED-Konferenz in Rio, die zu neuen Koalitionen, beispielsweise jener von NRO und Unternehmen gegen die Weltbank, führte. Hinsichtlich der Beteiligung von NRO an staatlichen Entscheidungsprozessen stimmt er mit dem Beitrag von Hans Peter Schmitz überein, indem er den ausgeprägten Einfluß der NRO während Agendasetzung und öffentlicher Debatte, jedoch einen sehr begrenzten Einfluß bei der Umsetzung der entsprechenden Normen aufzeigt. Insgesamt zeigt der Beitrag von Andreas Obser, daß die so weit verbreitete Euphorie über den Bedeutungszuwachs von NRO genauso wie die allgemeine Verdammung dieser Organisationen heute nicht mehr haltbar sind, sondern daß sich nun präzisere Bedingungen benennen lassen, unter denen die NRO ihren Einfluß in der globalen Umweltpolitik entfalten können.

Da diese Erfolgsbedingungen in der Menschenrechts- und in der Umweltpolitik insgesamt relativ ähnlich sind, identifiziert der abschließende Beitrag einige gemeinsame Schlußfolgerungen (*Andreas Nölke*). Zu diesen Schlußfolgerungen gehört die Bedeutung von Informationen und Legitimität als wichtigste Ressourcen von transnationalen NRO, die relative Überlegenheit von kleinen, sehr professionellen Organisationen bei der politischen Einflußnahme in der internationalen Politik und die besondere Eignung von Gesellschaftsstrukturen wie jener der USA als Zielobjekt der

NRO. Unsere Studien haben jedoch auch eine ganze Reihe von Faktoren identifiziert, die den Einfluß der transnationalen NRO auf relativ eng umrissene Umstände begrenzen. Zu diesen Faktoren gehören die mangelnde Präsenz der NRO während der administrativen Implementationsphase, ihre interne Heterogenität und ihre begrenzten Zugangsmöglichkeiten zu Entscheidungsträgern von Rentiersstaaten. Ob sich transnationale Advocacy NRO in Zukunft zu zentralen Akteuren der Weltpolitik entwickeln, hängt daher nicht nur von ihrer eigenen Weiterentwicklung, sondern auch vom Ausgang der aktuellen Transformation des Staatensystems ab.

Leipzig, Oktober 1997

Andreas Nölke

Andreas Nölke

Die Macht transnationaler Nichtregierungsorganisationen in der globalen Politik – Ein theoretischer Bezugsrahmen¹

Sind transnationale NRO einflussreiche Akteure in der Weltpolitik? Unter welchen Umständen können sie ihren Einfluß entfalten? Wird ihre Macht mit dem zunehmenden ökonomischen Globalisierungsprozeß eher zu- oder abnehmen? Diese Fragen sollen im Rahmen dieses Heftes beantwortet werden. Um eine fundierte Antwort zu ermöglichen, wird dieser Beitrag einen gemeinsamen theoretischen Bezugsrahmen für die nachfolgenden empirischen Studien entwerfen. Dieser theoretische Rahmen soll vor allem zwei Aspekte der genannten Fragen präzisieren. Zum einen muß geklärt werden, wen oder was die NRO beeinflussen. Deshalb werden im folgenden die konkreten Ansatzpunkte für den NRO-Einfluß herausgearbeitet, wobei wir verschiedene Adressaten der NRO (internationale Organisationen, Staaten usw.) differenzieren. Einen NRO-Einfluß halten wir dann für gegeben, wenn diese bei den genannten Akteuren eine Veränderung von deren Interessendefinition und/oder ihres Verhaltens erreichen. Zum anderen werden wir auf der Grundlage bereits existierender Studien zu den Tätigkeiten der NRO eine Reihe von Hypothesen herausarbeiten, die angeben, unter welchen Bedingungen NRO diesen Einfluß entfalten können. Diese Hypothesen, die sich auf so unterschiedliche Faktoren wie die interne Struktur der beteiligten Staaten, die internen Merkmale der NRO, oder die Institutionalisierung des betroffenen „issue-areas“ der internationalen Politik beziehen, geben den nachfolgenden Beiträgen, die sie empirisch überprüfen werden, eine gemeinsame Struktur vor. Damit unser Modell nicht einen zu statischen Charakter gewinnt, nehmen wir eine Differenzierung des Politikprozesses in vier typische (wenn auch grob vereinfachte) Phasen vor, bei der wir den NRO-Einfluß während der Agendasetzung, der politischen Debatte, der Entscheidungsfindung und der Implementation vergleichen.²

-
- 1 Eine frühere, englischsprachige Version dieses Beitrages wurde im Rahmen des ECPR-Workshops „Private Organisations in Global Politics“, Bern, 27.2.-4.3.1997, vorgetragen. Ich danke den Teilnehmern dieser Tagung, insbesondere Patrick Kenis, für hilfreiche Kritik und Anregungen. Im übrigen gilt mein Dank den Mitautoren dieses Bandes, Andreas Obser und Hans Peter Schmitz, die in vielfältiger Form dazu beigetragen haben, daß unseren Beiträgen ein gemeinsamer Theorierahmen unterliegt.
 - 2 Für ähnliche Überlegungen zur Modellbildung zum Einfluß von transnationalen „issuenetworks“ vgl. M. Keck/K. Sikkink, *Transnational Issue Networks in International Politics*, Ms. 1994. Die Phasen-Heuristik wird allerdings in der Policy-Forschung, in der

Die Strukturierung unseres theoretischen Bezugsrahmens folgt der Differenzierung der Adressaten des NRO-Einflusses. Zunächst versuchen transnationale NRO, das Verhalten von Staaten in ihren internen Angelegenheiten zu beeinflussen, beispielsweise hinsichtlich der Beachtung von Menschenrechten in der Strafverfolgung oder dem Erlass von Gesetzen zum Umweltschutz (Kapitel 1). Viele der von den NRO thematisierten Anliegen lassen sich allerdings nicht oder weniger effektiv im Rahmen einzelner Staaten lösen, so daß NRO auf einer zweiten Ebene die Zusammenarbeit von Staaten zur Formulierung gemeinsamer Normen – insbesondere in Form internationaler Regime – zu beeinflussen suchen. Diese NRO-Aktivitäten können sowohl auf der Ebene der Formulierung der einzelnen staatlichen Verhandlungspositionen erfolgen, als auch über eine direkte Beteiligung der NRO in den zwischenstaatlichen Verhandlungen (Kapitel 2). In vielen Fällen nehmen die Sekretariate internationaler Organisationen einen erheblichen Einfluß auf diese Verhandlungen. Manche internationale Organisationen haben darüber hinaus selbst erhebliche operative Kompetenzen, z.B. in der Entwicklungszusammenarbeit oder bei europäischen Förderprogrammen. Daher versuchen die NRO auf einer dritten Ebene auch auf die Interessendefinition und das Verhalten dieser Sekretariate Einfluß zu nehmen (Kapitel 3). In den letzten Jahren ist allerdings – nicht zuletzt auf Grund der ökonomischen Globalisierung – das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit von Staaten und der von diesen getragenen zwischenstaatlichen Organisationen eher gesunken. Konsequenterweise versuchen die NRO im Rahmen der Verfolgung ihrer Themen inzwischen auch Einfluß auf andere nichtstaatliche Akteure zu nehmen. Im Vordergrund steht hier die Beeinflussung von multinationalen Unternehmen, für die Nestlé (Kindernahrung) und – in jüngerer Zeit – Brent Spar die spektakulärsten Beispiele sind (Kapitel 4). Für jede der vier genannten Ebenen wird im folgenden gezeigt, warum sie einen wichtigen Ansatzpunkt für die Einflußnahme transnational agierender NRO abgeben und welche Hypothesen über die Determinanten dieses NRO-Einflusses bereits vorliegen.

1. Binnenstaatliche Entscheidungen als Objekt des Einflusses von transnationalen NRO

Staatliche Entscheidungen sind eine offensichtliche Wahl als Zielobjekt für den Einfluß von transnationalen NRO. Selbst in einer Ära der ökonomischen Transnationalisierung sind Staaten bei weitem die machtvollsten Akteure in der globalen Politik. Viele Ziele der NRO sind entweder direkt

sie ursprünglich entstanden ist, zunehmend kritisiert, vgl. P. Sabatier, *Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik*, in: *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, hrsg. von A. Héritier, Opladen 1993, S. 116-148.

mit dem Staatsapparat verbunden, oder können am ehesten durch staatliches Handeln erreicht werden, insbesondere in den typischen NRO-Domänen des Umweltschutzes und der Menschenrechte. Transnationale NRO partizipieren in nationalen Entscheidungsprozessen ähnlich wie ihre nationalen Gegenstücke, sie bringen neue Themen auf die Agenda, beeinflussen die öffentliche Debatte in ihrem Sinne, lobbyieren staatliche Entscheidungsträger und überwachen die Implementation der entsprechenden Beschlüsse.

Allerdings muß der Einfluß der NRO auf staatliche Entscheidungen – sofern wir ihn auf der Grundlage der nachfolgend vorgestellten Hypothesen nachweisen können – in zweierlei Hinsicht qualifiziert werden, wenn wir den Einfluß dieser Organisationen in der globalen Politik abschätzen wollen. Zum einen bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Machtressourcen verschiedener Staaten. Entsprechend können NRO nur dann als machtvolle Akteure in der globalen Politik bezeichnet werden, wenn sie in der Lage sind, einige große bzw. mächtige Staaten oder eine große Anzahl von kleinen/mittleren Staaten zu beeinflussen.³ Zum anderen besteht nicht nur im ökonomischen Bereich die Möglichkeit, daß der Staat langfristig durch Transnationalisierung an Handlungskompetenz verliert, sondern auch in anderen (Kern-) Bereichen seiner Zuständigkeit, welche für die Ziele der NRO von zentraler Bedeutung sind, bei manchen afrikanischen oder lateinamerikanischen Staaten etwa durch Verlust des Gewaltmonopols (durch Todesschwadronen, Söldner etc.) und die entsprechenden Konsequenzen für die Achtung der Menschenrechte.⁴

1.1. Das Konzept der „domestic structure“

Ob transnationale NRO in der Lage sind, binnenstaatliche Entscheidungen zu beeinflussen, hängt zunächst von Merkmalen des Ziel-Staates ab. Amnesty Internationals Briefkampagnen sind in manchen Staaten erfolgreicher als in anderen.⁵ Der bisher komplexeste Ansatz zur Erklärung des unterschiedlich erfolgreichen Einflusses von transnationalen NRO (bzw. transnationalen Akteuren allgemein) in verschiedenen „Zielstaaten“ liegt in Form des „domestic structure“-Modells von Thomas Risse-Kappen vor.⁶ Auf der Grundlage der Unterscheidung von Staat, Zivilgesellschaft und der Politiknetzwerke, die diese beiden miteinander verbinden, entwickelt Risse-Kappen eine Reihe von Hypothesen, die insbesondere auf die Differen-

3 Vgl. T. Risse-Kappen, *Bringing Transnational Relations Back In. Introduction*, in: *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, hrsg. von T. Risse-Kappen, Cambridge 1995, S. 28.

4 Vgl. ders., *Structures of Governance and Transnational Relations*, in: ebenda, S. 294f.

5 Vgl. J. Smith/R. Pagnucco/W. Romeril, *Transnational Social Movement Organizations in the Global Political Arena*, in: *Voluntas*, 5 (1994), 2, S. 142f.

6 Vgl. T. Risse-Kappen, *Bringing Transnational Relations Back In. Introduction* (Anm. 3), S. 14-28 für eine detaillierte Diskussion des Modells und seiner theoretischen Herkunft.

Differenzierung des NRO-Zuganges zu den entsprechenden Gesellschaften und – im Falle eines erfolgten Zuganges – ihres Einflusses auf staatliche Entscheidungen abstellen.⁷

Das erste Element der „domestic structure“, das für die Bestimmung des möglichen Einflusses von transnationalen NRO auf staatliche Entscheidungen relevant erscheint, beschreibt Risse-Kappen mit dem Gegensatzpaar der Zentralisierung oder Fragmentierung der staatlichen Struktur. Eine zentralisierte Staatsstruktur liegt vor, wenn die Fähigkeit zu Entscheidungen in der Hand einer kleinen Gruppe von Entscheidungsträgern konzentriert ist. Diese Zentralisierung kann nach Risse-Kappen in zweierlei Hinsicht für den Einfluß der NRO relevant werden. Zunächst kann sie den Zugang der NRO zu Entscheidungsträgern erheblich erschweren. Sollte den NRO der Zugang zu diesen Entscheidungsträgern allerdings gelungen sein, können sie auf Grund der hohen Zentralisierung einen erheblichen Einfluß ausüben. Eine fragmentierte staatliche Struktur erleichtert den NRO zwar den Zugang zu Entscheidungsträgern, aber begrenzt zugleich den Wert dieses Zuganges, da mit ihr eine begrenzte Fähigkeit zur Implementation der von den NRO erstrebten Policies einhergeht.

Das zweite Element der internen Struktur von Zielgesellschaften, das für Risse-Kappen in diesem Zusammenhang relevant ist, bezeichnet er als die Polarisierung der Interessenaggregation innerhalb der Zivilgesellschaft. Eine hohe Polarisierung, die durch starke religiöse, ideologische oder klassenorientierte Spaltungen ausgelöst werden kann, führt zu einer schwachen Zivilgesellschaft, die schwer für gemeinsame politische Anliegen zu mobilisieren ist. Die Konsequenzen einer schwachen Zivilgesellschaft für den Einfluß von transnationalen NRO hängen nach Risse-Kappen von der Kombination mit der Zentralisierung des Staatsapparates ab. Eine Kombination von schwacher Zivilgesellschaft und fragmentiertem Staatsapparat (wie z.B. in manchen Ländern des subsaharischen Afrikas) verhindert einen nachhaltigen NRO-Einfluß, weil in einer solchen Gesellschaft kein machtvoller Akteur mit einer nennenswerten Fähigkeit, die NRO-Anliegen in die Tat umzusetzen, existiert. Wenn eine schwache Zivilgesellschaft mit einem zentralisierten Staatsapparat vorliegt (z.B. im früheren Ostblock), hängt der Einfluß der NRO von ihrer Fähigkeit ab, Zugang zu staatlichen Entscheidungsträgern zu finden – falls es ihnen gelingt (was eher unwahrscheinlich ist), dürften sie einen erheblichen Einfluß ausüben können. Eine weitere Kombination von Staat und Zivilgesellschaft finden wir z.B. in den USA, hier sorgen ein fragmentierter Staatsapparat und eine starke Zivilgesellschaft für einen leichten NRO-Zugang, erfordern jedoch für einen

7 Diese Verwendung des Begriffs der Politiknetzwerke sollte allerdings nicht mit jenem der transnationalen Politiknetzwerke verwechselt werden. Vgl. zu letzteren R. Grundmann, *Mending the Ozone Layer. The Role of Transnational Policy Networks*, Köln 1996 und M. Keck/K. Sikkink, *Transnational Issue Networks in International Politics*, Ms. 1994.

nachhaltigen Einfluß einen mühsamen, langwierigen Koalitionsbildungsprozeß.

Risse-Kappen bezeichnet das dritte Element in seinem Modell der „domestic structure“ als die Struktur der Politiknetzwerke, die Staatsapparat und Zivilgesellschaft verbinden. Hier unterscheidet er zwischen konsensuellen und polarisierten Politiknetzwerken: Ein konsensuelles Politiknetzwerk zeichnet sich durch starke intermediäre Organisationen und eine kompromißorientierte Form der Entscheidungsfindung aus, während ein polarisiertes Politiknetzwerk durch distributive Verhandlungsprozesse geprägt ist, die häufig zu Entscheidungsblockaden führen. Die (Nicht-)Polarisierung der Entscheidungsfindung in den Politiknetzwerken wird für den Einfluß transnationaler NRO insbesondere im Falle der Kombination von starker Zivilgesellschaft und zentralisiertem Staatsapparat wichtig. Wenn diese Kombination durch konsensuelle Politiknetzwerke verbunden wird, wie z.B. in den korporatistischen Strukturen einiger kleinerer europäischer Staaten oder Japans, erwartet Risse-Kappen zwar einen schweren Zugang von NRO zu den Zentren der Entscheidungsfindung in Staat und Gesellschaft, jedoch einen erheblichen, lang anhaltenden Einfluß im Falle eines erfolgreichen Zuganges. Wenn diese Kombination jedoch durch polarisierte Politiknetzwerke verbunden wird – Risse-Kappen nennt als Beispiel Indien – ist in jedem Falle von einem geringen NRO-Einfluß auf staatliche Entscheidungen auszugehen.

Eine grundlegende Schwäche des von Risse-Kappen vorgelegten Modells ergibt sich aus seiner Beschränkung auf eine rein politikwissenschaftliche Analyse. Politökonomische Aspekte der „Zielgesellschaften“ werden völlig ausgeblendet, obwohl bereits eine einfache Einbeziehung von Klassenstrukturen hier auf erhebliche Einflüsse hinweist.⁸ Weitergehende Überlegungen lassen sich beispielsweise auf Grund des Rentenmodells von Hartmut Elsenhans anstellen. Elsenhans geht davon aus, daß nur in einer kapitalistischen Marktwirtschaft, in der auf Grund der Abwesenheit von Marginalität eine Knappheit von Arbeit besteht, die Herausbildung einer autonomen Zivilgesellschaft möglich ist. In Nichtmarktökonomien, in denen Unternehmer ihre Ressourcen nicht aus am Markt erwirtschafteten Profiten, sondern aus – zumeist über den Staatsapparat administrativ abgeschöpften – Renten beziehen, kann sich keine vom Staat unabhängige Zivilgesellschaft herausbilden. Dementsprechend ergeben sich für transnational operierende NRO in Markt- und Nichtmarktökonomien unterschiedliche Einflußmöglichkeiten. Diese sind in Marktökonomien leichter zu bestimmen, da hier die Zivilgesellschaft vom Staat unabhängig ist, als in Nichtmarktökonomien, in denen ihr Erfolg davon abhängt, mit

8 „... the transnational alliances available to Argentine attorneys are not matched by the options of Guatemalan Indian peasants.“ A. Brysk, *From Above and Below. Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina*, in: *Comparative Political Studies* 26 (1993), 3, S. 281.

welchen Fraktionen der Staatsklassen sie Koalitionen eingehen kann. Prinzipiell ist jedoch in diesen Gesellschaften – unter günstigen Konstellationen – ein größerer Einfluß transnationaler NRO möglich, als in Marktgeseilschaften, in denen die NRO auf Grund ihrer Orientierung auf öfiantliche Güter in ihrer langfristigen Mobilisierungsmöglichkeit immer hinter den Verfechtern privater Güter (wie z.B. Gewerkschaften) zurückbleiben werden.⁹

1.2. Internationale Institutionen als Referenzpunkte

Die beiden „domestic structure“-Konzepte können zwar Hypothesen zur Erklärung des nach Ländern unterschiedlichen Einflusses von transnationalen NRO liefern, sie können jedoch nicht erklären, warum der Einfluß von NRO innerhalb eines Landes nach Politikfeldern divergiert, warum also z.B. Umweltschutzorganisationen in einem Zielstaat einflußreicher sind als Menschenrechtsorganisationen oder Abrüstungsorganisationen. Eine der Ursachen für diese Divergenz kann in der unterschiedlichen Institutionalisation der entsprechenden Politikfelder in den internationalen Beziehungen liegen, indem z.B. die Legitimität des von den NRO verfolgten Anliegens durch ihre Referenz an eine entsprechende internationale Norm erhöht wird. Eine solche Position wird insbesondere von neoliberalen Institutionalisten verfolgt, die davon ausgehen, daß der Einfluß transnationaler NRO durch eine zunehmende internationale Institutionalisation in verschiedenen Politikfeldern gestärkt wird.¹⁰

Für eine präzisere Formulierung der entsprechenden Hypothese können wir wiederum zwischen dem Zugang von transnationalen NRO zu Entscheidungsträgern in Staat und Zivilgesellschaft und ihrem letztendlichen Einfluß auf die Umsetzung von politischen Entscheidungen differenzieren. Hinsichtlich des erstgenannten erhöht die Institutionalisation die Anzahl transnationaler Zugangsmöglichkeiten und legitimiert transnationale Kontakte. Diese Faktoren können z.B. dazu dienen, die Nachteile einer „domestic structure“, die für den Zugang transnationaler NRO eher ungeeignet ist, zu kompensieren. Hinsichtlich des letztendlichen NRO-Einflusses auf staatliche Entscheidungen gehen Institutionalisten davon aus, daß die internationalen Normen dazu beitragen, die nationalen Entscheidungsprozesse im Sinne der NRO zu strukturieren, ihre Anliegen zusätzlich zu legitimieren und ihnen Koalitionspartner auf nationaler Ebene zu verschaffen. Eine besonders anschauliche Form dieser Einflußnahme transnationaler NRO-Netzwerke ist der sogenannte „Bumerang-Effekt“,

9 Vgl. zum Zusammenhang von Renten und NRO-Einfluß H. Elsenhans, *Debunking the Spectre of Globalisation. On the Limits of the Drive of the Internationalisation of Capitalism for the Constitution of Transnational Social Structures*, Paper Presented at the ISA-JAIR Joint Convention, 20-22 September 1996, Makuhari/Japm, S. 1-14.

10 Vgl. dazu ausführlich T. Risse-Kappen, *Bringing Transnational Relations Back In. Introduction* (Anm. 3), S. 30-32.

bei der NRO auf nationaler Ebene über den Umweg über internationale Institutionen (Regime, internationale Organisationen) Druck auf ihre nationalen Regierungen ausüben, um etwa eine bessere Einhaltung von Menschenrechtsnormen zu erreichen.¹¹

Aus dieser Perspektive hängt nun der Einfluß, der transnationalen NRO in der Weltpolitik zugebilligt wird, von der Einschätzung der Bedeutung internationaler Institutionen für nationale Entscheidungsprozesse ab. Hält man Regime und andere Institutionen für wichtige Einflußfaktoren auf die staatliche Entscheidungsfindung – oder zumindest für die Diskurse innerhalb der Zivilgesellschaft –, wird NRO ein gewichtiger Einfluß zugebilligt, sonst wird eine eher skeptische Einschätzung vorherrschen.

1.3. Merkmale der transnationalen NRO als Einflußgröße

Ein dritter Faktor zur Erklärung des unterschiedlichen Einflusses von transnationalen NRO in verschiedenen Staaten und Politikfeldern sowie zur Abschätzung ihres generellen Einflusses in der Weltpolitik wird von den „Neuen Transnationalisten“ übersehen, nämlich die Merkmale der transnationalen NRO selbst. Obwohl die Transnationalisten diesem Faktor nachgegangen sind, haben sie keine nennenswerten Einflüsse identifizieren können. Die Ursache liegt darin, daß sie – wie schon die „Alten Transnationalisten“¹² – bei ihrer Untersuchung transnationaler Beziehungen keinerlei Unterschied zwischen transgouvernementalen Koalitionen, transnationalen Nichtregierungsorganisationen und transnationalen Unternehmen machen. Unter diesen Umständen verwundert es wenig, daß sie keinerlei signifikanten Zusammenhang zwischen den Merkmalen der transnationalen Akteure und ihrem Einfluß auf staatliche Entscheidungen feststellen können.¹³ Unsere Beschränkung auf transnationale NRO erlaubt hingegen die Identifikation solcher Merkmale, auch wenn wir diese – mangels systematischer theoretischer Vorarbeiten – induktiv aus bereits vorliegenden Studien zur Wirkung transnationaler NRO herausarbeiten müssen.¹⁴

Das erste NRO-Merkmal, das ihre Einflußmöglichkeiten auf staatliche Entscheidungen zu bedingen scheint, ist die Natur des von ihnen vertretenen Anliegens. Hier lassen sich auf der Grundlage der bisher vorliegenden Studien zur NRO-Wirkung zwei Hypothesenansätze identifizieren:

11 Vgl. A. Brysk, *From Above and Below* (Anm. 8) sowie M. Keck/K. Sikkink, *Transnational Issue Networks in International Politics* (Anm. 2), S. 7.

12 Vgl. exemplarisch R. Keohane/J. Nye (Hrsg.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge 1971.

13 Vgl. T. Risse-Kappen, *Structures of Governance and Transnational Relations* (Anm. 4).

14 Sofern nicht explizit anders vermerkt, bedingen die nachfolgend dargestellten NRO-Merkmale nicht nur ihren Einfluß auf staatliche Entscheidungen, sondern auch auf zwischenstaatliche Verhandlungsforen (Kapitel 2), Sekretariate internationaler Organisationen (Kapitel 3) und andere nicht-staatliche Akteure (Kapitel 4). Sie werden daher in den nachfolgenden Kapiteln nicht mehr gesondert thematisiert.

1. Die Spezifität des Anliegens – breite Anliegen, wie z.B. die der Frauen- oder der Umweltschutzbewegung generieren einen konstanten Strom von neuen Themen, während eine zugespitze Thematik wie jene der NATO-Nachrüstung leicht zu einem völligen Scheitern der transnationalen NRO-Netzwerke führen kann.¹⁵ Andererseits können solche breiten Anliegen häufig zu erheblichen internen Koordinationsproblemen zwischen unterschiedlichen Ansätzen und Prioritäten innerhalb des jeweiligen NRO-Netzwerkes – und damit zu dessen Schwächung – führen, die bei zugespitzen Themen seltener zu erwarten sind.¹⁶
2. Die Komplexität des Anliegens – hier wird argumentiert, daß einfache Botschaften, wie jene der Bewegung gegen die Nato-Nachrüstung, eine breitere Massenmobilisierung erlauben, als z.B. jene der NRO, die sich in den 90er Jahren mit den humanitären Katastrophen im subsaharischen Afrika beschäftigen, bei denen die Botschaft angesichts der Unübersichtlichkeit des Problems notwendig komplexer sein müssen.¹⁷

Studien über die Organisationsstrukturen von transnationalen NRO und NRO-Netzwerken haben ein zweites Strukturmerkmal identifiziert, das den unterschiedlichen Einfluß von NRO auf staatliche Entscheidungen erklären kann, nämlich die Zentralisierung ihrer Entscheidungsstrukturen.¹⁸ Ähnlich wie bei der Diskussion der staatlichen Aspekte der „domestic structure“ geht man von einer zentralisierten NRO-Struktur aus, wenn wichtige Entscheidungen von wenigen Führungskräften getroffen werden.¹⁹ Grundsätzlich stehen die NRO hier vor einem Dilemma: Auf der einen Seite erfordert die Einflußnahme beispielsweise auf die Sekretariate internationaler Organisationen einen hohen Grad an Zentralisierung, auf der anderen Seite erfordern die sehr unterschiedlichen politischen Umstände auf nationaler bzw. lokaler Ebene sowie die Notwendigkeit sozialer Mobilisierung eine

15 Vgl. M. Shaw, *Civil Society and Global Politics. Beyond a Social Movements Approach*, in: *Millennium* 23 (1994), 2, S. 665.

16 Vgl. M. A. Chen, *Engendering World Conferences: The International Women's Movement and the UN*, in: *NGOs, the UN, and Global Governance*, hrsg. von T. Weiss und L. Gordenker, Boulder 1996, S. 142 sowie H. Walk/A. Brunnengräber, *Die „NGO-Community“ im Spannungsfeld von Globalisierungs- und Fragmentierungsprozessen*, in: *Peripherie* (1995) 59/60, S. 118-139, die auf die erheblichen internen Koordinationsprobleme zwischen Umweltschutz und Entwicklungs-NRO bei der Klimapolitik aufmerksam machen.

17 Vgl. Shaw, *Civil Society* (Anm. 15), S. 665. Dagegen läßt sich allerdings einwenden, daß jedes Anliegen sowohl einfach als auch kompliziert verfaßt werden kann.

18 Auch die Formalisierung von NRO (-Netzwerken) wurde in Hinblick auf ihren Zusammenhang mit dem von diesen NRO entwickelten politischen Einfluß analysiert, allerdings ohne einen konkreten Zusammenhang aufzeigen zu können, vgl. J. Smith/R. Pagnucco/W. Romeril, *Transnational Social Movement Organizations* (Anm. 5), S. 133f. sowie das Konzept der Institutionalisierung bei T. Risse-Kappen, *Structures of Governance and Transnational Relations* (Anm. 4), S. 308.

19 Vgl. zum Konzept der NRO-Zentralisierung und ihren Auswirkungen auf den NRO-Einfluß J. Smith/R. Pagnucco/W. Romeril, *Transnational Social Movement Organizations* (Anm. 5), S. 133-138.

dezentralisierte Struktur. Die Lösung einiger relativ erfolgreicher transnationaler NRO besteht in einer Organisationsstruktur, die neben zentralisierter Informationsbeschaffung und Entscheidungsverfahren eine dezentralisierte Umsetzung und Mobilisierung stellen.²⁰

Das dritte Merkmal, das von einer Reihe von Studien hinsichtlich des NRO-Einflusses auf staatliche Entscheidungen hervorgehoben wird, ist deren Ressourcenausstattung. Hier stehen weniger die finanzielle Ausstattung im Vordergrund, als analytische und legitimatorische Ressourcen. Besonders hervorgehoben wird die Fähigkeit von NRO, Informationen und Argumente schnell, verlässlich und interkulturell verständlich bereitzustellen. Hier greifen transnationale NRO auf ihre analytischen Ressourcen in Form einer weit verteilten und engagierten Mitgliedschaft, Forschungskapazitäten und erfahrenen Public Relations-Abteilungen zurück.²¹ Daneben beruht der Einfluß von transnationalen NRO häufig auf ihrer Legitimität (im Sinne von Anerkennung durch Andere, v.a. die Öffentlichkeit), die ihre Stellungnahmen glaubwürdig erscheinen läßt.²² Grundsätzlich gehen wir davon aus, daß der Einfluß von NRO auf staatliche Entscheidungen positiv mit dem Volumen ihrer Ressourcenbasis korreliert. Dabei kommt den legitimatorischen Ressourcen eine entscheidende Rolle zu, da die NRO im Hinblick auf finanzielle und analytische Ressourcen leicht von ihren Konkurrenten (z.B. Unternehmen, staatlichen Stellen) übertroffen werden können.²³

Eine vierte Hypothese disaggregiert die NRO bzw. NRO-Netzwerke. Obwohl die NRO grundsätzlich ein gemeinsames Anliegen verfolgen, kann man doch annehmen, daß insbesondere zwischen Nord-NRO und Süd-NRO (bzw. zwischen den entsprechenden Organisationsgliederungen innerhalb einer transnationalen NRO) zu einzelnen Aspekten Interessensunterschiede bestehen. Dafür kann allein schon die unterschiedliche Arbeitsweise von Nord-NRO mit hohem Professionalisierungsgrad und Süd-NRO, die den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten auf „Graswurzelarbeit“ legen, sorgen.²⁴ Wir gehen daher davon aus, daß interne Heterogenität die

20 Vgl. dazu auch M. Keck/K. Sikkink, *Transnational Issue Networks* (Anm. 2), S. 24f.

21 Vgl. J. Smith/R. Pagnucco/W. Romeril, *Transnational Social Movement Organizations* (Anm. 5), S. 135-141 sowie M. Keck/K. Sikkink, *Transnational Issue Networks* (Anm. 2), S. 13-20.

22 Vgl. H. Elsenhans, *Debunking the Spectre of Globalisation* (Anm. 9), S. 12f. sowie M. Keck/K. Sikkink, *Transnational Issue Networks* (Anm. 2), S.13-20.

23 Im Vergleich zur Einflußnahme internationaler Organisationen auf staatliche Strukturen können diese Ressourcen allerdings durchaus ins Gewicht fallen. So hat Amnesty International alleine mehr Personal und finanzielle Ressourcen zur Verfügung als das UN Centre for Human Rights in Genf, vgl. A. M. Clark, *Non-Governmental Organizations and their Influence on International Society*, in: *Journal of International Affairs* 48 (1995), 2, S. 517.

24 Vgl. J. Smith, *Social Movements and Inter-State Politics. Transnational Human Rights Organizations in the UN System*, Paper Presented at the International Studies Association Annual Conference, Toronto, 18-22 March 1997.

äußere Durchsetzungsfähigkeit von NRO hemmt, so daß homogenen NRO (-Netzwerken) mehr Durchsetzungskraft zukommt, als heterogenen NRO.

2. Zwischenstaatliche Verhandlungsforen als Objekt des Einflusses von transnationalen NRO

Staaten sind nicht nur hinsichtlich ihrer Politik auf nationaler Ebene ein interessantes Objekt für den NRO-Einfluß, sondern auch in ihrer Eigenschaft als Komponenten von internationalen Institutionen wie z.B. Regimen oder internationalen Organisationen. Auch wenn die Einflußnahme von NRO in einem konkreten Fall auf eine solche internationale Institution abzielt, müssen sie zunächst auf die Interessendefinition und das Verhalten der beteiligten Staaten eingehen. Diese Einflußnahme nimmt während der verschiedenen Phasen des Politikprozesses unterschiedliche Formen an, wie nachfolgend anhand der typischen Phasen der Aushandlung eines internationalen Vertrages veranschaulicht werden soll:

- NRO üben Druck auf Regierungen aus, sich an einer Vertragsverhandlung zu beteiligen;
- NRO beteiligen sich an der Bildung von Koalitionen auf innenpolitischer Ebene und mobilisieren die öffentliche Meinung, um die Position der Regierung während der Vertragsverhandlungen zu beeinflussen;
- NRO üben Druck auf Regierungen aus, Verträge zu unterzeichnen (sowie gegebenenfalls auf Parlamente, um diese zu ratifizieren);
- NRO überwachen die Einhaltung der Verträge und machen die Öffentlichkeit sowie andere Staaten auf Vertragsverletzungen aufmerksam.²⁵

Eine besondere Aufmerksamkeit haben in dieser Hinsicht die Aktivitäten transnationaler NRO auf globalen Konferenzen, wie jenen in Rio (Umwelt, 1992), Wien (Menschenrechte, 1993) und Peking (Frauen, 1995) gefunden.²⁶ Im Vordergrund der meisten Analysen stehen allerdings eher die quantitativen Dimensionen der NRO-Aktivitäten sowie ihre verbesserten Teilnahmemöglichkeiten, weniger jedoch ihr tatsächlicher Einfluß auf die Konferenzentscheidungen. Dieser beschränkt sich weitgehend darauf, die Agenda der Konferenzen um einzelne Themen zu erweitern und die Wortwahl von Resolutionen in speziellen Fragen zu modifizieren, ohne jedoch den staatlichen Akteuren in zentralen Bereichen Zugeständnisse abzurin-

25 Für eine detailliertere Darstellung der Einflußnahme von NROs auf internationale Vertragsverhandlungen vgl. L. Gordenker/T. Weiss, *Pluralizing Global Governance. Analytical Approaches and Dimensions*, in: *NGOs, the UN, and Global Governance* (Anm. 16), S. 38-40.

26 Vgl. dazu umfassend A. M. Clark./E. Friedman/K. Hochstetler, *International State-Society Relations Across UN Issue Conferences*, Paper Presented at the International Studies Association Annual Conference, Toronto, 18-22 March 1997.

gen.²⁷ Außerdem werden die praktischen Folgen dieser globalen Konferenzen in jüngster Zeit ohnehin eher pessimistisch eingeschätzt, so daß diese Form der NRO-Einflußnahme möglicherweise wenig dazu beigetragen hat, sie zu wichtigen Akteuren in der globalen Politik machen:

Aussichtsreicher scheint hier die Mitarbeit von NRO bei der Aushandlung von spezifischen internationalen Abkommen (Regimen), wie sie in jüngster Zeit zunehmend auch von Völkerrechtlern anerkannt wird.²⁸ NRO scheinen hier besonders erfolgreich zu sein, wenn sie durch die Bereitstellung von Informationen die Unsicherheit über die anzustrebende Problemlösung reduzieren und dabei die Interessendefinition der beteiligten Staaten in ihrem Sinne beeinflussen können. Dementsprechend gehen wir davon aus, daß der Einfluß der NRO mit dem Grad der im jeweiligen Politikfeld herrschenden Unsicherheit steigt.²⁹

Letztendliches Ziel des NRO-Einflusses sind allerdings auch hier die beteiligten Staaten, denen durch diese Verträge Verhaltensvorschriften auferlegt werden, so daß von einer „indirekten NRO-Strategie“ gesprochen wird.³⁰ Damit wird der Einfluß, den NRO über die Bearbeitung von zwischenstaatlichen Verhandlungsforen gewinnen, im Endeffekt allerdings durch die oftmals begrenzte Bindungswirkung der Verträge für die beteiligten Staaten eingeschränkt.

3. Die Sekretariate internationaler Organisationen als Objekt des Einflusses von transnationalen NRO

Sekretariate internationaler Organisationen (IO) üben – in wechselndem Umfang – eine wichtige Rolle bei der Verhandlung und Implementation internationaler Normen aus. Damit werden auch sie regelmäßig zu attraktiven Adressaten des Einflusses der transnationalen NRO, insbesondere angesichts der erheblichen Probleme, die eine parallele Beeinflussung einer großen Zahl der an diesem Unternehmen beteiligten Staaten für die NRO aufwirft.³¹ Konsequenterweise versuchen NRO auch über die Beeinflussung

27 „In addition to rejecting the challenge NGOs posed to nation-states as the primary actors of world politics, governments also rejected NGO challenges to key nation-state prerogatives: the choice of economic development models and any reference to national militaries.“ A. M. Clark/E. Friedman/ K. Hochstetler, *International State-Society Relations* (Anm. 26), S. 33.

28 Vgl. z.B. P. Sands, *The Role of Environmental NGOs in International Environmental Law*, in: *Development* (1992), 2, S. 28-31.

29 Vgl. P. Chasek, *Scientific Uncertainty in Environmental Negotiations: The Response of the Non-Governmental Sector*, Paper Presented at the International Studies Association Annual Conference, Toronto, 18-22 March 1997, die allerdings auch darauf hinweist, daß neben den NRO auch andere nichtstaatliche Akteuren wie Unternehmen und „epistemic communities“ in diesem Zusammenhang Bedeutung zuwächst.

30 Vgl. J. Smith/R. Pagnucco/W. Romeril, *Transnational Social Movement Organizations* (Anm. 5), S. 127.

31 „They need, implicitly, to influence all of the states involved in a particular set of interstate relations, which in turn requires equivalent movements within each state and de-

sung der Sekretariate internationaler Organisationen indirekten Druck auf die diese tragenden Staaten auszuüben, wobei ihr Einfluß wiederum durch die begrenzte Macht dieser Sekretariate eingeschränkt wird. Allerdings haben einige wenige Sekretariate, wie jene der Weltbank, des IWF oder die EU-Kommission inzwischen einen solchen Grad an Autonomie gewonnen, daß ihre Beeinflussung nicht nur im Rahmen einer indirekten Strategie zur Einwirkung auf staatliche Maßnahmen attraktiv erscheint. Ähnlich wie im nationalstaatlichen und im zwischenstaatlichen Rahmen drängen NROs auch hier auf die Berücksichtigung neuer Themen, stellen Informationen und Argumente zur Verfügung, um die Themenbearbeitung durch die Sekretariate in ihrem Sinne zu beeinflussen und unterstützen die Sekretariate bei ihrer Überwachung der Einhaltung internationaler Übereinkünfte durch die beteiligten Staaten.

NRO sind offensichtlich bei der Einflußnahme auf die Sekretariate internationaler Organisationen unterschiedlich erfolgreich. Während beispielsweise der Internationale Währungsfonds als gegenüber dem Einfluß von NRO weitestgehend unempfindlich gilt, gehen einige UN-Organisationen auf diesen Einfluß eher ein.³² Ähnlich wie im Falle der Binnenstrukturen von NRO-Zielländern kann uns die Unterscheidung zwischen Zugang zu und Einfluß in diesen Organisationen bei der Formulierung von Hypothesen zur Erklärung dieser Divergenz unterstützen.³³ Auch hier gehen wir davon aus, daß zwischen Zugang und Einfluß eine inverse Beziehung besteht – bei leichtem Zugang ist der Einfluß begrenzt, bei schwierigem Zugang ist der letztendliche Einfluß ausgeprägter. Unsere Hypothese geht weiterhin davon aus, daß Sekretariate, die nur über eine begrenzte Fähigkeit verfügen, als autonomer, einflußreicher Akteur zu agieren, NRO relativ leicht Zugang gewähren. Dieser Zugang verschafft den NRO jedoch nur wenig Einfluß, während mächtige Sekretariate für NRO nur schwer zugänglich sind.

Eine weitere Hypothese hinsichtlich der unterschiedlichen Möglichkeiten für NRO, Zugang zu den Sekretariaten internationaler Organisationen zu gewinnen, setzt bei Merkmalen der NRO, genauer: dem Verhältnis zwischen NRO-Merkmalen und IO-Merkmalen an. Die Fähigkeit von NRO, Zugang zu den Sekretariaten zu finden, hängt möglicherweise auch

veloped transnational linkages, including ideally a common strategy. All of these requirements represent an inherent strain on the resources of social movements, which typically respond locally, regionally and nationally to issues, expressing feelings and beliefs within these limited frameworks.“ M. Shaw, *Civil Society and Global Politics*. (Anm. 15), S. 656.

32 Vgl. z.B. für den Fall von UNEP: K. Conca, *Greening the UN. Environmental Organizations and the UN System*, in: *NGOs, the UN, and Global Governance* (Anm. 16), S. 112f.

33 Vgl. für ein ähnliches Argument T. Princen, *Creating a Niche in Environmental Diplomacy*, in: *Environmental NGOs in World Politics. Linking the Local and the Global*, hrsg. von T. Princen und M. Finger, London/New York 1994, S. 36.

von dem von den NRO verfolgten Anliegen ab. Anliegen, die die Legitimität der internationalen Organisation grundlegend in Frage stellen, werden abgeblockt, während Anliegen, die auf eine Korrektur von IO-Entscheidungen in eher marginalen Bereichen dringen, eher zugelassen werden.³⁴

Beide Hypothesen lassen sich aus einer organisationstheoretischen Analyse der Sekretariate ableiten, die auf deren Ressourcenabhängigkeit abstellt.³⁵ Internationale Organisationen benötigen für ihr Überleben finanzielle, analytische und legitimatorische Ressourcen. Sie sind bereit, mit transnationalen NRO zusammenzuarbeiten (bzw. deren Anliegen zu vertreten), wenn dies ihre Ressourcenposition verbessert, z.B. durch Zugriff auf zusätzliche Finanzmittel oder Informationen, ganz besonders jedoch durch eine erhöhte Legitimität. Insbesondere für einige kleinere UN-Agenturen sind die NRO daher willkommene Kooperationspartner, die ihre Ressourcenbasis verbreitern. Auch relativ autonome und einflußreiche IO wie die Weltbank schätzen grundsätzlich die NRO als Kooperationspartner, da sie ihnen zusätzliche Legitimität verschaffen.³⁶ Vertreten die NRO allerdings Positionen, die die Legitimität der Organisation aushöhlen, wird ihnen der Zugang verweigert.

4. Andere nicht-staatliche Akteure als Objekte des Einflusses von transnationalen NRO

Bisher wurde der Einfluß von transnationalen NRO auf Staaten (bzw. Staatenzusammenschlüsse) thematisiert. Eine solche Beschränkung, die in der NRO-Literatur relativ gängig ist, würde jedoch nur ein eingeschränktes Bild der globalen Politik ergeben.³⁷ Ein vierter Typ von NRO-Adressaten besteht aus anderen gesellschaftlichen Akteuren. Zunächst steht hier die öffentliche Meinung im Vordergrund, die von den NRO vor allem hinsichtlich politischer Fragen angesprochen wird, wobei sie im Endeffekt wiederum in erster Linie auf die Beeinflussung staatlicher Entscheidungen

34 Diese Hypothese läßt sich aus der Beobachtung ableiten, daß die Weltbank relativ eng mit einigen Umwelt-NRO kooperiert, während sie sich gegenüber Entwicklungs-NRO, die die Maßnahmen der Bank grundlegender in Frage stellen („50 Jahre sind genug“), abblockt. Vgl. L. Macdonald, *Globalising Civil Society. Interpreting International NGOs in Central America*, in: *Millennium* 23 (1994), 2, S. 268.

35 Vgl. dazu ausführlich A. Nölke, *Geberkoordination für die Länder Afrikas südlich der Sahara. Die Herausbildung eines interorganisatorischen Netzwerkes*, Baden-Baden 1995.

36 Selektive Kampagnen, wie jene gegen den Arun-III Damm in Nepal, stellen die generelle Arbeitsweise der Weltbank nicht in Frage und sind deshalb für das Bank-Management akzeptabel, vgl. H. Walk/A. Brunnengraber: *Die „NGO-Community“ im Spannungsfeld von Globalisierungs- und Fragmentierungsprozessen*, in: *Peripherie* (1995) 59/60, S. 118f.

37 Vgl. P. Wapner, *Politics Beyond the State. Environmental Activism and World Civic Politics*, in: *World Politics* 47 (1995), 3, S. 312.

abzielen.³⁸ Noch fundamentaler ist jedoch die Zielsetzung jener NRO, die sich die Veränderung von grundsätzlichen Aspekten des gesellschaftlichen Zusammenlebens zum Ziel gesetzt haben, wie z.B. einige feministische Organisationen.³⁹ Allerdings können auch diese Aktivitäten als Elemente einer „Indirekten“ Strategie zur Modifizierung staatlicher Entscheidungen interpretiert werden.⁴⁰ Außerdem werfen NRO-Strategien, die auf einen grundlegenden Wertewandel abzielen, erhebliche Probleme für eine empirische Untersuchung des Einflusses der NRO in der globalen Politik auf, da sich dieser Wertewandel in einer Reihe von Gesellschaften parallel vollziehen kann, ohne kausal auf den Einfluß von NRO zurückgeführt werden zu können.⁴¹ Schließlich kann selbst ein breit angelegter Wertewandel ohne größere praktische Konsequenzen bleiben, wie das Beispiel der Bewegung gegen die NATO-Nachrüstung zeigte, die zwar bei der Beeinflussung von öffentlicher Meinung und gesellschaftlichen Werten erfolgreich, jedoch nicht in der Lage war, die Stationierung der Raketen zu verhindern.⁴²

Ein weiterer Adressat des Einflusses von transnationalen NRO in der globalen Politik, der jedoch in der bisherigen Literatur vergleichsweise vernachlässigt wird, sind Unternehmen. Diese Vernachlässigung ist insbesondere deshalb sehr bedauerlich, weil die Beeinflussung von Unternehmensentscheidungen im Gegensatz zu den zuletzt genannten Adressaten nicht ohne weiteres einer indirekten Strategie zur Einflußnahme auf staatliche Entscheidungen zugerechnet werden kann. Bei einer ganzen Reihe von NRO-Anliegen erreichen diese ihr Ziel bereits im Falle der Verhaltensänderung eines oder mehrerer Unternehmen, insbesondere im Umweltschutzbereich, ohne daß diese Verhaltensänderungen nur ein Mittel zum letztendlichen Zweck der Beeinflussung staatlicher Entscheidungen sind. Zudem wird im Rahmen der Globalisierungsdiskussion von einer abnehmenden staatlichen Gestaltungsfähigkeit gegenüber transnational operie-

38 „Educational NGOs seek primarily to influence citizens, whose voices are then registered through public opinion and bear fruit in the form of additional resources for their activities as well as new policies, better decisions and enhanced international regimes.“ Gordonker/Weiss, *Pluralizing Global Governance* (Anm. 4), S. 38. Vgl. auch Smith/Pagnucco/Romeril, *Transnational Social Movement Organizations* (Anm. 5), S. 126f.

39 Vgl. Shaw, *Civil Society* (Anm. 15), S. 652.

40 „Changing societal values in a general sense will ultimately shape the decision making process by constraining the *decisional latitude of the foreign policy elite*.“ E. Dorsey, *Expanding the Foreign Policy Discourse: Transnational Social Movements and the Globalization of Citizenship*, in: *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*, hrsg. von D. Skidmore und V. Hudson, Boulder 1993, S. 247 (Hervorhebung im Original).

41 „Some of these effects of the women’s movements may be the result of concerted efforts by identifiable women’s-movement organisations to influence international relations (e.g., over issues like abortion). For the most part, however, they represent the working-through of ideas in culture and of women’s demands from national to international politics.“ Shaw, *Civil Society* (Anm. 15), S. 659.

42 Vgl. Shaw, *Civil Society* (Anm. 15), S. 661f.

renden Unternehmen ausgegangen, so daß letztere als Adressat von NRO in Zukunft an Bedeutung gewinnen sollten.

Ähnlich wie beim Bumerang-Effekt, bei dem die NRO über den Umweg über internationale Institutionen Einfluß auf staatliche Entscheidungen nehmen, wenden sie auch bei der Einflußnahme auf Unternehmen häufig eine indirekte Strategie an, indem sie sowohl die Staaten, in denen die Unternehmen ihren (Haupt-) Sitz haben, als auch internationale Institutionen, die den Unternehmen Verhaltensregeln auferlegen können, in ihrem Sinne beeinflussen.⁴³ Allerdings kann angenommen werden, daß Unternehmen sich der staatlichen Einflußnahme bei zunehmender Globalisierung vermehrt entziehen und internationale Institutionen zur Regulierung von Unternehmensaktivitäten – zumeist in Form von „codes of conduct“ – nur begrenzt wirksam sind, so daß diese indirekte Strategie im Falle der Unternehmen relativ wenig erreicht. Konsequenterweise scheint daher eine besonders wirksame Form der Ausübung von NRO-Einfluß gegenüber Unternehmen in der Organisation von Boykottbewegungen zu liegen, wie die Beispiele von Nestlé/Kindernahrung und Shell/Brent Spar gezeigt haben.⁴⁴ Allerdings sind die Möglichkeiten von NRO, erfolgreiche Boykottbewegungen zu organisieren, offensichtlich begrenzt, da diese Form der Einflußnahme aussersten kaum dokumentiert wird. Angesichts einer finanziellen und analytischen Ressourcenbasis, die jener der Unternehmen deutlich unterlegen ist, und einer sehr fragilen legitimatorischen Ressourcenbasis,⁴⁵ scheinen solche Aktionen nur punktuell erfolgreich sein zu können. Damit erscheinen die Möglichkeiten der Einflußnahme von transnationalen NRO auf diese zunehmend zu Kernakteuren der globalen Politik mutierenden Organisationen insgesamt gering zu sein.

43 Vgl. zu einer solchen Strategie K. Sikkink, Codes of Conduct for Transnational Corporations. The Case of the WHO/UNICEF Code, in: *International Organization* 40 (1986), S. 815-840.

44 Vgl. H. Elsenhans, *Debunking the Spectre of Globalisation* (Anm. 9), S. 12.

45 So hat etwa Greenpeace durch seine Informationspolitik in der Brent Spar-Aktion erheblich an Legitimität in der Öffentlichkeit verloren.

Hans Peter Schmitz

Nichtregierungsorganisationen (NRO) und internationale Menschenrechtspolitik

1. Einleitung¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Nichtregierungsorganisationen und Netzwerke als analytische Kategorien

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

Nicht-staatliche Akteure im Menschenrechtsbereich können als Reaktion auf eine dauerhafte Diskrepanz zwischen der rhetorisch eingegangenen Verpflichtung zur Einhaltung und Förderung von Menschenrechten und der tatsächlichen Menschenrechtssituation entweder im eigenen Land

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

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

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

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

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

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

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

transnationalen Beziehungen einen meßbaren Einfluß auf staatliches Handeln hat. Keck und Sikkink haben dabei generell argumentiert, daß nichtstaatliche Akteure mit Hilfe der Bildung von transnationalen Netzwerken ihre Erfolgchancen erhöhen. „A transnational advocacy network includes those relevant actors working internationally on an issue, who are bound together by shared values, a common discourse, and dense exchanges of information and services.“¹⁰ Nach Keck/Sikkink können an solchen Netzwerken neben den NRO auch Vertreter von Stiftungen, Medien, Kirchen, Gewerkschaften, Intellektuellenorganisationen, zwischenstaatliche Organisationen oder auch Regierungsvertreter und Parlamentarier von Staaten beteiligt sein. Allerdings bilden die einheimischen und internationalen NRO das dauerhafte Rückrat eines solchen Netzwerkes.¹¹ „The networks we describe (...) participate in domestic and international politics simultaneously, drawing upon a variety of resources, as if they were part of an international society. However, they use these resources strategically to affect a world of states and international organisations constructed by states.“¹² Von besonderer Bedeutung ist hierbei, daß diese Transnationalisierung der Menschenrechtspolitik innerstaatliche Hindernisse der Mobilisierung für die Einhaltung von Menschenrechten umgehen kann¹³ und damit über ältere Studien im Bereich der Forschung zu sozialen Bewegungen hinausgeht. „With a transnational strategy, movements might mobilize representatives of other states or international agencies in order to pressure domestic targets.“¹⁴

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

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

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

3. Nichtregierungsorganisationen als Akteure in der internationalen Politik

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

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

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

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

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

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

In der internationalen Politik haben Menschenrechte mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs eine deutliche Stärkung durch internationale Verträge und andere zwischenstaatliche Vereinbarungen erfahren.¹⁸ Dies ist nicht zuletzt und in zunehmenden Maße der Arbeit von Nichtregierungsorganisationen geschuldet, die über Jahrzehnte hinweg um Unterstützung für ihre Ziele in den Vereinten Nationen und anderen intergouvernementalen Organisationen warben. Dabei gilt diese Beschreibung nicht nur für die neuere Zeit. Betrachtet man etwa die 'travaux préparatoires' der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 oder der beiden Menschenrechtspakte von 1966¹⁹ so wird deutlich, daß diese Dokumente ohne NRO-Einfluß heute gar nicht oder in anderer Form vorliegen würden.²⁰

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1965 in das Internationale Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung Eingang fanden, dienten als Modell für ähnliche Überwachungsmechanismen bei einer Reihe weiterer internationaler Verträge.²⁵ Zu diesen zählte die am 6. Juni 1967 verabschiedete Resolution 1235²⁶ des Wirtschafts- und Sozialrats, in der erstmals Gremien der Weltorganisation mit der Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen in ausgewählten Ländern beauftragt wurden. In dieser Resolution wurden Länder wie Südafrika oder Rhodesien ausdrücklich genannt. Nur drei Jahre später ging die Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz aufgrund von NRO-Informationen bereits über die ursprünglich genannten Länder hinaus und beschäftigte sich mit Griechenland und Haiti. Der Wirtschafts- und Sozialrat verabschiedete daraufhin am 27. Mai 1970 Resolution 1503, die ein vertrauliches Verfahren zur Untersuchung von „grobe[n] und zuverlässig belegten systematischen Verletzungen der Menschenrechte“²⁷ vorsah. Aus dieser Zeit stammte auch der Beschluß, daß mit Menschenrechten befaßte Organe der Vereinten Nationen jährlich in ihren Beratungen auf dieses Thema eingehen sollten.

Diese Instrumentalisierung der Menschenrechte durch eine Mehrheit der Staaten²⁸ hat zu einer ersten Legitimierung der Normen beigetragen, die sich damals bereits NRO mit dem Ziel der Generalisierung und Konkretisierung zu Nutzen machen konnten. Im folgenden soll anhand der Folterkonvention von 1984, den neu geschaffenen Mechanismen (Sonderberichterstattem und Arbeitsgruppen) zu ausgewählten Ländern oder Themenkomplexen sowie der Schaffung des Hochkommissariats für Menschenrechtsfragen 1993 aufgezeigt werden, wie NRO die dominierende Rolle der Staaten in diesem Bereich untergraben haben. In bezug auf die Folterkonvention lassen sich NRO-Strategien zur Normsetzung besonders deutlich nachzeichnen. Dies gilt insbesondere für die erweiterten Einfluß-

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

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

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

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

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

3.1.1. NRO und Normsetzung: Die Folterkonvention von 1984

Im Bereich der Ächtung von Folter und anderer Formen der unmenschlichen Behandlung oder Strafe stellen nichtstaatliche Akteure seit Beginn der siebziger Jahre die treibende Kraft bei der Fortentwicklung von internationalen Standards²⁹ dar. Mit der Verabschiedung der Folterkonvention durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1984 wurde erstmals ein zehnköpfiges Expertenkomitee geschaffen, das bei begründetem Verdacht aus eigener Initiative vertrauliche Untersuchungen in allen Ländern der Welt einleiten kann, dem die Vertragsstaaten regelmäßig Bericht erstatten müssen und das zwischenstaatliche oder individuelle Beschwerden entgegennehmen darf (Artikel 17-24). Die Konvention bestimmt ebenfalls, daß Folter unter keinen Umständen (Krieg, Ausnahmezustand, Befehlsnotstand etc.) mehr zur Anwendung kommen darf, anerkennt das Weltrechtsprinzip ('universal jurisdiction', Art. 4-8) und erklärt Folter zu einem internationalen Verbrechen. Diese und andere Punkte waren zuvor Teil der Vorschläge von NRO, wie Amnesty International, und fehlten selbst in ersten Entwürfen westlicher Regierungen.³⁰ Damit stellt die Vereinbarung, zumindest auf dem Papier, einen wesentlich verbesserten Schutz vor Folter dar.³¹ Die Konvention war damit der vorläufige Endpunkt einer globalen Mobilisierung gegen die Diskrepanz zwischen dem damals bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Artikel 5) und dem Internationalen Pakt für Bürgerliche und Politische Rechte (Artikel 7) verankerten allgemeinen Folterverbot und einer offensichtlich sich verbreitenden, systematischen Anwendung von Folter-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

35 Ebenda, S. 748.

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

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

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

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

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

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

40 Ebenda.

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

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

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

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

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

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

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

S. 14.

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

46 Resolution 3218 (XXIX).

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

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

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

50 Ebenda.

mit der Deklaration von 1975.⁵¹ Als die Kommission allerdings das Dokument zur Weiterbearbeitung einer Arbeitsgruppe übertrug, wurden dort unter dem Einfluß von NRO erhebliche Erweiterungen vorgenommen. Dies betraf insbesondere die im schwedischen Entwurf bislang völlig fehlende zusätzliche völkerrechtliche Ächtung von Folter und die Bildung eines Organs zur Durchsetzung der geplanten Konvention. Hier regte sich wiederum nicht nur außerhalb des westlichen Lagers Widerstand. So lehnten unter anderen die Delegationen der Niederlande, Frankreichs und Australiens die Idee der NRO ab, Folter völkerrechtlich mit Kriegsverbrechen, Piraterie oder internationalem Terrorismus auf eine Stufe zu stellen, so daß ein solches Verbrechen in jedem Land verfolgt und geahndet werden muß (Weltrechtsprinzip). Die niederländische Delegation begründete diese Position mit der möglicherweise schwierigen Beweislage bei Prozessen außerhalb des Landes, wo die Verbrechen begangen wurden. Dies könne leicht zu einem Scheitern von Gerichtsverfahren führen und die Konvention schwächen.⁵² Amnesty International und die Internationale Juristenkommission teilten diese Ansicht nicht und begannen sich nun auf die Niederlande als das 'schwächste Glied' in der Kette des Widerstandes zu konzentrieren. „The key to the problem was sought on the domestic political front. Therefore, they turned to parliament for support for their views.“⁵³ Als es am 6. Mai 1980 gelang, das niederländische Parlament in dieser Sache zu einer direkten Aufforderung an die Regierung zu bewegen, änderte letztere ihren Standpunkt und wurde von da an zu einer treibenden Kraft bei den weiteren Beratungen.

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

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

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

53 Ebenda, S. 41.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.2. NRO und die Verbesserung von globalen Überwachungsmechanismen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

66 Ebenda, S. 195.

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

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

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

Area, ARA des Außenministeriums⁷⁰) gegen Shestack zu mobilisieren,⁷¹ blieben ohne Erfolg.

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

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

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

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

73 Ebenda, S. 24.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.3. Das Hochkommissariat für Menschenrechte

Den Erfolg von NRO im Menschenrechtsbereich belegt auch und gerade die internationale Reaktion der von ihnen angeklagten Regierungen. Wenn etwa die Abschlusserklärung der Wiener Menschenrechtskonferenz⁸⁴ in wichtigen Bereichen vom Entwurf abwich, so war dies staatlichen Interventionen zu verdanken, die mit einer positiven Darstellung von NRO nicht einverstanden waren. So wurden aus dem Katalog begrüßenswerter

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

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

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

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

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

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

NRO-Aktivitäten wichtige Bereiche wie die Überwachung („monitoring“) vor Ort gestrichen. Pakistan forderte darüber hinaus die Streichung aller positiven Vermerke bezüglich NRO, während Indonesien die Aufforderung nach einer staatlichen Unterstützung („facilitate“) für die Arbeit von NRO mißfiel und sich dagegen für neutralere Begriffe wie „cooperation“ und „dialogue“ aussprach.⁸⁵ Wiederum erscheinen hier die langfristigen Entwicklungen, vorangetrieben durch fortgesetzte NRO-Tätigkeiten, von größerer Bedeutung als Niederlagen bei der Formulierung von einzelnen Paragraphen. So gelang es Amnesty International und anderen NRO, die Wiener Konferenz zu einer Mobilisierung für ein Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen zu nutzen. Dies war keine neue Idee, denn bereits Mitte der sechziger Jahre hatten NRO die Delegationen von Costa Rica in der Menschenrechtskommission dazu angeregt, einen solchen Vorschlag einzubringen. Fast dreißig Jahre hielt sich dieser Entwurf ohne jeden Fortschritt in den Gremien der Vereinten Nationen, bis es 1993 endlich gelang, die US-amerikanische Regierung von ihrer prinzipiell skeptischen Position gegen die Schaffung eines weiteren hochrangigen VN-Postens abzubringen. Dennoch blieb der Entwurf zur Schaffung des Hochkommissariats in den Vorbereitungstreffen der Wiener Konferenz umstritten und damit ausgeklammert („in brackets“). Amnesty International und andere definierten dieses Thema als den Schwerpunkt ihrer Arbeit für die Weltkonferenz. In Wien selbst wurden die NRO trotz eines Kompromißvorschlages der US-amerikanischen Delegation durch den brasilianischen Vorsitzenden Gilberto Saboia von den Beratungen über die Resolutionsentwürfe (‘drafting group’) ausgeschlossen.⁸⁶ Es blieb daher nur der Weg über einzelne NRO-Vertreter, die zugleich in Delegationen ihrer Länder berufen waren⁸⁷ sowie intensives Lobbying vor der Tür. „There, Amnesty stepped up its public campaign and, undeterred by the exclusion of NGOs from the final drafting [der Schlußerklärung, HPS], mounted a constant ‘guard’ outside the drafting meetings, taking every opportunity to discuss progress with the delegates. Finally, after all-night deliberations, the Conference requested the next session of the General Assembly to take up the question of the High Commissioner as a matter of priority.“⁸⁸

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.4. Netzwerke, Mandatserweiterung und Ressourcenknappheit:

Die aktuelle Situation der neuen VN-Menschenrechtsmechanismen

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

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

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

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

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

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

Diese Aufzählung von Erfolgen⁹⁹ und Mißerfolgen¹⁰⁰ internationaler Menschenrechts-NRO könnte fast beliebig fortgesetzt werden. Die Beispiele zeigen, daß NRO Staaten in der internationalen Politik weder ersetzen, noch diese zu bloßen Vollstreckern einer Idee degradieren. Sie zeigen aber auch, daß es Staaten, je nach ihrer rhetorischen Ausgangssituation, zunehmend schwer fällt, sich den Argumenten von NRO zu entziehen. Dabei hängen die Erfolge von NRO sowohl von ihrer eigenen Struktur und Mobilisierungskraft als auch von den vorgegebenen Strukturen in den Vereinten Nationen ab. In allen Fällen spielten mehr oder weniger stark ausgeprägte Netzwerke eine wichtige Rolle. NRO koordinieren dabei nicht nur ihr Handeln untereinander, sondern beziehen Teile der VN-Bürokratie und der Regierungsdelegationen mit ein. Wenn die argentinische Regierung 1982 eine Verlängerung der Tätigkeit von Theo van Boven als Direktor des Menschenrechtszentrums erfolgreich verhindert hat, so belegt

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

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

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

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

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

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

3.2. Einzelne Staaten und transnationale NRO

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

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

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

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

3.2.1. Menschenrechte, NRO und US-Außenpolitik

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

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

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

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

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

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

Hier spiegelt sich deutlich wider, wo die Möglichkeiten und Grenzen der NRO im politischen System der USA liegen. Betrachtet man etwa die Entscheidungen zu China¹¹⁵ und Burma,¹¹⁶ so können Skeptiker beide Fälle

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

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

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

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

114 Ebenda, 1995, S. V.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1997).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

124 Ebenda, S. 91.

125 Ebenda, S. 92.

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

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

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

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

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

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

3.2.2. *Repressive Regime und Menschenrechts-NRO: Den Fall Kenia*¹³²

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3. Menschenrechtsorganisationen, gesellschaftliche Akteure und internationale Öffentlichkeit

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

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

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

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

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

Bereits zu Beginn der siebziger Jahre trugen Amnesty-Sektionen das Anliegen der Organisation über Kanäle der Unterhaltungsindustrie in die breitere Öffentlichkeit. Dies gelang mit besonders großem Erfolg durch die Zusammenarbeit mit internationalen Musikgrößen, sowohl im klassischen Sektor als auch im massenwirksameren Pop- und Rockbereich.¹⁴⁰ Mitte der achtziger Jahre veranstaltete die US-amerikanische Sektion von Amnesty International mit „Conspiracy of Hope“ (1986) und „Human Rights Now!“ (1988) zwei Tourneen mit international bekannten Künstlerinnen und Musikgruppen. Während die erste Veranstaltung das 25-jährige Bestehen von Amnesty International feierte, sollte in der zweiten, weltweiten Tournee der vierzigste Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum Anlaß genommen werden, die Menschenrechtsidee in solche Regionen der Welt zu tragen, wo man bisher noch wenig Erfolge zu verzeichnen hatte. Trotz einer Finanzspritze durch die Reebok Foundation mußte dieses Ziel allerdings mit kommerziellen Erwägungen in Einklang gebracht werden. „The producers, however, insisted that the tour had to travel to those countries where money could be made.“¹⁴¹ Dies ließ auch innerhalb von Amnesty Bedenken gegen eine zu weitgehende Identifikation der Organisation mit kommerziellen, westlichen Interessen aufkommen, die allerdings am Ende zurückgestellt wurden. Die Tour war trotz aller internen Schwierigkeiten, die weitgehend aus der Öffentlichkeit heraus gehalten wurden, ein großer Erfolg. „According to the organizers (...) more than a billion television viewers saw the three hour documentary of the tour transmitted to 67 countries on December 10th, 1988. In all the countries the media coverage was extremely good and many national sections were able to recruit new members (e.g., in countries like Italy and Spain the number of members doubled). Finally, Amnesty staff collected 1.2 billion¹⁴² signatures world-wide and delivered them to the United Nations on December 10th, 1988, the day of the 40th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights.“¹⁴³ Zugleich wurde ein in 52 Sprachen übersetzter sogenannter Menschenrechtspañ mit den 30 Artikeln der Allgemeinen Erklärung weltweit verteilt.

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

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

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

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

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

schaften hinaus angenommen werden, daß solche Kampagnen staatliche Entscheidungsträger erreichen und deren Kalküle über ihre materielle und soziale Umwelt beeinflussen. Während mit einer solchen Kampagne gesellschaftliche Akteure in vielen Ländern der Erde gestärkt wurden, schränkte diese zugleich den argumentativen und handlungsrelevanten Spielraum für menschenrechtsverletzende Regime ein. Darüber hinaus zeigte sich hier wiederum, daß die eigenständigen nationalen Sektionen eine herausragende Rolle bei der erfolgreichen Arbeit von Amnesty spielen. Die Tournee konnte auch deshalb den Vorwurf einer westlich geprägten Propagandashow vermeiden, weil neben Bruce Springsteen, Peter Gabriel und Sting in allen Ländern lokale Gruppen und Künstler auftraten, die durch nationale Sektionen eingebunden wurden. Damit erweist sich Amnesty International mit seiner spezifischen Arbeitsteilung zwischen nationalen und internationalen Gremien als effiziente Antwort auf die Frage, wie Menschenrechte in der existierenden internationalen Ordnung gefördert werden können. Während das Sammeln von Informationen¹⁴⁴ und die Definition allgemeiner Ziele weitgehend zentralisiert sind, ist die Umsetzung von Programmen und die Mobilisierung ein dezentralisierter Prozeß.¹⁴⁵

4. Schlußfolgerungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Andreas Obser

Transnationale Nichtregierungsorganisationen in der globalen Umweltpolitik

1. Einleitung

Das Augenmerk dieses Beitrags gilt dem institutionellen Wandel in den internationalen Beziehungen unter Berücksichtigung der komplexen Akteurszusammenhänge und insbesondere den transnationalen Konfliktfeldern von NROs in der globalen Umweltzusammenarbeit. Es wird ein offenes und dynamisches Konzept transnationaler Politikformulierung eingesetzt. Statische und staatszentrierte Modelle greifen bei der Analyse des NRO-Einflusses auf internationale Politikprozesse und das Verhalten einzelner Staaten zu kurz. Der Aufsatz basiert auf der Hypothese einer diffusen NRO-Gemeinschaft auf der umweltpolitischen Weltbühne. Aus dieser Vielzahl von NROs besitzen lediglich einzelne Einfluß auf die internationalen Politikprozesse. Die NRO-Gemeinschaft tritt nicht als neuer homogener Akteur in Erscheinung. Eine zivilgesellschaftliche Handlungsfähigkeit mit eigenständiger Akteursqualität auf der internationalen Ebene läßt sich nicht nachweisen. „Der Gedanke, daß sich gegen die allfälligen Internationalisierungs- und Globalisierungsprozesse in der Wirtschaft und bei Regierungen eine internationale Zivilgesellschaft als Korrektiv oder gar als Gegenmacht herausbilden müßte, wird zwar als theoretische Einsicht von vielen NROs geteilt, in der Praxis dagegen ist von neuem Internationalismus wenig zu spüren“.¹ Neuere Konzepte von internationaler Zivilgesellschaft, globalisierter Wirtschaft, neuem Staat oder eines Multilateralismus von unten verweisen jeweils – aus einer spezifischen Akteursperspektive – auf gravierende Strukturveränderungen im Umfeld der bevorzugt betrachteten Akteure. Diese Ansätze überschneiden sich in ihrer pluralistischen Sichtweise, in der die globalen Handlungsmuster durch komplexe Akteurskonstellationen geprägt sind, gleichzeitig aber bestimmte Akteurstypen, wie Staaten, internationale Organisationen, Unternehmen oder NROs in den Mittelpunkt der Untersuchung gerückt werden und deren bilaterale Interaktionen mit den jeweils anderen Akteurstypen analysiert werden. Modelle, die die gesamte Komplexität global-lokaler Handlungsmuster erfassen, konnten in der Theorie der Internationalen Beziehungen noch

1 P. Wahl, Eine Sisyphus-Aufgabe? Probleme internationaler Vernetzung von NROs, in: epd-Entwicklungspolitik, 20/21, Oktober (1994), S. 26-28.

nicht entwickelt werden.² Bevorzugte Forschungsstrategie bleibt zunächst die Durchführung von bilateralen Teiluntersuchungen, mit dem Ziel, aus diesen später möglicherweise ein erklärungskräftigeres Gesamtmodell zu erhalten.

In diesem Beitrag werden die NROs und deren Verhältnis zu den anderen Akteuren globaler Umweltpolitik bevorzugt behandelt. In einem ersten Schritt wird die NRO-Forschung nach zwei Denkschulen in der aktuellen umwelt- und entwicklungspolitischen Debatte differenziert. In der ersten Schule dominieren pragmatische, in der zweiten ideologische Überzeugungen. Die unterschiedlichen Überzeugungen und die daraus resultierenden Argumentationslinien führen zu unterschiedlichen Erklärungen über die internationalen Gestaltungsmöglichkeiten der NROs. Im dritten Abschnitt wird auf den Politiknetzwerkansatz aus der Organisations- und Verwaltungswissenschaft verwiesen. In einer Reihe neuerer Forschungsarbeiten wird das Potential gesehen, sowohl zu einer Verknüpfung der beiden polarisierten Erklärungsansätze als auch zur Komplexitätsreduzierung der lokal-globalen Handlungszusammenhänge von NROs einen Beitrag leisten zu können. Es schließen sich zwei Abschnitte an, in denen der Einfluß von NROs in internationalen und nationalen Politiknetzwerken systematisch aufgearbeitet wird. Auf der internationalen Ebene wird der Einfluß zivilgesellschaftlicher Akteure in den Vereinten Nationen, den multilateralen Finanzinstitutionen und der Globalen Umweltfazilität, als Beispiel eines internationalen Sekretariats im Umweltbereich, illustriert. Auf der nationalen Ebene werden die Wirkungsunterschiede zwischen NROs in den Ländern des Südens und des Nordens umrissen. Des weiteren werden hier mehrere Beispiele für den Einfluß transnationaler NROs auf nationale Politikgestaltungsprozesse aufgeführt. Die vielfältigen Trends zivilgesellschaftlicher Einflußnahme in transnationalen Verhandlungsräumen werden im abschließenden Abschnitt zusammengefaßt. Die schwierige Gratwanderung zwischen ideologisch inspirierten Visionen und Machbarem in der NRO-Praxis wird auch die zivilgesellschaftliche Umweltforschung weiter prägen. Extrempositionen werden in den Hintergrund gedrängt. Ein Erfolgsnachweis transnationaler Politikgestaltungseffekte durch die NRO-Gemeinschaft hängt allerdings noch immer vom Erreichen einer kollektiven Handlungsfähigkeit im internationalen System ab, unabhängig vom Einflußgewinn einzelner großer NROs. In diesem Punkt macht sich in der NRO-Praxis und -Theorie eine selbstkritische Ernüchterung breit.

2 Vgl. den einleitenden Beitrag von Andreas Nölke; vgl. zudem die Theoriediskussion in der Sonderausgabe des *Journal of Theoretical Politics*, 6, 4 (1994).

2. NROs als umwelt- und entwicklungspolitische Projektträger und/oder Träger einer neuen ökologischen Weltordnung

Die Forschung über NROs ist von zwei divergierenden Denkschulen geprägt.³ Die pragmatischere Schule verweist auf ein verändertes Verhältnis zwischen Staat und NROs. Die ideologischere Schule konzentriert sich auf eine Rollenveränderung von NROs in einer globalisierten Welt, in der die traditionellen zwischenstaatlichen Steuerungsformen durch nichtstaatliche und transnationale Formen ersetzt zu werden scheinen. Die Unterschiede beider Betrachtungsweisen liegen in den Annahmen über die Autonomie der NROs und dem damit verbundenen Handlungs- und Gestaltungsspielraum, der ihnen je nach Denkschule zugeschrieben wird. Die Souveränität der Staaten, das traditionelle Leitprinzip der internationalen Beziehungen, und eine neuentstandene Handlungsautonomie von NROs konkurrieren miteinander. Die pragmatische Schule definiert NROs als souveränitätsgebundene Akteure. Die ideologische sieht sie als souveränitätsunabhängige Akteure.⁴

Aus Sicht der ersten Denkschule nehmen NROs die Rolle entwicklungspolitischer Durchführungsorganisationen ein. Institutionelle Aspekte auf der *Grassroots*-Ebene, meist in den Ländern des Südens, sind von besonderem analytischem Interesse. Im Vordergrund steht das Verhältnis der NROs zum Staat, deren Beitrag zur Demokratisierung und die Stärkung einer ländlichen und lokalen Zivilgesellschaft sowie der Einfluß von Geberländern auf die NROs.⁵ Die Förderung von NROs durch staatliche Entwicklungshilfegelder wird damit begründet, daß sie die gesellschaftlichen Zielgruppen in den Entwicklungsländern durch den unmittelbaren Zugang besser erreichen und den Selbsthilfwillen der Bevölkerung besser mobilisieren können. Zugleich haben die Nord-NROs einen zunehmenden Bei-

3 Der gelegentliche Verweis auf Ansätze aus der rein 'pragmatischen' NRO-Forschung weicht in diesem Punkt von den konzeptionellen Ausführungen Andreas Nölkes ab (vgl. Editorial). Die weiteren Ausführungen in diesem Beitrag machen allerdings deutlich, daß die aktuelle NRO-Forschung über die Erfolgsbedingungen transnationaler Akteure sich zunehmend an den Schnittstellen zwischen pragmatischer Implementationsforschung und zivilgesellschaftlichen Grundsatzdebatten konzentriert. Ein kurzer Verweis auf die Extrempositionen ist daher sinnvoll.

4 J. Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton 1990.

5 T. Princen/M. Finger, *Environmental NGOs in World Politics*, London 1994; J. Farington/A. Bebbington, *Reluctant Partners? Non-Governmental Organizations, the State and Sustainable Agricultural Development*, London/New York 1993, als Einführungsband zur NRO-Buchserie vom Routledge Verlag mit Regionalbänden zu Afrika, Asien und Lateinamerika. Ferner über Umwelt-NROs in den Ländern des Südens: D. Potter (Hrsg.), *NGOs and Environmental Policies. Asia and Afrika*, London 1996. Breitere und länderübergreifende Bezüge von institutionellem Wandel der Gesellschaft und NROs sind zu finden in: A. Scott, *Ideology and the New Social Movements*, London 1990; vgl. auch die Beiträge im vierteljährlichen Forschungsjournal „Neue Soziale Bewegungen“ vom Westdeutschen Verlag.

trag zur entwicklungspolitischen Bildungsarbeit im Norden geleistet. Einzelne Kritiker des institutionellen Wandels verweisen diesbezüglich auf eine instrumentalisierte Partnerschaft der NROs durch staatliche Akteure, beispielsweise durch die bilateralen und multilateralen Entwicklungshilfeorganisationen. Durch programmatischen und strukturellen Autonomieverlust laufen die NROs in eine Korporatismus- oder Irrelevanzfalle, in der die Konfliktfähigkeit durch Kooperationsfähigkeit ersetzt wird. Die staatlichen *terms of reference* werden in der Folge weitgehend übernommen, während die kritische Regierungsbeobachtung und Entwicklung von Alternativen in den Hintergrund tritt und damit das Handlungsmodell NRO schon bald abgenutzt bzw. erschöpft scheint.⁶ Unter dem Druck der anhaltenden Finanzierungskrise in der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik verfolgen die Geberstaaten eine selektive Würdigung der komparativen Vorteile von NROs in der internationalen Umweltzusammenarbeit. Das Spektrum von NRO-Aktivitäten wird auf Faktoren wie Effizienz, Unternehmer- und Investitionsorientierung beschränkt, während die übergeordneten und traditionellen Ziele vieler NROs, wie beispielsweise Solidarität und Verteilung, verdrängt werden. „Eine feste Größe im Konzept staatlicher EP [Entwicklungspolitik] sind die NGOs geworden. Ihnen werden einige komparative Vorteile gegenüber staatlicher Entwicklungshilfe zugeschrieben, darunter *lean management* und höhere Kosteneffizienz sowie eine bessere Akzeptanz, vorwiegend auf dem Gebiet der Armutsbekämpfung. Ihnen weist man daher arbeitsteilig und komplementär zur staatlichen Hilfe eine wachsende Aufgabe bei der Armutsbekämpfung zu. Das Outsourcing von bisher staatlichen Aufgaben an private Träger wird u.a. auch mit dem Subsidiaritätsprinzip legitimiert.“⁷ Im Zuge der 'zweiten Welle' von Demokratisierungsstudien in den entwicklungstheoretischen Debatten⁸ konzentriert sich die Aufmerksamkeit auch gegenüber den Süd-NROs nicht mehr ausschließlich auf deren modernisierungstheoretische Rolle in Maßnahmen von Institutionenbildung und Trägerstrukturförderung. Eine neue Forschungsagenda widmet sich stärker den globalen und regionalen Auswirkungen von NRO-Aktivitäten. Deren Beitrag zur Förderung und Entwicklung aktiver Zivilgesellschaften und der Konsolidierung von stabilen Demokratien rückt stärker in den Mittelpunkt. Grundlagen zivilgesellschaftlicher Strukturen in der globalen Umweltzusammenarbeit werden angesprochen. Vielfältige NRO-Strategien werden daraufhin untersucht, ob oder wie sie ein zivilgesellschaftliches Potential global aktivieren könnten.

6 M. Valhaus, The New Popularity of NGOs – Will the Enthusiasm last?, in: *Development and Cooperation*, 3 (1994), S. 20-22.

7 P. Wahl, Instrumentalisierte Partnerschaft oder: Ritt auf dem Tiger, in: *Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung*, Februar (1996), Nr. 2, S. 4.

8 Zum Beispiel in: G. O'Donnell/P. C. Schmitter/L. Whitehead (Hrsg.), *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, Baltimore/London 1986.

In der zweiten Denkschule stehen Prozesse struktureller Differenzierung, Pluralisierung und Fragmentierung im Vordergrund, die zu einem neuartigen Strukturgeflecht in der globalen Umweltzusammenarbeit geführt haben. Nicht erst seit dem Umweltgipfel 1992 wird ein Bedeutungsverlust der Staaten und ein Einflußgewinn von nichtstaatlichen Akteuren konstatiert. Die allgemeingültige Regel nationalstaatlicher Souveränität hat sich auch in der globalen Umweltzusammenarbeit relativiert. Neue Akteure haben gegenüber den Staaten an Handlungsspielräumen in den internationalen Beziehungen gewonnen. Die Breite der NRO-Forschung reflektiert die geänderten Rahmenbedingungen und gestiegenen strukturellen Anforderungen an handelnde Akteure in diesem Politikfeld. Dem strukturellen Chaos kann offensichtlich nur mit immer wieder neuen, arbeitsteiligen Kooperationsformen und flexiblen Partizipationsmechanismen der beteiligten internationalen, staatlichen und nichtstaatlichen Akteure begegnet werden. Eine strukturell determinierte und auf staatliche Verhandlungsmechanismen fokussierte Regimeanalyse erfaßt die transnationale Realität nur unzureichend. Grundsätzlich müssen Steuerungs- und Selbstorganisationsprozesse von kollektiven Akteuren auf der Makroebene berücksichtigt werden. Diese Wirklichkeit erfordert eine Doppelperspektive, die die analytische Dichotomie zwischen globalen Strukturen und Akteuren überwindet. Ein Ziel wird es sein, zu untersuchen, inwieweit es NROs gelingt, Formen arbeitsteiliger Kooperation sowie flexibler Partizipation auszuschöpfen und kollektiv handelnd 'strukturierungsfähig' zu machen.⁹ Bei einer erfolgreichen Umsetzung dieses Prozesses könnten neuartige *global governance*¹⁰ Strukturen und zusätzliche Problemlösungskapazitäten „komplexen Weltregieren“¹¹ gegenüber globalen Umweltveränderungen entstehen.

9 In diesem Beitrag wird davon ausgegangen, daß sowohl Akteure als auch Strukturen real sind. Die vorherigen Ausführungen und die Wahl des Begriffs der 'Strukturierung' weisen bereits auf die ontologische Verankerung des Beitrags in den metatheoretischen Debatten über die 'Dualität des Sozialen' in Anthony Giddens Strukturierungstheorie hin: A. Giddens, *The Constitution of Society: Outline of a Theory of Structuration*, Cambridge 1984. Akteure und Strukturen konstituieren und bedingen sich gegenseitig, es geht nicht um die Bevorzugung von Struktur oder Akteurhandeln, sondern um die Integration beider Perspektiven. Vgl. auch M. Redclift/T. Benton (Hrsg.), *Social Theory and the Global Environment*, London/New York 1994.

10 Die *Commission on Global Governance*, der Vereinten Nationen definiert *global governance*, als „...the sum of the many ways that individuals and institutions, public and private, manage their common affairs“. *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford 1995.

11 M. Zürn, „Positives Regieren“ jenseits des Nationalstaates. Zur Implementation internationaler Umweltregime, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 4 (1997) 1, S. 41-68.

3. NROs als Partner komplexen Weltregierens: der Politiknetzwerkansatz

Die Vielfalt an regulativen Ideen und Prinzipien globaler Umweltinstitutionen weist ein komplexes Gebilde auf, dessen Träger verschiedene Akteure sind. Weniger die traditionellen Erklärungsansätze der internationalen Beziehungen, als vielmehr die neueren Modelle von transnationaler Zivilgesellschaft, internationalen Regimen oder Multilateralismus versuchen mit unterschiedlichen und interdependenten Akteursfoci sowie entsprechenden Ausgangshypothesen, den Einfluß von NROs auf die Entscheidungen von Staaten in multilateralen Verhandlungsprozessen zu erklären. Ziel ist, die unterschiedlichen Ergebnisse internationaler Umweltverhandlungen zu verstehen. Aber auch zunehmend komplexere Erklärungsmodelle aus der Theorie der internationalen Beziehungen, die versuchen, traditionell isolierte Variablen von Macht¹², Interessen¹³ oder Wissen¹⁴ zu integrieren, können keine generalisierbaren Aussagen über den unterschiedlichen Verlauf und Ergebnisse internationaler Umweltverhandlungen bieten.¹⁵ Genauso konnten in der Verwaltungswissenschaft und der Organisationstheorie bisher keine umfassenderen Erklärungsansätze für die komplexen Verhandlungsprozesse gefunden werden.¹⁶ Verschiedene Formen der Analyse von Politiknetzwerken¹⁷ werden in jüngster Zeit allerdings vermehrt für die Untersuchung der NRO-Wirkung in umweltpolitischen Strukturmustern eingesetzt.¹⁸ Insbesondere die Interorganisationsforschung hat im Modell

-
- 12 Beispielsweise bei R. O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton 1984.
 - 13 Beispielsweise bei J. S. Goldstein/J. R. Freeman, *Three-Way Street: Strategic Reciprocity in World Politics*, London 1990.
 - 14 Beispielsweise bei P. Haas, *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in: *International Organization*, 46 (1992) 1, S. 1-35.
 - 15 Vgl. ein international koordiniertes Forschungsprogramm, dessen Ziel es ist, diesem Erklärungsdefizit durch abgestimmte Vorhaben entgegenzutreten: O. R. Young/A. Underdal, *Institutional Dimensions of Global Change*, IHDP Scoping Report, Dartmouth/Oslo, March 1997.
 - 16 Vgl. i. W. Zartmann, *International Multilateral Negotiation. Approaches to the Management of Complexity*, San Francisco 1994.
 - 17 Vgl. Sammelbände zum Analyserahmen der Policy Netzwerkanalyse: P. Kenis/ V. Schneider (Hrsg.), *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, Frankfurt a. M./New York 1996; A. Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen/Wiesbaden 1994; P. Sabatier/H. Jenkins-Smith (Hrsg.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder 1993.
 - 18 Vgl. umweltpolitische Netzwerkanalysen: M. E. Keck/K. Sikkink, *Activists Beyond Borders: Transnational Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca 1997 (i.E.); J. Grugel, *NGOs: Coopted, Independent or Networking? British Overseas Development NGOs and Democratization in Latin America*, Vortrag beim 25. ECPR Joint Sessions Workshop: Democratization and the Changing Global Order, Bern, Schweiz, 27.2.-4.3.1997; R. Grundmann, *Mending the Ozone Layer: The Role of Transnational Policy Networks*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIFG Discussion

der Politiknetzwerke am ehesten eine methodologische Synthese, auch zwischen den oben beschriebenen Dichotomien der NRO-Forschung, gefunden. Patrick Kenis und Volker Schneider¹⁹ haben die für die Forschungsziele wichtige methodologische Synthese als einen analytischen Werkzeugkasten umschrieben, der das Strukturmodell der Politiknetzwerke und das anwendungsorientierte Verfahren der Policy-Analyse erfolgreich miteinander verbindet, und der, nach Auffassung von Adrienne Héritier²⁰, mit der strukturellen Differenzierung und wachsenden Interdependenz in der Politik zusätzlich an Bedeutung gewinnt. Politiknetzwerk werden als eine neue Form politischer *Governance*-Strukturen definiert, die die früheren Pluralismus- und Korporatismusmodelle ersetzt haben. Organisation und Netzwerk haben sich als dominante soziale Strukturmodelle in der heutigen Gesellschaft herausgebildet. *Governance* wird hier mit 'institutioneller Steuerung' übersetzt, die aber nicht notwendigerweise autoritär bzw. hierarchisch sein muß und nur unter bestimmten Voraussetzungen gesamtgesellschaftliche Problemlösungskapazitäten erzeugt. Punktuelle und strategische Koalitionen der NROs mit anderen Akteuren gewinnen gegenüber der früheren Strategie der Bildung von größeren NRO-Verbundsystemen als Gegenmacht zu den anderen Akteursverbundsystemen an Gewicht. Das Netzwerkkonzept beschreibt am besten die komplexen Handlungszusammenhänge zwischen internationalen und inländischen NROs, Regierungsorganisationen, internationalen Organisationen und Umweltsekretariaten. Diese zeichnen sich durch informelle und nichthierarchische Beziehungen ohne steuernde Zentrale aus. Zugleich befinden sich die NROs und die anderen Netzwerkakteure in einem ständig wachsenden Fluß von gegenseitig beeinträchtigenden Informationen und Dienstleistungen, von denen auch die NROs nicht unbeeinflusst bleiben. „NRO werden dabei [bei der Bildung transnationaler Koalitionen] nicht unter sich bleiben können, sondern auf Kooperation mit vielen traditionellen Akteuren und Organisationen angewiesen sein – Regierungen, Verwaltungen, Parteien, Gewerkschaften, Forschungsinstituten... Die NRO machen bereits differenzierte Lern- und Erfahrungsprozesse und entwickeln verschiedenen Akteuren gegenüber unterschiedliche Kooperationsstrategien, keineswegs nur solche nach dem Modell der Konfliktfreiheit.“²¹

Paper 96/8, Köln 1996; A. Obser, *Communicative Structuration and Governance of the Global Environment through Policy Networks of International Aid Organizations*, phil. Diss., Leipzig 1996; D. Messner, *Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung*, Köln 1995.

19 P. Kenis/V. Schneider, *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*, in: *Policy Networks: Evidence and Theoretical Considerations*, hrsg. von B. Marin und R. Mayntz, Frankfurt a. M./Boulder 1991, S. 25-59.

20 A. Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse* (Anm. 17).

21 K. Bruckmeier, *Nichtstaatliche Umweltorganisationen und die Diskussion über eine neue Weltordnung*, in *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaften*, 95, 24, (1994) 2, S. 227-241.

Die Euphorie gegenüber der (NRO-)Selbsthilfe als strukturkonforme Lösungsstrategie globaler Umweltproblem erlebte ihren Höhepunkt im *Global Forum*, dem Alternativgipfel der NROs in Rio de Janeiro 1992, parallel zum Staatsgipfel UNCED. Durch Prozesse der Vernetzung von NROs und die Einigung auf Schwerpunkte, konnte ihr Einfluß vorübergehend gestärkt werden.²² Nach einer Phase der Ernüchterung stehen heute wieder Ausdifferenzierungs- und Fragmentierungsprozesse in den NRO-Netzwerken im Vordergrund. Prozesse der Bildung von NRO-Verbundsystemen und der Kooperation mit anderen Akteuren erweisen sich als Gratwanderung und sind eng verknüpft mit intraorganisatorischen Veränderungen. Mehr Stabilität bei der Formulierung von Alternativdokumenten, d.h. organisatorische Beständigkeit und Expertenwissen, gelten als wichtige Voraussetzung für einen nachhaltigen Einfluß der NROs auf die internationale Umwelt- und Entwicklungszusammenarbeit. Die Abwägung zwischen dem Machbaren auf der einen und der Notwendigkeit radikaler Strukturveränderungen auf der anderen Seite, stellt sich den NROs ständig. Die Bildung von NRO-Verbundsystemen kann durch eine lautere Stimme zu mehr Gehör und einem direkteren Zugang zu Regierungen und internationalen Organisationen führen.²³ Der Zusammenschluß zu immer größeren NRO-Verbänden muß jedoch nicht zwangsläufig zu gesteigertem Einfluß führen. Er birgt zugleich die Gefahr eines „ökonomischen Dino-Trends“.²⁴ Hilliges verweist hierbei auf die kostensparenden Vorteile der NRO-Verbände zum Beispiel bei der Vorbereitung und Teilnahme an internationalen Konferenzen. Wirkliche Strukturveränderungen hängen letztlich aber von der Einigung auf kollektive Ziele der NRO-Verbände und deren Abgrenzung zu den individuellen Aufgaben der jeweiligen Mitgliedsorganisationen ab.²⁵

Eine internationale Zivilgesellschaft in der globalen Umwelt- und Entwicklungspolitik hat sich bisher nur vorübergehend und schemenhaft als homogener Akteur in Rio abgezeichnet. In der Realität besteht die NRO-Gemeinschaft weiterhin als heterogene Ansammlung von Einzelakteuren, meist mit jeweiligen Eigeninteressen. Die großen, 'globalisierten' NROs konzentrieren sich auf die internationalen Vorgänge, wie die Umweltkonferenzen und -konventionen, während lokale Besonderheiten ausgegrenzt

22 G. Hilliges, Vorsicht Irrelevanzfälle. Ziele vor neuem NRO-Verbund klären, in: epd-Entwicklungspolitik, 7 (1994), S. 37f. R. Hermle, Plädoyer für eine neue NRO-Politik, in: epd-Entwicklungspolitik, 5 (1994), S. 17f.

23 Ebenda, S. 17f.

24 G. Hilliges, Vorsicht Irrelevanzfälle (Anm. 22), S. 37f.

25 Vgl. ähnlich gelagerte Beispiele der ernüchterten Diskussionen um NRO-Netzwerkbildungsprozesse a) auf nationaler und b) internationaler Ebene: a) VENRO in Deutschland (Hilliges und Hermle, Anm. 22); b) Alliance of Northern People for Environment & Development (ANPED) 1990 gegründet und in den Anfangsjahren bestehend aus ca. 80 Organisationen aus 25 Ländern Europas sowie aus Kanada und den USA (vgl. P. Wahl, Eine Sisyphus-Aufgabe? [Anm. 1], S. 26-28).

werden. Gleichzeitig wird der Blickwinkel nationaler und lokaler NROs verstärkt auf die Basisarbeit gerichtet, während die globalen Rahmenveränderungen kaum noch verfolgt werden können, geschweige denn von diesen lokalisierten NROs Einfluß auf die internationalen Strukturen und Institutionen genommen werden kann.²⁶

3.1. Einflüsse der NROs in internationalen Politiknetzwerken

Formen der Zusammenarbeit zwischen Staaten und NROs existieren bereits seit dem letzten Jahrhundert. Insbesondere kommerzielle und wissenschaftliche NROs haben bei der Bildung internationaler Regime früh eine Rolle gespielt.²⁷ Für ForscherInnen der internationalen Beziehungen ist weniger die extrem gestiegene Anzahl von NROs von Interesse, als vielmehr deren Einfluß auf das Verhalten einzelner Staaten in internationalen Verhandlungen.²⁸

3.1.1. Die Vereinten Nationen

Mit UNCED wurde auch bei den internationalen Organisationen ein größeres Interesse an der Einbeziehung von NROs in internationale Problemlösungen und Entscheidungsprozesse geweckt. Im UNCED-Konzept des *Sustainable Development* wurde die zentrale Rolle der NROs nochmals unterstrichen.²⁹ Während UNCED entstand eine Stimmung des Wandels in bezug auf die Zusammenarbeit zwischen den UN Organisationen und den NROs. Die bis dahin höchst unterschiedlichen Verfahren einzelner UN Organisationen, sollten im Nachfolgeprozeß der Konferenz gemäß dem UNCED-Modell standardisiert werden. Im Februar 1993 entschied der *Economic and Social Council of the UN* (ECOSOC) einen formalen Begutachtungsprozeß in Gang zu setzen, der die UN Konsultativmechanismen aus dem Jahr 1950 überprüfen sollte. Juli 1996 verabschiedete der ECOSOC eine neue Resolution mit einer Statutenänderung über die Beziehungen der UN zu den NROs. Peter Willetts³⁰ Analyse des vierjährigen

26 H. Walk/A. Brunnengräber, Die „NGO-Community“ im Spannungsfeld von Globalisierung- und Fragmentierungsprozessen, in: *Peripherie*, Nr. 59/60 (1995), S. 118-139; dies., Motivationen, Schwierigkeiten und Chancen der Nicht-Regierungs-Organisationen bei der Bildung von Netzwerken, in: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 97, 24 (1994) 4, S. 623-642.

27 A. E. Rice/C. Ritchie, *Relationships between International Non-Governmental Organizations and the United Nations*, Genf 1995.

28 L. Ringius, *Environmental NGOs and Regime Change. The Case of Ocean Dumping of Radioactive Waste*, in: *European Journal of International Relations*, 3 (1997) 1, S. 25-42.

29 T. G. Weiss/L. Gordenker (Hrsg.), *NGOs, the UN & Global Governance*, Boulder 1996; A. E. Rice/C. Ritchie, *Relationships* (Anm. 27).

30 P. Willetts, *Social Partnership or Successful Sidelining? The United Nations Review of its Relations with Non-Governmental Organisations*, Vortrag beim 25. ECPR Joint Sessions of Workshops: *Democratisation and the Changing Global Order*, Bern, Schweiz, 27.2.-4.3.1997.

Reformprozesses beim ECOSOC kommt zu dem Ergebnis, daß die neue Resolution wenig Veränderungen in der Praxis erbringt. Neben der symbolischen und politischen Funktion, gibt es lediglich zwei unmittelbar wirksame Veränderungen für die NRO-Konsultationspraxis. Nationale NROs können nun grundsätzlich als Mitglieder des NRO-Rates akzeptiert werden und müssen nicht mehr wie in den alten Statuten ausgeschlossen werden. Zusätzlich wurde ein allgemeines Recht festgelegt, das es den NROs erlaubt, bei UN Konferenzen vorzusprechen. Nicht geklärt blieb in der Resolution dagegen die kritische Frage der Rolle der NROs in der Generalversammlung der UN. Dieser höchst umstrittene Punkt auf der Agenda des Reformprozesses bleibt damit weiterhin offen. Peter Wahl bezeichnet das *Council of Non Governmental Organisations* (CONGO) beim ECOSOC als ein abschreckendes Beispiel des internationalen NRO Jetsets, der sich nur noch durch enge Organisations- bzw. Eigeninteressen auszeichnet. Internationale, zivilgesellschaftlich orientierte NRO-Verbundsysteme, die sich zum Ziel gesetzt haben, eine internationale Plattform und ein Sprachrohr für lokale oder radikale NROs ohne internationalen Zugang zu bieten, scheitern wiederholt an Profillosigkeit und Mangel an eigenständigen Initiativen in den internationalen Gremien. In der Folge werden diese NRO-Verbundsysteme häufig „...zum Annex reiner Lobby-Aktivitäten von nationalen und internationalen Großverhänden, wie des WWF, Greenpeace, etc...“³¹

Heutzutage übertrifft die zivilgesellschaftliche Rhetorik der Konferenzleitung und Teilnehmerstaaten meist die tatsächliche Wirksamkeit von NROs während dieser Veranstaltungen. Abgesehen von gemeinsam formulierten Erklärungen zu Konferenzbeginn, fehlen wirklich öffentlichkeitswirksame Aktivitäten so gut wie völlig. „Statt eine offensive inhaltliche Auseinandersetzung mit den Konferenzthemen zu suchen und die durchaus gegebenen Möglichkeiten des Zugangs zu relevanten Informationen zu nutzen, haben die versammelten NGO-VertreterInnen ihre Energien vor allem in die Erarbeitung von möglichen Modalitäten für ihre eigene Partizipation am Konferenzzirkus gesteckt“³². Hinzu kommt, daß die aktuelle Debatte über die Notwendigkeit einer verbesserten Einbeziehung der „neuen Akteure“ in erster Linie die Privatwirtschaft im Auge hat.

31 P. Wahl, Eine Sisyphus-Aufgabe? (Anm. 1), S. 26.

32 R. Falk, Von der Neuen Weltwirtschaftsordnung zur Neuen UNCTAD: Sonntagsschule des Nordens oder OECD des Südens?, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Sonderdienst, 2 (1996), S. 1.

3.1.2. Multilaterale Entwicklungsbanken³³ (MDBs)

Während der *International Monetary Fund* (IMF) und die *World Trade Organization* (WTO) mit ihren NRO-Kontakten sehr zurückhaltend sind, kann die *World Bank* auf eine vergleichsweise lange Tradition und ein ausdifferenziertes Spektrum von Kontakten zu NROs zurückblicken.³⁴ Die Kooperation wird auf drei Ebenen mit einem jeweils bestimmten Typus von NROs durchgeführt: Erstens werden bei der operativen Kooperation vor Ort, NROs an dem Entwurf und der Durchführung von Projekten beteiligt. NROs agieren hier entweder als Implementationsorganisationen von bankfinanzierten Maßnahmen im Auftrag ihrer Regierung oder als innenpolitischer Verbündeter der *World Bank*, um bestimmte, gemeinsam als notwendig angesehene Politikreformen in einem Land durchzusetzen. Zweitens kann eine Kooperation über die Formulierung von Sektorstrategien erfolgen. Diese beinhaltet eine große Bandbreite an Einflußmöglichkeiten auf Forschungsprozesse der *World Bank*.³⁵ NROs mit ausgewiesenen Fachwissen und anhaltenden Kontakten zur *World Bank* versuchen, ihren Einfluß bei der Neuformulierung von Sektorstrategien etc. geltend zu machen. Drittens werden im breiteren Politikdialog entwicklungspolitische Informationen mit den NROs ausgetauscht und grundsätzliche Fragen der zivilgesellschaftlichen Zugangsmöglichkeiten zur *World Bank* erörtert. Der formale Politikdialog findet über das 1982 gegründete *NGO-World Bank Committee* statt, darüberhinaus bestehen eine Reihe zusätzlicher, informeller Kontaktmechanismen.

Paul Nelson³⁶ verweist bei seiner vergleichenden Analyse von zivilgesellschaftlichen Einflüssen bei der *World Bank* und der *Inter-American Development Bank* (IDB) auf Veränderungen in drei Politikbereichen: die Offenlegung von und der freie Zugang zu Informationen, Anrufungs- und Untersuchungsmechanismen sowie öffentliche Partizipation. Diese strukturellen und institutionellen Veränderungen, die meist unter den populären Schlagworten von mehr *transparency*, *accountability* und *participation* in den Strategiepapieren der meisten internationalen Entwicklungsorganisa-

33 R. O'Brien/M. Williams/A. M. Goetz/J. A. Scholte, *Global Economic Institutions and Global Social Movements*, Vortrag bei der International Studies Association (ISA), März 1997, Toronto, Kanada.

34 Vgl. P. J. Nelson, *Internationalizing Environmental and Economic Policy: Transnational NGO Networks and the World Bank's Expanding Influence*, in: *Millennium*, 25 (1997) 3; World Bank, *The World Bank's Partnership with Nongovernmental Organizations*, Washington, D.C. 1996; sowie eine kritische Bestandsaufnahme bei B. Rich, *Mortgaging the Earth: The World Bank, Environmental Impoverishment, and a Crisis of Development*, Boston 1994.

35 Vgl. beispielsweise eine Differenzierung der NRO-Einflußnahme nach drei Politikbereichen in: P. J. Nelson, *Relating to Civil Society: Structural and Programmatic Innovations at the World Bank and the Inter-American Development Bank*, Vortrag bei der International Studies Association (ISA), März 1997, Toronto, Kanada.

36 Ebenda.

tionen Eingang gefunden haben, sind nach den Ausführungen des Autors auch auf den Druck zivilgesellschaftlicher Akteure erfolgt. Die *World Bank* sowie die IDB haben die neuen Erfordernisse unterschiedlich interpretiert und mit verschiedenen Maßnahmen auf diesen Druck reagiert. Trotz vieler Einschränkungen und Kontrollmechanismen sei die Möglichkeit zivilgesellschaftlicher Einflüsse bei beiden MDBs signifikant gestiegen. Die *World Bank* betrachtet sich selbst als Führungsorganisation unter den multi- und bilateralen Entwicklungsorganisationen bei der Ausgestaltung eines partizipativen Lernprozesses mit den NROs. Gleichzeitig werten die NROs die Veranlassung der 'neuen Umweltpolitik' der *World Bank* 1987 als einen Erfolg ihrer Kampagnen. NRO-orientierte Reformmaßnahmen der *World Bank* in der jüngsten Zeit beinhalten die Einrichtung von NRO-Liaisonbüros in den *Resident Missions* der *World Bank*, die umfassende Überprüfung von 19 ausgewählten *flagship projects* mit partizipatorischer Ausrichtung, die Einrichtung des *Fund for Innovative Approaches to Humanitarian and Social Development* (FIAHS) als zusätzlicher Anreizmechanismus für innovative Partizipationsansätze der WeltbankmitarbeiterInnen sowie die Veröffentlichung von Fallstudien im *Participatory Sourcebook*.³⁷

Beispiele für nationale NRO-Maßnahmen mit internationaler Auswirkung bei den multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs) sind die Schaffung des *Early Warning System* (EWS) oder die Umweltdirektiven der *World Bank*.³⁸ In beiden Fällen werden umweltpolitische Reformen mit internationaler Tragweite auf das erfolgreiche Lobbying von NROs in den USA zurückgeführt. Das EWS wurde 1993 vom US Kongreß verabschiedet und beinhaltet die regelmäßige Überprüfung von geplanten Investitionen multilateraler Entwicklungsbanken auf mögliche negative Auswirkungen auf die Umwelt. Der Überwachungsprozeß basiert auf monatlichen Treffen von NRO-VertreterInnen mit Offiziellen aus den Länderbüros der *US Agency for International Development* (USAID) oder den US-Botschaften mit dem Ziel, umweltsensible Vorhaben bereits vor Kreditvergabe durch die multilateralen Institutionen zu identifizieren und gegebenenfalls gegenzusteuern zu können. Die Berichte können die US Regierung zu weiteren Nachforschungen oder Interventionen veranlassen und somit mittelbaren NRO-Einfluß auf den internationalen Prozeß über die US Regierung ausüben. Die EWS-Zusammenkünfte werden von den vertretenen NROs gleichzeitig zur Koordination von nationalen und internationalen Kampagnen sowie zur Information weiterer NROs in den betroffenen Ländern genutzt. Eine zentrale Rolle wird den NROs auch bei der Schaffung des Postens eines *Operational Director on Environmental Assessment* und der Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen bei

37 World Bank, *The World Bank Participation Sourcebook*, Washington, D.C. 1996.

38 D. Reed, *The Global Environment Facility and Non-Governmental Organizations*, in: *American University Journal of International Law & Policy*, 9, 1, S. 202.

allen Investitionsvorhaben in der *World Bank* zugeschrieben. Eine Studie des WWF³⁹ veranlaßte 1990 die *World Bank* für ein Jahr alle ihre Investitionsvorhaben im Forstsektor der Elfenbeinküste einzufrieren und zu überprüfen, nachdem die Umweltverträglichkeit der großflächigen Rodung von Wäldern in der WWF-Studie kritisiert wurde. Diese und weitere NRO-Aktivitäten haben zur Reform der Kreditvergabeverfahren bei den MDBs beigetragen.

Bei einer Gesamtbetrachtung des NRO-Einflusses auf die MDBs werden drei Trends deutlich. Erstens rücken die großen Grundsatzdebatten, zum Beispiel über die umweltschädlichen Einflüsse von Strukturanpassungsprogrammen (SAP) in den Hintergrund. Hierfür werden eine Reihe von Faktoren verantwortlich gemacht.⁴⁰ Die komplexe Problematik, die schwer zu erfassen und zu vermitteln ist, wird häufig als Ursache genannt. Es wird angeführt, daß die Umweltauswirkung nicht so eindeutig auf SAPs zurückführbar sind, wie ursprünglich vorgetragen. Zudem gelang es den NROs hier nicht, Koalitionen mit umweltorientierten MitarbeiterInnen in der *World Bank* zu schließen. Des weiteren wird aufgeführt, daß trotz grundsätzlich großem Einfluß der US-NROs in Washington, beim Thema SAP kaum Einflußmöglichkeiten bestehen. Die zentrale Rolle der *World Bank* bei der Anpassung den Entwicklungsländerökonomien wird als zentrales Regierungsinteresse angesehen, von dem in absehbarer Zeit nicht abgerückt werden dürfte, so daß sich die NROs nunmehr auf 'leichtere' Themen zu konzentrieren scheinen. Ein zweiter Trend verdeutlicht sich nach den Erfolgen bei den umweltpolitischen Reformen der MDB-Statuten und -Durchführungsverfahren; nunmehr konzentrieren sich die NRO-Kampagnen auf die Einhaltung dieser Vorgaben durch die MDBs. Drittens zeigen die oben aufgeführten Beispiele, daß die Aktivitäten vor Ort in einzelnen Ländern, Regionen oder Kommunen, gegenüber den Aktivitäten bei den MDB-Zentralen zunehmen.

3.1.3. Global Environment Facility (GEF)

Die 1991 gegründete *Global Environment Facility* (GEF)⁴¹ stellt Mittel zur Finanzierung von Programmen und Projekten zur Verfügung, die Einfluß auf die globale Umweltsituation nehmen. Die GEF wird gemeinsam von der *World Bank* – die zugleich das GEF-Sekretariat unterhält – dem *UN Development Programme* (UNDP) und dem *UN Environment Programme* (UNEP) implantiert. Der NRO-Einfluß auf die GEF gestaltet sich trotz

39 WWF, A Review of The World Bank Forestry Sector Project to the Republic of Cote D'Ivoire, Washington, D.C. 1990.

40 Vgl. J. E. M. Kolk, Forests in International Environmental Politics. International Organisations, NGOs and the Brazilian Amazon, Dissertation, Amsterdam 1996, S. 268.

41 Vgl. umfassende Darstellung in: UNDP/UNEP/World Bank, Global Environment Facility. Independent Evaluation of the Pilot Phase, Washington, D.C. 1994; sowie eine kritischere Bestandsaufnahme in: D. Reed, The Global Environment Facility. Sharing Responsibility for the Biosphere, WWF, 2 Bde., Washington, D.C. 1991 und 1993.

anhaltenden Reformdrucks⁴² schwierig. Von den zentralen Entscheidungsmechanismen sind NROs weiterhin ausgeschlossen. Dies betrifft zum einen den formalen Entscheidungsprozeß der *Participants Assemblies* über das Projektportfolio, der nur den RegierungsvertreterInnen der Mitgliedsstaaten vorbehalten ist. Hier konnte zuletzt erreicht werden, daß jeweils ein bis zwei Tage vor den GEF-Mitgliedertreffen die Möglichkeit für NROs besteht, ihre Bedenken bei sogenannten *NGO-Participants Consultations* vorzutragen, bei denen die RegierungsvertreterInnen allerdings nur sporadisch erscheinen. Zum anderen sind NROs von den ungefähr alle sechs Wochen stattfindenden Koordinationsgesprächen der drei Durchführungsorganisationen im *Implementation Committee* ausgeschlossen. Abschließend, besteht keine NRO-Teilnahmemöglichkeit im *Scientific and Technical Advisory Panel* (STAP), welcher die Kriterien für die Entscheidung über sowie die Durchführung von GEF-Vorhaben erstellt. Einzelne GEF-Reformen auf NRO-Druck konnten im Bereich der Informationspolitik erreicht werden, weniger bei den Dokumenten der *World Bank*, weitgehend unbeschränkt aber bei denen des UNDP und UNEP. Insbesondere bei der 1995 abgeschlossenen Evaluierung der dreijährigen Pilotphase der GEF konnte eine konzertierte NRO-Aktion unter Führung des WWF beschränkten Einfluß auf die Evaluationskriterien nehmen, indem auf die Notwendigkeit einer Wirkungsanalyse gedrängt wurde, weil sich die ersten Evaluierungskriterien weitgehend auf eine Durchführungsanalyse beschränkten. Trotz Ausschluß von den *Participants Assemblies* besteht ein indirekter Einfluß einzelner NROs auf Portfolioentscheidungen der GEF. Dieser Einfluß resultiert aus den weitgehend akzeptierten komparativen Wissensvorteilen, insbesondere im Handlungsfeld Biodiversität⁴³, von einzelnen internationalen NROs – vornehmlich des WWF und der *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN) – aber auch von lokalen NROs, gegenüber den drei GEF-Implementationsorganisationen. WWF und IUCN haben einzelnen Regierungen vollständige Projektvorschläge für lokale, regionale und nationale Vorhaben entwickelt, die diese bei der GEF zur Finanzierung beantragt haben. VertreterInnen lokaler und internationaler NROs werden regelmäßig von den internationalen Durchführungsorganisationen für Belange der technischen Zusammenarbeit eingestellt. Zur durchgeführten Reform des Entscheidungsprozesses im *Participants Assembly*, mit dem Ziel die Entwicklungsländerposition zu stärken, haben auch die NROs ihren Beitrag geleistet. Dagegen konnte die Forderung der NROs und verschiedener Regierungen, ein

42 Vgl. Reformen in: M. El Ashry, *The New Global Environment Facility*, in: Finance & Development, Juni (1994), S. 48; GEF Sekretariat, *Public Involvement in GEF-Financed Projects*, Washington, DC., Juni 1996.

43 Während die NRO-Wirkung in den Bereichen internationale Gewässer und Treibhausgase vergleichsweise gering ist.

unabhängiges GEF-Sekretariat außerhalb der *World Bank* zu errichten, nicht durchgesetzt werden.

3.2 Einflüsse der NROs in nationalen Politiknetzwerken

NROs versuchen durch Lobby-Arbeit Einfluß auf staatliche Entscheidungsprozesse auszuüben. Gleichzeitig wirken sie 'innerhalb' und 'zwischen' den Gesellschaften, um ihre Interessen durchzusetzen.⁴⁴ Bei den letzteren Aktivitäten sind die Regierungen nur indirekt betroffen, wodurch ForscherInnen der Internationalen Beziehungen ihr Augenmerk erst in jüngerer Zeit verstärkt auf dieses Handlungsfeld legen. Durch die Konstituierung transnationaler Netzwerke versuchen die NROs Einfluß auf die Formulierung internationaler Normen und Regeln zu nehmen, die Zusammenarbeitspraxis zu verändern und lokale Einheiten zu stärken. Prominente Vertreter transnationaler Umwelt-NROs, die zunehmend zwischen und in den Gesellschaften handeln, sind Greenpeace, *Friends of the Earth* oder der *World Wide Fund for Nature* (WWF). Die Forschung über die Rollenänderung von NROs hat sich lange Zeit auf Organisationen des Nordens beschränkt. Sowohl die Forschung über Nord- als auch Süd-NROs verweist allerdings auf die zunehmende Komplexität der Interaktionszusammenhänge und Verantwortlichkeiten in den Handlungsfeldern globaler Umweltveränderungen. Bei der Erörterung der neuen Rolle von NROs steht im Süden deren Funktion als Projektträger im Vordergrund, während im Norden Gesichtspunkte einer neuen ökologischen Weltordnung stärker in der Debatte vertreten ist. Die internationalen und nationalen Entwicklungsorganisationen haben einen wachsenden Anteil ihrer Entwicklungshilfe von den Regierungen zu den NROs umgelenkt. In Zeiten abnehmender öffentlicher Entwicklungsgelder nimmt in den Ländern des Südens die Konkurrenz zwischen Staat und NROs zu. Dort versuchen Staaten häufig durch Überwachungs- und Repressionsstrategien sowie gesteuerter Ressourcenverteilung ihre Dominanz zu erhalten und die Autonomie der NROs zu untergraben. Die Rolle der NROs im Süden ist zugleich im Wechselspiel zwischen der Entstaatlichung der Umwelt- und Entwicklungspolitik und der Bürokratisierung der NROs gefangen.⁴⁵

Große Unterschiede bei den zivilgesellschaftlichen Potentialen von NROs in nationalen Politiknetzwerken zeigen sich aber nicht nur im Ver-

44 R. D. Lipschutz, *Global Civil Society and Global Environmental Governance: The Politics of Nature from Place to Planet*, New York 1996; P. Wapner, *Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics*, in: *World Politics*, 47 (1995) 3, S. 311-341.

45 Vgl. für Asien: J. Farrington/D. J. Lewis, *Non-Governmental Organizations and the State in Asia: Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development*, London/New York 1993; J. V. Riker, *State-NGO Relations and the Politics of Sustainable Development in Indonesia: An Examination of Political Space*, Papier vorgetragen beim Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA), Washington, D.C., September 1993.

gleich zwischen den Ländern des Südens und denen des Nordens. Eine bedeutende Diskrepanz besteht beispielsweise zwischen deutschen und US-amerikanischen NROs und deren Einfluß auf die eigene Regierungen sowie deren Positionen in internationalen Umweltverhandlungen.⁴⁶ In Deutschland wurde im Dezember 1995 mit dem Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) ein neues NRO-Netzwerk gegründet, in dem die bisherigen Netzwerke Bensheimer Kreis, Eine Welt für Alle, der Arbeitskreis für entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit und die EU-Plattform zusammenarbeiten wollen. Ob die 58 NROs damit mehr politische Durchschlagkraft entwickeln können oder in eine Irrelevanzfalle laufen, ist umstritten. Dagegen wird der starke Einfluß von NROs mit Sitz in Washington⁴⁷, auf die eigene Regierung, aber zum Beispiel ebenso auf die dort ansässige *World Bank*, von einzelnen KritikerInnen (auch aus den Reihen der NROs), als das Projekt einer Washington-dominierten UmweltschützerInnenelite kritisiert.⁴⁸ Die umfangreichen umweltorientierten Reformmaßnahmen in den multilateralen Entwicklungsbanken – insbesondere in der *World Bank* – werden ebenfalls in erster Linie auf den Einfluß der „*Washington-based NGO community*“⁴⁹ seit den frühen achtziger Jahren zurückgeführt. In jüngerer Zeit und nicht zuletzt aus Anlaß der Feierlichkeiten zum fünfzigjährigen Bestehen der *Bretton Woods* Institutionen⁵⁰ haben sich in verstärktem Maße auch NROs anderer Länder an den Reformaufrufen gegenüber den MDBs beteiligt.

Die Aktionsbühnen nationaler NROs gewinnen an Vielfalt. Frank Biermann verweist auf den Einsatz von Handlungsstrategien aus dem internationalen Aktionsfundus durch nationale oder lokale NROs. Während große internationale NROs bei ihren Aktivitäten bereits erfolgreich auf das internationale Recht zurückgreifen⁵¹, verhalten sich nationale NROs diesbezüglich noch passiv. Mit Hilfe des internationalen Rechts könnte ver-

46 Während in Deutschland ca. 6,5 Prozent der Umwelt- und Entwicklungshilfe über private Träger abgewickelt werden, sind es in den USA 40 Prozent.

47 Für die umweltpolitischen NROs in den USA: B. Bramble/G. Porter, *Non-Governmental Organizations and the Making of US International Environmental Policy*, in: *The International Politics of the Environment*, hrsg. von A. Hurrell und B. Kingsbury, Oxford 1992, S. 313-353.

48 D. Sherk/E. Berg, *The World Bank and its Environmentalist Critics*, Report prepared for the Group of Thirty Commission on the Future of the Bretton Woods Institutions, 1993; E. Roe, *Critical Theory, Sustainable Development and Populism*, in: *Telos*, 103, Spring (1995), S. 149-162; beide Titel zitiert in: P. J. Nelson, *Relating to Civil Society: Structural and Programmatic Innovations at the World Bank and the Inter-American Development Bank*, Vortrag bei der International Studies Association (ISA), März 1997, Toronto, Kanada.

49 D. Reed, *The Global Environment Facility and Non-Governmental Organizations*, in: *American University Journal of International Law & Policy*, 9, 1, S. 202.

50 Vgl. die Beiträge in: K. Danaher, *50 Years is Enough*, Boston 1994.

51 Vgl. Abschnitt 3.1.

sucht werden, bei nationalen und lokalen Gerichten die „Rechte der zukünftigen Generationen“ einzuklagen, um, wie im gegebenen Beispiel, die Rodung des philippinischen Urwalds zu verhindern.⁵² Große internationale Umwelt-NROs greifen in zunehmenden Maße auf die Möglichkeiten der internationalen Jurisprudenz zurück, um die Politikformulierungsprozesse auf der nationalen Ebene zu beeinflussen. Diese Veränderung ist um so gravierender, weil NROs in traditionellen Ansätzen des Völkerrechts keinen Status als internationale Rechtspersonen genießen – mit gewissen Ausnahmen im Bereich der internationalen Menschenrechte. Philippe Sands⁵³ schildert detailliert eine Reihe von Fällen, in denen NROs erfolgreich internationalen Einfluß ausüben konnten: auf die Ausformulierung internationaler Rechtsnormen, oder bestehende Normen erfolgreich heranziehen konnten, um deren Erfüllung durch einzelne Staaten anzumahnen, bis hin zur erfolgreichen Durchführung von Gerichtsverfahren.

Greenpeace nutzt seinen Beobachterstatus im Ständigen Ausschuß der *International Atomic Energy Agency* (IAEA) erfolgreich, indem es auf Konferenzen sachkundige juristische Informationen in die Politikformulierungsprozesse der Organisation einbringt. Das zweite Beispiel ist die informelle Rolle einer Koalition aus europäischen und US amerikanischen Umwelt-NROs⁵⁴ bei der Formulierung umweltgerechter Statuten 1990 im Vorfeld der Gründung der *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD). Es ist schwierig, den Einfluß der NROs zu präzisieren. Dennoch fänden die Entwurfstexte der NRO-Koalition für die Satzung und Durchführungsverordnungen der EBRD, durch eine Anfrage des *United States Treasury Departments* zumindest indirekt Eingang in den internationalen Formulierungsprozeß für die Statuten der neuen MDB. Einen wesentlichen Einfluß auf die Aufnahme des Verbots von internationalem Handel von Elfenbein afrikanischer Elefanten 1989 in die *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna* (CITES), wird unter anderem der Intervention von WWF und einer Reihe weiterer NROs zugeschrieben. Im Vordergrund der Aktion steht die Formulierung und Zirkulation einer juristischen Gegenposition von WWF unter den 103 Vertragsstaaten, die letztlich zum Stimmungsumschwung der Staaten beigetragen haben soll. Der anschließende Versuch Großbritanniens, eine Ausnahme Klausel des Verbots von Elfenbeinhandel für Hong Kong zu erreichen, wurde durch ein Gruppe von US-NROs unter

-
- 52 F. Biermann, Umweltvölkerrecht als Chance oder: Terra incognita für deutsche NROs?, in: Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung, Mai (1997), Nr. 5, S. 1f.
- 53 P. J. Sands, The Role of Non-Governmental Organizations in Enforcing International Environmental Law, in: Control over Compliance with International Law, hrsg. von W. E. Butler, Dordrecht u.a. 1991.
- 54 Beteiligte NROs waren die Polish Ecological Club, der Danube Circle aus Ungarn, ARCHE aus der DDR, Friends of the Earth, Greenpeace, WWF, CIEL, Sierra Club, und das Natural Resources Defence Council.

Leitung von Greenpeace gegengesteuert. Greenpeace forderte ein Rechtsgutachten bei einer weiteren NRO an, mit dem über die amerikanische Regierung – auf der Grundlage des *Pelly Act* – handelspolitischer Druck auf Großbritannien, China und Zimbabwe, wegen Nichteinhaltung der CITES ausgeübt werden sollte. Abschließend schildert Peter Sands den Erfolg der britischen NRO *Council for the Protection of Rural England*, das mit Hilfe des europäischen Wettbewerbsrechts die Privatisierung der britischen Atomindustrie verhinderte. Die vier Beispiele lassen den Erfolg von NROs nur schwer quantifizieren oder präzisieren und ausschließlich auf den Einfluß der NROs zurückführen. Die jeweiligen BeobachterInnen teilen allerdings die Auffassung, daß die beteiligten NROs durch unterschiedliche juristische Maßnahmen jeweils maßgeblichen Einfluß hatten.

4. Zusammenfassung: Effektivität der transnationalen Handlungsmuster umweltpolitischer NROs

Die UNCED-Euphorie über die Selbstorganisationsfähigkeit der NROs und deren korrigierende Wirkung gegenüber wirtschaftlichen und staatlichen Fehlentwicklung in der globalen Umweltzusammenarbeit ist mittlerweile der Ernüchterung gewichen. Während der NRO-Alternativgipfel (*NGO-Forum*) in Rio noch eine Reihe von alternativen Dokumenten (*NGO-treaties*) produzieren konnte, brach dieser Prozeß bereits im UNCED-Nachfolgeprozeß zusammen. Inhaltlich und politisch unabhängige Alternativentwürfe der NROs finden heute kaum noch Eingang in die Konsultationsprozesse der *Commission on Sustainable Development* (CSD) bzw. es gelingt den NRO-Verbundsystemen meist nicht, einen gemeinsamen Gegentwurf zu formulieren. Regelmäßig vorgebrachte Entwürfe der professionalisierten NROs, wie des WWF sind hingegen beständiger Teil der Konsultationsverfahren geworden.

Die Widersprüche zwischen Formen der Steuerung von Umweltmaßnahmen durch Staat und Markt spiegeln sich in der Bandbreite unterschiedlichster und wechselnder NRO-Positionen in großen NRO-Verbundsystemen oder Politiknetzwerken mit substantieller NRO-Beteiligung wider. Diese Unberechenbarkeit kann auf unterschiedliche Zeitperspektiven oder unterschiedliche ideologische Grundpositionen und Strategien zurückgeführt werden. Kurzfristige oder langfristige Orientierungen angestrebter Reformmaßnahmen sowie pragmatische oder ideologische Beweggründe treffen in NRO-Koalitionen häufig aufeinander. Beispiele sind Probleme von Greenpeace mit anderen NROs zu kooperieren. „Greenpeace’s relationship to other environmental organizations may be one of the most problematic, not because it does not share their goals, but rather because of its methods and its ‘profile’.“⁵⁵ Die Autoren identifizieren we-

55 R. Eyerman/A. Jamison, Environmental knowledge as an organizational weapon: the case of Greenpeace, in: *Social Science Information*, 28 (1989) 1, S. 116.

niger Greenpeaces hohen Grad an allgemeiner Professionalisierung, als vielmehr deren strikte Erfolgsorientierung. Neben Greenpeace werden einige andere NROs gesehen, die beispielsweise eine ähnlich hohe Professionalisierung bei der Mitglieder- und Personalpolitik besitzen. Dort werden gleicherruaßen ExpertInnen beispielsweise aus der Regierung rekrutiert. Obgleich auch gelegentlich führende NRO-MitarbeiterInnen in die Politik oder Wirtschaft wechseln. Beobachtet werden in erster Linie Probleme, die aus der überdurchschnittlichen Professionalisierung der Umsetzungspolitik von Greenpeace resultieren. Traditionelle NROs hegen Mißtrauen gegenüber Kampagnen von Greenpeace, die häufig als opportunistisch und von einer kurzsichtigen Taktik motiviert, interpretiert werden.

Ein großes Problem ergibt sich für NROs in der Phase bzw. der Lücke zwischen der Formulierung von Reformabsichten, nach erfolgreicher Meinungsmobilisierung und der Implementation dieser Reformen. Nachdem die eigenen Ziele und Absichten erfolgreich gegen ökonomische und staatliche Akteure durchgesetzt werden konnte, entstehen neue Dilemmas für die NROs. Diese implementationsspezifischen Phänomene zeigen sich in den verschiedensten Politiknetzwerken auf internationaler, nationaler Ebene oder beispielsweise auch im Zusammenspiel von NROs und Weltbank.⁵⁶ Die anhaltende Fragmentierung und wechselnde Koalitionen im Rahmen der vielen Politiknetzwerke auf unterschiedlichen Ebenen, in besonderem Maße während der Implementation gemeinsam erkämpfter Reformmaßnahmen, scheint einem NRO-Prozeß Vorschub zu leisten: „think locally, act globally“;⁵⁷ dies stellt eine faszinierende Umkehrung des populären Brundtland Slogans „think globally, act locally“ zu Beginn der Umweltbewegung in den frühen achtziger Jahren dar.

56 J. E. M. Kolk, *Forests in International Environmental Politics* (Ann. 40), S. 267.

57 C. A. Rootes, *Environmental Movements: acting globally, thinking locally?*, Vortrag bei der International Studies Association (ISA), März 1997, Toronto, Kanada.

Andreas Nölke

Transnationale Nichtregierungsorganisationen als „Internationale Zivilgesellschaft“? Vergleichende Perspektiven

Unsere Bestandsaufnahme der Aktivitäten transnationaler Nichtregierungsorganisationen (NRO) in der internationalen Menschenrechts- und in der internationalen Umweltpolitik haben mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede in den Determinanten des Einflusses dieser Akteure aufgezeigt. Dieser Beitrag faßt die gemeinsamen Ergebnisse unseres Vorhabens zusammen, bevor er sie in den generellen Kontext der Diskussion um die „Internationale Zivilgesellschaft“ einordnet. Abschließend werden einige Implikationen unserer Studie für das weitere Studium von transnationalen NRO in den Internationalen Beziehungen identifiziert.

Unsere Analysen stimmen darin überein, daß weder die Euphorie über die Entstehung einer machtvollen Zivilgesellschaft als eigenständiger, homogener Akteur in der Weltpolitik, noch das Beharren auf einer ausschließlich staatszentrierten Analyse der internationalen Beziehungen gerechtfertigt sind. Transnationale NRO sind als ernstzunehmende Akteure in den internationalen Beziehungen zu akzeptieren, auch wenn sie nur unter bestimmten Bedingungen einen nachhaltigen Einfluß entwickeln können. Dieser Einfluß zeigt sich in vielfältiger Form, z.B. in der Formulierung internationaler Normen, der Ausrichtung der Außenpolitik von Staaten oder in Prozessen internationalen Wandels in UN-Organisationen. Ob transnationale NRO als einflußreiche Akteure in der globalen Politik agieren können, hängt dabei von ihren eigenen Eigenschaften, denen ihres Zieles und des Verhältnisses zwischen den beiden ab.¹

1. NRO-Ressourcen, Phasen und Ebenen des Politikprozesses

Das wichtigste Instrument der transnationalen NRO im Kampf um Einfluß in der Weltpolitik sind Informationen. Unsere Studien haben mehrere Fälle identifiziert, in denen der Informations- bzw. Wissensvorsprung der NRO maßgeblich dazu beigetragen hat, daß diese Einfluß auf die Politikentwicklung von Staaten, Staatenkonferenzen oder IO-Sekretariaten nehmen konnten. Dementsprechend ist der Einfluß dieser transnationalen Organisationen dann besonders groß, wenn Informationen, die zur Problemlösung

1 Vgl. für eine ähnlich strukturierte Bestandsaufnahme M. Keck/K. Sikkink, *Activists Beyond Borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca 1997, S. 199-205.

benötigt werden, knapp sind. Eine solche Situation ergibt sich beispielsweise dann, wenn die technische Lösung eines Umweltproblems noch nicht geklärt ist, oder die Informationsbasis über eine (neu entstandene oder neu thematisierte) Menschenrechtsverletzung noch eng begrenzt ist. Neben inhaltlichen benötigen die NRO v.a. auch prozedurale (juristische) Informationen, beispielsweise über die außenpolitische Entscheidungsfindung im US-Kongreß, um ihren Einfluß geltend machen zu können.

Während die Ressource Information besonders in den Zentralen internationalen Organisationen sowie während der Agendasetzung ein wichtiges Instrument der NRO darstellt, spielt eine weitere wichtige Ressource eher in Situationen einer hohen Politisierung bzw. während der deliberativen Phase eines Politikentwicklungsprozesses eine zentrale Rolle. Diese NRO-Ressource, die sich jedoch weniger präzise definieren oder messen läßt, ist ihre Legitimität (im Falle von Greenpeace auch als Profil bezeichnet). Transnationale NRO entfalten in diesen Situationen ihren Einfluß vornehmlich dadurch, daß sie in der Öffentlichkeit als Gewissen der Weltpolitik gelten und somit z.B. einzelne Staaten durch „shaming“ beeinflussen können.

Vergleichsweise gering ist der Einfluß der NRO jedoch in der Entscheidungsfindung und während der Implementationsphase bzw. auf der Arbeitsebene von staatlichen Bürokratien und internationalen Sekretariaten. Auch wenn sich die transnationalen Akteure vermehrt darum bemühen, die Einhaltung von internationalen Normen zu überwachen, fällt ihnen jedoch eine flächendeckende Kontrolle einer Vielzahl von Normen in einer großen Zahl von Ländern aufgrund ihrer im Regelfall eng begrenzten finanziellen Ressourcen sehr schwer. Insbesondere unsere Studien zur Einflußnahme von NRO auf großen globalen Konferenzen (Rio, Wien) haben jedoch gezeigt, daß die von den NRO angestoßene Setzung von neuen Themen und die Modifikation von Resolutionen in ihren Folgen begrenzt bleiben, falls nicht gleichzeitig konkrete Implementationsschritte vereinbart werden und ihre Durchführung gesichert ist.

Insgesamt trägt somit die von uns durchgeführte Differenzierung von Phasen und Ebenen der Politikentwicklung sowie der unterschiedlichen Ressourcenkategorien von transnationalen NRO eher zu einer Relativierung der beobachteten NRO-Einflußnahme bei. Auch wenn transnationale NRO eine hohe Sichtbarkeit genießen, indem sie Themen auf die Agenda der nationalen und internationalen Politik bringen sowie im öffentlichen Diskussionsprozeß Stellung beziehen, fehlt ihnen häufig die Fähigkeit einer breitenwirksamen Beeinflussung der schließlich implementierten Politikergebnisse. Auch hängt der Einfluß der NRO von der Knappheit der ihnen zur Verfügung stehenden Ressource(n) ab – je ressourcenärmer das Ziel des NRO-Einflusses (z.B. ein relativ kleines UN-Sekretariat), desto größer das relative Gewicht der NRO-Ressourcen.

2. Organisationsstrukturen von transnationalen NRO und ihren Netzwerken

Unsere Interpretation von transnationalen NRO aus der Perspektive des organisationstheoretischen Ressourcentauschansatzes hat auch gezeigt, daß das allgemeine Bemühen von Organisationen um die Sicherung (oder Ausweitung) ihrer Existenz zugleich zu einer Konkurrenz zwischen den NRO um einen privilegierten Zugang zu den genannten Ressourcen führt. Besonders deutlich wurde dieser Aspekt bei der Auseinandersetzung um Informationsmonopole im Menschenrechtsbereich, er trug aber auch dazu bei, daß die NRO im Umweltbereich keine homogene Zivilgesellschaft abgeben. Diese interne Konkurrenz um Ressourcen schwächt daher die Fähigkeit der NRO zur Einflußnahme auf Dritte und stellt die Existenz einer homogenen Internationalen Zivilgesellschaft erheblich in Frage.

Unsere Studien haben zudem gezeigt, daß zwischen den transnationalen Nichtregierungsorganisationen deutliche Machtunterschiede bestehen, die wiederum zu Spannungen zwischen den beteiligten Organisationen führen. Hier stehen sich einige wenige große, professionelle Organisationen wie Greenpeace, Amnesty International oder der World Wildlife Fund auf der einen und eine Vielzahl kleiner, zumeist durch mehr oder weniger stark institutionalisierte Netzwerke verbundener NROs gegenüber. Die von uns untersuchten Fälle transnationaler Einflußnahme favorisieren die professionellen, mit relativ umfangreichen Ressourcen ausgestatteten und hochgradig zentralisierten Organisationen. Allerdings darf diese Zentralisierung nicht soweit gehen, daß landesspezifische Besonderheiten nicht mehr berücksichtigt werden können – gerade der Erfolg von Amnesty International beruhte häufig auf der Fähigkeit, auf nationale Besonderheiten der politischen Entscheidungsfindung flexibel eingehen zu können. Die beobachteten Machtunterschiede haben zudem Auswirkungen auf die Anliegen, die von den NRO durchgesetzt werden können. Hier hat insbesondere die Studie zur Menschenrechtsproblematik gezeigt, daß solche Normen, die mit dem relativ engen Mandat der mächtigsten NRO (hier: Amnesty International) übereinstimmen, besonders große Chancen auf Realisierung haben, während komplexere Anliegen wenig Chancen auf Realisierung haben.

Die Fähigkeit der NRO zur internen Koalitionsbildung und zum einflußreichen (weil homogenen) Auftreten gegenüber Dritten wird jedoch auch durch einen weiteren Faktor stark beeinträchtigt, den Nord-Süd-Gegensatz. Hier haben wir nicht nur beobachtet, daß von einem homogenen Interesse einer Internationalen Zivilgesellschaft auch in dieser Hinsicht nicht die Rede sein kann, sondern daß zwischen den NRO erhebliche Interessenunterschiede bestehen. Auch wenn diese Interessenunterschiede nicht trennscharf mit der Nord/Süd-Differenzierung übereinstimmen, läßt sich diese Differenzierung doch vereinfachend als zentraler NRO-interner Konfliktherd identifizieren, sowohl im Umwelt- als auch im Menschen-

rechtsbereich. Transnationale NRO und NRO-Netzwerke gehen mit diesen Interessendivergenzen in unterschiedlichen Formen um, die jedoch gemein haben, daß sie die Breite und Tiefe des NRO-Einflusses begrenzen: In transnationalen NRO mit einer hochgradig zentralisierten Entscheidungsfindung führen diese Divergenzen dazu, daß die Organisationen sich auf solche Themen beschränken, die den kleinsten gemeinsamen Nenner ihrer Mitglieder bildet. Dementsprechend hat z.B. Amnesty International in seiner Menschenrechtsarbeit Themen wie (die von ihren nördlichen Mitgliedern thematisierte) Homosexualität und (die von ihren südlichen Mitgliedern besonders beanstandete) Apartheid weitgehend ausgeklammert. In eher lose organisierten NRO-Netzwerken führen diese Interessenkonflikte dagegen zunächst zur Selbstblockade der dezentralen Entscheidungsfindung sowie darüber hinaus tendenziell zur Durchsetzung der auf ungleich umfangreichere Ressourcen gestützten Interessen der Nord-NROs. Letztere Tendenz, die sich etwa bei der Favorisierung von reinen Umweltthemen gegenüber den vom Süden bevorzugten Umwelt & Entwicklung-Themen oder der bevorzugten Beschäftigung mit politischen statt mit sozialen Menschenrechten äußert, kann allerdings auch durch den ungleich größeren Widerstand erklärt werden, der bei einer Bedrohung von vitalen ökonomischen Interessen im Norden entsteht. Die letztgenannte Beschränkung des Einflusses transnationaler NRO entsteht jedoch weniger aus deren organisatorischen Merkmalen, als den Charakteristika ihrer Zielobjekte:

3. „Domestic Structures“ von Zielländern: Die Notwendigkeit von Dynamisierung und politökonomischer Differenzierung der Modellannahme

Unsere Studien legen eine Reihe von Modifikationen des theoretischen Modells der „Neuen Transnationalisten“ (Thomas Risse et al.) nahe. Zunächst haben wir gezeigt, daß durch Beschränkung auf eine relativ homogene Teilgruppe transnationaler Akteure (hier: Advocacy NRO) auch eine Reihe von Akteursmerkmalen (Ressourcen, Organisationsstrukturen) identifiziert werden können, die das Ausmaß des Einflusses dieser Akteure in der internationalen Politik bestimmen. Weiterhin haben wir die Notwendigkeit einer Dynamisierung des Modells der „domestic structure“ demonstriert. Wie Risse gehen wir davon aus, daß der Einfluß transnationaler Akteure auf die Entscheidungsfindung eines Staates von dessen innerer Struktur abhängig ist. Unsere Studien haben darüberhinaus auch wichtige Elemente von Risses Konzeptualisierung dieser internen Strukturen, insbesondere im politischen System der USA, und deren Relevanz für die Wirksamkeit der transnationalen NRO bestätigt. Allerdings legen unsere Studien nahe, den Einfluß der transnationalen NRO in einem dynamischen statt in einem statischen Modell zu erklären, d.h. die Möglichkeiten der NRO zur Beeinflussung politischer Entscheidungen unterscheiden sich je nach Phase des Prozesses erheblich, mit erheblich besseren Einflußmög-

lichkeiten während Agendasetzung und öffentlicher Diskussion, als während der politischen Entscheidungs- und der administrativen Implementationsphase.

Eine weitere Differenzierung des „domestic structure“-Konzeptes bezieht sich auf die grundlegende politökonomische Unterscheidung zwischen Renten- und Marktökonomien. Die in unseren Studien beobachteten Unterschiede des Ausmaßes der NRO-Einflußnahme zwischen Zielobjekten wie den USA und der Bundesrepublik einerseits und Kenia und anderen Staaten des Südens andererseits läßt sich – alternativ zu den Kategorien Demokratie/repressiver Staat – auch mit deren grundlegend unterschiedlichen makroökonomischen Funktionsweise erklären. Während in den Marktgesellschaften ökonomische Ressourcen als Profite im Wettbewerb abgeschöpft werden, werden diese Ressourcen in den Rentenökonomien zumeist administrativ, auf den Staatsapparat gestützt mobilisiert. Diese unterschiedlichen makroökonomischen Funktionsweisen führen zu deutlich divergierenden Formen von Zivilgesellschaft. Während sich in den Marktökonomien eine vom Staat unabhängige, auf die am Markt erwirtschafteten Ressourcen gestützte Zivilgesellschaft (auch „Bürgerliche Gesellschaft“) herausbilden konnte, unterblieb die Entstehung einer solchen autonomen Zivilgesellschaft in den Rentenökonomien des Südens.² In diesen Staaten hängen große Teile der Zivilgesellschaften von den finanziellen Ressourcen des Staates ab, häufig in Form von klientelistischen Verbindungen. Andere Teile werden in erster Linie von westlichen Gebern finanziert. Diese Rahmenbedingungen sind dem Einfluß der transnationalen NRO ausgesprochen abträglich, da es ihnen an ausreichend finanziellen Mitteln fehlt, um ihrerseits solche klientelistischen Verbindungen aufzubauen, während die ihnen typischerweise eigenen Ressourcenarten, Information und Legitimation, in diesem gesellschaftlichen Zusammenhang erheblich diskontiert werden. Transnationale NRO können in diesen Gesellschaften nur dann einen nennenswerten Einfluß entwickeln, wenn es ihnen gelingt, durch Bündnisse mit anderen Staaten bzw. internationalen Sekretariaten den externen Rentenzufluß des Zielstaates (z.B. Entwicklungshilfe, Exporteinnahmen) zu beeinträchtigen, oder in einem Konflikt zwischen zwei Staatsklassen-Segmenten von einer Seite instrumentalisiert zu werden.³

2 Die Entwicklungstendenz in den ehemaligen Staatshandelsländern des Ostens ist bisher nicht ganz eindeutig: während eine Reihe mitteleuropäischer Staaten sich zunehmend in Richtung Marktökonomien bewegen, scheinen sich in Zentralasien eine Reihe von klassischen Rentenökonomien herauszubilden.

3 Zu weiteren Überlegungen über den Zusammenhang zwischen dem Konzept der Rente und dem Einfluß von transnationalen Nichtregierungsorganisationen vgl. H. Elsenhans, Das Gespenst der Globalisierung. Grenzen der Internationalisierung des Kapitalismus für die Herausbildung transnationaler Gesellschaftsstrukturen, in: Forschungsberichte IWVWW 1997.

Insgesamt ergibt sich damit die Notwendigkeit einer weiteren Dynamisierung des Modells der „domestic structure“ denn weder der Status einer Marktökonomie, noch der Status einer Rentenökonomie liegen unwiderprüflich fest. Marktökonomien können zu Rentenökonomien werden und Rentenökonomien zu Marktökonomien. Eine dritte Dynamisierung ergibt sich schließlich aus der insbesondere in der Studie über die Tätigkeit transnationaler NRO im Menschenrechtsbereich herausgestellten Bedeutung der institutionellen Vorprägung des Kontextes für den Erfolg des NRO-Einflusses. Unsere einschlägigen Ergebnisse bestätigen nicht nur die Annahme der „Neuen Transnationalisten“, daß der Grad der internationalen Institutionalisation die Einflußmöglichkeiten transnationaler NRO erhöht, sondern erweitern diesen Ansatz mit der Annahme, daß auch die interne staatliche Institutionalisation diesen Einfluß befördert. Transnationale NRO haben bessere Chancen zur Durchsetzung ihrer Anliegen, wenn diese Anliegen an einen thematisch verwandten institutionellen Kontext (z.B. Existenz von Menschenrechtskonventionen, Umweltschutzagenturen) anknüpfen können.

4. Nichtregierungsorganisationen in transnationalen Politiknetzwerken: Entwicklungsperspektiven

Unsere Studie hat eine Reihe von Bedingungen identifiziert, unter denen transnationale Advocacy NRO Einfluß in der internationalen Politik entfalten können. Zugleich lassen sich die Ergebnisse unserer Studie auch für die Diskussion über die Frage nutzen, ob die vermehrten Aktivitäten transnationaler NRO mit der Herausbildung einer „Internationalen Zivilgesellschaft“ gleichgesetzt werden kann. Im Kern der Debatte um den Begriff der (Internationalen) Zivilgesellschaft steht die Frage, ob die – von beiden Seiten positiv bewertete – Zivilgesellschaft den gesamten staatsfreien Raum umfaßt, oder ob die Ökonomie als eine von der Zivilgesellschaft getrennte Sphäre begriffen werden soll.⁴ Ohne diese Frage, die auf unterschiedliche Traditionen der politischen Theorie zurückgeht, beantworten zu können, stützen unsere Ergebnisse doch eher die zweite Schule, die von einem deutlich weniger harmonischen Bild der staatsfreien Sphäre ausgeht. Selbst im engsten Bereich der Zivilgesellschaft haben wir erhebliche Interessenunterschiede, Machtgefälle und interorganisatorische Konkurrenzverhältnisse identifiziert, die es zudem auch wenig sinnvoll erscheinen lassen, von der Internationalen Zivilgesellschaft als homogenem Akteur in der internationalen Politik auszugehen.⁵

4 Vgl. als aktuellen Überblick K. G. Giesen, *L'analogie anthropomorphiste, l'éthique de la „démarchandisation“ et le concept de société civile*, in: *L'éthique de l'espace politique mondial*, hrsg. von K. G. Giesen, Brüssel 1997.

5 Ähnliches gilt gegenüber der Position des „New Multilateralism“ (Robert Cox et al.), der die NRO als effektivere, demokratischere und legitimeren Hoffnungsträger als die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen hervorhebt.

Auch wenn die Aktivitäten der transnationalen NRO nicht mit der Existenz einer machtvollen Internationalen Zivilgesellschaft gleichgesetzt werden sollten, können wir davon ausgehen, daß einzelne NRO auch in Zukunft eine wichtige Rolle als Akteure in der globalen Politik spielen werden. Wie zentral diese Rolle sein wird, hängt sowohl von den NRO selbst, als auch von ihrem Kontext ab. Unsere Untersuchung hat hier eine ganze Reihe von Faktoren identifiziert, deren Entwicklung über das Schicksal der NRO bestimmen wird. Im Gegensatz zum „mainstream“ der Protagonisten von Globalisierung und Internationaler Zivilgesellschaft gehen wir nicht von der deterministischen Annahme eines sich zwangsläufig fortsetzenden Modernisierungsprozesses in Richtung Bedeutungsverlust des Staates zugunsten privater Akteure aus, sondern halten verschiedene Entwicklungswege für möglich.⁶

So wird der zukünftige Einfluß transnationaler NRO auf staatliche Politik mit Sicherheit dadurch beeinflußt, ob in einer Vielzahl von Rentenökonomien im Osten und Süden der Übergang zu Marktökonomien mit einer vom Staat unabhängigen Zivilgesellschaft gelingt. Nur im Falle einer autonomen Zivilgesellschaft können die transnationalen NRO ihre Legitimitätsressourcen wirksam zur Beeinflussung staatlicher Entscheidungen einsetzen, während sie in Rentenökonomien aufgrund ihres begrenzten Zugangs zu finanziellen Ressourcen im Regelfall auf komplexe (und wenig wahrscheinliche) Bündnisse mit anderen einflußreichen (westlichen) Staaten und internationalen Sekretariaten sowie mit Fraktionen der Staatsklassen angewiesen sind, um ihre Anliegen durchzusetzen.

Profitieren würden die NRO von einer Zunahme der internationalen Institutionalisierung. Diese Folgerung gilt allerdings nicht unbeschränkt. Während NRO von einer Zunahme der Verregelung internationaler Politikfelder und einem Bedeutungsgewinn von internationalen Organisationen in Politikfeldern wie Umweltschutz oder Menschenrechte profitieren würden, zeigt das Beispiel der Bretton Woods-Organisationen, daß internationale Sekretariate nicht unter allen Umständen die geborenen Bündnispartner für transnationale NRO sind. Sollte die Institutionalisierung zur Stärkung von hochgradig autonomen Sekretariaten führen, ist eher eine Schwächung des Einflusses der NRO zu erwarten, da deren „Tauschgüter“, insbesondere Information und Legitimität, damit entwertet würden.

Auch die Konsequenzen des weiteren Institutionalisierungsprozesses auf Seiten der transnationalen NRO selbst für die weitere Entwicklung ihres Einflusses in der internationalen Politik sind nicht eindeutig zu prognostizieren. Unser Vergleich von NRO in verschiedenen Politikfeldern hat

6 Ironischerweise würde der Einfluß von NRO in der internationalen Politik durch den hier gemeinten Bedeutungsgewinn privater Akteure (i.e. Unternehmen) wahrscheinlich sogar verringert, da unsere Studien gezeigt haben, daß die NRO regelmäßig auf Staaten (oder von Staaten finanzierte Sekretariate) zurückgreifen müssen, um ihren Einfluß geltend zu machen, während wir kaum Beispiele für die direkte Einflußnahme auf Unternehmen gefunden haben.

zwar gezeigt, daß zunächst eine zunehmende Institutionalisierung von transnationalen NRO-Netzwerken deren Einflußpotential erhöht. Zugleich entwickeln sich durch die damit verbundene Professionalisierung der Mitarbeit in einigen dieser Organisationen allerdings Zentrifugaltendenzen in Form eines gesteigerten organisatorischen Selbsterhaltungstriebes, welcher der Kohärenz der NRO-Netzwerke abträglich ist. Die Sprengkraft der dadurch entstehenden internen Spannungen könnte durch eine Intensivierung des Nord-Süd-Gegensatzes, z.B. im Kontext eines selektiven Globalisierungsprozesses, weiter gesteigert werden.

Insgesamt ist die typische Ressourcenbasis von transnationalen NRO sehr fragil. Der Informationsvorsprung von Nichtregierungsorganisationen kann von interessierter Seite, seien es Unternehmen oder Staaten, in Fällen der Bedrohung von vitalen Interessen zumeist relativ problemlos kompensiert werden. Auch die Ressource „Legitimität“ kann von den NRO nur sehr selektiv eingesetzt werden, wie die weitere Entwicklung der Auseinandersetzungen zwischen Shell und Greenpeace um die Beseitigung von Ölbohrplattformen in der Nordsee gezeigt hat – sobald die generelle Glaubwürdigkeit der NRO in Frage gestellt wurde, mußte sie bei der Verfolgung ihres spezifischen Anliegens zurückstecken. Wir können daher davon ausgehen, daß der Einfluß der NRO eine gewisse Relevanzschwelle, bei der ihnen massive Auseinandersetzungen mit mächtigen Akteuren der internationalen Politik drohen, nicht überschreiten wird.

Schließlich müssen wir jedoch konstatieren, daß unsere vergleichende Untersuchung auf einer zu begrenzten empirischen Basis beruht, um weitreichende Schlußfolgerungen hinsichtlich der künftigen Rolle von transnationalen Advocacy NRO in der internationalen Politik ziehen zu können. Notwendig sind weitere Untersuchungen über die Politikentwicklung in transnationalen Netzwerken. Weitere Beispiele für den Einfluß von transnationalen Nichtregierungsorganisationen, die unsere Schlußfolgerungen unterstützen, finden sich etwa bei der Internationalen Frauenbewegung. Analysen der internationalen Kampagnen zum Thema Gewalt gegen Frauen bestätigen z.B. unsere Beobachtung, daß NRO ihren Einfluß am besten bei eng fokussierten Themen und während einer zeitlich und räumlich begrenzten Opportunitätsstruktur entwickeln können, aber auch, daß zwischen den NRO erhebliche Unterschiede in Ressourcenausstattung und Professionalisierung existieren.⁷ Untersuchungen über die Aktivitäten der internationalen Frauenbewegung anläßlich globaler Konferenzen zeigen, daß – zumindest in der frühen Phase dieser Bewegung – ein Großteil dieser Aktivitäten für die Organisierung der eigenen Netzwerke und die Harmo-

7 Vgl. J. Joachim, *Internationaler Wandel durch Nicht-Regierungsorganisationen? Wie das Thema Gewalt gegen Frauen auf die Agenda der UNO kam*, Kiel 1996 sowie Keck/Sikkink, *Activists* (Anm. 1), Kapitel 5.

nisierung von inhaltlichen Divergenzen aufgebracht werden mußten.⁸ Studien über die Rolle transnationaler NRO in der Auseinandersetzung um das NAFTA-Abkommen zeigen schließlich, daß dem Einfluß dieser Organisationen enge Grenzen gesetzt sind, wenn sie in eine breit angelegte Konfrontation mit analytisch und finanziell gut ausgestatteten Akteuren (hier: Unternehmensverbänden) verwickelt werden und zugleich erhebliche interne Spannungen überwinden müssen.⁹

Unsere vergleichende Studie hat jedoch nicht nur einige Beispiele für weitergehende Analysen gezeigt, die interne und internationale Entscheidungsprozesse mehrerer Staaten und internationaler Institutionen einbeziehen, sondern auch ansatzweise das methodische Instrumentarium identifiziert, das für eine solche Analyse notwendig ist. Anzuregen wäre, in weiteren Studien eine Kombination von traditionellen Konzepten der Internationalen Beziehungen, wie jenen der Institutionalisierung von Politikfeldern, der „domestic structure“ oder der Differenzierung von staatlichen Machtressourcen, mit Instrumenten der Policy-Forschung, wie der Policy-Netzwerkanalyse oder dem organisationsbezogenen Ressourcentausgangssatz durchzuführen. Diese Kombination sollte dann eine verbesserte systematische Analyse der durch „Nebeneinander von Staaten- und Gesellschaftswelt“ (Czempiel), von „Turbulenz“ (Rosenau) geprägten internationalen Beziehungen der Zukunft ermöglichen.

-
- 8 Vgl. M. A. Chen, Engendering World Conferences. The International Women's Movement and the UN, in: NGOs, the UN, and Global Governance, hrsg. von L. Gordenker/T. Weiss, Boulder 1996, S. 139-155 und G. Ashworth, The United Nations „Women's Conference“ and International Linkages in the Women's Movement, in: Pressure Groups in the Global System. The Transnational Relations of Issue-Oriented Non-Governmental Organizations, London 1982, S. 125-147.
 - 9 Vgl. D. J. Liebowitz, Engendering Globalization From the Mexican Political Front, Paper Presented at the International Studies Association Annual Conference, Toronto, 18-22 March 1997 und Ch. Gabriel/L. Macdonals, NAFTA, Women and Organising in Canada and Mexico: Forging a „Feminist Internationality“, in: Millennium, 23 (1994) 3, S. 535-562.

Mitteilungen und Berichte

„Beyond the East? Heading West? East German Perspectives and Prospects in the United Germany“. Twenty-Third New Hampshire Symposium, 20. bis 27. Juni 1997, Conway, New Hampshire

Beschäftigung mit Geschichte ist immer auch auf die Gegenwart bezogen. Dies wird von der Politik in der Regel als Bestätigung oder Kritik wahrgenommen. Aus ihrer Sicht produziert Geschichtsforschung vor allem Werturteile. Inzwischen ist die DDR bei vielen zum Erinnerungsmodell geworden, mit dem die Schwierigkeiten des heutigen sozialen Alltags, aber auch die neuen Frustrationen der Politik relativiert werden. Partiiell wird dieses Erinnerungsmodell als Alternative zur gegenwärtigen Bundesrepublik verstanden und, je nach Herkunft, sozialer Lage und politischem Standort, abgelehnt oder angenommen. Historische Wissenschaft kann sich, sofern sie Wissenschaft sein will, nicht mit Werturteilen begnügen. Sie erstrebt Einsichten in historische Ereignisse, die zu aktuellen Problemlagen in Beziehung gesetzt werden.

In dieses Problemfeld läßt sich das 23. New-Hampshire-Symposium einordnen. Es war eine Konferenz mit zeitgeschichtlicher Themenstellung, auf der sich Wissenschaftler verschiedener Fachrichtungen (Historiker, Politikwissenschaftler, Germanisten...), aber auch Schriftsteller, Publizisten und Politiker zusammenfanden, um ihre jeweiligen Sichtweisen zum Problemfeld „DDR – ihr Fortwirken im vereinigten Deutschland“ einzubringen.

Referiert und diskutiert wurde unter folgenden Schwerpunkten:

1. Die Entwicklung regionaler Unterschiede in den neuen Ländern

2. Trends, Themen und Neuerungen in der Literatur und Kunst nach der Vereinigung im Osten Deutschlands
3. Ostdeutscher Alltag – Wandel der Lebensmuster
4. Die DDR-Vergangenheit in der bundesrepublikanischen Gegenwart
5. Wirtschaftliche Modernisierungsprozesse
6. Alte und neue Utopien.

Im Programm waren weiterhin Lesungen (*Richard Pietraß, Thomas Kunz*), Videos und Hörspiele, die sich auf ihre Weise mit deutsch-deutscher Geschichte auseinandersetzen.

Im folgenden möchte ich exemplarisch auf das historiographische Panel zur ‘DDR-Vergangenheit in der Gegenwart’ eingehen. Hier ging es neben der Diskussion methodischer Fragen und theoretischer Ansätze der DDR-Forschung vor allem auch um die variationsreiche Verknüpfung von Politik und Wissenschaft.

In seinem Beitrag zum ‘neuen Historikerstreit’ stellte *Wolfgang Bialas* (Potsdam) Überlegungen zu den Möglichkeiten und Grenzen des Diktaturenvergleichs zwischen Nationalsozialismus und DDR vor. Entweder, so sein Ausgangspunkt, wird es in der Diskussion als Zumutung zurückgewiesen, einen solchen Vergleich auch nur für möglich zu halten, oder aber es wird als selbstverständlich unterstellt, daß sich die DDR trotz ideologischer Abgrenzung vom Nationalsozialismus unter einer Art Wiederholungs- und Steige-

rungszwang auf diesen bezogen habe. Gegen die aus seiner Sicht gleichermaßen unbefriedigenden Positionen, diesen Diktaturenvergleich entweder ganz selbstverständlich zu führen oder aber scharf zurückzuweisen, plädiert er dafür, die zeitgeschichtlichen Bedingungen, aber auch die unterschwelligem Ressentiments und nicht reflektierten Vorurteile bzw. diskursiven Vorentscheidungen der an dieser Debatte Beteiligten in die Analyse einzubeziehen. So erscheint der Vergleich der DDR mit dem Nationalsozialismus in den Augen vieler Ostdeutscher als Gleichsetzung, die mit ihrem eigenen Selbstverständnis nicht vereinbar ist. Daran ändert auch die als Flöskel empfundene These nichts, daß ein Vergleich auf die Herausarbeitung von Unterschieden und Ähnlichkeiten gleichermaßen zielt. Was im Westen als methodologische Debatte über Grenzen und Reichweite des Totalitarismusbegriffs geführt wird, trifft im Osten auf massive Ressentiments, die dazu führen, diesen Vergleich als bereits im Ansatz verfehlt, postume Entschuldigung des Nationalsozialismus zurückzuweisen.

In seinem Beitrag zur bisherigen historiographischen Aufarbeitung des MfS-Erbes verwies *Jens Giesecke* (Berlin) auf die noch unzureichende theoretische Strukturierung des umfangreichen Aktenmaterials. Noch stehen einzelne Aspekte der Arbeit des Ministeriums für Staatssicherheit (MfS) im Vordergrund, dominieren die spektakulären Fälle gegenüber einer ausgewogenen, historisch differenzierenden Gesamtsicht auf die Arbeit des Ministeriums und seine Einbettung in das politische Herrschaftssystem der DDR.

Uwe-Jens Heuer (MdB) untersuchte die Möglichkeiten und problematischen Seiten einer juristischen „Vergangen-

heitsbewältigung“. Sein Beitrag verdeutlichte die Gefahr, daß auf Grund fehlender öffentlicher Auseinandersetzungen, in denen die Verquickung von 'kleiner Biographie' und 'großer Geschichte' differenziert zu rekonstruieren wäre, und der Übermächtigkeit der Probleme aktuellen sozialen Überlebens für eine Mehrheit der Ostdeutschen das Klischee von der 'Siegerjustiz' mit der Konsequenz einer retrospektiven Verklärung der untergegangenen DDR bedient wird.

Frieder Garten (Leipzig) diskutierte das Verhältnis von Wissenschaft und Politik in den Geisteswissenschaften der DDR und plädierte in seinem Beitrag dafür, ausgehend von systematischen Fragestellungen zu diesem Problem die historische Spezifik seine ostdeutschen Variante schärfer zu konturieren.

Alle vier Beiträge verdeutlichten, daß in der Beschäftigung mit DDR-Geschichte die Qualität der theoretischen und methodischen Ansätze letztlich entscheidend ist für die Formulierung anspruchsvoller Fragestellungen und Probleme, mit denen das reichlich vorhandene empirische Material ansprechend strukturiert werden muß. Festzuhalten bleibt neben der fairen und anregenden Atmosphäre der Diskussion in Conway, daß auch im 7. Jahr der deutschen Einheit das Interesse deutscher, amerikanischer und anderer Wissenschaftler verschiedener Disziplinen, aber auch von Literaten und Politikern ungebrochen ist, sich fern von deutschen Befindlichkeiten (Empfindlichkeiten) über die ostdeutsche Seite des Vereinigungsprozesses auszutauschen. „Wissenschaftlicher Meinungsstreit trotz konträrer Parteiposition“, dieses Motto Max Webers sollte sich hier auch weiterhin erfüllen.

Frieder Garten

„The Place and Role of German Studies in North America“

Das interdisziplinäre DAAD/Cornell Sommerseminar „The Place and Role of German Studies in North America“ fand vom 16. Juni bis 25. Juli 1997 unter der Leitung von Prof. *Peter Uwe Hohendahl* an der Cornell Universität in Ithaca/New York statt. Im Vergleich zur Geschichte der Germanistik in Deutschland steckt die Geschichte der *German Studies* immer noch in ihren Anfängen und wird erst seit kurzem konsequenter erforscht. Das Seminar befaßte sich mit der Geschichte der *German Studies* seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert in bezug auf das amerikanische akademische Bildungswesen, vor allem aber im Zusammenhang mit der Krise, in der sich die Disziplin jetzt befindet. Seit den frühen siebziger Jahren und der Aufgabe des „language requirements“ an vielen Universitäten, auf das die Mehrzahl der *German Programs* immer noch angewiesen ist, erfuhr die Disziplin eine rapide Abnahme der Studentenzahlen. Seit Mitte der achtziger Jahre und besonders nach 1989 wird das Fach zunehmend mit sich verändernden Konfigurationen der institutionellen Struktur amerikanischer Universitäten konfrontiert, die den traditionellen Stellenwert der Geisteswissenschaften an den Hochschulen gefährden. Unter diesen Umständen ist es fraglich, ob besonders die am Rande der amerikanischen Universität stehenden Disziplinen wie Germanistik auf die Dauer überleben können.

Dreizehn Nachwuchswissenschaftler aus den *German Studies* und benachbarten Disziplinen wie Amerikanistik, Anglistik und Komparatistik haben sich in ihren Vorträgen auf dem Sommerseminar sowohl mit der Geschichte der amerikanischen Germanistik und ihren Beziehungen zur deutschen Germanistik als auch der Beziehung zu den Nachbardisziplinen innerhalb der amerikanischen Universitäten auseinandergesetzt. Das Seminar untersuchte, wie diese In-

teraktionen seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert dargestellt wurden, und suchte nach möglichen innovativen Paradigmen, um die gegenwärtige Krise zu überwinden. Wissenschaftsinterne, methodologisch-theoretische und institutionelle Aspekte traten dabei in den Vordergrund, um das amerikanische Profil der Disziplin zu bestimmen und dadurch zur Selbstreflexion dieses Fachs beizutragen. Die hybride Konstellation des amerikanischen Bildungswesens und mithin auch der *German Programs* – es gibt private und öffentliche High Schools, zwei- und vierjährige Colleges sowie traditionelle Forschungsuniversitäten – erschwerte die Aufgabe, nach disziplinübergreifenden Lösungen zu suchen. Gastprofessoren wie *John McCarthy* (Vanderbilt University), *Anson Rabinbach* (Princeton University), *Patricia Herminhouse* (University of Rochester), *Sara Lemox* (University of Massachusetts), *Stanley Fish* (Duke University) und *Leslie Adelson* (Cornell University) besprachen Wendungen und Umbruchsphasen in der Entwicklung des akademischen Bildungswesens bzw. der *German Studies*.

Ein wesentlicher Teil des Seminars befaßte sich mit der unbestreitbaren Isolation und Unsichtbarkeit der Disziplin. Sie wird aus deutscher Sicht quasi als eine Zweigstelle der deutschen Germanistik betrachtet, wozu die scheinbare Übereinstimmung in den fünfziger und sechziger Jahren von New Criticism und werkimmanenter Interpretation beigetragen hat. Die scheinbare internationale Einheit der Disziplin wurde aber besonders seit den siebziger Jahren erheblich in Frage gestellt, als die Einführung von *German Studies* in progressiveren Departments und die Gründung der *German Studies Association* (GSA) in den achtziger Jahren den Abstand zwischen Amerika und Deutschland vergrößerte. Die Einführung von u.a.

soziopolitischen Fragestellungen ging aus einem spezifischen amerikanischen Kontext hervor. Aus amerikanischer Sicht wird Germanistik auch von den Lehrkräften, vor allem der konservativeren *German Departments*, immer noch als eine ausländische Enklave auf dem amerikanischen Campus angesehen, was einen amerikanischen Zugang zur Disziplin erschwerte. Nach der Aufgabe des „language requirements“, wogegen sich die *Foreign Language Departments* zu wehren versucht haben, wurde ihre Existenz besonders gefährdet. Die Anzahl der Wissenschaftler aus deutschsprachigen Ländern und ihre Identifikation mit dem Heimatland erschwerte die Aufgabe, einen aktuellen amerikanischen Zugang zum Fach einzuführen.

Die Teilnehmer untersuchten die Entwicklung von benachbarten Disziplinen, wie zum Beispiel Anglistik,

Amerikanistik und Komparatistik und deren Konzeptionen und Modelle, die sich in der Nachkriegszeit im amerikanischen System durchgesetzt haben, wie New Criticism, Poststrukturalismus, Kulturanthropologie, Neohistorismus, Feminismus, Popular Culture und Cultural Studies, und diskutierten, ob sie ein künftiges Paradigma für *German Studies* anbieten können. Hermeneutische und epistemologische Fragen der Grenzüberschreitungen von Disziplinen und die Schwierigkeiten, eine Disziplin aus einem Amalgam von verschiedenen Theorien zu gestalten, wie es z.B. bei *Cultural Studies* der Fall ist, provozierten eine ausführliche Diskussion. Ein Folgetreffen, um vorläufige Ergebnisse individueller Forschungsprojekte zu diskutieren, wurde deshalb für das Frühjahr 1998 geplant.

Christa Spreizer

Buchbesprechungen

Hartmut Lehmann (Hrsg.), Säkularisierung, Dechristianisierung, Rechristianisierung im neuzeitlichen Europa. Bilanz und Perspektiven der Forschung, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1997 (Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte 130), 335 S.

Der Titel des Eingangsbeitrages indiziert bereits die Veränderung der religionsgeschichtlichen Forschungsperspektive gegenüber dem Thema der in dem Band wiedergegebenen internationalen Tagung: Von der Erforschung der Säkularisierung zur Erforschung von Prozessen der Dechristianisierung und der Rechristianisierung im neuzeitlichen Europa. Die Tagung verstand sich als eine komparatistisch ausgerichtete Bestandsaufnahme auf inhaltlicher, begrifflicher und methodischer Ebene. Eine dementsprechende Heterogenität muß man dem Band also von vornherein zubilligen. In seinem Abschlußbeitrag formuliert *Lehmann* den Anspruch solcher christentumsgeschichtlicher Forschungen: „Nicht Aussagen über die fortdauernde Stärke oder eine zu beobachtende sukzessive Schwäche des Christentums müßten somit primäres Ziel (...) sein. Diese sollten vielmehr vor allem einen Beitrag leisten zu einem besseren Verständnis der überaus komplexen und zugleich überaus turbulenten geistigen, politischen, sozialen und kulturellen Entwicklungen in den letzten drei Jahrhunderten; sie sollten Erkenntnisse vermitteln zu Ursachen, Verlauf und Folgen von Aufklärung und Gegenklärung, von Nationalismus und Sozialismus, von Nationalsozialismus und Kommunismus, aber auch über die Auswirkungen von moderner Wissenschaft, Technik und Kultur. Es geht somit um Einsichten, die von einer Geschichtsforschung nicht erbracht werden können, die

religiöse Faktoren vernachlässigt.“ (S. 324-325)

Mit dieser Forderung wird reagiert auf den Mangel an Integration religionsgeschichtlicher Forschung in die Geschichte(n) industriegesellschaftlicher Modernisierung in verschiedenen Ländern Europas einschließlich Rußlands und des „Ablegers“ USA. Die in älteren Gesamtdarstellungen vorherrschende und von der konfessionsnahen Kirchengeschichte akzentuierte These einer langfristigen Säkularisierung negiert die seit dem 19. Jh. objektiv faßbaren Befunde bewußter und in Teilen erfolgreicher Rechristianisierung (z. B. durch Innere Mission, neue Organisations- und Rekrutierungsformen); sie übersieht also den Wandel der Formen und Wirkungsfelder kirchlich institutionalisierter Religion ebenso wie die Erscheinungen außerkirchlicher Religiosität. Ein in seiner Komplexität erfaßter und reflektierter gewichteter religionsgeschichtlicher Befund fungiert aber – spätestens seit dem „linguistic turn“ auch in der Historie – als einer unter den vielen Faktoren, die den allgemeinen und regional je spezifischen Verlauf von o. a. Modernisierungsprozessen miterklären.

Der in dem Begriff „Säkularisierung“ oft mitschwingende negative Unterton reflektiert zudem die bisherige forschungsinstitutionelle Verselbständigung der religionsgeschichtlichen Forschungen auf kirchen- bzw. konfessionsgeschichtliche normative Binnensicht, wie *Greschat* in seinen Anmerkungen aus deutscher protestantischer Sicht feststellt (S. 77-78).

Der in dem Band faßbare Zwischenstand stellt sich wie folgt dar:

Zunächst stellt sich die Frage nach einem adäquaten Begriffsapparat, der die Gegenbewegungen zu den Säkularisierungstrends einholt: *Lehmans* Vorschlag einer Trias von „Säkularisierung“, „De-

christianisierung“ und „Rechristianisierung“ (S. 110-114) weitet sich vor dem Hintergrund unterschiedlicher Sprachregelungen in den nationalen Wissenschaftskulturen zu einem Plädoyer für die Verwendung eines Ensembles von Begriffen, „die das Gegeneinander und Nebeneinander verschiedener Entwicklungen sowie die besondere Rolle des Christentums im neuzeitlichen Europa zu kennzeichnen vermögen“ (S. 318). Die Befreiung der Begrifflichkeit aus den Fesseln konfessioneller und amtskirchlicher Normativität soll den gedanklichen Freiraum schaffen, um den Wandel der sozialen Funktion von Religion insbesondere seit dem postreformatorischen Funktionsdilemma (Seit dem Augsburger Prinzip „Cuius regio, eius religio“ und der daraus ableitbaren Norm konfessioneller Toleranz im Sinne der Friedenswahrung kann christliche Religion ihren totalen gesellschaftlichen Integrationsanspruch nicht mehr plausibel erheben), die Bedeutung des Sinnbildungs- und Biographiemarktes und die Wirkung von Migrationen und Medien erfassen zu können (Hahn S. 17-31). *Greschat* verortet den Befund einer starken Differenzierung schon innerhalb des amtskirchlichen Protestantismus im 19. Jh. in einem Modell allgemeiner gesellschaftlicher und individueller Ausdifferenzierung und leitet daraus den Rahmen für die Forschungsperspektive einschließlich eines Themenkataloges her (S. 76-85).

Inhaltlich zeichnet sich in etwa folgendes Gesamtbild ab: Das Nebeneinander von Dechristianisierungs- und Rechristianisierungstendenzen einschließlich der konfessionellen Differenzierung ist ein Langzeitphänomen, das nicht erst im 19. Jh. auftritt. Allerdings mit dieser Befundphasenverschoben auf, von West- nach Osteuropa fortschreitend. Darüber hinaus gibt es – in unterschiedlichen Formen durchgängig – die Erscheinung der amorphen, also nicht-institutionalisierten Religiosität. Dieses stark vergrößerte Bild differenziert sich durch die Besonderheiten der einzelnen Länder: Für England konstatiert *von Greyerz* bereits für das ausgehende 17. Jh. „Säkularisierungstrends“ vor

allem in der Oberschicht, die sich in ihrem religiösen Verhalten nun zunehmend von der Unterschicht absondere (S. 86-100), wozu *Wellenreuther* den christlichen Utopismus als Antrieb dieser Oberschichten-säkularisierung akzentuiert (S. 101-113) und *Scribner* auf die subjektive Zweckrationalität des in dieser Zeit nach wie vor verbreiteten populären Magiegläubens hinweist (S. 114-117). Für die USA skizziert *Hall* die Koexistenz von Säkularisierung v. a. im politischen Bereich und Christianisierung v. a. in der alltäglichen Lebenspraxis, der daraus folgenden Puritanisierung und der sich im 19. Jh. herausbildenden Feminisierung des Lebensbereiches Religion zwecks Vermittlung der gegenläufigen Anforderungen von Religion und Konmerz (S. 118-130). Die Niederlande stellen nach *van Rooden* insofern einen Sonderfall dar, als ein Dauerkonflikt zwischen christianisierenden und säkularisierenden Kräften mit wechselnder Oberhand bei diachron insgesamt stabilem Beziehungsgleichgewicht es ermögliche, anstelle einer Langzeitentwicklung klare abgrenzbare Perioden anzuzeigen (S. 131-153). Für Frankreich konstatiert *Langlois* ein langfristiges Wechselspiel sakralisierender und desakralisierender Tendenzen vom 16. Jh. bis zur Gegenwart Johannes Pauls II., wobei seit der Französischen Revolution unverrückbare Laisierungseffekte in der Gesellschaft und wachsender Rigorismus innerhalb des Katholizismus festzustellen seien (S. 154-173). *Laplanche* betont in diesem Zusammenhang die dem posttridentinischen Katholizismus immanenten Säkularisierungseffekte (Gottesbild, Metaphysik, Stoizismus-Rezeption) (S. 178-181) und das Comeback eschatologischen Denkens als Voraussetzung für die Rechristianisierungsbewegungen im 18. und 19. Jh. (S. 182). In ihrem Abriss über die italienische Geschichtsschreibung zum Thema weist *Edith Saurer* auf das Revival des Katholizismus als traumatische Reaktion auf die Französische Revolution, die Vermehrung der katholischen karitativen Einrichtungen, die neuen Strategien der katholischen Kontrolle über die Massen im 19. und 20.

Jh., sowie für die frühe Neuzeit die ungewollten Entzauberungseffekte der Inquisition und langfristig die Verdrängung von Frauen aus den Rollen als Heilige der Frühenzeit in die Rollen als Krankenpflegerin und Erzieherin im 19. Jh. (S. 183-193). Für die Schweiz verweist *Mattmüller* hinsichtlich Entkirchlichung und Rechristianisierung auf die Sondersituation der frühneuzeitlichen Zwangskirche und der religiösen Sozialisten im frühen 20. Jh. (S. 229-233). Die augenscheinliche Sonderentwicklung des Katholizismus in Polen von 1945 bis 1989 erklärt *Luks* mit den politischen Rahmenbedingungen (S. 234-248), wogegen *Kriedte* als Erklärungsmomente die längerfristigen Besonderheiten des polnischen Nationsbildungsprozesses (imaginierte Gemeinschaft der Gesellschaft mit katholischen Symbolen etc. als Gegenpol zum fremdbestimmten Staat v. a. im 19. Jh.), die Desorientierung der katholischen Kirche der Zwischenkriegszeit und die latente Säkularisierung seit Beginn des 20. Jh. s anführt (S. 249-274). Als östlichstes Land wird Rußland dargestellt: *Plaggenborg* charakterisiert die letzten 250 Jahre russischer Geschichte als von religiöser Unruhe geprägt (S. 290), hebt das 1721 etablierte Staatskirchentum als einen „point of no return“ hervor (S. 276-278), verweist auf die je nach sozialer Schicht unterschiedlich ausgeprägte Dichotomie von Volksfrömmigkeit und Kirche (S. 281-282) und die Ausprägung heterogener konfessioneller Verhältnisse im späten 19. Jh. (S. 289). *Plaggenborgs* Abriss ergänzen *Furman* durch die Ergebnisse eine Umfrage (heute eine Pendelbewegung hin zu einem irrationalen, undogmatischen Eklektizismus) (S. 303) und *Nikanov* durch die Beschreibung des nachkommunistischen Paradoxes von fortschreitender Säkularisierung der Kultur und Wiederkehr des Religiösen in einer Situation, wo nur bestimmte Eliten die Gehalte christlicher Kultur kennen (S. 304-306).

Seine Darlegungen vor allem zum protestantischen Deutschland weitet *Graf* aus zu einer Begriffsgeschichte mit methodischen Forderungen an eine Glaubensge-

schichte der Moderne, was ein ausführlicheres Referat in dieser Rezension rechtfertigt. Davon ausgehend, daß „die Geschichte der Phänomene (...) weithin die Geschichte ihrer kontroversen Deutungen“ ist (S. 33), will *Graf* unter dem Titel „Dechristianisierung“ – Zur Problemgeschichte eines kulturpolitischen Topos“ die methodischen Probleme aufzeigen, die sich stellen, „wenn versucht wird, den Wandel religiöser Mentalitäten und die vielfältigen Veränderungen der sozialen Stellung der Kirchen in einer an den Begriffen ‘Dechristianisierung’ oder ‘Rechristianisierung’ orientierten Perspektive zu erfassen.“ (S. 32, S. 34). Er skizziert begriffsgeschichtlich die Diskurse um Religion der Sattelzeit, die seinerzeit entstandenen und heute noch wirksamen Wahrnehmungstereotypen wie „protestantische Weltfrömmigkeit“, „kulturelles Defizit des Protestantismus“, „Unkirchlichkeit der Gebildeten“, „Zurück zur eigenen Substanz“, und die verengte Sichtweise der konservativen Kirchlichkeitsstatistik des 19. Jh. s, welche die faktische Vielgestaltigkeit christlicher Lebensformen und die komplexe kulturelle Präsenz protestantischer Traditionen auch im außerkirchlichen Bereich ausblende (S. 43-52). Demzufolge fordert er die Erforschung jener Formen der Verbundenheit mit kirchlichen Institutionen, die sich in der Entgegensetzung von Kirchlichkeit und Unkirchlichkeit nicht erfassen lassen: so v. a. der „Erfindung von Individualität“, der seit dem 19. Jh. zunehmenden Inszenierung von Familie in religiösem Kontext, der „entlasteten Kirchlichkeit“ (einschließlich der Folgen nachaufklärerischer Kulturgeschichte und der Herausbildung rechristianisierender „entschiedener“ religiöser Gruppen), der Ökonomisierung von Zeit (Kalender, Weihnachten), der Konfessionskulturen (Konfessionalität in Deutschland wichtigster Faktor kultureller Vergesellschaftung hinsichtlich von Einstellungen z. B. gegenüber Sozialstaat, Gemeinschaft, Wertordnung in der Ökonomie), der Erfindung neuer Gemeinschaften (als eine Art „transfer de sacralité“, vgl. politische Gottesdienste z. B.

zum Sedanstag) und der begriffgeschichtliche Hinterfragung verschiedener Frömmigkeitskonzepte (S. 53-61). Auf derlei Erkenntnisse gestützt, könne eine „Glaubensgeschichte der Moderne“ zu beschreiben versuchen, inwieweit christliche transzendenzbezogene Glaubensgehalte säkularisiert oder einfach in Topoi immanentistischer Weltbilder umgeformt worden sind. Diese Glaubensgeschichte müsse die vielfältigen Erscheinungen „vagierender“ Religiosität wie „politische Religion“, „Säkularreligionen“, „Jugendreligionen“ begriffsgeschichtlich erfassen und – so weit möglich – religiöse Plausibilitätsstrukturen aufzeigen (S. 61-63). Religion als Praxis der Kontingenzbewältigung lasse sich eher aus Quellen wie Biographien, Antibiographien, Zeugnisliteratur erfassen als aus den kirchenamtlichen Statistiken, wenn auch Erkenntnisgrenzen bleiben, wenn man „dem historischen anderen ins Herz blicken“, wolle (S. 66). Gegen *Andersons* These vom Revival katholischer Gemeinschaft unter den Bedingungen des Kulturkampfes (S. 194-222) konstatiert *W. Schieder* für die christlichen Parallelkirchen Deutschlands im 19. Jh. die Koexistenz zentripetaler und zentrifugaler Trends und die Nichtvermittelbarkeit zwischen antireligiösen Bewegungen und religiösem Aufschwung, wovon letzterer nicht von Dauer habe sein können (S. 223-228). Angesichts des weiten zeitlichen Rahmens, den sich der Band setzt, ist es bedauerlich, daß man sich bei der Untersuchung Deutschlands auf das 19. Jh. beschränkt hat; denn Themen wie Protestantismus und Politik in der späten DDR und in der Wendezeit oder die Persistenz der Jugendweihe als Initiationsritual auch nach dem Zusammenbruch der DDR hängen eng mit den von Graf aufgezeigten Fragestellungen zusammen.

Der aus den Darstellungen der Länder ablesbare Zwischenbefund demonstriert, wie Schieder in seiner abschließenden Problemliste zeigt, ein starkes Gefälle in der Bewertung der allgemeinkulturellen Bedeutung von Religion, z. T. eine zu schwache Wahrnehmung der gegenläufi-

gen Rechristianisierungsprozesse, einen Methoden-Antagonismus je nach Standpunkt (statt eines Methodenpluralismus), Unterschiede in der Verwendung von Begriffen, Unklarheit über die Unterscheidung nationaler Verlaufstypen des Säkularisierungsprozesses bei Überlagerung durch konfessionelle Muster sowie die Berücksichtigung „vagierender“ bzw. „amorpher“ Religiosität, die nicht von vornherein als Surrogat zu denunzieren sei. Darüber hinaus kritisiert Schieder – nicht zu Unrecht – die rein innerchristliche Perspektive der Tagung, die die Problem-analogie im europäischen und außereuropäischen Judentum ausblende – selbst wenn man aus religionsstrukturellen Gründen Islam und Buddhismus nicht vergleichen könne (man wüßte gerne, warum das nicht gehen soll) (S. 308-313). Eher thematische Forschungsaufgaben, die auf der Annahme einer Durchchristianisierung der Gesellschaften erst im Zuge der konfessionellen Konkurrenz basieren, schlägt *Lehmann* am Schluß des Bandes vor: Verhältnis von Religion und Nationalismus, Krisen als Indikatoren für Weltverständnis und Welterklärung, vergleichende Erforschung des Endzeitdenkens und Interdependenzen zwischen äußerer und innerer Mission (S. 319-321).

Kritische Anmerkungen müssen m. E. auf zwei Ebenen ansetzen: zum einen wäre es für das Anliegen des Bandes hilfreich, wenn der Themenbereich klarer abgesteckt würde. Insgesamt liegt dem Band die eingangs zitierte Vorstellung zugrunde, religionsgeschichtliche Befunde in ein Parallelogramm vieler historischer Kräfte integrieren und somit den gesamtgesellschaftlichen Funktions- und Bereichswandel von Religion benennen zu können. Nimmt der – angesichts der Forschungssituation durchaus als programmatisch zu verstehende – Band auch nicht kirchlich institutionalisierte Formen von Christentum grundsätzlich in den Blick, so scheut er dennoch merkwürdig davor zurück, die dazu gehörenden Phänomene versuchsweise aufzulisten – von *Lehmanns* Hinweis auf Nationalismus (S. 319-320) einmal abgesehen. Die aus vielen Beiträgen

ableitbare Grundthese von der differenzierten Koexistenz von De- und Rechristianisierungstrends berücksichtigt nicht die z. T. gut erforschten Funktionsveränderungen von Religion z. B. in der sog. Sakralisierung von Politik im Kontext des Struktur- und Fernwandelns politischer Öffentlichkeit seit dem späten 18. Jh., sie blendet den für die Befunde der zweiten Nachkriegszeit in Westeuropa so typischen Trend des warenästhetischen Konsums als momentanen, religionssubstituierenden Verzauberungserlebnisses aus, sie thematisiert auch nicht die Veränderung der Struktur ethischer und symbolisierender Diskurse. Für derartige Bereiche wären zumindest entsprechende Skizzen hilfreich gewesen, um den Erklärungswert der gesamten Thematik konkreter abschätzen zu können.

Zum anderen wäre es sinnvoll, das zur Verfügung stehende Methodeninstrumentarium klarer zu reflektieren und interdisziplinäre Möglichkeiten bewußter zu nutzen: Eine Schwierigkeit hat Graf in seinem Aufriß schon angesprochen: Inwieweit kann man den subjektiven Faktor methodisch angemessen einfangen? Es war daher ein glücklicher Einfall, den Anthropologen *Fernandez* um eine Stellungnahme zu bitten und dadurch eine interdisziplinäre, über die verschiedenen Geschichtswissenschaften hinausgehende Perspektive zu gewinnen. An *Fernandez'* Plädoyer, durch die diachrone Untersuchung religiöser Metaphern wie „die Unbilligkeit der Ungleichheit“, „die Suche nach Neuen Welten“ in Verbindung mit Biographieforschung die historisch so wohl erstmalige und von Max Weber so benannte „innere Einsamkeit“ des Individuums in den Blick zu nehmen, lohnt es sich anzuknüpfen. Die Erkenntnismethoden von historischer Anthropologie und Ethnologie würden es erlauben, den individuellen Strategien zur Kontingenzbewältigung näher zu kommen. Schieders Kritik an der rein innerchristlichen Perspektive verdient insofern eine Erweiterung, als ein zeitlicher Vergleich, der über die innerneuzeitliche Entwicklung hinausgeht, fehlt. Es wäre für das Verständnis

der voraussichtlichen Spezifika des neuzeitlichen Vergleichs und für die Ausbeutung eines schärferen Begriffsapparates für die Benennung von Funktionsveränderungen hilfreich, wenn – im Sinne Weberischer Idealtypen – Strukturmerkmale europäischer antiker und mittelalterlicher Religionsformen und -funktionen genannt worden wären.

Der Band bietet, auch unter Berücksichtigung der Kritikpunkte, insgesamt eine gute Bestandsaufnahme eines Forschungsgebietes, das seine Karriere noch vor sich hat.

Friedemann Scriba

Armin Reese, Europäische Hegemonie versus Weltreich. Außenpolitik in Europa 1648–1763, Schulz-Kirchner Verlag, Idstein 1995, 190 S. (Historisches Seminar, N. F., Bd. 7).

Armin Reese will mit diesem Band auf das zunehmende Interesse an Außenpolitik reagieren und wählt dafür einen Zeitraum, der von einem fundamentalen Wandel in den Prinzipien von Außenpolitik gekennzeichnet war. In der Einleitung reflektiert er über die titelgebenden Konzepte europäische Hegemonie und Weltreich. Er zeigt zunächst, daß frühere „Weltreiche“ – das chinesische „Reich der Mitte“, das Weltreich Alexanders des Großen, das Römische Reich usw. – im Verständnis ihrer Herrscher die wichtigsten Teile der Welt dominierten, der Begriff freilich nie wörtlich zu nehmen war. Aufgrund der begrenzten Kenntnis der Welt war es möglich, Anspruch auf Universalität zu erheben. Das mußte sich mit den „Entdeckungen“ und der europäischen Expansion nach Übersee seit dem 16. Jh. ändern. Erst in dem vom Verf. behandelten Zeitraum wurde es möglich, eine führende Stellung in Europa und weltweite (überseeische) Domination auch getrennt zu denken. (S. 15) *Reese* entwickelt den Gedanken, daß das Reich Karls V. auch unter Philipp II.

noch beides vereinte – europäische Hegemonie und Weltreich waren zwei Seiten einer Medaille –, daß aber mit dem Verlust der Führungsrolle Spaniens in Europa und mit dem Entstehen der Gleichgewichtsidee, als einzelstaatliche Hegemonie auf dem Kontinent unmöglich wurde, beides auseinanderfiel. Universaler Herrschaftsanspruch einer europäischen Macht setzte nicht mehr die europäische Hegemonie voraus oder brachte sie mit sich. (S. 21) England zeigte es: Auf dem Kontinent genügte ihm die *Balance of Power*, während die Sicherung der so einträglichen Weltherrschaft des *Seaborn Empire* außenpolitisch, diplomatisch und militärisch Priorität erlangte. Diese Überlegung erscheint geeignet, die stetiger trotz verbaler Absicherungen nach wie vor herrschende Beschränkung der Außenpolitikforschung der Frühen Neuzeit auf Europa zu überwinden.

Dieser ausbaufähige Grundgedanke findet sich leider nur noch entfernt in den weiteren Passagen des Buches. Im ersten Teil unternimmt Reese einen Abriss der internationalen Beziehungen im Zeitraum 1648 bis 1763, der in seiner Kürze für den ins Auge gefaßten Leserkreis sicher von Nutzen sein kann. Im einzelnen behandelt er die Ausgangslage 1648, das Hegemonialstreben Frankreichs, Grundzüge der englischen Außenpolitik, das Problem der spanischen Erbfolge und den Nordischen Krieg, den Aufstieg kolonialer Fragen und die Kriegsepoche 1739 bis 1763. Gegenüber dem Anliegen, die Weltansichten führender Politiker zu zeigen, wie diese sich Struktur, Organisation und mögliche Beherrschung der Welt vorstellten (S. 22), erscheint die Darstellung dann eher traditionell und stellt die Verlaufsgeschichte in den Vordergrund. Bei der Beschreibung der inneren Entwicklungen einzelner europäischer Länder als Hintergründe für die zwischenstaatlichen Handlungsmöglichkeiten und Verwicklungen wären umfassendere Literaturangaben zur Geschichte des jeweiligen Landes ein deutlicher Gewinn gewesen. Auch die den Band abschließende

Bibliographie der Forschungsliteratur ist mit knapp dreißig Titeln zu schwächig.

Stellenweise finden sich in der einführenden Darstellung Ungenauigkeiten (z.B. war 1660 Brandenburg noch nicht „Preußen“, eine „allgemeine Wehrpflicht“ stand im Handlungszeitraum noch nicht zur Diskussion).

Im zweiten Teil („Quellen“) wechseln Originaldokumente (teils aus dem Französischen oder Lateinischen übersetzt) mit regestenähnlichen Zusammenfassungen aus dem ersten Band von Ghillanys „Europäischer Chronik von 1492 bis Ende April 1865“ (Leipzig 1865).¹ Die Auswahl der Quellen wird im einzelnen nicht begründet, die Dokumente selbst werden nicht kommentiert. Sie sollen insgesamt „die im Hintergrund [des außenpolitischen Handlungszusammenhangs der behandelten Zeit] wirkenden Ideen“ präsentieren, wobei „immer entscheidend [war], wieviel von den Grundsätzen durchschlug“ (S. 13). Das betrifft im einzelnen 16 Quellenstücke (bzw. -zusammenfassungen): neun Friedensverträge sowie Instruktionen, Gutachten, eine Flugschrift. Ein ungedrucktes Dokument fand Aufnahme – ein Memorandum Masson de Plissays (zu Person und Adressat liest man nichts) über den französischen Handel von 1731 –, das die britisch-französische Konkurrenz in den Kolonien deutlich formuliert.

Im dritten Abschnitt verbirgt sich hinter dem Titel „Thesen der Forschung“ eine unkommentierte Zusammenstellung von zwölf Textpassagen aus drei neueren Überblicksdarstellungen zur europäischen bzw. deutschen Geschichte (sechsmal Kunisch, fünfmal Vierhaus, einmal Duchhardt)², die Reese mit thematischen Überschriften versehen hat. Forschungskontroversen werden auf diese Weise nicht erkennbar. Die genannten Handbücher befinden sich zudem im Handapparat einer jeden Universitätsbibliothek. Ob diese zwanzig Seiten nicht anregender hätten gefüllt werden können?

In der Kombination von Einführung in ein Thema, Auswahl repräsentativer

Quellen und Darlegung von Forschungsthemen bezweckt die Reihe „Historisches Seminar“, sowohl dem Fachmann den raschen Einblick in methodische Aspekte für eigene Forschung als auch Grundlagen für Seminarveranstaltungen an Universitäten, schließlich Material für die Unterrichtsvorbereitung von Lehrern und die Lehrerfortbildung anzubieten, und auch interessierten Laien soll ein Zugang geboten werden. Das avisierte Publikum ist also denkbar breit gestreut, und in dem vorliegenden Band der Reihe ist der dazu erforderliche Spagat nicht sehr überzeugend ausgefallen.

Katharina Middell

- 1 Friede von Nystad 1721, Präliminarfriede von Wien 1735, Dresdner Friede 1745, Friede von Aachen 1748, Friede von Paris 1763.
- 2 J. Kunisch, Absolutismus. Europäische Geschichte vom Westfälischen Frieden bis zur Krise des Ancien Régime, Göttingen 1986; R. Vierhaus, Deutschland im Zeitalter des Absolutismus, Göttingen ²1984 (=Deutsche Geschichte, hrsg. von J. Lenschner, Bd. 6); H. Duchhardt, Altes Reich und europäische Staatenwelt 1648–1806, München 1990 (EDG, Bd. 4).

Irene Castells Oliván, La Revolución francesa (1789–1799), Síntesis, Madrid 1997, 314 S.

Ich glaube ohne Übertreibung sagen zu können, daß hier endlich das erste spanische Buch von Bedeutung über die Französische Revolution vorliegt, und zwar ein Original, keine Übersetzung. Die Autorin nimmt ihren Ausgangspunkt in der Historiographie, die sich aus der Zweihundertjahrfeier ergab, und betrachtet die beachtliche Differenz zwischen der ersten Hundertjahrfeier (Glorifizierung des französischen Phänomens) und der zweiten mit ihrer durchaus internationalen Vision. Die gegen-

wärtige Situation wird von der Existenz zweier Schulen bestimmt, der sog. klassischen und der revisionistischen, die teilweise grundverschieden sind, ungeachtet dessen aber neue Gesichtspunkte zu alten Problemen einbringen konnten und sich insgesamt als bereichernd erwiesen. *Irene Castells* integriert meisterhaft und beherrscht die Bibliographie auf beeindruckende Weise. Sie stellt die Ereignisse in ihrem Lauf nicht nebeneinander, sondern fügt sie zu einer Schilderung zusammen. Ihre Position erscheint mir sehr überzeugend, fast als die einzig annehmbare.

Um die Ursprünge der Französischen Revolution herauszufinden, beleuchtet die Autorin die französische Gesellschaft kurz vor der Explosion in ihrem doppelten, dem ländlichen und dem städtischen Rahmen. An der Spitze der Ständegesellschaft befand sich der Säkular- und Regularklerus mit großen ökonomischen Unterschieden zwischen der hohen und der niederen Geistlichkeit. Den zweiten Stand bildete der Adel, ebenfalls geteilt, mit Robe und Schwert – aber hier handelt es sich schon um einen Begriff, der, wenngleich am Ende des 18. Jhs nicht verschwunden, so doch sehr verschwommen war. Dieser zweite Stand befand sich in fortschreitender Auflösung, bei der die Macht des Geldes ihren Anteil hatte. Der gegen den Adel gerichtete typische Diskurs des 18. Jhs zeigt eine scheinbare Kohärenz des Adelsstandes, aber dies ging nicht über ein ideologisches Artefakt hinaus, außerhalb dessen sich die Realitäten vollzogen, die die Revolution ans Licht brachte. Das Wort Feudalismus im weiten Sinne bezeichnete alles Negative des Augenblicks; genauer betrachtet hatte er Auswirkungen auf Wirtschaft und Rechtsprechung, die gerade deshalb spürbar wurden, weil er sich in seiner Endphase befand.

Die Eigentumsstruktur schrieb sechs Prozent des Bodens dem Klerus zu, 25–30 Prozent dem Adel, 20 Prozent der städtischen Bourgeoisie und 40–45 Prozent der Bauernschaft, was heißt, daß sich mindestens ein Drittel des französischen Bodens in den Händen der Privile-

gierten befand. Außerdem ist der Prozentsatz an bäuerlichem Boden trügerisch, weil er stark aufgeteilt und knapp war. Deshalb gewann die bäuerliche Gemeinschaft an Bedeutung, die gleichzeitig von den Feudalherren und der Monarchie bekämpft wurde, was ihr Zusammenhalt verlieh – ein Faktor, der auch einen Beitrag zum Jahr 1789 lieferte.

Eine neue Erscheinung, die öffentliche Meinung, wuchs im Schoße der Ständegesellschaft und bot auch der Konfrontation von Meinungen zwischen den Individuen Raum. Die gelehrten Gesellschaften (Salons, Akademien, Freimaurerlogen) ermöglichten die Befreiung von der sozialen Hierarchie. Die Aufklärung bereitete die Revolution vor, aber die Revolution erfand die Aufklärung, indem sie eine neue Vorstellung von der Philosophie gab. Die Gesellschaft ging neuen Ideen entgegen, was man in der Zusammensetzung der Bibliotheken sah, im größeren Zugang zur Kultur und – ein sehr wichtiges Thema – in der Existenz einer geheimen und kritischen, manchmal leichtlebigen Literatur, die aber solche Auswirkungen hatte, daß ihre Autoren als „Rousseau der Gosse“ bezeichnet wurden. In diesem kulturellen Spektrum war der Vormarsch der Alphabetisierung und Säkularisierung wichtig, die Existenz einer Freimaurer-Geselligkeit, das Ende der Pfarrkirche als Bezug und der Rückgriff auf Anwälte, Notare und Prokuratoren (Streik war dagegen nicht üblich).

Die Gründe für die Krise des Ancien Régime können in drei Faktoren zusammengefaßt werden: die Wirkungen der philosophischen Bewegung, der Kampf zwischen der Krone und den Parlamenten und die Krise der französischen Wirtschaft während der Herrschaft Ludwigs XVI. Die Autorin analysiert diese Faktoren und schlußfolgert, daß die Finanzkrise des Staates den gesamten Prozeß auslöste. Die revolutionäre Konjunktur war von dieser Finanzkrise des Absolutismus gekennzeichnet, zu der sich eine allgemeine ökonomische und soziale Krise

gesellte, die, als sie weite Schichten der Bevölkerung ergriff, eine politische Krise hervorrief. Die Einberufung der Generalstände kennzeichnete den Bruch dessen, was vorher die antiministerielle Front war: der Dritte Stand begann, seine eigene Politik zu machen, und in seinem Innern zeichnete sich die sog. „Sieyès-Bombe“, das berühmte Pamphlet *Was ist der dritte Stand?* ab, während die objektiv so wichtigen Beschwerdehefte das reformistische Testament des Frankreich des Ancien Régime waren.

In Paris, der Hauptstadt der Monarchie, verbanden sich sozialer Aufruhr und politische Forderungen. Der Dritte Stand nahm den Leerraum ein, den der monarchische Staat hinterlassen hatte. Die Autorin analysiert die Volksbewegung und dabei den Sturm auf die Bastille. Obwohl der Ausdruck „revolutionärer Vandalismus“ verallgemeinert wurde, ist *Irene Castells* dafür, von einem „Vandalismus in Revolution“ zu sprechen, da nicht die Revolution Blut und Grausamkeit forderte, sondern sie die Folge der städtischen Gewaltakte des Ancien Régime und des unermesslichen Leidens der Volksmassen in den Jahren seines Bestehens waren. Paris war dabei natürlich sehr wichtig, doch geht es nicht um ein ausschließliches Hauptstadt-Phänomen, sondern um etwas, das es in ganz Frankreich gab: Die Stadrevolution machte Schluß mit der Provinzverwaltung des Ancien Régime. Die Revolution der Provinzen endete mit der „Großen Furcht“ vom 20. Juli bis zum 6. August 1789. Es handelte sich um ein Phänomen kollektiver Mentalität, das – mit großen regionalen Unterschieden – den Eintritt der Bauern in die Politik kennzeichnete. Die weite Verbreitung des Phänomens brachte sie der Sache des Dritten Standes näher, und die unmittelbare Folge waren die Dekrete vom August 1789, die den Feudalismus de jure abschafften.

Was die politisch-juristische Revolution angeht, war es sehr wichtig, die Falle des Zweikammersystems zu vermeiden und auf Initiative des Dritten Standes die Nationalversammlung zu konstituieren,

die sich am 9. Juli zur verfassungsgebenden Versammlung erklärte. Mit ihr war die erste Revolutionsversammlung entstanden, die bis zum 30. September 1791 bestand. In der Nacht des 4. August 1789 wurden als Ergebnis der Übereinstimmung zwischen den städtischen Unruhen und der bäuerlichen Revolution die Dekrete über die Abschaffung der Ständegesellschaft, der Privilegien und des juristischen Feudalismus erzielt, die den Weg zur modernen Gesellschaft in Frankreich öffneten. Als Präambel der zukünftigen Verfassung schritt man am 26. August 1789 zur Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte, die – indem sie dem Naturrecht Vorrang vor der monarchischen Tradition gaben – nach Rabaut Saint-Etienne „das politische Alphabet einer neuen Welt“ darstellten. Dieser Deklaration wurde, so war es beabsichtigt, jegliche politische Handlung untergeordnet. Dahinter steht die Vision einer Geschichte, in der die Naturrechtstheorie den Vorrang hat, eine Konzeption von der Gesellschaft, die von Rousseaus Begriff der *volonté générale* und von einer scharfen Ablehnung der Privilegien und der *Corps intermédiaires* bestimmt wird. Obgleich die Erklärung in den folgenden Jahren manchmal an die Grenzen der Realität der Verhältnisse stieß, muß man ihr eine Logik zunehmend revolutionärer Konsequenzen zuerkennen.

Der politische Streit brachte eine Rechte und eine Linke hervor, Termini, die aus der Position der Abgeordneten rechts und links vom Präsidenten entstanden. Die sog. „Aristokraten“ und die *monarchiens* (Anhänger des absoluten königlichen Vetos) gehörten zur Rechten und die Patrioten zur Linken, obgleich nur einige wenige sich als Demokraten bezeichnen konnten. Patriot zu sein, war ein Gattungs- und kein Parteibegriff, weil „Partei“ nicht den modernen Sinn besaß, sondern den negativen Beigeschmack von Zusammenrottung. Dafür entstand die Koalition der Konservativen gegenüber den Patrioten, und bereits Ende August 1789 tauchte der Ausdruck „Ancien Régime“ auf, der bei denen, die ihn

nutzten, das Bewußtsein eines radikalen Bruches mit der Vergangenheit verdeutlichte. Die Sprache änderte sich. Das Erscheinen des *Moniteur universel* (erste Nummer am 24. November 1789), der die Reden der Abgeordneten sammelte, zwang diese, ihre Reden zu überarbeiten: Einmal gehalten, stellte sich der Brauch ein, den Text der Zeitung zu übergeben. Ende 1789 entstanden durch die Radikalisierung des revolutionären Prozesses die Kampffronten: das aristokratische oder konterrevolutionäre Lager (Monarchie und verwandte Faktoren), das Mehrheitslager der philosophischen Prinzipien und des Naturrechts und die verbündeten Volksbewegungen aus Land und Stadt, die ihre gemeinsamen Forderungen nach Gütern des täglichen Bedarfs einte.

Zwischen November 1789 und Oktober 1791 entwickelte sich die Arbeit der Konstituante, die später von der Legislative ersetzt wurde. Ein Plüdoyer für ein Zweikammern- oder Einkammernsystem mit Monarchie nach englischem Vorbild, das zu Beginn der Revolution sehr wichtig war, wurde schnell überwunden, wenngleich es bei den Orleanisten wieder auftauchte. Es war die Lösung von Mounier, Lafayette oder Barnave. Eine andere Strömung, die während der gesamten Revolution existierte, war Ausdruck der neuen bürgerlichen Klasse: Freiheit und Demokratie waren ihre Devise, wir wissen aber auch, daß sie letztendlich den bonapartistischen Cäsarismus akzeptierte. Sieyès war der echteste Vertreter dieser Tendenz. Die dritte, minoritäre, aber sehr wichtige Strömung bildeten die robespierristischen Jakobiner, für die die Revolution gleichbedeutend mit der Einführung der Bürgermoral und nicht nur eine Bewegung in Dienste der reichen Bourgeois war. Die Kombination dieser Elemente und der zeitweise Fortschritt, der damit erzielt wurde, ist das Werk der Nationalversammlung, der die Autorin ausgezeichnete Seiten widmet.

Neben der parlamentarischen Revolution ereignete sich in Frankreich die Revolution der Bauern völlig selbständig und nicht als bloße Ergänzung zur bür-

gerlichen Revolution. Strenggenommen fand sie sogar vorher statt. Man kann die bäuerliche Revolution auch periodisieren, obwohl die großen Unterschiede zwischen ihren Komponenten und eine sehr starke Lokalbindung bekannt sind. Drei Tendenzen können in der bäuerlichen Revolution unterschieden werden: eine egalitäre und nivellierende der Ärmsten, vertreten durch einige „rote Priester“ wie Pierre Dolivier. Sie äußerte sich in der sehr allgemeinen Idee von der Notwendigkeit eines „Agrargesetzes“. Die zweite Tendenz, eine Variante der ersten, legte eine maximale Größe der landwirtschaftlichen Nutzfläche fest nach dem Prinzip, daß keiner über mehr Land verfügen sollte, als er bearbeiten könne. Dies war die um 1793 am weitesten verbreitete Tendenz. Die dritte minoritäre und sehr gemäßigte Tendenz verteidigte die Existenz von bäuerlichen Betrieben mittlerer Größe, deren Erträge für den Markt bestimmt waren. Dies war die Sichtweise der wohlhabenden Bauern. Die Abschaffung des Zehnten und der Feudal- und herrschaftlichen Rechte nützte vor allem der besitzenden Bauernschaft, während einige Autoren von einer unvollendeten bäuerlichen Revolution sprechen, die sich aus dem Kompromiß ihrer Klasse mit der Bourgeoisie ergab. Aber nicht alle teilen diese Meinung, die von ihren Gegnern als „ökonomizistisch“ abgetan wird.

Alle diese Faktoren miteinander führten zum Ende der Monarchie und gleichzeitig zu einem neuen Assoziationswesen der verfassungs- und gesetzgebenden Versammlung, der Sektionen und Klubs. Die äußere Gefahr, die Frankreich drohte, gab Anlaß zu dem berühmten Aufstand vom 10. August 1792, zur Konsolidierung einer revolutionären Kommune in Paris und schließlich zu Wandlungen in der gesamten Nation, darunter, nicht als geringste, die Ersetzung der Legislative durch eine neue Versammlung, den Konvent, dessen Name aus der amerikanischen Unabhängigkeitsrevolution abgeleitet wurde. In einer sehr dramatischen Atmosphäre prallten Gironde und Montagne aufeinander, mit dem Sturz der

Girondisten und der Verkündung der Verfassung von 1793, einem Kompromiß zwischen der repräsentativen und der direkten Demokratie. Dies war auch der Moment einer Krise des Föderalismus und einer Krise der städtischen Volksbewegung, der *Sansculotten*, und nicht nur in Paris, obwohl die Pariser Ereignisse im ganzen restlichen Frankreich spürbar waren. Diesem gesamten Komplex widmet *Irene Castells* ausgezeichnete und sehr gemauete Betrachtungen, ebenso wie der Klärung dessen, was Jakobiner und Jakobinismus in der Französischen Revolution bedeuteten.

Mit gleicher analytischer Klarheit werden die revolutionäre Regierung, die Terreur, der ökonomische Dirigismus und die Kriegführung untersucht. Aus der Spannung des Moments hat die Historiographie den Begriff der „kulturellen Revolution“ entwickelt für das, was damals – auch – getan wurde. Dieser Begriff schließt die Dechristianisierung und das Bewußtsein von einer neuen Ära ein, das im Revolutionskalender offensichtlich ist; außerdem die Umstellung auf das metrische Dezimalsystem und das Problem der Sprachpolitik. Es kommt nicht so sehr darauf an, wie lange eine dieser Maßnahmen zu ihrer Zeit bestand: Sie entfalteten große Wirkung und waren durch eine gemeinsame *Logik* untereinander verbunden (mir fehlt in diesem Punkt der Name Gilbert Romme, der in der Kalenderfrage sehr bedeutend war, und folglich auch das ihm gewidmete Buch von Alessandro Galante Garrone von 1959).

Das Problem der Fraktionen bestimmte die Haltung der Revolutionsregierung, die nicht auf eine Diktatur, die sich durch die Terreur ausdrückte, reduziert werden kann. Die Deklaration der Rechte 1793, die Bildungs- und Wohlfahrtsprogramme, der Begriff des universalen Bürgertums, der die Abschaffung der Sklaverei in den Kolonien im Februar 1794 beinhaltete, waren Ausdruck eines großen sozialen Projektes. Überdies erzeugte Terreur ihrerseits Terreur, sie wurde als Mittel aufgefaßt, um die kon-

terrevolutionären Elemente zu unterwerfen. Robespierre nahm in dieser Frage eine gemäßigte Position ein. Aber unter diesen Bedingungen mußte man zum Thermidor und zur Gegenrevolution gelangen. Die Autorin widmet der Klärung dieses Problems ein weiteres inner bemerkenswertes Kapitel, und sie nimmt es nicht nur als Abschluß, sondern betrachtet die Gegnerschaft zur Revolution von Anfang an: die Widerstände, die Deserteure und die Verweigerungen, die Emigration und das Entstehen einer Anti-Revolution des Volkes – somit ein Begriff, der viel weiter gefaßt ist als der streng geographisch begrenzte der Vendée.

Das Direktorium, das heißt, die bürgerliche Republik (1795–1799), erwies sich als instabil und mündete in den Staatsstreich vom Brumaire.

In einem Schlußkapitel beleuchtet die Autorin die revolutionäre Bilanz. Sie glaubt mit Recht, daß man diese nicht nur kurzfristig ziehen darf, sondern für einen langen Zeitraum, und versuchen sollte, Wesentliches und Sekundäres, aber auch die politische Revolution, die ökonomische und die soziale Entwicklung voneinander zu unterscheiden. Der neue, aus der Revolution entstandene Staat war etwas mehr als ein Instrument im Dienste des Kapitalismus und der Bourgeoisie. Kurzfristig war es paradox, daß die Revolution in einer Diktatur endete, die sich nur dadurch erklären läßt, daß Gewalt und Radikalismus der sozialen Kämpfe die direktoriale Bourgeoisie zur napoleonischen Lösung veranlaßten. Ein Scheitern, ja, aber die seit 1789 proklamierten Werte verschwanden deshalb nicht, sondern fügten sich von jetzt an in die Geschichte Frankreichs und der gesamten Menschheit ein. Dieses Phänomen war nicht die Tat einiger Bösewichter im Abseits (wie die negative romantische Interpretation glauben macht), und auch nicht die von ein paar mehr oder weniger gebildeten Unternehmern; denn es war nicht die Bourgeoisie, die die Revolution machte, sondern vielmehr die Revolution, die die Bourgeoisie und den gesamten

Rahmen für die Entwicklung des modernen Staates und der modernen Gesellschaft schuf. *Irene Castells* kann ihr hervorragendes Buch mit den Worten beenden, daß „die Französische Revolution den historischen Beweis liefert, daß die großen Revolutionen weder geplant noch kontrolliert werden können: sie sind furchtbare Antworten auf Bedürfnisse der Gesellschaft, die keinen Aufschub dulden. Und darin besteht eine der großen Lehren dieser außergewöhnlichen revolutionären Erfahrung.“

So läßt sich der Inhalt des Buches knapp zusammenfassen. Ich glaube, daß nichts Wichtiges ausgelassen ist. Die Bibliographie über die französische Revolution ist so umfangreich, daß in einem Buch dieser Art notgedrungen eine Auswahl getroffen werden mußte. Und *Irene Castells* hat es verstanden auszuwählen.

Kleinigkeiten mögen strittig erscheinen. So etwa die Behauptung, daß Lavoisier durch seine Stellung als Steuerpächter starb und nicht, weil er Chemiker war, und Bailly durch die Repression des 17. Juli 1791 auf dem Marsfeld (S. 273). So behaupten zumindest Nicole und Jean Dhombres¹ das Gegenteil: trotz seines Ranges verkörperte Lavoisier in seiner Person die Wissenschaft des Ancien Régime. Nach der vom Konvent angeordneten Abschaffung der Akademie der Wissenschaften wurden alle Wissenschaftler der Zeit vor 1789 verdächtig. Um die neue Sansculotten-Wissenschaft einzuleiten, mußte den Männern der Vergangenheit ein öffentlicher Prozeß gemacht werden, den die Autoren am Beispiel des Astronomen Bailly, des Mathematikers Condorcet und des Chemikers Lavoisier belegen. Aber in der unermesslichen Fülle von Daren, die uns *Irene Castells* gibt, bleibt dies zwangsläufig unwichtig und sollte allenfalls in der zweiten Ausgabe ergänzt werden.

Das Buch verfügt neben der Darstellung über eine wichtige Auswahl kommentierter Texte – unter ihnen die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte –, eine Chronologie und eine Literaturliste. Der spanische Verlag hat sich leider ein

Namensverzeichnis gespart, das aber sehr notwendig gewesen wäre.

Alberto Gil Novalés

Aus dem Spanischen von Regina Schubert

I Naissance d'un pouvoir: sciences et savants en France (1793–1824), Paris 1989.

Hartmut Wasser unter Mitw. von **Kurt Jochen Ohlhoff** (Hrsg.), **Thomas Jefferson. Historische Bedeutung und politische Aktualität. Zum 250. Geburtstag des „Weisen von Monticello“**, Schöningh, Paderborn 1995, 261 S.

Thomas Jefferson, dritter Präsident der Vereinigten Staaten, einflußreicher politischer Theoretiker der revolutionären und frührepublikanischen Epoche, transatlantischer Ideenvermittler, Universitätsgründer, bleibt in seinem vielfältigen Wirken eine der faszinierendsten Gestalten der amerikanischen Geschichte. Der anzudeutende Sammelband vereint zwölf Vorträge, die anlässlich seines 250. Geburtstags im Jahre 1993 bei zwei Symposien gehalten wurden. Sie decken zwar nicht sämtliche, so aber doch essentielle Aspekte des Jeffersonschen Wirkens ab. Es seien hier nur einige Themenkreise angesprochen: *Werner Heun* macht sehr differenziert sichtbar, welche verschiedenen intellektuellen Einflüsse (Bürgerhumanismus, „country ideology“ und Naturrechtskonzeptionen) die „politische Vorstellungswelt“ des Präsidenten prägten. *Eugene R. Sheridan* zeigt, wie sehr Jefferson das amerikanische Präsidentenamt in seinen Beziehungen zu Kongreß, Parteien und Wahlvolk mit neuartigen, für spätere Zeiten tief prägenden Vorstellungen füllte. Die verschiedenen und gegensätzlichen Versuche des 19. und 20. Jh.s, Jefferson zur politischen Traditionsbildung zu verwenden, untersuchen *Joyce Appleby* und *Phyllis K. Leffler*. In nahezu allen Beiträgen klingen die tiefen Ambivalenzen im Denken und Handeln des Präsidenten an:

Ambivalenzen zwischen demokratischer Gesinnung und aristokratischer Lebensform, radikaler Doktrin und vorsichtiger politischer Praxis, Treue zu den Diskursen der Zeitgenossen und zukunftsweisenden Versuchen, diese zu überwinden. An die meisten Aufsätze schließen sich Quellenauszüge an, die teilweise die Thesen der Autoren belegen sollen und teilweise über das Gesagte hinausweisen.

Mit dem Sammelband liegt also eine umfassende Einführung in Biographie und Lebenswerk Jeffersons vor, dessen Verdienste auch darin liegen, die Erkenntnisse einiger prominenter amerikanischer Autoren der deutschen Öffentlichkeit nahezubringen. Der Vortragsstil der Beiträge ist für den Druck weitgehend beibehalten worden, wodurch sie durchweg sehr lesbar wirken. Indes hatten durch eine etwas intensivere Überarbeitung und Abstimmung zwischen den Aufsätzen einige störende Wiederholungen vermieden werden können.

Problematisch erscheint mir hingegen der zwischen historisch-wissenschaftlicher Würdigung einerseits und gegenwartsbezogener politischer Didaktik andererseits schwankende Anspruch des Bandes, der bereits durch den Untertitel „Historische Bedeutung und politische Aktualität“ deutlich gemacht wird. Besonders dem Herausgeber *Hartmut Wasser* geht es nicht nur darum, dem von ihm mehrfach (und etwas Übertrieben) konstatierten wissenschaftlichen Desinteresse an Jefferson in Deutschland entgegenzuwirken. Er möchte darüber hinaus zur Forderung von – seiner Auffassung nach – mangelhaft ausgeprägten demokratischen Tugenden in der Bundesrepublik beitragen, indem er die Ideen des „Weisen von Monticello“ weitervermittelt. Aus dieser Spannungslage zwischen Fachwissenschaft und Didaktik erklärt es sich wohl auch, daß die Literaturhinweise und Forschungsdiskussionen in den Aufsätzen sehr knapp gehalten sind, obgleich es sich doch um Beiträge ausgewiesener Fachkennner handelt. Daß die komplexe Gestalt des Präsidenten dem politischen Didaktiker einige kaum lösbare Probleme

bereitet, zeigt sich an einem Beitrag Wassers, in dem es um Jeffersons Auffassungen und Handeln hinsichtlich der Sklaven- und Rassenfrage geht. Der aus Virginia stammende Präsident äußerte mehrfach seine Gegnerschaft gegen die Institution der Sklaverei, hielt aber selber Sklaven, denen er noch nicht einmal testamentarisch die Freiheit gab. In seinen Äußerungen zum „Charakter“ der schwarzen „Russe“ gab er auf wenig erbauliche Weise gängige Stereotypen der Zeitgenossen wider. Daß sich ein solcher Denker kaum zum Lehrmeister von multiethnischen (oder multikulturellen) Demokratien des ausgehenden 20. Jh. eignet, erscheint augenfällig. Im Interesse der politischen Didaktik aber versucht Hartmut Wasser dennoch, den Präsidenten vom neuerdings vermehrt gegen ihn erhobenen Vorwurf der „Negrophobie“ freizusprechen, indem er dessen Äußerungen zur Rassenfrage ein „wissenschaftliche(s) Ethos“ (S. 189) attestiert. Ein sinnvoller politisch-pädagogischer Umgang mit Jefferson kann nicht darin bestehen, einer an „ungenügend ausgebildet(er)“ (S. 9) demokratischer Gesinnung krankenden bundesrepublikanischen Öffentlichkeit die Lektüre von dessen Texten als Heilmittel zu verschreiben. Was Jefferson auf einzigartige Weise verkörpert, sind die inneren Widersprüche der politischen Kultur Amerikas: Widersprüche zwischen hohen egalitären Ansprüchen und politischen Praktiken, die gesellschaftliche Ungleichheit verfestigen. Dies zu vermitteln, sollte Aufgabe der pädagogischen Amerikavermittlung sein. Ungeachtet dieser Kritik liegt mit Wassers Sammelband ein wichtiges Werk vor, das besonders für den universitären Unterricht sehr wertvolle und weiterführende Beiträge zur Verfügung stellt.

Matthias Waeber

Daniel Fulda, Wissenschaft aus Kunst. Die Entstehung der modernen deutschen Geschichtsschreibung 1760–1860, Walter de Gruyter, Berlin 1996 (European Cultures. Studies in Literature and the Arts 7), IX, 547 S.

Angeregt durch Hayden Whites „tropologische Herausforderung“ verfaßte der Kölner Literaturwissenschaftler Daniel Fulda eine Dissertation, die der Interferenz von Historik und Poetik im Entstehungsprozeß der modernen deutschen Geschichtsschreibung im Zeitraum von 1760 bis 1860 nachgeht. An der konventionellen historiographiegeschichtlichen Forschung kritisiert Fulda, daß sie die ‚Verwissenschaftlichung der Geschichtsschreibung‘ zum ausschlaggebenden Kriterium gewählt habe. Er rekurriert dabei auf Jörn Rüsen's Modell der disziplinären Matrix der Geschichtswissenschaft, mit dessen fünf Basisfaktoren – Interessen, Theorien, Methoden, Darstellungsformen, Funktionen – sich die Interdependenz von fachwissenschaftlichen und lebensweltlichen Voraussetzungen der Historiographie aufzeigen lässt, ohne daß dabei von literarischen Einflüssen angeregte poetologische Wandlungsprozesse innerhalb der Geschichtsschreibung in ausreichendem Maße Berücksichtigung fänden (S. 12). Fulda weist hier auf ein Defizit hin, für dessen Überwindung Rüsen in einem Aufsatz über „Historische Sinnbildung durch Erzählen“ erst in jüngster Zeit die Grundlagen zu legen versucht hat.¹

Thematisch beschäftigt sich Fulda mit dem Übergang von der Aufklärungshistorie zum Historismus. Im Unterschied zu bisherigen Systematisierungsversuchen setzt er dabei als Schamier nicht den Prozeß der Verwissenschaftlichung, sondern das Moment der Ästhetisierung der Geschichtsschreibung an.

Am Anfang von Fuldas Überlegungen steht eine Problematisierung des Pragmatismus der Aufklärungshistorie. Neben der moralisch und politisch belehrenden Funktion habe ihre Diktion im Zeichen der Ableitung der Motive und des Ver-

laufs menschlichen Handelns aus Ursache-Wirkung-Verhältnissen gestanden (S. 59). Weil sie einerseits darauf fixiert war, kausale Systembezüge zu erklären, und andererseits die Erzählung als Medium der Repräsentation negierte, habe sie es letztendlich nicht vermocht, eine geschlossene Darstellung hervorzubringen (S. 59). Den Ausweg aus diesem Dilemma habe erst der Historismus gewiesen, indem er von der Universalgeschichte als dominierendem Gegenstandsbereich und der Totalerkenntnis als ausschließlichem Forschungsziel abgerückt sei (S. 183).

Fulda unterscheidet in Anlehnung an Otto Gerhard Oexle zwischen einem Historismus (I) als einer allgemeinen Weltanschauung und einem Historismus (II) als einer spezifischen Fachdisziplin (S. 267/268). Auf diese Weise vermag er sowohl sein integratives Wissenschaftskonzept zu begründen als auch eine Erklärung für den seiner Auffassung nach um 1800 einsetzenden Modernisierungsschub der Historiographie zu liefern. Als Voraussetzungen von Modernität begreift *Fulda* das Vorherrschen von Kohärenz, Konstruktivität, Autonomisierung, Methode und Wissenschaftlichkeit in der Geschichtsschreibung. Eine Synthetisierung dieser Faktoren sei innerhalb der Geschichtswissenschaft erst durch das Bekenntnis zur Erzählung möglich geworden (S. 274-277). „Dem Historismus gelang beeindruckende Geschichtsschreibung, indem er Geschichte ästhetisch zu denken und narrativ darzustellen begann, aber wie ihm das gelang, ist ihm nie vollständig zu Bewußtsein gekommen.“ (S. 226) *Fulda* vertritt die Auffassung, die Historiographie habe sich quasi automatisch an die Ästhetik und Poetik der Goethezeit angepaßt (S. 456). Sie habe durch den Rückschluß von der Fiktionalität literarischer Texte auf die Konstruiertheit historischer Darstellungen ein Bewußtsein für die Aussehnhaftigkeit des reproduzierten Geschehens entwickelt und mit den historischen Ideen ein Interpretament für die Triebkräfte menschlichen Handelns geschaffen. Vielleicht muß in diesem Zusammenhang

Friedrich Meineckes umstrittene These, der Historismus habe eine „geistige Revolution“ dargestellt, die in Goethes Tod ihren Abschluß fand, noch einmal überdacht werden.

Insgesamt besteht die Leistung von *Fuldas* anregender Studie darin, daß sie auf empirischer Grundlage den Wert postmoderner Erzähltheorien für die historiographiegeschichtliche Forschung exemplifiziert und dabei die Transformation der Aufklärungshistorie zum Historismus an den Prozeß der Ästhetisierung der Geschichtsschreibung zu binden vermag. Da der Verfasser es im Schlußteil unterläßt, ein allgemeines Ergebnis zu formulieren, verbleibt allerdings der Eindruck, daß historiographische und literarische Werke parallelen Analysen unterzogen worden sind, ohne daß die beiderseitige Verklammerung im einzelnen aufgezeigt wurde.

Thomas M. Bohn

1 In: Internationale Schulbuchforschung 18, 1996, H. 4, S. 501-543.

Wolfgang Bialas/Gérard Raulet (Hrsg.), Die Historismusdebatte in der Weimarer Republik, Peter Lang, Frankfurt am Main 1996 (= Schriften zur politischen Kultur der Weimarer Republik, Bd. 2), 276 S.

Der Historismusbegriff hat im eigentlichen Sinne erst in den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts Eingang in die wissenschaftliche Umgangssprache gefunden. Interessanterweise war es das von Ernst Troeltsch geprägte Schlagwort von der „Krisis des Historismus“, das im öffentlichen Diskurs eine Sensibilisierung für die mit der Relativierung aller Werte im Zusammenhang stehenden Probleme der Geschichtswissenschaft geschaffen hat. Jedoch ist der Begriff „Historismus“ erst 1936 von Friedrich Meinecke mit den beiden Hauptkomponenten 'Entwicklungsgedanke' und 'Individualisierungsgedanke' auf den Punkt gebracht worden.

Heute beklagen Historiographiehistoriker, daß Meinecke konzeptionell bei der bis zu Goethes Tod reichenden „geistigen Revolution“ im abendländischen Denken stehengeblieben ist und daher bei der Analyse der maßgeblichen Geschichtsauffassung des 19. Jhs keine Hilfestellungen bietet.

Vor diesem Hintergrund sind von einem Sammelband über die Historismusdebatte in der Weimarer Republik Antworten auf bisher noch ungeklärte Fragen zu erwarten. Um es gleich vorwegzunehmen: Eine allgemein verbindliche Definition von Historismus gibt es nicht. Folglich befassen sich die einzelnen Beiträge mit der Rolle der historischen Perspektive im öffentlichen Diskurs oder mit Konzeptualisierungen des Historismus bei exponierten Intellektuellen der zwanziger und dreißiger Jahre. Leider haben die Herausgeber auf eine Einleitung verzichtet. Daher müssen Disparitäten am programmatischen Titel gemessen werden. Auffallend ist, daß sich nicht jeder Autor auf das Thema „Historismus“ konzentriert und daß nicht jeder Autor seine Ausführungen auf die „Weimarer Republik“ beschränkt.

In Anlehnung an das von Troeltsch in die Debatte geworfene Schlagwort hat der Bielefelder Historiker Friedrich Jäger „Theorietypen der Krise des Historismus“ (S. 52-70) zusammengestellt. Seiner Ansicht nach resultierte die Infragestellung der Geschichtswissenschaft als Leitwissenschaft aus einer Motivationskrise, aus einer Normen- bzw. Wertekrise und aus einer Sinnkrise der modernen Gesellschaft (S. 52).

Über eine bewußt historisierend gehaltene Betrachtung der europäischen Moderne kommt der Freiburger Kultursoziologe *Wolfgang Eßbach*, anknüpfend an Überlegungen Hellmuth Plessners aus dem Jahre 1928, zu „Begrenzungen des Historismus“ (S. 39-51). Der Verfasser begreift die Modernitätsdiskurse der letzten Jahrhunderte als Reflex auf zeitgenössische Erfahrungen und strukturiert wie folgt:

1. Das 18. Jh. habe als Konsequenz der europäischen Religionskriege im Zeichen der „Vernunft“ gestanden.

2. Das 19. Jh. habe sich als Reaktion auf die Auflösung traditionaler Gesellschaftsformen der „Entwicklung“ beschrieben.

3. Das 20. Jh. habe in einer neuen Wertschätzung des „Lebens“ die Antwort auf die Technisierung und Ästhetisierung der Lebenswelt gesucht (S. 41f.). *Eßbachs* Fazit lautet: „Der begrenzte Historismus kann lehren, daß die erlösenden Worte, die Schlüsselbegriffe unserer Moderne ihrer Herkunft nach unter von Zeitdruck bestimmten Ratlosigkeiten entsprungen sind.“ (S. 43)

Um Mißverständnisse bei der Anwendung der Begrifflichkeiten zu beheben, hat der Bielefelder Historiker *Horst Walter Blanke-Schweers* ein überarbeitetes Teilkapitel seines Buches „Historiographiegeschichte als Historik“ (1991) unter dem Titel „Aufklärungshistorie und ‘Historismus’ im Denken Friedrich Meineckes“ in den Sammelband eingebracht (S. 142-160). Darin weist er ausdrücklich darauf hin, daß es Meinecke nicht um die Wissenschaftskonzeption des Historismus, sondern um seine weltansehuliche Dimension gegangen sei (S. 146). Als Erklärung, warum Meinecke Ranke aus seiner Darstellung des Historismus ausklammerte, böten sich zwei Hypothesen an: Einerseits habe Ranke im Sinne eines unbestrittenen Paradigmas, das nicht thematisiert zu werden brauchte, Meineckes Arbeit angeleitet. Andererseits habe Meinecke Schriftsteller und nicht Historiker als Untersuchungsgegenstand gewählt, um die Allgemeinverbindlichkeit seiner Ausführungen zu untermauern (S. 148f.).

Insgesamt zeigt der vorliegende Sammelband, wie fruchtbar die Auseinandersetzung mit Texten der Weimarer Republik auch heute noch sein kann.

Thomas M. Bohn

Thomas Erdmann Fischer, Die Anfänge des Frauenstudiums in Deutschland. Das Beispiel der Universität Kiel, aenthal Verlag, Trier 1996, 108 S.

Obwohl als Beitrag zur Geschlechter- wie zur Gesellschaftsgeschichte angekündigt, begnügt sich diese Examensarbeit über weite Strecken mit einer mehr oder minder gründlichen Auflistung des Literaturstandes zum allgemeineren Thema des Frauenzuganges an Hochschulen in Deutschland und führt so nochmals in aller Ausführlichkeit die Verspätung des deutschen Hochschulwesens bei der Zulassung von Frauen zum Studium vor. Dort, wo der Verfasser nach Gründen für diesen Rückstand sucht, steuert er auch Überlegungen zum Rollenverständnis und zu Verlustängsten der Hochschullehrer bei, die in einer mentalitätsgeschichtlichen Studien weiter zu verfolgen lohnen würden. „Unter Männlichkeit wurde nicht zuletzt auch geistiges Schöpfertum verstanden, das seit Platons 'Symposion' als Ausgleich für die Gebärfähigkeit der Frauen galt. Die intellektuelle Angst der Männer vor den Frauen war als spiegelverkehrte Seite des Patriarchats weniger Kastrationsangst ... als die Furcht vor der Verwischung der Geschlechtsunterschiede und damit vor dem Verlust der sexuellen Identität: Wenn die Geschlechterrollenvorstellungen konvergieren und das Verstandes- und Geistesmonopol der Männer fällt, bleibt in der Konsequenz als einziger Geschlechtsunterschied die Gebärfähigkeit der Frauen übrig, und die Männer werden zum defizitären Geschlecht.“ (S. 48). Allerdings bleibt der Autor eine Erklärung schuldig, welche Einflüsse schließlich zur Zurückdrängung der angstbesetzten Abwehrreaktionen führten.

In einem relativ knapp gehaltenen Teil, der außerdem noch mit einer Reihe nicht sehr nussagekräftiger Kurzbiographien einzelner Akademikerinnen angefüllt wurde (S. 70-75), wird schließlich die Kieler Situation näher beschrieben. Die Verteilung des Frauenstudiums über die Fakultäten und Studienfächer, auch

Aspekte der Karrierechancen lassen sich anhand der ausgewählten Universitätsakten rekonstruieren, weniger jedoch Ermutigung und Abwehr der Frauen im universitären Alltag. Die Kieler Ergebnisse bestätigen das, was man allgemein schon über die sehr zögerliche Akzeptanz des Frauenstudiums an deutschen Universitäten wußte.

Am Ende des Bandes stehen statistische Zusammenfassungen zum Frauenanteil unter den Studierenden zwischen 1908/09 und 1916 sowie unter den Hospitanten zwischen 1896 und 1916, die sicherlich Eingang in allgemeinere Darstellungen finden werden.

Matthias Middell

Patrice Vermeren, Victor Cousin. Le Jeu de la Philosophie et de l'État, Editions L'Harmattan, Paris 1995 (Collection „La philosophie en commun“), 390 S.

Philosophiegeschichte und politische Geschichte pflegen ein unklares Verhältnis zueinander. Große Denker werden oft als reine Geister behandelt, und die Philosophie gilt im allgemeinen nur dann als politisch, wenn ihre Vertreter dies beanspruchen. *Patrice Vermeren* vermißt nun mit seiner Studie über *Victor Cousin* (1792-1866) ein breites Feld der Berührung von Philosophie und Politik, das der traditionellen Philosophiegeschichtsschreibung mit ihrer Fixierung auf Texte bisher als leeres Terrain erschien.

Cousin begann seine Karriere mit philosophiehistorischen Studien, er gab Werkausgaben von Platon und Descartes heraus und nahm früh in Anspruch, die „philosophischen Einseitigkeiten“ des 18. Jh.s, wie er sie nannte, zu überwinden. Politisch ein Liberaler und ab 1820 als Lehrer an der Ecole Normale sogar entlassen, erobert Cousin die öffentliche Meinung von Paris 1828 an der Sorbonne mit einer Vorlesungsreihe zur Philosophiegeschichte. Für die folgenden zwanzig Jahre wird er intellektuell tonange-

bend und wissenschaftspolitisch äußerst einflußreich, ab 1830 als Mitglied des „Conseil Royal de l'Instruction Publique“, Vorsitzender der „Jury d'Agrégation“ und im Jahr 1840 sogar für acht Monate als Unterrichtsminister. Bis zur Revolution von 1848 gab es keinen französischen Philosophen, den Cousin nicht in offizieller Funktion begutachtet hätte. Philosophisch vergessen und politisch entmachtet, schreibt der alte Cousin Bücher über berühmte Frauen des 17. Jh.s. Er stirbt als ein homme de lettres, dem Hippolyte Taine in seinem Buch *Les philosophes classiques du XIXe siècle en France* (dritte Aufl. 1867) ein eher spöttisches Denkmal setzt.

Vermeren thematisiert das Vagabundieren Cousins zwischen Philosophie, Schriftstellerei, Politik und Gelehrtentum als ein Zeugnis für die Verschränkung von Philosophie und gesellschaftlichem Engagement. Cousin wird als Philosoph im Schatten des deutschen Idealismus verstanden und zugleich als Sprachrohr einer die Bildungsinstitutionen besetzenden nationalen Intelligenz. *Vermeren* argumentiert mit Kenntnis des Hintergrunds; er ist Mitherausgeber zweier wichtiger Textsammlungen zur Philosophie¹ und zum philosophischen Unterricht der Zeit².

Cousins Eklektizismus sei von Anfang an politisch angelegt, schreibt *Vermeren*. Es handele sich um eine Philosophie, die im Blick auf die öffentliche Meinungsführerschaft, die historische Interpretationsgewalt und die Lenkung der pädagogischen Institutionen entworfen worden sei. Worin besteht diese Politik der Philosophie, die sich im Etikett „Eklektizismus“ ausdrückt? *Vermeren* faßt gegen Ende seiner Einleitung zusammen: Erstens will der Eklektizismus Geist der Zeit sein, Erbe des aufklärerischen Fortschrittsglaubens. Zweitens strebt er nach Aufhebung der exklusiven Gegensätze zwischen den Philosophien des Idealismus, Sensualismus, Skeptizismus und Mystizismus, die das 18. Jh. prägten. Drittens gibt er vor, das aktuelle Denken aus der Vermittlung aller vergangenen

Philosophien hervorgehen zu lassen. Drei Ansprüche also, die in ihrer Zeit viel Diskussion erfordern. Beteiligt daran waren auch die deutschen Philosophen Schelling und Hegel, mit denen Cousin in persönlichem und brieflichen Kontakt stand. Beide bezweifelten allerdings, daß Cousin insbesondere den Anspruch auf allgemeine Versöhnung würde einlösen können.

Schelling zeigte sich nicht überzeugt, daß Cousin seine Philosophie begriffen habe, und warnte seinen „tres cher ami“ in Paris, ihn zu preisen.³ Hegel geht in seinem letzten Brief an Cousin aus dem Jahr 1830 noch weiter und wünscht sich, dieser hätte über seine Philosophie besser nie gesprochen als sie entsteht den Franzosen zur Kenntnis gebracht.⁴ Beide Warnungen kann man als Reaktionen auf die 1826 veröffentlichten *Fragments Philosophiques* und die Vorlesung *Cours de l'Histoire de la Philosophie* von 1828 (Neudruck hrsg. von *Vermeren*, Paris 1991) verstehen. Cousins Anspruch, am Ende der europäischen Philosophiegeschichte zu stehen, und seine Forderung, Philosophie für die Lehre in den Schulen aufzubereiten, sieht *Vermeren* bereits als politisch an: Philosophie wird zur Ideologie des Bildungsbürgertums, indem sie als Eklektizismus eine über allem Streit erhabene, dogmatisch unabhängige Position besetzen will. Die Unparteilichkeit stellt Cousin als Äquivalent der interessenslosen Retrospektion des Historikers dar, die ihm auch als Vorbild für die Förderung der philosophiegeschichtlichen Arbeit dient, die er sowohl den Schulen vorschrieb als auch an den Pariser Akademien entscheidend vorantrieb.

Vermeren erzählt viele kleine Geschichten, in denen der Umriß des intellektuellen „avant la lettre“ Cousin sichtbar wird, etwa wenn dieser als kosmopolitischer Patriot sich aus den Verwicklungen befreit, die ihn als Opfer preußischer Politik anläßlich einer Reise sogar in deutsche Gefängnisse brachten. Auch Cousins Verteidigungen gegen philosophische und – weit gefährlicher – klarikale Kritik zeigen politisches Ge-

schick. In einer Zeit, als die gesellschaftliche Ordnung sowie die durch Napoleon geschaffenen kulturellen und pädagogischen Institutionen Frankreichs offen debattiert wurden, fand Cousin eine staatsmännische Weise, Philosophie mit den höchsten Zielen der Nation, mit Frieden und Freiheit zu identifizieren. Er war ein Philosoph des „juste-milieu“ im doppelten Sinne des Ausdrucks, ein Denker, der Extreme vermied, und ein Angehöriger der bürgerlichen Klasse, die sich selbst als das fortschrittliche Element der Geschichte ansah.

Bei Cousin bezeichnet Eklektizismus etwas von jeder anderen philosophischen Lehre Unterschiedenes, nämlich eine Weise des Philosophierens, welche eine eigene, mit politischen Vokabeln angefüllte Sprache spricht, welche die Philosophiegeschichte als Substrat der Zivilisationsgeschichte feiert und das Bildungssystem mit einem missionarischen Bewußtsein überformt. Sobald der Philosoph nicht mehr als „porteur du dogme“, sondern als „fonctionnaire du concept“ vorgestellt wird (S. 156), entsteht eine neue Aristokratie: die Elite der Gebildeten. Cousins Philosophie war ein Werkzeug in den Händen derer, die eine neue Klasse von Staatsbeamten schaffen wollten, wie es sie in Preußen oder Holland bereits gab. Cousins eigene Aktivitäten im Unterrichtsministerium und in der *Academie des sciences morales et politiques* machten ihn, zusammen mit seinen begeistert aufgenommenen öffentlichen Vorlesungen, zur Galionsfigur derer, die für die Vernunft auf Erden arbeiten wollten. Und Vernunft setzte Cousin nicht anders als Hegel mit der Wirklichkeit des (konstitutionellen) Staates gleich.

Vermeren teilt sein Buch in zwei Teile, von denen der erste „die Geburt des Eklektizismus und die Produktion einer nationalen Tradition – der Erziehungsstaat“ heißt (S. 35-195). Hier wird Cousins Tätigkeit sowohl auf intellektueller wie auf institutioneller Ebene verfolgt. Der zweite Teil behandelt die Auseinandersetzungen Cousins mit seinen Geg-

nern und heißt „Die Krisen der institutionellen Philosophie in Frankreich als Indikatoren der Politik im Rahmen des liberalen Staates“ (S. 197-336). *Vermeren* zeigt, daß Cousin durch Attacken auf das laizistische Schul- und Universitätssystem und auch geistesgeschichtlich ins Abseits geriet, etwa durch eine Renaissance der Naturwissenschaften und eine zeitgleich sich artikulierende „populäre“ Philosophie. Nach 1848 war Cousin als Philosoph endgültig abgeschrieben, auch wenn befreundete Denker wie Jules Simon und Jules Barthelemy-Saint-Hilaire sein Lob bis in die zweite Jahrhunderthälfte trugen. Im Rückblick wird klar, daß philosophischer Eklektizismus – den Cousin später selbst als Spiritualismus bezeichnete, um ihn der katholischen Kritik erträglich zu machen – der Name für eine intellektuelle Strategie war. Philosophisch war diese Strategie von Anfang an unfruchtbar, weil sie nicht einseitig machen konnte, wie etwa Schelling, Hegel, Thomas Reid oder Maine de Biran – um nur die engeren Vorbilder Cousins zu nennen – „versöhnt“ werden könnten. Zudem bot Cousins Idee einer Interpretation der Philosophiegeschichte als Spiegel des Menschheitsfortschritts wenig mehr als das, was Condorcet bereits am Ende des 18. Jhs skizziert hatte, und was damals schon ein phantastischer Gedanke war.

Deutsche Hegelianer beklagten die Unklarheit des französischen Eklektizismus (in den Fußnoten einer frühen deutschen Auswahl-Übersetzung⁵). Heute kann man sehen, daß dieser Eklektizismus, auch wenn er als Philosophie nur bedingt geschätzt werden kann, doch ein lohnender Gegenstand der historischen Untersuchung ist, die allerdings sowohl geistige Bedürfnisse der Zeit als auch politische Konflikte einbeziehen muß. Und hier ist *Vermeren* erfolgreich, gerade indem er sich auf die vielen Auseinandersetzungen Cousins einläßt. Philosophiegeschichte wird zur Geschichte der gesellschaftspolitischen Bedeutung von Philosophie. Das philosophiehistorische Interesse wird in Richtung auf eine weni-

ger fachfixierte und breiter sozialhistorische Geistesgeschichte erweitert.

Daß Cousin heute weitgehend vergessen ist, liegt eben daran, daß sein Tun und Wirken als Philosoph eng mit der Bildungspolitik seiner Zeit verwoben ist. Daß unsere Lehrbücher der Philosophiegeschichte ihn lediglich anführen als einen, der das Studium der Philosophiegeschichte gefördert habe, ist ein dialektischer Rückschlag der von Cousin selbst ins Werk gesetzten Historisierung, denn Cousin hat schnell das Prestige des „großen“ Philosophen verloren, das – nach seinen eigenen Vorstellungen – Unvergeßlichkeit garantiert. *Vermeren* zeigt überzeugend, daß es einen Weg gibt, diesem Vergessen mit Erkenntnisgewinn entgegenzustoßen, eben auf dem Weg einer intellektuellengeschichte.

Ulrich Johannes Schneider

- 1 Philosophie, France, XIXe Siecle. Ecrits et Opuscules, Paris 1994.
- 2 La philosophie saisie par l'Etat. Petits ecrits sur l'enseignement philosophique en France 1789–1900, Paris 1988.
- 3 Der Brief an Cousin vom 27. November 1828 findet sich im Briefwechsel Cousin-Schelling, den Vermeren zusammen mit Christiane Mauve in der Cousin gewidmeten Sondernummer der Revue Corpus (Nr. 18/19, Paris: Fayard 1991) herausgegeben hat, siehe dort S. 208–211.
- 4 Zum Briefwechsel Cousins mit Hegel und dessen Schülern vgl. *Lettres d'Allemagne – Victor Cousin et les Hegeliens. Lettres rassemblées ... d'après les manuscrits de la bibliotheque de la Sorbonne*, hrsg. von M. Espagne und M. Werner, Tusson: Du Lerot 1990, hier S. 120–122.
- 5 Victor Cousin über französische und deutsche Philosophie, aus dem Französischen von Hubert Beckers, nebst einer beurteilenden Vorrede des Herrn Geheimraths von Schelling, Stuttgart und Tübingen 1834.

Martin Leonhardt, Hermann F. Hoffmann (1891–1944). Die Tübinger Psychiatrie auf dem Weg in den Nationalsozialismus. Thorbecke Verlag, Sigmaringen 1996 (= *Contubernium. Tübinger Beiträge zur Universitäts- und Wissenschaftsgeschichte*. Bd. 45), 160 S.

Seit Beginn der achtziger Jahre ist ein recht umfangreiches Schrifttum zur Entwicklung und Praxis der Psychiatrie im nationalsozialistischen Deutschland entstanden; die letzte, 1995 erschienene Bibliographie dieser Arbeiten von Christoph Beck umfaßt bereits 438 Druckseiten. Im Rahmen dieser intensiven Bemühungen um die Rekonstruktion der Remisierungsformen und der Vorbedingungen einer einmalig repressiven Praxis des Umgangs mit chronisch psychisch Kranken und geistig Behinderten wurden auch bereits sehr solide Biographien von Psychiatern erarbeitet, die führende Positionen im Fachgebiet einnahmen, u. a. zu Ernst Rüdin, Carl Schneider und Maximilian de Crinis. Zu vielen anderen in das Geschehen dieser Zeit involvierten Fachvertretern, insbesondere zu den an den kleineren Hochschulen tätigen Ordinarien, liegen hingegen wenig Informationen vor – manche werden in der erst 1996 erschienenen dreibändigen Sammlung „Biographien deutschsprachiger Psychiater und Neurologen“ nicht einmal erwähnt, geschweige denn kritisch gesehen.

Dem Autor dieses Buches ist es gelungen, den Lebensweg und das Wirken eines jener Fachvertreter aufzuhehlen und kritisch darzustellen, der – vor 1933 noch ohne nennenswerte politische Bindungen – nach der sogenannten Machtergreifung eine durchaus wichtige Rolle bei der Durchsetzung nationalsozialistischer Machtansprüche an den Universitäten Gießen (1933–1936) und Tübingen (1936–1944) spielte und in seinem speziellen Fachgebiet an der raschen Verbreitung rassenhygienisch-eugenischer Denkmuster maßgeblich beteiligt war. Die Arbeit basiert auf einer breiten Aus-

wertung der zeitgenössischen fachwissenschaftlichen Literatur, sowie der bislang vorliegenden medizinhistorischen Beiträge zur Situation der Psychiatrie in den Jahren von 1933 bis 1945, ausgiebig genutzt werden archivalische Quellen und die von der Familie Hoffmanns zur Verfügung gestellten Tagebücher und Nachlaßunterlagen. Das Bemühen um Objektivität und das Verständnis der damaligen Zeitumstände ist dominierend; für alle wichtigen Sachinformationen werden exakte Belege beigebracht.

Sehr gut gelungen ist dem Autor in den ersten vier Kapiteln des Buches die Darstellung der wissenschaftlichen Interessen Hoffmanns, dem es um die weitere Aufhellung der durch Vererbung weitergegebenen hypothetischen biologischen Anlagen für psychotische Erkrankungen und für spezifische Formen gesellschaftlich geächteten Verhaltens ging. In dieser bis 1933 reichenden Phase bleiben wissenschaftliche Anliegen ebenso wie die Suche nach einem eigenständigen Ansatz zur Ermittlung biologischer Grundlagen für die Ausprägung von Persönlichkeitsstrukturen für das Werk entscheidend und sicherten dem jungen Gelehrten auch Anerkennung. Deutlichere Konturen gewannen daneben bereits in dieser Zeit aus sozialen Ängsten genährte Abwertungen von Kriminellen und Asozialen, die sich in Hoffmanns Beiträgen zur sogenannten Kriminalbiologie finden und die ihn auch später deren Ausgrenzung aus dem Gemeinschaftsleben fordern lassen.

Im Mai 1933 wurde Hoffmann Mitglied der NSDAP – wie viele andere junge Wissenschaftler dabei sicher auf besserer Chancen für die seit längerer Zeit ersehnte Berufung zum Ordinarius hoffend. Die dann folgenden Berufungen noch 1933 nach Gießen und 1936 nach Tübingen werden auch hinsichtlich der neuen Verfahrensweisen der NS-Hochschulpolitik ausführlich besprochen – anerkannte fachliche Kompetenz blieb dabei eine unerlässliche Voraussetzung, politisches Bekenntnis und bedingungslose Bereitschaft zur Durchsetzung staat-

licher Forderungen mußten daneben nachgewiesen werden. In dem Maße, in dem Hoffmann sich dann in neuen Wirkungsfeldern des Hochschullebens engagierte, etwa beim Aufbau der Akademie des NS-Dozentenbundes in Tübingen und als Rektor der Tübinger Universität in den Jahren von 1937–1939, ging seine wissenschaftliche Produktivität zurück. Die in dieser Zeit noch erarbeiteten Veröffentlichungen betrafen vor allem die damalige rassenhygienische Forschung und Praxis, daneben aber auch Beiträge zu einem angestrebten neuen psychiatrischen Konzept der biologischen Grundlagen seelischen Lebens und psychopathologischer Entwicklungen, die wohl nur noch wenig Resonanz fanden. Durchaus bedeutsam war dabei der Versuch, ganzheitliche Zusammenhänge im Blick zu behalten und der psychotherapeutischen Praxis im psychiatrischen Handeln Anerkennung zu sichern; diese Anliegen blieben sehr weit abgehoben von der inzwischen eingetretenen totalen Verelendung der Heil- und Pflegeanstalten, die Hoffmann nicht verborgen geblieben sein kann. Hoffmann verstarb bereits im Juni 1944, nach dem Kriege ist er rasch in Vergessenheit geraten.

Martin Leonhardi hat mit dieser Biographie, die Zeitumstände differenziert reflektiert und durchaus auch Widersprüchliches in Leben und Werk des Psychiaters Hermann F. Hoffmann aufgedeckt, einen anerkennenswerten Beitrag zur neueren Psychiatriegeschichte geleistet. Das Buch kann vor allem jenen Historikern empfohlen werden, die sich für die komplizierten Bedingungen der Wissenschafts- und Hochschulentwicklung in der NS-Zeit interessieren.

Achim Thom

Joachim Köhler, Wagners Hitler, Karl Blessing Verlag, München 1997, 504 S.

Die Literatur zu Richard Wagner und seinem Werk nimmt nach der Gesamtheit schriftlicher Äußerungen über Christus

vom Umfang her den zweiten Platz ein, gefolgt vom Schrifttum über Luther, über Goethe, Marx und Hitler.¹

Joachim Köhler, geboren 1952, Studium der Philosophie in Würzburg, Tübingen, New York und Stanford, fügte im Frühjahr dieses Jahres der Wagner-Literatur ein weiteres Buch hinzu; das Thema: Richard Wagner und sein Vollstrecker Adolf Hitler.

Köhler stellt dar, wie sehr Hitler in seiner menschenverachtenden Politik von Wagners undemokratischen und antisemitischen Grundüberzeugungen geleitet wurde, und er zeigt auf, wie enthusiastisch dieser Unmensch in seinem Aufstieg zur Macht von Wagners Erben und von ihrem Anhang unterstützt wurde. Das letztere bestätigen ja auch immer wieder aufs neue die Enthüllungen Dr. Gottfried Wagners, des Urenkels von Richard Wagner, der durch die Offenlegung der Vorgänge im Hause Wahnfried zur Hitler-Zeit die Mitschuld seiner Familie am Millionenmassaker in aller Öffentlichkeit zu bewältigen sucht.

Der Leser erfährt insgesamt, belegt durch eine Fülle von historischem Material, sehr viel Neues über Wagners Gedankenwelt und deren Widerspiegelung im Hirn eines Massenmörders. Ob aber das Buch, so wie es angelegt ist, Entscheidendes zur Klärung deutscher Schuld an zwei Weltkriegen und am Holocaust beitragen kann, muß ernsthaft bezweifelt werden.

„Hitlers Utopie“, so meint *Köhler*, „ohne deren Kenntnis seine Errungenschaften wie Greuelthaten unbegreiflich wären, trug den Namen Richard Wagners. Sie schloß den Zauber von Wagners Musikdramen ebenso ein, wie die revolutionär-antisemitische Weltanschauung seiner Schriften“. „Deutschland“ hieß sein Credo, aber was er meinte, war Wagner (S. 8f.).

Abgesehen von der Frage nach Hitlers „Errungenschaften“, welche sich beim Lesen dieser Textstellen sofort ergibt, zeigt das Zitat, wie polemisch *Köhler* den Nachweis zu erbringen sucht, daß allein Wagners Visionen und Gedankengänge

die eigentliche Ursache all jener Verbrechen sind, welche der Nationalsozialismus im Namen Deutschlands beging. Das aber ist unbestritten eine nicht zu haltende Verkürzung dessen, was tatsächlich ablief. Eine solche Sichtweise erweist sich nicht nur als unzutreffend, in ihr liegt auch eine Gefahr verborgen, was *Köhler* offenbar übersah. All jene politischen und geistigen Strömungen, welche bereits Jahrzehnte vor Hitler das anstrebten, was nach 1933 grausame Realität wurde, werden jetzt im Zuge der *Köhlerschen* These gewissenmaßen von ihrer Schuld entlastet, übrig allein bleibt als Verursacher des Völkermordes der Musikdramatiker Richard Wagner, und das, obwohl seine Bühnenwerke, vielmehr aber noch sein Schrifttum damals breitesten Kreisen der Bevölkerung unbekannt blieben.

Zu keiner Zeit nahmen auf den deutschen Spielplänen die Musikdramen Wagners eine so bescheidene Position ein, wie im Dritten Reich. Wagner erschien bei Ausbruch des zweiten Weltkrieges hinter Verdi, Mozart, Puccini und Lortzing an fünfter Stelle. Diese Tatsache erwähnt *Köhler* mit keinem Wort.²

Schlicht meint er, die Masse sei blind einem Führer gefolgt, dessen Ideologie fraglos auf die Weltvorstellungen des Bayreuther Meisters zurückzuführen wären. Doch so einfach läßt sich das nicht erklären. Wäre in den Massen nicht eine gewisse Aufnahmebereitschaft vorhanden gewesen, die sich infolge eines weitverzweigten Bedingungsgefüges über mehrere Generationen hin herausgebildet hatte, hätte Hitler im Sinne Wagners noch so auftrumpfen können, ihm wäre keiner gefolgt.

Die Weltanschauung, auf welche die Nationalsozialisten zurückgriffen, besaß zahlreiche Quellen, die durch unzählige Kanäle als dumpfes Gefühl die Menschen erreichten. Ein Beispiel am Rande soll das illustrieren und gleichzeitig aufzeigen, wie schwer die Problematik zu behandeln ist, welcher sich *Köhler* in seiner Veröffentlichung zuwendet.

Die katholische Pfarrkirche St. Maria in Baienfurt, Diözese Rottenburg-Stuttgart, stellt in ihrer expressionistischen Architektur und Farbgestaltung eine Seltenheit dar. Der Maler Alois Schenk schuf von 1927 bis 1932 in ihrem Inneren die Wandbilder zu den Kreuzwegstationen. Er gab den Juden auf diesen Bildnissen eine Physiognomie, die in erschreckender Weise jene Verunglimpfungen jüdischer Menschen vorausnahmen, die für das Dritte Reich typisch werden sollten. Jesus selbst, seine Mutter sowie Veronika, welche dem Gernarterten ihr Schweißtuch reicht, bilden eine Ausnahme. Ihre Gesichtszüge gleichen tendenziös denen der arischen Rasse.

Es bedarf keiner Frage, die Darstellungen in Baienfurt dingen über den Glauben in unbewusste oder vorbewusste Schichten all derjenigen ein, welche sie mit Inbrunst betrachten. Die Weichen in Richtung Antisemitismus sind auf diese Weise gestellt, und das an einem Ort, wo die Nächstenliebe in besonderer Konsequenz verkündet werden sollte.

Das angeführte Beispiel mag manchem an dieser Stelle in Verwunderung versetzen, doch es gehört zum Thema und zeigt genau das, was Köhler außer acht ließ: die weitreichenden Verästelungen geistig-gefühlsmäßiger Beeinflussung der Bevölkerung, die entscheidend dazu beitrugen, daß Hitler im Verbund mit dem Antisemitismus zur Macht kommen konnte.

Köhler übersieht außerdem, daß sich in Wagners Musikdramen das zunächst auf der Opernbühne realisierte, was an weltanschaulich-politischen Strömungen seit Beginn des 19. Jhs in Deutschland und darüber hinaus in Mitteleuropa angekommen war und was zu einem immer mächtigeren Strom answoll. Zu nennen wäre an dieser Stelle der deutsche Rechtsradikalismus, der bereits zur Zeit Wagners in einer Vielzahl von Verbänden und privaten Zirkeln zu spuken begann. Nach Wagner dann, in den neunziger Jahren, formierten sich unter der Führung ostelbischer Großagrarien der Bund der Landwirte, welcher einen ex-

tremen Nationalismus und Antisemitismus huldigte. In gleicher Richtung, scharf nationalistisch mit antisemitischer Stoßrichtung, marschierten der Zentralverband der deutschen Industrie, der Bund der Industrie, der Flottenverein, die Kolonialgesellschaft und an vorderster Front der deutsch-nationale Handlungsgehilfenverband. Alle dieser beispielhaft genannten Verbände publizierten ihre Philosophie in zahlreichen Druckerzeugnissen mit steigenden Auflagenziffern. Gesehen werden muß auch der Rechtsschwenk in den Mittelschichten zu dieser Zeit, welche sich von den aufkommenden liberalen Freiheiten bedroht fühlten. Daß außerdem damals der Expansionismus eine internationale Erscheinung darstellte und sich nicht allein auf Deutschland beschränkte, genauso wenig wie der extreme Nationalismus und auch der Antisemitismus, muß ebenfalls beachtet werden. Die Totalität dieser politisch-weltanschaulichen Bewegungen ergab schließlich den Nährboden für Hitlers Nationalsozialismus und Rassismus, wobei Richard Wagners Musikdramen, seine Schriften lediglich als Teilkräfte fungierten.

In seiner Sensibilität hatte Wagner das wahrgenommen, was „in der Luft lag“, und sein Künstlertum verlieh diesem Geschehen musikedramatischen Ausdruck. Dabei drang er weit in die Tiefen menschlicher Seelenzustände vor und stellte sie auf der Bühne dar, noch bevor Sigmund Freud die Psychoanalyse entdeckte.

Vorrangig die Oper des 19. Jhs. scheint geeignet gewesen zu sein, dasjenige, was sich in der Seele der Menschen niederschlug, was sich dort abspielte, auf der Musikbühne sichtbar und hörbar werden zu lassen, wobei aus heutiger Sicht der Eindruck entsteht, daß sich die Schrecken unseres Jahrhunderts bereits in den markantesten Werken der Opernentwicklung damals andeuteten.

Schon im „Freischütz“ Carl Maria von Webers aus dem Jahre 1821 kündigte sich die Anfälligkeit menschlicher Existenz gegenüber den Mächten der Fin-

sternis an. Im letzten Akt dieser Oper konnte das jedoch noch einmal zurechtgerückt werden. Was aber bestehen blieb war die Frage, ob denn über all dem Grauen in dieser Welt kein Gott lebe –, ein Aufschrei, der im darauffolgenden Jahrhundert nicht wieder verstummen sollte.

Danach folgte eine Zeit, in welcher Vampire die Opernbühne beherrschten, bis schließlich Wagner zum großen Finale in der Darstellung der Zeichen der Zeit ausholte. Sein Lohengrin beispielsweise (vollendet 1848) ist als Gralsritter ein Verfechter kollektiver Moral und deshalb unfähig, das System, dem er verschworen, als menschenfeindliches Regime zu erkennen. Auch aus Liebe zu Elsa kann er sich von dessen Fesseln nicht befreien. Die Oper endet schließlich mit einem Ausblick auf des deutschen Reiches heiligen Krieg gegen die „Horden des Ostens“. „Für deutsches Land das deutsche Schwert!“ singen die Mannen von König Heinrich.

Nach Wagners Willen sollten im „Ring des Nibelungen“ die Deutschen ihr eigenes Heldenporträt entdecken. So tritt als Mensch der Zukunft Siegfried auf den Plan, rüde, nnerzogen, Götter und Menschen nicht fürchtend. Und tatsächlich, Jahrzehnte später wurde in eigens eingerichteten Zuchtanstalten von den deutschen Nationalsozialisten der Versuch unternommen, einen derartigen Menschentyp aufzuziehen. Doch Siegfried scheitert. Am Ende der Tetralogie brennt die ganze Welt, auch Walhall, die Wotansburg über den Wolken.

Einfache Erklärungen dieses Weltendramas sind fehl am Platze, das meint auch *Joachim Köhler*. Für Hitler jedoch, so der Buchautor, spielte sich das Drama der politischen Wirklichkeit im Wechselrahmen der Ring-Kulissen ab. Erlösung war für ihn einzig durch den Untergang des jüdischen Volkes möglich. Ob aber Wagner in der „Götterdämmerung“ auf die Judenvernichtung anspielte, kann in keiner Weise bewiesen werden.³ Allein die beiden Tatsachen, daß nicht in einem seiner Musikdramen jüdische Menschen

aufzutreten und daß hier keine antisemitischen Tendenzen aufzuspüren sind, sprechen gegen die Vermutung, die von *Köhler* an dieser Stelle vertreten wird, Brünnhilds Opfertod jedoch am Ende der Tetralogie läßt nur eine einzige Schlußfolgerung zu: Erlösung erfolgt ausschließlich durch die allumfassende Kraft der Liebe, und in diesem Punkt unterscheidet sich Wagner von Hitler extrem (S. 87, S. 94).

Die Oper nach Wagner hatte nichts Weltbewegendes mehr zu sagen. Dafür hielten jetzt die destruktiven Kräfte Einzug in die Machtzentralen, und bald tobte sich in der Wirklichkeit das aus, was sich über ein Jahrhundert hinweg hierzulande im Denken und Fühlen der Menschen angebahnt hatte.

Die Machtergreifung durch den Nationalsozialismus versetzte 1933 viele Deutsche in einen ähnlichen Rauschzustand, wie ein halbes Jahrhundert zuvor das Geschehen auf der Bayreuther Bühne. Aber dem Menetekel, das Wagners Kunstlerum bereits damals auf dem Festspielhügel beschwor, wurde keine Beachtung geschenkt, nicht einmal vom Inszenator selbst. Eine Verhinderung des Entsetzlichen blieb deshalb aus.

Doch bleibt für uns Heutige, trotz der Bemühungen von *Joachim Köhler*, die Frage weiter bestehen, warum Hitler zu einem Massenmörder nie gekannten Ausmaßes werden konnte. Nach der Antwort hierauf muß weiter gesucht werden, um künftig einen derartigen Höllenausbruch abwehren zu können. Eines dabei aber ist gewiß: Auch ohne Wagner hätte Hitler den Weltbrand entfacht, hätte seine Raserei andere Völker in den Gastod getrieben.

Joachim Reisaus

- 1 H. Weinland, Richard Wagner zwischen Beethoven und Schönberg, in: Musik-Konzepte 59, hrsg. von H.-K. Metzger und R. Riehm, München, o. J.
- 2 D. Mack, Die heilige Wut – Mitwelt und Nachwelt, in: Herrenalber Texte 48, hrsg. von W. Böhme, Karlsruhe 1983.

3 D. Borchmeyer, Erlösung oder Endlösung? in: Titel. Das Magazin der Bücher 2, Februar/März 1983, S. 24f.

Daniel Jonah Goldhagen, Hitlers willige Vollstrecker. Ganz gewöhnliche Deutsche und der Holocaust, Siedler-Verlag, Berlin 1996, 736 S.

Ein verstörendes Buch. Es schildert die Täter des Nationalsozialismus und macht gleichzeitig das schwierige Verhältnis, das die Nachgeborenen zur Generation ihrer Eltern haben, zum Thema. „Der Vorleser“ von Bernhard Schlink präsentiert – als Literatur – ein bundesrepublikanisches Trauma: wie stehen die nach dem Krieg Geborenen zu den Älteren, zu ihren Eltern, die während der NS-Zeit bewußt lebten. Welche Geschichte erzählt Schlink? Ein Junge, vielleicht 16 Jahre, lernt eine deutlich ältere Frau kennen, schläft mit ihr, verliebt sich in sie. Monatelang treffen sie sich, dann ist sie mit einem Mal verschwunden. Jahre später entdeckt er sie wieder – als Angeklagte in einem KZ-Prozeß. Sie war Aufseherin in einem Lager gewesen. Sie wird verurteilt. Nach und nach findet er, in zwischen Jurastudent, weitere Bruchstücke ihrer Geschichte. Sie ist Analphabetin. Deshalb war sie damals so plötzlich verschwunden. Sie befürchtete, man könnte entdecken, daß sie nicht lesen konnte. Deshalb hatte sie sich früher auch ins Lager als Aufseherin gemeldet – aus Angst, als Analphabetin entdeckt zu werden. Sie ging freiwillig ins KZ; damit sie eine Arbeit bekam, bei der sie nicht Lesen und Schreiben mußte. Gebannt verfolgt der einstige Liebhaber den Prozeß. Die Spaltung zwischen Zuneigung für die Jugendliebe und Abwehr gegenüber der KZ-Aufseherin kann er nicht überwinden. Er besucht sie nicht, spricht nicht mit ihr. Schließlich liest er ihr vor, wie früher. Er bespricht Kassetten und schickt sie ins Gefängnis.

Was Schlink in eine Liebesgeschichte gefaßt hat, ist das gehrochane Verhältnis zwischen jenen, die im Nationalsozialis-

mus lebten und den Nachgeborenen. Es ist eine double-bind-Situation. Die emotionale Bindung an die frühere Generation steht auf der einen Seite, die gefühlsmäßige Skepsis gegenüber den ambivalenten Lebenslagen und Handlungen der vergangenen Generationen in den dreißiger und vierziger Jahren auf der anderen Seite. Daraus resultiert oft eine Abwehrhaltung gegenüber jener Vergangenheit. Einem Problem, dem – vereinfacht gesagt – sowohl die Nachfahren der Täter wie der Opfer ausgesetzt sind.² Dieser Spannung können wir auch heute nicht entgehen.

Verdrängung ist keine Lösung, auch wenn sie oft praktiziert wurde und wird. Verdrängung wäre es, sich der Illusion – oder dem Wunsch – hinzugeben, die unbeteiligte Position eines objektiven und neutralen Anklägers oder Richters einnehmen zu können. Diesem Fehlschluß verfielen viele der Achtundsechziger. Genauso wäre es jedoch Verdrängung, aus Mitgefühl für die Ambivalenzen und Zwangslagen der damals Handelnden keine Fragen nach individueller Verantwortung zu stellen. Der Roman führt diesen Hiatus der Gefühle vor, eine allgemeine Lösung offeriert er nicht.

Dieser emotionale Konflikt ist eine der Grundlagen, auf welcher der Streit über *Goldhagens* Buch seit einem Jahr ausgeht. Für eine Kritik des Buches darf das nicht außer Acht gelassen werden. Denn die Intensität und Schärfe der Debatte über *Goldhagen* bleibt unverstänlich, wenn man das Anrühren an die emotionalen Traumata im Kontext des Holocaust nicht wahrhaben will. *Goldhagens* Buch durchbricht eine Grenze, wenn er Wissenschaft explizit rückbindet an und einbindet in Fragen der moralischen Wertung. Man kann das durchaus kritisieren. Nur sollte man ihm das nicht nur vorwerfen, sondern vor allem fragen, welche Konsequenzen sich daraus ergeben – und sich auch fragen, welche Konsequenzen sich aus einer vermeintlich „rein“ wissenschaftlichen Geschichtsschreibung ohne Moral ergeben.³

Goldhagen beansprucht, neue Fragen an die Geschichte des Holocaust zu stellen – und sie revolutionierend neu und umfassend zu beantworten. Penetrant ist das von ihm beanspruchte wissenschaftliche Erstgeburtsrecht; denn nicht wenig findet sich auch bei anderen Autoren, vor allem bei Christopher Browning. *Goldhagen* hat dann manches vereinfacht und radikalisiert, manches in einen breiteren analytischen Rahmen zu stellen versucht. Für seine Antworten ist er heftig kritisiert worden, zum Teil zu recht. Dennoch kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß über der Kritik der unzweifelhaften Schwächen der Antwort *Goldhagens* auf die von ihm gestellte Frage nach der Motivation der Täter oft vergessen worden ist, daß bisher nur wenig über die Innensicht der Täter, über innere Antriebe ihres Handelns bekannt ist.

Goldhagens zentraler Forschungsimpetus liegt in der Frage begründet, welche *Motivation* die am Holocaust Beteiligten geleitet und befähigt hat, an der Ermordung der Juden teilzunehmen. Hierin liegt zugleich auch seine Grundannahme – daß die Täter bei ihren Taten wesentlich durch Einstellungen und Überzeugungen geleitet worden sind. Im Gegensatz zu anderen Forschern betont *Goldhagen* den vom jeweiligen Individuum zu verantwortenden Eigenanteil sehr hoch.

Damit geht eine weitere Akzentverschiebung einher. *Goldhagen* betont, wie kaum jemand vor ihm, auch die Grausamkeit und Bestialität der physischen Vernichtung (und psychischen Quälerei) der Juden. Wenn in der Debatte von einem Teil der Forscher immer wieder betont wird das Zentrale und Singuläre des Holocaust bestehe in der bürokratisierten Form der Vernichtung ist das nur ein Teil der Geschichte, wenn auch ein unverzichtbar wichtiger. *Goldhagen* jedoch lenkt das Augenmerk auf einen ebenso unverzichtbaren anderen Teil. Denn Befehlsnotstände, Bevölkerungspolitik, bürokratische Verflechtungen und Gruppendruck – wie sie von Maminsen, Aly, Browning und vielen anderen überzeu-

gend untersucht worden sind – erklären nicht alles. Insbesondere erklären sie nicht, weshalb die Juden als Vernichtungsobjekt „ausgewählt“ worden sind. Auch gibt es inzwischen genügend Schilderungen über „freiwillige“ Vernichtung durch untere Einheiten; ohne Anordnung von höheren Stellen.⁴ Ebenso betont *Goldhagen*, daß sehr viel mehr Personen an der Vernichtung beteiligt waren (oder, seiner Diktion entsprechend, viel mehr Deutsche Juden erschlagen haben), als man gemeinhin wähnt. Auf dieser Annahme aufbauend wählt *Goldhagen* auch seine drei empirischen Beispiele aus, die er untersucht: die Polizeibataillone, die Arbeitslager, die Todesmärsche. Jeder Beispielkomplex ermöglicht es ihm, einzelne Faktoren zu isolieren und nach einer zu verallgemeinernden Motivationsstruktur zu fragen, die jeweils in Verbindung mit äußeren Konstellationen die Bereitschaft zur Täterwerdung erklären könne.

Goldhagen argumentiert: Da man keine signifikanten besonderen Eigenschaften der „Täter“ feststellen könne, die sie von den „normalen“ Deutschen unterschieden, seien alle „gewöhnlichen“ Deutschen fähig – und potentiell bereit – gewesen, selber zu Tätern zu werden. Die Erklärung hierfür müsse daher in einer besonderen mentalen Struktur zu suchen sein. Das sei eine besondere Form des Antisemitismus, ein „eliminatorischer“ Antisemitismus gewesen. Auf diese Art verbindet er den „sozialen Tod“ (S. 171) der Juden vor 1941 mit ihrem physischen Tod nach 1941.

Überzeugend ist die Frage und anregend der Versuch, diese mentale Prägung zu fassen (vgl. etwa S. 548-50). Nicht überzeugend ist hingegen sein Versuch, eine lange Tradition dieses „eliminatorischen“ Antisemitismus in Deutschland zu zeigen. Hier überfordert *Goldhagen* seine Argumentation. Die Frage nach der Motivation der Täter wird gleichsam entwertet durch die behauptete historische Genealogie dieses Antisemitismus. Seine Ausführungen zur jahrhundertelangen Tradition des Antisemitismus sind

methodisch mehr als einfach, inhaltlich begrenzt und haben keinen plausiblen Zusammenhang mit der von ihm aufgeworfenen Frage nach den mentalen Wahrnehmungs- und Denkmustern der NS-Zeitgenossen als potentiellen Tätern. Diese unübersehbare Schwäche des Buches spiegelt aber auch ein Forschungsdesiderat wieder – denn bisher gibt es kaum detaillierte Studien über das Ausmaß und die Wirkung des Antisemitismus während der Weimarer Zeit und des Dritten Reiches (im Gegensatz zur Geschichte des Antisemitismus bis 1918). *Goldhagen* hätte sich viel Kritik ersparen können, wenn er seine – völlig zu Recht kritisierten Bemerkungen – über die jahrhundertelange Tradition des Antisemitismus gesprochen hätte, um statt dessen sein Erklärungsangebot des „eliminatorschen Antisemitismus“ als Hypothese präsentiert und als mögliche – und noch zu überprüfende – Einstellungsveränderung gegenüber den Juden in den Jahren seit etwa dem Ersten Weltkrieg formuliert hätte.

Eine Ausnahme in diesem wenig erforschten Terrain ist die Studie von David Bankier, der auf die Ambivalenz des deutschen Antisemitismus hingewiesen hat. Dieser trennte und integrierte die deutsche Bevölkerung im Nationalsozialismus gleichermaßen. Die Bevölkerung und die Aktivisten der Partei waren beide antisemitisch, aber auf jeweils verschiedene Art und Weise. Einerseits mobilisierte der Antisemitismus die Aktivisten doch stießen die daraus folgenden Aktivitäten bei der Bevölkerung durchaus auf Kritik. Jedoch kaum auf Widerstand. Denn in der Bevölkerung wurden direkte und gewalthafte Aktionen gegen Juden zwar weitgehend abgelehnt, doch war bei der Mehrheit dennoch eine im Prinzip antisemitische Einstellung breit verankert. Dieses Ressentiment führte dazu, daß antisemitische Aktionen mehr oder weniger hingenommen wurden. Deshalb auch empfand man kein – oder kaum – Mitgefühl für die Juden, flüchtete sich vielmehr in Passivität, in Duldung, in ein Nichtwissen. Und wich zugleich einer

Verantwortung für die Verbrechen aus. Die Verdrängung des Wissens fand nach 1945 ihre Entsprechung in einer Verdrängung der Schuld.⁵ Derart differenziert über antisemitische Einstellungen und potentielle Motive für verbrecherische Handlungen zu arbeiten, könnte präzisere Antworten auf die durch *Goldhagen* aufgeworfenen Fragen liefern.

Abschließend fünf Thesen zu *Goldhagens* Buch und der Debatte:

1. *Goldhagen* hat deutlich gemacht, daß die Frage nach der individuellen Verantwortung des einzelnen oft vergessen worden ist. Die Frage nach Konstellationen und Bedingungsfaktoren ist unverzichtbar, doch gerade die Geschichten von Krieg und Vernichtung, in welchen Wertmuster und Handlungsbedingungen aporetisch aufeinanderprallen, offenbaren die Notwendigkeit, über die Möglichkeiten individuellen Handelns zu reflektieren.⁶ In wiefern kann man *Goldhagen* dabei kritisieren, so – unterstellt er ein gleichsam sich voraussetzungslos frei entscheidendes Individuum ohne innere? psychische Dispositionen, und veranschlagt situative Faktoren oft sehr gering. Die Kritik daran sollte jedoch nicht vergessen, daß die Historiker umgekehrt nur allzu oft einem gleichfalls vereinfachten Menschenbild folgen, wenn das Individuum als vernachlässigbare Restgröße hinter überindividuellen Strukturbedingungen erscheint.

Wenn in der Holocaustforschung intensiv über Zwangslagen und Gruppendruck geforscht worden ist, hat das beeindruckende Ergebnisse gebracht. Andererseits aber hat man sich damit implizit vom Bild eines selbständig handelnden, an verinnerlichten Werten und Normen sich orientierenden Individuums verabschiedet, wie es seit dem 18. Jh. vielfach beschrieben worden ist. Diese Spannung akzentuiert zu haben ist ein Ertrag der Debatte.

2. Ebenso ist deutlich geworden daß viel über Mentalität geredet wird, jedoch kaum analytische Konzepte vorliegen, um präzise über das Verhältnis von Einstellungen und Handlungen zu arbeiten.⁷

Goldhagen hat das versucht. Die Forschung ist aufgefordert, es besser zu machen.

3. *Goldhagen* hat das Augenmerk erneut auf die Brutalität und Grausamkeit des Judenmordes gerichtet, hat deutlich gemacht, daß sie nicht nur industriell vernichtet, sondern genauso individuell abgeschlachtet worden sind. Die Schreibtischtäter bekamen blutige Flecken. Das Erschrecken, das dadurch ausgelöst wird, wird vielfach verdrängt, indem man das als mangelnde Wissenschaftlichkeit auslegt. Am Konsequenteften hat das Ulrich Raulff gemacht, indem er es als Montage gemäß der „Ästhetik des Horrorfilms“ bezeichnet hat. Dem einen „wirklichen Holocaust“ gegenüberzustellen⁸ wie er sich etwa in den Protokollen des Auschwitzprozesses finde, ist – bestenfalls – theoretisch naiv.

4. Die Debatte über *Goldhagen* ist weitaus interessanter als sein Buch. Als wissenschaftliche Kontroverse hat der Streit bisher wenig an Ergebnis gebracht. Keineswegs ist die sozialhistorische Holocaustforschung von Hans Mommsen und anderen so abzutun, wie es bei *Goldhagen* geschieht. Jede Forschung braucht ihre Fragestellung und findet hierin auch ihre Grenzen – ohne derartige Beschränkungen ist Erkenntnis nicht möglich. Die Frage ist, inwiefern durch die Debatte neue Fragestellungen angeregt werden.

Die öffentliche Wirkung *Goldhagens* beruht wohl vor allem darauf, daß sein Buch in einem in wissenschaftlichen Kontext bisher unbekanntem Ausmaß zu emotional geprägtem Leseverhalten Anreiz bietet. Dieser – selten thematisierte – emotionale Kern macht einen erheblichen Anteil der Brisanz der Debatte aus über das Berliner Holocaustdenkmal oder über die Hamburger Wehrmachtsausstellung aus. Es mutet wie eine Ironie an, daß *Goldhagen* umgekehrt stets seine wissenschaftliche Position betont und zu verteidigen versucht hat. Seine Wirkung resultiert demnach aus einem von ihm anscheinend nicht bewußt reflektierten Teil seiner Darstellung.

5. Ein Teil der heftigen Kritik an *Goldhagen* erklärt sich sicherlich durch seine Darstellungsweise und Sprache. Er verwendet viele suggestive, emotional aufgeladene Formulierungen, in welche er implizite Wertungen einbindet, die sich durch Quellen kaum belegen lassen. „Wenn ihr Empfinden auch nur annähernd dem unsern entsprochen hätte ... hätten die Deutschen veranlassen können, über ihr Tun nachzudenken ... und wenn sie darin die Nächte mit ihren Frauen und Freundinnen verbrachten – wie viele der Henker mögen dabei über ihre Mordeinsätze gesprochen haben“ (S. 318, 320). Derartige Formulierungen enthalten Interpretationen der Motivationen der Täter und provozieren Bewertungen. Im quellenkritisch strengen Sinn sind derartige Äußerungen nicht belegbar. Das kann man kritisieren. Nur hat bisher noch niemand umgekehrt gefragt, welche Implikationen in der Sprache anderer NS-Forscher enthalten sind. Spricht man von der Verführbarkeit „sonst normaler Individuen“⁹ oder blendet den Bereich der individuellen Grausamkeit durch die Konzentration auf die bürokratischen Vorgänge weitgehend aus, erzeugt man genau damit das Bild einer vermeintlichen Normalität. Anders gewendet: Man kann der emotionalen Stellungnahme nicht entgehen. Man kann sie aber auch nur begrenzt quellenkritisch fundieren.

Vor bald 20 Jahren hat Günther Anders den damals heftig kritisierten Film „Holocaust“ verteidigt. Er argumentierte: bisher sei nur über anonyme Zahlen und abstrakte Vorgänge gesprochen worden. Der Film präsentiere dagegen ein Einzelschicksal, eine Familie. Unabhängig von der Frage „richtig“ oder „falsch“ ermöglichte er ein emotionales Erfassen des Geschehens lasse die Getöteten als Opfer faßbar werden. Die Qualität des Films liege darin, ein emotionales Verhältnis zu den Opfern überhaupt erst zu ermöglichen.¹⁰ In der Folge sind in den letzten zwei Jahrzehnten viele Schilderungen erschienen, wurde, wenn man so will, überhaupt erst Mitleid mit den Opfern möglich. Vermutlich sind wir heute an

einem Punkt angelangt wo wir uns über unser emotionales Verhältnis zu den Tätern klar werden müssen. Das ist weitaus schmerzhafter, weil widersprechende Gefühle miteinander konkurrieren. Wenn Hans Mommsen in Bezug auf *Goldhagens* Resonanz resigniert bedauerte, daß „die emotionale Nachwirkung des deutschen Judenmordes auch noch nach Jahrzehnten anhält“¹ kann man dem entgegen, daß genau hier das Problem liegt. Ohne die Geschichte des Holocaust auch als emotionale Herausforderung zu verstehen, der nicht nur mit – aber gewiß auch nicht ohne – Rationalität zu begegnen ist, wird man die alten Blockaden weiter reproduzieren. Goldhagen hat hier eindeutig Stellung bezogen – er provoziert Abscheu und Abiehnung gegenüber den Tätern, indem er von der Bestialität der Ermordung auf die grundsätzliche Bestialität der Täter rückschließt. Damit befördert er wiederum ein einseitiges Menschenbild – nicht zum Nutzen seiner wissenschaftlichen Erklärungsversuche. Man kann seine moralische Eindeutigkeit, die oft in argumentative Simplizität changiert kritisieren. Doch damit hat er auch die wissenschaftliche Fragestellung radikalisiert. Mitentscheidend für die fulminante Resonanz, die er fand, ist aber offensichtlich seine moralische Stellungnahme. Es mag sein, daß ein Teil der Ablehnung, die sein Buch erfahren hat, nicht nur aus dessen inhaltlichen Schwächen resultiert. Provozierend wirkte sein mit beklemmender Eindeutigkeit vorgebragtes moralischer Gestus.

Es bleibt indes das Problem, daß die Geschichtswissenschaft bislang weitgehend der Frage der Emotionen ausgewichen ist. Und zwar in doppelter Hinsicht. Einerseits wurden Emotionen kaum als Gegenstand untersucht. Andererseits wurden die Probleme, die sich aus der eigenen emotionalen Verwicklung in den jeweiligen Forschungsgegenstand ergeben, nie auch nur ansatzweise theoretisch reflektiert. Nur zu gern zog man sich auf die Wissenschaftsposition des 19. Jhs zurück und hoffte, durch Quellenkritik alle derartigen Fragen hinreichend ver-

meiden zu können. Keineswegs soll hier einem laschen und sorglosen Umgang mit Quellen das Wort geredet werden. Verkürzt und naiv wäre es jedoch, zu vermuten, gerade ein Thema wie den Holocaust ohne Berücksichtigung auch emotionaler Weichensteller erörtern zu können.

Falsch und verkürzt wäre es aber, einen Gegensatz von Wissenschaft und Moral zu konstruieren. Auch eine Wissenschaft, die sich den Fragen der Moral zu entziehen versuchte, bliebe wirkungslos. Die Brisanz der Debatte über den Holocaust – wie hier über das Buch von Goldhagen – entsteht weniger aus ungeklärten wissenschaftlichen Fragen, denn aus der moralischen Dimension. Beide Sphären aber bleiben nacheinander angewiesen – und sperren sich zugleich gegen eine einfache Verbindung. Fast könnte man vermuten, daß für die Ambivalenzen und Zwischenlagen – die „Grauzonen“, wie Primo Levi sie genannt hat – die Literatur ein geeigneteres Medium der Darstellung ist als die Wissenschaft. Vielleicht sollte die Historie das als Herausforderung begreifen und über Antworten nachdenken.

Manfred Heutling

- 1 Zürich 1995. Analog auch die Arbeit von Ch. Boradt, *Das Dritte Reich des Traums*, München 1966.
- 2 Dan Bar-On, *Die Last des Schweigens. Gespräche mit Kindern von Nazi-Tätern*, Reinbek 1996.
- 3 Die erste Phase der Kritik ist dokumentiert in: J. H. Schoeps Hg., *Ein Volk von Mördern? Die Dokumentation zur Goldhagen-Kontroverse um die Rolle der Deutschen im Holocaust*, Hamburg 1996, ausführlich D. Pohl, *Die Holocaust-Forschung und Goldhagens Thesen*, in: *VfZ* 45 (1997), S. 1-48; die schärfste Kritik am wissenschaftlichen Standard von Goldhagens Arbeit wurde erhoben von R. B. Birn, *Revising the Holocaust*, in: *Historical Journal* 40 (1997), S. 195-215; N. G. Finkelstein, Daniel Jonah Goldhagen's „Crazy“ Thesis: A Critique of „Hitler's Willing

- Executioners“, in: *New Left Review* 224 (1997), S. 39-87.
- 4 J. Mattbäus, Jenseits der Grenze. Die ersten Massenerschießungen von Juden in Litauen (Juni-August 1941), in: *ZfG* 44 (1996), S. 101-117.
 - 5 D. Bankier, Die öffentliche Meinung im Hitler-Staat. Die Endlösung und die Deutschen. Eine Berichtigung, Berlin 1995. Dergestalt könnte man vermülich auch eine präzisere und empirisch zu fundierende Erklärung finden für die bereitwillige – unbewußte – Anerkennung der Kollektivschuldthese durch die große Mehrheit der deutschen Bevölkerung nach 1945. Genau diese Verknüpfung von antisemitischen Einstellungen, nationalsozialistischen Verbrechen und Vergangenheitserinnerung fehlt bei N. Frei, Von deutscher Erfindungskraft. Die Kollektivschuldthese in der Nachkriegszeit, in: *NZZ*, 12./13.7.1997.
 - 6 Präzis ist das dargelegt worden von J. Ph. Reemtsma, Die Mörder waren unter uns, in: *Süddeutsche Zeitung* 24./25.8.1996. Bezeichnend für die entschuldigende Gegenposition ist Rudolf Augstein, der Goldhagen entgegenhielt, „Sie als junger, in einer Demokratie aufgewachsener Amerikaner können sich den Anpassungsdruck – in seiner schlimmsten Form die Duckmäuserei – während der Hitlerdiktatur sicher nicht vorstellen“ In: *Der Spiegel*, 12.8.1996, S. 52. Damit ist wieder einmal alles mit der – vermeintlichen – Authentizität des Zeitzeugen begründet, und der Historiker könnte abdanken.
 - 7 Eine Ausnahme ist jetzt der Ansatz von I. Gilcher-Holtey, Plädoyer für eine dynamische Mentalitätsgeschichte, in: *GG* 24 (1998).
 - 8 U. Raulff, Herz der Finsternis, in: *FAZ*, 16.8.1996, S. 27.
 - 9 Hans Mommsen, Die Idealisierung des Utopischen: Die 'Endlösung der Judenfrage' im „Dritten Reich“, in: *GG* 9 (1983), S. 381-420, hier 420.
 - 10 G. Anders, Nach „Holocaust“, in: ders., *Besuch im Hades*, München 1985, S. 179-216.

11 H. Mommsen, Schuld der Gleichgültigen, in: *Süddeutsche Zeitung* 20./21.7.1996.

Andrea D'Onofrio, *Ruralismo e storia nel Terzo Reich. Il caso „Odal“*, Liguori, Napoli 1997, VII, 343 S.

Mit unterschiedlichem Titel erschien zwischen 1932 und 1944 die unter dem Namen „Odal. Monatsschrift für Blut und Boden“ bekannte Monatszeitschrift, die es sich zum Ziel setzte, in agrarischen Kreisen nationalsozialistische Agrarideologie und das dazugehörige Geschichtsbild zu verbreiten. Richard Walter Darré, der nach freiwilliger Teilnahme am Ersten Weltkrieg, einem agrarwissenschaftlichen Studium in Gießen und Halle den agrarpolitischen Apparat der NSDAP aufbaute und vom Juni 1933 bis 1942 Reichslandwirtschaftsminister war, gab diese Zeitschrift während ihrer gesamten Erscheinungszeit heraus. Als praktische Maßnahme zur Verwirklichung seines Konzeptes, aus dem freien, schollengebundenen Bauerntum einen neuen arischen Adel hervorgehen zu lassen, erließ Darré 1933 das Reichserbhofgesetz. Mit seiner agrarromantischen Politik geriet er aber zunehmend in Widerspruch zu den kriegswirtschaftlichen Imperativen des seit 1936 geltenden Vierjahresplanes. „Odal“ richtete sich an akademische Landwirte und liegt als Objekt historischer Untersuchungen also im Schnittfeld von Ideologiegeschichte, Geschichte der relevanten historischen Wissenschaften und Prosopographie.

In knappen Strichen skizziert sich das in „Odal“ – auch nach Kontroversen – faßbare Geschichtsbild folgendermaßen dar: „Odal“ postuliert die Germanen als autochthone, sesshafte mitteleuropäische Arier und bewertet die kulturelle Bedeutung der Bronzezeit als besonders hoch. Damit setzt sich die Zeitschrift gegen die These ab, die Germanen seien als Noma-den aus einem im Osten beheimateten indogermanischen Urvolk hervorgegangen (S. 106, 203). Diese These widerspricht

auch der in „Odal“ geäußerten Vorstellung, die griechischen und römischen Bauern der Antike seien eigentlich Arier. „Odal“ lehnt folgerichtig die Ansicht Fritz Kerns ab, die Germanen hätten sich erst nach einer Phase indoeuropäischen Nomadentums als seßhafter Stamm herausgebildet (S. 150), deutet die bei Tacitus genannten nomadischen Phänomene entsprechend um (die Diskussion über Tacitus S. 219-226) und erteilt der These Heinrich Dannenbauers, Indoeuropäer und Germanen hätten sich in einem historischen Prozeß aus einer Rassenmischung herausentwickelt, eine völlige Absage (S. 232-235). Durch ihre Seßhaftigkeit seien die germanischen Bauern in besonderer Weise an die Scholle und biologisch an die eigene Sippe gebunden. In seiner Zeit will Darré diese Struktur übernehmen und auf Erbhöfen seinen „neuen Adel“ heranzüchten. Eine besondere Rolle kommt dabei den Hegehöfen zu, auf denen reinrassige arische Bauernpaare reichlich rassereinen Nachwuchs erzeugen sollen. Darrés Blatt unterschied sich hierdurch sowohl von altadligen Agrarideologien (vgl. die Kritik Friedrich Wilhelms Prinz zur Lippe im „Adelsblatt“, S. 76) als auch von Hentschels Mittgar-Utopie, in welcher der Bauer in polygamen Beziehungen den reinrassigen Nachwuchs mehren sollte. Die rassistische, antinomadische und germanozentrische Struktur des Geschichtsbildes wirkt sich auch auf die Deutung nachgermanischer Epochen aus: Karl der Große erscheint (im Unterschied etwa zu Otto Brunners Deutung) als Germanenschlächter, der das freie Bauerntum zerstörte und dem Feudalismus den Boden bereitete (S. 258-262), die Bauernkriege werden als Erhebung des deutschen Bauerntums (S. 265-268) und als Vorläufer der Steinschen Bauernbefreiung (S. 268-270) gedeutet. Für die Ideologiebildung spielte außerdem die klassische Antike eine Rolle, deren Erscheinungen allerdings in passender Weise gewichtet mußten: Die griechische Kultur wurde zur arischen erklärt (S.170), wobei die Spartaner als Bauernsiedler zum besonderen Vorbild erklärt wurden (S. 171-176); die erdver-

bundenen römischen Bauern hätten die semitischen Karthager besiegt, jedoch sei Rom an der rassischen Vermischung während der Kaiserzeit zugrunde gegangen (S.184-197). Insgesamt profiliert dieses Geschichtsbild einen auf Gefolgschaft und Volksgemeinschaft gegründeten deutschen Sonderweg (S. 122-123, S. 227), den Darré und der Nationalsozialismus nun konsequent fortsetzen (S. 270). Doch werden dabei internationalsozialistische Differenzen deutlich: Während Darré die friedliche Seßhaftigkeit der Freibauern behauptet (vgl. die Kontroverse zwischen Bernhard Kummier und Otto Höfler, S. 251-257), greift v. a. Himmeler das Konzept spartanischer, kriegerischer Wehrbauern auf und erweitert es um die imperialistische Komponente (vgl. S. 96-97). Insgesamt soll dieser deutsche, rassereine Sonderweg durch rassische Zucht den deutschen Volkscharakter auf ewig fortschreiben.

Dieses Geschichtsbild greift auf vornazistischen Traditionen zurück, die D'Onofrio bereits am Anfang nach einem Überblick über die völkische Ideologie und die Biographie Darrés kurz vorstellt. Dabei wirkt die Auswahl der zitierten Autoren (wie Langbehn, Lagarde, Gobineau, Schemann, Vacher de Lapouge) eher zufällig, als daß sie sich auf eine Strukturanalyse gründete. Jedoch werden die normativ aufgeladenen, wissenschafts- und rationalitätskritischen Stereotypen wie Mystik, Irrationalität oder Spontaneität deutlich. Ebenso läßt sich erkennen, daß der Rassismus mitsamt dem sich hier antinomadisch gerierenden Antisemitismus strukturell notwendig ist, um die NS-Politik in eine möglichst langfristige legitimierende Kontinuität einzufügen.

Dieses rassistische Geschichtsbild entsteht, wie D'Onofrio herausarbeitet, aus einem spezifischen Wissenschaftsverständnis: Die beteiligten Disziplinen (Geschichte, Alte Geschichte, Archäologie, Volkskunde und die neue Querschnittswissenschaft „Germanenkunde“) begreifen sich als „angewandte“ und „kämpfende“ Wissenschaften (S. 114, S. 208-211, S. 216-219, S. 239), setzen sich damit explizit gegen das Wissenschafts-

verständnis des 19. Jh.s mit dessen Schattierungen ab und rufen – wie z.B. die Äußerungen des Germanisten Otto Behagel demonstrieren (S. 138-140) – Kritik an der Unwissenschaftlichkeit des Germanenkultes hervor.

Das Gesamtergebnis – unter Berücksichtigung der für das polykratische NS-Regime so wichtigen prosopographischen Faktoren – bündelt D'Onofrio am Schluß: Die in „Odui“ verarbeitete Ideologie überschneidet sich einerseits weitgehend mit den Vorstellungen anderer NS-Ideologen wie Rosenberg oder Himmler, ohne mit diesen völlig identisch zu sein, und bewegt sich andererseits völlig integriert im Diskussionsfeld der zeitgenössischen Wissenschaften, d. h. ohne als eine dilettantische Deformation wissenschaftlichen Erkenntnisstandes zu erscheinen. Die völkische Ideologie erscheint vielmehr als das Bindeglied zwischen Wissenschaft und Ideologienproduktion, wobei sie auf entsprechende Traditionen aus Kaiserreich und Weimarer Republik zurückgreifen kann. Dieser Befund, ermittelt am Beispiel „Odal“, stellt nach Ansicht D'Onofrios die traditionelle Ansicht von einer Distanz zwischen Universitätswissenschaft und Ideologienproduktion in Frage (S. 270f.).

Abschließend sei der Band kurz beurteilt: Der Befund wirft die Frage auf, inwieweit man die Rolle Darrés über eine Aufzählung seiner eigenen Artikel und Parteieinhalten in geschichtsbildrelevanten Kontroversen hinaus beschreiben könnte. Zum einen scheint „Odal“ das Hausblatt des Reichsbauernführers gewesen zu sein, zum anderen scheint der Diplomiandwirt Darré eine Rolle als dauernder wissenschaftlicher Interventionist gespielt zu haben, wobei er in Kontroversen, die sich durchaus innerhalb biologistischer und völkischer Denkspielräume bewegten, für seine von „Blut“ und „Boden“ geprägte Sicht Partei ergriff und damit seine Leser zugunsten einer ganz bestimmten Sichtweise beeinflussen konnte. Diese Rolle reflektiert D'Onofrio aber nur marginal. Hinsichtlich der ausführlich referierten Kontroversen wäre es evtl. möglich gewesen, deren Stellenwert hinsichtlich der von

Himmler oder Rosenberg favorisierten Sichtweisen zu gewichten und präziser – als es hier geschieht – mit dem Auf und Ab der machtpolitischen Stellung Darrés zu verknüpfen. – D'Onofrio versucht nicht, die agrarfaschistische Ideologie mit den literaturwissenschaftlichen Methoden der Toposforschung zu strukturieren und dadurch die spezifische Struktur der Sicht Darrés herauszudestillieren. Dadurch wirkt die Auswahl der zitierten Autoren aus der rechten und romantischen geistesgeschichtlichen Tradition eher zufällig, zumal D'Onofrio die Auswahl nicht weiter begründet. Diese Mängel machen die Gedankenführung stellenweise unübersichtlich, zumal das Inhaltsverzeichnis die argumentative Struktur des Bandes (zwei Kapitel Überblick über Darré, ideologische Traditionen, drei Kapitel über die Disziplinen Geschichtswissenschaft, Antike Geschichte Griechenlands und Roms, Vor- und Frühgeschichte zusammen mit Volks- und Germanenkunde) nicht ersichtlich werden läßt. Diese Schwächen führen dazu, daß D'Onofrio als ein über den deutschen Nationalsozialismus schreibender Italiener den Erkenntniswert seines Themas nicht zur Gänze ausschöpfen kann. Wissenschaftliche Neugier weckt eine derartige Studie ja deshalb, weil sie auf dem Feld des Agrarfaschismus einen Vergleich mit Erscheinungen in Italien erlaubt hätte: Inwieweit entsprachen geschichtsmythische Topoi des italienischen Agrarfaschismus denen „Odals“ und wichen somit von der nicht primär biologistisch, sondern kulturalistisch geprägten Struktur italofaschistischer Geschichtsmythik ab? Inwieweit konnten sich beispielsweise deutsche Freibauern und Neusiedler in den trockengelegten Pontischen Sümpfen entsprechen? D'Onofrio formuliert weder ein komparatistisches Erkenntnisinteresse, noch begründet er den Verzicht darauf. Dieser Verzicht erschwert es, die Befunde zu strukturieren und dadurch zu weiterführendem Erkenntnisfortschritt zu gelangen. So bleiben zahlreiche Einzelinformationen, zu denen dank der auch in italienischer Übersetzung reichlich zugänglichen angelsächsischen und deut-

schen Literatur die Interessierten leicht Zugang finden können. Eine im Anhang abgedruckte Liste mit Bücherempfehlungen für den SS-Mann von 1935 wirkt zwar illustrativ, fügt sich aber in keinen argumentativen Zusammenhang.

Friedemann Scriba

Bernard Lewis, Kreuz, Stern und Halbmond. 2000 Jahre Geschichte des Nahen Ostens, Piper Verlag, München 1997, 520 S.

Mit seinem neuen Werk durchbricht Lewis in mehrfacher Hinsicht das Muster, nach dem die Geschichte des islamischen Kulturkreises in der Vergangenheit häufig geschrieben wurde: Zum einen erweitert er den zeitlichen Rahmen, indem er seine Darstellung nicht mit dem Auftreten des Propheten Mohammed oder den Verhältnissen auf der arabischen Halbinsel vor dem Islam beginnt, sondern ungefähr 600 Jahre weiter zurück geht und die frühen Hochkulturen der Region in die Betrachtung mit einbezieht. (So erklärt sich der Titel des Buches: Weil ungefähr mit dem Jahre Null begonnen wird, umfaßt die Darstellung 2000 Jahre. Und da auf diese Weise über den Rahmen einer Geschichte der Araber oder der islamischen Zivilisation – die das Werk jedoch im Kern bleibt – hinausgegangen wird, wird der Raum, die Region des Nahen Ostens zu der Einheit, deren Geschichte geschrieben wird.) Zum anderen wird die diachrone Perspektive durch eine synchrone, die Ereignisgeschichte durch eine Strukturgeschichte ergänzt. Die Gliederung des Bandes ergibt sich nun daraus, daß in dem ersten Teil die Ereignisgeschichte, im zweiten die Strukturgeschichte behandelt wird, auf den schließlich ein dritter Teil folgt, der den Herausforderungen, die sich dem Nahen Osten in der Neuzeit aus der Konfrontation mit dem Westen bzw. der Moderne ergeben haben, gewidmet ist.

Den ersten Teil beginnt Lewis, wie gesagt, mit den frühen Hochkulturen, den

Flußzivilisationen am Nil sowie am Euphrat und am Tigris und der griechischen Zivilisation. Hier bilden sich jene geistigen Phänomene heraus, auf denen sowohl das Christentum als auch der Islam basieren: die (monotheistische) Religion Ecnatons, das Judentum und der Zoroastrismus sowie der Hellenismus. Für die Entstehung des Islams ist der Konflikt zwischen dem byzantinischen und dem sassanidischen Reich von entscheidender Bedeutung, denn er bewirkt, daß die arabische Halbinsel (wirtschaftlich und militärisch) gestärkt wird – im Gegensatz zu den beiden großen Reichen, die aus dem Konflikt geschwächt hervorgehen – und daß neue Ideen in diese Region eindringen. In der Folge der Etablierung des Islams und einer Kette rascher militärischer Erfolge bildet sich das neue muslimische Reich, das islamisiert (nicht durch Gewalt, sondern durch Anreize wie steuerliche Vergünstigungen) und arabisiert wird (bedingt durch die religiöse Verehrung der arabischen Sprache, das Prestige der Eroberer sowie die praktische Bedeutung des Arabischen als Handels- und Regierungssprache).

Die Darstellung führt nun die übliche Periodisierung fort: Auf die Entstehungsphase des Islams folgt die Zeit der rechtgeleiteten Kalifen, dann das Kalifat der Umayyaden, in dem auf der einen Seite die Strukturen der Stammesorganisation noch fortbestehen – den Kalifen bezeichnet Lewis als einen „Superscheich“ (S. 181) – und auf der anderen Seite die bürokratischen Strukturen der früheren Reiche in das sich neu bildende Herrschaftssystem aufgenommen werden. Im Rahmen des abassidischen Kalifats ist sodann der Kalif zu einem Herrscher alten nahöstlichen Stils geworden, der sich auf ein stehendes Heer und einen bürokratischen Apparat stützen kann. Schon im 10. Jh. ist die Autorität des Kalifen jedoch geschwunden, das Kalifat bleibt aber bis 1258 bestehen und zwar als Symbol der Einheit des Islams und als „Ermennungsbehörde für Militärherrscher“ (107). In der Folgezeit prägt der

Islam sich als Institution endgültig aus und wird zu dem einheitsstiftenden Faktor, der die verschiedenen Teile, in die das Reich zerfällt, zusammenhält. Schließlich kommt es im 15. Jh. zur Bildung des Osmanischen Reiches, dessen Macht in der Neuzeit zerbricht.

Im zweiten Teil seines Buches liefert *Lewis* nun verschiedene „Querschnitte“, zeigt, wie sich im Islam – im Gegensatz zum Christentum – kein Dualismus von geistlicher und weltlicher Macht hat ausbilden können, weil Religion und Politik von Anfang an verschmolzen waren und es blieben, geht grab auf die wirtschaftlichen Verhältnisse ein, von denen ein differenziertes Bild zu geben schwer möglich ist, da es nur wenige Quellen gibt, die über sie Auskunft geben. (Nur über die Verhältnisse im Osmanischen Reich sind hinreichend Quellen vorhanden.) Er kommt auf die Eliten zu sprechen, die Bürokraten auf der einen Seite, die sich über Patronage rekrutieren, und die Geistlichkeit auf der anderen, für die ein Zertifikatssystem an den Hochschulen entscheidend wird. Im Volke herrscht dem Islam zufolge Gleichheit – doch gilt dies nur für diejenigen, die frei, erwachsen, männlich und gläubig sind. In diesen Kreis können alle aufsteigen – nur die Frauen nicht. Der Islam ist freilich auch die Quelle von Recht und Gesetz. Dessen Entwicklung geht ungefähr seit dem 10. Jh. als abgeschlossen – seitdem sind Neuerungen nicht mehr legitim und werden als soziales Delikt verurteilt. Am Ende dieses zweiten Teils geht *Lewis* auf die verschiedenen Dimensionen des kulturellen Lebens ein und gelangt (im Anschluß an Goitein) zu der allgemeinen Bestimmung der islamischen Zivilisation als „Zwischenzivilisation“ (S. 334) – zwischen verschiedenen Kulturräumen und zwischen den Zeiten, zwischen der Antike und der Moderne.

Die Herausforderung des Nahen Ostens durch die Moderne, auf die *Lewis* im dritten Teil seines Buches zu sprechen kommt, beginnt auf militärischer Ebene. Auf die Niederlagen der osmanischen Truppen folgt die wirtschaftliche Durch-

dringung des Nahen Ostens durch die europäischen Mächte, die seine Märkte und Produktionsstätten zunehmend kontrollieren. Zwei frühe Reaktionsweisen auf diese Entwicklungen hebt *Lewis* hervor: die Militärreformen, die im 18. Jh. beginnen, die Modernisierung von Verwaltung und Recht sowie auf dem Gebiet der Religion die Nakschibendi-Derwische und die Wahhabiten. Letztere richten sich freilich auch gegen die Ausbreitung der Ideen der Französischen Revolution. Die Idee der Gleichheit und die der Brüderlichkeit sind für den Nahen Osten nicht neu – wohl aber die Idee der Freiheit (die nur im Recht, in der Unterscheidung zwischen Sklaven Freien auftaucht). Diese gewinnt an Bedeutung nicht mit Bezug auf die Freiheit des Bürgers, sondern in bezug auf die kollektive Ebene und dort weniger in Koppelung mit dem Patriotismus (als Verbindung von territorialer Einheit mit der Idee der Volkssouveränität) als vielmehr mit dem Nationalismus (als Einheit beruhend auf der Gemeinsamkeit von Sprache, Kultur und Herkunft). Zwar werden einige Versuche mit dem politischen Liberalismus unternommen, doch ist ihnen nur wenig Erfolg beschieden. In der Folge des Ersten Weltkrieges zerfällt das Osmanische Reich und es entstehen neue Staaten. Im Zweiten Weltkrieg erfahren die Achsenmächte Unterstützung von arabischer Seite. Den Nahe Osten von der Unterjochung durch diese bewahrt zu haben, sieht *Lewis* als das Hauptverdienst der Alliierten an. Nach dem Zweiten Weltkrieg setzen sich die Unabhängigkeitsbestrebungen der Länder des Nahen Ostens fort, die in den fünfziger und sechziger Jahren weitgehend erfolgreich abgeschlossen werden.

Zwei Hauptkonflikte sieht *Lewis* in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg: 1. den israelisch-arabischen Konflikt, der zum Streitfall im Kalten Krieg wird, 2. den Krieg zwischen dem Irak und dem Iran, der aufgrund von mangelndem internationalem Interesse nicht früher beendet wurde. Nach dem Kalten Krieg ist nun eine neue Situation im Verhältnis

zwischen dem Nahen Osten und dem Westen entstanden: Der Westen hat primär zwei Interessen, ein ökonomisches – an den Märkten und dem Öl – sowie ein politisches – an der Achtung der Grundregeln der Vereinten Nationen (die vom Irak im 2. Golfkrieg verletzt wurden), ansonsten aber werde er sich zurückhalten. Das bedeute, daß die Völker des Nahen Ostens nun endgültig ihr Schicksal in die eigene Hand nehmen können und müssen.

Johannes Twardella

Uwe Pfullmann, Politische Strategien Ibn Sa'uds beim Aufbau des dritten saudischen Staates. Eine historische Studie unter besonderer Berücksichtigung deutschen Archivmaterials, Peter Lang, Frankfurt am Main 1996 (= Leipziger Beiträge zur Orientforschung Bd. 8), 570 S.

Nachdem er in den letzten Jahren kommentierte Ausgaben von Tagebüchern der bekannten Arabien-Reisenden J. Euting und J. L. Burckhardt herausgeben hat, unternimmt es U. Pfullmann in diesem Band, die Geschichte der Arabischen Halbinsel vom ersten saudischen Staatswesen 1744 bis zum Tode des Begründers des heutigen Saudi-Arabien 1953 nachzuzeichnen. In sieben Kapiteln mit mehr als 110 Abschnitten und Unterabschnitten greift er dabei auf einen Fundus an englischen und – insgesamt weniger aussagekräftigen – deutschen Archivalien, amtlichen saudischen Publikationen sowie an englischer, deutscher, arabischer, russischer und französischer Sekundärliteratur zurück. Dabei fehlen allerdings die übergreifenden Standardwerke zur arabischen Geschichte von U. Haarmann (Hrsg.) und zum modernen Islam von W. Ende und U. Steinbach (Hrsg.), die „Enzyklopädie des Islam“ ist nur in ihrer älteren Ausgabe vertreten.

Ein erster Abschnitt (S. 16-51) erfaßt die Entwicklung des ersten (1744–1818) und zweiten (1821–1891) saudischen

Staates, die originär-essentielle Verbindung des Saud-Clans (Al-Sa'ud) mit der puritanisch-islamischen Reformbewegung des Wahhabismus, seine Auseinandersetzungen mit dem Osmanischen Reich und dessen Beauftragten Muhammad Ali von Ägypten, Kämpfe gegen die konkurrierenden Rashididen der Banu Shammar sowie innersaudische Fehden, die seinen Untergang beschleunigten. Der zweite Abschnitt (S. 52-125) ist der Wiedererrichtung des saudischen Staates unter Abd al-Aziz b. Abd al-Rahmân al-Faysal Al Sa'ud, genannt Ibn Sa'ud, dem großen saudischen Staatsgründer, in der Zeit von 1892 bis 1912 gewidmet.

Im dritten Abschnitt „Der Kampf um die Vorherrschaft auf der Halbinsel“ (S. 125-282) über die Jahre 1912–1924 wird eine Crux der Arbeit insofern deutlich, als die Priorität endogener Entwicklungsprozesse auf der Halbinsel den Autor des öfteren veranlaßt, internationale Rahmenbedingungen unter regionalen Gesichtspunkte zu subsumieren, so daß z. B. S. 219 ff. im Abschnitt „Philby und Ibn Sa'ud – der Beginn eines Vertrauensverhältnisses“ die Balfour-Deklaration, die russische Oktoberrevolution und die Politik des Scherifen Husain vom Hidjaz gestreift werden. Abschnitt vier über die Eroberung des Hidjaz durch Ibn Sa'ud (S. 283-370) erfaßt die Jahre der Auseinandersetzung mit dem Königreich Hidjaz seit 1924.

Der fünfte Abschnitt (S. 371-426) reicht von der Schaffung des Königreiches Saudi-Arabien 1932 bis zum Vorabend des zweiten Weltkrieges und der beginnenden Ablösung Großbritanniens durch die USA im Nahen Osten. Der sechste Abschnitt (S. 427-479) behandelt Saudi-Arabien Politik im zweiten Weltkrieg und ihre Entwicklung bis zum Tode König Ibn Sa'uds im Jahre 1953.

Unter der Überschrift „Politische Strategien Ibn Sa'uds beim Aufbau des dritten saudischen Staates“ werden im siebenten Abschnitt (S. 480-523) Probleme unterschiedlicher Natur behandelt, so die Einbeziehung sozialer Eliten Innerarabiens in die Staatsbildung, Theorie

und Praxis von Heiratspräferenzen im Nahen Osten und Saudi-Arabien, Fragen der Machtlegitimierung in Saudi-Arabien, die Entwicklung des Königreiches nach dem Tode Ibn Sa'ûds, mögliche Szenarien bei der Thronfolge nach dem heutigen König Fahd sowie allgemeine Schlußfolgerungen.

Strategische Linien sieht der Autor in der osmanischen Karriere Ibn Sa'ûds bis zur Position eines Sultans des zentralarabischen Nadjd, in der Anlehnung an die Briten im Laufe des ersten Weltkrieges über die Territorialexpansion bis zum unabhängigen Königreich Saudi-Arabien 1932, schließlich im diplomatischem Lavieren zwischen Großbritannien, Deutschland und den USA, deren Erdölkonzerne nach der Weltwirtschaftskrise Konzessionen im Lande erhielten. Im Inneren war es eine Politik zur Überwindung des Partikularismus der Stämme sowohl mittels forcierter Sebnhaftmachung in Gestalt der Ichwan-Stammesmilizen, mittels territorialer Expansion einschließlich der Übernahme der islamischen heiligen Städte Mekka und Medina als auch durch eine überaus geschickte Heiratspolitik, letztlich die Basis autokratischer Herrschaftsmechanismen Ibn Sa'ûds. Den Verästelungen dieser Tendenzen bis ins Detail nachgegangen zu sein, ist hauptsächlich Verdienst dieser Arbeit. Als Problem bleibt, inwieweit das ständige, kluge Taktieren Ibn Sa'ûds tatsächlich strategische Tragweite implizierte.

Eine gründliche Endredaktion des Bandes hätte verbliebenen typographischen Fehlern und auch stilistischen Unebenheiten abhelfen können. Alles in allem liegt aber eine Arbeit vor, die mit Informationen über bis heute oft noch von Legendenschleiern unehüllte historische Ereignisse in dem größten Reich auf der Arabischen Halbinsel prall gefüllt ist.

Gerhard Hoffmann

Sabine Hofmann/Ferhad Ibrahim (Hrsg.), Versöhnung im Verzug. Probleme des Friedensprozesses im Nahen Osten, Bouvier Verlag, Bonn 1996, 315 S.

Es bedeutet stets ein Risiko, mit einer wissenschaftlichen Publikation zu nicht abgeschlossenen politischen Ereignissen Stellung zu beziehen. Für den Nahen Osten gilt dies sicher in besonderem Maße. Wer zudem die häufig überraschenden Wendungen des Nahost-Friedensprozesses verfolgt, könnte annehmen, eine sachlich umfassende Dreihundert-Seiten-Publikation zu diesem Thema wäre bereits zum Zeitpunkt des Erscheinens obsolet.

Doch eine solche Annahme ist nach der Lektüre dieser Arbeit nicht haltbar. Sie ist im September 1996 fertiggestellt worden. Obwohl dies einige Monate vor dem Abschluß des Hebron-Abkommens zwischen Israel und den Palästinensern war, hätten die Autoren wohl kaum etwas an ihren Manuskripten ändern müssen.

An diesem Band haben zwölf Autoren mitgewirkt, vierzehn Beiträge (darunter ein Vorwort von *Friedemann Büttner*) und eine informative Chronologie nebst Bibliographie und Karten sind das solide Ergebnis eines Projekts, das auf eine Vorlesungsreihe an der Freien Universität Berlin zurückgeht und maßgeblich, doch nicht ausschließlich, von Angehörigen der Arbeitsstelle Politik des Vorderen Orients in Berlin getragen wurde.

Die Herausgeber begrenzen den Analyserahmen auf die Ereignisse und Entwicklungen seit Anfang der neunziger Jahre. Als Zielgruppe des Werkes sehen sie nicht in erster Linie Wissenschaftler, sondern den „interessierten Leser“ (der jedoch über einige Vorkenntnisse verfügen sollte).

Zu den Grundstrukturen und maßgeblichen Hintergründen des Konfliktes im Nahen Osten äußern sich vor allem *Klaus Timm, Dieter Weiss, Stefan Braun* und *Martin Beck*. In ihren Beiträgen werden Entwicklung, Zwischenergebnisse und vor allem die Aussichten des Frie-

denprozesses im Nahen Osten seit 1990 analysiert. Dabei zeigt *Timm* sehr anschaulich, welche Möglichkeiten vor den Akteuren stehen, während *Weiss* das Spiel mit den Optionen, Varianten und Szenarien zuweilen übertreibt. *Braun* und *Beck* schöpfen auf produktive Weise aus ihren Dissertationen und bereichern mit ihren gut recherchierten und begründeten Aussagen zum amerikanisch-israelischen Verhältnis und zum Einfluß der Rentenproblematik auf das Konfliktgeschehen den Band.

Fünf weitere Autoren steuern länder-spezifische Abhandlungen zu den wichtigsten beteiligten Akteuren bei. Der schillerndste Beitrag stammt zweifellos aus der Feder des Journalisten *Ludwig Watzal*. Pointiert in der Aussage, griffig in den Formulierungen und unbekümmert in den Wertungen liefert er eine grundsätzliche Kritik der israelisch-palästinensischen Verträge, die er als Kapitulation der Palästinenser, insbesondere Arafats, ansieht. Diesem wirft er zudem vor, als „Statthalter dieses selbstverwalteten Gefängnisses“, die palästinensischen Gebiete in eine Art „Bantustan“ à la Südafrika während der Apartheid zu verwandeln. Neben Überzeichnungen und auch Unrichtigkeiten muß sich der Autor vor allem nach einer Alternative zu dem von ihm so entschieden kritisierten Verhandlungsprozeß fragen lassen. Oder meint er damit die (von ihm zitierte) Möglichkeit einer „Erneuerung des Palästinenseraufstandes von 1937 bis 1939“?

Weniger spektakulär, doch sehr informativ und faktenreich analysieren *Volker Perthes*, *Ferhad Ibrahim*, *Sabine Hofmann* und *Gülistan Gürbey*, wie die Interaktion zwischen Konfliktgeschehen und Friedensbemühungen auf die politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in Syrien, Libanon, Israel und der Türkei wirkt. Erfreulich dabei die Offenheit der Autoren. *Perthes* scheut sich nicht, einen relativen Bedeutungsrückgang Syriens im Falle eines Friedensschlusses mit Israel zu konstatieren, während *Hofmann* herausarbeitet, daß der

maßgebliche wirtschaftliche Gewinn für Israel bei einem umfassenden Frieden sehr wahrscheinlich außerhalb des Nahen Ostens zu realisieren sein wird.

In einem dritten Problemkreis äußern sich *Manuel Schiffler*, *Claudia Schmid* und *Abraham Ashkenasi* zu multilateralen bzw. internationalen Problemen, die das ganze Konfliktbündel durchziehen: die stets brisante Wasserfrage, das Problem von Militarisierung und regionaler Sicherheit sowie die komplizierte Streitfrage des Status von Jerusalem.

Insgesamt legen die Autoren ein kompaktes und sehr instruktives Werk vor, das mehr ist, als ein Sammelband, wie sie es selbst bezeichnen. Bei allen Unterschieden zeichnen sich die meisten Beiträge durch eine sachliche, detaillierte und sehr informative Darstellungsweise aus. Besonders wertvoll erscheint die Bereitschaft mehrerer Autoren, nicht allein die gegenwärtige Situation zu analysieren, sondern sich auch auf das schwierige Feld der Prognose zu begeben – ohne ins Spekulieren zu verfallen. Eine so umfassende, ausführliche und gut lesbare Arbeit zum nächstlichen Friedensprozeß wird man derzeit auf dem deutschen Buchmarkt so schnell nicht noch einmal finden.

Rolf Müller-Syring

Sven Steinmo, Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State, Yale University Press, New Haven 1993 (Paperback 1996), XVII, 280 S.

Steuern und Steuersysteme sind ein weltweit vernachlässigtes Thema der politischen Soziologie und der Politikwissenschaften. Aber durch die Arbeiten machtheoretisch und historisch orientierter Autoren wie Theda Skocpol, Charles Tilly und Michael Mann ist die Bedeutung der Ressourcenakquisition und -ausstattung von Staaten wieder stärker in der sozialwissenschaftlichen Diskussion berücksichtigt worden. An diese Debatten

knüpft auch die vergleichende Untersuchung von Steuersystemen in drei industrialisierten Nationen an, die Sven *Steinmo* Anfang der neunziger Jahre vorgelegt hat. *Steinmo*, der vor allem aus seinen Beiträgen zur Diskussion über den neuen Institutionalismus bekannt ist, versucht in dieser Studie die Entwicklung der Steuersysteme Schwedens, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten im Verlauf des 20. Jhs aus der Perspektive eines historischen Institutionalismus zu erklären. Er setzt dabei allerdings nicht monokausal an, sondern will die historische Dynamik von Interessen, Ideen und Institutionen berücksichtigen, um deren gegenseitige Wechselwirkung zu untersuchen. Im Zentrum der Erklärung stehen für *Steinmo* aber durchaus die unterschiedlichen institutionellen Bedingungen in den Vereinigten Staaten, Schweden und Großbritannien.

Die eigentliche Untersuchung der Steuersysteme in den drei betrachteten Nationen behandelt *Steinmo* in fünf Kapiteln. Im ersten dieser Kapitel stellt er die für moderne Gesellschaften typische Sequenz der Veränderung der Steuersysteme im 20. Jh. vor. Wurden staatliche Einnahmen im 19. Jh. vor allem durch Zölle, Verbrauchssteuern auf bestimmte Güter und Formen von Besitzsteuern erzielt, so ging die Entwicklung im 20. Jh. hin zu Einkommens-, Körperschafts- und allgemeinen Verbrauchssteuern sowie Sozialversicherungsabgaben. *Steinmo* unterscheidet vier Phasen der Entwicklung. Die erste Phase von 1900 bis 1920 ist geprägt durch die politischen Ansprüche von neu in die Politik eintretenden Gruppen, wie z. B. der Arbeiterschaft. In diesem Zeitraum wird in allen drei Ländern eine Einkommenssteuer eingeführt bzw. deutlich ausgeweitet und damit der Einstieg in moderne, progressive Besteuerungsformen gemacht. Die zweite Phase von 1920 bis 1945 ist durch einen Zustand des Klassenkompromisses geprägt, in dem die konservativen Eliten versuchen, die im ersten Weltkrieg angewachsene Steuerbelastung der Oberklassen zu mildern. Dies gelingt ihnen

angesichts des politischen Widerstands nur bedingt, und vor allem im Zweiten Weltkrieg steigen die Steuersätze dann wieder dramatisch. Dies führt in der dritten behandelten Phase zwischen 1945–1975 aufgrund der wirtschaftlichen Expansion und eines nur geringen Abbaus der Steuerlasten zu staatlichen Einnahmezunahmen und damit verbunden zu einer massiven Ausweitung der Staatstätigkeit in den drei betrachteten Ländern. Erst in den achtziger Jahren werden in allen Ländern unter dem Druck der ökonomischen Globalisierung drastische Steuerreformen durchgeführt, die die Steuerlasten von den oberen stärker auf untere und mittlere Einkommensgruppen verlagern.

In den folgenden vier Kapiteln behandelt *Steinmo* die Entwicklung der Steuersysteme in den drei Ländern ausführlicher anhand des vorgestellten zeitlichen Rasters. Es zeigt sich, daß die Vereinigten Staaten zwar die höchsten Steuersätze aller Länder aufweisen, daß aber das gesamte Steuersystem unter dem Druck der auf Ausschüsse orientierten Regierungsform immer stärker durchlöchert und ineffizienter wurde. In Großbritannien finden wir ein Steuersystem, welches aufgrund der ausgeprägten Parteiregierungen mit kurzen Zeithorizonten von Instabilität und Unstetigkeit geprägt ist. Dagegen finden wir in Schweden ein Steuersystem, welches auf einer stabilen korporatistischen Grundlage außerordentlich effizient ausgebaut werden konnte und zu hohen Stauseinnahmen führt, dafür aber auch schon untere und mittlere Einkommensgruppen sehr viel stärker mit Steuerforderungen belastet, als es in den beiden Vergleichsnationen der Fall ist.

Steinmo sieht die Entwicklung der Steuersysteme in den drei Ländern vor allem durch die jeweiligen institutionellen Bedingungen des politischen Prozesses determiniert. Allerdings reicht seine methodische Vorgehensweise meines Erachtens nicht aus, um diese starke These auch wirklich zu untermauern. Der Hauptteil seines Buches besteht aus einer

mehr oder weniger erzählenden Darstellung der Entwicklung der Steuersysteme in den drei betrachteten Fällen. Immer wieder kommt dem Leser aber der Eindruck, daß die jeweilige Geschichte, die *Steinmo* erzählt, auch anders hätte erzählt werden können. Dies führt dann auch dazu, daß er immer wieder ad-hoc-Erklärungen einführt, die nicht näher empirisch oder theoretisch hergeleitet werden. Es bleibt letztlich auch unklar, welche Aspekte des Steuersystems nun genau durch institutionelle Bedingungen erklärt werden können und welche nicht. So bleibt meines Erachtens als Ergebnis, daß *Steinmos* Buch durchaus verdienstvoll ist, da es die Diskussion um die Entwicklung des zeitgenössischen Steuerstaates aus sozialwissenschaftlicher Perspektive anschieben könnte. Darüber hinaus bietet er einen gut verständlichen, knappen Überblick über die Entwicklung der Steuersysteme dreier Nationen. Doch seine grundsätzliche These ist mit seiner methodischen Herangehensweise nicht zu stützen. Hier dürfte als Alternative eher der Griff zu makroquantitativen Verfahren oder analytisch schärferen, komparativen Fallstudien zu empfehlen sein.

Jörg Rössel

Manuel Moreno Friginals, Cuba/España España/Cuba. Historia común, presentación: Josep Fontana, Crítica (Grijalbo Mondadori, S.A.), Barcelona 1996, 312 S.

Dies ist das Buch eines Altmeisters, geboren aus zwei Passionen, wie *Josep Fontana* in der Präsentation schreibt: der Liebe zur Geschichte und der Liebe zu Kuba. Der Rezensent fügt hinzu, daß ein gewisser Drang zur Rechtfertigung und partienweise eine Unrast im Schreiben nicht zu überlesen sind. Die Vermutung auf Rechtfertigung ergibt sich vor allem aus der recht schwammigen Polemik des Autors gegen die „traditionelle Historiographie“, die das Buch wie ein roter Faden durchzieht.

Das Buch behandelt die vier Jahrhunderte, die Kuba bis 1898 Teil des spanischen Imperiums war, in vierundzwanzig recht ausgewogenen Kapiteln. Der sichere Pinselstrich des Meisters wird vor allem in den Partien über die Bedeutung der Zuckerwirtschaft auf Plantagen mit Massensklaverei für Kuba deutlich. *Moreno Friginals* ist weltweit bekannt geworden durch seine Trilogie – mittlerweile ein Klassiker der kubanischen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte – „El Ingenio“¹, den Sammelband „La historia como arma“ (Die Geschichte als Waffe)² und Arbeiten zur Sklaverei.

Studiert der Leser vorliegendes Buch genau, wird er schnell feststellen, daß *Moreno Friginals* sich bis in den Sprachduktus hinein treu geblieben ist. Das Buch vertritt einen undogmatischen, integralen Marxismus, der nichts simplifiziert und trotz der Kürze vielen Aspekten der kubanischen Geschichte, vor allem auch der Kultur, den gebührenden Raum gewährt. Daß der Autor sich nicht gewandelt hat, zeigen auch die Kapitel über die Sklaverei sowie die Sklaven und Sklavinnen. *Moreno* erklärt bestimmte Phänomene, etwa die Geheimgesellschaften (Abakuá) oder die Sklavenreligionen, die er allerdings nur ganz ephemer streift, immer ökonomisch. Hier haben die moderne Anthropologie und die Kulturgeschichte mittlerweile aber gezeigt, daß diese Phänomene eben nicht oder nicht nur ökonomisch erklärbar sind. Auch zeigt er besonders die (männlichen) Sklaven in der ruralen Sklaverei immer noch als quasi „tote“, von der Gewalt erdrückte, passive Wesen. Allerdings – und das ist durchaus neu – gesteht er besonders den Sklavinnen eine aktive Rolle bei der Durchsetzung einer natalistischen „Sozial“-Politik auf den Plantagen zu, wie überhaupt die kubanischen Frauen in der Geschichte der Insel ihren Platz bei *Moreno* finden. Das die Plantagensklaven wirklich unfähig gewesen seien, sich in ein Protobauerntum (Mintz) zu verwandeln, eine Folgerung, zu der *Moreno* mit seiner Konzeptualisierung der Sklaven kommen muß, wagt der Rezensent zu bezweifeln.

Obwohl *Moreno Fragnals* im Sinne des Fächerkanons eher ein Wirtschaftshistoriker ist, hat er doch viele unbekannte Facetten der kubanischen Geschichte in Verbindung von wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Faktoren herausgearbeitet. Die Erklärungen einigen Hintergründe der Politik in und um Kuba, besonders im 19. Jh., sind schlicht genial. Nicht umsonst sind in der Arbeit fünfzig Jahre Forschung und Leben in und für die Geschichte Kubas zusammengefaßt. Das Buch vibriert geradezu vor unprätentiöser Intellektualität. Die Darstellung ist schön, sofern ein Nichtmuttersprachler das sagen darf. Besonders gelungen, neben den bekannten Stärken des Autors, scheinen dem Rezensenten die Darstellungen der Verbindungen zwischen den politischen Ereignissen auf Kuba seit 1868 und der spanischen Revolution von 1868–1874 („La Gloriosa“). In dieser Form, gefaßt als „Dreifrontenkrieg“ des hispano-kubanischen Handels- und Finanzkapitals gegen die Kolonialregierung (und die Revolutionsregierung in Madrid), gegen die kreolischen Reformisten der kubanischen Oberschicht und gegen die Separatisten, hat es noch keine Darstellung des ersten Unabhängigkeitskrieges gegeben.¹ Für den Staatsstreich gegen den reformistischen Generalkapitän Domingo Dulce schuf sich die hispano-kubanische Macht im Hintergrund faktisch eine eigene Putschtruppe, die Freiwilligenkorps der „batallones de voluntarios del comercio“, unter denen sich freilich auch bald Männer aus dem Lumpenproletariat der kubanischen Städte befanden. Wer denkt dabei nicht an Napoleon III.? Wie *Moreno* die Ausnutzung der weitgehend anarchistischen Anhängerschaft unter den Handelsangestellten und den spanischen Arbeitern auf Kuba darstellt und das mit dem Problem des Kampfes zwischen Kapital und Arbeit einerseits und der nationalen Frage andererseits verbindet, hat Neuheitswert. In der anarchistischen Rhetorik der spanischen Arbeiter und Angestellten spielten ja Fragen wie die des Kampfes zwischen „Kapital“ und „Arbeit“ eine wichtige Rolle, verbunden mit den bekannten Sentenzen des 19. Jh.s

(„Das Proletariat hat kein Vaterland.“). Zugleich aber waren diese Arbeiter-Bataillone eben vom „Kapital“ bewaffnet worden und standen gegen eine national-kubanische Bewegung, die sehr wohl um ihr Vaterland kämpfte.

In den Partien über die Unattingigkeitskriege Kubas gegen Spanien hat der Autor, betrachtet man diese Periode in toto, weiterhin sehr schön herausgearbeitet, daß es sich dabei wohl um eine politische Abnabelung, aber eben nicht um einen kulturellen und menschlichen Bruch gehandelt hat.

Insgesamt ersetzt das Buch wohl nicht die noch ausstehende Synthese der kubanischen Geschichte – etwa für Lehrzwecke –, aber es stellt nach den gescheiterten Versuchen der „Historia de la Nación Cubana“² und dem Steinbruch an Infomation, die die 14 Bände von Levi Marrero³ darstellen, sowie den nützlichen, aber veralteten Synthesen von Ramiro Guerra y Sánchez⁴ und Fermanán Portuondo,⁵ den heute schlüssigsten Versuch einer einflussreichen Gesamtschau in geschliffener literarischer Form dar. Die neue „Historia de Cuba“, die zur Zeit in zwei Bänden vorliegt,⁶ ist schwerlich mit der eher filigranen Individualarbeit von *Moreno Fragnals* zu vergleichen, da sie von Anfang an auf mehrere Bände veranschlagt war und von mehreren Autoren geschrieben wird, die die Unterschiede auch nicht unterdrücken wollen.

Durch die erwähnte Hast beim Fertigstellen des Buches haben sich doch einige Fehler eingeschlichen, die allerdings schon von berufenerer Feder kritisiert worden sind, so daß der Rezensent sie hier nicht wiederholen muß.⁷

Michael Zeuske

- 1 M. Fragnals, *El Ingenio. Complejo económico social cubano del azúcar*, 3 Bde., Havana 1978.
- 2 Ders., *La historia como arma y otros estudios sobre esclavos, ingenios y plantaciones*, Barcelona 1983.
- 3 Siehe aber: A. M. Fernández, *España y Cuba 1868-1898. Revolución burguesa y*

- relaciones coloniales, Havanna 1988.
- 4 R. Guerra y Sánchez u. a., *Historia de la Nación Cubana*, 10 Bde., Havanna 1952.
 - 5 L. Marrero, *Cuba: economía y sociedad*, 14 Bde., Madrid 1972–1988.
 - 6 R. Guerra y Sánchez, *Manual de Historia de Cuba (Económica, social y política)*. Desde su descubrimiento hasta 1868 y un apéndice con la historia contemporánea, Havanna 1962 (und weitere Auflagen).
 - 7 F. Portuondo, *Historia de Cuba 1492–1898*, Havanna 1965 (und weitere Auflagen).
 - 8 Instituto de Historia de Cuba, *Historia de Cuba*, 2 Bde., Havanna 1994 u. 1996, Bd. I: *La Colonia. Evolución socioeconómica y formación nacional de los orígenes hasta 1867*; Bd. II: *Las luchas por la independencia nacional y las transformaciones estructurales 1868–1898*.
 - 9 O. Zanetti, *La nueva/vieja historia de Manuel Moreno Franginalis*, in: *Historia Social*, 1996 (I), No 24, S. 151–154.

Hansjörg Seiter, Gewaltenteilung. Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Verlag Stämpfli, Bern 1994, LXXX, 784 S.

Die Berner juristische Habilitationsschrift hat nahezu unbewältigbare Ausmaße. Sie stößt denn auch an die Grenzen der Lesbarkeit und hat deshalb von anderer Seite erhebliche Kritik hinnehmen müssen (vgl. die Rezension von *H. Bethge*, *DÖV* 1997, S. 308), wobei im Deutschland betreffenden, rechtsvergleichenden Teil auch ein Irrtum festzustellen war, nämlich zur Frage der vermeintlich unbegrenzten Zulässigkeit von Einzelfallgesetzen, entgegen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, der auch solche Gesetze am Maßstab der Grundrechte zu messen verpflichtet (dazu *H. Goerlich*, „Formenmißbrauch“ und Kompetenzverständnis, 1987) – eine Kritik, die angesichts der Kürze der Passage (S. 151) vielleicht zu weit greift. Denn es geht dort nicht um die Frage der Grenzen einer solchen Gesetzgebung im Verhältnis zum Bürger, sondern im Verhältnis zur Verwaltung, unter dem nicht etablierten Begriff vom „Verwaltungsverbehalt“.

Unbeschadet dieser Monita ist indes die wissenschaftliche Leistung, die in dem Buch geronnen vorliegt, nicht zu verkennen. Sie ist rechtsvergleichend umfassend angelegt. Sie hat auch durchgängig eine politikwissenschaftliche Ader. Und wie von einer Arbeit, die bei *Peter Saladin* entstand, nicht anders zu erwarten, sieht sie die gegenwärtigen Dimensionen gewissermaßen einer Gewaltenteilung über die gegenwärtigen Generationen und Grenzen hinweg, die sich auch auswirken muß auf die rechtlichen Strukturen der Verantwortung gegenwärtiger Entscheidungen heutiger Politik in ihrem jeweiligen Gemeinwesen.

Die Arbeit gliedert sich in Grundlagen – dort ressortieren die verfassungsgeschichtlichen Grundlagen seit dem 17. Jh. bis zur Dreifunktionenlehre –, in staatsrechtliche Ansätze vom Gesetzesbegriff bis zur Macht der Medien, zu Autonomien und zu intermediären Faktoren und in rechtsvergleichende Studien zu mehreren Ländern, nämlich zu den vereinigten Staaten von Amerika, Deutschland, Frankreich, England, Österreich, Italien, dann zu den neuen Verfassungen in Schweden, Griechenland, Portugal, Spanien und in den Niederlanden sowie darüber hinaus zu Entwicklungen in Osteuropa und in der Europäischen Union (S. 11–189), in allgemein-staatstheoretische Überlegungen – mit Erwägungen zu Methode, Zielsetzungen und ihren Konkretisierungsmöglichkeiten – (S. 193–402) sowie in einen etwas mehr als zwei Fünftel des Gesamterwerkes umfassenden Teil zum schweizerischen Staatsrecht (S. 407–758).

Erfaßt sind zahllose Arbeiten von Bedeutung aus den verschiedenen Traditionen und Rechtsordnungen in einem umfassenden Literaturverzeichnis. Daher macht sich die Arbeit auch insoweit unentbehrlich. Fraglich ist hingegen, ob sie nicht nur als Steinbruch dienen kann, sondern darüber hinaus einen eigenen neuen Ansatz liefert. Dies erscheint jedenfalls aus deutscher Sicht eher fraglich. Für das Publikum wird ein solcher An-

satz als der Ertrag, sofern er doch vorhanden ist, in der Fülle des Materials erstickt, so daß es schwer wird, ihn zu finden. Auch ist die Lesbarkeit des Werkes dieser Fülle zu Opfer gefallen. So bleibt vor allem die Erschließung des Materials; die vergleichende Perspektive und die eigene Systematisierung als besondere und eigene treffliche Leistung zu würdigen. Darin liegt ihre Qualität als Habilitationsschrift und wird sie dem Anforderungsprofil an solche Arbeiten gerecht. Zu wünschen ist dem Autor, daß er nach Jahren in Forschung an anderen Gegenständen nun in der Lehre im Kanon der geforderten Materien Gelegenheit findet, einen Exztrakt dieses eminenten Gesamtwerks vorzulegen, der das Gerüst und die Wirkungszusammenhänge einer eigenen Konzeption transparenter hervortreten läßt. Jetzt aber schon erweist sich das Buch ein Fortschritt im Gang einer vertiefter Erschließung verfassungsrechtlicher Strukturprinzipien. Da dies auch für die Praxis des westlichen Verfassungsstaates von kaum zu unterschätzender Bedeutung ist, kann die Arbeit nur begrüßt werden.

Helmut Goerlich

Eva Barlösius, Elcin Kürsat-Ahlers u. a. (Hrsg.), Distanzierte Verstrickungen. Die ambivalente Bildung soziologischer Forscher an ihren Gegenstand, Edition Sigma, Berlin 1997, 400 S.

Von der Comparativ-Redaktion angefragt, ob ich bereit sei, eine Publikation mit dem Titel „*Distanzierte Verstrickungen. Die ambivalente Bildung soziologischer Forscher an ihren Gegenstand*“ zu rezensieren, sagte ich interessiert zu. Das Buch hinter dem zugkräftigen Titelblatt erwies sich als eine Festschrift. Anlaß war der 65. Geburtstag des bekannten Soziologen Peter R. Gleichmann. „Die Beiträge zu diesem Buch gruppieren sich“, so die Selbstauskunft des Bandes, „um jene Hauptthemen, mit denen sich Gleichmann besonders intensiv befaßt

hat: mit wissenschaftlichem Wissen selbst, mit der gebauten Umgebung der Menschen, mit ihren kulturellen Produkten und mit Fragen der Gewalt und der Verhinderung des gegenseitigen Tötens. Die Autorinnen und Autoren sind auf unterschiedliche Weise mit Peter R. Gleichmann verbunden – als Kollegen, Diskussionspartner, Freunde, entfernte Beobachter oder Lernende.“

Mit Festschriften ist es wie mit einem Gabentisch zum Geburtstag, sie wirken recht bunt. Obwohl die dargebrachten Gaben stets das gleiche symbolisieren, nämlich Verbundenheit zum Jubilar, können sie für sich genommen untereinander sehr verschieden sein, und der Gebrauchswert über die Funktion als Symbolträger hinaus, erschließt sich dem Außenstehenden manchmal überhaupt nicht. Eine akademische Festschrift ist eine Versammlung von Geburtstagsgeschenken, die sich jedoch auch an ihrem verallgemeinerten Gebrauchswert messen lassen muß – und hier ist zu sagen, daß der in der Festschrift geschlagene Bogen von wissenssoziologischen Fragen zur Abwasserversorgung im Holland des 19. Jhs., Musik, Nestroy, Plakatwerbung, Fernsehrecht, Staatsgewalt und Genozid bis schließlich zur „dünnen Schale zivilisatorischer Standards bei einigen Polizeiangehörigen“ Deutschlands auf den Leser doch recht weitgeschwungen wirkt. Verständlicherweise ist die Beachtung der Beiträge hier deshalb selektiv. Der erste Beitrag des Buches scheint bei der Nutzung der Festschrift eine gewisse Leichtigkeit anzupfehlen – „Über Humor in der Soziologie“ ist sein Titel. Leider ist er ganz und gar humorlos, was den Blick gleich auf ernstere Themen lenkt. *Eva Barlösius* beschäftigt sich in ihrem Artikel mit dem Armutsbegriff. Ausgehend von Simmel, unternimmt die den Versuch, einen subjektiven Armutsbegriff theoretisch auszuformulieren und zu operationalisieren. Indem sie ihre Überlegungen mit dem Habituskonzept und der milieutheoretisch gestützten sozialstrukturellen Perspektive verknüpft, kommt sie zu dem Ergebnis, daß sich die

Selbst- und Fremdbeschreibung, arm zu sein, nicht auf die absolute Menge der verfügbaren Ressourcen bezieht. Maßstab für diese Bewertung des sozialen Scheiterns sei natürlich der milieutypische Lebensstil und die schichtspezifischen Bedürfnissen und Praxen. (S. 102)

Karl-Siegbert Rehberg widmet sich der Situation der bildenden Künstler in der DDR. Empirische Grundlage „ist eine mehrjährige Untersuchung über Dresdner Künstler und die Wende“, in der 40 Künstlerinnen und Künstler und 50 Experten, Galeristen und frühere Kulturfunktionäre befragt wurden. In diesem Zusammenhang zeigt Rehberg seine Skepsis gegenüber der Beschreibung seines Feldes als totalitäre Gesellschaft und schlägt vor, die posttotalitäre DDR als eine „Konsensdiktatur“ zu begreifen. „... die Konsensdiktatur in der DDR war auf Hoffnungen der Einheitlichkeit und Übereinstimmung gegründet, die keineswegs nur den Mächtigen vorschwebte. Deshalb wirkte der Pluralisierungsschock für 'gelernte DDR-Bürger' nach 1989 so nachdrücklich (S. 157f.). *Rehberg* betont, daß im Vergleich mit den Literaten die bildenden Künstler eher abseits der Arena von Opposition und Repression standen. „Für die Partei waren Bilder 'harmloser als Worte' um Bildtitel, um in das Bild inkorporierte Textstücke, um Lesbares gab es härtere Konflikte. Da konnte jeder Funktionär mitreden, denn Wörter und Lösungen trugen ja einen nicht unwesentlichen Teil der DDR-Realität. Worte waren weniger als 'Schall und Rauch' vielmehr ein Orientierungs- und Haltepunkt in einer zunehmend bedrohlichen 'Faktenaußenwelt'...“ Diese Interpretation ist einleuchtend und deckt sich mit früherer Erfahrung des Rezensenten. Um so unverständlicher ist Rehbergs Schlußsequenz, wo er feststellt: „...der Verzauberung durch Wortformen korrespondierte die 'totalitäre Verachtung für Fakten und Realitäten', welche Hannah Arendt bezeichnend für totalitäre Systeme fand.“ (S. 265) Denn der verbissene Kampf gegen jedes politisch unkorrekte Wort, das durch den von der Partei um

die offizielle DDR-Öffentlichkeit gelegten Deich zu sackern drohte, die erdrückend dröhnende Propagandamaschinerie scheinen doch eher ein Indiz für die Anerkennung von Fakten und Realitäten zu sein. Neuere propagandageschichtliche Studien deuten daraufhin, daß die Regisseure über die Lage an der 'Bewußtseinsfront' ganz gut informiert waren. Verachtet wurden also nicht die Fakten, sondern der starke bürgerliche und am Sozialismus desinteressierte Impuls der Bevölkerung, mit dem das Lehrstück 'Dem Sozialismus gehört die Zukunft' in der DDR halt nicht inszeniert werden konnte, – und zwar deswegen nicht weil, wie *Rehberg* schon sagte, die „Konsensdiktatur“ auf die Zustimmung der Bevölkerung angewiesen war.

Direkten Bezug zum Titel der Festschrift hat der Beitrag von *Oskar Negt*, der „Das permanente Macht-Dilemma der Geistes- und Sozialwissenschaften“ untersucht. Während der Konservatismus alter Prägung „immer einen antitechnischen Affekt“ hatte und den „Verlust der Werte“ fürlnete, will, wie *Negt* ausführt, der Neokonservatismus „eine Neuverbindung völlig verschiedener Ebenen schaffen.“ Produktivkraft- und vor allem Technikeuphorie soll mit einer konservativen Familienideologie verknüpft werden. Die „substantielle und sittliche Grundlage der Gesellschaft“ solle wieder die Familie bilden, so das Credo. „Nur – es kann nicht funktionieren.“ Dieses Konzept lebt „gewissermaßen geschichtlich aus der hohlen Hand“. (S. 46) Was hat das mit den Sozial- und Geisteswissenschaften zu tun? Die Sozial- und Geisteswissenschaften steckten traditionell in dem Dilemma, daß „sie sich am ökonomischen Wachstum und an der Beteiligung an den gesellschaftlichen Produktionsprozessen messen“ und gemessen werden und deshalb „Minderwertigkeitsgefühle entwickeln“. (S. 43) Genau dieses Selbstverständnis ist unproduktiv und auch in einer anderen Beziehung für die Sozial- und Geisteswissenschaften nicht: folgenlos: „Einer der größten Skandale unserer Gesellschaft besteht darin,

daß gerade in dem Augenblick, wo Technologieförderung mit einer sich verschärfenden Krisensituation zusammentrifft, die Reflexionswissenschaften ... konsequent abgebaut werden. Dadurch entsteht ein kulturelles Vakuum, in dem politische Entscheidungen nicht mehr im Medium kritischer Öffentlichkeit getroffen werden. Zum Teil sind es dieselben gesellschaftlichen Kräfte, die Sozial- und Geisteswissenschaften für Luxus halten und das Schwergewicht der Forschung auf Naturwissenschaften und Technologie legen. Das erzeugt ein gefährliches gesellschaftliches Unsicherheitspotential. Die Hochtechnologie erzeugt nicht nur in der Kriegsrüstung breitgestreute gesellschaftliche Ängste. Diese Ängste verbinden sich mit der Furcht, den Arbeitsplatz zu verlieren und einer sozialen Deklassierung anheimzufallen. Eine Gesellschaft, die nicht alles daransetzt, diesen sozialpsychologischen Zustand der Angst aufzuklären und Alternativen für die Krisenbewältigung zu entwickeln, trifft eine klare Entscheidung zur Aufrechterhaltung bestehender (eben jener krisenbegünstigenden – T. A.) Herrschaftsverhältnisse, 'da die Bewirtschaftung der menschlichen Ängste zu den bedeutendsten Quellen der Macht von Menschen über Menschen gehört.' (Elias)" (S. 48). Der Situation jener doppelten Krise, der allgemeinen, gesellschaftlichen und der besonderen, jener Deligitimierungskrise der Reflexionswissenschaften, kann begegnet werden, wenn die Akteure in diesen Bereichen ihre professionelle Identität präzisieren. *Négr* führt dazu aus: „Sozial- und Geisteswissenschaften haben, wenn sie die aus ihrer eigenen Geschichte kommende soziale Verantwortung bewußt aufnehmen, nicht primär die Aufgabe, sogenannte Akzeptanzwissenschaften zu sein, also Menschen die Möglichkeit zu schaffen, die durch die technologisierte Revolution bewirkten Veränderungen akzeptabel zu machen und den Menschen einzureden, daß hier lediglich ein Anpassungsrückstand ihrer Lebenseinstellung gegenüber dem technischen Fortschritt vorliege. Wo Sozial-

und Geisteswissenschaften sich damit bescheiden, die Sozialverträglichkeit technologischer Neuerungen oder deren Wirkungen auf die Lebenswelt der Menschen lediglich nachträglich zu untersuchen, haben sie bereits ihre Autonomie geopfert.“ (S. 48) Hinzuzufügen wäre, daß Sozial- und Geisteswissenschaftler damit nicht nur ihre Autonomie sondern auch ihre Exklusivität prelsgeben. Denn im Unterschied zu den Naturwissenschaften, die *nur* zu klären haben, wie ein Gegenstand *ist* oder theoretisch *konstruierbar* wäre, haben die Reflexionswissenschaften neben der Objektivbeschreibung noch die Aufgabe, Ideen zu liefern, wie etwas *sein soll*. Die Reflexionswissenschaften werden aber immer dann vehement in Frage gestellt, wenn die nicht mehr nur als *Echowissenschaft*, als Magd der Macht beziehungsweise des Faktischen wirken, wenn sie realitätsüberschreitend denkt, Utopien und Tendenzkategorien entwickelt. Ihre Utopien und Visionen werden dann als schon im Ansatz verfehlt, als zwangsläufig Terror und Leid erzeugend denunziert. Der Vorwurf erfolgt immer von jenen gesellschaftlichen Kräften, die bereits ihrerseits eigenen Werten und Visionen gemäß gesellschaftliche Realitäten geschaffen haben und diese dann nicht als etwas subjektiv und politisch Gewolltes, sondern als ein von Sachzwängen bestimmtes Faktum universeller Gültigkeit mythologisieren.

Im Übrigen: Der Nachwende-Diskurs über die Wissenschaften in der DDR hat gezeigt, daß steh Sozial- und Geisteswissenschaften auch dann nicht automatisch der Kritik entziehen können, wenn sie bestehende Zustände nur durch Deutungen, Erzählungen und Sensibilisierungen zu kompensieren suchen, und damit der Umgang mit ihnen erleichtern helfen, so, wie das O. Marquard seinerzeit anempfahl. Denn wenn die Reflexionswissenschaften der DDR nicht platt dogmatisch und legitimatorisch auftraten oder wenn sie nicht die Taktik einer utopistischen Vorwärtsverteidigung anwandten, dann hatten sie genau in jenem kompensatorischen Modus gewirkt, also unter Aner-

kennung der Realitäten, Uminterpretationen und Kompromisse gesucht. Dieser *kompensatorische Pragmatismus* wurde den „Gesellschaftswissenschaften“ in der Nachwendezeit jedoch ebenso vorgeworfen wie ihr *Utopismus*. Reflexionswissenschaft kann sich politisch oder apoli-

tisch, utopisch oder kompensatorisch gerieren – dem Politischen kann sie so und so nicht enttrinnen.

Thomas Ahbe

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

- Thomas Ahbe*, Dr. phil., Universität Leipzig, Institut für angewandte Psychologie
- Thomas M. Bohn*, Dr. phil., Universität Jena, Historisches Institut
- Frieder Garten*, Leipzig
- Alberto Gil Novales*, Prof. Dr., Universidad Complutense, Madrid
- Helmut Goerlich*, Prof. Dr., Universität Leipzig, Juristenfakultät
- Manfred Hettling*, Dr. phil., Universität Bielefeld, Fakultät für Geschichtswissenschaft
- Gerhard Hoffmann*, Dr. phil. habil., Christian-Albrechts-Universität Kiel, Seminar für Orientalistik
- Katharina Middell*, Dr. phil., Universität Leipzig, Historisches Seminar
- Matthias Middell*, Dr. phil., Universität Leipzig, Zentrum für Höhere Studien
- Rolf Müller-Syring*, Dr. phil., Leipzig
- Andreas Nölke*, Dr. rer. soc., Universität Leipzig, Institut für Politikwissenschaft
- Andreas Obser*, Dipl.-Verw.wiss., Universität Leipzig, Institut für Politikwissenschaft
- Joachim Reislaus*, Dr. phil., Leipzig-Kolleg, Institut zur Erlangung der Hochschulreife, Leipzig
- Jörg Rössel M. A.*, Dipl.-Soz., Universität Leipzig, Institut für Kulturwissenschaften
- Hans Peter Schmitz M.A.*, Universität Konstanz, Fakultät für Verwaltungswissenschaft
- Ulrich Johannes Schneider*, Dr. phil., Universität Leipzig, Institut für Philosophie
- Regina Schubert*, Dipl.-Übersetzerin, Universität Leipzig, Zentrum für Höhere Studien
- Friedemann Scriba*, Dr. phil., Evangelisches Schulzentrum Leipzig
- Christa Spreizer*, Queens College, City University of New York
- Achim Thom*, Prof. Dr., Universität Leipzig, Karl-Sudhoff-Institut für Geschichte der Medizin und der Naturwissenschaften
- Johannes Twardella*, Doktorand, Johann-Wolfgang-von-Goethe-Universität Frankfurt am Main, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften
- Matthias Waechter*, Dr. phil., Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br., Historisches Institut
- Michael Zeuske*, Prof. Dr., Universität Köln, Iberische und lateinamerikanische Abteilung des Historischen Seminars

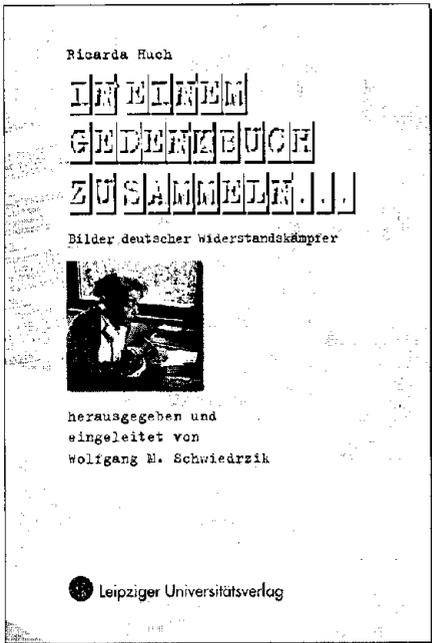
Ricarda Huch

IN EINEM GEDENKBUCH ZU SAMMELN...

Bilder deutscher Widerstandskämpfer

Herausgegeben und eingeleitet von
Wolfgang M. Schwiedrzik

Leipziger Universitätsverlag,
Leipzig 1997
Hardcover



266 Seiten

39,90 DM

ISBN 3-931922-80-4

„Es ist nicht der Zweck des Buches, die Geschichte des 20. Juli zu schreiben, sondern das deutsche Volk die beteiligten Personen kennen und verehren zu lehren. Deshalb die Form biographischer Skizzen, die natürlich auf dem Hintergrund der Ereignisse erscheinen müssen. Die Länge oder Ausführlich-

keit der einzelnen Lebensbilder hängt von dem Material ab, das ich bekomme, und auch von der Persönlichkeit selbst. Das bedarf wohl keiner Erklärung ...“

(Ricarda Huch an Herbert Krimm,
28. Juli 1946)

Zum Herausgeber: Wolfgang Matthias Schwiedrzik, geboren 1940 in Schlesien, lebt in Neckargemünd. 1962 war er Mitbegründer der Schaubühne in Berlin und arbeitete dort bis 1973 als Regisseur und Dramaturg. Von 1973 bis 1978

war er als Lektor, Verlagsleiter und Buchhändler tätig, seit 1979 arbeitet er als freischaffender Publizist und Dramaturg. Zahlreiche Buchveröffentlichungen.

Aus dem Inhalt

Editorial

Nichtregierungsorganisationen in der globalen Politik. Auf dem Weg zu einer „Internationalen Zivilgesellschaft“?

Aufsätze

Andreas Nölke

Die Macht transnationaler Nichtregierungsorganisationen in der globalen Politik – Ein theoretischer Bezugsrahmen

Hans Peter Schmitz

Nichtregierungsorganisationen (NRO) und internationale Menschenrechtspolitik

Andreas Obser

Transnationale Nichtregierungsorganisationen in der globalen Umweltpolitik

Andreas Nölke

Transnationale Nichtregierungsorganisationen als „Internationale Zivilgesellschaft“? Vergleichende Perspektiven