

MENSCHENRECHTSSCHUTZ UND MORALAGENTUREN. ZUR ROLLE DER NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN (NGOS)

WAS SIND MORALAGENTUREN ?

Ethisches Argumentieren erreicht ebenso wie moralisches Postulieren und Appellieren sein eigentliches Ziel erst dann, wenn es von den Angesprochenen eingesehen und ins Tun umgesetzt wird. Die gängige Praxis ethischer Thematisierung und Problematisierung geht stillschweigend davon aus, dass die Erkenntnis, als Einzelner verpflichtet zu sein oder für die Gestaltung eines Bereichs Mitverantwortung zu tragen, schon einen Weg in die soziale Realität finden werde. Auch bei reflektierteren und eigens organisierten Formen ethischer Erörterung scheint es selbstverständlich, dass soziale Institutionen wie Familie, Schule, Kirchen und weltanschauliche Gruppen bzw. gesellschaftliche Teilsysteme wie Politik, Recht, Wissenschaft oder Gesundheitswesen dafür sorgen, dass das, was sich im Diskurs der Fachleute als vernünftig und dringlich herausgestellt hat, auch in das subjektive Verantwortungsbewusstsein der Individuen gelangt. Moralische Urteilsfindung und moralisches Handeln geschehen also zu einem großen Teil immer schon unter der unausgesprochenen Annahme institutionell vermittelter oder mit bestimmten sozialen Rollen verbundener Pflichten.

Von besonderer Bedeutung sind hierbei nach wie vor die Institutionen der Sozialisation und der Erziehung. Sie stellen auch in der modernen, über Lebensstile, Warenkonsum und Medien früh auf das Kind einwirkenden Gesellschaft die prägenden moralischen Erfahrungen und auch die kontinuierlichen und emotional besetzten sozialen Kontexte bereit, aus denen die einzelnen Handelnden lebenslang ihre präreflexiven Gewohnheiten, ihre elementare Wertordnung, ihre Motivationen und ihre Ansprechbarkeit im Gewissen beziehen.

Ethische Postulate und ethische Dokumente, die große Zustimmung in der Öffentlichkeit finden und Anerkennung durch prominente Vertreter der verschiedensten gesellschaftlichen Akteure auslösen, "versickern" häufig trotz al-

ler Bemühungen ihrer Autoren, ohne einen nachhaltigen Effekt bewirkt zu haben. Ein bezeichnendes Beispiel hierfür aus jüngerer Zeit ist das Gemeinsame Wort der Kirchen zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland "*Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit*" aus dem Jahr 1997¹, das bei seinem Erscheinen ein ungewöhnliches Echo ausgelöst hat und von fast allen Seiten mit Lob bedacht wurde, und von dem doch selbst Insider mit Bedauern konstatieren, eine greifbare Wirkung (im Sinne des Aufgreifens der dort genannten Aufgaben durch die gesellschaftlich maßgeblichen Akteure) sei bis zur Stunde ausgeblieben.

Das Problem ist hierbei weder dasjenige fehlender Konkretion noch das innerer Widersprüchlichkeit oder das mangelnder Überzeugungskraft, die die häufigsten Ursachen für die Kluft zwischen moralischem Sollen und der tatsächlichen individuellen bzw. gesellschaftlichen Praxis sind. Der eigentliche kritische Punkt scheint vielmehr darin zu liegen, dass die in dem betreffenden Dokument ins Visier genommene Verantwortung für die Steuerung von Politik, Wirtschaft, Technik und anderen Bereichen auf keine oder jedenfalls nicht auf ähnlich starke soziale Agenturen zurückgreifen kann, wie sie in anderen, person-näheren Bereichen in Gestalt von Erziehungsinstitutionen, Ausbildungsangeboten, Beratungsstellen, Verbänden und Helfergruppen bereitstehen. Diese Vermutung erfährt nicht zuletzt dadurch eine Bestätigung, dass der dem endgültigen Text vorausgegangene Konsultationsprozess und die nachgängige Aneignung durch eine breitere Öffentlichkeit dort am besten gelangen, wo die Prozesse der ethischen Urteilsbildung und der Anwendung auf konkrete Entscheidungsfelder in Gestalt der Bildungsarbeit der kirchlichen Sozialverbände und deren Kooperation mit Gewerkschaften und politischen Parteien gezielt organisiert, inhaltlich strukturiert und konzeptionell koordiniert waren.

Institutionen, Vereinigungen von Personen und organisierte Netze von Gruppen, die sich zum Ziel gesetzt haben, normativ-ethischen Überzeugungen in bestimmten gesellschaftlichen Handlungsbereichen Relevanz zu verschaffen, damit Probleme, die dort typischerweise auftreten, als Angelegenheiten moralischer Verantwortung wahrgenommen und (moralisch) besser bewältigt werden, werden im Folgenden "Moralagenturen" genannt.

Solche Moralagenturen dienen nicht nur der Implementierung schon vorhandener, aber zu wenig bekannter oder beachteter moralischer Standards. Vielmehr bemühen sie sich auch darum, der Situation und den beteiligten Personen angemessene "Lösungen" zu finden. In komplexen Handlungszusammenhängen können immer wieder moralische Verunsicherungen auftreten, sei es als Folge

¹ *Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit*. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, Hannover/Bonn 1997 (= Gemeinsame Texte 9).

veränderter Handlungsmöglichkeiten, sei es, weil allgemeine Verbindlichkeiten fehlen oder aber, weil der zur Debatte stehende Gegenstand unterschiedliche Perspektiven und Präferenzen zu erlauben scheint. Deswegen können "Lösungen" in solchen Situationen heute meist nicht schematisch "verabreicht" werden, sondern sie müssen erst in Kommunikation und komplizierten Interaktionen zwischen Experten und der (durch Information kompetent gemachten) Betroffenen innerhalb der jeweils gegebenen Spielräume mühevoll erkundet, erarbeitet und Schritt für Schritt in die Tat umgesetzt werden. Beratung als integrales Element der professionellen Ausübung medizinischer, psychotherapeutischer, pädagogischer und sozialarbeiterischer Berufstätigkeit ist ebenso wie die Versuche, für besonders innovationsträchtige Bereiche anwendungsbezogene ethische Reflexionsprozesse in Gestalt von Ethikkomitees, Enquêtekommis-sionen und Beiräten einzurichten, ein Phänomen, das seit einigen Jahren sowohl in der Politik als auch bei großen gesellschaftlichen Akteuren (Gewerkschaften, Verbänden, Standesorganisationen und sogar bei den Kirchen) beobachtet werden kann. Mit anderen Worten können Moralagenturen überall dort, wo die Alltagsmoral zur Entdeckung und Behebung von Orientierungsdefiziten und zur Überwindung blockierender Dissense nicht ausreicht, die Möglichkeit sicherstellen, dass dennoch auf dem Weg von Diskursen und Beratungen eine moralische Urteilsbildung stattfinden kann.

Auch wenn der Terminus "Moralagentur" bislang nicht üblich ist, spielt das damit Bezeichnete längst eine wichtige (theoretisch aber erst zum Teil gewürdigte²) Rolle. Am ausgeprägtesten dürften sich solche Initiativen in Medizin, Bio-Engineering sowie Großtechnik etabliert haben. In diesen Umfeldern wurden sie vielfach sogar behördlich eingerichtet, während es neben ihnen und in anderen Handlungsfeldern auch freie, nach dem Modell von Bürgerinitiativen und Selbsthilfegruppen initiativ werdende Agenturen ethischer Reflexion und Sensibilisierung gibt. Je nach Anliegen können sie sich lokal, natio-

2 Die entsprechenden Reflexionen kristallisieren sich in jüngster Zeit um das Stichwort "Angewandte Ethik". Eine erste, sehr hilfreiche Übersicht bietet: MATTHIAS KETTNER (Hg.), *Angewandte Ethik als Politikum*, Frankfurt a.M. 2000. Der Herausgeber gibt dazu in seinem abschließenden Beitrag (*Welchen normativen Rahmen braucht die angewandte Ethik* : 388-407) folgende Definition : "Unter 'angewandter Ethik' möchte ich alle Versuche verstehen, moralisch normative Überzeugungen ... in bestimmten Praxisbereichen zu verwenden und so verwendbare Moralthorien zu entwickeln, um Problemlagen, die dort typisch anfallen und eine moralisch irritierende Seite haben, besser, und zwar in einem moralisch qualifizierten Sinne von 'besser', zu bewältigen." (390f.) Andere Autoren akzentuieren den Begriff "Angewandte Ethik" stärker i.S. von Bereichsethiken, verstanden als Erarbeitung von Orientierungen für spezielle Handlungsfelder. Als Beispiele s. etwa JULIAN NIDARÜMELIN (Hg.), *Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre theoretische Formulierung*, Stuttgart 1996, sowie ANNEMARIE PIEPER/URS THURNHERR (Hg.), *Angewandte Ethik. Eine Einführung*, München 1998.

nal oder transnational organisieren und Wirkung entfalten. Auf den Schutz und die Beachtung der Menschenrechte ausgerichtete Nichtregierungsorganisationen wie Amnesty international, Médecins sans frontières oder Human Rights Watch³ gehören zu den Moralagenturen im oben definierten Sinn. Sie weisen allerdings die zusätzlichen Eigenheiten auf, dass sie sich freier Initiative verdanken, also gerade nicht staatlich organisiert und kontrolliert sind, und dass sie übernational agieren.

EIN DEMOKRATIETHEORETISCHER BEZUGSRAHMEN

Der faktische Pluralismus der Werte, der Lebensstile und der politischen Konzeptionen macht es ebenso unmöglich, den moralisch homogenen Nationalstaat als unproblematisierten Rahmen vorzusetzen, in dem die Einhaltung der Menschenrechte im staatlichen Handeln eingefordert und nahegebracht wird, wie er zulässt, dass eine einzelne der vorhandenen gesellschaftlichen Moral- und Wertekulturen als für alle verbindliche Matrix der Argumentation vorausgesetzt werden kann. Willensbildungsprozesse, aus denen maßgebliche, allgemeingültige Orientierungen hervorgehen sollen, die von allen bzw. möglichst vielen anerkannt werden können, geschehen über Beratung und Vereinbarung, wobei von entscheidender Bedeutung ist, dass prinzipiell alle Bürger sich als Subjekte von Überzeugungen und Gründen einbringen können dürfen.

Die Vision von einer Gesellschaft, in der neben Selbstbestimmtheit die Partizipation am Prozess der politischen Willensbildung grundlegendes Element des Zusammenlebens ist, ist die Zivilgesellschaft. Moralagenturen im oben umschriebenen Verständnis sind eine unter mehreren möglichen Formen, im Sinne des Konzepts von der Zivilgesellschaft aktiv zu werden. Umgekehrt ist die Zivilgesellschaft der politische Ort und die Möglichkeitsbedingung (im Sinne einer regulativen Idee) von auf die Anerkennung und praktische Beachtung der Menschenrechte ausgerichteten Nichtregierungsorganisationen.

Bei aller semantischen Unklarheit des seit dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Mittel- und Osteuropa wiederentdeckten politischen Leitbilds der "Zivilgesellschaft"⁴ zeichnen sich Nichtregierungsorganisationen, die

3 Weitere Aktionen sind genannt bei GUIDO GABRIEL, *Internet-Guide*, in GABRIELE VON ARNIM u. a. (Hg.), *Jahrbuch Menschenrechte* Frankfurt 1999, 323-340, bes. 329-340.

4 S. ULRICH RÖDEL/GÜNTER FRANKENBERG/HELMUT DUBIEL, *Die demokratische Frage*, Frankfurt a.M. 1989; KRZYSZTOF MICHALSKI (Hg.), *Europa und die Civil Society. Castelfandolfo-Gespräche* 1989, Stuttgart 1991; RALF DAHRENDORF, *Der moderne soziale Konflikt. Essay zur Politik der Freiheit*, Stuttgart 1992; AXEL HONNETH, *Konzeptionen der "civil society"*, in: *Merkur* 46 (1992) 61-66; ERNEST GELLNER, *Bedingungen der Freiheit. Die Zivilgesellschaft und ihre Rivalen*, Stuttgart 1995; BERT VAN DEN BRINK/WILLEM VAN REIJEN (Hg.), *Bürgergesellschaft, Recht und Demokratie*, Frankfurt

sich selbst als Ausdruck von Zivilgesellschaft verstehen oder im Hinblick auf faktische Übereinstimmungen in Zielen und Vorgehensweisen ihres Engagements als zivilgesellschaftlich charakterisiert werden können, vor allem durch folgende Elemente aus :

Erstens die Vereinigung mit anderen Bürgern zum Wohl der Allgemeinheit aus eigenem Antrieb. Nichtregierungsorganisationen sind aus freiwilliger Beteiligung am Gemeinwesen hervorgegangen und damit von staatlichem Druck oder von staatlichen Institutionen unabhängige Personenkreise, in denen für die Sache hochmotivierte und häufig auch professionell informierte Bürger von der Möglichkeit Gebrauch machen, nicht nur die politischen und ökonomischen Rechte für sich wahrzunehmen, sondern – in Verbindung mit Anderen – auch als soziale Akteure aufzutreten und in der Gesellschaft wirksam zu werden.

Zweitens die aktive Pflichtenübernahme durch die Mitglieder. Die Mitglieder einer Nichtregierungsorganisation verstehen sich nicht nur als Sympathisanten, sondern sind zugleich die Akteure, die gegebenenfalls Solidarität praktizieren und ihre individuelle Autonomie zugunsten Benachteiligter und zugunsten eines besseren Miteinanders insgesamt begrenzen. Die wichtigste Ressource ist nicht die zur Verfügung stehende Menge an Geld (dieses kann sogar – jedenfalls zum Teil – vom Staat kommen), sondern das Engagement und die detaillierten Kenntnisse der Mitglieder. Ihre unmittelbare Einsatzfähigkeit erlaubt rasches und zielgenaues Agieren und Reagieren.

Drittens die reformerische Zielsetzung. Zivilgesellschaftliche Nichtregierungsorganisationen intendieren die Transformation bestimmter Praktiken, Denkweisen und unreflektierter, weil mit dem Schutz des "schon immer so" ausgestatteten Gewohnheiten einer Gesellschaft. Dass sie tätig werden, ist nicht nur Ausdruck davon, dass ihre Mitglieder ihre Rolle als aktive Bürger ernst nehmen, sondern zugleich eine Antwort auf die Beobachtung, dass die staatlichen Institutionen und Akteure auch in der Demokratie häufig nicht durchsetzen können oder wollen, was von ihrer Konzeption her erwartet werden könnte. Die Methode, bestimmten Anliegen in der politischen Meinungs- und Willensbildung und dann auch in der eigentlichen politischen Exekutive mittels Organisation mehr Handlungsmacht zu verschaffen, haben sie mit Gewerkschaften und Sozialbewegungen gemeinsam.

Viertens die Organisation als Netz. Zivilgesellschaftliche Nichtregierungsorganisationen verknüpfen zahlreiche Mitglieder und Aktionsgruppen miteinander, und zwar innerhalb großer Räume und über weite Entfernungen hinweg.

a.M. 1995 ; MICHAEL WALZER, *Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie*, Stuttgart 1996 ; WOLF R. WENDT u.a., *Zivilgesellschaft und soziales Handeln. Bürgerschaftliches Engagement in eigenen und gemeinschaftlichen Belangen*, Freiburg i.Br. 1996 ; URSULA NOTHELLE-WILDFEUER, *Soziale Gerechtigkeit und Zivilgesellschaft*, Paderborn u.a. 1999 (= *Abhandlungen zur Sozialethik* 42).

Dieser weite Präsenz- und Wirkungsradius ist möglich, weil die vertikale Binnenorganisation (Über- und Unterordnung) wenig ausgeprägt ist. Weil sie im Gegensatz zu staatlichen Institutionen auf nationale Grenzen gerade nicht oder nur wenig Rücksicht nehmen müssen, können sie bei entsprechendem Organisationsgrad länderübergreifend und sogar weltweit agieren und die Schwerpunkte ihres Einsatzes innerhalb kürzester Zeit verlegen. Schon wenige Kooperationspartner reichen unter Umständen aus, um auch unter ungünstigen (insbesondere unter demokratiefeindlichen) Bedingungen zielgerichtet wirksam werden zu können.

Von ihrem Selbstverständnis und den Intentionen derer her, die nach den Erfahrungen des Völkermords am europäischen Judentum und der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs die Organisation der Vereinten Nationen gegründet haben, gelten die Menschenrechte universell. Freilich gibt es weder eine moralisch-ethische noch eine politisch-rechtliche Instanz, die diesem universellen Geltungsanspruch weltweit zu zweifelsfreier Anerkennung verhelfen und ihre Beachtung wirksam durchsetzen könnte. Neben der Bemühung, durch ein dichtes Flechtwerk internationaler Vertragswerke, in denen sich immer mehr Staaten zum Schutz von immer mehr menschenrechtlichen Anliegen verbindlich verpflichten, und der anderen, gravierende und systematische Menschenrechtsverstöße von Regierungen durch internationale Institutionen der Strafverfolgung ahnden zu wollen, stellen menschenrechtlich ausgerichtete Nichtregierungsorganisationen eine komplementäre soziale Organisationsform dar, die langfristig auch der Akzeptanz der Menschenrechte in der je eigenen Kultur, der Orientierung nationaler Politiken, am meisten jedoch den konkreten individuellen Opfern von Menschenrechtsverbrechen zugute kommt. Im Vergleich zu Einflußmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen und deren internationalen Organisationen weisen Nichtregierungsorganisationen zwei unersetzliche Vorteile auf: Zum einen bieten sie eine Möglichkeit, auch dort für den Schutz der Menschenrechte und wenigstens zugunsten einzelner bedrohter Menschen einzutreten, wo die Menschenrechte missachtet werden und die Appelle bzw. Rügen der Staatengemeinschaft ungehört verhallen oder noch ausstehen oder gar an den widerstreitenden Interessen scheitern. Zum anderen öffnen Nichtregierungsorganisationen einen konkreten Weg, wie sich Bürger, auch solche, die unter den besseren politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen eines anderen Landes leben, durch freiwilliges Engagement in das regionale und internationale Geschehen im Sinne eines besseren Miteinanders einbringen können. Dass solches Engagement, wenn es nur längerfristig erbracht wird, auch Erfolg haben kann, und zwar nicht bloß punktuell, sondern auch dauerhaft, illustrieren die Bürgerrechtsgruppen in der ehe-

maligen DDR und anderen Staaten Mittel- und Osteuropas⁵; in einer anderen Weise beweisen dies auch die erfolgreiche, inzwischen auch durch hochrangige Preise ausgezeichnete und öffentlich anerkannte Arbeit von Organisationen wie Amnesty international oder Médecins sans frontières.

WELTÖFFENTLICHKEIT ALS TRIBÜNE

Die freien Vereinigungen und Organisationen, die Menschenrechtsverletzungen, die an Individuen begangen werden, abstellen und den Respekt vor den Menschenrechten mehrten wollen, benötigen Resonanzräume, damit sie diese Anliegen an die Öffentlichkeit "weitergeben" können, und zwar auf ihren Tat-sachengehalt hin geprüft, in ihrer moralischen Dimension entfaltet und in ihrer Repräsentanz für ähnliche Vorgänge gewogen. Dieser Resonanzraum, in dem Menschenrechtsverletzungen skandalisiert und Diskurse in Gang gebracht werden können, ist die Öffentlichkeit. Weil Massenmedien den Resonanzraum der Öffentlichkeit erschließen, vergrößern oder auch begrenzen, sind sie wichtig für das moralische Denken in der Gesellschaft. Deren Gruppen, Institutionen, Milieus und freie Initiativen sind in ihren Wirkmöglichkeiten in erheblichem Umfang auf sie angewiesen. Die medial hergestellte Öffentlichkeit bzw. Welt-öffentlichkeit ist genau besehen die einzige Machtressource, über die Nicht-regierungsorganisationen verfügen. Entsprechend sind die Massenmedien in demokratisch organisierten Gesellschaften ein elementarer Bestandteil des Selbstverständnisses von Moralagenturen.

Andererseits setzt auch das Leitbild von der Zivilgesellschaft mit seiner Vision von der aktiven Beteiligung der Bürger nicht nur entsprechendes Bewusstsein beim Einzelnen voraus, sondern auch das Begreifen und die Handhabung der Gesellschaft als Forum des freien Meinungs- und Ideenaustauschs. Ob dies realisiert ist oder nicht, hängt nicht nur von der Rechtsstaatlichkeit und dem demokratischen Klima des Staats ab, in dem zivilgesellschaftliche Assoziationen jeweils agieren, sondern auch davon, ob es auch Möglichkeiten der Beteiligung an der öffentlichen Willensbildung für diejenigen gibt, die von ihrer Herkunft, ihrer Bildung oder ihren sonstigen Lebensumständen her geringe Chancen haben, in den parlamentarischen Gremien mitzuwirken. Öffentliche Meinungs- und darauf aufbauende Willensbildung kann im Sinne des Leitbilds der Zivilgesellschaft nicht als auf den parlamentarischen Prozess und den Raum professioneller Politik begrenzt verstanden und an beide delegiert werden, sondern schließt den vorparlamentarischen öffentlichen Raum mit ein, in dem meinungsbildende Argumente und Sichtweisen gleichsam wachsen,

⁵ S. dazu u.a. die Beiträge in: DETLEF POLLACK (Hg.), *Die Legitimität der Freiheit. Politisch alternative Gruppen in der DDR unter dem Dach der Kirche*, Frankfurt a.M. 1990 (*For-schungen z. Praktischen Theologie* 8).

ausgetauscht und auch sortiert sowie geprüft werden. Das bedeutet aber auch, dass Parteien, die Sprachrohre der Interessenverbände und die vom Staat kontrollierten Medien nie die einzigen Akteure der Meinungsbildung bleiben dürfen. Moralagenturen sind ein Teil und zugleich ein weiterer Akteur der öffentlichen Meinungsbildung, vor allem dadurch, dass sie Anliegen auf die Tagesordnung bringen; sie machen sie dadurch für andere wahrnehmbar und beurteilbar; unter Umständen machen sie außerdem Lösungen plausibel. Im internationalen Raum bekommen Nichtregierungsorganisationen solchen Zugang zur Öffentlichkeit oft verwehrt. Ihre Gegenwehr zielt dann oft darauf ab, durch die Vernetzung mit partiellen Öffentlichkeiten anderswo auf der Welt indirekte Öffentlichkeit herzustellen trotz des Verbots der Repräsentanten einzelner Nationalstaaten, die die Menschenrechte missachten, oder trotz der Verweigerung von Informationen.

Die Tatsache, dass das moralische Thematisieren und Skandalisieren durch menschenrechtlich ausgerichtete Moralagenturen im Kontext demokratisch verfasster Gesellschaften stattfindet, weist den Massenmedien und der Kommunikationspolitik insgesamt eine Schlüsselstellung zu. Denn es kommt im Zusammenhang der öffentlichen Resonanzzeugung nicht nur auf die präzise Erfassung der Unrechtslage sowie auf eine stringente Begründung der ethischen Bewertung an, sondern auch auf die Möglichkeit, Themen und Ansprüche zu positionieren sowie konkrete Lösungsvorschläge und weiterführende Handlungsspielräume als berechtigt und hilfreich für die eigene und die gemeinschaftliche Urteilsbildung anzubieten.

ROLLEN UND AKTIVITÄTSFORMEN NICHTSTAATLICHER MENSCHENRECHTSORGANISATIONEN

Es ist eine weit verbreitete und durch die soziologische Diagnose von der Individualisierung als einem typischen Merkmal der Modernisierung der Gesellschaft für wissenschaftlich bestätigt gehaltene Ansicht, dass die Menschenrechte ausschließlich dem Schutz der Privatsphäre des Einzelnen unter Absehung von aller faktischen Einbindung in eine Gesellschaft, eine Kultur und einen Staat gelten würden. Daran trifft aber nur soviel zu, dass die klassischen Menschenrechte als (öffentliche) Rechte der einzelnen Subjekte bzw. Bürger konzipiert sind. Bei dem Subjekt, das sie voraussetzen, geht es freilich nicht nur um das Individuum in seiner Privatheit, sondern um das Individuum in seiner Sozialität, in seiner Fähigkeit und Bedürftigkeit, mit anderen in Kontakt zu treten und Beziehungen verschiedener Art, Dichte und Dauer zu stiften, sowie in seiner Fähigkeit, auf die Gestaltung des Gemeinwesens einzuwirken, dessen Bürger es ist. Gleichzeitig wollen die subjektiven Menschenrechte sicherstellen, dass die Gesellschaft nicht so formiert ist, dass

der Einzelne bis in die Gestaltung seiner privaten Sphäre, seiner Meinungen, seiner religiösen Überzeugungen, der Wahl des Partners, mit dem er sein Leben teilt, seiner Lebensform, seiner Arbeit und Freizeit, seiner Kontakte mit anderen usw. bevormundet oder kontrolliert wird. Ferner wollen sie garantieren, dass auch die öffentliche Autorität, also der Staat in seinen grundlegenden Funktionen der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung samt den dazu gehörigen Institutionen sich nicht im ausschließlichen Besitz eines Einzelnen, einer Dynastie oder eines privilegierten Standes befindet. Das nämlich – und nicht die Fiktion eines autarken, gesellschaftslosen und staatsfreien Individuums – war die Kontrastrealität, die durch die Idee der Menschenrechte politisch bekämpft und überwunden werden sollte. Gegenstand des Schutzes der Menschenrechte ist also nicht das von jeder Beziehung und mitgliedschaftlichen Zugehörigkeit abgelöste, gleichsam pure Individuum, sondern das Individuum als ein Subjekt, das fähig ist, in Beziehung zu anderen zu treten, und das durch die Strukturierung der öffentlichen Autorität so viel Spielraum bekommt, dass es sich an der Gestaltung der Belange, die alle betreffen, beteiligen kann, und dem von vornherein ein so hoher Wert unterstellt wird, dass es auch noch im Fall eigener Hilflosigkeit die Aufmerksamkeit und Unterstützung der Gesamtheit erfährt. Infolgedessen macht es die Eigenart von Menschenrechtsverletzungen aus, dass deren Opfern die Achtung als Subjekt selbstbestimmter Kommunikation mit anderen und als Angehöriger einer politischen Gemeinschaft vorenthalten oder willkürlich eingeschränkt wird.

Diese anthropologische Zielvorstellung vom Individuum in Gesellschaft, dessen Freiheit nicht so sehr das von den anderen isolierte Fürsichsein als das freie in Beziehungtreten und ungehinderte Kommunizieren beinhaltet, ist es noch immer, die auch heute das eigentliche Movens der Bemühungen um Akzeptanz, Sicherung und Durchsetzung der Menschenrechte bildet. Auch wenn innerhalb der menschenrechtsbezogenen Anstrengungen der letzten 50 Jahre sehr viel deutlicher als je zuvor der universelle Gültigkeitsanspruch der Menschenrechte ernst genommen wurde und entsprechend das ausschließliche Interesse an der je eigenen staatlichen Souveränität als Einbruchstelle ihrer Relativierung mit den Instrumenten des internationalen Vertragsrechts überwunden werden sollte, gelten nach wie vor sämtliche Bemühungen zum Schutz der Menschenrechte der Verhinderung aller Formen von Verletzung der leiblichen Integrität (Leib, Leben, Basisbedürfnisse), von Einschränkung oder nur bedingter Anerkennung von Personen bzw. Mitgliedern bestimmter Gruppen (Ausgrenzung durch Vorenthaltung von Rechten) sowie von Herabwürdigung der Person in der Beson-

derheit ihrer individuellen Eigenschaften und ihres biographischen Lebensvollzugs (Identität)⁶.

Die Menschenrechtsarbeit, die von Nichtregierungsorganisationen praktiziert wird, ist idealerweise nichts anderes als das Eintreten zugunsten von Menschen, deren grundlegende Möglichkeiten zur ungehinderten physischen und sozialen Entfaltung ihres Menschseins institutionell verweigert bzw. von einer übermächtigen Staatsgewalt beeinträchtigt werden. Sie versteht sich als eine Art von Stellvertretung, näherhin als Anwaltschaft für solche, die in ihren Heimatländern in ihren Rechten beschnitten oder massiv verletzt werden und unter der momentanen Machtverteilung nicht in der Lage sind, sich aus eigenen Kräften wirksam widersetzen zu können. Sie bezweckt, durch bestimmte Aktivitäten gezielter Thematisierung und der Solidarisierung Konstellationen der Machtlosigkeit aufzubrechen, wenigstens fallweise, günstigenfalls sogar systemisch. Das grundlegende Motiv, aus dem diese Anwaltschaft wahrgenommen wird (wenn sie – was freilich immer eine Gefahr darstellt – nicht nur instrumentell geschieht), ist der Gedanke, dass jeder Mensch die allen gemeinsame Menschheit repräsentiert und deshalb dieselbe Achtung verdient, die wir auch für uns selbst in Anspruch nehmen – unter unangefochtenen rechtstaatlichen Verhältnissen sogar ganz selbstverständlich in Anspruch nehmen.

Solche Anwaltschaft besteht nicht in einer einzigen, einzelnen Tätigkeit, sondern umfasst mehrere Aufgaben und Aktivitäten. Typischerweise lassen sie sich zusammenfassen und charakterisieren als : 1) Verletzungen öffentlich anklagen, 2) die politische Lage systematisch beobachten, 3) lokale Akteure beraten, 4) die Öffentlichkeit informieren und mobilisieren sowie 5) Konflikte frühzeitig bearbeiten.

1. Die Anklage vor dem Forum der (Welt-) Öffentlichkeit kann mehreren Zielen dienen : Zunächst macht sie Unrecht als solches kenntlich, indem es als Verletzung von Regeln ausgewiesen wird, die weltweit als für Recht und legitime staatliche Organisation unverzichtbar und nicht abschaffbar anerkannt sind, d.h. der Unrechtscharakter von Menschenrechtsverletzungen muß nicht erst noch unter Beweis gestellt werden. Dieser Identifikationseffekt durch das Benennen von Unrecht kann selbst dort stattfinden, wo (wie in despotischen Systemen) Interventionen zugunsten einzelner Opfer nicht zum Erfolg führen. Zumindest auf lange Sicht hin kann das Beharren, dass dieses und jenes Ereignis eine Menschenrechtsverletzung darstellt, verändernd wirken. Zum anderen wird durch die öffentliche Anklage eines bzw. vieler konkreter Fälle von Menschenrechtsverletzung die Ohnmachtssituation von Einzelnen bzw. von Grup-

⁶ Zu diesen drei Dimensionen der Anerkennung im Anschluß an Hegel s. AXEL HONNETH, *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*, Frankfurt a.M. 1994, 107-225.

pen in einem politischen System "markiert"⁷ und dieses damit unter einem für Ansehen und Legitimität zentralen Aspekt bloßgestellt. Der öffentlich geäußerte Vorwurf einer Menschenrechtsverletzung nötigt die Öffentlichkeit immer, hinzuhören, und sie nötigt die beschuldigte Regierung mit hoher Wahrscheinlichkeit, zu dem bekannt gewordenen Fall unabhängig von ihrer sonstigen Informationspolitik Stellung zu beziehen. Schließlich ermöglicht die öffentliche Anklage, individuell erlittenes Unrecht zum Gegenstand öffentlicher Verantwortung zu machen.

2. Voraussetzung für eine sachgerechte Anklageerhebung und ebenso für die Planung und Durchführung anderer zielführender Aktionen ist die systematische Beobachtung der Politik eines Landes im Hinblick auf die Beachtung der Menschenrechte. "Systematisch" heißt in diesem Zusammenhang: nicht nur punktuell, also nicht bloß aus Anlass und mit Bezug auf einen einzelnen Fall, und nicht nur kurzfristig oder gar gelegentlich. Eine Beobachtung, die systematisch angelegt ist, müsste sich sowohl auf die politischen Ereignisse, die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung und die Situation der Schwachen und Benachteiligten in Partnerländern beziehen als auch auf die menschenrechtsrelevante Politik der Länder, von denen aus sich solidarisierende Nichtregierungsorganisationen agieren, wie sie sich in Parlamentsbeschlüssen, Entschliefungen, Regierungserklärungen zu bestimmten Situationen, Beantwortungen parlamentarischer Anfragen, Erklärungen anlässlich von Staatsbesuchen, offiziellen Beratungen u.ä. niederschlägt. Aus ihnen können Standards gewonnen werden, die wiederum als Kriterien für nachvollziehbare und politisch relevante Urteile dienen können. Effektivität und Solidität dieser, in der sich herausbildenden Spezialterminologie der Nichtregierungsorganisationen häufig durch die Begriffe "Politik monitoring" und "Watchdog-Funktion" umschriebenen Aufgabe lassen sich in dem Maße steigern, wie letztere professionell organisiert und dauerhaft institutionalisiert werden kann. Hier sind große und international agierende Nichtregierungsorganisationen im Vorteil, weil sie dafür hauptberufliche Helfer einsetzen können; doch können auch kleine und bloß lokal agierende Organisationen Beachtliches leisten, wenn sie sich spezialisieren und mit konstanten Partnern zusammenarbeiten.

3. Über Aktionen der skandalisierenden Berichterstattung und die kontinuierliche Beobachtung, die auch das frühzeitige Erkennen sich anbahnender Krisen umfassen kann, hinaus erstreckt sich die Menschenrechtsarbeit von Nichtregierungsorganisationen ganz wesentlich auf die Zusammenarbeit mit lokalen Ak-

⁷ So eine treffende Formulierung bei HANS-JOACHIM SANDER, *Macht in der Ohnmacht. Eine Theologie der Menschenrechte*, Freiburg/Basel/Wien 1999 (= *Quaestiones disputatae* 178), 34.

teuren. Gerade hierbei stehen ihnen Kontakte und Kommunikationsmöglichkeiten offen, die offiziellen Regierungsstellen verschlossen sind, weil diese auf politische Interessen Rücksicht nehmen und meist unter Zeitdruck stehen. Dabei ist freilich oberstes Gebot, dass die Zusammenarbeit subsidiären Charakter hat, d.h. berät, bestärkt, dokumentiert, initiiert, qualifiziert, vernetzt, unterstützt, begleitet usf. und bei all dem vermeidet, selbst die Rolle einer politischen Opposition zu übernehmen oder auch nur von außerhalb Regie führen zu wollen.

4. Die Wirksamkeit zivilgesellschaftlicher Aktivitäten zugunsten der Menschenrechte hängt nicht nur von den fallbezogenen Aktionen ab, die Nichtregierungsorganisationen durchführen, sondern auch und nicht wenig von dem Maß, in dem sie ihre Inhalte und Anliegen in den Bewusstseins- und Willensbildungsprozess der demokratischen Gesellschaften einbringen und positionieren. Das gilt sowohl für die Länder, von denen aus versucht wird, von außen auf die Politik im Sinne der Anerkennung und Achtung der Menschenrechte einzuwirken, als auch für die, in denen die Situation hinsichtlich der Menschenrechte prekär ist bzw. sogar Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung sind. Adressaten der Information und der Mobilisierung sollten im Interesse einer nachhaltigen Menschenrechtsarbeit nicht nur engagierte Eliten sein, sondern möglichst alle Gruppen einer Gesellschaft. Eliten können hierbei sehr wohl die Funktion von Brückenköpfen übernehmen, die den Anerkennungsprozess in ihrem Land in Gang bringen; Ziel ist jedoch, den Prozess der Anerkennung und Achtung zu einem Anliegen und zu einer Aktivität möglichst vieler gesellschaftlicher Gruppen und Organisationen zu machen, um dadurch den menschenrechtlichen Standards in Politik und Rechtspraxis mehr praktisches Gewicht zu verschaffen.

5. Menschenrechtsverletzungen sind häufig Ausdruck vitaler gesellschaftlicher, politischer, ethnischer oder wirtschaftlicher Konflikte bzw. Resultat des Scheiterns von Versuchen, einen Konflikt zu lösen. So gesehen ist die Bearbeitung von Konflikten mit dem Ziel, vermeiden zu helfen, dass sie unter Anwendung von Gewalt ausgetragen werden, eine der wichtigsten Formen, wie zur Achtung der Menschenrechte beigetragen werden kann. Diese Hilfe kann realistischerweise ebenso wenig darin bestehen, dass die Konflikte als solche umgangen werden, wie sie sich – jedenfalls auf Dauer und abgesehen von Ausnahmefällen – darauf beschränken kann, ihren Ausbruch mit diplomatischen und militärischen Zwangsmitteln zu unterdrücken. Notwendig erscheint nach allen Erfahrungen vielmehr, bestehende Konflikte durch langfristige und präventive Arbeit verhandelbar und wenigstens partiell, d.h. lokal und für eine begrenzte Zahl von Angehörigen verfeindeter Gruppen, überwindbar zu machen. Dazu müssen ebenso Kreisläufe von Opfersein und Täterschaft durchbrochen

oder humanitäre Entwicklungsprogramme durchgeführt wie auch Verfahren und Institutionen der Konfliktlösung etabliert werden. Auf all diesen Arbeitsfeldern können Nichtregierungsorganisationen entscheidende Hilfen leisten, Anstöße und Begleitung, Ermutigung vermitteln und auf diese Weise zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen bzw. zur Akzeptanz der Menschenrechte im Konkreten beitragen (Garantie rechtsstaatlicher Abläufe durch Beobachter, Schutz einheimischer Menschenrechtsaktivisten, Bildungsarbeit, Anleitung von Frauen, Integration von Minderheiten u.ä.m.).

Als charakteristisches Merkmal der Menschenrechtsarbeit von Nichtregierungsorganisationen kann zusammenfassend die öffentliche Einmischung ausgemacht werden. Sie erfolgt anwaltschaftlich zum Schutz der Opfer sowie Bedrohter, die zu schwach sind, selbst wirksam für die Wahrung elementarer Belange einzutreten; und sie richtet sich konsequenterweise gegen jede Konzentrierung und Praktizierung staatlicher, politischer und auch wirtschaftlicher und sogar privater Macht, die nicht rechtlich gezügelt oder durch die verpflichtende Wahrung des in den Menschenrechten Verbotenen "zivilisiert" ist.

Diese zusammenfassende Charakterisierung ruft nach einer Präzisierung des Verhältnisses der Nichtregierungsorganisationen zum Staat und zur Politik. Denn einerseits gehört zur Konzeption der Nichtregierungsorganisationen und ihres menschenrechtlichen Engagements die nicht-staatliche Organisation. Andererseits sind die eigentlichen und durch öffentliche Anklage der Nichtregierungsorganisationen in Pflicht genommenen Akteure beim Schutz der Menschenrechte Staaten (bzw. Regierungen, Parlamente und Gerichte als deren Organe). Aus dem ersten Umstand ergibt sich die Notwendigkeit der Distanz zum Staat und das grundsätzliche Verdikt, politische Verantwortung im staatlichen System zu übernehmen, weil andernfalls Unabhängigkeit bei der Überwachung staatlicher Machtausübung nicht mehr gegeben und das eigentliche Ziel, nämlich im Eventualfall durch Öffentlichkeit Gegenmacht aufzubauen oder gar Gegenwehr möglich zu machen, erschwert oder von vornherein zum Scheitern verurteilt wäre. Aus dem zweiten Umstand ergibt sich die Notwendigkeit, mit den Staaten und ihren Organen kritisch zusammenzuarbeiten und deren Möglichkeiten auszuschöpfen bzw. sie zu erschließen, um Regierungen dazu zu bewegen, ihre Außen- und Wirtschaftspolitik zu nutzen, um zugunsten der Opfer von aktuellen Menschenrechtsverletzungen zu intervenieren und Besserungen im Sinne langfristiger Präventionsarbeit zu induzieren. Menschenrechtsarbeit von Nichtregierungsorganisationen kann insofern immer nur komplementäre Ergänzung zur oder korrigierender Eingriff in die Menschenrechts-

arbeit der Staaten im nationalen Rahmen und auf internationaler Ebene sein, aber niemals Ersatz für staatliche und internationale Politik⁸.

In dem Maße, wie es gelingt, die Aktivität zwischen staatlich und nichtstaatlich organisierten Akteuren miteinander zu verzahnen bzw. ineinandergreifen zu lassen, lässt sich die Arbeit für die Menschenrechte voranbringen und effektiveren⁹. Dies gilt naheliegenderweise insbesondere für den großen Aufgabenbereich der Prävention von Konflikten und Menschenrechtsverletzungen. Funktionierende rechtsstaatliche Strafverfolgung durch Polizei und staatliche Gerichte sind dafür ebenso unverzichtbar wie Aufbauprogramme, Hilfsmaßnahmen, die Überwachung von Wahlen, ausländische Investitionen, Versöhnungsmaßnahmen, Beratungsstellen und eine auf Aktivierung vorhandener Ressourcen gerichtete Entwicklungszusammenarbeit, die durch kirchliche Hilfswerke, humanitäre Initiativen und andere Nichtregierungsorganisationen an der Basis geleistet werden kann.

EIN NEUER TYPUS VON SOLIDARITÄT

Ein Kennzeichen des (theoretisch häufig als Modernisierung beschriebenen) Veränderungsprozesses der Gesellschaft ist die zunehmende Individualität von Lebensformen und Lebensstilen. Die Zunahme an individueller Gestaltungsmöglichkeit von Rollen, Aufgaben, Kontakten und Biographieentwürfen bringt zwangsläufig mit sich, dass die Bedeutung der Bindungen aus gewachsenen Zusammenghörigkeiten wie Familie, Verwandtschaft, Kirchengemeinde sowie aus den über Generationen hinweg stabilen Sozialmilieus mit ihren spezifischen Formen der Assoziation (Vereine) zurückgeht¹⁰. Dieser Bedeutungsrückgang wird vielfach als Entsolidarisierung wahrgenommen und beklagt¹¹. Dieser Fest-

8 Zum Problem der Menschenrechtsdurchsetzung s. KONRAD HILPERT, *Hehre Theorie – entmutigende Praxis? Das Problem der Durchsetzung der Menschenrechte*, in: *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften* 39 (1998) 125-142.

9 Zu dieser in der Fachterminologie als "Multi-track Diplomacy" bezeichneten Konzeption s. MARTINA FISCHER, *Zivile Konfliktbearbeitung. Herausforderung für die bundesdeutsche Außenpolitik*, in: *Universitas* 54 (1999), 742-754, sowie MICHAEL WINDFUHR, "Track Two"-Interventionen. *Die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure in der Konfliktprävention*, in: *Universitas* 54 (1999), 755-766.

10 Vgl. ULRICH BECK, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a. M. 1986, 206.

11 So ein zentraler Punkt der kommunitaristischen Diagnose der Gesellschaft. Beispielsweise AMITAI ETZIONI, *Die Entdeckung des Gemeinwesens. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus*, Stuttgart 1995; ferner LUDGER KÜHNHARDT, *Jeder für sich und alle gegen alle. Zustand und Zukunft des Gemeinsinns*, Freiburg i.Br./Basel/Wien 1994. "Entsolidarisierung" ist darüber hinaus auch ein zentraler Topos "linker" Gesellschaftskritik, bezieht sich dann aber ausschließlich auf die sozialen Folgen

stellung und Bewertung liegen Entwicklungen zugrunde, die sich nicht bestreiten lassen, wie etwa die, dass die Zahl der durchschnittlich in einem Haushalt zusammenlebenden Personen im Sinken begriffen ist, dass Verbreitung und Akzeptanz von nichtehelichen Lebensgemeinschaften zunehmen, auch die, dass Beziehungen und Familien weniger stabil sind als früher. Freilich läßt sich daraus nicht schon schließen, dass die Menschen heute egoistischer eingestellt wären als die Angehörigen früherer Generationen. Aber es bedeutet sicherlich, dass die neuen Lebensstile sich nicht mit denselben Solidaritätsformen vereinbaren lassen, die mit den traditionell eingelebten Lebensformen verbunden waren und weitgehend selbstverständlich geübt wurden. Gleichzeitig gibt es aber auch Anzeichen dafür, dass neue Ausdrucksformen der Solidarität entstehen können, wenn entsprechende Bedingungen dafür vorhanden sind bzw. geschaffen werden.

Zu diesen Bedingungen gehören: ein hohes Maß an Wahlmöglichkeit und Selbstbestimmung, möglichst wenig hierarchische Organisationen, die für individuelle Einflussnahme genügend Raum lassen, zeitlich flexible Engagements, die Verbundenheit über den Nahraum hinaus sowie offensichtlich auch soziale Anerkennung (in Gestalt von öffentlicher Aufmerksamkeit, von Interesse, von Sympathie sowie von unterstützenden Spenden und verbesserter Zugang zu politischen Institutionen).

Menschenrechtlich orientierte Nichtregierungsorganisationen bringen aufgrund ihrer Organisationsstruktur und Freiwilligkeit gute Voraussetzungen mit, einen neuen, spezifisch modernen Typus der Solidarität zu verkörpern und zu realisieren. Damit soll weder die Bedeutung systemischer noch die Bedeutung familialer Solidarität heruntergespielt oder gemindert werden. Im Gegenteil bleiben beide quantitativ wie auch qualitativ unverzichtbar. Die Herausbildung eines neuen, zusätzlichen Solidaritätstypus kann kein Ersatz, sondern nur eine Ergänzung zur Solidarität sein, die im Rahmen sozialer Nahbeziehungen und mittels sozialstaatlicher Systeme erbracht wird. Gleichwohl erscheint dieser dritte Typus von Solidarität wichtig. Und zwar nicht nur im Hinblick auf die immer sichtbarer werdenden Grenzen der etablierten Solidarsysteme und die Leerstellen, die die veränderte Beziehungslandschaft bei der Versorgung der Mitglieder einer Gesellschaft hinterläßt. Sondern wesentlich auch deshalb, weil er den auf Selbstgestaltung bedachten Bürgern überhaupt eine Möglichkeit (und vielleicht sogar einen Anreiz) bietet, sich mit anderen zur Beförderung des Gemeinwohls zu verbinden. Auf diese Weise kann ein gemeinsames Bewusstsein von Zusammengehörigkeit sowie Identifikation mit der Gesellschaft und der auf die Kriterien der Menschenrechte hin geprüften Rechtsordnung entstehen. Das Bewusstsein, das aus dem Engagement für die Menschenrechte im Rahmen freier

einer unter den programmatischen Ansprüchen von Modernisierung und Globalisierung auftretenden Sozial- und Wirtschaftspolitik.

Organisationen entsteht, fungiert dann gleichsam als "ideeller Klebstoff"¹² der Bürger einer Gesellschaft. Außerdem setzen solche Organisationen bei der Prävention an und nicht so sehr bei den individuellen und gesellschaftlichen Defiziten, die ausgeglichen werden müssen.

Damit die Chancen einer Bereicherung der Sozialkultur durch den neuen Typus von Solidarität auch tatsächlich in Realität umgesetzt werden und dadurch die bessere Achtung der Menschenrechte erreicht werden kann, sind die bereits bestehenden Organisationen und Netze auf ideelle und materielle Unterstützung angewiesen. Zusätzlich gilt es, freiwilliges Engagement, Verantwortlichkeit für das Wohl anderer und des Ganzen, Solidarisierung mit Opfern und Verknüpfung mit anderen zum Zweck, die Eigenkräfte Betroffener und ihres Umfeldes zu aktivieren, zu fördern und als wünschenswerte Handlungsweisen im gesellschaftlichen Bewusstsein zu verankern.

Dabei kommt den weltanschaulichen Gruppen, den Religionsgemeinschaften und insbesondere den Verbänden, Gemeinschaften und Hilfswerken der christlichen Kirchen, eine wichtige Rolle zu. Denn sie verfügen über ein erhebliches Potential an bewährten ethischen Grundlagen, an konkreten Erfahrungen, an weltweiter Logistik und an gelebter und deshalb erlebbarer spiritueller Motivation. Zu ihren besonderen Chancen gehört außerdem, dass sie schon immer Angehörige ganz verschiedener sozialer, kultureller und politischer Herkunft miteinander verbinden konnten auf der Basis, sich in ihrem persönlichen und in ihrem gemeinsamen Handeln von der biblischen Botschaft herausfordern zu lassen¹³. Sie können sich ferner als Solidaritätsagenten betätigen, die den Aufbau neuer Netzwerke anstoßen und begleiten, Bemühungen koordinieren und Tätigkeiten bzw. einzelne Aktionen mit sachkundigem Rat begleiten¹⁴. In Deutschland jedenfalls haben sich die evangelische und die katholische Kirche jüngst in dem eingangs erwähnten Sozialwort ganz ausdrücklich zu der zivil-

12 Z.B. PETRA STUBENRAUCH, *Die europäische Bürgergesellschaft als politisches Sozialprojekt*, in: *caritas 2000. Jahrbuch des Deutschen Caritasverbandes*, Freiburg i.Br. 1999, 52-61, hier: 57. Die Metapher "Klebstoff" taucht seit der Tagung des Bergedorfer Gesprächskreises der Körper-Stiftung im Jahr 1993 immer wieder in dieser Bedeutung auf.

13 Die spezifischen Chancen einer christlichen Kirche, die sich als öffentliche und zivilgesellschaftlich engagierte versteht, entfaltet HEINRICH BEDFORD-STROHM, *Gemeinschaft aus kommunikativer Freiheit. Sozialer Zusammenhalt in der modernen Gesellschaft. Ein theologischer Beitrag*, Gütersloh 1999 (= *Öffentliche Theologie* 11), 455-460.

14 S. dazu neuestens KONRAD HILPERT, *Caritas im Übergang. Auswirkungen der Transformation des Wohlfahrtsstaats in Deutschland*, in: URSULA NOTHELLE-WILDFEUER/NORBERT GLATZEL (Hg.), *Christliche Sozialethik im Dialog. Zur Zukunftsfähigkeit von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft*, Grafschaft 2000, 195-212.

gesellschaftlichen Aufgabe verpflichtet, die Solidaritätspotentiale einer erneuerten Sozialkultur aktiv zu fördern und zu unterstützen¹⁵.

SCHWÄCHEN UND GRENZEN

So wie die Menschenrechte durch allzu häufige Berufung auf sie und exzessive Inanspruchnahme für alles und jedes an Relevanz einbüßen können, erwachsen den nichtstaatlichen Organisationen, die sich ihrer Förderung verschrieben haben, spezifische Gefährdungen, wenn die Eigenart ihrer Organisationsstruktur und/oder die Beschränktheit ihres Handlungsraums aus dem Blick gerät.

Nichtregierungsorganisationen sind Initiativen, bei deren Entstehung aktueller Problemdruck sowie die Enttäuschung über das Versagen staatlicher Akteure bzw. zwischenstaatlicher Organisationen eine substantielle Rolle spielen. Selbst dann, wenn sich die Konfliktstruktur und die Weise, aktiv zu werden, bei weiteren Anlässen wiederholen, bedingt die Netzwerkstruktur – manchmal mehr, manchmal auch weniger (z.B. Greenpeace) – die Vernachlässigung gerade der Elemente, die eine auf Dauer angelegte Institution ausmachen, wie ein ausdifferenziertes und theoretisch umfassend (nicht nur strategisch selektiv) reflektiertes Selbstverständnis ("Ideologie" bzw. "Unternehmensphilosophie"), eine bürokratische Verwaltung mit genau festgelegten Kompetenzen, die planmäßige Rekrutierung neuer Mitarbeiter, eine genaue Planung der Aktivitäten in der Zukunft. All dies aber könnte gerade die Vorteile dieser Organisationsform, insbesondere die Schlagkraft und das Vermögen, rasch und über große Entfernungen hinweg zu reagieren, mindern. Auch Nichtregierungsorganisationen, denen es gelingt, über Jahre hinweg kontinuierlich zu arbeiten und Kompetenzzentren und professionelle Beraterstäbe auszubilden, müssen ihre Aktionen zwangsläufig in überschaubaren Zeiträumen und nach Art von Projekten betreiben.

In dem Maß, wie Nichtregierungsorganisationen an die Stelle staatlicher Akteure oder durch Lähmung blockierter internationaler Organisationen treten, wächst die Gefahr, ihre Wirkungsmöglichkeiten und ihre Rolle zu überschätzen. Ihr Wirken kann im Bezug auf die Politik aber immer nur ein subsidiäres sein. Politik, Staat und internationale Kooperation auf Regierungsebene können nicht nach dem Muster von Verkehrs- und Versorgungsbetrieben privatisiert werden. Dazu können Nichtregierungsorganisationen weder von ihren

15 Für eine Zukunft (Anm. 1), nrn. 156-160. S. dazu auch : KARL GABRIEL, *Systeme und Netze der Solidarität in einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Zum pluralen Solidaritätsverständnis des Worts der Kirchen*, in : KARL GABRIEL/WERNER KRÄMER (Hg.), *Kirchen im gesellschaftlichen Konflikt : Der Konsultationsprozeß und das Sozialwort "Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit"*, Münster 1997 (= *Studien zur christlichen Gesellschaftsethik* 1), 159-173.

materiellen Ressourcen noch von der Kompetenz ihrer Mitglieder geschweige denn von ihrer Autorität her in der Lage sein. Übertriebene Erwartungen an die Möglichkeiten der Nichtregierungsorganisationen müssen langfristig zu Enttäuschungen führen und gefährden dann gerade das, was sie bis dahin vielfach erfolgreich zu leisten vermochten, nämlich punktuell und exemplarisch zugunsten der Durchsetzung von Menschenrechten zu intervenieren. Deshalb müssen Staat und Politik im Visier der Aufmerksamkeit auch der nichtstaatlichen Menschenrechtsarbeit und ihrer Unterstützung durch die Öffentlichkeit stehen, auch wenn Aufmerksamkeit selbstverständlich ständige Überprüfung im Hinblick auf die Abstellung bzw. Vermeidung von Unrecht einschließt.

Ein weiteres Potential von Gefährdung liegt in den vielfältigen Möglichkeiten, Glaubwürdigkeit einzubüßen. Nichtregierungsorganisationen leben mehr als staatliche Behörden und auch mehr als institutionalisierte nichtstaatliche Körperschaften mit einer langen Tradition (z.B. Gewerkschaften, Kirchen, Verbände) von Vertrauen, Sympathie und Hochachtung, die ihnen vor allem wegen des moralischen Gehalts ihrer Ziele und wegen des uneigennütigen Engagements ihrer Aktivisten ("Ehrenamt") entgegengebracht werden. Für viele Menschen gelten sie als Ausdruck der Stimme der Gewissens. Es wird ihnen mehr als den offiziellen Gremien und den professionellen Akteuren der Politik, der Wirtschaft und des Handels zugetraut, die Bedürfnisse und Leiden der großen Mehrheit der Bevölkerung, der kleinen Leute und erst recht der Schwachen, Entrechteten und politisch Unterdrückten zu kennen und sich ihrer ohne Rücksicht auf Interessen des politischen Kalküls, des Geldes oder des persönlichen Ruhmes anzunehmen. Umso größer sind Ansehensverlust und Vertrauensentzug dann, wenn sich die Qualität der Arbeit als mangelhaft herausstellt, oder wenn entdeckt wird, dass Spenden veruntreut wurden, oder wenn der Verdacht entsteht, der Einsatz der Organisation geschehe wenig gezielt und ohne ausreichende Koordination mit anderen Anbietern von Hilfe. Deshalb wird es für eine erfolgreiche Menschenrechtsarbeit von Nichtregierungsorganisationen bei aller Eigenständigkeit auch immer um Qualitätskontrolle, um Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit, um Vermeidung von Reibungsverlusten und Profilierungszwängen durch optimale Abstimmung gehen müssen.

Konrad HILPERT
*Professeur de théologie morale,
Université von München*