

**Von der Anerkennung der Menschenrechte zur ihrer Einhaltung  
- Ein Spiralmodell des Menschenrechtswandels**

von  
Thomas Risse

*Adresse des Autors:*  
Arbeitsstelle Transatlantische Außen-  
und Sicherheitspolitik  
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaft  
Freie Universität Berlin  
Ihnestr. 22  
14195 Berlin  
Germany  
Tel.: +49-(0)30-838 55527  
Fax: +49-(0)30-838 54160  
Email: [risse@zedat.fu-berlin.de](mailto:risse@zedat.fu-berlin.de)  
Web: <http://www.fu-berlin.de/atasp>

## Einleitung<sup>1</sup>

Vor mehr als einem halben Jahrhundert wurde die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte im Dezember 1948 veröffentlicht. Heute gehört das internationale Menschenrechtsregime zu den am stärksten institutionalisierten Bereichen der internationalen Beziehungen, zumindest was die Regungsdichte angeht. Zwischen 1926 und 1995 wurden insgesamt 92 internationale Empfehlungen und Übereinkünfte weltweit verabschiedet, zunächst im Rahmen des Völkerbundes, dann im heutigen System der Vereinten Nationen (UN). Mehr noch, seit 1994 gibt es keinen Staat mehr, der nicht mindestens einer der zentralen Menschenrechtskonventionen der UN beigetreten ist. Mit „zentral“ sind hier solche Abkommen gemeint, die ein eigenes Berichtsverfahren institutionalisiert haben. Mit anderen Worten, jeder Staat ist heute in mindestens einem Bereich der Menschenrechte international berichtspflichtig (vgl. zu den Daten Liese 2001). Mit Finnemore und Sikkink kann man von einer „Normenkaskade“ im Bereich der internationalen Menschenrechte sprechen (Finnemore und Sikkink 1998). Damit ist gemeint, daß es heute schon fast zum „guten Ton“ in der internationalen Politik, internationalen Menschenrechtsabkommen beizutreten. Internationale Menschenrechte regulieren nicht nur das Verhalten von Staaten und Regierungen gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern. Die Anerkennung internationaler Menschenrechtsnormen ist inzwischen konstitutiv für die Staatenwelt. D.h., wer „zivilisiertes“ Mitglied der internationalen Staatengemeinschaft sein will, wer „dazu gehören“ und nicht zu den „Schurkenstaaten“ gezählt werden will, muss wohl oder übel die universale Geltung der Menschenrechte anerkennen.

In krassem Gegensatz zu der hohen Anzahl internationaler Menschenrechtsabkommen und -normen und zu der Anerkennung dieser Normen durch die meisten Staaten steht ein Befund, der sich in jedem Bericht von Amnesty International, von Human Rights Watch, des US-amerikanischen State Department oder des deutschen Auswärtigen Amtes nachlesen läßt: Um die Einhaltung selbst grundlegender Menschenrechte wie etwa des Folterverbots steht es nach wie vor nicht zum besten. Nach wie vor werden weltweit elementare Menschenrechte verletzt. Nach wie vor wird überall auf der Welt gefoltert. Quantitative Studien weltweiter Menschenrechtsverletzungen zeigen nur wenig Fortschritt bei der Normeinhaltung durch die Staaten; offenbar gibt es keinen Zusammenhang zwischen der Ratifizierung internationaler Menschenrechtsabkommen und der tatsächlichen Einhaltung der entsprechenden Normen im Innern der Staaten (Hamm 1999; Keith 1999).

---

<sup>1</sup> Die ist die ausgearbeitete Fassung eines Vortrags, den ich am 7.12.01 bei der internationalen Konferenz des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam gehalten habe. Ich danke den Teilnehmerinnen und Teilnehmern, insbesondere Andreas Hasenclever, Otto Keck und Eckart Klein, für ihre kritischen Kommentare. Der Beitrag fasst Ergebnisse eines Forschungsprojekts zusammen, das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert wurde. Vgl. im einzelnen Risse u. a. 2002, Risse u. a. 1999.

Handelt es sich also bei den Menschenrechten um einen Fall von „organisierter Heuchelei“ der Staaten, wie Krasner in seinem Buch über Souveränität meint (Krasner 1999)? Eine solche negative Einschätzung geht sicherlich zu weit und verkennt die wesentlichen Fortschritte sowohl bei der rechtlichen Institutionalisierung der Menschenrechte, aber auch bei ihrer schrittweisen Einhaltung. Aber es zeigt sich, daß *Normanerkennung* und *Normeinhaltung* strikt voneinander zu unterscheiden sind (Liese 2001). Wie aber ist die Varianz bei der Normeinhaltung zu erklären? Wie kommt es, daß sich einige Staaten an die von ihnen unterzeichneten und ratifizierten internationalen Regeln halten, während andere das nicht tun?

Diese Fragen standen im Mittelpunkt eines transatlantischen Forschungsprojektes, an dem Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus den USA und Deutschland gemeinsam gearbeitet haben. Dieses Projekt hat erstmals weltweit aufgrund von detaillierten Länderstudien die Wirkungen internationaler Menschenrechtsnormen auf den politischen Wandel im Innern der Staaten systematisch analysiert. Dabei ging es darum, den Einfluß transnationaler Menschenrechtsnetzwerke – bestehend u.a. aus internationalen Nicht-Regierungsorganisationen (INGOs), Kirchen, Gewerkschaften und politischen Stiftungen – auf die innenpolitische Durchsetzung der Menschenrechte zu erforschen. Im folgenden werden einige Ergebnisse dieser Untersuchungen präsentiert (vgl. Risse u. a. 2002, Risse u. a. 1999). Sie beruhen auf vergleichenden Fallstudien mit Paarvergleichen von elf Ländern des Südens aus allen Weltregionen: Nordafrika/Maghreb (Tunesien, Marokko; vgl. Gränzer 1999); Afrika südlich der Sahara (Kenia, Uganda, Südafrika; vgl. Schmitz 1999a, b; Black 1999; Klotz 1995), Lateinamerika (Guatemala, Chile, vgl. Ropp und Sikkink 1999), Südostasien (Indonesien, Philippinen, vgl. Jetschke 1999, 2000) und Osteuropa (Polen, ehemalige Tschechoslowakei, vgl. Thomas 1999, 2001). Inzwischen liegt eine weitere Arbeit vor (Liese 2001), die sich vor allem auf die Diskrepanz zwischen Normanerkennung und Normeinhaltung bezieht und die neben Ägypten und der Türkei zwei demokratisch-westliche Länder – Großbritannien und Israel – analysiert. Mit anderen Worten, in den letzten Jahren ist es gelungen, einen Bestand an systematisch-vergleichenden Fallstudien zur innenpolitischen Durchsetzung internationaler Menschenrechte zu erarbeiten, die erstmals generalisierende Aussagen erlauben. Die meisten dieser Untersuchungen konzentrierten sich auf solche Menschenrechte, die sich auf die Freiheit von staatlicher Repression beziehen, also etwa das Folterverbot hat, das Verbot des Verschwindenlassens, der Inhaftierung ohne Gerichtsverfahren u.a.

Die empirischen Ergebnisse lassen sich in folgenden Thesen zusammenfassen:

1. Die Durchsetzung internationaler Menschenrechtsnormen in den Ländern des Südens hängt entscheidend davon ab, ob es transnationalen Menschenrechtsnetzwerken einschließlich Nicht-Regierungsorganisationen (INGOs) einerseits und der gesellschaftlichen Opposition im Innern der normverletzenden Staaten andererseits gelingt, autokratische Regime „von oben und von unten“ unter Druck zu setzen. Internationaler ebenso wie innergesellschaftlicher Druck sind notwendige Bedingungen der Menschenrechtsdurchsetzung. Insbesondere in den frühen Phasen der Normdurchsetzung kommt es vor allem auf internationalen Druck an, wohingegen die Dynamik der Mobilisierung später auf die Gesellschaften der Länder übergeht.
2. Internationaler Druck auf menschenrechtsverletzende Staaten seitens der westlichen Welt und internationaler Organisationen führt dann zum Erfolg, wenn er diese (zivil-) gesellschaftliche Mobilisierung fördert. Dabei sind moralischer Druck und Taktiken des „Beschämens“ mindestens ebenso relevant wie ökonomische und militärische Sanktionen. Besonders wichtig ist es, daß transnationale Akteure Strategien zur Nutzung neuer politischer Freiräume im Innern der Länder entwickeln, die aufgrund von taktischen Konzessionen menschenrechtsverletzender Regime entstehen.
3. Die „besseren Argumente“ zählen bei der Mobilisierung der internationalen Öffentlichkeit ebenso wie bei der Auseinandersetzung mit normverletzenden Regimen. Das öffentliche Anprangern von Menschenrechtsverletzungen führt oft zu argumentativen Auseinandersetzungen mit autoritären Regimen. Diese öffentlichen Debatten zwischen Regierungen und Vertretern transnationaler Menschenrechtsnetzwerke ähneln Gerichtsverfahren, wobei die internationalen und häufig auch die nationalen Öffentlichkeiten Richter und Jury darstellen. Um diese Öffentlichkeiten überzeugen zu können, müssen sich strategisch handelnde Akteure an die Regeln der Argumentation innerhalb eines globalen Forums halten. Dieses Forum entfaltet eine zivilisierende Wirkung auf die Akteure, die sich zunächst im Zwang zur Rechtfertigung ausdrückt. Mittel- und langfristig führt diese Diskussion zum Ausschluß bestimmter Argumente und Handlungsweisen. Es kommt zu einem Prozeß allmählicher rhetorischer Selbstbindung, zu argumentativen Zugeständnissen mit konkreten Handlungsfolgen, die von menschenrechtsverletzenden Regimen nicht ohne hohe ideelle und materielle Kosten wieder zurückgenommen werden können (vgl. dazu Risse 1999).
4. Völkerrechtliche Normen und rechtsstaatliche Verfahren sind unabdingbar für normkonformes Verhalten. Die Ratifikation internationaler Verträge und die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit im Innern der Staaten ging in allen untersuchten Fällen der Einhaltung von Menschenrechtsnormen voraus. Allerdings handelt es sich dabei um eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung (s.o.). In den meisten Fällen ist die Durchsetzung rechtsstaatlicher Verfahren eine Folge von Liberalisierungs- und Demokratisierungsprozessen. Hier ist die Verbin-

dung zwischen unseren Forschungsergebnissen und der Transitions- und Demokratisierungsforschung zu sehen. Die hier dokumentierten Forschungsergebnisse beziehen allerdings transnationale und andere internationale Akteure systematisch in die Erklärung politischen Wandels ein.

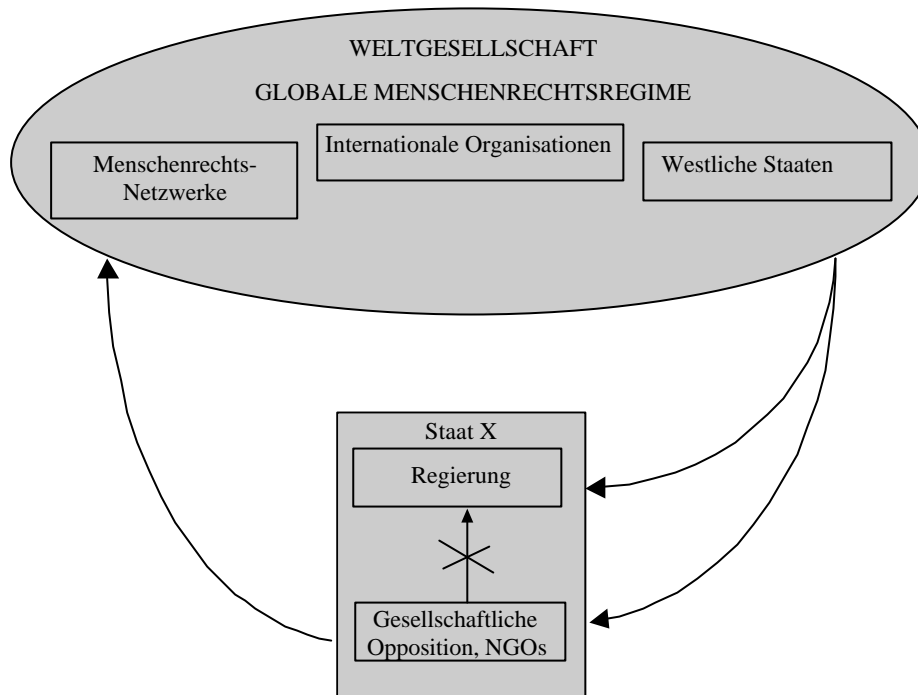
Im folgenden soll das von uns entwickelte „Spiralmodell“ des Menschenrechtswandels näher vorgestellt und erläutert werden.<sup>2</sup>

### **„Bumerang-Effekte“ und das „Spiralmodell“ des Menschenrechtswandels**

Das Spiralmodell baut auf dem sogenannten „Bumerang-Effekt“ auf, den verschiedene Studien zur Wirkung von Menschenrechtsideen in Lateinamerika nachgewiesen haben (Brysk 1993; Sikkink 1993; vgl. Abbildung 1). Ausgangspunkt ist eine Situation in einem repressiven Land, in dem die Opposition im Innern ihre Forderungen an die Regierung nicht mehr zu Gehör bringen kann. Ein „Bumerang-Effekt“ entsteht, wenn es diesen Oppositionsgruppen gelingt, Verbindungen zu transnationalen Menschenrechtsnetzwerken, zu westlichen Staaten und zu internationalen Menschenrechtsorganisationen aufzunehmen, damit diese von außen auf die repressive Regierung Druck ausüben. Nationale Oppositionsgruppen, NGOs und soziale Bewegungen finden Verbündete in transnationalen Netzwerken, die wiederum internationale Menschenrechtsorganisationen, Geberinstitutionen, westliche Regierungen und die internationale Öffentlichkeit mobilisieren, um auf diese Weise den normverletzenden Staat zur Änderung seines Verhaltens zu bewegen. Transnationale Menschenrechtsnetzwerke versorgen die gesellschaftliche Opposition im repressiven Staat mit Zugangsmöglichkeiten zur Weltöffentlichkeit, mit Informationen und oft auch mit materiellen Ressourcen. Erst über solche transnationalen Verbindungen erfuhr die Weltöffentlichkeit von den Menschenrechtsverletzungen auf den Philippinen, in Chile nach Pinochets Militärputsch oder in Uganda unter dem Völkermörder Idi Amin bzw. seinem kaum weniger repressiven Nachfolger Milton Obote (vgl. Jetschke 1999; Ropp und Sikkink 1999; Schmitz 1999b). Erst die transnationale Mobilisierung führte dazu, daß internationaler Druck auf menschenrechtsverletzende Regierungen ausgeübt werden konnte und die Verhältnisse auf diese Weise in Bewegung gerieten.

---

<sup>2</sup> Die folgenden Ausführungen beruhen auf Risse u. a. 2002, S. 31-45, 179-186.

Abbildung 1: Der „Bumerang-Effekt“<sup>3</sup>

Das „Spiralmodell“ (vgl. Abbildung 2) dynamisiert das Bild des „Bumerang-Effektes“, um die Wirkungen dieser Vernetzungen zwischen gesellschaftlichen, transnationalen und internationalen Akteuren auf den innenpolitischen Wandel zu konzeptualisieren. Es besteht aus mehreren „Bumerang-Würfen“, die im Laufe der Zeit unterschiedliche Wirkungen entfalten.

(Abbildung 2 ungefähr hier)

Das Spiralmodell beschreibt einen Sozialisationsprozeß, der – falls er erfolgreich verläuft – zur Verwirklichung internationaler Menschenrechtsnormen im Sinne der dauerhaften Regeleinhaltung im entsprechenden Staat führt. Das Modell erlaubt Hypothesen darüber, welche Akteure in welchen Phasen unter welchen Bedingungen den Prozeß der Normendurchsetzung vorantreiben.

Dabei handelt es sich nicht um eine „Schönwettertheorie“ der Menschenrechtsdurchsetzung. Dem Spiralmodell liegt kein zivilisatorischer Fortschrittsglaube zugrunde, und es wird keineswegs erwartet, daß sich die Menschenrechte überall durchsetzen. Im Gegenteil, das Spiralmodell erlaubt es, Fortschritte ebenso wie Rückschritte oder Stagnation bei der Menschenrechtsentwicklung zu erklären (vgl. z. B. die Fallstudien zu Indonesien und Tunesien, Risse u. a. 2002, Kap. 3 und 5). Es han-

<sup>3</sup> Aus Risse u. a. 2002, S. 33.

delt sich um ein Kausalmodell, das die Mechanismen und Bedingungen spezifiziert, unter denen es zur Durchsetzung internationaler Menschenrechtsnormen im Innern der Staaten kommt. Das Modell beansprucht, die Varianz in der Regeleinhaltung zu erklären ebenso wie die Tatsache, daß in vielen Fällen die repressive Situation über Jahrzehnte stagniert. In Südafrika und Indonesien beispielsweise dauerte es mehr als zwanzig Jahre, bis der „Bumerang-Effekt“ schließlich Wirkungen zeigte. Wenn die Bedingungen für den Übergang von einer Phase zur anderen nicht gegeben sind, kommt es nicht zu Fortschritten bei der Verwirklichung der Menschenrechte.

Einschränkend ist außerdem zu betonen, daß das Modell nicht behauptet, die Menschenrechtssituation vor Ort verbessere sich von einer Phase zur nächsten. Eine grundlegende Verhaltensänderung im Sinne der dauerhaften und institutionalisierten Respektierung grundlegender Menschenrechte wird erst für die letzte Phase des Modells angenommen. Dazwischen kann es immer wieder zu Rückschritten und erneuter staatlicher Repression kommen. In den untersuchten Ländern haben sich taktische Konzessionen und die sporadische Verbesserung der Menschenrechtssituation lange Zeit abgewechselt mit Phasen erhöhter Repression. Allerdings verbessern sich die Voraussetzungen für die spätere Implementation und innenpolitische Institutionalisierung internationaler Normen schrittweise von einer Phase des Spiralmodells zur nächsten.

Schließlich muß einschränkend darauf hingewiesen werden, daß das Modell entwickelt wurde und anwendbar ist auf Fälle, in denen die Repression von *staatlicher* Seite ausgeht. Der „Bumerang-Effekt“ setzt einen funktionierenden Staat voraus, in dem das Gewaltmonopol in den Händen der staatlichen Autoritäten liegt. Wo die nationalen Regierungen den eigenen Repressionsapparat (Polizei und Militär) nicht unter Kontrolle haben (vgl. die Massaker in Ost-Timor im Sommer 1999, Risse u. a. 2002, Kap. 3), wo die Menschenrechtsverletzungen selbst von nicht-staatlichen Akteuren wie Guerillakämpfern, marodierenden Milizen usw. ausgehen, oder wo die Staatsapparate halbprivatisiert sind, wie in vielen Ländern Afrikas – dort kann nicht davon ausgegangen werden, daß die Dynamik des Spiralmodells greift.

Das Spiralmodell soll die Durchsetzung internationaler Menschenrechtsnormen in innenpolitische Praxis aufzeigen. Es erklärt nicht das Zustandekommen dieser Normen, sondern setzt die Existenz weltweiter und regionaler Menschenrechtsregime voraus. Den Ausgangspunkt unseres dynamischen Modells bildet das internationale Menschenrechtsregime (Schmitz und Sikkink 2002). Die vielfältigen internationalen Institutionen und Verträge sind nicht vom Himmel gefallen, sondern zumeist erst aufgrund konkreter Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Staaten und internationalen Kampagnen transnationaler Menschenrechtsnetzwerke zustande gekommen. Die Anti-Folter-Kon-

vention beispielsweise wurde ausgehandelt, nachdem Amnesty International eine internationale Kampagne durchgeführt hatte, die von den Menschenrechtsverletzungen der griechischen Militärjunta Ende der sechziger Jahre motiviert war (Schmitz 1997; Korey 1998). Auch die transnationalen Menschenrechtsnetzwerke, von deren Existenz das Spiralmodell ebenfalls ausgeht, entwickelten sich erst allmählich. Die Repression in Südafrika, die Menschenrechtsverletzungen der griechischen Junta sowie der Militärputsch General Pinochets in Chile trugen wesentlich zur transnationalen Mobilisierung und zur Gründung vieler neuer Menschenrechts-INGOs bei (vgl. Keck und Sikkink 1998).

### Die Phasen des Spiralmodells im einzelnen

#### *Phase 1: Repression*

In dieser Phase verletzt eine repressive Regierung die Menschenrechte systematisch, während zugleich die innenpolitische gesellschaftliche Opposition zu schwach bzw. zu unterdrückt ist, um Wandlungsprozesse selbständig einleiten zu können. Dabei variierte der Grad der Unterdrückung in den von uns untersuchten Ländern stark – vom Völkermord in Uganda unter Idi Amin bis zu weniger gravierenden Repressionen der Regierungen in Tunesien und Marokko (Schmitz 1999b; Gränzer 1999). Die Phase der Repression kann sehr lange dauern, unter anderem deshalb, weil die Unterdrückungsmaßnahmen vieler menschenrechtsverletzender Regierungen gar nicht erst von den transnationalen Netzwerken aufgegriffen werden. Das Ausmaß der Unterdrückung determiniert außerdem im wesentlichen, ob Informationen über die Menschenrechtslage überhaupt nach außen gelangen können. Das Verhalten von extrem repressiven und totalitären Regimen gelangt häufig gar nicht auf die Tagesordnung der internationalen Gemeinschaft, weil die Informationsweitergabe selbst bereits ein Minimum an Verbindungen zwischen der innergesellschaftlichen Opposition und den transnationalen Netzwerken erfordert. Wenn die Informationsweitergabe über Menschenrechtsverletzungen an transnationale Menschenrechtsgruppen und internationale Organisationen gelingt und das normverletzende Verhalten der Regierung an die internationale Öffentlichkeit gelangt, dann kommt es zu einem Übergang in die zweite Phase des Modells.

#### *Phase 2: Leugnen*

In dieser Phase setzt das transnationale Menschenrechtsnetzwerk den normverletzenden Staat auf die Tagesordnung der internationalen Öffentlichkeit. In Zusammenarbeit mit lokalen Menschenrechtsorganisationen werden Informationen über die Menschenrechtspraktiken im repressiven Staat veröffentlicht und verbreitet. Dies setzt zumindest minimale Kontakte zwischen lokalen Menschen-



rechtsgruppen und transnationalen Organisationen voraus. Die transnationalen Netzwerke versuchen, internationale Organisationen und westliche Staaten – von der öffentlichen Meinung bis zu nationalen Regierungen – zu mobilisieren. Es kommt zu moralischer Bewußtseinsbildung und Strategien des Beschämens (Liese 2001). Die westliche Öffentlichkeit und ihre Regierungen werden daran erinnert, daß Menschenrechte integrale Bestandteile der eigenen liberalen Identität darstellen. Menschenrechtsorganisationen verweisen auf Widersprüche in den Standards der Politik westlicher Staaten und internationaler Organisationen und kritisieren Leisetreteri, wenn es sich um einen Staat handelt, der von strategischer oder ökonomischer Bedeutung ist. Menschenrechtsorganisationen leisten auch argumentative Überzeugungsarbeit. Es reicht nicht aus, normverletzende Regierungen an den internationalen Pranger zu stellen. Die Behauptung von Menschenrechtsverletzungen muß mittels gesicherter Informationen nachgewiesen werden. Amnesty International wurde zu einer weltweit anerkannten moralischen Autorität, weil es der Organisation gelang, moralische Überzeugung im Sinne des strikten und unvoreingenommenen Eintretens für die Menschenrechte mit einer Reputation für exzellentes Fachwissen auf diesem Gebiet zu vereinen (vgl. dazu auch Risse 2000).

Die Zielgruppe der Bewußtseinsbildung ist in dieser Phase weniger die normverletzende Regierung selbst als die internationale Öffentlichkeit und die westliche Staatengemeinschaft. Wenn es gelingt, sie davon zu überzeugen, gegenüber dem repressiven Staat auf die Einhaltung der Menschenrechte zu pochen, kommt dieser international unter Druck. Die erste Reaktion der normverletzenden Regierung besteht fast immer darin, die Geltungsansprüche internationaler Menschenrechtsnormen generell zurückzuweisen. *Leugnen* bedeutet, daß die Regierung Kritik an ihrer Menschenrechtspraxis als illegitime Einmischung in die inneren Angelegenheiten ablehnt. Es geht hier nicht um die Zurückweisung einzelner Anschuldigungen, sondern um den Versuch, das Thema Menschenrechte insgesamt als berechtigtes Anliegen der internationalen Gemeinschaft abzuwehren. Darüber hinaus versuchen Regierungen oftmals, mittels nationalistischer Parolen innenpolitische Unterstützung gegen die internationale Kritik zu mobilisieren. Die repressive Regierung verfügt in dieser Phase noch über mehrere, gleichzeitig einsetzbare Gegenstrategien, um den anfänglichen internationalen Druck abzuwehren. Sie kann jeglichen Dialog ablehnen, die Repression erhöhen, die Opposition kooptieren oder versuchen, die Kritiker im In- und Ausland zu diskreditieren. Der erste „Bumerang-Wurf“ kann dann sogar kontraproduktiv wirken, wenn es der repressiven Regierung gelingt, innenpolitische Unterstützung gegen die „ausländischen Ignoranten, Kolonialisten oder Imperialisten“ zu mobilisieren.

Trotzdem sieht sich der menschenrechtsverletzende Staat gezwungen, auf die internationale Kritik einzugehen und zu reagieren. Damit gesteht die Regierung implizit ein, daß ihre internationale Re-

putation bedroht ist. Andernfalls könnte sie den internationalen Druck durch Schweigen abwehren. Dabei wird die Geltung internationaler Menschenrechtsnormen kaum noch an sich geleugnet. Fast kein Staat bekennt sich offensiv zu Folterpraktiken oder dazu, seine innenpolitischen Gegner verschwinden zu lassen. Statt dessen wird zumeist auf einen angeblichen Normenkonflikt verwiesen, zum Beispiel auf den höheren Rang nationaler Souveränität. Selbst in dieser Phase des Leugnens bedienen sich Staaten bereits argumentativer Kommunikation. Sie versuchen, sich zu rechtfertigen, wenn auch allein rhetorisch.

Normverletzende Regierungen verfügen in dieser Phase nach wie vor über viele Möglichkeiten, mit äußerem Druck fertig zu werden. Der Übergang zur dritten Phase des Modells wird damit zur größten Herausforderung für die transnationalen Menschenrechtsnetzwerke. Dieser Übergang hängt in erster Linie von der Stärke des internationalen Netzwerkes ab und davon, wie verwundbar die menschenrechtsverletzende Regierung gegenüber internationalem Druck ist (Keck und Sikkink 1998; Klotz 1995). „Verwundbarkeit“ schließt dabei in unserem Verständnis sowohl materielle wie normative Faktoren ein. In dem Maße, in dem ein Staat seine Mitgliedschaft in einer internationalen Gemeinschaft liberaler Staaten für wertvoll erachtet, wird er gegenüber internationalem moralischem Druck verwundbar sein. Länder, die stark von militärischer oder wirtschaftlicher Hilfe abhängen, können ebenfalls westliche Proteste nicht einfach ignorieren. Je mehr es dem transnationalen Netzwerk gelingt, internationalen moralischen und materiellen Druck gegen das menschenrechtsverletzende Regime zu mobilisieren und je verwundbarer die Regierung gegenüber diesem internationalen Druck ist, desto eher wird die Phase taktischer Konzessionen erreicht.

### *Phase 3: Taktische Konzessionen*

Diese Phase ist gekennzeichnet von einer zunehmenden Einschränkung der Handlungsfähigkeit repressiver Regime und einer umfassenden internationalen und innergesellschaftlichen Mobilisierung. Wenn diese Phase erreicht ist, dann entfaltet der „Bumerang-Effekt“ seine größte Wirkung, und normverletzende Staaten geraten zunehmend „von oben“ und „von unten“ in Bedrängnis. „Von oben“ sind westliche Geberländer und internationale Organisationen zunehmend bereit, beispielsweise ihre Entwicklungshilfe zu koordinieren und von Fortschritten bei den Menschenrechten abhängig zu machen. „Von unten“ verliert die gesellschaftliche Opposition zunehmend die Furcht vor Repression und beginnt mit eigenen Protestaktivitäten. Regierungen fühlen sich gezwungen, taktische Konzessionen an ihre Kritiker zu machen, um auf diese Weise ihren Handlungsspielraum nach innen und außen zu vergrößern. Gleichzeitig verlieren sie allmählich die Kontrolle über den Menschenrechtsdiskurs. Selbst kosmetische Verhaltensänderungen, etwa die Freilassung einer Anzahl

politischer Gefangener oder die Zulassung beschränkter innenpolitischer Protestaktionen, kann in dieser Phase außerordentlich große Wirkungen entfalten. Sie erlauben der unterdrückten innenpolitischen Opposition, sich stärker zu artikulieren und den eigenen Spielraum für die Kritik an der Regierung zu vergrößern. Menschenrechte werden zu einem akzeptierten Thema der innenpolitischen Diskussion. Neue gesellschaftliche Akteure formieren sich, die Interessenformulierung existierender Gruppen ändert sich.

Lokale Menschenrechtsaktivisten stehen unter dem weitgehenden Schutz der internationalen Netzwerke. Die wichtigsten Konsequenzen dieser Phase sind nicht nur das Nachlassen der Repression (dies kann sich in vielen Fällen auch wieder ändern), sondern vor allem die Stärkung und Mobilisierung der innergesellschaftlichen Opposition. Während die Stärke der *transnationalen* Netzwerke in den früheren Phasen für die Dynamik des Veränderungsprozesses verantwortlich ist, so verlagert sich nun das Zentrum des Protests in das *Innere* der normverletzenden Staaten. Die transnationalen Menschenrechtswerke haben jetzt die Funktion, die innergesellschaftliche Opposition durch Herstellung internationaler Öffentlichkeit zu stärken und ihren Forderungen in der internationalen Arena Gehör zu verschaffen.

Einige Staatsführungen beginnen deshalb einen Prozeß der *kontrollierten Liberalisierung*, in dessen Verlauf die herrschenden Eliten sich häufig über das Ausmaß der Reformen spalten (O'Donnell u. a. 1986; Przeworski 1986). Gleichzeitig verändern sich die kommunikativen Prozesse zwischen der normverletzenden Regierung und ihren Kritikern. Erstere lassen sich zunehmend auf den Menschenrechtsdiskurs ein, der Geltungsanspruch der internationalen Normen wird nicht mehr in Frage gestellt. Regierungen versuchen, die Kontrolle über den Diskurs wieder zu gewinnen, indem sie argumentative Zugeständnisse machen. Sie lassen sich auf Argumentation ein, verstricken sich aber damit zugleich in ihren eigenen Aussagen. Die oben beschriebene Dynamik öffentlicher Diskurse setzt ein. Denn die rhetorische Öffnung erlaubt es den Kritikern, nun ihrerseits Gegenargumente ins Feld zu führen. Gleichzeitig entfalten argumentative Strategien des Beschämens nun zunehmend Wirkungen auf die normverletzenden Regierungen selbst. Sie machen argumentative Konzessionen, um wieder als vollwertige Mitglieder der internationalen Gemeinschaft akzeptiert zu werden. Die Auseinandersetzung zwischen der Regierung und ihren innenpolitischen und internationalen Kritikern verlagert sich zunehmend von der Frage der Normgeltung auf die Klärung des Sachverhalts, ob und inwieweit es tatsächlich zu Menschenrechtsverletzungen gekommen sei. Die Norm wird nicht mehr in Frage gestellt, dafür aber die Tatsachenbehauptungen der transnationalen Netzwerke und der innenpolitischen Opposition.

Solche Auseinandersetzungen finden gewöhnlich sowohl vor internationalen Foren, etwa vor der UN-Menschenrechtskommission und ihren Unterkomitees, als auch in den Arenen der innenpolitischen Öffentlichkeit statt. Beide Seiten benutzen Argumente, um ihre Positionen vor einer öffentlichen Zuhörerschaft zu rechtfertigen, sind aber nicht bereit, sich selbst in Frage stellen zu lassen. Wenn sie ihre jeweiligen Zuhörer für sich gewinnen wollen, können sie jedoch nicht einfach die gleichen Argumente immer und immer wieder neu vortragen. Die argumentative Auseinandersetzung wird auf diese Weise detaillierter und teilweise immer legalistischer. Im Laufe der Zeit verstricken sich beide Seiten häufig in ihre eigene Rhetorik. Sie lassen sich auf die Argumente der anderen taktisch ein, können aber diese Zugeständnisse nicht einfach zurücknehmen, wenn es ihnen nicht mehr paßt. Zugleich verändert sich das Beziehungsverhältnis zwischen normverletzenden Regierungen und ihren transnationalen und innenpolitischen Kritikern. Je detaillierter die Auseinandersetzung wird und je mehr sich beide Seiten auf die Argumente der anderen einlassen, desto weniger können sie sich noch gegenseitig als „ausländische Ignoranten“ oder „Schurkenstaaten“ beschimpfen. Am Ende dieses argumentativen Prozesses steht in vielen Fällen ein Dialog zwischen Regierung, gesellschaftlicher Opposition und transnationalen Netzwerken, bei dem es nicht mehr um die Geltung der Menschenrechte geht, sondern um die zur Normdurchsetzung notwendigen Schritte (Risse 1999).

In anderen Fällen halten menschenrechtsverletzende Regierungen an ihrem Kurs fest und provozieren damit eine Stärkung der oppositionellen Kräfte. Versuche eines Regimes, durch fortgesetzte Einschüchterungsmaßnahmen die Kontrolle zurückzuerlangen, werden vom transnationalen Menschenrechtsnetzwerk und der gesellschaftlichen Opposition zur weiteren Mobilisierung genutzt. Eine ähnliche Dynamik entsteht auch, wenn Regierungen versuchen, aus dem Argumentationsprozeß mit ihren Kritikern „auszusteigen“ und sie in die frühere Rhetorik zurückfallen bzw. die Repression wieder verstärken.

Angesichts einer voll mobilisierten gesellschaftlichen Opposition, die „von oben“ durch die transnationalen Menschenrechtsnetzwerke, westliche Geberkoordination und internationale Organisationen unterstützt wird, verbleiben nur noch zwei Alternativen: Politikwandel oder Machtwechsel. Wenn es den innenpolitischen Kritikern gelingt, das Thema Menschenrechte zur konsensualen Basis der gesellschaftlichen Opposition gegen die Regierung zu machen und wenn die gesellschaftliche Mobilisierung von den transnationalen Netzwerken und der internationalen Öffentlichkeit unterstützt wird, dann sind repressive Regime entweder gezwungen, einen tiefgreifenden Politikwandel einzuleiten, oder ein Regimewechsel wird wahrscheinlich. In beiden Fällen kommt es zum Übergang zur Phase des „präskriptiven Status“.

#### *Phase 4: Präskriptiver Status*

In dieser Phase erreichen die Menschenrechte im jeweiligen Zielstaat „präskriptiven Status“. Damit ist gemeint, daß sich die Akteure regelmäßig auf die Norm beziehen, um ihr eigenes Verhalten und das anderer Akteure zu beschreiben und zu kommentieren. In diesem Fall sind die Geltungsansprüche der Norm nicht länger kontrovers, selbst wenn das tatsächliche Verhalten weiterhin die Regeln verletzt (vgl. dazu auch Rittberger 1993, S. 10-11). „Präskriptiver Status“ bedeutet aber nicht nur, daß sich die Regierungen in ihrem kommunikativen Verhalten auf die Normen beziehen, sondern auch, daß sie mit der Institutionalisierung der Menschenrechte beginnen. In dieser Phase kommt es zur Umsetzung von Menschenrechtsnormen in die nationale Gesetzgebung und nationale Praxis und damit zum Übergang in normgeleitetes Verhalten.

Internationalen Normen ohne präskriptiven Status im Innern der Staaten erzielen keine dauerhafte Wirkung auf das tatsächliche Verhalten der Regierungen gegenüber ihren Bürger/innen. Dabei interessieren weniger die individuellen Überzeugungen der Akteure als vielmehr die Konsistenz und Umsetzung ihrer Aussagen. In dieser Phase des Spiralmodells dürften argumentative Überzeugungsprozesse ihre größte Wirkung erzielen. Aber können wir sicher sein, daß Regierungen tatsächlich die Gültigkeit der Menschenrechtsnormen akzeptieren und nicht einfach instrumentell-strategisch darauf eingehen, wenn sie beispielsweise mit der UN-Menschenrechtskommission, westlichen Regierungen oder internationalen Organisationen verhandeln? Die Ratifizierung internationaler Menschenrechtsabkommen durch die Staaten bedeutet noch nicht, daß diese sich auch den entsprechenden Beschwerdeverfahren unterwerfen. Bei der Bewertung des „präskriptiven Status“ müssen deshalb strengere Maßstäbe angelegt werden als nur die Anerkennung internationaler Normen durch Unterzeichnung der entsprechenden Abkommen. Regierungen akzeptieren die Gültigkeit internationaler Menschenrechtsnormen im Sinne des „präskriptiven Status“, wenn

- sie die entsprechenden internationalen Menschenrechtskonventionen einschließlich der relevanten Fakultativprotokolle ratifizieren;
- die Normen in Verfassung und nationales Recht übernommen werden;
- es nationale Möglichkeiten zur Individualbeschwerde gibt;
- die Regierungen in ihren Verlautbarungen die Gültigkeit der Menschenrechtsnormen anerkennen.

Was speziell dieses kommunikative Verhalten der Normanerkennung angeht, so geht es um folgendes:

- Präskriptiver Status der Menschenrechte impliziert argumentative Konsistenz. Damit ist gemeint, daß Akteure – in diesem Fall die nationalen Regierungen – unabhängig von ihrem internationalen oder nationalen Publikum die gleichen Argumente verwenden und sie nicht je nach Zuhörerschaft verändern.
- Präskriptiver Status läßt sich besonders dann gut feststellen, wenn sich instrumentelle Interessen der Akteure ändern, diese aber nichtsdestotrotz an ihrer Unterstützung der Normen festhalten. Fahren Regierungen mit einer Politik kontrollierter Liberalisierung und der Verbesserung der Menschenrechtssituation fort, selbst wenn der innenpolitische oder transnationale Druck zurückgeht? Was passiert nach einem Machtwechsel? Wenn die ehemalige gesellschaftliche Opposition über das Thema Menschenrechte an die Macht gelangt ist, implementiert sie die Menschenrechte dann, selbst wenn dies der Konsolidierung ihrer Machtbasis schaden könnte?
- Präskriptiver Status kann besonders gut in Situationen untersucht werden, in denen das tatsächliche Verhalten der Akteure der Norm nach wie vor widerspricht. Wie reagieren Regierungen, die sich zu den Menschenrechten bekennen, wenn sie mit Vorwürfen der Normverletzung konfrontiert werden? Wenn sie sich auf einen ernsthaften Dialog mit ihren Kritikern einlassen, sich mit Bezug auf die Menschenrechte rechtfertigen, sich gar entschuldigen und Abhilfe versprechen, dann kann auf den präskriptiven Status der Norm geschlossen werden.
- Der endgültige Test für die Ernsthaftigkeit und Glaubwürdigkeit einer Regierung besteht jedoch darin, daß schließlich den Worten Taten folgen. Präskriptiver Status internationaler Normen impliziert, daß Regierungen eine nachhaltige Anstrengung unternehmen, die Menschenrechte auch tatsächlich in die Praxis umzusetzen. Mit anderen Worten, der Phase des präskriptiven Status muß auf Dauer regelgeleitetes Verhalten folgen.

#### *Phase 5: Normgeleitetes Verhalten*

Präskriptiver Status ist nicht mit regelgeleitetem Verhalten identisch. Wie oben angedeutet, können Regierungen zwar die Gültigkeit von Normen anerkennen, aber dennoch weiterhin Menschenrechte verletzen. Dies gilt insbesondere, wenn Regierungen die eigenen Sicherheitskräfte nicht unter Kontrolle haben. Zu einem Übergang zur fünften Phase des Modells kommt es deshalb, wenn die internationale und lokale Mobilisierung weiter aufrechterhalten wird. Wenn sich die Menschenrechtssituation verbessert, läßt die Fähigkeit des transnationalen Netzwerks zur Mobilisierung internationaler Aufmerksamkeit häufig nach. Internationale Organisationen und westliche Staaten werden dann seltener aktiv. Dies gilt insbesondere nach einem Regimewechsel, der die Opposition einschließlich von Menschenrechtsaktivisten an die Macht bringt.

Die Phase normgeleiteten Verhaltens und damit die Verwirklichung der Menschenrechte in der politischen Alltagspraxis ist erreicht, wenn es zu einer Institutionalisierung rechtsstaatlicher Verhältnisse kommt. Nur dann ist auch eine dauerhafte Verbesserung der Menschenrechtssituation über alle vier hier untersuchten Rechte und über einen längeren Zeitraum hinweg zu erwarten. Menschenrechtsverletzungen können dann zwar noch vorkommen, werden jedoch juristisch verfolgt und sind nicht mehr systematische Politik des Staates selbst.

Eine rechtsstaatliche Entwicklung hängt dabei von der fortgesetzten internationalen und lokalen Mobilisierung durch transnationale Menschenrechtsnetzwerke ab. Ihre Forderungen nach einer juristischen Aufarbeitung vergangener Menschenrechtsverletzungen trägt zu einer Stärkung der Gerichtsbarkeit und einer Einschränkung der Macht innerstaatlicher Sicherheitsinstitutionen bei. Damit ergänzen diese Untersuchungen diejenigen von Merkel und Croissant, die Rechtsstaatlichkeit als wesentliches Charakteristikum einer liberalen Demokratie ermittelt haben (Merkel und Croissant 2000). Die Sozialisation von Menschenrechtsnormen in die innerstaatliche Praxis durch transnationale Menschenrechtsnetzwerke kann unter den angegebenen Bedingungen zu Demokratisierung *und* Rechtsstaatlichkeit führen.

### **Zur Generalisierbarkeit des „Spiralmodells“**

Eines der wichtigsten Ergebnisse der hier vorgestellten Untersuchungen lautet, daß das Spiralmodell der Menschenrechtsdurchsetzung und die darin abgebildeten Sozialisationsprozesse und Interaktionen zwischen inter- und transnationalen Akteuren einerseits sowie innergesellschaftlichen und politischen Akteuren in den menschenrechtsverletzenden Ländern andererseits offenbar kontextunabhängig wirksam sind. Ob in Südostasien, Afrika südlich der Sahara oder den islamischen Staaten der arabischen Welt: Überall konnten ähnliche Prozesse des Zusammenspiels von transnationaler und innergesellschaftlicher Mobilisierung gegen menschenrechtsverletzende Regierungen beobachtet werden. Das Spiralmodell ist ebenfalls anwendbar auf lateinamerikanische (Ropp und Sikkink 1999) und osteuropäische Staaten (Thomas 1999, 2001). Auch die über vierzig Jahre währende Überwindung des Apartheidsregimes in Südafrika läßt sich damit analysieren (Black 1999). Damit kann die Annahme als widerlegt gelten, daß internationale Menschenrechtsnormen – zumindest die von uns untersuchten Normen der Freiheit von staatlicher Repression und der persönlichen Integrität – an bestimmte Kulturen oder Weltregionen nicht angeschlossen oder daß bestimmte Typen politischer, ökonomischer oder sozialer Systeme nicht veränderungsfähig seien im Sinne der Men-

schenrechte. Implizit, wenn nicht sogar explizit bedeutet dies eine weitere Widerlegung der Thesen Huntingtons vom „Kampf der Zivilisationen“ (Huntington 1996; kritisch dazu Müller 1998).

Der „Bumerang“-Effekt läßt sich unabhängig von politisch-institutionellen Gegebenheiten, Regimetypen und sozio-ökonomischem Entwicklungsstand beobachten. Die Dynamik des Spiralmodells veränderte autoritäre Entwicklungsdiktaturen wie Suhartos Indonesien oder arap Moïse Kenia (Risse u. a. 2002, Kap. 3 und 4) genauso wie Militärdiktaturen wie Pinochets Chile (Ropp und Sikkink 1999). Monarchien wie das Marokko König Hassan II. und seines Nachfolgers Mohammed VI. (Risse u. a. 2002, Kap. 5; Gränzer 1999) ließen sich von transnationalen Menschenrechtsnetzwerken ebenso erfolgreich unter Druck setzen wie die kommunistischen Bürokratien Polens und der ehemaligen Tschechoslowakei (Thomas 2001). „Bumerang“-Effekte wirkten auf den vergleichsweise hochindustrialisierten Apartheid-Staat Südafrika ebenso wie auf Uganda unter Obote und Amin, das zu den ärmsten Ländern der Welt zählt. Die untersuchten Länder unterschieden sich drastisch im Hinblick auf ihren sozio-ökonomischen Entwicklungsstand. Die Länderauswahl enthielt außerdem völlig verschiedene Typen ökonomischer Systeme – von den zentralgelenkten Planwirtschaften Osteuropas über diverse klientelistische, autoritär-korporatistische und kapitalistische Systeme (Indonesien, Kenia, Marokko) bis zum „laissez-faire“-Kapitalismus Chiles unter Pinochet. Die Dynamiken des Spiralmodells wirken offenbar unabhängig vom Typus des Wirtschaftssystems.

Schließlich unterschieden sich die sozio-kulturellen Gegebenheiten in den von uns untersuchten Ländern. Die Philippinen, Chile und Polen sind Länder mit mehrheitlich katholischer Bevölkerung. Indonesien, Marokko und Tunesien sind Staaten, in denen der Islam die dominierende Religion darstellt. Amerikanische und europäische kulturelle Einflüsse herrschen in Lateinamerika ebenso vor wie auf den Philippinen und in Afrika, wohingegen Indonesien sich lange Zeit als dezidiert asiatisches Land definierte und in Kenia eine anti-koloniale Identität dominierte. Überall war die Sozialisationsdynamik des Spiralmodells wirksam.

Trotz völlig unterschiedlicher ökonomischer, politischer, und sozialer Strukturen ließ sich das Phasenmodell in allen Weltregionen anwenden. Allerdings muß dabei berücksichtigt werden, daß die Untersuchungen sich auf einen kleinen Ausschnitt von internationalen Menschenrechten konzentrierten, nämlich auf persönliche Integritätsrechte. Es wurde nur indirekt analysiert, ob spiralmodellähnliche Dynamiken sich auch bei anderen bürgerlichen oder politischen Rechten oder gar im Bereich der ökonomischen und Sozialrechte aufzeigen lassen. Im Falle der Menschenrechtsnorm der Helsinki-Schlußakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und



deren Wirkung auf die Transformationsprozesse in den kommunistischen Staaten der ehemaligen Warschauer Vertrags-Organisation ließen sich allerdings ähnliche Dynamiken beobachten (Thomas 1999). In Polen, der Tschechoslowakei und in anderen Ländern Mittel- und Osteuropas ging es weniger um die Freiheit von Folter als um bürgerliche und politische Rechte wie das Recht auf freie Meinungsäußerung und auf Versammlungsfreiheit. Auch hier konnte gezeigt werden, daß die Helsinki-Norm die Position von Dissidentengruppen stärkte und es ebenfalls zu Netzwerkbildungen mit transnationalen Akteuren kam. Im Falle Südafrikas, dessen Transformation ebenfalls mit Hilfe des Spiralmodells untersucht wurde (Black 1999; Klotz 1995), stand schließlich das Verbot der politischen, sozialen und ökonomischen Diskriminierung aufgrund von Rasse oder Hautfarbe im Vordergrund. Diese Beispiele deuten darauf hin, daß sich die Ergebnisse zumindest auf die politischen und bürgerlichen Freiheitsrechte übertragen lassen, wie sie etwa im Zivilrechtspakt der Vereinten Nationen verankert sind.

Die hier berichteten Untersuchungsergebnisse stimmen außerdem mit Erkenntnissen überein, die im Zusammenhang mit der zunehmenden Erforschung inter- und transnationaler Einflüsse auf Demokratisierungsprozesse gewonnen wurden (vgl. u. a. Whitehead 1986; Windfuhr 1999; Grugel 1999). In sieben von elf der hier dokumentierten Länder ging die schrittweise Durchsetzung der Menschenrechte mit Liberalisierungs- und Demokratisierungsprozessen einher. In vielen Ländern des Südens ließ sich das Folterverbot erst im Zusammenhang mit der Systemtransformation und der Demokratisierung durchsetzen. Die transnationale und innergesellschaftliche Mobilisierung zugunsten der Menschenrechte war damit inhärenter Bestandteil von Demokratisierungsprozessen, was demokratietheoretisch nicht weiter überraschen dürfte. Für liberale Demokratien sind schließlich Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte sowie eine demokratische und zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit konstitutiv. Es ist daher zu vermuten, daß sich das Spiralmodell generell auf die Thematik externer Einflüsse auf Demokratisierungsprozesse anwenden läßt (vgl. dazu auch Jetschke 2000).

Problematischer ist die Anwendung des Spiralmodells auf stabile liberale Demokratien des Westens, denen Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden. Man denke etwa an die Todesstrafe in den Vereinigten Staaten, an Foltervorwürfe gegen Großbritannien (im Zusammenhang mit Nordirland) und gegen Israel, das inzwischen trotz internationaler Proteste auch zum Mittel extralegalen Hinrichtungen im Kampf gegen den palästinensischen Terrorismus greift (so Amnesty International; vgl. zu beiden Ländern jetzt Liese 2001). Per definitionem erfüllen Demokratien das Kriterium des „präskriptiven Status“ im Sinne der Anerkennung der Menschenrechte und der Institutionalisierung rechtsstaatlicher Verfahren, wobei zu berücksichtigen ist, daß viele Staaten der USA die To-

desstrafe nicht als Verletzung grundlegender Menschenrechte betrachten. Aber insgesamt geht es – vor allem in den Fällen Großbritannien und Israel – um den Übergang von der vierten Phase der verbalen und institutionalisierten Normanerkennung zur vollständigen Regeleinhaltung (fünfte Phase). Im Einklang mit den Annahmen des Modells wäre hier zu vermuten, daß erstens transnationale Mobilisierung bei der Normdurchsetzung eine geringere Rolle spielt als die Mobilisierung der gesellschaftlichen Umfeldler, und daß zweitens kommunikative Überzeugungsprozesse wichtig werden, etwa in Gerichtsverfahren. Schließlich wäre zu erwarten, daß transnationale Netzwerke in liberalen Demokratien mit Hilfe von Strategien des Beschämens und des Anprangerns schnellere Mobilisierungserfolge erzielen können als etwa in den meisten der von uns untersuchten Fälle, insofern sie nämlich demokratische Staaten an ihre eigenen liberalen Identitäten erinnern.

In der Tat konnte die internationale Mobilisierung gegen die Todesstrafe in den Vereinigten Staaten bereits substantielle Erfolge erzielen. Mehrere Einzelstaaten (z. B. Illinois) haben die Todesstrafe ausgesetzt; Dutzende von Todesurteilen wurden in lebenslängliche Freiheitsstrafen aufgrund von Justizirrtümern umgewandelt. Es besteht Einigkeit, daß die Bestrafung Unschuldiger auf keinen Fall toleriert werden darf, und daß hier das Justizsystem den Grundsatz „im Zweifel für den Angeklagten“ oftmals verletzt hat, vor allem gegenüber Angehörigen von Minderheiten. Aufgrund der transnationalen und innergesellschaftlichen Mobilisierung wurde inzwischen ein Recht auf DNA-Tests eingeführt. Wenn auch die Todesstrafe nicht landesweit abgeschafft wurde bisher, so hat doch die Sozialisationsdynamik unseres Spiralmodells eingesetzt und der Handlungskorridor für die Befürworter der Todesstrafe verengt sich zunehmend. Dies läßt sich gegenwärtig sogar in Texas beobachten, dem Bundesland mit dem größten Anteil an Hinrichtungen.

Im Falle Israels ist auf das Urteil des Obersten Gerichtshofs von 1999 zu verweisen, das die Anwendung physischen Drucks auf Beschuldigte untersagte, denen Terrorismus vorgeworfen wurde. Auch dieses Urteil wäre ohne die Kombination von transnationaler und innergesellschaftlicher Mobilisierung nicht zustande gekommen. Das gegenwärtige Verhalten der israelischen Sicherheitskräfte gegenüber den Palästinensern widerspricht zwar grundlegenden internationalen Menschenrechten wie auch der eigenen Identität des Landes als einziger Demokratie im Nahen Osten. Aber dieses Verhalten falsifiziert nicht das Spiralmodell, das davon ausgeht, daß transnationaler Druck ohne gesellschaftliche Mobilisierung im Innern des Landes auf Dauer nicht zum Erfolg führen kann. Angesichts der zweiten Intifada fehlt genau diese Mobilisierung in Israel.

Darüber hinaus ist zu prüfen, ob sich das Modell auf die Implementation anderer internationaler Normen in innerstaatliches Recht und das Verhalten der Akteure übertragen läßt. Zum Beispiel ist fraglich, ob die Befunde, die sich auf die Normeinhaltung durch staatliche Akteure (nationale Regierungen und ihre Sicherheitsorgane) konzentrieren, auch dann gelten, wenn es um die Implementation internationalen Rechts durch private Akteure geht. Aufgrund der hier berichteten Ergebnisse läßt sich kaum sagen, ob ähnliche Dynamiken wirksam werden, wenn es sich um Menschenrechtsverletzungen seitens nicht-staatlicher Akteure handelt – etwa Guerillagruppen, paramilitärische Einheiten oder Privatarmeen, wie sie heute in vielen Ländern des Südens gang und gäbe sind. Wenn sich solche Gruppen, was zu vermuten ist, weniger um die Reaktionen der internationalen Öffentlichkeit scheren als nationale Regierungen, dann dürften „Bumerang-Würfe“ nur wenig Wirkung zeigen (vgl. etwa den Fall der *Lord's Resistance Army* im Norden Ugandas, Risse u. a. 2002, Kap. 4). Dagegen gibt es Anzeichen dafür, daß die beobachteten transnationalen Mobilisierungskampagnen gegen normverletzende Staaten in ähnlicher Weise auch gegen multinationale Konzerne im Bereich der Sozialrechte zum Erfolg führen (z. B. die Kampagne gegen Nike und die Kinderarbeit bei der Herstellung von Sportschuhen, Sage 1999). Viele multinationale Konzerne sind ebenso verwundbar gegenüber Anprangerungsstrategien der transnationalen Menschenrechtsnetzwerke wie Regierungen, im wesentlichen, weil ihre Absatzmärkte in den industrialisierten Ländern des Nordens liegen. Und schließlich konnten Keck und Sikkink „Bumerang-Effekte“, die über die Vernetzung innergesellschaftlicher NGOs mit transnationalen INGOs und anderen „advocacy networks“ zustandekamen, auch im Bereich der internationalen Umweltpolitik nachweisen (Keck und Sikkink 1998). Aber dies sind Einzelhinweise, die erst noch systematisch untersucht werden müßten.

Es widerspricht der Logik des Spiralmodells nicht, daß quantitative Studien keinen Zusammenhang sehen zwischen der Ratifizierung internationaler Menschenrechtsabkommen durch die Staatengemeinschaft und der praktischen Einhaltung der Menschenrechte (Hamm 1999; Keith 1999). Keith beispielsweise findet lediglich für die „Freedom House“-Skalen, die politische und bürgerliche Freiheitsrechte insgesamt messen, einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Ratifizierung der UN-Konvention über Bürgerliche und Politische Rechte einerseits und der Einhaltung dieser Rechte andererseits. Unterzeichnerstaaten des ersten Fakultativprotokolls sind sogar durchschnittlich um fast zwei Stufen „liberalere“ Staaten als Nicht-Unterzeichner (auf einer siebenstufigen Skala). Letzterer Befund entspräche unseren Annahmen über den präskriptiven Status als Vorstufe der Normeinhaltung. Dieser statistisch signifikante Zusammenhang besteht allerdings merkwürdigerweise nicht mehr, wenn man sich ausschließlich auf die persönlichen Integritätsrechte wie etwa das Folterverbot konzentriert (gemessen mit Hilfe der Daten „Political Terror“-Skala von 1980-96, Keith 1999; Hamm 1999). Keith hat die Menschenrechtslage in 45 Staaten vor und nach ihrem Bei-

tritt zur UN-Konvention über Bürgerliche und Politische Rechte analysiert – und nicht bestätigen können, daß der Beitritt zur Konvention (oder zum Fakultativprotokoll) auf Dauer die Menschenrechtslage verbessert. Allerdings bleibt unklar, ob es sich hier um eine repräsentative Auswahl der mehr als 140 Mitglieder der UN-Konvention handelt. Ein weiteres kommt hinzu: Die internationale Berichterstattung über Menschenrechtsverletzungen hat in den letzten fünfzehn Jahren enorme Fortschritte gemacht. Wir wissen heute wesentlich mehr und viel schneller als früher über Vorkommnisse von Folter weltweit Bescheid. Daher kann eine rein quantitative Zunahme solcher und anderer Menschenrechtsverletzungen auch damit zusammenhängen, daß sich die Erfassung solcher Normverletzungen verbessert hat.

Aber selbst wenn der Befund zuträfe, daß beispielsweise Folter während der neunziger Jahre zugenommen habe, so widerlegt dies nicht die hier vorgelegte Analyse aufgrund von Länderfallstudien. Daraus kann nicht geschlossen werden, daß die Normanerkennung qua Ratifizierung internationaler Menschenrechtsabkommen automatisch zur Verbesserung der Menschenrechtssituation führt. Es handelt sich um eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die Normeinhaltung. Die Anerkennung internationaler Normen bildet einen Schritt auf dem Weg zur Regeleinhaltung, der zumeist in der Phase taktischer Konzessionen aufgrund transnationalen und innergesellschaftlichen Drucks zustande kommt. Wenn danach die Mobilisierung „von oben“ und „von unten“ wieder abflaut, dann wird es kaum zur Verbesserung der Menschenrechtslage vor Ort kommen.

Das Spiralmodell beansprucht, Bedingungen für positive Veränderungen in Richtung auf verbesserte Normeinhaltung zu erfassen. Insgesamt handelt es sich um ein Prozeßmodell der Normeinhaltung, bei dem die Regeleinhaltung – die konkrete und nachhaltige Durchsetzung der Menschenrechte vor Ort – erst am Ende einer langwierigen Entwicklung steht. An deren Anfang sind die innenpolitischen Geltungsansprüche der internationalen Normen selbst noch höchst kontrovers. Das Spiralmodell ist damit anschlussfähig an juristische Studien, die ebenfalls zunehmend den Prozeßcharakter von Regelumsetzung und -einhaltung betonen (Koh 1997; Franck 1990).

In Einzelfällen haben Länder Phasen des Modells quasi „übersprungen“. Dies hatte in jedem Fall Konsequenzen, die den von uns vorhergesagten Dynamiken entsprachen. Dazu einige Beispiele: Für die Philippinen und Chile ließ sich feststellen, daß auch in der zweiten Phase des „Leugnens“ die Geltungsansprüche internationaler Menschenrechte nicht generell abgelehnt wurden (Risse u. a. 2002, Kap. 3; Jetschke 2000; für Lateinamerika Ropp und Sikkink 1999; Hawkins 1997). Angesichts der vorherigen demokratischen Erfahrungen der Philippinen und Chiles und der westlich-kulturellen Einflüsse in beiden Ländern stand den normverletzenden Regierungen die Option nicht

zur Verfügung, den Geltungsanspruch internationaler Menschenrechte für das nationale Recht abzuleugnen. Da beide Länder in dieser Phase des Prozesses „von unten“ und „von oben“ unter Druck geraten waren und die transnationale Mobilisierung bereits von einer entsprechenden Aktivierung der innergesellschaftlichen Opposition begleitet war, kam es recht schnell zum Übergang in die Phase taktischer Konzessionen. Angesichts der transnationalen und innergesellschaftlichen Mobilisierung konnte die Opposition von vornherein auf die Kluft zwischen Worten und menschenrechtsverletzenden Taten hinweisen.

Ganz anders lagen die Verhältnisse in Tunesien (vgl. Risse u. a. 2002, Kap. 5; Gränzer 1999). Auch hier stand dem Regime aufgrund der säkularen Staatsideologie und der westlich-französischen kulturellen Einflüsse die Option des Leugnens internationaler Menschenrechtsnormen nicht zur Verfügung. Die anfängliche Mobilisierung im Innern des Landes führte zum Machtwechsel von Bourgiba zu Ben Ali, der in der Menschenrechtspolitik unmittelbar Zugeständnisse machte. Der Unterschied zu den Philippinen und Chile lag darin, daß im Falle Tunesiens die innergesellschaftliche Opposition Ende der achtziger Jahre nur schwach und wenig autonom entwickelt und außerdem mit den transnationalen Menschenrechtsorganisationen kaum vernetzt war. Präsident Ben Ali gelang es, mit seiner Menschenrechtsrhetorik die interne und transnationale Opposition zum Schweigen und sie unter Verweis auf die Gefahr des islamischen Fundamentalismus sogar zum Teil auf seine Seite zu bringen. In diesem Fall nützte ihm das internationale Image Tunesiens als säkularer Staat. Wo kein (innergesellschaftlicher) Kläger, dort auch kein (transnationaler) Richter! Erst gegen Ende der neunziger Jahre wurde die Kluft zwischen Ben Alis Worten und seinen menschenrechtsverletzenden Taten so offensichtlich, daß sich die innenpolitische und internationale Kritik wieder regte. Der Fall Tunesien weist daher nachdrücklich darauf hin, daß es in der Phase taktischer Konzessionen vor allem auf die Aktivierung und Mobilisierung der Opposition „von unten“ ankommt, und daß für die weitere Entwicklung die innergesellschaftliche Dynamik entscheidend ist. Gelingt es dem Regime, die Opposition zu spalten und wesentliche Teile auf seine Seite zu bringen, wird der Prozeß gestoppt und kann sich sogar zurückentwickeln.

Das letzte hier zu diskutierende Beispiel ist Uganda Anfang der 80er Jahre (vgl. Schmitz 1999a, b; Risse u. a. 2002, Kap. 4). Hier kam es vor dem Bürgerkrieg zwischen Milton Obote und der Guerrillaarmee Yoweri Musevenis und während der Phase des Leugnens zu einer Mobilisierungsdynamik im Sinne des „Bumerang-Effektes“. Der Sieg Musevenis führte dann dazu, daß die neue Regierung direkt in die Phase des präskriptiven Status überging. In Uganda wurden die Menschenrechte Ende der achtziger und in den neunziger Jahren „von oben“ durch die Regierung durchgesetzt und implementiert. Die für die weitere Entwicklung des Sozialisationsprozesses in der Phase

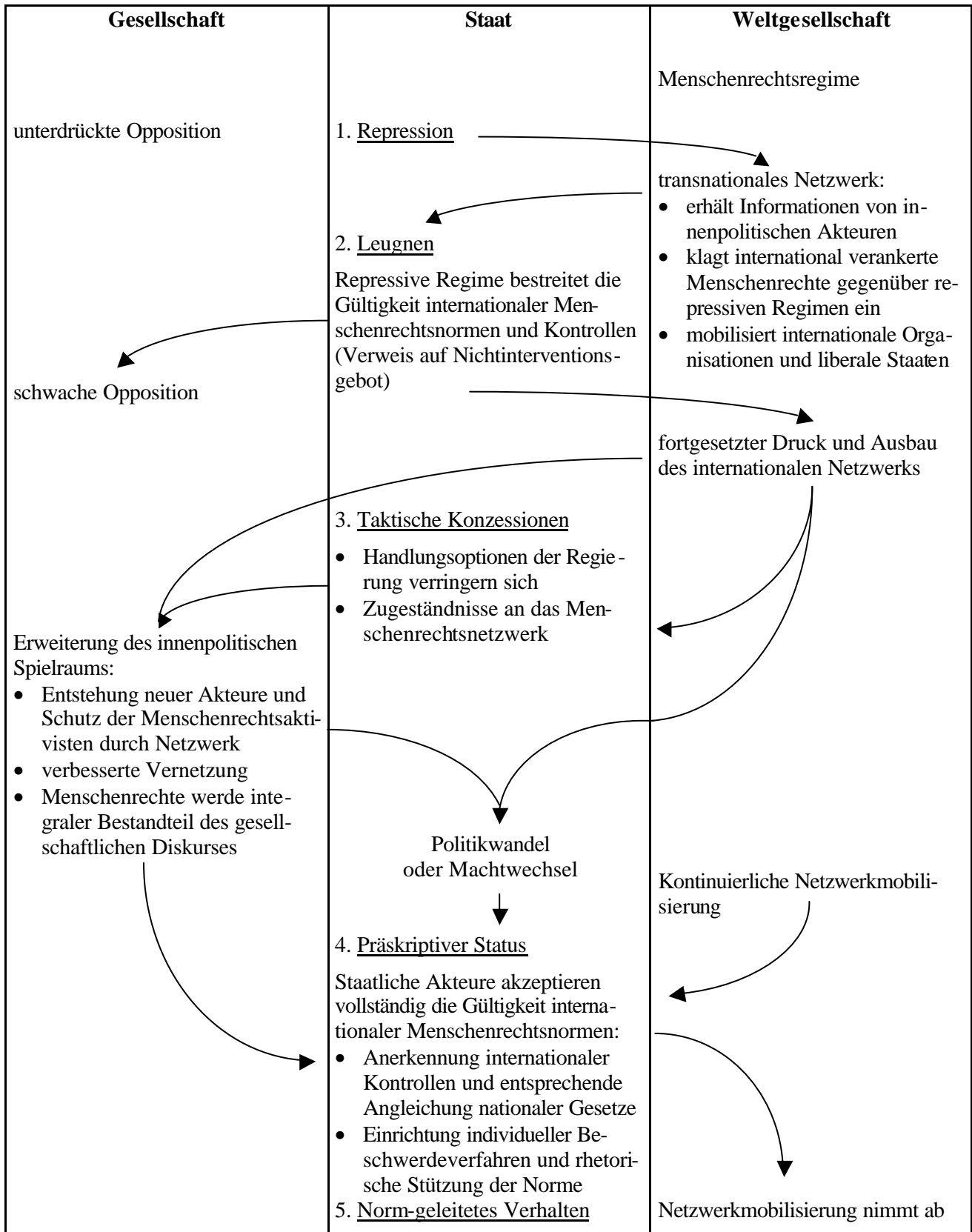
taktischer Konzessionen so wichtige gesellschaftliche Mobilisierung für die Menschenrechte blieb jedoch weitgehend aus. Es geht aber nicht nur darum, daß die jeweiligen nationalen Regierungen die Menschenrechte umsetzen. Auch maßgebliche gesellschaftliche Gruppen müssen den Sozialisationsprozeß durchlaufen. Eine Möglichkeit dazu ist die Koalitionsbildung um die Idee der Menschenrechte als Mittel der Mobilisierung gegen eine normverletzende Regierung. Die ist in Uganda bisher ausgeblieben. Infolgedessen kann die Nachhaltigkeit der Menschenrechtsreformen in Uganda eher skeptisch beurteilt werden, da ihnen die (zivil-) gesellschaftliche Basis weitgehend fehlt. Dies gilt gerade auch im Vergleich zu Kenia, dessen Präsident arap Moi zwar nach wie vor systematisch Menschenrechte verletzt, wo sich aber eine starke gesellschaftliche Opposition während der neunziger Jahre herausgebildet hat mit den entsprechenden internen Sozialisationsprozessen.

### **Zusammenfassung**

Unsere Untersuchungen deuten darauf hin, dass folgende Faktoren für die innenpolitische Durchsetzung internationaler Menschenrechtsnormen entscheidend sind:

1. Transnationale Menschenrechtsnetzwerke, die über den "Bumerang-Effekt" die Weltöffentlichkeit informieren, aufklären und zugleich die repressiven Regime unter zunehmenden Rechtfertigungszwang setzen, wirken als Transmissionsriemen zwischen den internationalen Normen und den Gesellschaften der menschenrechtsverletzenden Länder.
2. Der transnationale Funke muss in das Innere der Länder überspringen, und zwar über die innenpolitische Mobilisierung von Menschenrechtsgruppen und gesellschaftlicher Opposition. Taktische Konzessionen der normverletzenden Regime haben vor allem die Konsequenz, den Handlungsspielraum der innenpolitischen Opposition (Zivilgesellschaft) zu vergrößern.
3. Kommunikations- und Argumentationsprozesse spielen eine entscheidende Rolle. Das Beschämen und Anprangern von Staaten vor einer internationalen Öffentlichkeit führt dazu, dass menschenrechtsverletzende Staaten sich für ihr Verhalten international und später auch innenpolitisch rechtfertigen müssen. Die dadurch einsetzende Dynamik darf nicht unterschätzt werden.
4. Demgegenüber bilden materieller Druck und Sanktionen der internationalen Staatengemeinschaft kein Allheilmittel, sondern sind dann sinnvoll, wenn sie die gesellschaftliche Mobilisierung im Innern der normverletzenden Länder unterstützen und fördern. Dazu kommt es vor allem in der Phase taktischer Konzessionen.

Abbildung 2: Ein Spiralmodell des Menschenrechtswandels<sup>4</sup>



<sup>4</sup> Entnommen aus Forschungsgruppe Menschenrechte 1998, S. 14.

## Literatur

- Black, David* 1999: The Long and Winding Road: International Norms and Domestic Political Change in South Africa, in: *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, hrsg. von Thomas Risse, Stephen C. Ropp und Kathryn Sikkink, Cambridge, 78-108.
- Brysk, Alison* 1993: From Above and From Below: Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina, in: *Comparative Political Studies* 26: Nr. 3, 259-285.
- Finnemore, Martha und Kathryn Sikkink* 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: *International Organization* 52: Nr. 4, 887-917.
- Forschungsgruppe Menschenrechte* 1998: Internationale Menschenrechtsnormen, transnationale Netzwerke und politischer Wandel in den Ländern des Südens, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 5: Nr. 1, 5-41.
- Franck, Thomas M.* 1990: *The Power of Legitimacy Among Nations*, Oxford.
- Gränzer, Sieglinde* 1999: Changing discourse: transnational advocacy networks in Tunisia and Morocco, in: *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, hrsg. von Thomas Risse, Stephen C. Ropp und Kathryn Sikkink, Cambridge, 109-133.
- Grugel, Jean*, (Hrsg.) 1999: *Democracy Without Borders. Transnationalization and Conditionality in New Democracies*, London.
- Hamm, Brigitte* 1999: Empirische Analysen über politische Menschenrechte - Perspektiven für den internationalen Schutz der Menschenrechte. INEF-Report. 36. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden,
- Hawkins, Darren G.* 1997: Domestic Responses to International Pressure. Human Rights in Authoritarian Chile, in: *European Journal of International Relations* 3: Nr. 4, 403-434.
- Huntington, Samuel* 1996: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York.
- Jetschke, Anja* 1999: Linking the unlinkable? International norms and nationalism in Indonesia and the Philippines, in: *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, hrsg. von Thomas Risse, Stephen C. Ropp und Kathryn Sikkink, Cambridge, 134-171.
- 2000: International Norms, Transnational Human Rights Networks, and Domestic Political Change in Indonesia and the Philippines. PhD. dissertation, European University Institute, Florence.
- Keck, Margret und Kathryn Sikkink* 1998: *Activists Beyond Borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca NY.
- Keith, Linda Camp* 1999: The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights: Does It Make a Difference in Human Rights Behavior?, in: *Journal of Peace Research* 36: Nr. 1, 95-118.
- Klotz, Audie* 1995: *Norms in International Relations. The Struggle against Apartheid*, Ithaca, NY.
- Koh, Harold Hongju* 1997: Why Do Nations Obey International Law?, in: *The Yale Law Journal* 106, 2599-2659.
- Korey, William* 1998: NGOs and the Universal Declaration of Human Rights. "A Curious Grapevine", New York.
- Krasner, Stephen D.* 1999: *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton NJ.
- Liese, Andrea* 2001: Staaten am Pranger. Zur Wirkung internationaler Regime auf die innerstaatliche Menschenrechtspolitik. PhD. dissertation, Universität Bremen, Bremen.
- Merkel, Wolfgang und Aurel Croissant* 2000: Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien, in: *Politische Vierteljahresschrift* 41: Nr. 1, 3-30.
- Müller, Harald* 1998: *Das Zusammenleben der Kulturen. Ein Gegenentwurf zu Huntington*, Frankfurt/M.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter und Laurence Whitehead* 1986: *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, Baltimore.
- Przeworski, Adam* 1986: Some Problems in the Study of the Transition to Democracy, in: *Transition from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, hrsg. von Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter und Laurence Whitehead, Baltimore, 47-63.
- Risse, Thomas* 1999: International Norms and Domestic Change: Arguing and Communicative Behavior in the Human Rights Area, in: *Politics & Society* 27: Nr. 4, 526-556.
- 2000: The Power of Norms versus the Norms of Power: Transnational Civil Society and Human Rights, in: *The Third Force. The Rise of Transnational Civil Society*, hrsg. von Ann Florini, Tokyo - Washington DC, 177-209.
- Risse, Thomas, Anja Jetschke und Hans Peter Schmitz* 2002: Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens, Baden-Baden.
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp und Kathryn Sikkink*, (Hrsg.) 1999: *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge.
- Rittberger, Volker* 1993: Research on International Regimes in Germany: The Adaptive Internalization of an American Social Science Concept, in: *Regime Theory and International Relations*, hrsg. von Volker Rittberger, Oxford, 3-22.
- Ropp, Stephen C. und Kathryn Sikkink* 1999: International Norms and Domestic Politics in Chile and Guatemala, in: *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, hrsg. von Thomas Risse, Stephen C. Ropp und Kathryn Sikkink, Cambridge, 172-204.
- Schmitz, Hans Peter* 1999a: Global Norms and Regime Change: Kenya and Uganda in Comparative Perspective. PhD. dissertation, European University Institute, Florence.



- 1999b: Transnational Activism and Political Change in Kenya and Uganda, in: *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, hrsg. von Thomas Risse, Stephen C. Ropp und Kathryn Sikkink, Cambridge, 39-77.
- Schmitz, Hans Peter und Kathryn Sikkink* 2002: International Human Rights, in: *Handbook of International Relations*, hrsg. von Walter Carlsnaes, Thomas Risse und Beth Simmons, London u.a., 517-537.
- Schmitz, Hans-Peter* 1997: Nichtregierungsorganisationen (NRO) und internationale Menschenrechtspolitik, in: *Comparativ* 7: Nr. 4, 27-67.
- Sikkink, Kathryn* 1993: Human Rights, Principled Issue Networks, and Sovereignty in Latin America, in: *International Organization* 47: Nr. 3, 411-441.
- Thomas, Daniel C.* 1999: The Helsinki accords and political change in Eastern Europe, in: *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, hrsg. von Thomas Risse, Stephen C. Ropp und Kathryn Sikkink, Cambridge, 205-233.
- 2001: *The Helsinki Effect*, Princeton NJ.
- Whitehead, Laurence* 1986: International Aspects of Democratization, in: *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, hrsg. von Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter und Laurence Whitehead, Baltimore, 3-46.
- Windfuhr, Michael* 1999: Der Einfluß von NGOs auf die Demokratie, in: *Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme*, hrsg. von Wolfgang Merkel und Andreas Busch, Frankfurt/M., 520-548.