

Die UN-Dekade für Menschenrechtsbildung – Eine Bilanz

ANJA MIHR

Die von den Vereinten Nationen ausgereifte Dekade zur Menschenrechtsbildung (1995-2004) endete im vergangenen Jahr. Die Erfolge dieser Dekade werden eher skeptisch eingeschätzt. In seiner ernüchternden Bilanz konstatiert das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, dass die Dekade kaum mehr als ein „Katalysator“ sein konnte. Immerhin bewirkte die Dekade, dass sich staatliche und nicht-staatliche Akteure mit unterschiedlichem Ausmaß engagierten, um ein größeres Bewusstsein für Menschenrechte zu schaffen. Anja Mihr bilanziert in ihrem Beitrag die UN-Dekade zur Menschenrechtsbildung und legt dabei ein ganzheitliches Verständnis von Menschenrechtsbildung zugrunde. Eine Vielzahl von Akteuren und damit verbundene Partikularinteressen, zu abstrakte Zielvorgaben, unterschiedliche Interpretationen, wie Menschenrechtsbildung inhaltlich zu füllen und in der Praxis zu gestalten ist, und letztlich auch ein mangelnder Wille zur Umsetzung beschreiben die Gemengelage, die für die bescheidene Bilanz verantwortlich ist. Die Umsetzung in Deutschland zeigt, dass auch hierzulande noch ein erheblicher Nachholbedarf im Bereich der Menschenrechtsbildung besteht. Red.

DIE UN-DEKADE FÜR MENSCHENRECHTSBILDUNG

Am 10. Dezember 2004, am Internationalen Tag der Menschenrechte, zogen die Vereinten Nationen eine ernüchternde und zugleich realistische Bilanz der Dekade zur Menschenrechtsbildung von 1995-2004. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen schloss die Dekade ab mit den Worten, dass die letzten zehn Jahre nur mehr ein „Katalysator“ gewesen seien, um Regierungen zu einem aktiven Handeln bei der Verbreitung der Menschenrechte und Gestaltung einer Menschenrechtskultur „zu bewegen“. Anders ausgedrückt: Das Ende der Dekade ist ein Anfang, um das Ziel der Menschenrechtsbildung langfristig umzusetzen. Dieses Ziel besteht darin, möglichst viele Menschen zu befähigen, ihre Rechte zu kennen, die der anderen zu respektieren und sich für sie einzusetzen.

Die Dekade war Anfang der Neunzigerjahre, nach dem Ende des Kalten Krieges und der Jahrzehnte andauernden Blockadepolitik der verfeindeten Machtblöcke erst möglich geworden. Sie entstand in einer Welle der Euphorie über den vermeintlichen Sieg der Demokratie und der Menschenrechte über Diktatur

und Unterdrückung. Die Dekade war zugleich das Ergebnis jahrelanger Bemühungen von Nicht-Regierungs-Organisationen (Non-Governmental Organizations/NGOs), die ein stärkeres weltweites Menschenrechtsbewusstsein und Engagement für Menschenrechte gefordert hatten.

1987 befürwortete die Unterorganisation der Vereinten Nationen, die UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization/Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur), auf einer Konferenz in Malta eine UN-Dekade für Menschenrechtsbildung. Staaten und NGO-

schenrechte. Es war damals kaum denkbar, die Menschenrechte ohne ideologischen Ansatz zu verbreiten, zu lehren und umzusetzen. Zu unterschiedlich waren die Interpretationshorizonte zwischen den politischen Blöcken, welche Menschenrechte primär und welche sekundär seien. Erst nach dem Ende der Blockpolitik konnten NGOs und die Vereinten Nationen den Versuch wagen, die Unterscheidung zwischen politischen und individuellen Menschenrechten als primäre sowie den sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten als sekundäre Menschenrechte aufzuheben. Alle Menschenrechte, wie in der Allgemeinen Erklärung der



DIE UN-DEKADE FÜR MENSCHENRECHTSBILDUNG WAR AUCH DAS ERGEBNIS JAHRELANGER BEMÜHUNGEN VON NICHT-REGIERUNGS-ORGANISATIONEN (NGOs), DIE EIN STÄRKERES ENGAGEMENT FÜR MENSCHENRECHTE GEFORDERT HATTEN. MIT DER LOSUNG „50.000 SCHRITTE FÜR EINE WELT OHNE FOLTER“ STEHEN AKTIVISTEN DER MENSCHENRECHTSORGANISATION AMNESTY INTERNATIONAL VOR DEM BERLINER REICHSTAG. picture alliance / dpa

Vertreter waren damals zu der Überzeugung gelangt, dass sich das internationale Menschenrechtsregime seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 zwar auf dem Papier und in den internationalen Gremien weiterentwickelt habe, aber die Welt von einer wirkliche Kultur, Umsetzung und Einhaltung der Menschenrechte noch weit entfernt war.¹

DER LANGE WEG ZUR UN-DEKADE

Der bis 1989/90 dauernde Kalte Krieg erlaubte indes keine Dekade zur Verbreitung der Men-

Menschenrechte (1948) und in den Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen, insbesondere dem so genannten „Zivilpakt“ (1966) und „Sozialpakt“ (1966), postuliert, sollten nun in gleicher Weise als Grundlagen für die Herausbildung einer Menschenrechtskultur durch Menschenrechtsbildung dienen. Gleichwohl spiegelten die von den Vereinten Nationen zugrunde gelegten Argumente für die UN-Dekade noch das Bild eines von westlichen Regierungen dominierten Menschenrechtsverständnisses wider. Dieses konzentrierte sich in erster Linie auf die politischen Rechte, nämlich die Vermeidung von politischen Menschenrechtsverletzungen, der Förderung individueller Frei-

heitsrechte sowie den Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Gesellschaften.²

UN-WELTMENSCHENRECHTSKONFERENZ IN WIEN 1993

Im Zuge der weltpolitischen Veränderungen gelang es 1993 schließlich einigen Experten und NGOs, das Thema auf die Tagesordnung der Vereinten Nationen und der Wiener UN-Weltmenschenrechtskonferenz zu setzen. Die Konferenzteilnehmer, an der fast alle Staaten der Welt teilnahmen sowie Hunderte von NGOs, sprachen sich am Ende für eine UN-Dekade für Menschenrechtsbildung aus. Zuvor hatte die NGO „Peoples Decade for Human Rights Education“ (PDHRE), die sich eigens 1988 gegründet hatte mit dem Ziel, eine UN-Dekade ins Leben zu rufen, das Zeitfenster des politischen Umschwungs Anfang der Neunzigerjahre genutzt und ihre Lobbyaktivitäten auf UN-Ebene verstärkt. Die PDHRE überzeugte in vielen Einzelgesprächen und öffentlichen Veranstaltungen die Staatenvertreter, die Vereinten Nationen, die UNESCO sowie Experten und NGOs von der Notwendigkeit einer Menschenrechtsbildungs-Dekade. Ihre Bemühungen hatten Erfolg. Im Vorfeld der Weltmenschenrechtskonferenz in Wien fand im Frühjahr 1993 in Montreal eine UNESCO-Konferenz statt mit dem Ziel, einen Aktionsplan für Menschenrechtsbildung zu erstellen. Dieser Plan wurde später zur Grundlage für die UN-Dekade für Menschenrechtsbildung. Über siebzig Staatenvertreter unterstützen diesen Aktionsplan. Gemeinsam sprachen sie sich für eine UN-Dekade aus, und sie empfahlen der einige Monate später in Wien stattfindenden UN-Weltmenschenrechtskonferenz, eine Dekade ins Leben zu rufen.

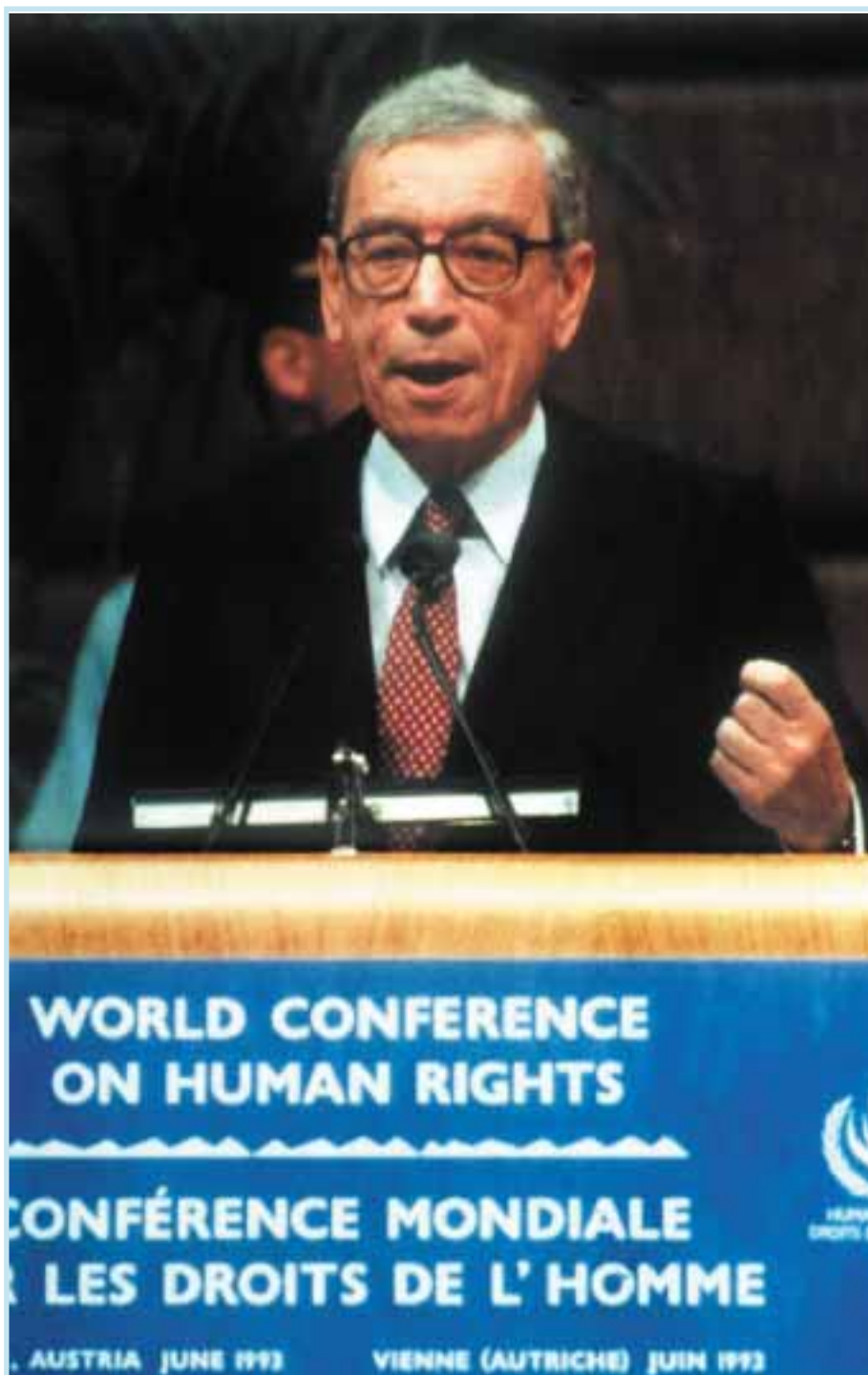
Mitglieder des Ausschusses für den Sozialpakt der Vereinten Nationen nahmen die Empfehlung auf und erstellten ein Konzept für die Dekade. Ein Jahr später brachten die australischen UN-Delegierten am 10. Dezember 1994 eine Resolution für das Ausrufen der UN-Dekade für Menschenrechtsbildung in die Generalversammlung ein. Die Resolution wurde einstimmig angenommen, das Konzept des Sozialausschusses übernommen und noch im selben Monat rief der UN-Generalsekretär Boutros-Boutros Ghali die UN-Dekade aus, die dann am 1. Januar 1995 in Kraft trat.³ Die ersten politischen und ideologischen Hürden schienen überwunden zu sein, doch die größte Herausforderung lag in der Umsetzung der Dekade, die alles andere als leicht war.

ABSTRAKTE ZIELVORGABEN ERSCHWEREN DIE UMSETZUNG

Die Zielvorgaben der UN-Dekade waren zunächst nur vage formuliert. Sie wurden definiert als: (1.) das Wissen und Information über Menschenrechte zu verbreiten; (2.) die Entwicklung von Werten und persönlichen Einstellungen zu fördern und (3.) die aktive Teilhabe, um Menschenrechte zu verteidigen.⁴ Die abstrakte Darstellung hatte ihren Grund darin, dass ein Konzept der Menschenrechtsbildung, wie in der heute vorliegenden Form, damals unbekannt war. Der Aktionsplan der UN-Dekade konnte allenfalls Schwerpunkte festlegen und Vorschläge unterbreiten, wie etwa

- die Erarbeitung von Menschenrechtsbildungsmaterial;
- die Erweiterung des Angebots an Menschenrechtsbildungsprogrammen;
- die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 in möglichst viele Sprachen zu übersetzen und zu verbreiten;
- die Einbeziehung der Massenmedien, um ein größeres Menschenrechtsbewusstsein zu verbreiten;
- die Zusammenarbeit zwischen Regierungen und NGOs.⁵

Hinzukam, dass alle Staaten, die der UN-Dekade zugestimmt hatten, sich selbst beauftragten, Nationale Aktionspläne für Menschenrechtsbildung zu erarbeiten – unabhängig von ihren



DER UN-GENERALSEKRETÄR BUTROS BUTROS GHALI ERÖFFNET AM 14.6.1993 MIT EINER GRUNDSATZ-ERKLÄRUNG DIE UN-WELTKONFERENZ FÜR MENSCHENRECHTE IN WIEN. picture alliance / dpa

jeweiligen formalen und informalen Bildungssystemen – sowie Nationale Kontaktstellen für Menschenrechtsbildung zu schaffen und Ressourcen und Mittel bereitzustellen, um die Menschenrechtsbildung zu fördern. Doch was fehlte, war eine genaue Interpretation dessen, was unter Wissen, Werten und aktiver Teilhabe zu verstehen ist und wie diese drei Elemente der Menschenrechtsbildung in Programme, Materialien eingearbeitet und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden konnten. Im Ergebnis, so die Zwischenbilanz der Vereinten Nationen im Jahr 2000, fehlte es der überwiegenden Zahl der Regierungen und zuständigen Bildungs- und Kultusministerien an überzeugenden Inhalten und Darstellungen darüber, wie Menschenrechte zu lehren seien und was Menschenrechtsbildung bewirken sollte. Zudem resümierte das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, dass es am politischen Willen und finanzieller Unterstützung seitens der Staaten bislang gefehlt habe.⁶

POLITISCHE HÜRDEN

Um welche politischen Hürden handelte es sich? Die Gründe dafür sind vielschichtig und finden sich letztlich in der ernüchternden Bilanz am Ende der Dekade wieder. Darin konstatiert das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, dass die Dekade kaum mehr als ein „Katalysator“ sein konnte. Damit war weniger die Vorrichtung eines Autos gemeint, sondern vielmehr ein chemischer Stoff, der chemische Reaktionen herbeiführt oder beeinflusst, selbst aber unverändert bleibt. Mit anderen Worten, die Dekade war insofern erfolgreich, indem sie die Rahmenbedingungen eröffnete und Vorschläge unterbreitete, mit deren Hilfe sich NGOs und Regierungen bemühen konnten, Maßnahmen zur Verbreitung eines breiten Menschenrechtsbewusstseins zu unternehmen. Immerhin bewirkte die Dekade, dass sich gesellschaftliche Akteure aus Politik und Zivilgesellschaft engagierten, durch kurz angelegte Programmfinanzierungen, Seminare sowie Verbreitung von Schulungsmaterialien ein größeres Menschenrechtsbewusstsein zu schaffen. Das Defizit der Dekade lag und liegt aber darin, dass nach wie vor die Menschenrechte in unterschiedlicher Weise interpretiert, unterrichtet, verbreitet oder für politische Zwecke genutzt werden – gleich ob es sich um autoritäre Regime oder Demokratien handelt.

DAS KONZEPT DER MENSCHENRECHTSBILDUNG

Menschenrechtsbildung ist nach wie vor ein neues Konzept⁷, welches hervorgegangen ist aus der politischen Bildung, der Anti-Rassismus-Arbeit und Anti-Diskriminierungs-Arbeit, der Friedens-, Toleranz- oder Demokratieerziehung. Sie alle verfolgen – je nach gesellschafts-politischer Lage – eine friedliche, gerechtere und demokratischere Gesellschaft. Diese Bildungs- und Erziehungskonzepte sind das Ergebnis jahrzehntelanger Bemühungen von Pädagogen, Hochschuldidaktikern, politischen Akteuren, NGOs und Vertretern internationaler Organisationen. Sie versuchen mit Hilfe von

Bildungskampagnen nach Kriegen, Konflikten oder dem Sturz von Diktaturen stabile und vor allem demokratische Gesellschaften aufzubauen. Diese Bemühungen waren in ihren Ansätzen erfolgreich, jedoch führten sie nicht notwendiger Weise zu einem stärkeren Menschenrechtsbewusstsein.

Der Ursprung dieser Bildungspolitik liegt in Europa und hat vor allem in der politischen Bildung und Demokratieerziehung nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland seine Wurzeln. Sie war ebenso erfolgreich nach dem Ende der Militärdiktaturen in Spanien, Portugal und Griechenland in den Siebzigerjahren und wird heute maßgeblich in den osteuropäischen Staaten zum Aufbau der Zivilgesellschaft von der Europäischen Union und privaten Stiftungen gefördert. Allerdings hat die politische Bildung nicht dazu geführt, Gesellschaften tatsächlich frei von Folter, Todesstrafe, Diskriminierung oder etwa Rassismus zu machen. Es gab und gibt bis heute Menschenrechtsverletzungen in demokratischen Ländern, die trotz politischer Bildung nicht vermieden werden konnten. Denn die politische Bildung zielt von ihrem Wesen her darauf ab, den Menschen ein Demokratieverständnis im Rahmen der staatlichen Verfassung, dem Grundgesetz, der gängigen Rechtspraxis, einer Wahlordnung oder gar Treue zu politischen Institutionen beizubringen. Rechtspraxis oder Verfassungslehre sind aber jeweils nur ein Bestandteil von Menschenrechtsbildung. Denn die Menschenrechtsbildung zielt nicht allein darauf ab, dass die Bürgerinnen und Bürger eines Landes ihre Verfassung und Gesetze kennen, die theoretisch mit jedem (autoritären) Regierungswechsel geändert, außer Kraft gesetzt oder missachtet werden können.

DAS WICHTIGSTE ZIEL DER MENSCHENRECHTSBILDUNG

Menschenrechtsbildung hat vielmehr zum Ziel, das Konzept der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 ins Bewusstsein der Menschen zu rufen. Die in der Erklärung deklarierten Menschenrechte, wie das Recht auf soziale Absicherung, Bildung und Arbeit, die Wahl-, Meinungs-, Presse-, Versammlung- oder Bewegungsfreiheit sind holistisch, d.h. ganzheitlich und interdependent; somit stets im Zusammenhang zu sehen. Sie sind zudem unveräußerlich – gleich welche politischen Rahmenbedingungen existieren. Wird die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, ihre Entstehung und Intention als ein ganzheitliches Konzept gelehrt und verstanden, so erschließt sich für jeden Einzelnen ein umfassendes Menschenrechtsverständnis unabhängig von Verfassung und Gesetzen. Denn der wesentliche Unterschied zwischen den Menschenrechten und einer Verfassung oder Gesetzen ist der, dass die Menschenrechte unveräußerlich und universell sind, Verfassung und Gesetze aber jederzeit geändert werden können. Beispielshaft sind hier zu nennen die Einschränkung individueller Freiheitsrechte in vielen westlichen Demokratien im Rahmen der Maßnahmen und Gesetze zur Bekämpfung des Terrorismus nach dem 11. September 2001. Diese sind zwar mit der politischen Absicht, die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu schüt-

zen, verabschiedet worden, in ihrer Konsequenz allerdings bedeuten sie eine Einschränkung der Menschenrechte für jeden Einzelnen.

DER UNTERSCHIED ZUR FRIEDENSERZIEHUNG

Von der Menschenrechtsbildung zu unterscheiden ist auch die Friedenserziehung, die sich vor allem seit den Sechzigerjahren nach Kriegs- und Konfliktzeiten bewährt hat. Sie beinhaltet ebenfalls eine Reihe von Menschenrechtsaspekten. Die Friedenserziehung zielt aber ihrem Wesen nach auf Konfliktparteien, die infolge von Krisen- und Konfliktsituationen entstanden. Friedenserziehung oder Bildungsprogramme zur Friedenserziehung haben zum Ziel, dass verfeindete Gruppen, ehemalige Kombattanten, zerstrittene Familiencans oder Parteien wieder miteinander kommunizieren, friedlich zusammenleben oder gemeinschaftlich ein politisches System und Rechtsstaatlichkeit aufbauen. Solche Programme wurden beispielsweise in ostafrikanischen Staaten oder auf dem Balkan erfolgreich durchgeführt. Diese Programme konzentrieren sich auf den gegenseitigen Respekt vor Religion und Tradition oder auf Methoden der Konfliktbewältigung und gegenseitigen Hilfeleistung. Friedenserziehungsprogramme sind jedoch keine Menschenrechtsbildungsprogramme per se, da sie kein holistisches Menschenrechtskonzept haben, sondern sich nur an bestimmte Zielgruppen richten und bestimmte Menschenrechte berücksichtigen.

MENSCHENRECHTSBILDUNG VERFOLGT EINEN GANZHEITLICHEN ANSATZ

Die Menschenrechtsbildung geht weiter und beinhaltet sowohl soziale, wirtschaftliche wie auch politische und individuelle Menschenrechte und richtet sich an alle Menschen, gleich welcher Berufs- oder Altersgruppe und unabhängig von Herkunft, Staatsangehörigkeit oder Ethnie. Sie möchte Politiker, Juristen, Mediziner, Schüler, Lehrer, Sozialarbeiter ebenso weiter- und ausbilden, wie Angehörige von Minderheitengruppen und Ausländer. Sie sollte im formalen Bildungssektor (z.B. Schule und Hochschule) in gleicher Weise heimisch sein, wie im informalen Bildungssektor und Freizeitbereich. Menschenrechtsbildung ist lebenslanges Lernen, unabhängig von bestimmten Zielgruppen, politischen Rahmenbedingungen oder Krisensituation. Sie schließt keine Gruppe aus und muss daher ihre Bildungsprogrammatische entsprechend didaktisch gestalten.

Menschenrechtsbildung muss sich – je nach der länderspezifischen Situation – den Bedürfnissen der Menschen insofern anpassen, als sie die Menschenrechtsprobleme vor Ort wahrnimmt und reflektiert. In dieser Reflexion muss der holistische Ansatz der Menschenrechte berücksichtigt, gelehrt und verstanden werden. Es kann zum Beispiel nicht sein, dass ein Angehöriger einer Minderheitengruppe in einer Gesellschaft nur „seine“ Minderheitenrechte kennt und diese für sich beansprucht, ohne dabei die Menschenrechte der anderen

Gruppen in einer Gesellschaft zu respektieren, gleich ob dies soziale oder politische Rechte sind. Ein „Herauspicken“ von je nach Bedarf individuell „angenehmen“ Menschenrechten ist nicht statthaft.

Menschenrechtsbildung ist dann erfolgreich, wenn jede und jeder in einer Gesellschaft sowohl ein Wissen über die Menschenrechte, ein Verständnis und Bewusstsein von Menschenrechten sowie die Fähigkeiten erworben hat, sich für seine und die Menschenrechte anderer einzusetzen. Didaktisch ist dies so angelegt, dass Menschenrechtsbildung dann erfolgreich ist, wenn (1.) kognitiv ein Wissen über die Genese, Normen und Standards der Menschenrechte, ihre rechtlichen Grundlagen sowie Instrumentarien erworben werden kann, wenn (2.) aufgrund von persönlicher oder passiver Unrechtserfahrung ein Gefühl der Empörung über Menschenrechtsverletzungen und Unrecht ausgelöst wird und wenn (3.) dies zu einem aktiven Handeln führt, das den Einsatz für die Menschenrechte nach sich zieht. Dieser Einsatz kann zu persönlichem Engagement für die Rechte anderer, das Einklagen seiner eigenen Rechte oder die weitere Verbreitung und Achtung der Menschenrechte im Berufs- und Alltagsleben führen.

Projektieren wir die Menschenrechtsbildung auf den Menschen und personalisieren wir den holistischen Ansatz⁸ und die ganzheitliche Ausbildung des Menschen, stellt sich dies wie folgt dar: Das (kognitive) Wissen über Menschenrechte im Kopf, die Emotion und Empathie im Bauch, Unrecht und Menschenrechtsverletzungen empörend zu empfinden, schaffen gemeinsam ein (verändertes) Menschenrechtsbewusstsein, das den Menschen dazu befähigt, aktiv für Menschenrechte einzutreten.⁹

HAUPTAKTEURE DER MENSCHENRECHTSBILDUNG

Wer aber sind die Hauptakteure in der Menschenrechtsbildung? Die Resolution der Generalversammlung zur UN-Dekade hatte sie bereits alle genannt: die internationalen Organisationen, Regierungen, die NGOs, Medien, Experten und Multiplikatoren. Dazu gehören beispielsweise die Unterorganisationen der Vereinten Nationen, wie etwa die UNESCO, die staatlichen Bildungsministerien, Wissenschaftler ebenso wie die Grassroot-Experten, die seit langem auf dem Gebiet der Menschenrechtsbildung tätig sind.

Im Laufe der Dekade von 1995–2004 organisierten die großen internationalen Staatenorganisationen wie etwa der Europarat oder die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) einige Konferenzen und publizierten Schulungsmaterial, allerdings mit einer Schwerpunktsetzung auf Demokratieverziehung. So etwa veröffentlichte der Europarat 1999 eine erste Studie zum Stand der Menschenrechtsbildung in Europa, in deren Folge einige Menschenrechtsbildungsprogramme initiiert worden sind. Die Europäische Union förderte finanziell eine Reihe von Menschenrechtsbildungsprojekten, die allerdings auf wenige Monate oder Jahre begrenzt waren und hauptsächlich in den Staaten Osteuropas

durchgeführt wurden. Die OSZE führte zum Ende der UN-Dekade im März 2004 in Wien eine internationale Konferenz durch, auf der die staatlichen Akteure einmal mehr betonten, wie wichtig die Menschenrechtsbildung sei. Die UNESCO wiederum unterstützte regionale Menschenrechtsbildungskonferenzen mit wissenschaftlicher Ausrichtung in Europa (Finnland, 1997), in Afrika (Senegal, 1998), in Asien (Indien, 1999), in der Arabischen Welt (Marokko, 1999) und in Lateinamerika (Mexiko, 2001).

Der Auftrag der UN-Dekade lag aber nicht allein darin, dass nur die großen zwischenstaatlichen und regionalen Organisationen die Dekade umsetzen, sondern auch NGOs, Politiker, Medienvertreter und Experten.

Wie schwer es allerdings für die Akteure war, eine fruchtbare Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Stellen in Gang zu bringen, zeigt der Zwischenbericht der Vereinten Nationen von 2000.¹⁰ Von den in der Resolution erwähnten Akteuren waren die Regierungen die wichtigsten, da sie zum einen der UN-Resolution zur Dekade zugestimmt hatten und zum anderen allein in der Lage waren, die notwendigen Gesetze, Richtlinien oder Erlasse zu verabschieden, die es braucht, um Menschenrechtsbildung flächendeckend in einer Gesellschaft zu verankern. Hinzu kommt, dass den staatlichen Stellen das formale Bildungssystem untersteht, das in der Lage ist, alle Bevölkerungsschichten zu erreichen, sofern eine Schulpflicht besteht. Die NGOs hingegen können nur begrenzt Menschenrechtsbildungsprogramme durchführen und haben zudem weitaus weniger finanzielle Ressourcen zur Verfügung als Regierungen und Ministerien. Gleichwohl übernahmen sie den Löwenteil bei der Umsetzung der UN-Dekade.

UNZUREICHENDE ANSTRENGUNGEN AUF STAATLICHER EBENE

Von 201 weltweit angeschriebenen Regierungen haben nur 35 auf die Zwischenauswertung im Jahr 2000 geantwortet. Das sind weniger als 20 Prozent aller Staaten, die fünf Jahre zuvor einvernehmlich der UN-Dekade zugestimmt hatten. Das heißt im Umkehrschluss, dass die übrigen 166 Staaten keine erkennbaren Anstrengungen unternommen hatten, Maßnahmen zur Integration von Menschenrechtsbildung im Bildungssektor vorzunehmen. Die von dem UN-Hochkommissariat für Menschenrechte vorgestellte Zwischenbilanz stellte daher resigiert fest, dass die meisten der an der Umfrage teilgenommenen Staaten nur sporadisch Menschenrechtsbildungsprogramme durchführen und keine Nationalen Aktionspläne erstellt haben. Staatliche Gelder sind allerdings in Konferenzen und kurzzeitige Projekte geflossen, die jedoch kein Follow-up nach sich zogen. Eine langfristige Auswirkung oder Nachbereitung hat es in der Mehrzahl der Staaten nicht gegeben. Es gab keine oder kaum Gesetzesinitiativen, die einen Erlass oder Richtlinien zur Menschenrechtsbildung nach sich gezogen hätten. Mit einer Ausnahme konnte keiner der befragten Staat angeben, dass Menschenrechtsbildung ein eigenes Unterrichtsfach sei. Im Gegenteil: Menschenrechtsbildung, so der Tenor, wird von der überwiegenden Zahl

der Staaten als Regierungs- und Verfassungslehre oder sogar ausschließlich als Demokratieverziehung verstanden.

In der Aussprache der Generalversammlung der Vereinten Nationen am Ende der Dekade im Dezember 2004 bestätigte sich dieses Bild.¹¹ Hier waren vor allem Länder wie Kuba, Saudi-Arabien, Russland und China der Auffassung, dass Menschenrechtsbildung vor allem Armutsbekämpfung, Rechts- und Verfassungslehre – im Sinne der jeweiligen amtierenden Regierung – sei. Ebenso unterstrichen die Vertreter der europäischen Staaten und den USA, dass Menschenrechtsbildung vor allem im Zusammenhang mit Demokratie- und Bürgerrechtslehre zu verstehen sei. Noch einmal spiegelten sich hier die alte Blockkonstellation zwischen Ost und West und spezifische politisch-ideologische Prioritäten wider. Denn die ehemals oder noch sozialistisch und autoritär geprägten Staaten wollten die sozialen Rechte und die Verfassungstreue als Kernbestandteil der Menschenrechtsbildung sehen. Die westlichen Regierungsvertreter betonten, wie schon in den Jahrzehnten zuvor, dass vor allem der Aufbau von Demokratie und Zivilgesellschaft der Kern der Menschenrechtsbildung sein müsse. Lediglich die Staatenvertreterin Indiens wurde mit der Bemerkung zitiert, dass Menschenrechtsbildung ein lebenslanger Lernprozess sei, der alle Menschen unabhängig von ihrem Status befähigen sollte, ihr Leben in Sicherheit und Würde zu verbringen.

Was in der Theorie wie auch in der Praxis der Umsetzung der UN-Dekade fehlte, war die bewusste Akzentsetzung auf das eigentliche Ziel der Menschenrechtsbildung, nämlich jeden einzelnen Menschen zu einem Kenner und Verteidiger aller Menschenrechte zu machen und somit stabile und friedliche Gesellschaften aufzubauen und zu erhalten. Da die Verknüpfung der Menschenrechte mit den tagespolitischen Herausforderungen wie Terrorismus, Flüchtlingsbewegungen, Armut und Krieg unklar war, benutzte die Mehrheit der Staaten die UN-Dekade für eigene politische Ziele. Dies geschah zum einen aus Machtkalkül und zum anderen aufgrund von Ignoranz und Unkenntnis demgegenüber, was Menschenrechtsbildung eigentlich erreichen möchte.

DAS ENGAGEMENT DER NICHT-REGIERUNGS-ORGANISATIONEN

Es waren die NGOs, die die UN-Dekade für Menschenrechtsbildung zu einem doch noch ergebnisreichen Abschluss brachten. Die meisten Programme und Initiativen während der Dekade gingen von NGOs und zivilen Akteuren aus. Sie arbeiteten zumeist unabhängig oder parallel zu staatlichen Stellen. In dem Zwischenbericht (2000) weist das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte darauf hin, dass viele der NGOs auf dem Gebiet der Menschenrechtsbildung zunächst einmal unabhängig von der UN-Dekade ihre Bildungstätigkeiten fortgesetzt oder intensiviert hätten. Zu betonen ist hierbei, dass in den Neunzigerjahren insgesamt weltweit ein Anstieg an NGOs und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu verzeichnen war. Im Rückkehrschluss konnte daher während der UN-Dekade festgestellt werden, dass

das gestiegene Engagement der NGOs im Menschenrechtsbildungsbereich auch zu einer selektiven Verbreitung der Menschenrechte beigetragen hat. Dies ist auf zwei Faktoren zurückzuführen. Erstens auf den Anstieg von NGOs generell und zweitens auf eine Zunahme der finanziellen Förderung der NGOs im humanitären Bereich durch internationale Organisationen oder private Stiftungen. So verwundert die Zwischenbilanz der Vereinten Nationen nicht, wenn darin festgestellt wird, dass das Engagement von NGOs in der Menschenrechtsbildung gestiegen ist, diese aber vor allem aufgrund ihres engen Mandats, eigene politische Ziele verfolgen. Ein solches Mandat hat daher nicht zwangsläufig die Verbreitung eines holistischen Menschenrechtsbildungsansatzes zum Inhalt. Ausschlaggebend für die Arbeit und den Erfolg von NGOs war und ist der Auftrag, den sie sich gegeben haben. So fällt etwa bei den beiden großen internationalen Menschenrechtsorganisationen wie amnesty international (gegründet 1961) und Human Rights Watch (gegründet 1977) auf, dass sie ihre breite Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung über Menschenrechtsverletzungen durch Pressemitteilungen und Kampagnen bereits als wesentlichen Bestandteil der Menschenrechtsbildung verstanden haben wollen. Human Rights Watch unterstützt in diesem Zusammenhang jährlich Filmfestivals zum Thema Menschenrechte und pflegt den engen Kontakt zu den Medien. amnesty international hat sich zur Notwendigkeit der Menschenrechtsbildung bekannt und die UN-Dekade aktiv unterstützt. Die Organisation ist aber während der Dekade hauptsächlich als Experte im Konsultationsprozess bei den Vereinten Nationen und anderen internationalen Einrichtungen aufgetreten. Intern konnte amnesty international Mitte der Neunzigerjahre ein eigenes Menschenrechtsbildungs-Team im Internationalen Sekretariat in London etablieren und im letzten Jahr der UN-Dekade erarbeitete die Organisation eine Menschenrechtsbildungsstrategie, die ab 2006 in Kraft treten soll. Im Jahr 2005 startet sie eine erste weltweite Menschenrechtsbildungskampagne. Sie konzentriert sich dabei auf die Lobbyarbeit gegenüber Regierungen, die die Maßnahmen und Gesetze erlassen müssen, um Menschenrechtsbildung als festen Bestandteil im Bildungssektor zu integrieren.

NGOs, die sich fast ausschließlich der Aufgabe der Menschenrechtsbildung verschrieben haben, gibt es indes wenige. Jedoch sind ihre Möglichkeiten und ihre Legitimation in den Jahren der UN-Dekade bemerkenswert angestiegen. Aufzuführen sind hier die bereits genannte PDHRE (gegründet 1988) in New York, die Human Rights Education Associates/HREA (gegründet 1994) in Boston und die als Quasi-NGO auftretende Summer University of Human Rights/SUHR in Genf. Diese drei Akteure haben während der UN-Dekade zur Verbreitung derselben und ihrer Umsetzung maßgeblich beigetragen. Die PDHRE initiierte weltweit so genannte „Menschenrechtsstädte“, in denen alle relevanten Akteure in einer Stadt sich einer holistischen Menschenrechtsausbildung verschreiben. Die HREA agiert als Internet- und Netzwerkforum zur Verbreitung von Bildungsmaterialien, aktuellen Informationen und Austausch und hat heute weltweit über

3.000 Mitglieder. Die SUHR agierte primär vor Ort bei den Vereinten Nationen in Genf als Sprachrohr und Lobbyist vieler NGOs, um das Thema Menschenrechtsbildung immer wieder auf die internationale Agenda zu setzen.

PARTIKULARINTERESSEN LASSEN KEINE VERNETZUNG ENTSTEHEN

Bemerkenswert erscheint jedoch, dass es während der UN-Dekade nicht gelang, staatliche und nicht-staatliche Akteure oder gar die Massenmedien zu einem Bündnis für die Menschenrechtsbildung zu vereinen. Sowohl staatliche Bildungseinrichtungen als auch NGOs verfolgten hauptsächlich Partikularinteressen. Gemeinsame Aktionen, Runde Tische oder gar die gemeinsame Erarbeitung Nationaler Aktionspläne, bei denen eine Zusammenarbeit zwischen NGOs und staatlichen Akteuren ratsam gewesen wäre, gab es nur in knapp zwei Dutzend Staaten weltweit. Zurückzuführen ist dies vor allem auf den mangelnden politischen Willen von Regierungen, ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen für die Dekade bereitzustellen. Ebenso lag es am mangelnden politischen Willen von NGOs, von ihren Partikularinteressen Abstand zu nehmen und ein holistisches Menschenrechtskonzept zu vertreten. Beides führte dazu, dass es letztlich keinen gesellschaftlichen Dialog darüber gab, was unter Menschenrechtsbildung zu verstehen und wie diese umzusetzen sei. Den NGOs muss man aber zugute halten, dass sie auf Spenden- und Fördergelder angewiesen sind, die an bestimmte Aufgabenfelder gebunden sind, zum Beispiel Anti-Rassismus-Arbeit, Anti-Folter-Arbeit oder an den Einsatz für Frauen- und Kinderrechte. Insofern verhindern bereits das Mandat und der begrenzte Aufgabenbereich der NGOs, sich für alle Menschenrechte in gleicher Weise einzusetzen und diese zu fördern. Wie wichtig die NGOs jedoch waren, um die Dekade voranzubringen, zeigt auch das Beispiel des Berichts des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte bei den jährlich in Genf stattfindenden Sitzungen der UN-Menschenrechtskommission im Jahr 2003. Im Jahr zuvor hatte sich eine Gruppe von über 120 NGOs, Expertinnen und Experten zusammengeschlossen und Empfehlungen für eine UN-Resolution zur Menschenrechtsbildung an die UN-Menschenrechtskommission übermittelt. Die Forderungen sind ein Jahr später von der Kommission aufgenommen worden.¹² Darin befürwortete sie, in Anlehnung an die NGOs-Forderungen, mehr Kooperation zwischen internationalen Organisationen zur Förderung der Bildung und Bezugnahme auf die UN-Dekade, einen Sonderberichterstatte der UN für Menschenrechtsbildung, eine Evaluierung von gut funktionierenden Programmen zur Menschenrechtsbildung und die Einrichtung eines Menschenrechtsbildungsfonds, der für NGOs wie Privatinitiativen zugänglich sein sollte.

DIE KONKRETE UMSETZUNG IN DEUTSCHLAND

Inwiefern diese Empfehlungen umgesetzt werden konnten oder nicht, zeigt Deutschland. Die

Bundesregierung und die für den formalen Bildungssektor zuständige Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland (KMK) hatten bis 2004 keine nennenswerten Maßnahmen unternommen. Die KMK hatte jedoch im Jahr 2000 ihre eigenen Empfehlungen zur „Menschenrechtserziehung“ von 1980 erneut bekräftigt. Im Übrigen waren es die NGOs, die privaten Bildungsträger und politischen Stiftungen, die im Bereich Menschenrechtsbildung während der Dekade tätig waren.¹³ Die deutsche UNESCO-Kommission war eine der wenigen Einrichtungen, die sich bereits Mitte der Neunzigerjahre um die Anerkennung und Umsetzung der UN-Dekade in Deutschland bemühte. Sie förderte Studien, UNESCO-Projektschulen und initiierte den 2001 eingerichteten UNESCO-Lehrstuhl für Menschenrechtsbildung an der Universität Magdeburg. Zusätzliche Ressourcen oder gar staatliche Mittel gab es keine. Die Möglichkeiten der UNESCO-Kommission waren, wie die vieler anderer NGOs, begrenzt und konzentrierten sich auf das Ansprechen politischer Entscheidungsträger sowie die Ausrichtung von Konferenzen und Veröffentlichung von Publikationen. Die großen politischen Stiftungen in Deutschland, wie etwa die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Konrad-Adenauer-Stiftung oder die Heinrich-Böll-Stiftung sowie Stiftungen mit bildungspolitischem Auftrag (z.B. Bertelsmann-Stiftung) sind die wenigen semi-privaten Akteure, die während der UN-Dekade in Deutschland bei der Förderung des Menschenrechtsbewusstseins in Erscheinung traten. Ebenso die Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung, die vor allem durch Weiterbildungsseminare und Publikationen im Bereich Demokratie- und Toleranzziehung tätig gewesen sind. Anzumerken ist hierbei, dass diese Aktivitäten und Programme ohne wesentlichen Bezug zur UN-Dekade durchgeführt worden sind. Die Notwendigkeit der Schaffung von Menschenrechtsbildungskonzepten wurde deshalb nicht gesehen und schon gar nicht die einer Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen bei der Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans oder der Forderung nach einer Nationalen Kontaktstelle.

DAS DEUTSCHE INSTITUT FÜR MENSCHENRECHTE

Mit der Gründung des Deutschen Instituts für Menschenrechte im Jahr 2001, die aufgrund eines Bundestagsbeschlusses erfolgte, wurde indes ein Grundstein gelegt, die Menschenrechtsbildung in Deutschland innerhalb einer halbstaatlichen Einrichtung zu verankern. Zum Ende der Dekade konnte das Institut auch erste Erfolge im Bereich Menschenrechtsbildung aufzeigen. Die Schaffung eines ehrenamtlichen Menschenrechtsbildungsnetzwerks und das Angebot an Weiterbildungsseminaren waren erste Ansätze. Dies soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich auch bei dieser Einrichtung im Wesentlichen um eine Forderung von NGOs – insbesondere dem Zusammenschluss von über dreißig NGOs im „Forum Menschenrechte“ – handelte, die sowohl die Einrichtung des Instituts forderten als auch die Einrichtung einer hauptamtlichen Stelle für Menschenrechtsbildung. Auch wenn

die Bundesregierung diese kleinen Erfolge gerne als Erfüllung der UN-Dekade für Menschenrechtsbildung deklariert, so täuscht sie doch nicht darüber hinweg, dass Deutschland den Auftrag der Vereinten Nationen von 1994 nicht erfüllt hat. Es gab bis Ende 2004 keinen Nationalen Aktionsplan für Menschenrechtsbildung. Die KMK-Richtlinien von 1980 und 2000 sind in keinem Bundesland bis zum Ende der Dekade (2004) als verpflichtende Erlasse umgesetzt worden. Die Ausnahme ist Nordrhein-Westfalen, das für ein paar Jahre einen Erlass verabschiedet hatte, diesen aber 2003 widerrufen hat. Den Löwenteil im weiteren Sinne der Menschenrechtsbildung in Deutschland haben die Bundeszentrale für politische Bildung, die Stiftungen sowie die NGOs geleistet.

Die Publikationen der NGOs werden zumeist privat finanziert. Die Weiterbildungsseminare sind kostenpflichtig und stehen damit auch nicht allen Gesellschaftsschichten zur Verfügung. Eine breite, alle Gesellschaftsschichten erreichende Menschenrechtsbildungskampagne hat nicht stattgefunden. Das Menschenrechtsbewusstsein in Deutschland ist auch heute noch sehr gering, ebenso wie das Engagement. Dieses liegt bei knapp einem Prozent der Gesamtbevölkerung.¹⁴

Zum Ende der Dekade hat die Bundesregierung in ihren Äußerungen gegenüber den Vereinten Nationen deutlich gemacht, dass politische Bildung und Demokratieerziehung, wie sie in dem formalen Bildungssektor Pflicht sind, ausreichend seien, um ein breites Menschenrechtsbewusstsein in der Gesellschaft zu verankern. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass zusätzliche finanzielle Mittel für Programme nicht zur Verfügung stehen.

DIE BILANZ DER UN-DEKADE ZUR MENSCHENRECHTSBILDUNG

Der „Katalysator-Effekt“, den das UN-Hochkommissariat dem Ausgang der UN-Dekade zugestanden hat, ist eine optimistische Darstellung. Von einer breiten Menschenrechtskultur ist die Welt nach wie vor weit entfernt. Das zeigt nicht nur die Auswertung der UN-Dekade der Vereinten Nationen. Gegenwärtige Kriege und Krisenherde sowie globale menschenrechtspolitische Herausforderungen sind ein Indiz für eine unzureichende Menschenrechtskultur. Auffällig ist, dass am Ende der UN-Dekade die Mehrheit der Staatenvertreter nach wie vor ein einseitiges Menschenrechtsverständnis vertreten. Menschenrechtsbildung wird in der Regel als politische Bildung oder Demokratieerziehung verstanden oder gar zu politischen Zwecken missbraucht.

Zwar konnte das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte am Ende der Dekade konstatieren, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in über 300 Sprachen der Welt übersetzt zu haben; eine deutlich erkennbare Steigerung des Menschenrechtsbewusstseins und eine Veränderung der Verhaltensweisen ist aber (noch) nicht erkennbar. Hinzu kommt, dass es einen internationalen Trend gibt, die Lösung von politischen Herausforderungen, Konflikten und auch Menschenrechtsverletzungen den nicht-staatlichen Akteuren und

NGOs zu überlassen. Es findet ein „Outsourcing“ an NGOs statt. Das äußert sich dergestalt, dass NGOs nicht mehr allein als Ideengeber, Lobbyisten und Watch-dogs agieren oder willkommen sind, sondern von staatlichen Stellen geradezu aufgefördert werden, die Programme und Aktionen zur Verbreitung des Menschenrechtsbewusstseins durchzuführen. In einigen Fällen erhalten sie auch finanzielle Unterstützung von Regierungen. Dies ist für staatliche Stellen immer noch günstiger, als Ministerien oder Behörden diese Programme flächendeckend durchführen zu lassen. Von Nachteil ist hierbei, dass die NGOs nur kurzfristig, zielgruppenbegrenzt und entsprechend ihres Mandats agieren können. Das mag auch im Interesse von Regierungen liegen. Einer Gesamtverantwortung, nämlich eine breite Bevölkerungsschicht und alle Zielgruppen zu erreichen, werden NGOs damit keinesfalls gerecht.

Aus diesem Grund hat die UN-Menschenrechtskommission und die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Forderung nach einer zweiten UN-Dekade im Anschluss an die erste Dekade abgelehnt. Eine weitere Dekade hätte die „Katalysator-Funktion“ nur verlängert. Dies wäre zwar nicht von Nachteil gewesen, hätte aber das Ziel, die Staaten dazu zu bewegen, Nationale Aktionspläne zu verabschieden, ebenso wenig wie die erste UN-Dekade erreicht. Aufgrund der zum Teil unbefriedigenden Ergebnisse der UN-Dekade beschloss die UN-Generalversammlung am 10. Dezember 2004 ein Novum in der Geschichte der UN-Dekaden. Sie verabschiedete ein „Weltprogramm für Menschenrechtsbildung 2005-2015“, dessen erste Phase von 2005-2007 dem formalen Bildungssektor gilt.¹⁵ Der Vorteil dieses Weltprogramms liegt darin, dass es sehr viel konkreter ist, den Staaten Hilfestellungen bei der Umsetzung von Aktionsplänen leisten soll und eine feste Netzwerkstruktur von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren hat. Insofern war das Ende der UN-Dekade für Menschenrechtsbildung der Neuanfang für das „Weltprogramm für Menschenrechtsbildung 2005-2015“, auf das man gespannt sein darf.

ANMERKUNGEN

¹ UNESCO: Malta Recommendations on Human Rights Teaching. Information and Documentation. August 1987.

² UN-Dok.: General Assembly A/52/469/Add. 1/Corr. 1, 27. March 1998, S. 5.

³ UN-Dok.: General Assembly A/RES/49/184 vom 23. Dezember 1994.

⁴ UN-Dok.: General Assembly A/52/469/Add. 1/Corr. 1, 27. March 1998, S. 5-6.

⁵ UN-Dok.: General Assembly A/51/506/Add. 1, 12. December 1996.

⁶ UN-Dok.: General Assembly A/55/360, 7. September 2000.

⁷ Zum Konzept, zur Definition und zur Analyse der Menschenrechtsbildung finden sich eine Reihe von Aufsätzen in: Mahler, Claudia/Mihr, Anja (Hrsg.): Menschenrechtsbildung. Bilanz und Perspektiven. Wiesbaden 2004.

⁸ Mihr, Anja: Human Rights Education: Methods, Institutions, Culture and Evaluation. Discussion Papers. IPW. Band 4. Universität Magdeburg 2004, S. 7.

⁹ Siehe hierzu u.a.: Müller, Lothar: Menschenrechtserziehung und Schule und Hochschule. Arbeitsgemeinschaft Menschenrechte. Universität Trier. Occasional Paper Nr. 6, Juni 2002; Hüfner, Klaus/Rüther, Wolfgang/Weiss, Norman: Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis. Herausgegeben von DGVN und UNESCO-Kommission. Bonn 2004.

¹⁰ UN-Dok.: General Assembly A/55/360, 7. September 2000.

¹¹ UN-Dok.: Press Release GA/10317 vom 10. Dezember 2004.

¹² UN-Dok.: Commission on Human Rights E/CN.4/2003/101 vom 28. Februar 2003.

¹³ Siehe hierzu: Mihr, Anja/Rosemann, Nils: Bildungsziel: Menschenrechte. Standards und Perspektiven für Deutschland. Reihe: Studien zur Politik und Wissenschaft. Schwalbach/Ts. 2003.

¹⁴ Vgl. auch den Beitrag von Gert Sommer, Jost Stellmacher und Elmar Brähler in diesem Heft.

¹⁵ UN-Dok.: Economic and Social Council E/CN.4/2004/L.109 vom 15. April 2004; UN-Dok.: Press Release GA/10317 vom 10. Dezember 2004.

UNSERE AUTORIN



Dr. Anja Mihr ist Politikwissenschaftlerin, forscht und lehrt an der Humboldt Universität zu Berlin im Rahmen des VW-Tandem-Forschungsprojekts „Teaching Human Rights in Europe.“

Ihr Interesse gilt

besonders dem Thema Menschenrechtsbildung. Von 2002 bis 2004 arbeitete sie als wissenschaftliche Assistentin am UNESCO-Lehrstuhl für Menschenrechtsbildung der Universität Magdeburg.