



Katja Arlett Pohlmann

## Neuausrichtung eines Politikfeldes?

Zur parlamentarischen  
Menschenrechtspolitik in der  
14. und 15. Legislaturperiode  
des Deutschen Bundestages



PETER LANG

# Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG .....	16
1. Umfang des Untersuchungsgegenstandes .....	19
2. Forschungsstand und Quellenlage .....	23
3. Aufbau der Arbeit.....	27
ERSTES KAPITEL: THEORETISCHE GRUNDLAGEN .....	30
1. Ursprünge der Menschenrechte .....	30
2. Charakteristika des Politikfelds Menschenrechte.....	35
3. Menschenrechte als Querschnittsaufgabe.....	41
4. Politischer Mehrwert von Querschnittsaufgaben .....	43
5. Grenzen von Querschnittsaufgaben.....	43
ZWEITES KAPITEL: RAHMENBEDINGUNGEN DEUTSCHER MENSCHENRECHTPOLITIK .....	46
1. Rechtliche Rahmenbedingungen parlamentarischer Menschen- rechtspolitik .....	46
1.1. Menschenrechtsschutzsysteme .....	47
1.1.1. Nationaler Menschenrechtsschutz .....	47
1.1.2. Regionaler Menschenrechtsschutz.....	48
1.1.2.1. Europäisches Schutzsystem .....	48
1.1.2.2. Amerikanisches Schutzsystem.....	49
1.1.2.3. Afrikanisches Schutzsystem .....	49
1.1.2.4. Arabisches Schutzsystem.....	50
1.1.2.5. Asiatisches Schutzsystem .....	50
1.1.3. Internationaler Menschenrechtsschutz.....	51
1.2. Menschenrechtsschutzsysteme in der parlamentarischen Praxis .....	54
1.2.1. Entwicklungen im Verrechtlichungsprozess während der 14. und 15. Wahlperiode .....	55
1.2.2. Parlamentarische Begleitung des Verrechtlichungsprozesses .....	59
2. Institutionelle Neuerungen in der 14. Legislaturperiode .....	61
2.1. Der neue Fachausschuss „Menschenrechte und Humanitäre Hilfe“.....	62

2.1.1. Die Anfänge parlamentarischer Menschenrechtspolitik.....	62
2.1.2. Der Unterausschuss Menschenrechte und Humanitäre Hilfe .....	64
2.1.3. Entwicklung zum Vollausschuss .....	67
2.1.4. Das Selbstverständnis des Ausschusses.....	69
2.1.5. Das Ringen um Anerkennung .....	71
2.1.5.1. Das Verhältnis zu anderen Ausschüssen .....	72
2.1.5.2. Mitberatung von Vorlagen als Gradmesser der Anerkennung .....	75
2.1.5.3. Debattenzeiten als Gradmesser der Anerkennung.....	77
2.2. Die Beauftragen der Bundesregierung für Menschenrechte .....	79
2.2.1. Gerd Poppe (November 1998 - März 2003) .....	81
2.2.2. Claudia Roth (März 2003-November 2004).....	84
2.2.3. Tom Koenigs (Januar 2005 - Dezember 2005).....	86
2.2.4. Bewertung und Reformüberlegungen.....	86
2.3. Die Gründung des „Deutschen Instituts für Menschenrechte“ .....	87
2.3.1. Die konzeptionellen Vorarbeiten für die Gründung eines Instituts ....	88
2.3.2. Die parlamentarischen Diskussionen um die Einrichtung des Instituts	89
2.4. Zwischenfazit .....	96
 3. Akteure und Beziehungsstrukturen parlamentarischer Menschenrechts- politik .....	97
3.1. Die Abgeordneten als politische Akteure: Biographien, Motivation und Ziele .....	99
3.1.1. Der „Querausschuss“ der „Querköpfe“ .....	101
3.1.2. Altersstruktur des Menschenrechtsausschusses .....	102
3.1.3. Berufsstruktur im Menschenrechtsausschuss .....	103
3.1.4. Motivation und Ziele der Parlamentarier .....	104
3.1.4.1. Abgeordneter Rudolf Bindig (SPD) .....	104
3.1.4.2. Abgeordneter Rainer Funke (FDP).....	105
3.1.4.3. Abgeordneter Hermann Gröhe (CDU/CSU) .....	105
3.1.4.4. Abgeordneter Carsten Hübner (PDS) .....	106
3.1.4.5. Abgeordnete Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP).....	106
3.1.4.6. Abgeordnete Christa Nickels (Bündnis 90/Die Grünen).....	107
3.1.4.7. Abgeordnete Claudia Roth (Bündnis 90/Die Grünen) .....	108
3.1.4.8. Abgeordneter Christian Schwarz-Schilling (CDU/CSU) .....	109
3.1.5. Verbindende Faktoren für menschenrechtspolitisches Engagement	112
3.1.5.1. Konfessionelle Bindungen.....	112
3.1.5.2. Gemeinsame Fachinteressen.....	116
3.1.5.3. Stellung innerhalb des fraktionsinternen Machtgefüges .....	117
3.2. Parlamentarische Menschenrechtspolitik im Spannungsfeld von Exekutive und Legislative .....	117
3.2.1. Das Verhältnis zum Kanzleramt .....	118
3.2.2. Das Verhältnis zu den Fachministerien .....	118
3.2.2.1. Auswärtiges Amt .....	118

3.2.2.2. Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung .....	119
3.2.2.3. Justizministerium .....	120
3.2.2.4. Wirtschaftsministerium .....	120
3.2.2.5. Innenministerium .....	121
3.3. Parlamentarische Menschenrechtspolitik und die Rolle der Zivilgesellschaft .....	125
3.4. Parlamentarische Menschenrechtspolitik und die Rolle der Medien .....	127
3.4.1. Theorie des Einflusses der Medien auf den Politikprozess .....	128
3.4.2. Thematisierung von Menschenrechtsverletzungen in den Medien ..	130
3.4.3. Mediale Berichterstattung über den Menschenrechtsausschuss .....	132
4. Steuerungsinstrumente parlamentarischer Menschenrechtspolitik .....	133
4.1. Instrumente gemäß Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages .....	136
4.1.1. Parlamentsdebatten (§20ff GOBT) .....	137
4.1.2. Schriftliche Unterrichtungen (§75, I e GOBT) .....	139
4.1.2.1. Menschenrechtsberichte der Bundesregierung .....	139
4.1.2.2. Asyl-Lageberichte der Bundesregierung .....	142
4.1.2.3. Schriftliche Unterrichtungen .....	145
4.1.3. Mündliche Unterrichtungen im Rahmen des Selbstbefassungsrechts (§62 GOBT) .....	146
4.1.3.1. Außenpolitische Unterrichtungen .....	146
4.1.3.2. Innenpolitische Unterrichtungen .....	146
4.1.3.3. Europapolitische Unterrichtungen .....	147
4.1.3.4. Haushalts-Unterrichtungen .....	148
4.1.4. Gesetzentwürfe und Anträge (§75ff GOBT) .....	149
4.1.5. Anhörungen (§70 GOBT) .....	153
4.1.6. Große und Kleine Anfragen (§100ff, 104 GOBT) .....	155
4.1.7. Mündliche und Schriftliche Fragen (§105 GOBT) .....	157
4.1.8. Aktuelle Stunden (106 I und Anlage 5 GOBT) .....	158
4.1.9. Befragung der Bundesregierung (§106 II GOBT) .....	159
4.2. Weitere Instrumente der parlamentarischen Praxis .....	160
4.2.1. Vereinbarte Debatten .....	160
4.2.2. Delegationsreisen / Reiseberichte .....	160
4.2.3. Gespräche mit internationalen Parlamentarierdelegationen, Regierungsvertretern und der Zivilgesellschaft .....	163
4.2.4. Appelle an nationale und internationale Regierungsvertreter .....	164
4.2.5. Presse- und Öffentlichkeitsarbeit .....	165
4.3. Zwischenfazit .....	166
<b>DRITTES KAPITEL: ETABLIERUNG PARLAMENTARISCHER MENSCHENRECHTPOLITIK ALS QUERSCHNITTAUFGABE (MIT FÜNF FALLBEISPIELEN) .....</b>	<b>168</b>

1. Die konzeptionelle Entwicklung des Querschnittsgedankens in der Menschenrechtspolitik .....	169
1.1. Der Querschnittsgedanke in der 12. und 13. Wahlperiode .....	169
1.2. Die Grundsatzprogramme der Koalitionsparteien .....	171
1.3. Die Wahlprogramme zu den Bundestagswahlen 1998 und 2002 .....	172
1.4. Die Koalitionsverträge von 1998 und 2002 .....	173
1.5. Die konzeptionelle Ausarbeitung des Querschnittsgedankens in der 14. und 15. Legislaturperiode .....	174
1.5.1. Der Querschnittsgedanke in der 14. Wahlperiode .....	175
1.5.2. Der Querschnittsgedanke in der 15. Wahlperiode .....	177
2. Die Umsetzung des Querschnittsgedankens in der parlamentarischen Praxis .....	178
2.1. Menschenrechte und Justizpolitik: Der „Fall Daschner“ .....	180
2.1.1. Zum Hintergrund des Falls Daschner .....	180
2.1.2. Das Folterverbot in der deutschen und internationalen Rechtsordnung .....	183
2.1.3. Die nationalen und internationalen Reaktionen auf den Daschner-Vermerk .....	184
2.1.4. Die Parlamentarischen Debatten um das Folterverbot .....	189
2.1.4.1. Der gescheiterte Koalitionsantrag der Rechtspolitiker .....	191
2.1.4.2. Die Erörterung im Menschenrechtsausschuss .....	192
2.1.4.3. Das Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folterkonvention .....	193
2.1.5. Folterverbot und Menschenrechtsbildung .....	198
2.1.6. Die Rolle von Medien und Zivilgesellschaft .....	201
2.1.7. Zwischenfazit .....	206
2.2. Menschenrechte und Wirtschaftspolitik I: Panzerkrise und die Neuformulierung der „Politischen Grundsätze“ für Rüstungsexporte .....	211
2.2.1. Rüstungsexportkritik in der 13. Legislaturperiode .....	212
2.2.2. Rüstungsexporte in den Grundsatz- und Wahlprogrammen sowie in den Koalitionsverträgen .....	213
2.2.3. Die parlamentarischen Debatten über Rüstungsexporte (Leopard-Panzer und „Politische Grundsätze“) .....	215
2.2.3.1. Die erste Revision der „Politischen Grundsätze“ .....	215
2.2.3.2. Hintergründe der Leopard-Anfrage und politische Reaktionen .....	217
2.2.3.3. Beratungen im Menschenrechtsausschuss I („Politische Grundsätze“) .....	220
2.2.3.4. Die Entscheidung des Bundessicherheitsrates zum Testpanzer „Leopard“ und politische Reaktionen .....	221
2.2.3.5. Die Aktuelle Stunde zum Testpanzer „Leopard“ .....	224
2.2.3.6. Die zweite Revision der „Politischen Grundsätze“ .....	227
2.2.3.7. Beratungen im Menschenrechtsausschuss II („Politische Grundsätze“) .....	230
2.2.3.8. Mitspracherechte für das Parlament .....	231

2.2.3.9. Die Rückkehr der Panzerdebatte .....	234
2.2.3.10. Rüstungsexportberichte: Debatten im Menschenrechts- ausschuss.....	235
2.2.4. Die Rolle von Medien und Zivilgesellschaft .....	241
2.2.5. Zwischenfazit .....	245
2.3. Menschenrechte und Wirtschaftspolitik II: Die Debatte über die Aufhebung des Waffenembargos gegenüber China.....	250
2.3.1. Zum Hintergrund des Waffenembargos.....	251
2.3.2. China - ein menschenrechtspolitisches Reizthema .....	253
2.3.3. Debattenakteure und ihre Reaktionen auf Schröders Ankündigung...	256
2.3.3.1. Rüstungsindustrie.....	256
2.3.3.2. SPD-Bundestagsfraktion.....	256
2.3.3.3. Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion.....	257
2.3.3.4. Parlamentarische Opposition .....	258
2.3.3.5. Bundeskabinett.....	258
2.3.3.6. Europäisches Parlament.....	260
2.3.3.7. Bündnispartner USA.....	261
2.3.4. Die parlamentarischen Debatten über die Frage des Waffen- embargos .....	262
2.3.4.1. Fragestunde .....	262
2.3.4.2. Schriftliche Fragen.....	263
2.3.4.3. FDP-Antrag „Gegen eine Aufhebung des EU-Waffen- embargos gegenüber der Volksrepublik China“.....	263
2.3.4.4. Koalitionsantrag „EU-Waffenembargo gegenüber der Volksrepublik China“ .....	265
2.3.4.5. FDP-Antrag „Menschenrechte in der Volksrepublik China einfordern“ .....	267
2.3.4.6. Bundeskanzler Schröder erneuert sein Versprechen .....	268
2.3.4.7. Die parlamentarischen Reaktionen auf den erneuten Vorstoß Schröders.....	269
2.3.4.8. Die parlamentarischen Reaktionen auf das chinesische Anti- Sezessionsgesetz .....	272
2.3.4.9. Antrag von CDU/CSU und FDP „Keine Aufhebung des EU- Waffenembargos gegenüber China“.....	273
2.3.4.10. Redneraufstellung .....	277
2.3.5. Die Rolle von Medien und Zivilgesellschaft .....	280
2.3.6. Zwischenfazit .....	283
2.4. Menschenrechte und Innenpolitik I: Der „Osterappell“.....	288
2.4.1. Der Vertrag von Dayton und seine Folgen .....	289
2.4.2. Der „Osterappell“.....	293
2.4.3. Gruppenantrag „Humanitäre Grundsätze in der Flüchtlingspolitik beachten“ .....	295
2.4.4. Der Beschluss des Landtages von NRW .....	298
2.4.5. Diskussion im Menschenrechtsausschuss.....	299

2.4.6. Der Beschluss der Innenministerkonferenz .....	300
2.4.7. Die Rolle von Medien und Zivilgesellschaft .....	301
2.4.8. Zwischenfazit .....	304
2.5. Menschenrechte und Innenpolitik II: Die Anerkennung nicht-staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung .....	307
2.5.1. Rechtsgrundlagen des Flüchtlingsschutzes .....	308
2.5.1.1. Grundrecht auf politisches Asyl .....	309
2.5.1.2. Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention („Kleines Asyl“) .....	310
2.5.1.3. De-Facto-Flüchtlinge („Subsidiärer Schutz“) .....	311
2.5.2. Folgen des Kriteriums der „Staatlichkeit“ .....	312
2.5.3. Der Diskussionsstand im Vorfeld zum Zuwanderungsgesetz .....	313
2.5.3.1. Nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung in den Wahlprogrammen und Koalitionsverträgen .....	314
2.5.3.2. Agenda Setting durch die Menschenrechtsparlamentarier .....	315
2.5.3.3. Diskussion im Menschenrechtsausschuss .....	316
2.5.3.4. Die Anhörung des Menschenrechtsausschusses zur „Nichtstaatlichen Verfolgung“ .....	317
2.5.3.5. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur quasi-staatlichen Verfolgung .....	319
2.5.3.6. Antrag „Flüchtlingsschutz ist Menschenrechtsschutz“ .....	321
2.5.4. Die Auseinandersetzungen um die Berücksichtigung nicht-staatlicher Verfolgung bei den Beratungen zum Zuwanderungsgesetz .....	323
2.5.4.1. Die Zuwanderungskonzepte der Koalitionsfraktionen .....	324
2.5.4.2. Der Bericht der „Süssmuth-Kommision“ .....	326
2.5.4.3. Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums .....	327
2.5.4.4. Der 11. September 2001 und die Folgen für die Verhandlungen zum Zuwanderungsgesetz .....	328
2.5.4.5. Die einbringenden parlamentarischen Beratungen .....	331
2.5.4.6. Die parlamentarische Beratung im Menschenrechtsausschuss ..	333
2.5.4.7. Die abschließenden parlamentarischen Beratungen .....	335
2.5.4.8. Die Wiedereinbringung des Gesetzentwurfes .....	336
2.5.5. Redneraufstellung bei den Plenardebatten .....	341
2.5.6. Harmonisierung des EU-Asylrechts .....	343
2.5.7. Die Rolle von Medien und Zivilgesellschaft .....	345
2.5.8. Zwischenfazit .....	347
Schlussbetrachtungen und Ausblick .....	352
Abkürzungsverzeichnis .....	369
Verzeichnis der Abbildungen, Anlagen und Tabellen .....	373
Literatur- und Quellenverzeichnis .....	378
..... Arbeitsmaterialien .....	378

..... Drucksachen und Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages .....	387
..... Drucksachen des Deutschen Bundestages .....	387
..... .... Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages .....	389
..... .... Drucksachen der Ausschüsse des Deutschen Bundestages .....	391
..... .... Protokolle der Ausschüsse des Deutschen Bundestages .....	391
..... Plenarprotokolle des Bundesrates .....	394
..... Drucksachen und Plenarprotokolle der Landtage .....	394
..... .... Drucksachen der Landtage .....	392
..... .... Plenarprotokolle der Landtage .....	394
Gerichtsentscheidungen .....	395
..... .... Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes .....	395
..... .... Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes .....	395
Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte .....	395
Gesetzestexte .....	396
Monographien, Sammelbände und Zeitschriftenaufsätze .....	397
Mündliche Interviews und Auskünfte .....	417
Korrespondenz .....	419
Pressemitteilungen .....	420
Presseartikel .....	427
..... .... Presseartikel ohne Autorenangabe .....	427
..... .... Presseartikel mit Autorenangabe .....	433
Reden .....	445
Anlagen .....	446