



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 MENSCHENRECHTSPOLITIK	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 Zivil- gesellschaft	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 Selbstbefassungs- rechts (§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
 DRITTES KAPITEL: ETABLIERUNG PARLAMENTARISCHER MENSCHENRECHTSPOLITIK ALS QUERSCHNITTSAUFGABE (MIT FÜNF FALLBEISPIELEN)	 168

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-Kommission“	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
2.5.3.6. Die parlamentarische Beratung im Menschenrechtsausschuss ..	333
2.5.3.7. Die abschließenden parlamentarischen Beratungen	335
2.5.3.8. 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