Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien

Herausgegeben von der
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien

Band 125

Droste Verlag Düsseldorf

Silke Voß

Parlamentarische Menschenrechtspolitik

Die Behandlung
internationaler Menschenrechtsfragen
im Deutschen Bundestag
unter besonderer Berücksichtigung
des Unterausschusses für
Menschenrechte und humanitäre Hilfe
(1972–1998)

Droste Verlag Düsseldorf

Die Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien e. V., Bonn, wird institutionell gefördert
durch das Ministerium für Schule und Weiterbildung,
Wissenschaft und Forschung des Landes
Nordrhein-Westfalen.

Copyright © 2000 by
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien e. V., Bonn
Droste Verlag GmbH, Düsseldorf 2000
ISBN 3-7700-5229-3

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1999 von der Philosophischen Fakultät der Universität Bonn als Dissertation angenommen und für die Veröffentlichung leicht überarbeitet.

Mein großer Dank gilt Prof. Dr. Hans-Peter Schwarz, der mich zu dieser Arbeit ermutigt und den Fortschritt mit Interesse und konstruktiver Kritik begleitet hat. Trotz manchmal schwieriger Bedingungen, unter denen die Arbeit neben meiner beruflichen Tätigkeit entstand, hat er mir stets die nötige Zuversicht in das Gelingen des Projekts vermittelt.

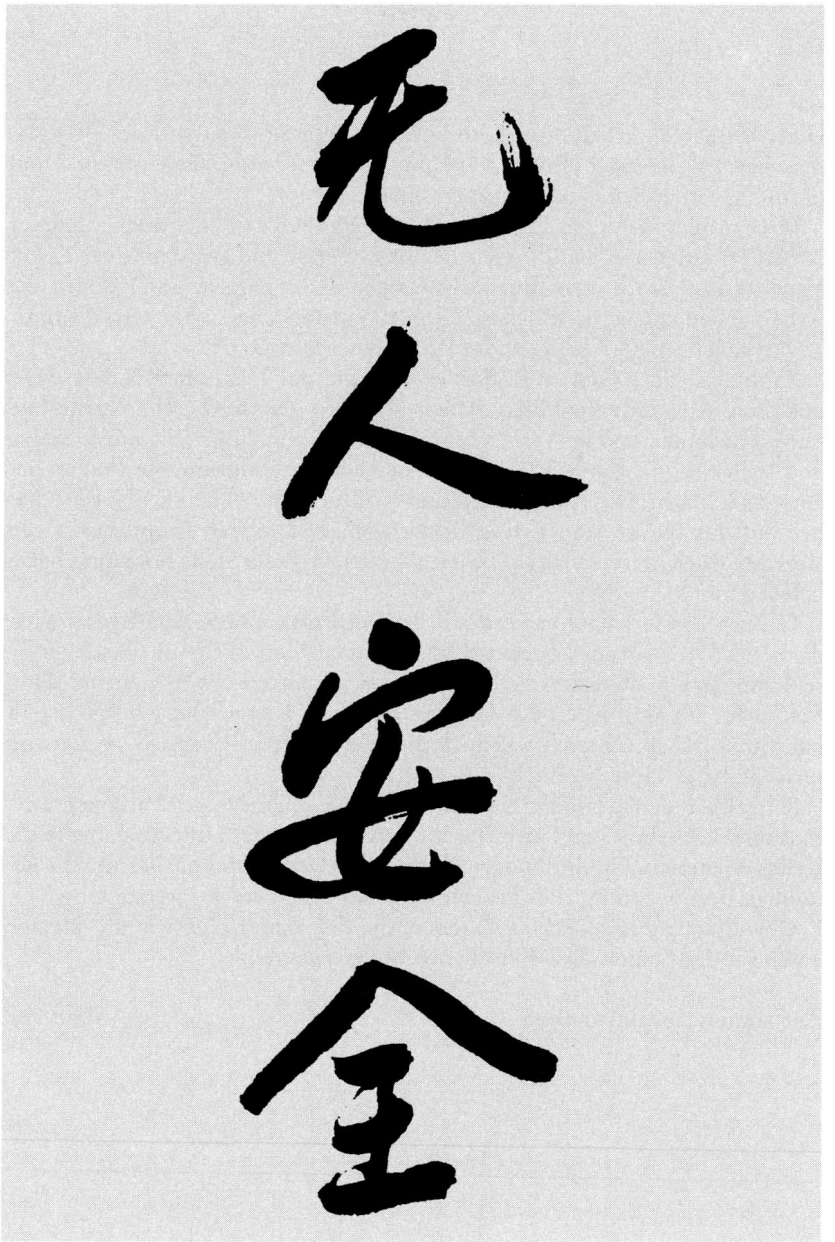
Zahlreiche gute Geister in der Verwaltung des Deutschen Bundestages und den Abgeordnetenbüros haben mir bei den Recherchen geholfen. Längst nicht alle sind im Verzeichnis derjenigen aufgeführt, die mir in vielen und teilweise mehrfachen Gesprächen sicher auch unbequeme Fragen beantwortet haben. Die Kolleginnen und Kollegen im Aachener EU-Büro haben auf ihre Weise zum Erfolg beigetragen und mir an Promotionstagen stets den Rücken freigehalten. Ihnen allen sei an dieser Stelle nochmals herzlich gedankt.

Ganz besonders dankbar bin ich Roman Frotz und Sabine Koischwitz, die nicht davor zurückschreckten, das gesamte Manuskript akribisch zu lesen, und dazu noch wertvolle Ratschläge beisteuerten, sowie meinem Mann Sascha Kyeck, der neben der Lektüre auch alle Krisen und Erfolge geteilt hat. Ihre offenen Ohren – wie auch die aller anderen Freunde – waren von unschätzbarer Hilfe für mich.

Schließlich danke ich der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien für die Aufnahme der Untersuchung in die Reihe »Beiträge« und besonders Herrn Dr. Martin Schumacher für die geduldige Beantwortung aller Fragen während der Manuskripterstellung.

Gewidmet ist diese Arbeit all jenen, die sich mit großen wie mit kleinen Taten für den Schutz der Menschenrechte engagieren.

Aachen, im Dezember 1999 *Silke Voß*



»No-one is safe«
Artist: Lin Muchen

Inhalt

Vorwort 5

Einleitung 11

Erstes Kapitel
Internationale Bedingungen für die deutsche Menschenrechtspolitik 20

1. Völkerrechtliche Grundlagen 20
   a) Vereinte Nationen 20
      Erklärungen und Konventionen zum Menschenrechtsschutz . 21
      Die Menschenrechtskommission 28
      Die Entwicklung seit der Weltmenschenrechtskonferenz 1993 . 30
   b) Europarat 34
   c) Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa . . 38
      Von der Schlußakte zur ›Menschlichen Dimension‹ der KSZE . 38
      Die neuen Aufgaben der OSZE 41
   d) Minderheitenschutz 45

2. Menschenrechtspolitik in internationalen und regionalen parlamentarischen Versammlungen 50

3. Einbindung in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union 54
   a) Von der EPZ zur GASP 55
   b) Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik 58

Zweites Kapitel
Institutionelle und strukturelle Grundlagen der Menschenrechtspolitik im Deutschen Bundestag 66

1. Parlamentarische Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten in der Außenpolitik 66
   a) Parlamentarische Kontrollinstrumente 67
   b) Beispiele erfolgreicher parlamentarischer Einflußnahme 72
   c) Grenzen parlamentarischer Kontrolle 77

2. Plenum des Bundestages 81

3. Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten 85

4. Unterausschuß für Menschenrechte und humanitäre Hilfe 88
a) Entstehungshintergrund, Aufgaben und institutionelle Einbindung 88
b) Inhalte und Arbeitsweise 90
Themenschwerpunkte 90
Information durch die Bundesregierung 92
Öffentliche Anhörungen 93
Informationsgespräche 95
Delegationsreisen 95
Prägung durch die bisherigen Vorsitzenden des Unterausschusses 97
c) Reformdiskussion 99

5. Fraktionsgremien 101

Drittes Kapitel
Einflußfaktoren auf die Menschenrechtspolitik im Deutschen Bundestag 104

1. Persönliche Erfahrungen und Motivation 105
a) Zum Beispiel: Freimut Duve 107
b) Zum Beispiel: Heiner Geißler 110

2. Menschenrechtsorganisationen 112
a) Die veränderte Rolle der Nichtregierungsorganisationen im internationalen Menschenrechtsschutz 112
b) Die Arbeit der Menschenrechtsorganisationen in Deutschland 115
Das Forum Menschenrechte 119
Die Große Anfrage zur Umsetzung der »Wiener Erklärung und Aktionsprogramm« 123
amnesty international 126
Gesellschaft für bedrohte Völker 129
c) Kooperationserwartungen und Kooperationsperspektiven . . 131

Viertes Kapitel
Menschenrechtspolitik im Deutschen Bundestag am Beispiel ausgewählter Länder 135

1. Türkei 137
a) Zum Hintergrund 137
b) Die Diskussionen im Bundestag 146
Reaktionen auf Krisen und Militärintervention 146
Streit um die Verantwortung für die Gewalt und die Rolle der PKK 150

Forderungen nach einer politischen Lösung des Kurdenkonflikts 153
Streit um deutsche Waffenlieferungen in die Türkei 156
Die asylrelevante Dimension der Menschenrechtsverletzungen in der Türkei 159

2. China 162
a) Zum Hintergrund 162
Die politische und wirtschaftliche Entwicklung der Volksrepublik China 162
Die besondere Situation in Tibet 169
b) Die Diskussionen im Bundestag 172
Reaktionen auf die gewaltsame Niederschlagung der Demokratiebewegung 172
Grundzüge der aktuellen Diskussion zur Menschenrechtslage in China 175
Forderungen nach Gewährung der Menschenrechte in Tibet . 179
Auseinandersetzungen um die Tibet-Anhörung 181
Die Tibet-Resolution 1996 184

Fünftes Kapitel
Das Menschenrechtsprofil der Bundestagsfraktionen 191

1. SPD 191

2. Die GRÜNEN und Bündnis 90/Die Grünen 198

3. CDU/CSU 203

4. FDP 210

5. PDS 212

Sechstes Kapitel
Möglichkeiten und Grenzen einer aktiven Menschenrechtspolitik am Beispiel Deutscher Bundestag 217

1. Innenpolitische Instrumentalisierung der Menschenrechte 217
a) Ideologischer Streit 217
b) Interfraktionelle Zusammenarbeit 223

2. Doppelte Moral und doppelte Standards 227
a) Das Problem der Selektivität 227
b) Der Vorrang wirtschafts-, außen- und sicherheitspolitischer Interessen 232

3. Die Diskussion um die »richtigen« Mittel 239
a) Stille Diplomatie oder lauter Protest? 239
b) Konditionierung der Entwicklungszusammenarbeit 247
c) Gewalt durch Gewalt beenden? – Humanitäre Interventionen 252
4. (Un)Teilbarkeit der Menschenrechte? 258
5. Universalität der Menschenrechte oder Kulturrelativismus? . . . 266

Fazit und Ausblick:
Der Deutsche Bundestag und die Menschenrechte 275

Verzeichnis der Abkürzungen 283

Verzeichnis der Abbildungen, Tabellen und Karten 284

Quellen und Literatur
1. Mündliche Auskünfte 285
2. Quellen und Literatur 286
3. Presseartikel 303

Register 311

Einleitung

In Artikel 1 Absatz 2 des Grundgesetzes heißt es: »Das Deutsche Volk bekennt sich ... zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt«. Die Achtung und der Schutz der unantastbaren Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) sind damit nicht nur das Ziel der innerstaatlichen Verfassungs- und Rechtsordnung, sondern auch für die Gestaltung der Außenpolitik richtungsweisend.[1] »Wer die menschliche Würde bejaht, kann nicht gleichgültig gegenüber dem Schicksal der Menschen in anderen Ländern oder selbst auf fremden Kontinenten sein«.[2]

Diesem Verfassungsauftrag entsprechend ist die Bundesrepublik Deutschland heute eingebunden in ein umfangreiches internationales System zum völkerrechtlichen Schutz der Menschenrechte. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948, die beiden UN-Menschenrechtskonventionen über bürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966, die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte von 1950 und nicht zuletzt die Vereinbarungen zum Menschenrechtsschutz im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa gehören zu den wichtigsten Elementen dieses Systems, innerhalb dessen die Bundesrepublik an der weltweiten Durchsetzung der Menschenrechte beteiligt ist.

50 Jahre nach der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte hat der Schutz der Menschenrechte in der internationalen Diskussion erneut einen herausgehobenen Stellenwert erlangt, wofür es sowohl positive wie negative Gründe gibt. Einerseits bestehen nach den weltpolitischen Umbrüchen seit Ende der 80er Jahre erstmals realistische Chancen, endlich das umzusetzen, was schon unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg beabsichtigt war, dann aber dem Ost-West-Konflikt zum Opfer fiel – den ungeteilten Menschenrechten weltweit Geltung zu verschaffen. In Osteuropa und in vielen Staaten Afrikas und Lateinamerikas hat sich die Menschenrechtslage erheblich verbessert. Andererseits hat sich trotz zahlreicher Fortschritte im Bereich der völkerrechtlichen Kodifizierung des Menschenrechtsschutzes die tatsächliche Situation insgesamt kaum verbessert. Menschenrechtsverletzungen stehen nach wie vor in allen Teilen der Welt auf der Tagesordnung. Allein ein Blick auf die jüngsten Ereignisse und Entwicklun-

---

[1] Christian Tomuschat prägte in diesem Zusammenhang den Begriff vom »Verfassungsaltruismus« in der Auffassung, daß die Grundwerte der Verfassung im Sinne einer Staatszielbestimmung auch die Außenpolitik prägen sollten; vgl. ders., Verfassungsstaat, S. 42 f.; vgl. auch J. VALENTIN, 1991, S. 136.

[2] C. TOMUSCHAT, Die Herrschaft des Rechts, 1987, S. S. 172.

gen verdeutlicht die Aktualität des Themas: Während der Kriege im früheren Jugoslawien – d. h. nicht irgendwo weit entfernt, sondern in Europa – wurden Menschenrechte in einem Ausmaß und mit einer Grausamkeit verletzt, die man seit dem Zweiten Weltkrieg längst für überwunden hielt. In der afrikanischen Große-Seen-Region werden Konflikte gewaltsam ausgetragen, im Sudan verhungern Hunderttausende, und in Algerien fallen Zivilisten blutigen Massakern zum Opfer. In der Türkei wird weiterhin gefoltert und die kurdische Bevölkerungsminderheit massiv verfolgt. Auch Deutschland selbst muß sich wegen fremdenfeindlicher Ausschreitungen, Mißhandlungen durch Polizeibeamte und einer äußerst problematischen Asylpraxis den Vorwurf der Verletzung bzw. der Duldung der Verletzung von Menschenrechten gefallen lassen. Der Jahresbericht 1998 von amnesty international schließlich dokumentiert zum Teil schwerste Menschenrechtsverletzungen in 144 Ländern der Welt.[3]

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts sind die ideologischen Barrieren entfallen, die über Jahrzehnte einer effektiven internationalen Menschenrechtsarbeit im Wege standen. Zugleich sind die Herausforderungen eher noch gewachsen. Die Menschenrechtsverletzungen infolge der zunehmenden ethnisch und religiös motivierten Auseinandersetzungen machen die Notwendigkeit eines präventiven Menschenrechtsschutzes ebenso offensichtlich wie die von Hungersnöten und Bürgerkriegen ausgelösten wachsenden Flüchtlingsströme. Die Ausbreitung des islamischen Fundamentalismus konfrontiert die Staatengemeinschaft mit zusätzlichen und neuartigen Problemen. Die internationale Menschenrechtsdiskussion insgesamt hat sich zunehmend von der Ost-West- auf die Nord-Süd-Ebene verlagert. Und die alte Frage nach der Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte muß trotz formaler Anerkennung dieser Prinzipien in der Praxis immer wieder neu beantwortet werden. Gleichzeitig ist mit der neuen Popularität des Menschenrechtsbegriffs die Gefahr verbunden, die »Menschenrechte« schnell und unreflektiert als Schlagwort in die politische Debatte zu werfen, was weder die politische noch die wissenschaftliche Kommunikation erleichtert.

All diese Entwicklungen haben inzwischen einen Prozeß des Umdenkens sowohl hinsichtlich der Durchsetzungsmöglichkeiten als auch der Inhalte einer weltweiten Menschenrechtspolitik angestoßen, an dem sich auch die Bundesrepublik Deutschland beteiligen muß. Dies aber kann nicht nur Aufgabe der Bundesregierung sein, in deren Zuständigkeit die Gestaltung der Außenpolitik – und somit der Menschenrechtspolitik – zunächst einmal fällt. Auch für den Deutschen Bundestag und seine Mitglieder gilt der Verfassungsauftrag zum Einsatz für die weltweite Verwirklichung der Men-

[3] Vgl. amnesty international (Hrsg.), Jahresbericht 1998, 1998. Im folgenden wird im Text die Schreibweise in Kleinbuchstaben gemäß der Selbstbezeichnung von amnesty international beibehalten, ausgenommen nur andere Vorgaben in Zitaten oder Literaturangaben.

schenrechte. Anläßlich des 40. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wurde vom Parlament erklärt:

> »Der Deutsche Bundestag bekennt sich zu der moralischen und politischen Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, ihren Beitrag zur Durchsetzung des universellen Geltungsanspruchs der Menschenrechte zu leisten.«[4]

Damit stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten der Deutsche Bundestag angesichts seiner Stellung im parlamentarischen Regierungssystem hat, dieser Verantwortung gerecht zu werden. Inwieweit und in welcher Form sind diese Möglichkeiten zur Thematisierung von Menschenrechtsfragen genutzt worden, seit die internationale Menschenrechtsdiskussion mit Inkrafttreten der UN-Menschenrechtspakte, mit der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte und mit der Menschenrechtsoffensive des amerikanischen Präsidenten Carter in den 70er Jahren ihren ersten Höhepunkt erreichte?

Gemäß Art. 59 Abs. 2 GG muß der Bundestag seine Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen – einschließlich der internationalen Menschenrechtsabkommen – geben. Doch kann das Parlament – und wenn ja, wie – darüber hinaus auf die Gestaltung der Außen- bzw. Menschenrechtspolitik der Bundesregierung Einfluß nehmen oder gar eigene Ansätze zur Förderung der Menschenrechte verfolgen? Können aus dem Parlament zusätzliche Impulse für die Regierungspolitik kommen, die vor allem von diplomatischen Rücksichtnahmen und verschiedensten »Sachzwängen« bestimmt ist? Wird das letztlich überhaupt beabsichtigt, oder ist es manchmal nicht viel bequemer, sich hinter der außenpolitischen Verantwortung der Bundesregierung zu verstecken? Ist die Feststellung, daß »mit dem Ende des Kalten Krieges eine qualitative Veränderung der Menschenrechtsdiskussion und -politik stattgefunden«[5] hat, auch für den Bundestag zutreffend? Die gegen alle Widerstände durchgesetzte Tibet-Resolution des Deutschen Bundestages und die nachfolgenden diplomatischen Turbulenzen lenkten 1996 erstmals das Interesse einer breiteren Öffentlichkeit auf die parlamentarischen Menschenrechtsaktivitäten – aber ist dieser Fall repräsentativ für die jüngsten Entwicklungen im Bundestag oder bleibt er eine einmalige Ausnahme?

Zu beantworten ist somit nicht zuletzt die Frage, ob – einen normativen Politikbegriff zugrunde gelegt – die Bezeichnung der parlamentarischen Auseinandersetzung mit internationalen Menschenrechtsfragen als »Menschenrechts*politik*« überhaupt gerechtfertigt ist. Ludger Kühnhardt versteht diese als »bewußtes politisches Handeln im nationalen und internationalen Rahmen mit dem Ziel, elementare Menschenrechte zu fördern und zu sichern«.[6] Noch detaillierter ist die Definition von Wolfgang Heinz:

---

[4] Drucksache (Drs) 11/3682 (1988).
[5] P. Bungarten/U. Koczy (Hrsg.), 1996, S. 9.
[6] L. Kühnhardt, Die Universalität der Menschenrechte, 1991, S. 287.

»When we refer to a human rights *policy* we mean a systematic and consistent human rights policy going beyond help for victims, aiming at making human rights violations less likely. This strategy would set out short- and long-term goals, resources necessary for the conduct of this policy, and institutional arrangements including procedures for resolution of conflicts within and between government agencies.«[7]

Wird der Begriff »Menschenrechtspolitik« im Hauptteil der Arbeit noch wertneutral-deskriptiv verwendet, so muß er in der Gesamtbetrachtung am Schluß der Untersuchung anhand dieser Kriterien auch einer Überprüfung im normativen Verständnis standhalten.

Forschungsstand und Quellenlage

Aus politikwissenschaftlicher Sicht besteht im Hinblick auf die skizzierten Fragen noch ein erhebliches Forschungsdefizit, das durch die einzigen Ausnahmen – zwei ältere Beiträge von Thun[1] und Heinz[2] sowie einen äußerst knappen Aufsatz von Nolte[3] – nicht gemindert, sondern eher noch betont wird. Der Unterausschuß für Menschenrechte und humanitäre Hilfe wird aus aktueller Perspektive lediglich in einem sehr theorieorientierten Aufsatz von Edinger/Lembcke dargestellt, der weder die Inhalte der Unterausschußarbeit berücksichtigt noch die Erkenntnisse in den Gesamtkontext parlamentarischer Menschenrechtspolitik stellt.[4]

Im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Diskussion standen lange Zeit die (rechts)philosophischen[5], historischen[6], theologischen[7] und völkerrecht-

---

[7] W. S. Heinz, The Federal Republic of Germany, 1989, S. 137.

[1] Vgl. T. Thun, 1985.

[2] Vgl. W. S. Heinz, The Federal Republic of Germany, 1997; Heinz weist selber ausdrücklich auf die bestehende Problematik hin und schränkt seine Studie von vornherein ein: »(S)ince very little work has so far been done, only preliminary results can be presented here.«; S. 137.

[3] Vgl. D. Nolte, 1990.

[4] Vgl. M. Edinger/O. Lembcke, 1997. Ausdrücklich wird von den Verfassern erklärt, der Aufsatz verstehe sich »als eine Institutionen- und Prozeßstudie, nicht jedoch als eine Politikfeldanalyse«; ebd., S. 214.

[5] Vgl. z. B. den ausführlichsten Versuch, ausgehend vom Naturrecht die Menschenrechte und deren Universalität auf rechtsphilosophische Weise zu begründen und einzugrenzen, bei M. Cranston, 1973; vgl. außerdem den Versuch einer philosophisch-historischen Begründung der Universalität der Menschenrechte bei L. Kühnhardt, Die Universalität der Menschenrechte, 1991. Zu den neueren Fragestellungen vgl. z. B. A. Barthel, 1991; S. Bennigsen, 1989; A. D. Renteln, 1990.

[6] Vgl. z. B. G. Oestreich, 1978.

[7] Den Beitrag von Kirche und Theologie zur Verbreitung der Menschenrechte erörtert z. B. K. Hilpert, 1991.

lichen[8] Aspekte der Menschenrechtsfrage. Die internationalen und regionalen Menschenrechtskonventionen sind ebenfalls ausführlich dokumentiert und kommentiert.[9] Aufgabe einer politikwissenschaftlichen Arbeit muß es jedoch sein, auch den praktischen Bezug zur politischen Realität herzustellen. Ausgelöst durch die Menschenrechtspolitik der USA begann in den 70er Jahren eine intensive Auseinandersetzung um die Möglichkeiten und Grenzen einer aktiven Menschenrechtspolitik[10], die sich aber fast ausschließlich auf das US-amerikanische Modell – den Kongreß eingeschlossen – bezog.[11]

Die politischen Veränderungen nach 1989 bewirkten dann einen weiteren Schub an wissenschaftlicher Beschäftigung mit Menschenrechtsfragen, die aber vorrangig an übergeordneten Fragestellungen orientiert war. Minderheitenkonflikte[12], neue völkerrechtliche Fragestellungen[13] und besonders die Entwicklungspolitik[14] standen meist im Vordergrund. Doch auch zu Menschenrechten als eigenem Politikfeld wurden in jüngster Zeit einige Veröffentlichungen vorgelegt, die die politischen Entwicklungen der 90er Jahre bereits berücksichtigen.[15] Angesichts dieser Vielfalt ist es umso auffallender, daß wissenschaftliche Arbeiten zu Zielen und – über die bereits vielfach dokumentierte Entwicklungszusammenarbeit hinausgehende – Methoden der Bundesrepublik Deutschland bei der Durchsetzung der Menschenrechte kaum zu finden sind und die Behandlung weltweiter Menschenrechtsfragen auf parlamentarischer Ebene hierin keine oder nur untergeordnete Berücksichtigung findet. Insgesamt wird die Sekundärliteraturbasis exponentiell schwächer, je näher man dem eigentlichen Thema dieser Arbeit kommt.

Nicht zuletzt aufgrund des geschilderten Forschungsstandes sind Grundlage und Quellen für die Beantwortung der aufgeworfenen Fragen in dieser Arbeit in erster Linie die Sitzungsprotokolle des Deutschen Bundestages und die Parlamentsdrucksachen. Dabei ist es vor allem wegen des begrenzten Rahmens einer solchen Arbeit naheliegend, die Auswahl an die im Sachregister der Verhandlungen des Bundestages unter dem Stichwort »Menschenrechte« ausgewiesenen Materialien anzulehnen. Auf diese Weise ist gewährleistet, daß querschnittartig die Menschenrechtsdiskussion sowohl

---

[8] Ausführlich untersucht die völkerrechtlichen Probleme des Menschenrechtsschutzes C. E. Ritterband, 1982.

[9] Vgl. insbesondere W. Heidelmeyer (Hrsg.), 1982.

[10] Vgl. u. a. E. Luard, 1980; S. Hoffmann, Duties Beyond Borders, 1981; ders., Reaching for the Most Difficult, 1983; außerdem K. Thompson, 1978.

[11] Vgl. hierzu A. G. Mower, 1987; C. Müller, 1986; F. Pflüger, Die Menschenrechtspolitik der USA, 1983. Die Menschenrechtsaktivitäten des amerikanischen Kongresses erörtert ausführlich D. P. Forsythe, Human Rights and U.S. Foreign Policy, 1988.

[12] Vgl. z. B. S. Bartsch, 1995.

[13] Vgl. z. B. T. Debiel/F. Nuscheler (Hrsg.), 1996; H. Gading, 1996; M. Pape, 1997.

[14] Vgl. z. B. T. Wissing, 1994; K. Dicke/M. Edinger/O. Lembcke (Hrsg.), 1997.

[15] Vgl. P. R. Baehr, 1994; zum Teil auch K. Dicke/M. Edinger/O. Lembcke (Hrsg.), 1997.

im außen- wie innenpolitischen, im entwicklungs-, außenwirtschafts- und rüstungspolitischen Kontext erfaßt wird – sofern sie denn stattgefunden hat. Es darf zwar nicht übersehen werden, daß nicht alle Vorgänge, die mit Menschenrechtsfragen in Zusammenhang stehen, immer diesem Stichwort zugeordnet sind.[16] Auch rekurriert anders herum die Zuordnung im Auswertungsverfahren nicht auf einen definierten Menschenrechtsbegriff mit der Folge, daß behauptete Menschenrechtsverletzungen in dieser Arbeit nicht im Einzelfall inhaltlich hinterfragt werden können. Da das Auswertungsverfahren im Referat Sach- und Sprechregister die Behandlung von Menschenrechtsfragen im Bundestag insgesamt jedoch sehr gut widerspiegelt, entspricht die in dieser Arbeit vorgenommene *statistische* Analyse diesem Register. In die Gesamtuntersuchung wurden gegebenenfalls auch andere Protokolle und Drucksachen einbezogen.

Die Sitzungsprotokolle des Auswärtigen Ausschusses, des bis 1987 neben dem Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zentralen Gremiums für die Behandlung internationaler Menschenrechtsfragen, unterliegen ausnahmslos der Geheimhaltung und sind einer wissenschaftlichen Verwertung nicht zugänglich. Zur Einsichtnahme zur Verfügung standen der Verfasserin dagegen die Protokolle und Materialien des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses für die 11. und 12. Wahlperiode. Da dessen Einrichtung 1987 eine wichtige Zäsur in der parlamentarischen Menschenrechtsarbeit markiert, sind die in diesem Gremium geführten Diskussionen – gerade wegen ihrer Nichtöffentlichkeit – für die Bewertung der Menschenrechtspolitik des Bundestages von maßgeblicher Bedeutung. Der Tätigkeit des Unterausschusses wird daher in dieser Arbeit besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Für die 13. Wahlperiode entschieden die Unterausschußmitglieder, die Sitzungsprotokolle nicht mehr zur Auswertung zur Verfügung zu stellen. Auf eine diesbezügliche Anfrage der Verfasserin erklärte der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses: »Der Unterausschuß gehört zum Auswärtigen Ausschuß und unterliegt strenger Vertraulichkeit. Daran möchten die Mitglieder aus grundsätzlichen Erwägungen auch weiterhin festhalten.«[17] So bedauerlich diese Entscheidung aus wissenschaftlicher Sicht auch sein mag, verdeutlicht sie doch erst recht die gestiegene Relevanz und möglicherweise auch Brisanz des Themas Menschenrechte in der parlamentarischen Arbeit und die entsprechende Empfindlichkeit der Abgeordneten.

Veröffentlichungen der Fraktionen und Presseerklärungen von einzelnen Abgeordneten konnten schließlich ebenfalls Aufschluß über die Behandlung von Menschenrechtsfragen im Parlament geben. Darüber hinaus von einigen Fraktionen ebenso wie vom Forum Menschenrechte zur Verfügung

---

[16] So war beispielsweise die Auseinandersetzung mit dem Kriegsrecht in Polen im weiteren Sinn auch Menschenrechtspolitik, die entsprechenden Parlamentsdrucksachen sind aber gemäß Sachregister hierunter nicht erfaßt.

[17] Dr. Karl-Heinz Hornhues, MdB (CDU/CSU), in einem Schreiben vom 24.9.1997.

gestellte interne Dokumente trugen dazu bei, die Hintergründe mancher Entwicklungen zu erhellen.

Insbesondere veröffentlichte Anträge und Anfragen sind bereits das Ergebnis von Entscheidungsprozessen auf unterschiedlichen Ebenen und sagen demzufolge wenig über deren Verlauf aus. Aus diesem Grund wurde auch die mündliche Befragung von Abgeordneten, deren Mitarbeitern und anderen mit der Thematik befaßten Personen in die Untersuchung einbezogen. Zwar haben solche Interviews – auch im Hinblick auf die zeitlichen Möglichkeiten und die Auskunftsbereitschaft der Befragten – nur einen begrenzten wissenschaftlichen Aussagewert, da sie immer nur die subjektive Meinung der Befragten hervorbringen können. Sie können jedoch speziell in einem wissenschaftlich noch nicht erschlossenen Themenfeld zur Klärung von Hintergründen und Entscheidungsabläufen sowie zum Verständnis unterschiedlicher Standpunkte beitragen und gerade *wegen* der subjektiven Einschätzung wichtige Einblicke in die Motivationen der Akteure geben. Die durch die Nichtverfügbarkeit der Unterausschußprotokolle für die 13. Wahlperiode entstandenen Lücken konnten durch die Interviews weitgehend geschlossen werden.

Abgrenzung und Aufbau der Arbeit

Neben dem Forschungsstand und der Quellenlage sind für die Bearbeitung des Themas vor allem drei Überlegungen von Bedeutung gewesen. Erstens bietet der gewählte Zeitrahmen die Möglichkeit, sowohl zwei komplette Regierungsperioden einzubeziehen als auch eine langfristige Entwicklung seit dem ersten Höhepunkt der internationalen Menschenrechtsdebatte in den 70er Jahren nachzuzeichnen. Im Hinblick auf die Veränderungen in der weltweiten Menschenrechtssituation und die Weiterentwicklung der deutschen Menschenrechtspolitik soll der Schwerpunkt der Arbeit jedoch auf der Darstellung und Analyse der aktuellen Entwicklungen in der parlamentarischen Menschenrechtsarbeit liegen. Damit kann sowohl den tatsächlichen Gegebenheiten, d.h. dem quantitativ gestiegenen Stellenwert von Menschenrechtsfragen in der parlamentarischen Auseinandersetzung, als auch einem zukunftsorientierten Erkenntnisinteresse entsprochen werden.

Zweitens orientiert sich die Untersuchung nicht am (umstrittenen) *normativen*, sondern zuallererst am *faktischen* Status der Menschenrechtsfrage im Deutschen Bundestag: Zwar sollte Menschenrechtspolitik im Idealfall ressortübergreifend gestaltet werden, d.h. alle Politikbereiche umfassen, in denen Menschenrechte von unmittelbarer Bedeutung sind – etwa Außenwirtschaftspolitik oder Innen- und Asylpolitik. Im Bundestag wurden Menschenrechtsfragen bisher jedoch in erster Linie im außenpolitischen und entwicklungspolitischen Kontext diskutiert und waren dem Auswärtigen

Ausschuß bis zum Ende der 13. Legislaturperiode auch institutionell zugeordnet. Dieser Tatsache muß die vorliegende Arbeit Rechnung tragen, ohne dabei das im Sinne der Menschenrechtsverwirklichung Wünschenswerte außer acht zu lassen.

Drittens schließlich geht es darum, Strukturen, Akteure und Inhalte parlamentarischer Menschenrechtspolitik möglichst perspektivenreich, gleichzeitig aber weitgehend redundanzfrei darzustellen. Die Lektüre eines einzelnen Kapitels wird dem Leser daher nicht einen vollständigen Überblick über den jeweiligen Themenausschnitt geben, sondern vorrangig diejenigen Aspekte beleuchten, die in andere Kapitel nicht einfließen. Als Beispiel sei hier nur der in den einzelnen Fraktionen unterschiedlich bewertete Zielkonflikt zwischen menschenrechts- und wirtschaftspolitischen Interessen im Falle Chinas genannt, der aus unterschiedlichen Perspektiven in drei Kapiteln zur Sprache kommt.

Angesichts der Fülle der entsprechenden wissenschaftlichen Beiträge kann es nicht Aufgabe dieser Arbeit sein, die philosophischen Grundlagen und die historische Entwicklung der Menschenrechtsidee zu erörtern, die Geschichte des weltweiten Menschenrechtsschutzes nachzuzeichnen, dessen völkerrechtliche Basis zu diskutieren oder gar eine umfassende Definition des Menschenrechtsbegriffs zu bieten. Notwendig ist jedoch zunächst einmal die Darstellung der internationalen Rahmenbedingungen einschließlich des europäischen Integrationsprozesses und der wichtigsten Abkommen zum Menschenrechtsschutz. Sie bilden die völkerrechtliche Grundlage für die deutsche Menschenrechtspolitik, und ohne deren Kenntnis sind viele Diskussionen im Bundestag kaum nachzuvollziehen und einzuordnen.

Ebenso erforderlich ist es, die institutionellen und strukturellen Grundlagen für die Behandlung von Menschenrechtsfragen im Bundestag im Rahmen des parlamentarischen Regierungssystems zu erläutern. Nur vor diesem Hintergrund können die bisherigen Aktivitäten des Bundestages auf dem Gebiet des internationalen Menschenrechtsschutzes adäquat bewertet und zugleich Perspektiven für den künftigen Beitrag zur weltweiten Durchsetzung der Menschenrechte aufgezeigt werden. Besondere Aufmerksamkeit gilt in diesem Abschnitt wie auch im weiteren Verlauf der Untersuchung dem Unterausschuß für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und der weiterführenden Frage, ob mit dessen Einrichtung der parlamentarische Anspruch erfüllt werden konnte, einen stärkeren Einfluß auf die Exekutive in diesem Politikbereich zu gewinnen.

Schließlich ist es über die strukturellen Vorgaben hinaus für die Analyse parlamentarischer Menschenrechtsarbeit von elementarem Interesse, von welchen internen und externen Faktoren die Diskussion von Menschenrechtsfragen ausgelöst und inhaltlich beeinflußt wird. Die für das Aufgreifen von Menschenrechtsthemen zweifellos sehr wichtige Rolle der Medien soll hier weitgehend ausgeklammert bleiben, da sie sich in diesem Fall nicht wesentlich von anderen Politikbereichen unterscheidet und insofern von einer tiefergehenden empirischen Analyse abgesehen werden kann. Weitaus ent-

scheidender – dies sei bereits vorweggenommen – sind dagegen die persönliche Motivation der einzelnen Abgeordneten, sich für die Achtung der Menschenrechte zu engagieren, und die Einflußnahme der menschenrechtlich aktiven Nichtregierungsorganisationen. Anhand konkreter Beispiele sollen diese Faktoren deshalb ausführlicher erörtert werden.

Im Anschluß an diese eher grundsätzlichen Aspekte werden dann verstärkt die Inhalte der Menschenrechtspolitik im Bundestag untersucht. Dies geschieht zum einen in bezug auf die Situation in zwei ausgewählten Ländern, die in den letzten Jahren eine herausgehobene Rolle in der außenpolitischen Diskussion spielten – die Republik Türkei und die Volksrepublik China. In welcher Form und in welchem Zusammenhang wurden – behauptete oder tatsächliche – Menschenrechtsverletzungen in diesen Ländern im Parlament aufgegriffen, und welchen Aspekten galt dabei besondere Aufmerksamkeit? Kriterien für die notwendige Auswahl waren neben dem Aspekt der Aktualität und der relativ breiten Quellenlage insbesondere die Absicht, ganz grundsätzliche Probleme einer aktiven deutschen Menschenrechtspolitik am konkreten Fallbeispiel aufzuzeigen. Inhalte der parlamentarischen Menschenrechtsdiskussionen lassen sich aber auch darstellen, indem unter Berücksichtigung des jeweiligen Status als Oppositions- oder Regierungsfraktion das menschenrechtspolitische Profil der einzelnen Fraktionen und Gruppen nachgezeichnet wird. Wo liegen die thematischen Schwerpunkte in deren Menschenrechtsarbeit, und worin unterscheiden sie sich grundsätzlich?

Zumindest prinzipiell besteht unter den Bundestagsfraktionen ein Konsens über die Bedeutung der Menschenrechte. Sobald es jedoch um die Umsetzung rhetorischer Bekenntnisse in die praktische Politik geht, werden Differenzen unübersehbar. Innenpolitisch motivierte Auseinandersetzungen ebenso wie die Unterordnung von Menschenrechtsfragen unter konkurrierende wirtschaftliche, außenpolitische und strategische Interessen führen immer wieder zu dem gegenseitig erhobenen Vorwurf der Praktizierung doppelter Moral und doppelter Standards. Im Hinblick auf die Frage, welche Strategien und Instrumente am ehesten zur Durchsetzung von Menschenrechten führen und wie die schwierigen Zielkonflikte gelöst werden können, gehen die Meinungen nach wie vor weit auseinander. Ausgelöst auch von äußeren Faktoren – seien es politische Entwicklungen wie die Ausbreitung des islamischen Fundamentalismus oder wissenschaftlich unterfütterte Diskussionen um die kulturelle Relativierbarkeit von Menschenrechten – werden die dem internationalen Menschenrechtsschutz zugrundeliegenden Prinzipien der Universalität und der Unteilbarkeit der Menschenrechte selbst im Bundestag zwar nicht grundsätzlich in Frage, aber immer wieder zur Debatte gestellt. Am konkreten Beispiel Deutscher Bundestag läßt sich somit unmittelbar nachvollziehen, welche Möglichkeiten, aber auch welche Grenzen für eine aktive Menschenrechtspolitik bestehen.

Erstes Kapitel

Internationale Bedingungen für die deutsche Menschenrechtspolitik

1. Völkerrechtliche Grundlagen

Die Erfahrungen mit den Auswirkungen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft und die »Erkenntnis, daß ein Zusammenhang zwischen der Liquidierung der Menschenrechte im Innern eines Staates und seiner Aggressivität nach außen besteht«[1], waren die entscheidenden Auslöser für die Entstehung eines völkerrechtlichen Systems zum weltweiten Schutz der Menschenrechte nach dem Zweiten Weltkrieg. Bestandteil dieses Systems sind mittlerweile zahlreiche internationale und regionale Erklärungen, Konventionen und Organe mit vielfältigen direkten und indirekten Mitteln des Menschenrechtsschutzes.[2] Die wichtigsten dieser Instrumente sollen hier erläutert werden, da sie sowohl den völkerrechtlichen Rahmen für die Menschenrechtspolitik der Bundesrepublik Deutschland bilden als auch immer wieder selbst Gegenstand der Diskussionen im Bundestag sind. Dies gilt gleichermaßen für die Verpflichtungen, die sich durch die Einbindung in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union im Hinblick auf die deutsche Menschenrechtspolitik ergeben.

a) Vereinte Nationen

Mit der Charta der Vereinten Nationen wurde 1945 der Grundstein gelegt für den Menschenrechtsschutz auf internationaler Ebene, indem die Menschenrechte aus dem einzelstaatlichen Bereich herausgenommen und zu einem international zu verwirklichenden Ziel erklärt wurden. Nähere inhaltliche Bestimmungen zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten oder deren Durchsetzung finden sich in diesem Dokument allerdings noch nicht, lediglich das Diskriminierungsverbot ist explizit festgeschrieben. Neben Art. 1 Abs. 3, der zu den Zielen der UN die Achtung vor den Menschenrechten zählt, und Art. 2 Abs. 1, der den Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten statuiert, ist der Art. 55c in der UN-Charta für den internationalen Menschenrechtsschutz von entscheidender Bedeutung. Hier

---

[1] Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V. (Hrsg.), Der internationale Menschenrechtsschutz, 1981, S. 23.

[2] Eine sehr umfassende und aktuelle Literaturübersicht zum internationalen und regionalen Menschenrechts- und Minderheitenschutz bietet O. Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, 1997, in den Kapiteln 13 bis 15, S. 335 ff.

wird »die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion«[3] (gemeinsam mit weiteren Voraussetzungen) zu einer Grundlage des friedlichen Zusammenlebens der Nationen erklärt. In Art. 56 schließlich werden die Mitgliedsstaaten auf die Zusammenarbeit zur Erreichung der genannten Ziele verpflichtet.

Die 1946 vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) der Vereinten Nationen gemäß Art. 68 der Charta eingesetzte Menschenrechtskommission (MRK)[4] beschloß, ihren Auftrag zur Erarbeitung einer »International Bill of Rights« in drei Stufen – einer allgemeinen Erklärung, einer völkerrechtlich verbindlichen Konvention und einem Vertrag über die Anwendung und Durchsetzung der Rechte[5] – zu erfüllen.

Erklärungen und Konventionen zum Menschenrechtsschutz

Als erstes Ergebnis dieses Verfahrens konnte am 10. Dezember 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEM) von der Generalversammlung verabschiedet werden. Von den seinerzeit 56 Mitgliedern stimmten 48 der Erklärung zu, die übrigen acht (Südafrika, Saudi-Arabien, Sowjetunion, Ukraine, Weißrußland, Polen, Jugoslawien, Tschechoslowakei) enthielten sich der Stimme.

In 30 Artikeln werden hier unter »Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen und unveräußerlichen Rechte«[6] traditionelle Freiheits- und politische Rechte[7] und wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte[8] ohne irgendeine Unterscheidung oder Rangordnung der Menschen formuliert und jedem Einzelnen das »Recht auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung ausgesprochenen Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden

---

[3] Art. 55c) UN-Charta, abgedruckt in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), 1991. Soweit nicht anders vermerkt, werden alle nachfolgenden Zitate aus Konventionen und Erklärungen zum Menschenrechtsschutz dieser Dokumentation entnommen.

[4] Der Kommission gehörten seinerzeit 18 Regierungsvertreter aus Ägypten, Australien, Belgien, Chile, China, Frankreich, Großbritannien, Indien, Iran, Jugoslawien, Libanon, Panama, Philippinen, Sowjetunion, Ukraine, Weißrußland, Uruguay und den USA an. Heute hat die MRK 53 Mitglieder.

[5] Vgl. W. Heidelmeyer, 1982, S. 33.

[6] Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

[7] U.a. Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person, Verbot der Folter und der Sklaverei, Gleichheit vor dem Gesetz und Recht auf faires Strafverfahren, Schutz der Privatsphäre, Bewegungsfreiheit, Recht auf Asyl, Anspruch auf Staatsangehörigkeit, Ehefreiheit, Recht auf Eigentum, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, Meinungsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Recht auf politische Partizipation; Art. 3 bis 21.

[8] U.a. Recht auf soziale Sicherheit, Recht auf Arbeit, Gewerkschaftsfreiheit, Recht auf angemessenen Lebensstandard, Recht auf Bildung; Art. 22 bis 27.

können« (Art. 28), zugesprochen. Einschränkungen der Rechte sind nur auf gesetzlicher Basis erlaubt mit dem Zweck, »die Anerkennung und Achtung der Rechte und Freiheiten anderer zu sichern und den gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und des allgemeinen Wohles in einer demokratischen Gesellschaft zu genügen« (Art. 29). Dieser recht allgemein gehaltene Generalvorbehalt wird ergänzt durch die dann umso wichtigere Bestimmung des Schlußartikels 30, daß keine Einschränkung oder Interpretation zur Abschaffung der genannten Rechte führen darf.

Obwohl die AEM formell nur eine Empfehlung, also keine völkerrechtlich bindende Verpflichtung darstellt, ist ihre außerordentliche politische Bedeutung als »Meilenstein in der Entwicklung der Menschenrechtsidee«[9] heute unumstritten. Sie gilt insofern als Basis des internationalen Systems zum Menschenrechtsschutz, als in zahlreichen nachfolgenden Konventionen, Deklarationen und Resolutionen auf sie Bezug genommen wird und sie für viele Staatenverfassungen als Modell galt. Auch die Entstehung des Grundgesetzes wurde nachhaltig von der AEM beeinflußt. Angesichts dieser häufigen Bezugnahme ist die allmähliche Erstarkung der AEM zum Völkergewohnheitsrecht absehbar.[10]

Die Erarbeitung einer verbindlichen Menschenrechtskonvention gestaltete sich wesentlich schwieriger. Bereits 1952 beschloß die Generalversammlung, von der Menschenrechtskommission zwei selbständige Konventionen ausarbeiten zu lassen[11], doch erst am 19. Dezember 1966 konnten der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR) verabschiedet werden, und zehn weitere Jahre dauerte es, bis diese Pakte in Kraft treten konnten (3.1. bzw. 23.3.1976). Die Bundesrepublik Deutschland hat beide Pakte unmittelbar nach ihrem UN-Beitritt ratifiziert. Bei den Beratungen der Konventionen im Bundestag wurden zwar die Defizite, insbesondere die fehlenden Sanktionsmöglichkeiten bedauert, aber die Verträge als erster Schritt zur Schaffung eines verbindlichen internationalen Menschenrechtsschutzes begrüßt.[12]

Im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte werden diejenigen Menschenrechte statuiert, die sich auf die individuelle Existenz des Menschen sowie seine Rechte in der Gesellschaft, im politischen Ge-

---

[9] O. Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, 1997, S. 340.

[10] Vgl. ebd.

[11] Die Teilung geht zum einen zurück auf die Forderungen der Ostblockstaaten nach Menschenrechten, die über die klassischen bürgerlich-politischen Rechte hinausgingen und denen z.B. die USA nicht nachzugeben bereit war, zum anderen auf die von Indien vertretene Auffassung, es seien für die jeweiligen Rechte unterschiedliche Realisierungssysteme erforderlich. Vgl. Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V. (Hrsg.), Der internationale Menschenrechtsschutz, 1981, S. 58 sowie C. E. Ritterband, 1982, S. 80 und G. Stuby, 1998, S. 31.

[12] Vgl. PlPr 7/57 vom 18.10.1973. Die Ratifikationsgesetze wurden einstimmig angenommen.

meinwesen und gegenüber der Justiz beziehen. Art. 1 gewährt – gleichlautend auch im IPWSKR – den Völkern das Recht auf Selbstbestimmung[13] und war damit über zwei Jahrzehnte für die Deutschen und ihre Politiker von besonderer Bedeutung. In Art. 27 werden den Angehörigen ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten bestimmte kulturelle Rechte zuerkannt. Einschränkungen oder Aussetzung dieser Menschenrechte sind nur unter genau formulierten Bedingungen möglich und für einige Rechte grundsätzlich unzulässig. Art. 2 Abs. 2 verpflichtet die Staaten, die »gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen«.

Die Einhaltung der Bestimmungen des IPBPR überwacht der nach Art. 28 gebildete Menschenrechtsausschuß, der sich aus 18 unabhängigen Experten zusammensetzt. Dabei muß es sich um »Persönlichkeiten von hohem sittlichen Ansehen und anerkannter Sachkenntnis« handeln, die »in ihrer persönlichen Eigenschaft gewählt« werden (Art. 28); »eine gerechte geographische Verteilung der Sitze und ... die Vertretung der verschiedenen Zivilisationsformen sowie der hauptsächlichen Rechtssysteme« ist bei den Wahlen zu beachten (Art. 31). Dem Ausschuß stehen theoretisch drei Kontrollverfahren zur Verfügung. Das Berichtsprüfungssystem verpflichtet die Signatarstaaten, periodisch über die von ihnen zur Verwirklichung der Vertragsbestimmungen getroffenen Maßnahmen sowie erzielte Fortschritte zu berichten. Vertreter des Landes nehmen vor dem Ausschuß zu diesen Berichten Stellung, doch ist das Prüfungssystem in keiner Weise mit einem quasi-judiziellen oder Tatsachen ermittelnden Verfahren zu vergleichen.[14] »Ergebnis ist zunächst einmal die Diskussion selbst«[15], und der Ausschuß hat letztendlich nur die Möglichkeiten, »ihm geeignet erscheinende allgemeine Bemerkungen« (Art. 40 Abs. 4) ohne rechtliche bindende Wirkung an die Staaten zu richten.

Gemäß Art. 41 IPBPR können die Vertragsstaaten die Zuständigkeit des Menschenrechtsausschusses auch für Staatenbeschwerden anerkennen. Dieses Verfahren sieht vor, daß innerhalb von drei Monaten nach Eingang einer Beschwerde[16] der beschuldigte Staat eine schriftliche Stellungnahme vorlegen muß. Der Ausschuß bietet als Vermittler seine guten Dienste für eine

---

[13] Hierzu werden im Pakt selbst die freie Entscheidung über den politischen Status sowie über die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung gerechnet. Gemäß späterer Interpretation durch eine Resolution der GV umfaßt das im IPBPR niedergelegte Selbstbestimmungsrecht auch das Recht zur »Gründung eines souveränen und unabhängigen Staates, die freie Vereinigung mit einem unabhängigen Staat oder die freie Eingliederung in einen solchen Staat«; GV-Res. 2625 (XXV), in: Vereinte Nationen, H. 4/1978, S. 138–141.

[14] Vgl. R. Wieruszewski, 1992, S. 19.

[15] C. Tomuschat, Menschenrechtssicherung in der internationalen Praxis, 1984, S. 19. Zu den Voraussetzungen für die Wirksamkeit des Verfahrens vgl. K. Vasak, 1992, S. 224f.

[16] Der Staat, der eine solche Mitteilung über eine Vertragsverletzung einreicht, muß seinerseits die Zuständigkeit des Ausschusses nach Art. 41 anerkannt haben.

gütliche Einigung an; gelingt dies nicht binnen sechs Monaten und wird die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges festgestellt, berät der Ausschuß in nichtöffentlicher Sitzung, während die Vermittlungsbemühungen weitergeführt werden. Spätestens nach zwölf Monaten endet das Verfahren mit einem Bericht des Ausschusses, den die beteiligten Staaten zur Kenntnis erhalten. Eine wirkliche Möglichkeit zur Durchsetzung von Menschenrechten ist also auch mit diesem Verfahren nicht gegeben[17], zumal die Staatenbeschwerde eher »als eine Art diplomatische Kriegserklärung«[18] verstanden wird und das Verfahren bis heute noch nicht zur Anwendung kam.

Das weitestgehende Kontrollverfahren ist die Prüfung von Mitteilungen *(communications)* einzelner Personen, die sich in ihren im IPBPR niedergelegten Rechten verletzt fühlen, durch den Menschenrechtsausschuß. Dies setzt jedoch voraus, daß der jeweilige Staat seinen Bürgern die Individualbeschwerde mit der Ratifikation des Fakultativprotokolls zum IPBPR zugestanden hat. Das Verfahren verläuft, die Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges vorausgesetzt, im wesentlichen wie bei einer Staatenbeschwerde »nicht kontradiktorisch, es ist schriftlich und bis heute gibt es keine Faktenermittlung an Ort und Stelle«.[19] Es endet ebenfalls damit, daß der Ausschuß seine nicht verbindlichen Auffassungen *(views)* den beteiligten Staaten bzw. Personen mitteilt[20]; eine nachträgliche Überprüfung ist nicht vorgesehen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat das Fakultativprotokoll erst 1992 – nach einer Gesetzesinitiative aus dem Bundestag – ratifiziert. Als Hauptargumente gegen den Beitritt wurden von der sozialliberalen und auch der christlich-liberalen Bundesregierung mögliche verfahrensrechtliche Überschneidungen mit dem Individualbeschwerdeverfahren nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und damit eine Beeinträchtigung statt Ausdehnung des Menschenrechtsschutzes[21] sowie die geringere Wirkung des Fakultativprotokolls aufgrund der Unverbindlichkeit der Entscheidungen[22] angeführt. Im Bundestag wurde jedoch »(m)it Recht ... darauf hingewiesen, daß jegliche Anstrengungen der Bundesrepublik zur Fortentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes an Glaubwürdigkeit verlieren, wenn (sie) nicht einmal die bestehenden Normen ratifiziert«.[23] Bei der Ratifikation wurde schließlich, wie schon durch andere Mitgliedsstaaten der EMRK, ein Vorbehalt abgegeben, der eine Beschwer-

---

[17] Vgl. O. Kimminich, Menschenrechte im Völkerrecht, 1989, S. 164.
[18] C. Tomuschat, Menschenrechtspolitik der Vereinten Nationen, 1981, S. 594.
[19] F. Ermacora, Die Menschenrechte, 1986, S. 14.
[20] Dieses Ergebnis »ist eine Meinung in juristisch erscheinender Form, aber nur mit feststellender Wirkung. Die in solchen Meinungen niedergelegten Empfehlungen gehen in der Regel über den Wert von unverbindlichen Anregungen nicht hinaus«; ebd.
[21] Vgl. u.a. Drs 8/3188 (1979).
[22] Vgl. Drs 11/5194 (1989).
[23] T. Thun, 1985, S. 34.

deprüfung nur zuläßt, wenn dies nicht bereits in einem anderem Verfahren geschieht.

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR) unterscheidet sich vom IPBPR sowohl hinsichtlich des geringeren Grades der Verbindlichkeit als auch im weitaus schwächeren Kontrollmechanismus. Die Vertragsstaaten sind nach Art. 2 Abs. 1 verpflichtet, »unter Ausschöpfung aller (ihrer) Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln ... die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen«. Die Konventionsbestimmungen werden daher überwiegend interpretiert als »›Programmsätze‹, deren schrittweise Verwirklichung durch die Staaten anzustreben sei«.[24] Auch im Bundestag wurde anläßlich der Ratifizierung die Meinung geäußert, der IPWSKR stelle »im großen und ganzen nur eine Prinzipienerklärung dar. Dessen ungeachtet müssen die getroffenen Feststellungen als Leitlinien für die innerstaatliche Entwicklung aller Unterzeichnerstaaten angesehen werden«.[25]

Als Kontrollinstrument ist im Rahmen des IPWSKR lediglich ein Berichtsprüfungsverfahren vorgesehen, für dessen Durchführung zunächst eine Arbeitsgruppe des ECOSOC zuständig war. Erst 1985 wurde ein unabhängiger Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte eingerichtet, allerdings nicht als Vertragsorgan des Paktes, sondern als Hilfsorgan des ECOSOC. Da die Einhaltung der »nur« als Zielverpflichtungen formulierten Rechte schwer meßbar ist, kann auch deren Durchsetzung mittels UN-Instrumenten kaum forciert werden.[26] Forderungen nach einem fakultativen Individualbeschwerderecht zum IPWSKR – von den Nichtregierungsorganisationen vor allem während der Wiener Weltmenschenrechtskonferenz 1993 und des Kopenhagener Weltsozialgipfels 1995 vorgebracht – werden dennoch drängender und auch im Bundestag inzwischen thematisiert.[27] Die Bundesregierung äußerte allerdings in der Antwort auf eine interfraktionelle Große Anfrage aus dem Parlament ganz eindeutig ihre »Zweifel, ob ein Beschwerdeverfahren in der Form, wie es im Entwurf eines Fakultativprotokolls vorgeschlagen wurde, zur verbesserten Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beitragen würde«.[28]

---

[24] K. Lüthke, 1993, S. 55. Dieselbe Meinung vertritt C. Tomuschat, Die Bundesrepublik Deutschland und die Menschenrechtspakte, 1978, S. 2. Anders argumentiert dagegen z.B. B. Hamm, 1996, S. 149.

[25] Drs 7/1093 (1974; Beschlußempfehlung zum Ratifikationsgesetz).

[26] Vgl. L. Henkin, The International Bill of Rights, 1987, S. 15.

[27] Vgl. z.B. die Anträge von Bündnis 90/Die Grünen und bedingt der SPD vor dem UN-Weltsozialgipfel (Drs 13/539, 1.4 und Drs 13/421, II.2; beide 1995) sowie die interfraktionelle Große Anfrage auf Drs 13/8254 (1997).

[28] Drs 13/9595 (1998); vgl. auch die Begründung dieser Zweifel in der Antwort auf die Frage 8.

Eine weitere wichtige UN-Konvention zum Menschenrechtsschutz ist die noch einen Tag vor der AEM verabschiedete und 1951 in Kraft getretene Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, deren aktuelle Bedeutung vor allem der Krieg im früheren Jugoslawien eindringlich demonstriert hat. Als Instrument des Völkerstrafrechts verpflichtet sie die Staaten zur Ahndung des Völkermordes und zur Verfolgung durch die nationalen Gerichte. Ziel der Konvention ist es, im Rahmen des generellen Menschenrechtsschutzes besonders nationale, ethnische, rassische und religiöse Gruppen vor schwerem Schaden und Vernichtung zu schützen. Während Minderheitenrechte in den anderen Übereinkommen der UN vor allem von einem individuellen Ansatz her bestimmt werden[29], kommt hier in der Definition des Völkermordes (Art. II) deutlich die Tendenz zum kollektiven Schutz zum Ausdruck.

Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung (1966/ in Kraft seit 1969) verpflichtet die Staaten zur Unterlassung diskriminierender Handlungen und Praktiken, zur Bestrafung derartiger Handlungen ihrer Einwohner und zur Durchführung vorbeugender Maßnahmen gegen die Rassendiskriminierung. Das Übereinkommen sieht, ähnlich wie der IPBPR, ein Berichtsprüfungssystem, eine Staatenbeschwerde und fakultativ eine Individualbeschwerde vor, wohingegen sowohl das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1979/1981) als auch das bislang detaillierteste UN-Menschenrechtsabkommen, die Konvention über die Rechte des Kindes (1989/ 1990) lediglich die Berichtsprüfung umfassen. In allen drei Fällen überwacht ein spezieller Ausschuß die Vertragserfüllung. Einem schon lange geforderten und auch im Bundestag thematisierten Zusatzprotokoll zur Frauenrechtskonvention[30], das Individualbeschwerden zulassen würde, kam man auch auf der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 nicht näher, da gerade in Bezug auf die Rechte der Frauen der politische Handlungswille der Staatengemeinschaft nach Ansicht vieler Beobachter immer noch »unterentwickelt«[31] ist.

1984 wurde das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (in Kraft seit 1987) verabschiedet. Neben der Prüfung von Berichten sowie fakultativen Staaten- und Individualbeschwerden hat der Ausschuß gegen Folter auch die Möglichkeit, »zuverlässige Informationen« über Vertragsverletzungen zu prüfen und Inspektionen vor Ort durchzuführen. Allerdings können die Staaten mit einfacher Erklärung (Art. 28) Prüfungsverfahren und Inspektionsbesuche grundsätzlich ausschließen, und jeder Besuch muß einzeln genehmigt werden (Art. 20 Abs. 3). Die Bemühungen einer Arbeitsgruppe der

---

[29] Vgl. B. Thomsen, Ethnische und Nationalitätenkonflikte, 1993, S. 78f.

[30] Vgl. die Anträge von Bündnis 90/Die Grünen auf Drs 13/1551 (1995) und 13/10068 (1998).

[31] R. Klingebiel, Weltfrauenkonferenz, 1996, S. 224.

UN um ein Zusatzprotokoll zur Antifolter-Konvention, das einem Unterausschuß das Mandat auch für unangekündigte Inspektionsbesuche und Ermittlung von folterbegünstigenden Praktiken und Verfahren geben würde und damit der Konvention eine echte präventive Wirkung verleihen würde, waren bislang ohne Ergebnis.[32]

Der erst 1990 erfolgten Ratifizierung der Konvention ging ein heftiger Streit um Art. 3 voran, der ein Ausweisungs- und Abschiebeverbot bei drohender Folter vorsieht und deshalb besonders im Bundesministerium des Innern und bei den Ländern Bayern und Baden-Württemberg heftig umstritten war.[33] In der Öffentlichkeit ist dieser Streit als »unwürdiges Gezerre« und »Asyldiskussion in anderem Gewand«[34] heftig kritisiert und die mit der Ratifikation abgegebene Erklärung, die Art. 3 als Staatenverpflichtung, d. h. als nicht unmittelbar einklagbare Rechtsnorm interpretiert[35], als »Peinlichkeit«[36] bezeichnet worden. Ein auch bei der Ratifikation der Kinderkonvention auf Verlangen der Länder im Zusammenhang mit dem Asylrecht abgegebener Vorbehalt, der das Recht von minderjährigen unbegleiteten Flüchtlingen auf Schutz und Hilfe einschränkt[37], wurde dagegen von der Öffentlichkeit kaum registriert, was dem generell eher geringen Bekanntheitsgrad der Kinderkonvention[38] entspricht.

Das auf eine deutsche Initiative von 1980 zurückgehende 2. Fakultativprotokoll zum IPBPR über die Abschaffung der Todesstrafe von 1989 ist die jüngste Konvention im Rahmen des UN-Menschenrechtsschutzsystems.[39] Es ergänzt den IPBPR (Art. 6 Abs. 2) und verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, sofern nicht bereits geschehen, zur Abschaffung der Todesstrafe.

---

[32] Vgl. amnesty international (Hrsg.), Jahresbericht 1997, 1997, S. 73; P. R. Baehr, 1994, S. 69.

[33] Vgl. hierzu insbesondere die Ausführungen von Bundesjustizminister Engelhard in der Plenardebatte vom 9. 3. 89, PlPr 11/131, sowie die Große Anfrage der SPD und die Antworten der Bundesregierung, Drs 11/2163 (1988). Die Argumente erscheinen insofern nicht einleuchtend, als das Prinzip der Nicht-Zurückweisung bereits in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (Art. 33) verbindlich festgeschrieben ist und auch das Bundesverwaltungsgericht 1983 in diesem Sinne entschieden hat; vgl. M. Gottstein, 1993, S. 153.

[34] R. Zunder, Peinlich spät, in: Westfälische Rundschau v. 9. 2. 1990.

[35] Vgl. den Wortlaut der Erklärung im Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drs 11/5459 (1989), sowie Beschlußempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses, Drs 11/6370 (1990).

[36] H. Schreitter-Schwarzenfeld, Die Furcht vor den Gefolterten, in: FR v. 17. 7. 1986.

[37] Vgl. Drs 12/42 (1991).

[38] Vgl. H. E. Rätsch, Hoch gelobt, aber unbekannt, in: Das Sonntagsblatt v. 13. 6. 1997. Vgl. auch die Plenardebatte zum Stand der Umsetzung der Kinderkonvention in der Bundesrepublik Deutschland am 5. 12. 1996, PlPr 13/145, sowie insbesondere den Beitrag der Abgeordneten Edith Niehus (SPD).

[39] Das Ratifikationsgesetz wurde am 12. 3. 1992 im Bundestag einstimmig angenommen; vgl PlPr 12/82.

Die Menschenrechtskommission

Neben den zahlreichen Spezialausschüssen ist die bereits erwähnte Menschenrechtskommission immer mehr zum zentralen und zugleich politischsten Organ der UN-Menschenrechtsarbeit geworden. Ihre alljährlichen sechswöchigen Sitzungen in Genf finden in den Medien zunehmend großes Interesse, was einerseits zur Verbreitung der Menschenrechtsidee und Sensibilisierung der Öffentlichkeit beiträgt, andererseits aber auch die Defizite der UN-Menschenrechtspolitik und -instrumente deutlich zum Vorschein bringt. 1992 trat die Kommission anläßlich der Ereignisse im früheren Jugoslawien erstmals zu einer Sondersitzung zusammen, womit zumindest der immer wieder auch von Beteiligten geäußerten Kritik[40] an der Schwerfälligkeit der Kommission teilweise begegnet werden konnte. Seit 1995 besteht mit dem intersessionellen gruppenübergreifenden Dialog eine Möglichkeit, die Sachdiskussionen auch zwischen den ordentlichen Sitzungen fortzuführen. Deutschland ist (bis auf eine einjährige Unterbrechung 1978) seit 1975 kontinuierlich in der Menschenrechtskommission vertreten.

Aufgabe der Kommission ist über die Ausarbeitung von Konventionen hinaus die Befassung mit systematischen Menschenrechtsverletzungen. Auf Grundlage der ECOSOC-Resolution 1503(XLVIII) von 1970 können Beschwerden von Einzelpersonen und NGOs daraufhin untersucht werden, ob ein »Gesamtzusammenhang schwerer und verläßlich belegter Menschenrechtsverletzungen« *(consistent pattern of gross and reliable attested violations)*[41] feststellbar ist. Dieses sogenannte 1503-Verfahren ist äußerst kompliziert[42], weitgehend vertraulich und im Resultat eher enttäuschend, da es lediglich mit einem Bericht an den ECOSOC endet. Weder die Kommission noch ein gegebenenfalls einzusetzendes ad-hoc-Komitee noch der Wirtschafts- und Sozialrat haben über Empfehlungen hinausgehende Befugnisse gegenüber dem beschuldigten Staat.[43]

Effizienter hingegen ist die Einsetzung von Arbeitsgruppen oder Sonderberichterstattern zur Untersuchung von themen- oder länderspezi-

---

[40] So etwa die kritischen Äußerungen des deutschen Delegationsleiters Baum (vgl. F. König, Die Deutschen kamen mit Unmut nach Genf, in: Stuttgarter Zeitung v. 1.2.1994) oder des ehemaligen Kommissionspräsidenten van Wulfften Palthe, der die Kommission mit einem »sinkenden Schiff« verglich (Die Darstellung der Wahrheit als Wert an sich, in: SZ v. 30.1.1995). Vgl. positiver K. Mrusek, Trotz Bürokratie ist die Genfer Kommission kein Papiertiger, in: FAZ v. 30.6.1998.

[41] Im Gegensatz zum Individualbeschwerdeverfahren nach dem IPBPR werden hier keine Einzelfälle geprüft. Die eingebenden Personen oder Gruppen müssen daher auch nicht unbedingt selbst Opfer von Menschenrechtsverletzungen sein.

[42] »Die Kompliziertheit des Verfahrens grenzt ans Groteske«, so C. E. Ritterband, 1982, S. 76.

[43] Vgl. O. Kimminich, Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte, 1991, S. 31. Vgl. auch ders.: Einführung in das Völkerrecht, 1997, S. 339.
Das 1503-Verfahren war bis Ende der 70er Jahre fast ausschließlich auf Südafrika, Israel und Chile konzentriert; vgl. R. Chatterjie, 1986, S. 236ff.

fischen Menschenrechtsproblemen, weil dies die öffentliche Aufmerksamkeit brennpunktartig auf besonders eklatante Menschenrechtsverletzungen lenken und damit den Druck auf die betroffenen Staaten zusätzlich erhöhen kann. Die Bedingungen, unter denen die Sonderberichterstatter – ehrenamtlich – arbeiten, sind jedoch äußerst schwierig und ihre Möglichkeiten eingeschränkt. Die Staaten können nicht gezwungen werden, sie ins Land zu lassen oder bei der Informationsbeschaffung zu kooperieren. Der Sonderberichterstatter darf nicht verurteilen, nur an die Menschenrechtskommission berichten, und nicht selten werden seine Ergebnisse von der Kommission ignoriert oder Staaten nicht konsequent zur Umsetzung der Berichterstatter-Empfehlungen aufgefordert.[44] Der Völkermord in Ruanda war vom Sonderberichterstatter über extralegale Hinrichtungen mehrfach vorausgesagt worden[45], es geschah jedoch nichts, um den Genozid zu verhindern. Auch ein Sonderberichterstatter ist am Ende nur ein »Menschenrechtsanwalt ohne formale Macht«[46], was bereits drei von ihnen zur Niederlegung ihres Mandats veranlaßte. Besonders der Rücktritt von Tadeus Mazowiecki als Sonderberichterstatter für Ex-Jugoslawien sorgte 1995 dafür, daß deren schwierige Situation auch in der Öffentlichkeit kurzfristig wahrgenommen wurde.

Jedes dieser Verfahren und ganz besonders das aufgrund der politischen Wirkung schärfste Mittel der Kommission, die Verabschiedung von Länderresolutionen, wird letztlich dadurch begrenzt und nicht selten verhindert, daß die Menschenrechtskommission sich aus Regierungsvertretern zusammensetzt, also ein höchst politisches Organ ist, und »(j)ede Menge Rituale, viel Papier (und) kleine Fortschritte«[47] ihre Sitzungen kennzeichnen. Erst 1995 wurde mit Rußland erstmals ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrates wegen Menschenrechtsverletzungen verurteilt. Die chinesische Regierung konnte mit beispiellosem Druck und Nichtbefassungsanträgen immer wieder verhindern, daß eine Verurteilung der Menschenrechtslage in diesem Land überhaupt zu Abstimmung stand. Die Annahme einer Resolution scheiterte 1995 mit äußerst knapper Mehrheit[48]; der Streit um die China-Resolution 1997 brachte die EU-Staaten in eine schwere Krise.

Während bis in die 80er Jahre der Ost-West-Konflikt zu Selektivität und Politisierung führte, erschwert heute neben den vorgeblich kulturellen Differenzen vor allem der Nord-Süd-Konflikt die Arbeit der Kommission, zumal den Entwicklungsländern seit 1990, nach der Erweiterung der Kommis-

---

[44] Vgl. amnesty international (Hrsg.), Jahresbericht 1997, 1997, S. 63.

[45] Vgl. V. Deile, Strategien zur Durchsetzung der Menschenrechte, 1997, S. 148.

[46] C. Stelzenmüller, Chronist irdischer Höllen, in: Die Zeit v. 3.5.1996.

[47] C. Stelzenmüller, Dissidenten schöpfen Hoffnung, in: Die Zeit v. 17.3.1995.

[48] Vgl. P. Simonitsch, China schrammt an Rüge knapp vorbei, in: FR v. 9.3.1995; auch M. Jendrzejczyk/L. Leicht, The Cave-in at Geneva, in: The Wall Street Journal, 15.4.1997.

sion auf 53 Sitze, eine entscheidende Rolle in diesem Gremium zukommt.[49] Auch wenn es unbestritten ist, daß einstimmig gefaßte Entscheidungen politisch besonders wirkungsvoll sind, birgt die gegenwärtige Tendenz zur Konsensorientierung in der Kommission die Gefahr der Verwässerung von Beschlüssen. Die Menschenrechtskommission »lebt von ihrer moralischen Autorität«[50] und »darf sich nicht als ein Gremium verstehen, das mit sich über die unbestreitbare Tatsache von Menschenrechtsverletzungen verhandeln läßt«.[51]

Die Entwicklung seit der Weltmenschenrechtskonferenz 1993

Ein zentrales Ereignis für die Weiterentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes war die von großem Medieninteresse begleitete Weltmenschenrechtskonferenz im Juni 1993 in Wien und die dort von 171 Staaten verabschiedete »Wiener Erklärung und Aktionsprogramm«.[52] Nicht anders als bei den anderen großen UN-Weltkonferenzen der 90er Jahre war Kritik am »Mißverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag«[53] weit verbreitet, doch sollte hierbei nicht übersehen werden, daß zum einen gerade ein Großereignis wie die Weltmenschenrechtskonferenz in Wien einen beachtlichen Beitrag zur gesteigerten Aufmerksamkeit einer breiteren Öffentlichkeit leistet. Selbst wenn dieser Effekt von begrenzter Nachhaltigkeit ist, sobald die Konferenzthemen in den Medien nicht mehr präsent sind, wird doch »zumindest bei artikulationsfähigen Minderheiten das Problembewußtsein (geschärft)«.[54] Zum anderen – das hat die KSZE-Schlußakte von 1975 bewiesen – können selbst solche rechtlich unverbindlichen Erklärungen und Aktionsprogramme ihre normative Kraft für die Fortentwicklung des Menschenrechtsschutzes entfalten und dienen Menschenrechtsaktivisten und NGOs als politischer Rückhalt und Referenzrahmen für ihre Forderungen an die politisch Verantwortlichen. Wie noch zu zeigen sein wird, ist diese Wirkung auch in Deutschland deutlich nachzuvollziehen.

Ihrem Inhalt nach ist die Wiener Erklärung und Aktionsprogramm zweifellos das »Ergebnis eines diplomatischen ›Kuhhandels‹, der viele Interpre-

---

[49] Vgl. Nord-Süd-Ringen um Menschenrechte in Genf, in: Neue Zürcher Zeitung v. 2.3.1990.

[50] Gerhard Baum in einem Interview, ai-journal, H. 12/1997, S. 14–17 (S. 14).

[51] amnesty international (Hrsg.), Jahresbericht 1997, 1997, S. 59.

[52] Die Wiener Erklärung und Aktionsprogramm (Dok. Nr. A/CONF.157/23 v. 12. Juli 1993) sowie weitere Dokumente zur Konferenz sind dokumentiert in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V. (Hrsg.), 1994; alle Zitate aus der Wiener Erklärung sind dieser Dokumentation entnommen. Vgl. außerdem die ausführliche Dokumentation von Vorbereitung, Verlauf und Ergebnis der Konferenz in: Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten (Hrsg.), 1993. Eine kritische Bewertung der Konferenz findet sich bei R. Wolfrum, 1993.

[53] D. Messner/F. Nuscheler, Die Weltkonferenzen der 90er Jahre, 1996, S. 161.

[54] Ebd., S. 164.

tationsmöglichkeiten und Widersprüche beinhaltet«.[55] Dies war angesichts der politischen Natur solcher Konferenzen und der heftigen Diskussionen im Vorfeld[56] auch kaum anders zu erwarten gewesen. Dennoch muß das Ergebnis von Wien als Erfolg bewertet werden, denn der erwartete Rückschritt wurde verhindert, Fortschritte vereinzelt erreicht[57], und die zentralen Prinzipien des internationalen Menschenrechtsschutzes wurden von 171 Staaten im Konsens bestätigt. Die jeweiligen Schlußerklärungen der regionalen Vorbereitungskonferenzen und die darin enthaltenen kulturellen Relativierungen der Menschenrechte hatten vor allem die Bekräftigung des Universalitätsprinzips sehr fraglich erscheinen lassen; daß dies dennoch geschafft wurde, gilt als eines der wichtigsten Konferenzergebnisse.

Wo es um die konkrete Verbesserung der Instrumente zum Menschenrechtsschutz verbunden mit der weiteren Einschränkung staatlicher Souveränität ging, konnte in Wien maximal eine Vertagung der Beratungen erreicht werden. So wurde etwa bezüglich der finanziellen und personellen Ressourcen des Menschenrechtszentrums in Genf lediglich ein »erhöhter Anteil« (II.9) des regulären UN-Haushalts für die Menschenrechtsaktivitäten gefordert, und den Vertragsstaaten der einzelnen Konventionen wurde empfohlen, die jeweiligen Verfahren »im Hinblick auf die Förderung größerer Effizienz und Zweckmäßigkeit« (II.88) und die »Verbesserung des Funktionierens der Vertragsorgane« (II.89) zu überprüfen. Während die Bemühungen um einen Internationalen Gerichtshof für Menschenrechte ohne Erfolg blieben, zeigten bis heute greifbarste Folgen die Empfehlungen an die Völkerrechtskommission, die »Arbeit zur Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofes fortzusetzen« (II.92), und an die Generalversammlung, die »Schaffung der Position eines Hochkommissars für die Menschenrechte mit der Aufgabenstellung: Förderung und Schutz aller Menschenrechte« (II.18) vorrangig zu erörtern.

Nach jahrelangen Bemühungen, die insbesondere auch von der Bundesrepublik – mehr oder weniger engagiert – vorangetrieben worden waren[58], wurde daraufhin im Dezember 1993 das Amt eines Hohen Kommissars für Menschenrechte geschaffen.[59] Das deutlich auf den präventiven Menschenrechtsschutz ausgerichtete Mandat des Hochkommissars umfaßt

- die Koordinierung aller UN-Aktivitäten zu Förderung und Schutz der Menschenrechte, insbesondere die Bildungs- und Aufklärungsprogramme,

---

[55] R. Klingebiel, Weltkonferenz über die Menschenrechte, 1996, S. 192.

[56] Vgl. P. Bungarten, 1994, S. 73.

[57] Dies gilt insbesondere für die Frauenrechte: In Wien wurden die Menschenrechte von Frauen erstmals ausdrücklich als »unveräußerlicher, integraler und unabtrennbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte« benannt (Art. I.18).

[58] Der Bundestag hatte bereits in seiner Beschlußempfehlung zur Ratifizierung des IPBPR die Bundesregierung zum Eintreten für das Amt eines Hohen Kommissars für Menschenrechte aufgefordert; vgl. Drs 7/1092 (1973).

[59] GV-Resolution 48/141 vom 20.12.1993.

- die Förderung der menschenrechtlichen Kooperation (internationale Zusammenarbeit, beratende Dienste, technische und finanzielle Hilfe bei der konzeptionellen und materiellen Förderung der nationalen Menschenrechtsprogramme) und
- ein Initiativrecht zur Aufnahme des Dialogs mit allen Regierungen, um Menschenrechtsverletzungen zu beseitigen und zu verhindern, sowie in diesem Sinne zur Vorlage von Empfehlungen an alle zuständigen UN-Gremien.[60]

Das Mandat ist jedoch nicht nur »eingebettet in eine Reihe geradezu exorzistischer Vorschriften«.[61] Hinzu kommt auch die fehlende Durchsetzungsgewalt sowie ein sehr enges Budget, das ebenso wie der Menschenrechtsanteil am UN-Haushalt insgesamt als »deprimierend gering«[62] bezeichnet werden muß und den wachsenden Aufgaben nicht gerecht wird, mit der Folge, daß der Hochkommissar »immer noch ein etwas kümmerliches Dasein«[63] im UN-System führt. Die Aussage, das Amt des Hochkommissar bringe den internationalen Willen zum Ausdruck, den Menschenrechten die verdiente Bedeutung und Priorität zu garantieren[64], kann also durchaus zweideutig interpretiert werden. Vor zu hohen Erwartungen an einen Hochkommissar, der »weder Ankläger noch Richter, sondern Sozialarbeiter«[65] sei, wurde von Anfang an gewarnt, und doch erhoffte man sich von seinen Berichten »eine Art Helsinki-Effekt, (der) die Sünder psychologisch unter Druck setz(t)«.[66]

Der Ecuadorianer José Ayala Lasso, der das Amt am 5. März 1994 erstmals angetreten hatte, konnte diese Erwartungen nur sehr bedingt erfüllen.[67] Er sei zu oft vor Konfrontationen zurückgescheut, er habe es an Standfestigkeit und Hartnäckigkeit fehlen lassen, und seine »Leisetreterei«[68] sei von der Öffentlichkeit und den Regierungen als Schwäche ausgelegt worden, so die vielfach geäußerte Kritik, als Ayala Lasso im April 1997 seinen vorzeitigen Rücktritt ankündigte.[69] Seine Nachfolge trat im September 1997 Mary Robinson an, die sich bereits im Amt der Präsidentin Irlands national und in-

---

[60] Vgl. C. Much, 1994, S. 561f.; auch H. Boekle, 1998, S. 12f.

[61] Ebd. Hierunter fällt z.B. die Unterstellung unter die Weisungen des Generalsekretärs, eine nicht konfrontative Vorgehensweise und die Respektierung der staatlichen Souveränität.

[62] So Gerhart Baum, vgl. Zweierlei Maß für Menschenrechte, in: FR v. 16.3.1994. Hier wird ein Anteil von 1,24% am regulären UN-Budget genannt. In der Folge der Wiener Konferenz stieg dieser Anteil bis zum Haushaltsansatz 1996/97 auf 1,8%.

[63] Dr. Irmgard Schwaetzer, MdB (FDP), PlPr 13/240 (1998).

[64] So A. de Zayas, 1995, S. 34.

[65] C. Much, 1994, S. 566.

[66] J. von Uthmann, Der Kommissar, in: FAZ v. 16.2.1994.

[67] Zu den von Ayala Lasso initiierten UN-Aktivitäten in Ruanda und Burundi vgl. A. de Zayas, 1995, S. 23ff.

[68] P. Simonitsch, Auf den Leisetreter folgt eine Frau, die manches bewegen kann, in FR v. 14.6.1997.

[69] Vgl. z.B. Für Menschenrechte offensiver eintreten, in SZ v. 14.4.1997.

ternational hohe Anerkennung erworben hatte. Da sie, anders als ihr Vorgänger als »nicht opportunismusanfällig«[70] gilt, erhofft man sich von ihr nun eine Stärkung des Amts des Hochkommissars und insgesamt mehr Gewicht für die Menschenrechte als Querschnittsaufgabe innerhalb der Vereinten Nationen.[71]

Ebenso große, wenn nicht größere Erwartungen als an den Hochkommissar richten sich auf den Internationalen Strafgerichtshof für Menschenrechte. Während die Einrichtung eines Internationalen Menschenrechtsgerichtshofes zur einheitlichen Strafverfolgung schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen in Wien abgeblockt wurde und auf absehbare Zeit wohl auch nicht erreicht werden kann[72], wurde das Statut für einen ständigen Strafgerichtshof schließlich im Juli 1998 von einer Regierungskonferenz angenommen – trotz Ablehnung der USA, und nicht zuletzt wegen der engagierten Diplomatie auch der deutschen Delegation.[73] Es soll dem Gericht mit Sitz in Den Haag ermöglichen, weltweit gegen die Verantwortlichen für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen vorzugehen, sofern nationale Gerichte eine Strafverfolgung nicht leisten können oder wollen. Die Arbeit aufnehmen kann das Tribunal erst, wenn mindestens 60 Staaten den Gründungsvertrag ratifiziert haben. Nach langem Widerstand gegen diese beachtliche Einschränkung des Souveränitätsprinzips haben vor allem die Strafgerichtshöfe für Jugoslawien und Ruanda – trotz aller Defizite in ihrer praktischen Arbeit – maßgeblich dazu beigetragen[74], daß nun eine realistische Chance auf ein »ständiges, funktionsfähiges System universeller Gerichtsbarkeit«[75] für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen besteht.

Die Bewertung des Internationalen Strafgerichtshofes steht also noch aus, doch besonders das Amt des Hochkommissars ist exemplarisch für die Menschenrechtsarbeit der Vereinten Nationen. Deren politisch-moralische Bedeutung ist zweifellos unumstritten, doch sind die Durchsetzungsinstrumente »strukturell unzulänglich«.[76] Ein zusammenfassender Blick auf die Menschenrechtskonventionen zeigt: »Heute liegt die Problematik nicht mehr in der mangelnden Legitimität solcher Mechanismen, sondern in ihrer mangelnden Effizienz«.[77]

---

[70] M. Schattenmann, »Nicht opportunismusanfällig«, in: SZ v. 12.9.1997.

[71] Vgl. Nominierung von Mary Robinson weckt große Hoffnungen, in: FAZ v. 17.6.1997; F. Bauer, Immer mit einem Funken Entschlossenheit, in: FAZ v. 1.12.1998.

[72] Vgl. B. Hamm, 1996, S. 152.

[73] Vgl. S. Ulrich, Amerikaner haben ihr Ansehen beschädigt, in: SZ v. 20.7.1998; ders.: Die Angst der Mächtigen vor dem Weltgericht, in: SZ v. 13.6.1998.

[74] Vgl. U. Wesel, Der Henker und sein Richter, in: Die Zeit v. 18.6.1998.

[75] W. J. Bell, Ein Weltstrafgerichtshof ist kein unerreichbares Ziel mehr, in: General-Anzeiger v. 31.7.1997.

[76] L. Kühnhardt, Die Universalität der Menschenrechte, 1991, S. 98.

[77] M. Nowak, Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte, 1993, S. 20.

b) Europarat

Der Europarat hat die bis heute weitestgehenden und wirkungsvollsten Instrumente zur (gerichtsförmigen) Durchsetzung der Menschenrechte geschaffen. Dies erscheint verständlich, denn auf regionaler Ebene ist – angesichts der kleineren Zahl von Vertragsstaaten mit noch dazu verwandten Traditionen und homogeneren Rechtsordnungen – eine Einigung auf die zu garantierenden Menschenrechte und die Reichweite des entsprechenden Schutzsystems zweifellos eher zu erreichen.[78]

Im Mittelpunkt des europäischen Systems zum Menschenrechtsschutz steht die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4.11.1950, die bereits seit 1953 in Kraft ist und inzwischen auch von den jüngst hinzugekommenen der heute 40 Mitgliedsstaaten des Europarates zumindest unterzeichnet wurde. Die EMRK statuiert die freiheitlichen und bürgerlichen Menschenrechte[79], die sich auch in den meisten westlichen Staatenverfassungen finden, wobei sich die Konvention vom IPBPR dahingehend unterscheidet, daß sie das Individuum erstmals auch als Völkerrechts*subjekt* anerkennt.[80] Der entsprechende Art. 1 »sicher(t) allen ihrer [den Vertragsstaaten, d. V.] Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen die ... niedergelegten Rechte und Freiheiten zu«, d. h. unabhängig von der Staatsangehörigkeit bietet er eine unmittelbare Garantie der Menschenrechte. Die Konventionsbestimmungen können damit auch in die innerstaatlichen Rechtsordnungen übernommen werden.[81] In Österreich etwa hat die EMRK Verfassungsrang, in der Bundesrepublik Deutschland hat sie als einfaches Bundesgesetz unmittelbar bindende Wirkung.[82]

Die EMRK wurde inzwischen durch elf Zusatzprotokolle ergänzt, von denen die Protokolle Nr. 1, 4, 6 und 7 zusätzliche Rechte gewähren und

---

[78] Vgl. O. Kimminich, Die Menschenrechte, 1990, S. 70. Dies ist für Europa ebenso gültig wie für die regionalen Menschenrechtsschutzsysteme in Amerika und Afrika, die im Überblick dargestellt werden in Amnesty International (Hrsg.), Der regionale Menschenrechtsschutz, 1988, S. 65 ff. und S. 25 ff.

[79] Recht auf Leben, Folterverbot, Sklaverei- und Zwangsarbeitsverbot, Freiheit und Sicherheit der Person, Recht auf faires Verfahren, Verbot rückwirkender Strafgesetze, Achtung der Privatsphäre, Gedanken-, Religions- und Meinungsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Freiheit der Eheschließung, Recht auf wirksamen Rechtsbehelf bei Verletzung der Konventionsrechte, Diskriminierungsverbot bezogen auf Konventionsrechte; in Zusatzprotokollen Recht auf Eigentum, auf Bildung, auf freie und geheime Wahlen, Verbot der Todesstrafe, speziellere strafrechtliche sowie ausländerrechtliche Bestimmungen.

[80] Vgl. G. Oestreich, 1978, S. 122.

[81] Vgl. den einführenden Aufsatz von K.-J. Partsch, Der internationale Menschenrechtsschutz, 1991, S. 19.

[82] Vgl. B. Thomsen, Völkerrecht und innerstaatliche Ordnung, 1988, S. 122. Das Bundesverfassungsgericht stellte 1987 fest, daß die Bestimmungen bei der Auslegung des Grundgesetzes berücksichtigt werden müssen; vgl. K.-P. Sommermann, 1990, S. 28. Beispiele für die Umsetzung der Konventionsbestimmungen in innerstaatliches Recht bei J. W. Brügel, 1978, S. 738.

Nr. 2, 3, 5, 8, 9 und 10 Verfahrensfragen regeln. Das Änderungsprotokoll Nr. 11 sieht eine noch zu erläuternde grundlegende Reform des Kontrollsystems vor. Das 6. Zusatzprotokoll über die Abschaffung der Todesstrafe vom 28.4.1983 führte in der Bundesrepublik zu längeren innenpolitischen Auseinandersetzungen, wobei auch hier asyl- bzw. ausländerrechtliche Fragen dominierten.[83] Kritisiert wurde außerdem die (bedingte) Zulässigkeit der Todesstrafe in Kriegszeiten (Art. 2)[84], aufgrund des Kompromißcharakters des Protokolls aber hingenommen.

Die Europäische Menschenrechtskommission mit je einem unabhängigen Sachverständigen aus jedem Vertragsstaat, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit Richtern entsprechend der Mitgliederzahl des Europarates und das Ministerkomitee als politisches Organ des Europarates waren bisher die mit der Kontrollfunktion betrauten Organe. Eine Staatenbeschwerde ist in der EMRK obligatorisch vorgesehen. Diese spielt jedoch in der Praxis eine eher bescheidene Rolle[85] im Vergleich zu der Hauptkontrollmodalität, der Individualbeschwerde, die eine Unterwerfungserklärung der Staaten nach Art. 25 EMRK voraussetzt und dann »jeder natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisation oder Personenvereinigung« offensteht. Auch die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes muß mit einer speziellen Erklärung nach Art. 41 anerkannt werden.

Beide Verfahren beginnen mit einer Zulässigkeitsprüfung (u.a. hinsichtlich der Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges und des Fehlens einer evidenten Unbegründetheit) durch die Kommission, die sich dann zunächst bemüht, eine gütliche Einigung zwischen den Parteien zu erreichen. Scheitert dieser Versuch, beginnt das – kontradiktorische – Untersuchungsverfahren, für das der Kommission bessere Erkenntnismittel zur Verfügung stehen als etwa dem IPBPR-Ausschuß, da sie auch Zeugen vernehmen und Ortstermine durchführen kann. Schließlich wird eine Entscheidung über das Vorliegen einer Konventionsverletzung getroffen und ein vertraulicher Bericht an die Parteien sowie das Ministerkomitee geleitet. Nun kann innerhalb von drei Monaten von der Kommission, dem beteiligten Staat oder –

---

[83] Vgl. die 1. Beratung des Ratifikationsgesetzes am 14.1.1988, PlPr 11/52. Der Bundesjustizminister verwies hier auf den Ratifikationsvorbehalt, »daß nichtstrafrechtliche Rechtsvorschriften unberührt bleiben«. Annahme des Ratifikationsgesetzes im Bundestag am 19.5.1988, PlPr 11/80.

[84] Die GRÜNEN forderten im Bundestag den einseitigen Verzicht auf Übernahme des Art. 2, begründet mit der teilweisen Außerkraftsetzung rechtsstaatlicher Garantien in Kriegszeiten und der erhöhten Gefahr des politischen Mißbrauchs; vgl. Drs 11/802 (1987).

[85] Vgl. K.-P. SOMMERMANN, 1990, S. 21. Eine Staatenbeschwerde kann nicht nur für den beklagten Staat einen unangenehmen Ansehensverlust bedeuten, sondern auch andere schlecht dastehen lassen. Dies mußte z.B. der deutsche Außenminister erfahren, nachdem die Klage gegen die Türkei für zulässig erklärt wurde, die von Deutschland nicht mitgetragen worden war. Vgl. J. GOTTSCHLICH, Ein Fiasko für Genscher, in: taz v. 8.12.1983. Bislang wurden erst zwei Staatenbeschwerden eingereicht: 1967 gegen Griechenland und 1982 gegen die Türkei.

seit Inkrafttreten des 9. Zusatzprotokolls am 1.11.1994 – dem Beschwerdeführer selbst der Gerichtshof angerufen werden. Geschieht das nicht, kann das Ministerkomitee im vertraulichen Verfahren mit einfacher Mehrheit[86] verbindlich eine Konventionsverletzung feststellen. Die Kommission hat allerdings »zunehmend den judiziären Weg eingeschlagen und damit größere Öffentlichkeit für die Entscheidungen der Konventionsorgane bewirkt«.[87] Die Urteile des Gerichtshofes sind für die Staaten bindend[88], die Einhaltung überwacht das Ministerkomitee.

Dieses europäische System zum Schutz der Menschenrechte scheint inzwischen zum »Opfer seines eigenen Erfolges«[89] geworden zu sein. Die stark ansteigende Zahl der Beschwerden, die zunehmende Komplexität der Fälle, die Vergrößerung des Teilnehmerkreises durch den Beitritt der osteuropäischen Staaten und auch die Tatsache, daß sowohl die Kommissionsmitglieder als auch die Richter am Gerichtshof nur nebenamtlich tätig sind, haben dazu geführt, daß die Aufgaben immer schwieriger und langsamer zu bewältigen waren und die Notwendigkeit zur Reform des Systems immer drängender wurde. Schon das 8. Zusatzprotokoll brachte eine Verbesserung, indem es der Kommission die Möglichkeit bot, Kammern und Ausschüsse zu bilden.

Das in erstaunlich kurzer Zeit[90] ausgearbeitete und im Mai 1994 unterzeichnete Protokoll Nr. 11 hat eine grundlegende Reform des Kontrollmechanismus zur EMRK bewirkt, indem es zum 1. November 1998 die Europäische Menschenrechtskommission und den bisherigen Gerichtshof durch einen neuen ständigen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als einziges Kontrollorgan ersetzt hat.[91] Das Verfahren soll dadurch erheblich vereinfacht und beschleunigt werden. Das Ministerkomitee als politisches Organ wird nicht mehr über Menschenrechtsbeschwerden entscheiden, sondern nur noch für die Überwachung der Einhaltung der Urteile

---

[86] Bis zum Inkrafttreten des 10. Zusatzprotokolls war eine schwerer zu erreichende 2/3-Mehrheit erforderlich. Das Ministerkomitee hat sich zunehmend den Auffassungen in den Kommissionsberichten angeschlossen.

[87] E. Riedel, 1992, S. 104. Zahlen zu dieser Entwicklung finden sich bei F. C. Jacobs, 1987, S. 40.

[88] »Stellt der Gerichtshof etwa fest, daß die Rechtsverletzung auf einem konventionswidrigen Gesetz beruht, so ist der beklagte Staat zu einer entsprechenden Gesetzesänderung verpflichtet«; K.-P. Sommermann, 1990, S. 26.

[89] J. van der Klaauw, 1993, S. 119. Vgl. die Zahlen bei K.-P. Sommermann, 1990, S. 20f.

[90] Vgl. A. Drzemczewski/J. Meyer-Ladewig, 1994.

[91] Die Ratifikation durch alle Vertragsstaaten der EMRK ist Voraussetzung für das Inkrafttreten eines Änderungsprotokolls. Nachdem Italien als letzter Staat im Oktober 1997 das Protokoll ratifiziert hatte, konnte der neue Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nach Ablauf der im Protokoll festgelegten einjährigen Frist am 1. November 1998 seine Arbeit aufnehmen. Die Bundesregierung hat am 20.3.1995 dem Bundestag den Entwurf des Ratifikationsgesetzes vorgelegt (Drs 13/858), es wurde auf Grundlage der Beschlußempfehlung des Rechtsausschusses auf Drs 13/1849 (1995) im Plenum angenommen und schließlich am 24.7.1995 im Bundesgesetzblatt verkündet.

zuständig sein. Die Richter – jeweils einer pro Vertragsstaat, aber in persönlicher Eigenschaft gewählt – werden ständig anwesend sein, vom Gerichtshof besoldet werden und wissenschaftliche Mitarbeiter zur Unterstützung ihrer Arbeit haben. Der Gerichtshof wird in Ausschüssen, Kammern und einer Großen Kammer organisiert sein, und die Ausschüsse übernehmen die bisherige Filterfunktion der Kommission, indem sie Individualbeschwerden prüfen und für unzulässig erklären können.

Besonders wichtig ist, daß abweichend vom bisherigen Art. 25 EMRK künftig auch Individualbeschwerden an den Gerichtshof möglich sind, ohne daß der beklagte Vertragsstaat eine entsprechende Unterwerfungserklärung abgegeben hat. Vor allem aber durch die Möglichkeit für individuelle Beschwerdeführer, sich direkt »ohne Zwischenschaltung der aus Staatenvertretern bestehenden Menschenrechtskommission an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu wenden, wird die Kompetenz der Staaten weiter zurückgedrängt und es entsteht ein internationaler Menschenrechtsschutz im echten Sinne«.[92]

Während für die verfahrenstechnischen Aspekte des europäischen Systems zum Schutz der Menschenrechte also gute Aussichten auf Verbesserungen in absehbarer Zeit bestehen, brachte der Beitritt vieler neuer Staaten aus Mittel- und Osteuropa auch politische Probleme für den Europarat mit sich. Das Beispiel der Todesstrafe in Rußland macht dies besonders deutlich: Mit dem Beitritt zum Europarat 1996 verpflichtete sich die Russische Föderation, binnen drei Jahren die Todesstrafe abzuschaffen. Nach wie vor werden in Rußland ungeachtet der hohen Anzahl von Justizirrtümern Todesurteile verhängt, und noch bis Mitte 1996 wurden sie auch in beträchtlicher Zahl vollstreckt. Erst Anfang 1998 konnte der Präsident zumindest das Moratorium zur Vollstreckung durch ein Zusatzgesetz zum Strafrecht sicherstellen. Das 6. Zusatzprotokoll zur EMRK unterzeichnete die russische Regierung im April 1997, doch für die Ratifizierung findet sich in der Staatsduma derzeit keine Mehrheit. Hier zeigt sich die schwierige politische Gratwanderung für den Europarat, einerseits die neuen mittel- und osteuropäischen Staaten einzubeziehen, um überhaupt einen Einfluß auf die Sicherung der Menschenrechte zu haben, andererseits aber auch der Gefahr zu widerstehen, die hohen menschenrechtlichen Standards zu unterwandern und damit die Glaubwürdigkeit der eigenen Prinzipien zu riskieren.

Ähnlich wie im UN-System, aber mit deutlichen Unterschieden, wird auch die EMRK im sozialen Bereich durch ein zweites Abkommen ergänzt. Die Europäische Sozialcharta von 1961 (in Kraft seit 1975) führt allerdings nicht nur in der Öffentlichkeit eher ein Schattendasein.[93] So sind die dort festgeschriebenen Rechte nicht individuell einklagbar, sondern gelten lediglich als Staatenverpflichtungen. Zudem wird es den Signatarstaaten freigestellt, nur diejenigen materiellen Bestimmungen zu ratifizieren, die sie

---

[92] O. Kimminich, Einführung in das Völkerrecht, 1997, S. 356.

[93] Vgl. K. Dicke, Menschenrechte und europäische Integration, 1972, S. 127.

meinen erfüllen zu können (Art. 20 Abs. 1). Ein der EMRK vergleichbarer Durchsetzungsmechanismus ist nicht vorgesehen, die Staaten übermitteln lediglich zweijährlich einen Bericht über die Berücksichtigung der Grundsätze in der nationalen Sozialpolitik, der von einem Sachverständigengremium geprüft, an die Parlamentarische Versammlung sowie das Ministerkomitee weitergeleitet wird und von diesem mit entsprechenden Empfehlungen kommentiert wird.

Ein »wegweisende(r) Schritt vom Schutz der Menschenrechte zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen«[94] konnte hingegen mit dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe von 1987 erreicht werden, das den Art. 3 EMRK durch ein *präventives,* systematisches Kontrollverfahren ergänzt. Der nach Art. 1 gebildete Ausschuß kann bei Folter- und Mißhandlungsvorwürfen selbständig initiativ werden und (anders als der entsprechende UN-Ausschuß) ohne Ankündigung Inspektionen an Orten durchführen, wo Menschen gegen ihren Willen festgehalten werden (also Haftanstalten, Polizeistationen, geschlossene psychiatrische Anstalten, usw.), und gilt daher als »leuchtendes Beispiel«[95] für das Verfahren der Tatsachenermittlung *(fact-finding).* Außerdem kann er Vorschläge und Empfehlungen zur Prävention und Verbesserung der Haftbedingungen machen. Der erste Staat, der diese Antifolter-Konvention ratifizierte, war die Türkei.[96]

c) Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Von der Schlußakte zur ›Menschlichen Dimension‹ der KSZE

Mit dem Ziel, einen Verhandlungsrahmen für Fragen der Sicherheit und Abrüstung in Europa zu errichten sowie ungeachtet der Systemgegensätze zwischen Ost und West eine Kooperation in möglichst vielen Bereichen der Wirtschaft und Kultur zu ermöglichen[97], unterzeichneten 35 Staaten Europas sowie Kanada und die USA 1975 die Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Sie schufen damit ein Instrument der blockübergreifenden Vertrauensbildung und legten zugleich eine »ideologische Zeitbombe«.[98]

Prinzip VII der einleitenden Erklärung verpflichtet die Staaten zur »Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten« (und stellt diese gleichrangig neben die in Prinzip VI statuierte staatliche Souveränität), Korb III vereinbart auf interstaatlicher Ebene die Zusammenarbeit im humanitären

---

[94] M. Nowak, Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte, 1993, S. 33.
[95] C. Tomuschat, Bewahrung, Stärkung, Ausgestaltung, 1991, S. 7.
[96] Vgl. E. Özbudun, 1991, S. 150.
[97] Vgl. O. Luchterhandt, Menschenrechtspolitik und KSZE, 1985, Teil I S. III.
[98] Bomben gegen Folterer? in: Der Spiegel v. 7.6.1993.

Bereich, die Erleichterung des Informationsaustausches und die Förderung grenzüberschreitender menschlicher Kontakte. Ganz anders als die vor allem an der Anerkennung des territorialen Status quo interessierten östlichen Staaten es beabsichtigt hatten, standen die Menschenrechte schon bald im Mittelpunkt des KSZE-Prozesses – anders als vom Westen geplant, wurde damit aber auch der grundlegende Systemgegensatz zum Thema[99], der sich am diametralen Gegensatz des westlichen und östlichen Menschenrechtsverständnisses[100] offenbarte.

Obwohl die Schlußakte kein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag, sondern »nur« eine programmatische politische Absichtserklärung ist, entwikkelte sie »bald eine ungeahnte Dynamik. (Sie) diente sowohl den demokratischen Staaten im Westen als auch den Bürgerrechtsbewegungen im Osten als Anspruchsgrundlage, um immer wieder auf die Einhaltung der Menschenrechte zu drängen und eine Ausweitung menschlicher Kontakte einzufordern«.[101] Besonders wichtig für die zunehmende Unterstützung der in fast allen Staaten Osteuropas gegründeten Bürgerrechtsgruppen[102] durch die (nichtstaatliche) westliche Öffentlichkeit und damit die wachsende Bedeutung dieser Gruppen für die Entwicklung des KSZE-Prozesses war die vereinbarte Informationsfreiheit, durch die im Westen häufiger und genauer über die Menschenrechtssituation in den Ostblock-Staaten berichtet werden konnte[103], umgekehrt aber auch westliches Ideengut vermehrt nach Osteuropa gelangte.[104] Zurückhaltender war jedoch die Unterstützung der Bürgerrechtler durch die westlichen Regierungen, die zwar mit ihrer Kritik an Menschenrechtsverletzungen im Osten indirekt Unterstützung gewährten, aber vor engeren, direkten Kontakten eher zurückscheuten, um den Entspannungsprozeß nicht zu gefährden. Vor allem für die deutsche Linke war diese Zwiespältigkeit charakteristisch und führte nach der deutschen Vereinigung verschiedentlich zu Spannungen mit den früheren Bürgerrechtlern.

Die Überprüfung der Einhaltung der menschenrechtlichen Vereinbarungen erfolgte lange Jahre nur durch die Implementierungsdebatten während den – zeitweise sehr konfrontativ verlaufenden – KSZE-Folgekonferenzen in Belgrad und Madrid und der zwei Expertentreffen in Ottawa und Bern.

---

[99] Vgl. O. Luchterhandt, Menschenrechtspolitik und KSZE, 1985, Teil II S. I. Auslöser für die Menschenrechtsdebatte war in erster Linie die Menschenrechtskampagne Präsident Carters. Luchterhandt führt außerdem das Schwinden gemeinsamer Interessen zwischen den Supermächten an, vgl. ebd., S. II.

[100] Vgl. die Erläuterung der marxistisch-leninistischen Menschenrechtstheorie bei L. Kühnhardt, Ludger, Die Universalität der Menschenrechte, 1991, S. 105 ff.

[101] M. Staack, Deutschland in Gesamteuropa, 1992, S. 123.

[102] Zum Entstehungshintergrund der Bürgerrechtsbewegungen in den einzelnen Ländern Osteuropas vgl. O. Luchterhandt, Die Menschenrechte in den Ost-West-Beziehungen, 1983.

[103] Vgl. S. Rohde-Liebenau, 1992, S. 253 f.

[104] Vgl. K. E. Birnbaum, 1981, S. 118.

Mit dem abschließenden Dokument der Wiener Folgekonferenz (November 1986 bis Januar 1989), die begonnen hatte, als die ersten Anzeichen für die Veränderungen in Osteuropa bereits erkennbar geworden waren, wurde dann die Menschenrechtsdebatte in einen festeren institutionellen Rahmen eingebettet und der »Mechanismus der menschlichen Dimension« geschaffen. Die beiden menschenrechtlichen Aspekte der Schlußakte zusammenführend, umfaßt die »menschliche Dimension« nach Definition im Wiener Abschlußdokument »alle() Menschenrechte und Grundfreiheiten, die menschlichen Kontakte und andere Fragen von gleichfalls humanitärer Art«.[105] In vier Phasen sollten künftig Probleme im Bereich der menschlichen Dimension gelöst werden können:
1. bilateraler Austausch von Informationen auf Anforderung;
2. bilaterale Treffen auf Anforderung;
3. Notifikation der anderen KSZE-Staaten;
4. multilaterale Diskussion während Konferenzen.[106]
Ergänzend kam 1991 in Moskau die Möglichkeit zur Entsendung von Expertenmissionen zur Informationsbeschaffung oder zu Vermittlungszwekken hinzu, die gegebenenfalls auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates[107] durchgeführt werden können. Mit der in diesem Mechanismus enthaltenen Verpflichtung zur Kooperation war das – ohnehin längst praktizierte – Recht auf Einmischung de facto anerkannt und wurde schließlich auf der Moskauer Konferenz 1991 als verbindliches Prinzip auch de jure festgeschrieben.[108] Hierbei darf aber nicht übersehen werden, daß diese Verpflichtung – entsprechend dem Charakter der Schlußakte und aller weiteren KSZE-Dokumente, ausgenommen nur das Vergleichs- und Schiedsverfahren – nicht völkerrechtlicher, sondern *politischer* Art ist.

Beschlossen wurde in Wien auch die »Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE« (CHD) mit den Treffen in Paris 1989[109], Kopenhagen 1990 und Moskau 1991, auf denen unter anderem das Funktionieren des neuen Mechanismus überprüft werden sollte. Diese Konferenz wurde 1992 durch jährliche Implementierungstreffen ersetzt. Das ergebnisreichste Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension war, nach den dramatischen Veränderungen des Jahres 1989, zweifellos das Kopenhagener, wo ein »grundsätzliches, ziemlich umfassendes und den Ost-West-Konflikt auch in seiner ›menschlichen Dimension‹ als überwunden erklärendes Dokument

---

[105] Vgl. den vollen Wortlaut des Dokuments in: Europa-Archiv, Folge 5/1989, S. D133–161 (S. D159).

[106] Zur praktischen Durchführung der einzelnen Phasen und damit verbundenen Fragen vgl. A. Bloed/P. van Dijk, Supervisory Mechanism, 1991, S. 79ff.

[107] Zu den Voraussetzungen vgl. R. Brett, 1993, S. 147f. Vgl. außerdem das Schaubild zum Mechanismus der Menschlichen Dimension bei P. Schlotter/N. Ropers/B. Meyer, 1994, S. 44.

[108] Vgl. S. Rohde-Liebenau, 1992, S. 278.

[109] Zu Verlauf und Ergebnissen des Pariser Treffens vgl. M. Staack, Fortschritte in der Menschenrechtspolitik, 1989.

erarbeitet und verabschiedet«[110] wurde. Insbesondere das Bekenntnis zu Demokratie, Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit, einschließlich detaillierter Prinzipien[111], sowie die Vereinbarungen zum Minderheitenschutz[112] machten den qualitativen Fortschritt des Kopenhagener Dokuments aus.

Die neuen Aufgaben der OSZE

Nachdem die KSZE »von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts«[113] geführt hat, sind neue Konzeptionen und Strukturen nötig geworden. Die Schaffung erster permanenter Institutionen auf dem Pariser Gipfeltreffen 1990, mehrere Umstrukturierungen, die Erklärung der KSZE zur »regionalen Abmachung« nach Kap.VIII der UN-Carta[114] und schließlich die Umbenennung der Konferenz zur *Organisation* für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sind Reaktionen auf die elementaren politischen Veränderungen in Europa. Die OSZE ist heute »mehr als ein ›Regime‹, aber immer noch weniger als eine internationale Organisation«.[115] Im Bundestag umschrieb dies ein langjähriger Kenner der KSZE mit folgenden Worten:

> »Die publizistische Verrücktheit, die Abkürzung nochmal zu verändern, so daß kein Mensch in Paris zwischen OCDE und OSZE unterscheiden kann, ist Tüttelkram. Aber die Realität hinter dieser Abkürzung ist eine ungeheure Weiterentwicklung zwischenstaatlicher Beziehungen.«[116]

---

[110] W. von Bredow, 1992, S. 139.

[111] Vgl. C. Tomuschat, Bewahrung, Stärkung, Ausgestaltung, 1991, S. 8; vgl. außerdem die ausführliche Analyse des Kopenhagener Dokuments bei J. Bortloff, 1996, S. 88ff.

[112] Vgl. A. Bloed, 1991, S. 72; ebenso M. Lucas, Minderheitenrechte und Konfliktmanagement, 1994, S. 89.

[113] W. von Bredow, 1992.

[114] Dies ist allerdings nicht mit neuen militärischen Machtmitteln für die KSZE verbunden. Selbst wenn ein Sicherheitsratsbeschluß dies erlauben würde, haben die KSZE-Staaten im Helsini-Dokument von vornherein klargestellt, daß ihre Peacekeeping-Operationen keine militärischen Zwangsmaßnahmen beinhalten würden.

[115] I. Peters, CSCE and Peacekeeping, 1995, S. 110; Übersetzung durch die Verfasserin. Da die einzelnen Phasen und Elemente der Reorganisation hier nicht im Detail erläutert werden können, sei besonders verwiesen auf die ausfühliche Darstellung und Bewertung des Institutionalisierungsprozesses bei I. Peters, The ›old‹ and the ›new CSCE, 1996; einen vergleichenden Überblick über die ›alte‹ und die ›neue‹ KSZE gibt hier die Darstellung auf S. 117. Eine gute Analyse der Entwicklung, Probleme und Perspektiven der ›neuen‹ KSZE bietet das Werk von P. Schlotter/N. Ropers/B. Meyer, 1994; besonders übersichtlich ist hier die Beschreibung der neugeschaffenen Institutionen und ihrer jeweiligen Funktionen (vgl. S. 21ff. sowie das Schaubild auf S. 22). Eine sehr detaillierte Analyse der völkerrechtlichen Aspekte der Entwicklung zur OSZE findet sich bei J. Bortloff, 1996. Der Autor orientiert sich allerdings sehr stark an den offiziellen Texten der KSZE/OSZE, die politischen Aspekte bleiben dabei vielfach nur ungenügend berücksichtigt.

[116] Freimut Duve, MdB (SPD), PlPr 13/138 (1996).

Der Erfolg dieser Entwicklung muß jedoch abgewartet werden, auch wenn er sich vereinzelt bereits abzeichnet. Vor allem die Interessenvielfalt der inzwischen 54 Teilnehmerstaaten hat zur Folge, »daß die institutionelle Entwicklung der KSZE keinem stringenten Plan systematischer Institutionalisierung folgt, sondern schrittweise im ›trial-and-error‹-Verfahren vor sich geht«.[117] Das Konsensprinzip ist nach wie vor eines der größten Hindernisse für die Bewältigung von Konflikten in der OSZE, denn »Formen und Formalien ... können den Willen zum Handeln und das Handeln nicht ersetzen«[118], und das Handeln der OSZE kann nur so effektiv sein, wie es der kleinste gemeinsame Nenner der Teilnehmerstaaten erlaubt. »Konflikte und Interessenunterschiede, die die vielbeklagte Hilflosigkeit der bestehenden Organisation kennzeichnen, werden nicht verschwinden, nur weil die KSZE jetzt zur OSZE geworden ist«.[119]

Als Hauptaufgabe der OSZE für die Zukunft hat sich inzwischen neben der Krisenbewältigung vor allem die Konfliktprävention herausgebildet.[120] »Nicht mehr die Verhinderung eines großen Ost-West-Krieges ist ihr Ziel, sondern die Prävention regionaler Konflikte und die Vermittlung in gewaltsamen Auseinandersetzungen.«[121] Im Hinblick auf die Menschenrechte liegt der Schwerpunkt dabei zum einen in der Unterstützung der neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa beim Aufbau demokratischer Institutionen und Strukturen. Zum anderen zeigt sich immer drastischer – und über die OSZE hinaus –, daß für die Konfliktverhütung der Minderheitenschutz eine zentrale Rolle spielt.

Drei der neugeschaffenen Einrichtungen spielen bereits jetzt bei der Prävention von Konflikten eine herausgehobene Rolle:

- Das 1990 eingerichtete Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau leistet beratende, informierende und vermittelnde Dienste[122], indem es, neben seiner Funktion als Clearingstelle für den Mechanismus der menschlichen Dimension, Wahlbeobachtungen organisiert, Seminare veranstaltet und als Verbindungsstelle zwischen OSZE und NGOs fungiert.
- Als wichtigstes operatives Instrument vor Ort haben sich die Langzeitmissionen der OSZE erwiesen, die sich im jeweiligen Land um die Konfliktentschärfung bemühen, beim Aufbau eines demokratischen Rechtsstaates unterstützen, bei Verfassungsfragen beraten und sich um den Schutz von Minderheiten bemühen.[123] Von den übrigen Expertenmissionen unterscheiden sie sich durch ihr umfassendes, von allen OSZE-Staa-

---

[117] S. Bartsch, 1995, S. 190.
[118] D. Puhl, Wenn es am Willen fehlt, in: Stuttgarter Zeitung v. 7.12.1994.
[119] Ebd.
[120] Vgl. T. M. Buchsbaum, 1993, S. 129.
[121] P. Schlotter, 1996, S. 27.
[122] Vgl. J. van der Klaauw, 1993, S. 122.
[123] Vgl. P. Schlotter, 1996, S. 28f. Einen Überblick über die bisher durchgeführten Langzeitmissionen bietet ders., S. 29, wie auch H. Honsowitz, 1994, S. 370f.

ten detailliert ausgehandeltes Mandat, das Initiativrecht für Maßnahmen und Handlungen und die lange Dauer von mindestens sechs Monaten.[124]

- Die Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (auf den im folgenden Abschnitt noch näher eingegangen wird) richten sich auf die frühzeitige Erkennung und Verhinderung von Konflikten zwischen Mehr- und Minderheiten in einem Land. Sein Mandat enthält sehr detaillierte Bestimmungen über Frühwarnung und präventive Diplomatie, ohne aber diese Begriffe selbst zu definieren.

Während sich die zunächst von der KSZE entwickelten ›Mechanismen‹ als »zu konfrontativ, kompliziert und praxisfern«[125] erwiesen haben, werden die Langzeitmissionen und der Hochkommissar für Nationale Minderheiten inzwischen als »Musterbeispiel für Frühwarnung und präventive Diplomatie«[126] bewertet. Beide konnten bereits zur Verhinderung der Eskalation von Konflikten und damit verbundenen Menschenrechtsverletzungen beitragen – verwiesen sei hier nur auf die Beispiele Lettland oder Georgien[127] –, wobei die Aufgabe der Konfliktprävention zweifellos sehr undankbar ist, sind doch Mißerfolge viel leichter zu identifizieren als Erfolge.[128] Folglich sind viele der oft »unspektakulären Missionen ... kaum bekannt, weil sie eben durch die Beilegung und Verhütung des Konfliktes nicht an erster Stelle in der Presse stehen«.[129]

Eine positive Bilanz für die geschilderten Innovationen der OSZE darf jedoch über zwei Dinge nicht hinwegtäuschen: Zum einen wurden die neuen Instrumente zwar mit hoher Flexibilität als Reaktion auf die politischen Ereignisse entwickelt, kamen aber dennoch für viele Konflikte zu spät. »So sehr sich die KSZE-Diplomaten auch bemühten, mit der Entwicklung Schritt zu halten, bislang wurden ihre Initiativen von der Konfliktdynamik fast immer überholt.«[130] Zum zweiten sind Erfolge der OSZE bisher nur im lokal begrenzten Konfliktmanagement zu verzeichnen; kaum Einfluß hatten die neuen Mechanismen und Instrumente dort, wo eine Krise bereits zum kriegerischen Konflikt eskaliert war. Fehlende (militärische) Sanktionsmittel, fortbestehende Souveränitätsansprüche und der im Ernstfall oft begrenzte politische Handlungswille der Teilnehmerstaaten setzen hier die Grenzen für die Möglichkeiten der OSZE. Am Beispiel des Krieges im ehemaligen Jugoslawien lassen sich diese beiden Aspekte nur allzu deutlich be-

---

[124] Vgl. H. Honsowitz, 1994, S. 369.

[125] Ebd., S. 367.

[126] Ebd., S. 368.

[127] Vgl. für die Darstellung und Bewertung der bisherigen OSZE-Aktivitäten aus deutscher Sicht die Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen auf Drs 13/5622 (1996).

[128] Vgl. A. Rönquist, 1995, S. 51.

[129] Freimut Duve, MdB (SPD), in der Bundestags-Debatte zur Zukunft der OSZE am 14.11.1996, PlPr 13/138.

[130] P. Schlotter/N. Ropers/B. Meyer, 1994, S. 107. Ebenso urteilt I. Peters, The ›old‹ and the ›new‹ CSCE, 1996, S. 120.

legen – gleichzeitig aber auch die Erfolge der OSZE nachweisen, etwa bei der zivilen Umsetzung des Dayton-Abkommens oder der Mission, die ein Übergreifen des jugoslawischen Konflikts auf Mazedonien verhindern konnte.[131]

Umso wichtiger ist es deshalb, die OSZE nicht nur vom »Ballast überzogener Erwartungen zu befreien«[132], sondern besonders ihre Stärken herauszustellen und auszubauen, die mit der »normative(n) Kraft des Dauerdialogs«[133] vor allem in der zivilen Einmischung und der Konfliktprävention liegen – für die Wahrung der Menschenrechte von ganz entscheidender Bedeutung. »Die Stärke der OSZE liegt letztlich in einem *kooperativen* Politikansatz. Ihren ›Guten Diensten‹ wird sich ein Zielland eher öffnen, wenn keine ernsten Repressalien zu erwarten sind.«[134]

Die Diskussionen zur OSZE im Bundestag reflektieren beide Überlegungen: So formulierten die PDS[135] wie auch Bündnis 90/Die Grünen[136] in ihren Anträgen im Vorfeld des Lissaboner Gipfeltreffens 1996 Erwartungen an die zukünftige Rolle der OSZE, denen die Organisation selbst bei einer grundlegenden Umstrukturierung angesichts der realen Machtverhältnisse kaum gerecht werden kann. Große Übereinstimmung bei allen Fraktionen herrscht jedoch hinsichtlich der außerordentlichen Bedeutung der Konfliktverhütung und präventiven Diplomatie als primärer Aufgabe für die OSZE und damit einhergehend der Forderung nach einer deutlichen Stärkung dieser Kompetenzen. Dies wurde bereits 1994 in einer einstimmig angenommenen Resolution[137] demonstriert und 1996 in der Plenardebatte zur zukünftigen Rolle der OSZE erneut zum Ausdruck gebracht:

> »Jede Organisation muß da tätig werden, wo sie wichtig ist und wo sie eine Leistung erbringen kann. Das ist im Falle von Konfliktverhütung, Prävention und Friedenskonsolidierung die OSZE. ... Die OSZE wird auch in Zukunft eine Organisation sein, die eher im Stillen, in der Vermittlung und in der Frühwarnung, ihre Kraft entfaltet und nicht in dramatischen, spektakulären Aktionen.«[138]

---

131 Vgl. C. Giersch, 1997, S. 27f.

132 B. von Plate, 1994, S. 457.

133 P. Schlotter, 1996, S. 31.

134 C. Giersch, 1997, S. 28.

135 Vgl. Drs 13/5800 (1996).

136 Vgl. Drs 13/5888 (1996). Die in der Charta von Paris formulierte Vision einer kooperativen Sicherheitsgemeinschaft aller europäischen Staaten unter dem Dach der OSZE aufgreifend, werden in diesem Antrag sehr konkrete konzeptionelle Ansätze zur Reform und Stärkung der OSZE vorgestellt.

137 Vgl. Drs 12/7959 (1994).

138 Dr. Friedbert Pflüger, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/138 (1996). Pflüger benannte ergänzend in Abgrenzung zur Fraktion Bündnis 90/Die Grünen auch die Grenzen der OSZE: »Im Falle militärischer Konflikte, manifester Machtinteressen, die gegeneinanderprallen, ist die OSZE als eine Institution kollektiver Sicherheit in der Regel überfordert. Man kann dies bedauern, aber es ist so. Sie kann deshalb die Institutionen kollektiver Verteidigung ... nicht ersetzen, sondern nur ergänzen.«

Die vielfach auch im Bundestag bemängelte völkerrechtliche Nicht-Verbindlichkeit der OSZE-Regelungen hat sich unter menschenrechtlichen Aspekten durchaus als Aktivposten erwiesen. Daß die menschen- und minderheitenrechtlich relevante Normgebung auf der OSZE-Ebene vergleichsweise weit fortgeschritten ist, liegt nicht zuletzt daran, daß deren Teilnehmerstaaten gerade *keine* völkerrechtlichen Verträge unterzeichnen, sondern *nur* eine politische Verpflichtung eingehen. Die Bestimmungen im Bereich der Menschlichen Dimension sind damit gewissermaßen »eine Avantgarde der zwischenstaatlichen Regelungen, die zunächst im politischen Kontext erprobt werden sollen«.[139] Wie nachfolgend gezeigt wird, macht sich diese Art Vorreiterrolle besonders im Bereich des Minderheitenschutzes bemerkbar.

d) Minderheitenschutz

Dem Schutz von Minderheitenrechten ist lange Zeit auf allen drei hier dargestellten Ebenen nur relativ wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden.[140] Eine über den allgemeinen menschenrechtlichen Schutz hinausgehende Förderung von Minderheiten wurde jahrelang nicht für notwendig gehalten.[141] Doch seit Beginn der 90er Jahre haben sowohl die Nationalitätenkonflikte in der ehemaligen Sowjetunion als auch die »ethnischen Säuberungen«[142] und damit verbundene systematische, massenhafte Menschenrechtsverletzungen im früheren Jugoslawien das Minderheitenproblem auf dramatische Weise in den Vordergrund gerückt.

Die Schwierigkeiten bei dem Versuch, eine völkerrechtliche Regelung für den Minderheitenschutz zu finden, sind unübersehbar und erscheinen zeitweise unüberwindlich. Auf der theoretischen Ebene sind Minderheitenrechte einerseits Bestandteil der Menschenrechte, insoweit sie den Minderheiten angehörenden *Individuen* zukommen. Andererseits gehen sie aber darüber hinaus, da Minderheiten als Gruppen *kollektive* Sonderrechte geltend machen und »die Minderheitenschutzfrage im Extremfall an der Existenzberechtigung eines ganzen Staates (rüttelt)«.[143] Daraus resultieren die beiden Grundprobleme, daß es bisher weder eine einvernehmliche *Definition* des Minderheitenbegriffs gibt[144] noch Einigkeit besteht in der Frage, *welche Rechte* den Minderheiten gewährt werden sollen. Wie eng beide Probleme

---

[139] J. Bortloff, 1996, S. 336.

[140] Vgl. P. Widmer, 1993, S. 265; ebenso F. Bauer, Weltweit 3500 ethnische Gruppen, in: Das Parlament v. 23.4.1993.

[141] Vgl. S. Bartsch, 1995, S. 22.

[142] »Das Ziel dieser Politik ... ist es, durch Vertreibung einer Gruppe die Herrschaft einer anderen ethnisch oder national abgrenzbaren Gruppe über ein Territorium zu sichern«; B. Thomsen, Ethnische und Nationalitätenkonflikte, 1993, S. 76.

[143] L. Kühnhardt, Menschenrechte, Minderheitenschutz und der Nationalstaat, 1994, S. 15.

[144] Vgl. J. Bortloff, 1996, S. 271f.; N. Paech, 1998, S. 19.

miteinander verknüpft sind, zeigt sich deutlich in dem Versuch, mit der Betonung des individualrechtlichen Aspekts das Problem des kollektiven Selbstbestimmungsrechts ausklammern zu können, weil individuell gewährleistete Minderheitenrechte Sezessionsbestrebungen überflüssig machen würden.[145]

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte finden sich ebenso wie in der EMRK über das generelle Diskriminierungsverbot hinaus noch keine Bestimmungen zum Minderheitenschutz. Anders erst der IPBPR, der in Art. 27 kulturelle, religiöse und sprachliche Rechte für die »Angehörigen« von »ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten« gewährleistet. Trotz des eindeutig individualrechtlichen Ansatzes wird hier auch auf die gemeinsame Ausübung der Rechte verwiesen. Eine besondere Förderung über den allgemeinen menschenrechtlichen Schutz hinaus ist mit diesem Artikel aber nicht verbunden.

Dazu kam es erst mit der von den UN 1992 verabschiedeten »Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören«.[146] In dieser völkerrechtlich nicht verbindlichen Deklaration werden die Staaten aufgefordert, Existenz und Identität von Minderheiten durch Gesetzgebung oder andere Maßnahmen zu sichern und günstige Entwicklungsbedingungen zu schaffen. In dieser Deklaration kommt zwar der individuelle Ansatz deutlich zum Ausdruck[147], eine Definition des Minderheitenbegriffs findet sich darin jedoch nicht. Die Bundesrepublik Deutschland sah sich deshalb zu einer Erklärung veranlaßt, Minderheiten als seit langem in einem Staat lebende Gruppen zu interpretieren[148] und damit die sogenannten Einwanderungsminderheiten auszunehmen.

Im Europarat legte die Parlamentarische Versammlung 1993 einen sehr weitgehenden Entwurf für ein Zusatzprotokoll zur EMRK zum Schutz *nationaler* Minderheiten[149] vor, der nicht nur eine Definition des Begriffs der Minderheiten und ihrer Rechte enthielt, sondern – als Zusatzprotokoll an die Durchsetzungsverfahren der EMRK gekoppelt – auch deren Einklagbarkeit vorsah.[150] Dieser Entwurf wurde jedoch von den Staats- und Regierungschefs des Europarats auf dem Wiener Gipfel 1993 klar zurückgewie-

---

[145] Diese Position wurde beispielsweise auch von deutscher Seite auf dem Europarats-Gipfel 1993 in Wien vertreten; vgl. M. R. Lucas, Minderheitenrechte und Konfliktmanagement, 1994, S. 86.

[146] GV-Resolution 47/135, abgedruckt in: Vereinte Nationen, H. 5/1993, S. 190–191.

[147] Zum Entstehungshintergrund, insbesondere dem Capotorti-Bericht, zu Inhalt und Bedeutung dieser Deklaration vgl. K. Dicke, Die UN-Deklaration zum Minderheitenschutz, 1993, S. 107–116.

[148] Die Erklärung stand in engem Zusammenhang mit der nachfolgenden deutschen Enthaltung bei der Abstimmung der Menschenrechtskommission über eine Resolution zur Roma-Minderheit; vgl. ebd. Vgl. zu dieser Resolution auch die Kleine Anfrage der PDS, Drs 12/2367 (1992).

[149] Abgedruckt in: EuGRZ 1993, S. 152f.

[150] Vgl. F. Bauer, Weltweit 3500 ethnische Gruppen, in: Das Parlament v. 23.4.1993.

sen. In Auftrag gegeben wurde lediglich die Ausarbeitung eines Rahmenabkommens zum Schutz nationaler Minderheiten[151], das im November 1994 vom Ministerkomitee beschlossen wurde und am 1. Februar 1998 in Kraft getreten ist.[152] Darüber hinaus wurde das Ministerkomitee beauftragt, einen Entwurf eines die EMRK im kulturellen Bereich ergänzenden Protokolls zu erarbeiten, das insbesondere für Angehörige nationaler Minderheiten individuelle Rechte garantiert.[153] Der Zusatzprotokollentwurf der Parlamentarischen Versammlung ist damit jedoch nicht völlig bedeutungslos geworden, sondern setzt insofern wichtige Standards für den Minderheitenschutz des Europarats, als die darin formulierten Minderheitenrechte seither (neben weiteren Kriterien) als Maßstab für die Prüfung von Beitrittsgesuchen neuer Staaten durch die Parlamentarische Versammlung gelten.[154]

Auf KSZE-Ebene ist der normative Minderheitenschutz bisher am weitesten fortgeschritten.[155] Auch hier ist ausschließlich von nationalen Minderheiten die Rede, die bisher nicht näher definiert wurden. In der Schlußakte, in der nationale Minderheiten im Sinne von einzelnen »Personen, die zu solchen Minderheiten gehören« (Prinzip VII), nur sehr knapp angesprochen werden, ist bereits der individuelle Ansatz erkennbar. Eine folgenreiche Einschränkung bewirkt hier allerdings die vorausgesetzte *Existenz* von nationalen Minderheiten, über die letztlich der einzelne Staat entscheidet.

In der zweiten Hälfte der 80er Jahre gewann der Minderheitenschutz allmählich größere Aufmerksamkeit bei den Teilnehmerstaaten. Der eigentliche Durchbruch im KSZE-Minderheitenschutz gelang schließlich mit dem Kopenhagener Dokument von 1990.[156] Über die »Achtung der Rechte

---

[151] Abgedruckt in: EuGRZ 1995, S. 268ff.

[152] Die Bundesregierung hat das Rahmenabkommen am 11. Mai 1995 gezeichnet und wie schon zur entsprechenden UN-Deklaration eine interpretierende Erklärung abgegeben. Hier werden zwar auch Roma und Sinti als Zielgruppe des Rahmenabkommens in Deutschland genannt, aber wiederum ausdrücklich auf das Kriterium der deutschen Staatsangehörigkeit verwiesen; vgl. Drs 13/1722 (1995); vgl. hierzu auch die Ausführungen im 4. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, Drs 13/8861 (1997), S. 11f.

[153] Die Bundesregierung erklärte hierzu in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage, die von den deutschen Abgeordneten in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats eingereicht wurde: »Die Staats- und Regierungschefs der Europaratsstaaten haben sich ... gegen ein Zusatzprotokoll ausgesprochen, das ausschließlich für Angehörige nationaler Minderheiten Rechte garantiert. Das Protokoll soll vielmehr universelle (»Jedermann«–)Rechte enthalten, beschränkt auf den kulturellen Bereich.«, Drs 13/1722 (1995).

[154] Vgl. S. Bartsch, 1995, S. 250.

[155] Vgl. P. Widmer, 1993, S. 267. »Seit 1990 scheint sich der Hauptakzent ... von der Menschenrechts- auf die Minderheitenschutzfrage verlagert zu haben«, so L. Kühnhardt, Menschenrechte, Minderheitenschutz und der Nationalstaat, 1994, S. 11. Die ausführlichste und aktuellste Darstellung des Minderheitenschutzes im Rahmen der KSZE/OSZE bietet S. Bartsch, 1995.

[156] Vgl. die ausgezeichnete, kritisch abwägende Analyse des Minderheitenaspekts im Kopenhagener Dokuments bei S. Bartsch, 1995, S. 197ff. Bartsch kommt in Anbetracht der Entwicklung seit Kopenhagen zu dem Urteil, daß die dort formulierten normativen

von Angehörigen nationaler Minderheiten als Teil der international anerkannten Menschenrechte« (§ 30) hinaus werden hier erstmals auch Gruppenrechte ansatzweise formuliert und zudem Minderheitenrechte im einzelnen detailliert aufgelistet. Die Inanspruchnahme der mit der Zugehörigkeit zu einer Minderheit verbundenen Rechte bleibt der persönlichen Entscheidung jedes einzelnen Menschen überlassen und darf keinen Nachteil begründen.[157] Die Teilnehmerstaaten sind gehalten, Bedingungen für die Förderung der ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität nationaler Minderheiten zu schaffen, können sich aber zugleich in verschiedenen Punkten auf einschränkende Vorbehalte berufen. Die Gültigkeit des Prinzips der territorialen Integrität als eines der zentralen Elemente der KSZE-Schlußakte bleibt bei allen Schutzbestimmungen unberührt und wird sogar ausdrücklich bestätigt (§ 37).

Neben der Normensetzung wurde im KSZE-Rahmen mit dem Hochkommissar für nationale Minderheiten in Helsinki 1992 auch ein Instrument zur Verwirklichung der Minderheitenrechte geschaffen, das »als derzeit größter Aktivposten der neuen KSZE«[158] gilt. Das Mandat dieses Kommissars – er soll auf die Entwicklung von minderheitenrelevanten Spannungen zu gewalttätigen Konflikten frühzeitig aufmerksam machen und sie damit verhindern helfen – ist ganz ausgerichtet auf die Konflikt*prävention* und »spiegelt (damit) die ... Erkenntnis wider, daß nationale Minderheitenkonflikte ein ›weltinnenpolitisches‹ Sicherheitsproblem darstellen«.[159] Nicht verwechselt werden darf der Hochkommissar mit einem Interessenvertreter oder Ombudsmann für Angehörige nationaler Minderheiten. Es ist nicht seine Aufgabe, individuellen Verletzungen von Minderheitenrechten nachzugehen, sondern er soll sich um jene Minderheitenprobleme kümmern, die das Potential der Eskalation zu einem stabilitätsgefährdenden Konflikt *zwischen* den KSZE-Staaten in sich bergen.[160]

Elementar für den Erfolg des Hochkommissars ist es, daß er von sich aus – d. h. ohne vorhergehenden Konsens aller Teilnehmerstaaten – initiativ werden darf, daß er aus allen Quellen Informationen über Fragen nationaler Minderheiten sammeln und mit den direkt betroffenen Parteien in Kontakt treten kann und daß er auch vor Ort versuchen kann, Vertrauen zwischen den Konfliktparteien zu schaffen und den Dialog zu fördern. Dabei gewährleisten Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und besonders die Vertraulichkeit seines Handelns einen hohen Wirkungsgrad. Zugleich ist das Mandat mit einigen Einschränkungen verbunden, von denen die erforderliche Billigung seiner Handlungsempfehlungen für eine frühzeitige Konfliktprävention

---

Bestimmungen des KSZE-Minderheitenschutzes »das Maximum des zwischen den Teilnehmerstaaten konsensual Erreichbaren« zu sein scheinen (S. 202).

157 Vgl. N. Paech, 1998, S. 23.

158 H. Honsowitz, 1994, S. 367.

159 M. R. Lucas, Minderheitenrechte und Konfliktmanagement, 1994, S. 95.

160 Vgl. S. Bartsch, 1995, S. 206ff.

durch den – im Konsens entscheidenden – Ausschuß Hoher Beamter noch am wenigsten von Nachteil ist. Schwerer wiegt dagegen, daß er nicht mit Personen oder Organisationen in Kontakt treten darf, die Terrorismus ausüben oder billigen – was mangels festgelegter Terrorismus- oder Gewalt-Definition den Staaten genügend Spielraum zur Verhinderung von Aktivitäten des Hochkommissars gibt. Das Initiativrecht des Hochkommissars ist zudem begrenzt auf Situationen, die ein Frühwarnstadium noch nicht überschritten haben; sobald sich Spannungen jenseits dieses Stadiums entwickelt haben, benötigt er die Zustimmung des Ausschusses Hoher Beamter. Daß der Hochkommissar für Nationale Minderheiten trotz dieser Einschränkungen seines Mandats bereits beachtliche Erfolge bei der Verhinderung von Minderheitenkonflikten verzeichnen kann, ist in hohem Maße auf die Persönlichkeit und das diplomatische Geschick des ersten Amtsinhabers Max van der Stoels zurückzuführen.[161]

Auch der Bundestag, in dem die Minderheitenfrage spätestens in der 12. Wahlperiode nicht zuletzt durch das Kurdenproblem zu einem zentralen Thema wurde, bestätigte in mehreren Entschließungen die Erkenntnis, »daß ein umfassender Minderheitenschutz eine Grundvoraussetzung für die Erhaltung des Friedens ist«[162], ohne jedoch das bestehende »Denkchaos«[163] hinsichtlich einer Lösung der Probleme überwinden zu können. In der Bundestagsdebatte zum KSZE-Expertentreffen Nationale Minderheiten (Genf 1991) wurde erstmals im Plenum das Problem der Definition von Minderheiten(rechten) diskutiert. Dabei verwies die SPD-Fraktion mit dem Beispiel der Roma und Sinti darauf, daß der Begriff »nationale« Minderheiten zu eng gefaßt sei und die »neuen« im Vergleich zu den »historischen« Minderheiten zu wenig thematisiert würden.[164] In einem einstimmig angenommenen, gemeinsamen Antrag von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen[165] hat der Bundestag jedoch zumindest in einer Hinsicht seine Position dargelegt: Mit der Forderung nach »Achtung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten als Teil der international anerkannten Menschenrechte« wie im Kopenhagener Dokument wurde der individualrechtliche Ansatz klar herausgestellt, gleichzeitig aber »anerkannt, daß gewisse, den Angehörigen nationaler Minderheiten zustehende Individualrechte sinnvoll nur gemeinschaftlich ausgeübt und genossen werden können«, und dementsprechend von einem »Recht() auf gemeinsame Ausübung von Individualrechten« gesprochen.

---

[161] Vgl. H. Honsowitz, 1994, S. 367.
[162] Drs 12/3904 (1992).
[163] Freimut Duve im Gespräch mit der Verfasserin.
[164] Vgl. PlPr 12/33 (1991).
[165] Vgl. Drs 12/796 (1991).

2. Menschenrechtspolitik in internationalen und regionalen parlamentarischen Versammlungen

Die unmittelbare Verbindung mit den menschenrechtlichen Aktivitäten der verschiedenen regionalen und internationalen parlamentarischen Versammlungen hat für die Menschenrechtspolitik des Bundestages eine bedeutende, aber aufgrund der eher geringen öffentlichen Präsenz dieser Versammlungen schnell unterschätzte Funktion. Wie die in diesem Abschnitt geschilderten Beispiele zeigen sollen, läßt sich die Wechselwirkung in beide Richtungen und auf der formalen wie der informellen Ebene deutlich nachvollziehen. Erstens bietet die Mitgliedschaft in einer Parlamentarischen Versammlung den delegierten Abgeordneten – die wie alle Mitglieder des Bundestages ja keinen unmittelbaren Einfluß auf die konkrete Ausgestaltung der von den Regierungen ausgehandelten und unterzeichneten völkerrechtlichen Konventionen haben – ein Forum, an der Menschenrechtspolitik auf der internationalen und regionalen parlamentarischen Ebene direkt mitzuwirken oder entscheidende Impulse zu geben. Der bereits erläuterte Entwurf der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zum Minderheitenschutz-Protokoll hat dies zuletzt anschaulich demonstriert. Zweitens werden umgekehrt aus der Arbeit der delegierten Abgeordneten in den parlamentarischen Versammlungen auch Anstöße in die Menschenrechtsdebatten des Bundestages hineingetragen, was sowohl zu konkreten Initiativen führen als auch generell das Problembewußtsein bei den Bundestagsabgeordneten verschärfen kann. Drittens schließlich trägt der direkte Kontakt und Austausch zwischen Parlamentariern verschiedener Länder zu Verständnis und Verbundenheit bei und hilft, Kenntnisse über Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu verbreiten.

Dieser dritte Aspekt gilt insbesondere für die älteste der parlamentarischen Versammlungen, die Interparlamentarische Union (IPU). Sie ist ein Zusammenschluß von Parlamentariern aus heute 135 Staaten der ganzen Welt mit dem Anliegen, »Streit ... nicht durch Kriege, sondern durch friedliche Mittel beizulegen: statt Waffeneinsatz persönliche Kontakte zwischen den Parlamentariern, statt Blutvergießen Diskussionen und Gespräche«.[1] Die persönlichen Kontakte außerhalb des offiziellen Konferenzrahmens sind ein zentrales Element der IPU, tragen sie doch zum gegenseitigen Kennenlernen und besseren Verständnis der Probleme in anderen Ländern bei.[2]

Der Beitrag dieser Organisation zur weltweiten Verwirklichung der Menschenrechte liegt zunächst in der Stärkung des Demokratieverständnisses und der Mitwirkung an der Entwicklung der Parlamente in vielen Ländern.[3]

---

[1] Michaela Geiger, MdB (CDU/CSU), PlPr 11/97 (1988).

[2] Vgl. H. Ferdinand, 1989, S. 12.

[3] »Wer mehr Menschenrechte ... will, der muß Sorge tragen, daß die dafür erforderlichen Institutionen in der Welt existieren. Und das sind nun einmal die Parlamente«, so Dr.

Seit 1976 gibt es außerdem den »Sonderausschuß für die Verletzung der Menschenrechte von Parlamentariern«, der sich unter anderem für die Freilassung inhaftierter Parlamentarier einsetzt. Über diesen ganz unmittelbaren, praktischen Beitrag hinaus werden auf den zweimal jährlich stattfindenden Interparlamentarischen Konferenzen Resolutionen zu Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Ländern und zu speziellen Themen verabschiedet. Wie von einem Mitglied der deutschen interparlamentarischen Gruppe konstatiert wurde, ist diese »Menschenrechtsarbeit der IPU ... nicht publikumswirksam, aber sehr oft von großer Hilfe für die Betroffenen«.[4]

Neben konkreten Menschenrechtsfragen gilt die Arbeit der IPU auch der grundsätzlichen Rolle der Parlamente in der Außen- und Menschenrechtspolitik. So wurde auf der 78. Interparlamentarischen Konferenz 1987 von der Bundestagsdelegation ein Entschließungsantrag zum »Beitrag der Parlamente zur Wahrung, Weiterentwicklung und Förderung der Menschenrechte« eingebracht, dessen wichtigste Elemente in eine Entschließung aufgenommen wurden.[5] Herausgestellt wurde hier unter anderem die wichtige Aufgabe der Parlamente bei der Sensibilisierung der Öffentlichkeit. Eine 1992 angenommene Resolution zum »Beitrag der Parlamente zur Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen sowie die verstärkte Mitarbeit der Parlamente an der Außenpolitik durch die Entwicklung der parlamentarischen Demokratie und die engere Zusammenarbeit zwischen der Exekutive und der Legislative«[6] betonte, daß die Stärkung der UN einhergehen muß mit größerer parlamentarischer Mitwirkung und Kontrolle, z. B. durch Konsultation der zuständigen Parlamentsausschüsse oder Aufnahme von Parlamentariern in die UN-Delegationen der Regierung. Als Ergebnis eines Interparlamentarischen Symposiums zum Thema »Das Parlament als Hüter der Menschenrechte« (1993)[7] wurden die Parlamentarier in einer Resolution aufgefordert, ihr Initiativrecht auszuüben und auf die Ratifikation internationaler Abkommen durch die Regierungen zu drängen sowie Vorbehalte und Verzögerungen zu hinterfragen. Außerdem sollten sie sich für die Einrichtung von Menschenrechtsausschüssen in den nationalen Parlamenten einsetzen.[8]

Hans Stercken, MdB (CDU/CSU), dem im Bundestag übereinstimmend bescheinigt wurde, als erster deutscher Präsident des Interparlamentarischen Rates von 1985 bis 1988 »der IPU einen positiven Stempel aufgedrückt und ein Beispiel für die Nachfolger gesetzt« zu haben; PlPr 11/97 (1988).
Vgl. auch Inter-Parliamentary Symposium on »Parliament: Guardian of Human Rights«, 1993, S. 201.

[4] Dr. Uwe Holtz, MdB (SPD), PlPr 11/97 (1988).

[5] Vgl. Drs 11/1491 (1987).

[6] Vgl. Drs 12/3370 (1992).

[7] Vgl. Inter-Parliamentary Symposium on »Parliament: Guardian of Human Rights«, 1993.

[8] Vgl. Drs 12/5869 (1993).

Ein wichtiges Verdienst der IPU war es schließlich, daß »unter ihrem Dach eine erste, wenn auch bescheidene parlamentarische Dimension für den KSZE-Prozeß geschaffen«[9] wurde. Begleitend zu den Regierungskonferenzen der KSZE wurden von der IPU Parlamentariertreffen – die »Interparlamentarischen Konferenzen über Europäische Zusammenarbeit und Sicherheit« – organisiert, zu denen die nationalen Gruppen der IPU aus den KSZE-Teilnehmerstaaten zusammenkamen. Diese Treffen haben »dazu beigetragen, den KSZE-Regierungskonferenzen politische Impulse zu geben«, und eine »wichtige Rolle bei der Schaffung der politischen Strukturen im KSZE-Bereich gespielt«.[10]

In der Charta von Paris haben sich dann die Staats- und Regierungschefs »in Anerkennung der wichtigen Rolle, die Parlamentarier im KSZE-Prozeß spielen können«, selber »für eine stärkere Einbeziehung der Parlamentsarbeit in die KSZE« ausgesprochen, woraufhin 1991 die Parlamentarische Versammlung der KSZE/OSZE geschaffen wurde und 1992 in Budapest die erste Jahrestagung stattfand. Die delegierten Abgeordneten aus den OSZE-Staaten sollen während ihrer jährlichen Sitzungen vor allem die Umsetzung der OSZE-Vereinbarungen und die Treffen der Exekutive bewerten sowie eigene Vorschläge zur Verwirklichung der OSZE-Ziele unterbreiten.[11] Da über den OSZE-Prozeß aber bisher ausschließlich Vertreter der Exekutive entscheiden und OSZE-Vereinbarungen keiner Billigung durch die nationalen Parlamente bedürfen, wird sich die Ernsthaftigkeit der »Bemühungen der Teilnehmerstaaten (...), das demokratische Moment im OSZE-Prozeß zu stärken«[12], in den kommenden Jahren erst noch beweisen müssen. Die Klagen etwa über die mangelnde Beachtung des Berichts einer Parlamentariermission in die Türkei zeigen, daß die Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative der OSZE in solch sensiblen Bereichen keineswegs reibungslos verläuft.[13]

So wie der Reformprozeß der OSZE insgesamt noch nicht abgeschlossen ist, wird auch deren Parlamentarische Versammlung ihre eigene Rolle erst finden und dabei Chancen für die Mitgestaltung der OSZE-Politik nutzen müssen. Die Wechselwirkung mit der Menschenrechtspolitik im Bundestag ist jedoch heute schon deutlich zu erkennen. So stand beispielsweise die genannte Türkei-Mission 1995 unter der Leitung eines deutschen Abgeord-

---

[9] Dr. Uwe Holtz, MdB (SPD), in einer Rede während der VII. Interparlamentarischen Konferenz über Europäische Zusammenarbeit und Sicherheit (1.–3.7.1991), Drs 12/1126.

[10] So die Zusammenfassung der Diskussionen auf der VII. Konferenz, Drs 12/1126 (1991).

[11] Dabei werden Entscheidungen, anders als in den übrigen OSZE-Verfahren, mehrheitlich, in besonderen Fällen mit Zweidrittelmehrheit getroffen; Vgl. P. SCHLOTTER/N. ROPERS/B. MEYER, 1994, S. 30.

[12] J. BORTLOFF, 1996, S. 396.

[13] Vgl. hierzu die Unterrichtung des Bundestages durch die deutsche Delegation in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE über die 5. Jahrestagung 1996 in Stockholm auf Drs 13/5391 (1996).

neten, der die vor Ort gewonnenen Kenntnisse auch in die Bundestagsdebatten einbringen konnte.[14] Wie Bundestagsabgeordnete ihrerseits auf die OSZE-Politik einwirken können, verdeutlicht die Initiative Freimut Duves, seinerzeit Vorsitzender des Ausschusses für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen der Parlamentarischen Versammlung, für die Verleihung eines »OSZE-Preises für Journalismus und Demokratie« sowie um einen entsprechenden Beauftragten der OSZE. Und schließlich ist die Ernennung Duves zum »Medienbeauftragten« der OSZE, der die Verwirklichung der OSZE-Prinzipien im Bereich der Meinungsfreiheit und Medien beobachten und fördern soll, ein eindrückliches Beispiel dafür, wie die Arbeit eines Bundestagsabgeordneten in einer regionalen parlamentarischen Versammlung auch im Bundestag selbst zur Stärkung des Bewußtseins für ein wichtiges menschenrechtliches Anliegen beitragen kann.

Auf der regionalen Ebene hat sich die Parlamentarische Versammlung des Europarates zum »bewegenden und antreibenden Motor der Organisation«[15] entwickelt und zum Erfolg des Europarates auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes maßgeblich beigetragen. Ihre Entwürfe und Empfehlungen waren nicht selten der Ausgangspunkt für Maßnahmen des Europarates, wenn auch »in politisch sensiblen Bereichen die Initiativen der Versammlung bisweilen ins Leere laufen«[16] und vom Ministerkomitee kaum beachtet oder – wie im Fall des Minderheiten-Zusatzprotokolls zur EMRK – von den Staats- und Regierungschefs selbst verworfen werden. Herausragendes Beispiel für die Arbeit der Versammlung ist die Europäische Menschenrechtskonvention als »der erste internationale Vertrag, der auf Initiative eines parlamentarischen Organs, das damals noch ›Beratende Versammlung‹ hieß, geschlossen wurde«.[17] Aber auch die Europäische Sozialcharta oder das bereits erläuterte 11. Protokoll zur EMRK sind in diesem Gremium ausgearbeitet worden.

Über diese normative Funktion hinaus ist seit 1989 eine weitere verantwortungsvolle Aufgabe der Parlamentarischen Versammlung des Europarates wieder stark in den Vordergrund gerückt: Bevor das Ministerkomitee einen neuen Staat zum Beitritt zum Europarat einladen kann, muß er eine Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung einholen, deren Grundlage eine gründliche Prüfung der menschen- und minderheitenrechtlichen Situation sowie der demokratischen und rechtsstaatlichen Standards im Beitrittsland ist. Obwohl die Stellungnahme für das Ministerkomitee rechtlich nicht bindend ist, wäre eine Aufnahme gegen den Willen der Parlamentarischen Versammlung politisch nicht möglich.[18] Auf diese Weise hat

---

[14] Vgl. die Redebeiträge der Abgeordneten Willy Wimmer (CDU/CSU) und Freimut Duve (SPD) in der Debatte am 14. 11. 1995, PlPr 13/138.

[15] H. Ferdinand, 1989, S. 80.

[16] J. van der Klaauw, 1993, S. 115.

[17] K.-J. Partsch, Der internationale Menschenrechtsschutz, 1991, S. 19.

[18] Vgl. S. Bartsch, 1995, S. 248f.

sie – und damit die delegierten Abgeordneten des Bundestages – erheblichen Einfluß auf die Verwirklichung der Menschenrechte in den neuen Staaten Mittel- und Osteuropas.

Die Mitgliedschaft und Mitarbeit von Bundestagsabgeordneten in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates ist für die Menschenrechtspolitik des Bundestages von unmittelbarster und zugleich sichtbarster Bedeutung. Sie manifestiert sich in zahlreichen Anträgen und Anfragen, in denen die Bundesregierung aufgefordert wird, die Empfehlungen der Versammlung im Ministerkomitee unterstützend voranzutreiben. So wurde beispielsweise in der 12. und 13. Wahlperiode mehrfach interfraktionell nach der Haltung der Bundesregierung zur Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung zum Minderheiten-Zusatzprotokoll gefragt bzw. zur Unterstützung dieses Entwurfs gedrängt.[19] In einer interpersonellen Kleinen Anfrage[20] trugen die Mitglieder in der Parlamentarischen Versammlung aus CDU/CSU, SPD und FDP verschiedene Vorschläge zur Verbesserung des internationalen Menschenrechtsschutzes an die Bundesregierung heran. Und auch im Bereich Entwicklungspolitik zeigt sich die konstruktive Zusammenarbeit – besonders deutlich etwa an dem Bundestags-Beschluß vom 19. 1. 1984, in dem auf Grundlage der Leitlinien einer Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zum Thema »Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte« von der Bundesregierung eine Neuorientierung der Entwicklungspolitik gefordert wurde.[21]

3. Einbindung in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

Der fortschreitende europäische Integrationsprozeß hat die Außenpolitik der inzwischen 15 EU-Staaten nicht unberührt gelassen. Auch wenn die außenpolitische Zusammenarbeit den Grad der Vergemeinschaftung etwa im Wirtschafts- oder inzwischen auch im Währungsbereich bei weitem nicht erreicht und sich nach wie vor rechtlich, politisch und institutionell deutlich von der Europäischen *Gemeinschaft* unterscheidet, darf sie doch im Kontext der parlamentarischen Menschenrechtspolitik nicht unberücksichtigt bleiben. Für diese Arbeit ist die Gemeinsame Außen- und Sicher-

---

[19] Vgl. z. B. Drs 12/3904 (1992), Drs 12/4601 (1993), Drs 12/5227 (1993), Drs 13/1722 (1995).

[20] Vgl. Drs 12/6475 (1993).

[21] Vgl. die am 19. 1. 1984 einstimmig angenommene Beschlußempfehlung auf Drs 10/711 (1983), in der die schon früher beschlossenen Leitlinien für eine Menschenrechtsorientierung der Entwicklungszusammenarbeit (Drs 9/1344 v. 11. 2. 1982) in Verbindung mit Punkt 17 der Empfehlung 962 (1983) der Parlamentarischen Versammlung präzisiert und erweitert werden. Vgl. hierzu auch U. Holtz, Menschenrechte im Bundestag, 1984, S. 25; sowie ders., Menschenrechte, 1997, S. 43 und S. 51 f.

heitspolitik (GASP) der Europäischen Union vor allem aus zwei Perspektiven relevant: Erstens stellt sie inzwischen – wie unten gezeigt wird – für die Bundesregierung eine Verpflichtung zur europäischen Zusammenarbeit in außenpolitischen Fragen dar und schränkt damit den eigenen, nationalen Handlungsspielraum gerade auch in der Menschenrechtspolitik ein. Zweitens hat dies entsprechende Folgen für die parlamentarischen Möglichkeiten, die Politik der Bundesregierung zu kontrollieren oder gar gestaltend zu beeinflussen. Beides spiegelt sich in den Diskussionen im Bundestag bereits wider.[1] Aufgabe soll hier demnach nicht die ausführliche Darstellung und Bewertung der EPZ bzw. der GASP an sich sein. Vielmehr geht es um den notwendigen Überblick über den europäischen Handlungsrahmen und seine Mechanismen, in den die deutsche Außenpolitik zunehmend eingebunden ist und den man kennen und verstehen muß, um das Potential wie auch die Grenzen für eine wirksame deutsche Menschenrechtspolitik im allgemeinen und für die parlamentarische Diskussion im besonderen abzuschätzen.

a) Von der EPZ zur GASP

Die 1970 ins Leben gerufene Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) und die in den folgenden zwei Jahrzehnten gesammelten Erfahrungen legten den Grundstein für die Schaffung der GASP 1992/93.[2] Mit dem Ziel, »durch Bündelung des diplomatischen Potentials der EG-Mitgliedstaaten die westeuropäische Identität in der Weltpolitik zu stärken und zur Geltung zu bringen«[3], vereinbarten die seinerzeit sechs Staaten im sogenannten »Luxemburger Bericht« von 1970 die künftig regelmäßige Unterrichtung und Konsultation über Probleme der internationalen Politik, die Abstimmung der Positionen und möglichst auch ein gemeinsames Vorgehen, um auf diese Weise die Solidarität untereinander zu bestärken.[4] Zumindest für die ersten siebzehn Jahre ist die Beschreibung der EPZ als »privater Club von Diplomaten für Diplomaten«[5] durchaus treffend, denn die Zusammenarbeit beruhte zunächst ausschließlich auf politischen Absprachen der Außenminister, die im wesentlichen in drei »Berichten« formuliert wurden. Der die

---

[1] Vgl. (stellvertretend für die zahlreichen Einzelfragen in verschiedensten parlamentarischen Initiativen) insbesondere die Kleine Anfrage zur Koordination der Menschenrechtsaktivitäten der EU und die dazugehörige Antwort der Bundesregierung auf Drs 13/9991 (1998).

[2] Zur Bewertung der EPZ aus historischer Perspektive und Darstellung der EPZ in der Praxis vgl. E. Regelsberger, Die EPZ in den achtziger Jahren, 1989; vgl. außerdem die Chronologie der EPZ 1969–1989 ebd. S. 333 ff.
Die historische Entwicklung und insbesondere die bedingenden Einflußfaktoren und Ereignisse beschreibt ausführlich auch S. J. Nuttall, 1992. Zu den Mechanismen der EPZ vgl. ebd., Kap. 1, S. 11 ff.

[3] R. Rummel, 1989, S. 149.

[4] Vgl. E. Regelsberger, Die EPZ in den achtziger Jahren, 1989, S. 30.

[5] S. J. Nuttall, 1992, S. 11.

EPZ begründende Luxemburger Bericht nannte im Hinblick auf den Inhalt der Konsultationen unverbindlich »alle wichtigen Fragen der Außenpolitik«[6] und enthielt in erster Linie Bestimmungen über Verfahren und administrative Strukturen der Zusammenarbeit, welche mit dem Kopenhagener Bericht 1973[7] und dem Londoner Bericht 1981[8] noch ausgebaut wurden.

Auf dieser Basis entwickelte sich auch unterhalb der Ministerebene ein dichtes Netzwerk von Arbeitsbeziehungen zwischen den beteiligten Außenministerien, das sich nach und nach bis auf die jeweiligen Botschaften in Drittländern erstreckte.[9] An der Spitze – damals der EPZ, heute der GASP – steht der Europäische Rat; der Außenministerrat ist bis auf Grundsatzfragen die maßgebliche, an die Einstimmigkeit gebundene Entscheidungsinstanz. Das wichtigste Bindeglied zwischen der politischen und der administrativen Ebene ist das Politische Komitee[10], in dem die entscheidungsbefugten Politischen Direktoren die Arbeit aus den Facharbeitsgruppen koordinieren und die Ministertagungen vorbereiten. Erst 1987 wurde ein eigenes EPZ-Sekretariat geschaffen, das ohne eigene Befugnisse eine Assistenzfunktion für die jeweilige Präsidentschaft übernahm und sich ansonsten in Zurückhaltung übte, um weder bei den Politischen Direktoren noch bei der EG-Kommission Mißtrauen oder Rivalitäten auszulösen.[11]

Sowohl von der Grundlage wie auch den Strukturen her war die EPZ also »ein in strikter Abgrenzung von den Gemeinschaftsverträgen geschaffener, rein intergouvernementaler Mechanismus«.[12] Daran änderte im Prinzip auch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) nichts, mit der die EPZ 1987 erstmals eine vertragliche Grundlage erhielt – allerdings ohne damit eine juristische Verbindlichkeit der EPZ-Beschlüsse zu begründen. Für die Mechanismen der EPZ bedeutete die EEA lediglich eine Fortschreibung der

---

[6] Erster Bericht der Außenminister an die Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vom 27. Oktober 1970 (Luxemburger Bericht), abgedruckt in Auswärtiges Amt (Hrsg.), Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, 1994, S. 31–37.

[7] Zweiter Bericht der Außenminister an die Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vom 23. Juli 1973 (Kopenhagener Bericht), abgedruckt ebd., S. 37–49.

[8] Bericht der Außenminister der Zehn vom 13. Oktober 1981 in London über die Europäische Politische Zusammenarbeit (Londoner Bericht), abgedruckt ebd., S. 59–67. Der Londoner Bericht schaffte z. B. die Möglichkeit, binnen 48 Stunden eine Krisensitzung einzuberufen.

[9] »EPC operates by talking incessantly«, so erklärte Nuttall das Funktionsprinzip der EPZ (S. J. Nuttall, 1992, S. 12). Direkte Folge hiervon ist die europäische Sozialisation einer ständig wachsenden Zahl der beteiligten Diplomaten, denen die Abstimmungsmechanismen zur Selbstverständlichkeit geworden sind, selbst wenn ein »Loyalitätstransfer« von der nationalen zur europäischen Ebene nicht stattgefunden hat; vgl. A. Pijpers/E. Regelsberger/W. Wessels, Eine gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa?, 1989, S. 321. Technisch hat in erster Linie das eigens entwickelte Telexsystem COREU (Correspondance Européenne) dieses Kommunikationsnetz erst ermöglicht.

[10] Vgl. S. J. Nuttall, 1992, S. 16.

[11] »It ... concentrated on making itself useful and threatening no one«, so S. J. Nuttall, 1992, S. 20.

[12] G. Burghardt/G. Tebbe, 1995, S. 4.

bestehenden Praxis, ergänzt durch die Einrichtung des genannten Sekretariats.[13] Integrationspolitisch relevant war hingegen gerade die *Einheitlichkeit* der Akte, d.h. die Zusammenfassung von Bestimmungen für die EPZ mit Änderungen der Gemeinschaftsverträge in einem Vertragstext[14], auch wenn sich damit am intergouvernementalen Charakter der EPZ nichts änderte.

In der Praxis der EPZ erwies sich vor allem die abgestimmte Strategie bei den KSZE-Verhandlungen als »*die* Erfolgsgeschichte der politischen Zusammenarbeit«.[15] Auch in den UN-Gremien zeigten die EPZ-Staaten ein zunehmend einheitliches Abstimmungsverhalten, sofern es nicht um politisch entscheidende Fragen ging oder gar die Aktivitäten der ständigen Sicherheitsratmitglieder Frankreich und Großbritannien berührt waren.[16] Weniger erfolgreich waren bis heute die Bemühungen bei den Versuchen, einen positiven Einfluß auf den Nahost-Konflikt zu gewinnen, und im Fall der Sanktionen gegen das Apartheidsregime in Südafrika blieben Meinungsverschiedenheiten teilweise unüberwindlich.[17]

Bezogen auf die Menschenrechte in der EPZ stellte die Bundesregierung 1990 gegenüber dem Bundestag fest:

> »Die Zwölf führen einen intensiven Meinungs- und Informationsaustausch über die internationale Menschenrechtslage und stimmen eine gemeinsame EG-Haltung in diesem Bereich ab. Sie nehmen öffentlich zu aktuellen Menschenrechtsfragen Stellung, wirken gemeinsam bei Regierungen dritter Staaten auf Achtung und Stärkung der Menschenrechte hin und unternehmen Schritte zur konkreten Hilfe in Einzelfällen.«[18]

Dem wurde im Dezember 1993 hinzugefügt:

> »Insbesondere hat sich die 1987 eingerichtete [im Rahmen der GASP fortgeführte, d.V.] Menschenrechts-Arbeitsgruppe ... inzwischen zu einem schnell und reibungslos funktionierenden Abstimmungs- und Meinungsbildungsmechanismus entwickelt, durch den die Mitarbeiter in den Außenministerien der Zwölf telefonisch, telegrafisch und bei regelmäßigen Sitzungen in ständigem Kontakt miteinander stehen.«[19]

Der Europäische Rat brachte die Grundsätze und Leitlinien der EPZ auf diesem Gebiet in seiner »Erklärung zu den Menschenrechten« vom 28./29. Juni 1991[20] zum Ausdruck. Er nannte die Achtung und den Schutz

---

[13] Vgl. T. Jürgens, 1994, S. 283; F. Laursen, 1996, S. 155; E. Regelsberger, Die EPZ in den achtziger Jahren, 1989, S. 53.

[14] S. J. Nuttall, 1992, S. 10.

[15] E. Regelsberger, Die EPZ in den achtziger Jahren, 1989, S. 34; auch H.-W. Bussmann, 1996, S. 181. Vgl. ausführlich zur EPZ im Bereich der Menschenrechte bei A. Clapham, 1991, S. 74ff.

[16] Vgl. S. J. Nuttall, 1992, S. 28.

[17] Vgl. E. Regelsberger, Die EPZ in den achtziger Jahren, 1989, S. 53f.

[18] Drs 11/6553 (1990; »Menschenrechtsbericht der Bundesregierung für die 11. Legislaturperiode«).

[19] Drs 12/6330 (1993; »2. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung«).

[20] Declaration on Human Rights. European Council, 28 and 29 June 1991.

der Menschenrechte einen »Grundstein der europäischen Zusammenarbeit wie auch der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten und anderen Ländern«, bekräftigte die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte und verkündete, die Gemeinschaft würde auch weiterhin »Menschenrechtsverletzungen ansprechen, wo immer sie geschehen«. Am 28. November 1991 wurde diese Erklärung durch eine Entschließung des Europäischen Rates zu Menschenrechten, Demokratie und Entwicklung[21] ergänzt und darin entsprechende Richtlinien und Prioritäten für die gemeinsame Menschenrechtspolitik formuliert. Ausdrücklich wurde hier betont:

> »The Council considers it important that the Community and its Member States should have a *common approach* aimed at promoting human rights and democracy in developing countries. Such an approach *would improve the cohesion and consistency of initiatives* taken in this field.«[22]

Allerdings haben auch die Erfahrungen mit der GASP gezeigt, daß die Umsetzung dieser Erkenntnis in die Praxis den EU-Staaten keineswegs immer gelingt.

b) Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Zwei Jahre früher als in der EEA vorgesehen, begann – ausgelöst durch die revolutionären Veränderungen in (Ost)Europa[23] – bereits 1990 die Debatte zur Revision der EPZ.[24] Mit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union, der am 1. November 1993 in Kraft trat, wurde auch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gegründet (Titel V, Art. J) und nun als eine von drei Säulen *neben* der Europäischen Gemeinschaft und der Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik zum Bestandteil der Europäischen Union. Doch obwohl die EPZ mit dem Maastrichter Vertrag formell beendet wurde, ist die GASP mit kaum veränderten *Strukturen* bisher im wesentlichen eine »Fortsetzung der EPZ mit anderen Mitteln«.[25]

Der Dualismus von vergemeinschafteten Außenbeziehungen der EG (Handels-, Entwicklungs-, Assoziierungspolitik) und intergouvernementaler außenpolitischer Kooperation der EU-Staaten bleibt im Säulenmodell erhalten, wobei die Kohärenz des Unionshandelns in den Außenbeziehungen durch den jetzt einheitlichen institutionellen Rahmen sichergestellt werden soll (Titel I, Art. C). Der Außenministerrat bleibt nach dem Europäischen Rat das maßgebliche Organ, in dem über Gemeinsame Standpunkte

---

[21] Resolution on Human Rights, Democracy and Development. European Council, 28 November 1991.

[22] Ebd.; Hervorhebung durch die Verfasserin.

[23] Vgl. F. Laursen, 1996, S. 154 und S. 175.

[24] Zur unmittelbaren Vorgeschichte und den jeweiligen nationalen Positionen vgl. ebd., S. 157ff., sowie M. Jopp, 1995.

[25] G. Burghardt/G. Tebbe, 1995, S. 18; auch F. Laursen, 1996, S. 154.

und Gemeinsame Aktionen[26] entschieden wird; das Einstimmigkeitsprinzip kann lediglich bei Durchführungsbeschlüssen zu Gemeinsamen Aktionen durch Mehrheitsentscheidungen ersetzt werden. Die Politischen Direktoren sind weiterhin zuständig für die Vorbereitung der Ratssitzungen, auch wenn sie durch die Aufhebung der bisher demonstrativen örtlichen und zeitlichen Trennung von GASP-Ministerratstreffen und EG-Ratstreffen gegenüber dem Ausschuß der Ständigen Vertreter an Gewicht verlieren. Das EPZ-Sekretariat wurde in das Generalsekretariat des Rates eingegliedert. Die Einbeziehung der Europäischen Kommission, die seit der EEA formell an Beratungen und Außendarstellung der EPZ beteiligt war, ist im EU-Vertrag rechtlich festgeschrieben und durch ein Initiativrecht erweitert worden, doch sind ihre Kompetenzen im Vergleich zur Gemeinschaftspolitik immer noch gering. Das Europäischen Parlament hat »im GASP-Entscheidungsprozeß nach wie vor keine echten Mitwirkungsrechte«[27] – was es allerdings nicht davon abhält, gerade in Menschenrechtsfragen zunehmend eine eigene aktive Rolle zu spielen und sich gegenüber der Außenwelt Gehör zu verschaffen.[28]

Inhaltlich wurde die GASP insofern ausgeweitet, als sie sich nun »auf alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt« (J.1), wozu in aller Unbestimmtheit »auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte« (J.4).[29] Die Ziele der GASP sind in Titel V Art. J.1 des EU-Vertrags festgelegt:

»– die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen und der Unabhängigkeit der Union;
– die Stärkung der Sicherheit der Union und ihrer Mitgliedstaaten in allen ihren Formen;

---

[26] Diese Instrumente beschreiben ausführlich G. Burghardt/G. Tebbe, 1995, S. 12ff.

[27] T. Jürgens, 1994, S. 357.

[28] Vgl. E. Regelsberger, Die Europäische Union als internationaler Akteur, 1995, S. 104. Zur Rolle des Europäischen Parlaments in der europäischen Menschenrechtspolitik vgl. M. Lenz, Die Tätigkeit des Europaparlaments, 1993.
Wie schwierig es ist, schon auf europäischer Ebene ein gemeinsames Verständnis von Menschenrechten und Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung zu finden oder gar zu artikulieren, zeigt sich allerdings auch im Europäischen Parlament bei der jährlich wiederkehrenden Debatte um den jährlichen »Bericht über die Achtung der Menschenrechte in der Europäischen Union«, der regelmäßig Kontroversen über die enge oder weite Interpretation des Menschenrechtsbegriffs auslöst. Vgl. z.B. Bericht über die Menschenrechte in der EU, in: Neue Zürcher Zeitung v. 10.4.1997; T. Gack, Bärendienst für die Menschenrechte, in: Der Tagesspiegel v. 12.4.1997; H. Prantl, Sind wir hier in Bangladesh?, in: SZ v. 17.7.1996.

[29] Der politisch äußerst umstrittene verteidigungspolitische Aspekt der GASP, verbunden mit der Frage der Einbindung der WEU kann hier nicht näher erörtert werden. Verwiesen sei deshalb exemplarisch auf G. Burghardt/G. Tebbe, 1995, S. 16ff. und F. Laursen, 1996, S. 173f.

- die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen sowie den Prinzipien der Schlußakte von Helsinki und den Zielen der Charta von Paris;
- die Förderung der internationalen Zusammenarbeit;
- die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.«

Die Achtung der Menschenrechte ist somit erstmalig nicht nur in die Präambel (wie in der EEA), sondern auch in den verfügenden Teil des Vertrags selbst aufgenommen.[30] Insgesamt sind die Zielformulierungen jedoch so offen gehalten, daß sich eine konkrete Rechtspflicht für die beteiligten Staaten daraus nicht ableiten läßt.[31] »Wann und wo gemeinsam gehandelt wird, bleibt in jedem einzelnen Fall vom politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängig.«[32] Daran ändert auch nichts, daß im gleichen Vertragsartikel Abs. 4 festgeschrieben wird:

> »Die Mitgliedstaaten unterstützen die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geist der Loyalität und gegenseitigen Solidarität. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte.«

Dieser beabsichtigten »Wirksamkeit als kohärente Kraft« stehen institutionell bisher besonders die Defizite in der Vertretung der GASP nach außen und die fehlende Planungskapazität entgegen. Nach wie vor vertritt der jeweilige Ratsvorsitzende, gegebenenfalls in der Troika-Formation, die Positionen der GASP gegenüber anderen Staaten und in internationalen Organisationen, was eine Kontinuität verhindert und dazu führt, daß die jeweiligen Außenminister oft erst als Vertreter ihres Landes, danach als Vertreter der GASP wahrgenommen werden. Mindestens genauso nachteilig ist die fehlende kontinuierliche Planungskapazität, mit der für die Menschenrechte besonders bedenklichen Folge, daß die GASP in erster Linie reagiert, nicht aber präventiv-strategisch tätig wird.[33] Drastisch wie kein anderes hat das Beispiel Jugoslawien gezeigt, daß zumindest einige folgenschwere Fehler

---

[30] Art. F enthält mit Bezug auf die EMRK sowie die Verfassungen der Mitgliedstaaten Bestimmungen über die Achtung der Grundrechte *innerhalb* der Europäischen Union. Eine gravierende Lücke besteht allerdings noch immer darin, daß der Kontrollmechanismus der EMRK nicht für die Gemeinschaftsorgane gilt.

[31] Vgl. G. Burghardt/G. Tebbe, 1995, S. 7; T. Jürgens, 1994, S. 340.
Da sich die Zuständigkeit des EuGH gemäß Art. L des EU-Vertrages nicht auf Titel V bzw. die GASP erstreckt, ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Mitarbeit und Unterstützung der GASP auch nicht einklagbar. Art. J.1 Abs. 4 bestimmt zwar, daß der »Rat ... für die Einhaltung dieser Grundsätze Sorge (trägt)«, aber es stehen ihm hierfür keinerlei (rechtliche) Sanktionsinstrumente zur Verfügung. Eine ausführliche Analyse von Rechtsnatur und Bindungswirkung der EPZ/GASP-Dokumente bietet die Monographie von T. Jürgens, 1994.

[32] G. Burghardt/G. Tebbe, 1995, S. 7.

[33] Vgl. S. J. Nuttall, 1992, S. 316, der hier dieses nach wie vor bestehende Problem für die EPZ beschreibt.

der EPZ/GASP hätten vermieden werden können, wenn durch eine gemeinsame Planungseinheit die Folgen z. B. der völkerrechtlichen Anerkennung der nach Unabhängigkeit strebenden Staaten, einschließlich des erheblichen Minderheitenkonfliktpotentials, vorher analysiert und abgewogen worden wären.

Die Beseitigung dieser beiden Defizite sind die weitestgehenden Ergebnisse, die mit der Revision des EU-Vertrags im Amsterdamer Vertrag erreicht werden konnten. Zwar besteht bisher noch keine Einigkeit über Kompetenzen oder Besetzung, doch soll künftig ein Hoher Vertreter der GASP Gesicht und Stimme verleihen und mit Hilfe einer ebenfalls neuzuschaffenden Strategieplanungs- und Frühwarneinheit den Rat bei der Vorbereitung und Durchführung außenpolitischer Entscheidung unterstützen.[34] Darüber hinaus wird mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags nur noch bei Grundsatzentscheidungen die Einstimmigkeit vertraglich gefordert sein, prinzipiell kann dann bei allen Umsetzungsbeschlüssen mit Mehrheit entschieden werden, sofern ein Mitgliedsland nicht ausdrücklich widerspricht.[35]

Einer wirklich gemeinsamen Außenpolitik sind die GASP-Staaten aber auch in Amsterdam nicht näher gekommen, denn »(wo) der gemeinsame Wille mangels gemeinsamer außenpolitischer Interessen fehlt, helfen auch die besten Institutionen und raffiniertesten Entscheidungsverfahren nicht viel«.[36] Den 15 Nationalstaaten fehlt es nach wie vor »am politischen Willen, im Interesse eines gemeinsamen und geschlossenen Auftretens nach Außen, eigene nationale Belange hinten anzustellen und auf das internationale Geschehen ... aktiv-gestaltend einzuwirken«.[37] Dabei macht es die derzeitige, intergouvernementale Form der GASP vor allem im Bereich der Menschenrechte den Mitgliedstaaten leicht,

> »to adopt one policy collectively at the European level and follow another nationally, possibly incompatible with the first. It is more likely to happen when the choice is between a moral and a *realpolitik* approach to a question, particularly

---

»Wenn Europa außenpolitisch ernst genommen werden will, dann muß es insbesondere bei Krisen und Konflikten frühzeitig zu einer gemeinsamen Position kommen«, so Rudolf Seiters, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/222 (1998).

[34] »Leider haben nicht die Anforderungen einer strategischen Konfliktregulierung im ehemaligen Jugoslawien, sondern erst die außerordentlichen Fehlschläge der Europäischen Union bei ihrer kraftlosen Vermittlung dazu geführt, daß (in Amsterdam) nunmehr die Einrichtung einer ›Strategieplanungs- und Frühwarneinheit‹ beschlossen« wurde; C. Giersch, 1997, S. 29.

[35] Einem Mitgliedstaat steht außerdem durch die Regel der »positiven Stimmenthaltung« die Möglichkeit offen, einen gemeinsamen Beschluß nicht mitzutragen, wenn seine nationalen Interessen davon maßgeblich berührt wären. Er muß jedoch den Beschluß als bindend akzeptieren und alles unterlassen, was die Durchführung des Beschlusses verhindern könnte.

[36] T. Kirchner, Heikle Mission für Mr. GASP, in: SZ v. 14. 6. 1997.

[37] E. Regelsberger, Die Europäische Union als internationaler Akteur, 1995, S. 102.

one involving human rights. Moral attitudes can be struck at the European level, under cover of which more self-interested policies can be pursued nationally«.[38]

Außenpolitische Handlungskompetenzen irreversibel abzutreten, scheint noch immer undenkbar, wie etwa das mit einer glaubwürdigen Menschenrechtspolitik kaum zu vereinbarende »Fehlen jeglicher Koordinierung im Rüstungshandel«[39] beweist. Das »EU-Debakel auf dem Balkan«[40], aber auch andere Beispiele wie die seit Jahren menschenrechtlich katastrophale Lage in Algerien oder die Irak-Krise im Februar 1998[41] haben zweifellos bestätigt, daß die GASP-Staaten bisher nicht in der Lage sind, frühzeitig und effektiv gemeinsame Interessen zu vertreten und zur Konfliktverhinderung oder -reduzierung beizutragen.

Ein nicht nur aus der menschenrechtlichen Perspektive besonders »trauriges Beispiel ihrer inkonsequenten und uneinheitlichen Außenpolitik«[42] bot die GASP vor und während der Sitzung der UN-Menschenrechtskommission 1997. Seit der Niederschlagung der Demokratiebewegung in China 1989 hatten die EU-Staaten dort jedes Jahr gemeinsam eine Resolution gegen die Menschenrechtsverletzungen in China vorgelegt und damit – auch wenn es letztlich noch nie zu deren Annahme kam – politisch ein klares Zeichen gesetzt. 1997 zeichnete sich jedoch schon Wochen vor der Sitzung der Menschenrechtskommission ab, daß sich Frankreich dieses Mal der Einbringung einer Resolution entgegenstellen würde, wobei der Zusammenhang mit dem bevorstehenden Staatsbesuch von Präsident Chirac in China und dem geplanten Verkauf von Airbus-Flugzeugen ganz offensichtlich war

---

[38] S. J. Nuttall, 1992, S. 319.

[39] »Waffenexporte sind zwar nicht Ursache von Konflikten in der Dritten Welt, dennoch ist es klar, daß die unkontrollierten und gelegentlich illegalen Lieferungen großer Mengen hochwertiger Rüstungsgüter jede Krisenbewältigung kompliziert und die Glaubwürdigkeit der europäischen Regierungen in den Augen ihrer Wähler herabsetzt«; A. Pijpers, 1989, S. 197f. Auch die jüngste Initiative für einen gemeinsamen Verhaltenskodex verspricht keine Abhilfe, sondern birgt eher die Gefahr einer Legitimierung der europäischen Waffenexporte auf hohem Niveau; Vgl. W. Hoffmann, Brisante Geschäfte, in: Die Zeit v. 19.2.1998.

[40] A. Mechtersheimer, 1996, S. 28. »Die EG/EU hat im Verlauf des Jugoslawien-Konflikts nicht den Beweis ihrer Fähigkeit zu einer geschlossenen und effektiven Außen- und Sicherheitspolitik erbracht«, so C. Giersch, 1997, S. 28. Etwas gemäßigter stellt Bussmann fest, der »Konflikt auf dem Balkan (hat) vor Augen geführt, daß die GASP in ihrer gegenwärtigen Form noch nicht geeignet ist, die gemeinsamen Interessen rechtzeitig und effektiv zum Tragen zu bringen«, H.-W. Bussmann, 1996, S. 182.

[41] »Das, was sich die Europäische Union in der Irak-Krise geleistet hat, war kein Ruhmesblatt; es war vielmehr ein Armutszeugnis. Unterschiedliche Positionen einzelner EU-Mitgliedstaaten haben dazu geführt, daß es faktisch keine sichtbare Rolle der Europäischen Union in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in der Irak-Krise gegeben hat«, so Heidemarie Wieczorek-Zeul, MdB (SPD), PlPr 13/222 (1998). Vgl. auch A. Oldag, Der Irak entzweit die Europäer, in: SZ v. 23.2.1998.

[42] P. Seidlitz, Gescheitert, in: Handelsblatt v. 9.4.1997.

und auch nicht geleugnet wurde.[43] Deutschland, Italien, Spanien und auch Griechenland schlossen sich den französischen Interessen an, und so wurde schließlich der dänische Außenminister zum »Mann, der Europas Ehre rettete«[44], indem er, unterstützt von den übrigen EU-Staaten und den USA, den Resolutionstext einbrachte, der keineswegs schärfer formuliert war als frühere von der EU vorgelegte Entwürfe.

Den »mutigen, aber machtlosen außenpolitischen Kleinbürger«[45] Dänemark traf daraufhin der geballte Zorn der chinesischen Regierung, die alle Kontakte einfror und geplante Ministerbesuche absagte. Die GASP aber erntete Spott und Verachtung für ihre ganz offensichtlich von ökonomischen Interessen der reichen Mitglieder verursachte Gespaltenheit, deren »Schaden ... nicht mit Geld zu messen«[46] sei. »Gäbe es nicht das kleine Dänemark, die Europäer müßten vor Scham im Boden versinken«[47], so lautete beispielhaft nur einer der zahlreichen kritischen Kommentare von Beobachtern wie auch Beteiligten.[48] Um ein ähnliches Debakel zu verhindern, stellten die EU-Staaten dann ein Jahr später ihre Gemeinsamkeit unter Beweis, doch nun wurde »gemeinsam gekniffen«.[49] Sie verzichteten ganz auf die Einbringung einer Resolution und begründeten dies offiziell mit »ersten ermutigenden Ergebnissen des Menschenrechtsdialogs zwischen der EU und China«.[50] Vor dem Hintergrund der Ereignisse des Vorjahres konnte damit jedoch der Ansehensverlust der GASP nicht wettgemacht werden, denn die »Moral solcherlei ›gemeinsamer Außenpolitik‹ tendiert gegen Null«.[51]

---

[43] Andere Berichte führten die Ereignisse noch weiter zurück auf Absprachen zwischen Kohl, Chirac und Li Peng während des EU-Asien-Gipfels im März 1996, wo angeblich chinesische Zugeständnisse im Menschenrechtsbereich mit der Zusage für die Verhinderung einer china-kritischen Resolution bei der nächsten MRK ausgehandelt wurden; vgl. M. Jendrzejczyk/L. Leicht, The Cave-in at Geneva, in: The Wall Street Journal v. 15.4.1997.

[44] M. Nass, Der Mann, der Europas Ehre rettete, in: Die Zeit v. 18.4.1997.

[45] F. Wirth, China als Sieger, in: Die Welt v. 17.4.1997.

[46] P. Seidlitz, Gescheitert, in: Handelsblatt v. 9.4.1997.

[47] M. Nass, Umgefallen, in: Die Zeit v. 11.4.1997.

[48] Vgl. z.B. Mit erhobenem Zeigefinger nach Peking kriechen, in: SZ v. 8.4.1997: »An Seine und Rhein wittert man Geschäfte, und dafür kriecht man durch jedes Nadelöhr – und notfalls auch durch andere Öffnungen.«; Kritischer Dialog, diesmal mit China, in: SZ v. 16.4.1997: »Das also ist die glorreiche koordinierte Außenpolitik der Europäischen Union«. Als einzig positiver Effekt der Diskussionen konnte allein die gesteigerte öffentliche Aufmerksamkeit für die Menschenrechtssituation in China gewertet werden; vgl. P. Kolonko, Kein voller Erfolg, in: FAZ v. 18.4.1997.

[49] Plauderstündchen über Menschenrechte, in: SZ v. 25.2.1998.

[50] So wird der britische Außenminister Cook als Ratspräsident der GASP zitiert, vgl. China lobt Zurückhaltung der EU, in: SZ v. 25.2.1998. Vgl. auch A. Oldag, Das gute Geschäft geht vor, in: SZ v. 27.2.1998.

[51] C. Wernicke, China lockt, in: Die Zeit v. 26.2.1998. Der chinesische Dissident Wei Jingsheng verurteilte die Entscheidung der Europäer, auf die Vorlage einer Resolution zu verzichten und dies unter anderem mit seiner Freilassung zu begründen, als »jämmer-

Aus deutscher Sicht besonders fragwürdig und Anlaß heftiger, fraktionsübergreifender Kritik im Bundestag war bei den Ereignissen 1997 die Tatsache, daß sich die deutsche Delegation bei der Menschenrechtskommission mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes um die Erarbeitung einer gemeinsamen europäischen Resolution bemühte hatte, dann aber auf Weisung des Kanzleramtes ein Kurswechsel erzwungen wurde. Obwohl dem Unterausschuß Menschenrechte noch kurz zuvor durch das Auswärtige Amt mitgeteilt worden war, Deutschland würde sich an der Resolution zur Menschenrechtslage in China beteiligen[52], blieb dem Parlament schließlich nichts anderes übrig, als in einer Aktuellen Stunde im Nachhinein Kritik an der »außenpolitischen Pleite«[53] und dem »grob unsolidarische(n) Verhalten«[54] zu üben. Dabei fiel es selbst Vertretern der Regierungskoalition schwer, ihren Unmut über das Eingreifen des Kanzleramtes zu verbergen[55], während der Außenminister, den der »Kanzler ... ins Leere laufen lassen«[56] hatte, selbst eher dafür bedauert wurde, die »Prügel immer alleine entgegen nehmen (zu) müssen«.[57] Ungeachtet dieser Ereignisse stelle die Bundesregierung in ihrem 4. Menschenrechtsbericht fest:

> »Die Koordinierungsfunktion der GASP ist auch für das Auftreten der Fünfzehn in den multilateralen Gremien, speziell der VN-Menschenrechtskommission und dem 3. Ausschuß der VN-Generalversammlung, unerläßlich. Gemeinsames Auftreten, koordinierte Aktion vor Ort und mit der Kommission abgestimmte Projekte bieten am ehesten die Möglichkeit, Einfluß auf die Verbesserung der Menschenrechtssituation in einem bestimmten Problemland zu nehmen. In Situationen, die es erfordern, die Verantwortung von Regierungen kritisch ins öffentliche Licht

---

liches Versagen«; vgl. W. JINGSHENG, Europas jämmerliches Versagen, in: SZ v. 27.2.1998.

[52] Dies geschah in der 13. Sitzung des UA am 13.3.1997; vgl. auch die diesbezüglichen Äußerungen des Abg. Neumann (SPD) in der Aktuellen Stunde am 17.4.1997, PlPr 13/169.

[53] Gerd Poppe, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 13/169 (1997). Vgl. auch Opposition kritisiert deutsche China-Politik, in: FAZ v. 18.4.1997.

[54] Heidemarie Wieczorek-Zeul, MdB (SPD), die feststellte, »Durch die Absprache zwischen Helmut Kohl und Chirac wird eine seit Jahren vertretene gemeinsame europäische Außenpolitik mit einem Federstrich geändert«; PlPr 13/169 (1997).

[55] Der Vorsitzende des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Schwarz-Schilling (CDU), urteilte in einem Interview, »die gemeinsame Menschenrechtspolitik der EU steht damit vor dem Scheitern«; S. ISSIG, EU-Resolutionen haben noch nie zur Verurteilung Chinas geführt, in: Kölner Stadt-Anzeiger v. 17.4.1997. Der FDP-Abgeordnete Irmer räumte ein, »daß es sehr schön gewesen wäre, wenn die Europäer auch diesmal wieder eine gemeinsame Position gefunden hätten«, und bezweifelte ganz offen, »ob es vom Kanzleramt klug war, auch von dort aus recht frühzeitig den Anschluß an die französische Position zu erklären«; PlPr 13/169 (1997).

[56] Rudolf Bindig, MdB (SPD), PlPr 13/169 (1997).

[57] Gerd Poppe, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 13/169 (1997). Kinkel selbst demonstrierte in der Sitzung Loyalität zum Kanzler, indem er die Wirksamkeit einer bislang nie angenommenen Resolution anzweifelte, dabei aber nicht überzeugte, da er sich zuvor noch in Genf um die Einbringung der Resolution bemüht hatte. Vgl. auch Kommando vom Kanzler, in: Der Spiegel v. 21.4.1997.

zu rücken, ist gemeinsam vorgetragene Kritik, z.B. in den öffentlichkeitswirksamen und politisch relevanten Sitzungen der MRK, wirkungsvoller als Äußerungen einzelner Regierungen.«[58]

Dieses Beispiel zeigt exemplarisch nicht nur die besonderen Schwierigkeiten für die parlamentarische Kontrolle der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung im Rahmen der GASP. Es bestätigt auch die paradoxe Situation, die sich aus dem hier geschilderten Zustand der GASP für die parlamentarische Menschenrechtsdiskussion ergibt: Einerseits verlagern sich immer mehr menschenrechtsrelevante Entscheidungen und Aktivitäten auf die europäische Ebene. Nationale Alleingänge sind schwierig und – das haben die Beispiele Nigeria und Iran zuletzt demonstriert – zur effektiven Durchsetzung der Menschenrechte wenig sinnvoll, was aber der Bundesregierung gegenüber dem Parlament die Möglichkeit einräumt, ihr Handeln oder Nichthandeln gegebenenfalls mit den Zwängen der europäischen Zusammenarbeit zu rechtfertigen.[59] Andererseits ist unbestritten, daß die GASP von einer wirklich *gemeinsamen* Außen- und Menschenrechtspolitik »noch Lichtjahre entfernt«[60] ist, womit die nationale, vor dem Parlament zu verantwortende Menschenrechtspolitik auf absehbare Zeit fortbesteht. Das Phänomen der »Externalisierung der Kosten« ist bereits jetzt in der parlamentarischen Menschenrechtsdiskussion mit zunehmender Tendenz zu erkennen: »Sowohl Nichtstun als auch unpopuläres Handeln läßt sich mit dem Hinweis auf europäische Regeln innenpolitisch leichter durchstehen. ... Außerdem bietet die Europapolitik die Möglichkeit, Positives als eigene Leistung zu reklamieren und das Negative Brüssel anzulasten«.[61]

---

[58] Drs 13/8861 (1997).

[59] Vgl. beispielhaft die Diskussion um die Verhängung weitergehender Sanktionen gegen Nigeria, insbesondere die Sperrung internationaler Konten, in der Plenardebatte am 1.12.1995, PlPr 13/75. Der Abgeordnete Kohn (FDP) forderte die Bundesregierung auf, »sich weiterhin mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln für ein abgestimmtes europäisches Vorgehen einzusetzen«, und fügte hinzu: »Sollte das nicht möglich sein, müssen wir notfalls auch bereit sein, zu nationalen Maßnahmen zu greifen«; ebd. Vgl. außerdem die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zur Menschenrechtssitiation in Nigeria, Drs 13/1967 (1995), insb. auf Frage I.8.

[60] A. Oldag, Der Irak entzweit die Europäer, in: SZ v. 23.2.1998.

[61] A. Mechtersheimer, 1996, S. 30.

Zweites Kapitel

Institutionelle und strukturelle Grundlagen der Menschenrechtspolitik im Deutschen Bundestag

Um die bisherigen Aktivitäten des Deutschen Bundestages auf dem Gebiet der Menschenrechte angemessen bewerten und die Frage auch nach dem künftigen Beitrag zur weltweiten Verwirklichung der Menschenrechte beantworten zu können, ist die Erläuterung der institutionellen und strukturellen Grundlagen für die parlamentarische Menschenrechtsarbeit unerläßlich. Welche Möglichkeiten und Instrumente haben das Parlament, seine Fraktionen und seine Mitglieder angesichts der klassischen Kompetenzverteilung im parlamentarischen Regierungssystem grundsätzlich, um auf die Gestaltung einer deutschen Menschenrechtspolitik Einfluß zu nehmen, und in welcher Weise werden diese Möglichkeiten genutzt? In welcher Form ist die Thematisierung internationaler Menschenrechtsfragen institutionell in den parlamentarischen Strukturen verankert?

1. Parlamentarische Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten in der Außenpolitik

Die parlamentarischen Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten in der Außen- und damit der Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland sind in zweifacher Hinsicht von der Verfassungswirklichkeit des parlamentarischen Regierungssystems gekennzeichnet. Auch wenn die auswärtige Gewalt unter Staatsrechtlern überwiegend als »kombinierte Gewalt« angesehen wird[1], für die Exekutive und Legislative gemeinsam verantwortlich sind, so liegt dennoch die Gestaltung und Durchführung der Außenpolitik *faktisch* in der Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes und damit der Bundesregierung.[2] Insbesondere der Informationsvorsprung der Regierung und deren Verfügungsgewalt über die Ministerialbürokratie schränken die Einflußmöglichkeiten des Parlaments gerade im Hinblick auf die Menschenrechte deutlich ein. Hinzu kommt, daß in Menschenrechtsfragen wenig gesetzgebende Tätigkeiten und selten haushaltsrelevante Entscheidungen anstehen.

---

[1] Vgl. F. R. Pfetsch, 1993, S. 23f.

[2] Vgl. u.a. E. Majonica, 1975, S. 112. Vgl. allgemein zur Rolle von Parlamenten in der Menschenrechtspolitik P. R. Baehr, 1994, S. 49ff.

Dies bedeutet aber nicht, daß das Parlament von der Außenpolitik völlig ausgeschlossen wäre, verläuft doch in der Praxis der parlamentarischen Demokratie die Gewaltenteilung nicht strikt entlang der Grenze zwischen Regierung und Parlament. Vielmehr stehen sich die regierungstragende(n) Mehrheitsfraktion(en) einerseits und die Oppositionsfraktion(en) andererseits gegenüber, so daß das eigentliche parlamentarische Gegengewicht von der Opposition im Parlament und nicht vom Parlament als Ganzem gebildet wird. Aus diesem Dualismus von Parlamentsmehrheit einschließlich Regierung und Parlamentsminderheit ergibt sich, daß die parlamentarische Kontrollfunktion – »von der nachträglichen Überprüfung exekutiven Handelns ... bis hin zur frühzeitigen Einwirkung auf Programmentwicklungen und Initiativen der Regierung«[3] – von Regierungs- und Oppositionsfraktionen auf sehr unterschiedliche Weise wahrgenommen wird.[4]

a) Parlamentarische Kontrollinstrumente

Die öffentlichkeitswirksamen, formellen Kontrollinstrumente werden vor allem von der Opposition eingesetzt, um Informationen zu verlangen, Defizite der Regierungspolitik aufzuzeigen und eigene Positionen und Programme darzustellen. Die Mehrheitsfraktionen hingegen, die sich häufig als »Schutztruppe«[5] der Regierung verstehen, nutzen diese Instrumente eher, um Erfolge der Regierungspolitik herauszustellen oder auf Oppositionsinitiativen zu reagieren, während gegebenenfalls Kritik an der Regierung nicht öffentlich, sondern intern, z. B. in den Fraktionsgremien oder in informellen persönlichen Gesprächen geäußert wird. Dieses systembedingte unterschiedliche Selbstverständnis von Mehrheits- und Minderheitsfraktionen – weitgehend unabhängig von den jeweiligen parteilichen Konstellationen – läßt sich auch in der Behandlung von Menschenrechtsfragen klar erkennen und wird von Abgeordneten selbst gelegentlich ganz deutlich ausgesprochen. So verstand sich beispielsweise die CDU/CSU-Fraktion in der Opposition als »Treuhänder der parlamentarischen Rechte in der Außenpolitik«[6], sah ihre Aufgaben als Regierungspartei jedoch eher darin, die Bundesregierung »zu ermahnen, zu unterstützen soweit es nötig ist«.[7] Ähnlich exemplarisch kam die unterschiedliche Rollenverteilung in der Debatte vor dem Weltsozialgipfel zum Ausdruck: Während alle Oppositionsfraktionen Anträge mit konkreten Verhandlungsaufträgen für die Bundesregierung vorgelegt hatten, wurde der daraufhin nachgereichte, weit weniger fordernde Antrag der Koalition mit den Worten erklärt, »(w)ir, die CDU/CSU, hatten eigentlich vor, der Bundesregierung erst *nach* dem Weltsozialgipfel für ihren

---

[3] W. Ismayr, Der Deutsche Bundestag, 1992, S. 333.

[4] Vgl. W. Steffani, 1989, S. 1348. Inwieweit hierfür die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse von Bedeutung sind, erläutert F. R. Pfetsch, 1993, S. 34.

[5] E. Majonica, 1975, S. 113.

[6] Dr. Alois Mertes, MdB (CDU/CSU), PlPr 8/61 (1977).

[7] Dr. Volkmar Köhler, MdB (CDU/CSU), PlPr 12/65 (1991).

engagierten und konstruktiven Beitrag bei der Vorbereitung dieses Gipfels Dank zu sagen«.[8]

Die Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament in der Außenpolitik ist im Grundgesetz nur angesprochen in Art. 59 Abs. 2, der die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat zur Ratifikation völkerrechtlicher Verträge verlangt. Alle weiteren Instrumente der parlamentarischen Kontrolle und deren formelle Ausgestaltung regelt die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO). Hierzu gehört zunächst einmal das Interpellationsrecht der Abgeordneten – das Recht, in Großen, Kleinen, Mündlichen oder Schriftlichen Anfragen sowie in Aktuellen Stunden die Regierung zu befragen und Antworten verlangen zu können.

Die Große Anfrage (§ 100 GO) ist dabei »in besonderer Weise geeignet, die Regierung zu veranlassen, zu größeren Themenkomplexen politisch grundsätzlich und auch detailliert Stellung zu nehmen«[9], und somit die Regierungspolitik öffentlicher Kritik auszusetzen. Da eine Aussprache im Plenum mit Fraktionsstärke erzwungen werden kann (§ 102 GO), bietet sie außerdem der Opposition die Möglichkeit, selber Debattenthemen zu bestimmen.[10] Die Regierungsfraktionen hingegen nutzen Große Anfragen in erster Linie, um der Regierung die Gelegenheit zur positiven Darstellung ihrer Konzepte und Maßnahmen zu geben, weshalb die einzelnen Fragen – und mitunter auch die Antworten der Bundesregierung – zwischen den entsprechenden Ministerialbeamten und Fraktionsexperten »oft bis ins Detail abgesprochen«[11] sind.

Mittels Großer Anfragen können die Menschenrechtssituation in einzelnen Ländern[12] oder menschenrechtsbezogene Sachthemen[13] ausführlich dargestellt, debattiert und an die Öffentlichkeit gebracht werden. In der 10. Wahlperiode nutzten die Koalitionsfraktionen sowie die SPD dieses In-

---

[8] Wolfgang Vogt, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/21 (1995). Vgl. hierzu die Anträge von SPD (Drs 13/421; 1995), PDS (Drs 13/535; 1995) und Bündnis 90/Die Grünen (Drs 13/538; 1995) sowie von CDU/CSU und FDP (Drs 13/556; 1995); Hervorhebung durch die Verfasserin.

[9] W. Ismayr, Der Deutsche Bundestag, 1992, S. 370.

[10] Vgl. z. B. die Beratung der Großen Anfrage zur Iran-Politik der Bundesregierung, deren späte und teilweise falsche Beantwortung von Bündnis 90/Die Grünen im Plenum heftig kritisiert wurde; PlPr 13/104 (1994).

[11] W. Ismayr, Der Deutsche Bundestag, 1992, S. 373. Dies gilt vielfach auch für die anderen Arten der formellen Anfrage. Vgl. hierzu auch I. Schwaetzer, 1997, S. 282.

[12] Vgl. z. B. die Große Anfrage der SPD-Fraktion zur Menschenrechtslage in Indien (Drs 12/4392; 1993) oder der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu Burundi (Drs 13/3837; 1996). Ähnlich auch die Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen zur Menschenrechtssituation in Ägypten, in der explizit darauf hingewiesen wird, daß die »Menschenrechtssituation in Ägypten bisher kaum ein Thema öffentlichen Interesses gewesen« sei (Drs 13/1371; 1995).

[13] Vgl. z. B. die Große Anfrage der Fraktion der GRÜNEN zu Menschenrechtsverletzungen an Kindern der Dritten Welt (Drs 11/3820; 1989), oder die Große Anfrage der SPD-Fraktion zur Beschneidung von Mädchen und Frauen (Drs 13/6937; 1997), über die im Ausschußbericht angemerkt wurde, sie sei mit der anschließenden intensiven Debatte

strument zudem, um ihre menschenrechtspolitischen Programme vorzustellen. Die Art und Weise der Formulierung ließ dabei die jeweils verfolgten Absichten deutlich werden: Während die SPD-Fraktion eher kritisch fragte, »Was hat die Bundesregierung getan, um die Forderungen umzusetzen ...?«[14], wurde mit der Fragestellung der Koalitionsfraktionen, »In welcher Weise fördert die Bundesregierung die Menschenrechte ...?«[15], eine gewisse Leistung implizit bereits vorweggenommen. Kleine Anfragen (§ 104 GO) werden von den Fraktionen mit ähnlichen Absichten eingesetzt, beziehen sich aber in der Regel auf einen engeren thematischen Aspekt und haben aufgrund nur schriftlicher Beantwortung einen geringeren Publizitätswert.[16] Vor allem diese beiden Interpellationsinstrumente sind in den zurückliegenden Wahlperioden zunehmend eingesetzt worden, um internationale Menschenrechtsfragen im Bundestag zu thematisieren (vgl. Tab. 1 und 2).

Tabelle 1: Große Anfragen zum Thema Menschenrechte nach Fraktionen

	7. WP 1972–76	8. WP 1976–80	9. WP 1980–83	10. WP 1983–87	11. WP 1987–90	12. WP 1990–94	13. WP 1994–98
CDU/CSU	2	9	3				
SPD				1	3	1	2
FDP							
B90/G*				3	4	1	7
PDS**						1	
CDU/CSU, FDP				1			
SPD, FDP		2					
CDU/CSU, SPD, FDP							
CDU/CSU, SPD, FDP, B90/G					1	1	1
Große Anfragen zum Thema Menschenrechte	2	11	3	5	8	4	10
Große Anfragen insgesamt	*24*	*47*	*32*	*175*	*145*	*98*	*156*

* für alle Tabellen gilt für 10. und 11. Wahlperiode: Die GRÜNEN; ab 12. Wahlperiode: Bündnis 90/Die Grünen

** für alle Tabellen gilt für 12. Wahlperiode: PDS/Linke Liste; für 13. Wahlperiode: PDS

Quelle: Alle Tabellen und Abbildungen basieren auf einer eigenen Auswertung der Angaben zum Stichwort Menschenrechte im Sachregister der Verhandlungen des Deutschen Bundestages.

»auch für die Bewußtseinsbildung in der Öffentlichkeit sehr förderlich gewesen«, vgl. Drs 13/10682 (1998).

[14] Drs 10/3111 (1985).

[15] Drs 10/3537 (1985).

[16] Vgl. E. Majonica, 1975, S. 119. Obwohl die GO für Kleine wie Große Anfrage ausdrücklich nur eine »kurze Begründung« vorsieht (§ 104, § 100), nutzte die Gruppe PDS dieses Instrument in der 13. Wahlperiode, um in teilweise extrem langen Einführungen ihre Ansicht zum Fragegegenstand darzulegen; vgl. insbesondere Drs 13/3779 (1996) und 13/1135 (1995).

Tabelle 2: Kleine Anfragen zum Thema Menschenrechte nach Fraktionen

	7. WP 1972–76	8. WP 1976–80	9. WP 1980–83	10. WP 1983–87	11. WP 1987–90	12. WP 1990–94	13. WP 1994–98
CDU/CSU		2	1				
SPD				2	4	7	6
FDP							1
B90/G				19	33	10	35
PDS						22	23
CDU/CSU, FDP					1		1
SPD, FDP		1	1				
CDU/CSU, SPD, FDP						2	
CDU/CSU, SPD, FDP, B90/G							1
Kleine Anfragen zum Thema Menschenrechte		3	2	21	38	41	67
Kleine Anfragen insgesamt	*480*	*434*	*297*	*1006*	*1419*	*1382*	*2070*

Tabelle 3: Mündliche/Schriftliche Anfragen zum Thema Menschenrechte nach Fraktionen

	7. WP 1972–76	8. WP 1976–80	9. WP 1980–83	10. WP 1983–87	11. WP 1987–90	12. WP 1990–94	13. WP 1994–98
CDU/CSU	42	107	48	58	46	24	5
SPD	5	15	23	46	35	105	64
FDP		2	8	1	4	2	2
B90/G			1	12	13	2	15
PDS							10
fraktionslos					1	2	1
Mündl./Schriftl. Anfragen zum Thema Menschenrechte	47	124	80	117	99	135	97
Mündl./Schriftl. Anfragen insgesamt	*18497*	*23467*	*14384*	*22864*	*20251*	*20876*	*18477*

Mündliche Anfragen zur Fragestunde sowie Schriftliche Anfragen (§ 105 GO) geben auch der/dem einzelnen Abgeordneten das Recht, kurze Einzelfragen an die Bundesregierung zu richten.[17] Indem die Fragen zur mündlichen Beantwortung meist von den Fraktionsbüros koordiniert und vom Ältestenrat des Bundestages thematisch gebündelt auf die Tagesordnung

[17] Jeder Abgeordnete kann pro Sitzungswoche maximal zwei Fragen zur mündlichen Beantwortung und maximal vier Fragen pro Monat zur schriftlichen Beantwortung an die Bundesregierung richten. Fragen zur schriftlichen Beantwortung wurden mit der Änderung der Geschäftsordnung 1980 eingeführt.

gesetzt werden, außerdem Zusatzfragen möglich sind, kann sich auf diese Weise gelegentlich eine menschenrechtspolitische Debatte im Plenum ergeben. Dabei sind die Fragesteller jedoch an ihre eingereichte Frage gebunden und gegenüber der frei antwortenden Regierung im Nachteil. Anders ist dies bei den Aktuellen Stunden (§ 106 Abs. 1 GO), die von den Fraktionen beantragt werden können, um auf aktuelle Themen zu reagieren und Debatten mit Kurzbeiträgen von je fünf Minuten führen zu können. Auch hier besteht also für die Opposition die Möglichkeit, politische Debattenthemen selber bestimmen zu können.

Über das Interpellationsrecht hinaus ist die Einbringung von selbständigen Anträgen und Entschließungsanträgen ein »unverzichtbares Mittel öffentlichkeitswirksamer Kontrolle und Einflußnahme«[18] auf die Regierungspolitik. Neben der Verfolgung der bereits erwähnten unterschiedlichen Interessen von Regierungs- und Oppositionsfraktionen sind Anträge vor allem dazu geeignet, eigene Positionen und zum Teil sehr umfassende Programme[19] darzulegen, mit Abstimmungen klare Stellungnahmen von der »Gegenseite« zu fordern sowie Aussprachen zu selbstbestimmten Themen im Plenum wie in den Ausschüssen herbeizuführen.[20] Anhand der Anträge läßt sich besonders deutlich der seit der 11. Wahlperiode zunehmende Wille zur interfraktionellen Zusammenarbeit auf dem Gebiet internationaler Menschenrechtsfragen erkennen (vgl. Tab. 4). Zwar sind die im Bundestag angenommenen Entschließungen für die Regierung *rechtlich* nicht bindend, doch wird sie aus *politischen* Gründen die Mehrheitsentscheidungen des Parlaments berücksichtigen müssen. Hier – in der Zusammenarbeit aller Fraktionen – eröffnet sich für den Bundestag die Chance, »die Menschenrechtspolitik von der Ebene der bloßen Zielformulierung unstreitig anerkannter Wertorientierungen in aktives politisches Handeln der Bundesregierung mit entsprechendem Personal- und Mitteleinsatz überzuleiten«.[21]

---

[18] W. Ismayr, Selbständige Anträge und Entschließungsanträge, 1991, S. 200.

[19] Vgl. die Anträge der SPD-Fraktion auf Drs 10/4720 (1986) oder Drs 12/6383 (1993) sowie aus der 13. Wahlperiode die programmatischen Anträge von Bündnis 90/Die Grünen (Drs 13/3210; 1995), CDU/CSU und FDP (Drs 13/3214; 1995) und SPD (Drs 13/3229; 1995).

[20] Vgl. W. Ismayr, Selbständige Anträge und Entschließungsanträge, 1991, S. 200ff.; auch W. Steffani, 1989, S. 1355.

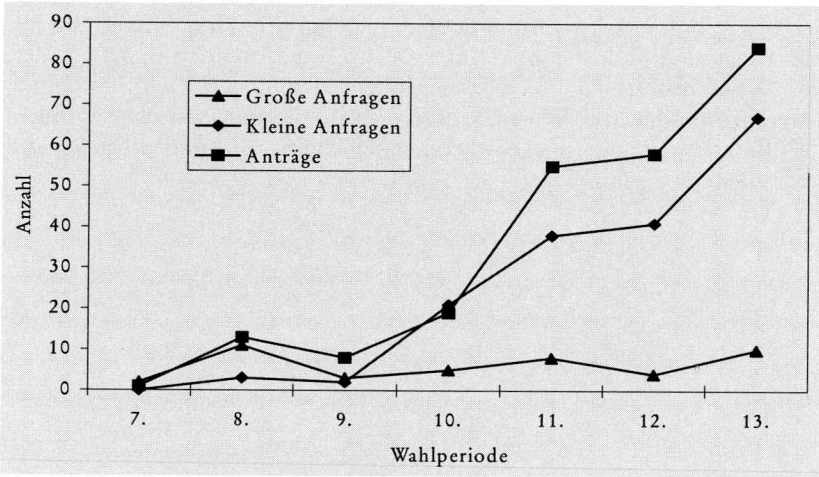
[21] Rudolf Bindig, MdB (SPD), PlPr 12/235 (1994).

Tabelle 4: Selbständige Anträge zum Thema Menschenrechte nach Fraktionen

	7. WP 1972–76	8. WP 1976–80	9. WP 1980–83	10. WP 1983–87	11. WP 1987–90	12. WP 1990–94	13. WP 1994–98
CDU/CSU	1	11	7	3			
SPD				11	11	27	18
FDP							
B90/G				3	27	6	31
PDS						2	12
CDU/CSU, FDP				1	8	8	9
SPD, FDP		1	1	1			
SPD, B90/G						1	4
CDU/CSU, SPD, FDP		1			2	7	1
CDU/CSU, SPD, FDP, B90/G					7	7	9
Selbständige Anträge zum Thema Menschenrechte	1	13	8	19	55	58	84
Selbst. Anträge insgesamt	*	*139*	*111*	*453*	*865*	*802*	*1172*

* nicht statistisch erfaßt

Schaubild: Entwicklung parlamentarischer Initiativen zum Thema Menschenrechte



b) Beispiele erfolgreicher parlamentarischer Einflußnahme

Ein zusätzliches, speziell menschenrechtspolitisches Kontrollinstrument wurde Ende 1986 eingeführt, als der Bundestag die Bundesregierung in einer einstimmig angenommenen Entschließung aufforderte, das Parlament min-

destens einmal in jeder Wahlperiode in einem Bericht »über die Lage der Menschenrechte in der Welt«[22] zu informieren. Obwohl der jährliche »Country Report on Human Rights Practices« des State Departments der Vereinigten Staaten bereits gezeigt hatte, daß ein solcher Menschenrechtsbericht ein wichtiges Mittel darstellen kann, um die Menschenrechtspolitik der Regierung öffentlichkeitswirksam zu kontrollieren und in der Öffentlichkeit insgesamt das Bewußtsein für Menschenrechtsverletzungen zu schärfen[23], war dieses Anliegen im Auswärtigen Amt zunächst auf wenig Begeisterung gestoßen. Angesichts »erhebliche(r) technische(r) und sachliche(r) Probleme (...), wie z. B. Vollständigkeit, Vergleichbarkeit und Aktualität« hieß es, die »Bundesregierung würde es vorziehen, das bisher praktizierte Verfahren gezielter und laufender Informationen des Parlaments beizubehalten«.[24] Die angesichts dieses Widerstandes erfolgte Änderung einer bereits vereinbarten interfraktionellen Forderung nach *jährlichen* Berichten wurde von den Oppositionsfraktionen scharf kritisiert.[25] Erst 1991, ein Jahr nach Vorlage des ersten Berichts, wurde die Bundesregierung dann aufgefordert, mindestens alle zwei Jahre den Bundestag über ihre Menschenrechtspolitik zu informieren.[26]

Bis heute sind vier Menschenrechtsberichte der Bundesregierung erschienen[27], die vom Parlament zustimmend zur Kenntnis genommen, inhaltlich aber teilweise auch kritisch bewertet worden sind. So wurde die Bundesregierung mit der parlamentarischen Stellungnahme zum 3. Bericht aufgefordert, »bei der Umsetzung ihrer Menschenrechtspolitik noch stärker auf eine kohärente konzeptionelle Verknüpfung mit anderen Politikbereichen hinzuarbeiten«[28] – eine Forderung, die auch von NGOs immer wieder vorgebracht wird.[29] Deren massiver Kritik an der auf außenpolitische Menschenrechtsangelegenheiten verengten Berichterstattung begegnete die Bun-

---

[22] Drs 10/6223 (1986).

[23] Zu Struktur und Bewertung der »Country Reports« vgl. C. Müller, 1986, S. 71 ff.

[24] So die Antwort der Bundesregierung auf eine diesbezügliche Große Anfrage der SPD-Fraktion; vgl. Drs 10/4715 (1986).

[25] Vgl. Die GRÜNEN im Bundestag – Pressedienst, Pressemitteilung Nr 670/86; ähnlich auch eine Presseerklärung von Volker Neumann, MdB, Informationen der Sozialdemokratischen Bundestagsfraktion, Tagesdienst, 2. 10. 1986.

[26] Vgl. Drs 12/1735 (1991). Vgl. diesbezüglich auch die Forderungen der deutschen Sektion von amnesty international an eine aktive Menschenrechtspolitik von Bund und Ländern, in: Amnesty International (Hrsg.), Menschenrechte vor der Jahrtausendwende, 1993, S. 247.

[27] Vgl. Drs 11/6553(1990), Drs 12/6330 (1993), Drs. 13/3312 (1995) und Drs 13/8861 (1997).

[28] Vgl. die Beschlußempfehlung und den Bericht des Auswärtigen Ausschusses auf Drs 13/5363 (1996). Vgl. außerdem die parlamentarischen Stellungnahmen zu den übrigen Menschenrechtsberichten auf Drs 12/1735 (1991), Drs 12/7752 (1994) und Drs 13/10688 (1998).

[29] Vgl. insbesondere die Stellungnahmen des Forums Menschenrechte zum zweiten, dritten und vierten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung.

desregierung 1995 mit der Präzisierung des Titels der Berichte, die seither mit »Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen« überschrieben wurden.

Zu dieser formalen Eingrenzung und der häufig verspäteten Vorlage[30] kommt hinzu, daß in den bisherigen Berichten einige der im Parlament diskutierten Themen kaum berücksichtigt oder möglicherweise auch bewußt ausgeklammert wurden. Die Bundesregierung beschrieb ihre menschenrechtspolitischen Aktivitäten, ließ aber Nicht-Handeln unerwähnt und erläuterte nicht, *warum* bestimmte Handlungen unterblieben sind. So wurde im 4. Menschenrechtsbericht beispielsweise mit keinem Wort auf die oben beschriebene Nichteinbringung der China-Resolution während der Sitzung der UN-Menschenrechtskommission 1997 eingegangen. Auch die in der 12. und 13. Wahlperiode im Parlament immer wieder diskutierte Problematik der geschlechtsspezifischen Verfolgung als Asylgrund wurde trotz ausführlicher Darstellung der Aktivitäten im Bereich Frauenrechte im Bericht nicht erwähnt. Die Kontrollfunktion der Menschenrechtsberichte findet hier also ihre Grenzen.

Trotz der strukturellen Mängel und inhaltlichen Defizite bezeichneten auch die im Forum Menschenrechte zusammengeschlossenen Organisationen 1993 die Berichte als »unverzichtbares Mittel, um gegenüber Parlament und interessierter Öffentlichkeit Rechenschaft über die deutsche Menschenrechtspolitik abzulegen und damit eine Basis für die allgemeine Menschenrechtsdiskussion zu schaffen«.[31] Der Vergleich zwischen den Stellungnahmen des Parlaments, die selbst bei Berücksichtigung des beabsichtigten interfraktionellen Konsenses noch relativ allgemein und zurückhaltend erscheinen, und den differenzierten, kritischen Analysen der NGOs zeigt allerdings, daß hier ein wichtiges Kontrollinstrument noch weitaus intensiver genutzt werden könnte.

Über die inhaltliche Kontrolle hinaus sind die Menschenrechtsberichte gleichzeitig ein Beispiel dafür, daß mit der zunehmenden parlamentarischen Thematisierung von Menschenrechtsfragen das Problembewußtsein der Angehörigen des Auswärtigen Dienstes gestärkt und auf eine Verbesserung der institutionellen, personellen und finanziellen Strukturen im Auswärtigen Amt und in anderen Ministerien hingewirkt werden kann. In dieser Absicht wurde vor allem von den Oppositionsfraktionen immer wieder die

---

[30] Vgl. beispielhaft die im Antrag von Bündnis 90/Die Grünen auf Drs 13/3210 (1995) vorgetragene Aufforderung, den Menschenrechtsbericht mindestens einen Monat vor der Menschenrechtsdebatte im Parlament vorzulegen, um eine kritische Würdigung zu gewährleisten.

[31] Forum Menschenrechte (1993), Stellungnahme des Forums Menschenrechte zum zweiten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung. Auch amnesty international begrüßte ausdrücklich die »sich weiter verfestigende Tradition der Rechenschaftslegung im Bereich staatlicher Menschenrechtspolitik«; amnesty international, Kritik am vierten Menschenrechtsbericht, 1998.

institutionelle Verankerung der Menschenrechtspolitik im Auswärtigen Amt hinterfragt[32], die angesichts der zu bewältigenden Aufgaben »unverantwortlich gering(e)«[33] personelle Ausstattung kritisiert und die Erhöhung der menschenrechtsrelevanten Finanzmittel (wie z. B. des freiwilligen deutschen Beitrags für das UN-Menschenrechtszentrum in Genf) »durch bewußte politische Akzentsetzungen mittels Umschichtungen und Einsparungen im Bundeshaushalt«[34] gefordert.

Nicht zuletzt hierauf ist es zurückzuführen, daß 1992 erstmals ein – wenn auch kleiner – Anteil aus dem Titel Ausstattungshilfe (Polizei- und Militärhilfe) im Etat des Auswärtigen Amtes für die Demokratisierungshilfe[35] – d. h. für langfristig angelegte strukturbildende Vorhaben sowie kurzfristige Maßnahmen wie die technische Vorbereitung und Unterstützung von Wahlen – und damit den präventiven Menschenrechtsschutz verwendet wurde. Auch das Gesetz über den Auswärtigen Dienst vom 30. 8. 1990[36], das u. a. dessen Verantwortung für die Wahrung der Menschenrechte festschreibt, wurde im Unterausschuß für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe unter Einbeziehung der von amnesty international unterbreiteten Vorschläge[37] diskutiert.[38]

Sichtbarster Ausdruck der vom Parlament angestoßenen Veränderungen ist die im Februar 1995 erfolgte Reorganisation im Auswärtigen Amt. Nachdem Menschenrechte dort bis dahin nur auf Referatsebene, in Zusammenhang mit UN- oder KSZE-Angelegenheiten oder in den Länderreferaten behandelt worden waren und strategische Ansätze demzufolge schon strukturell kaum zu verwirklichen waren[39], wurde nun eine neue, in zwei Unterabteilungen gegliederte und personell verstärkte Abteilung »Vereinte Natio-

---

[32] Am weitesten ging bisher ein Änderungsantrag der Fraktion Die GRÜNEN zum Haushaltsgesetz 1989, der u. a. die Einrichtung einer Abteilung Menschenrechtsfragen im Auswärtigen Amt forderte; vgl. Drs 11/3326 (1988).

[33] Rudolf Bindig, MdB (SPD), PlPr 12/199 (1993).

[34] Ebd.

[35] Daß dieser Anteil »im Vergleich zu den anderen Gebern eher bescheiden« ist (1992–1994: Demokratisierungshilfe 27 Mio. DM, 1995–1998: 28 Mio. DM), wurde bereits im 2. Menschenrechtsbericht von der Bundesregierung selbst zugestanden (vgl. Drs 12/6330, 1993, S. 34) und auch in den folgenden Berichten unverändert dargestellt. Dieses Verhältnis veranlaßte den SPD-Abgeordneten Bindig zu scharfer Kritik: »Vollkommen unterbelichtet ist die Bereitschaft, sich deutlich auf dem Gebiet des präventiven Menschenrechtsschutzes zu engagieren«; PlPr 12/199 (1993).

[36] Vgl. die zunächst von der SPD-Fraktion, dann der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwürfe auf Drs 11/4756 (1989) und Drs 11/6547 (1990), die sich in dem Menschenrechts-Passus nicht unterscheiden.

[37] »Aufgaben der Auswärtigen Politik im Falle von Menschenrechtsverletzungen in anderen Staaten«, Unterausschuß-Drucksache 0022.

[38] Dies geschah ausführlich in der Unterausschuß-Sitzung am 25. 10. 1989.

[39] Am deutlichsten beklagte diesen »Mangel an grundlegendem strategischen Denken in der Außenpolitik der Bundesrepublik« W. S. Heinz, The Federal Republic of Germany, 1989, S. 140; Übersetzung durch die Verfasserin.

nen, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe« eingerichtet.[40] Ein Staatsminister im Auswärtigen Amt wurde zum »Beauftragten für humanitäre Hilfe und Menschenrechte« ernannt.[41] Auch im Justizministerium und im Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit gibt es inzwischen vergleichbare Ämter.

Der Deutsche Bundestag hat seine wichtige Rolle für die Menschenrechtspolitik der Bundesrepublik in den zurückliegenden Jahrzehnten insbesondere bei der Weiterentwicklung der internationalen und regionalen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte unter Beweis gestellt. Mit zahlreichen Anfragen und Anträgen – zum Teil auch aus den jeweiligen Regierungsfraktionen[42] – wurde den Bundesregierungen immer wieder vorgehalten, bei der Ausarbeitung neuer Menschenrechtsabkommen zu zögerlich zu sein oder die Ratifikation bereits bestehender Konventionen oder Protokolle zu verschleppen.[43] Auch wurden regelmäßig die Gründe für verzögerte Ratifikationen im Parlament hinterfragt. Neben den beiden Antifolter-Konventionen ist das 1. Fakultativprotokoll zum IPBPR das deutlichste Beispiel dafür, wie kontinuierlicher parlamentarischer Druck und schließlich eine Gesetzesinitiative zur Ratifikation eines lange und in beiden Regierungen umstrittenen Menschenrechtsabkommen führen kann.[44] Dies war zugleich das erste Mal, daß ein vom Parlament bzw. von einer Oppositionsfraktion eingebrachter Ratifikationsgesetzentwurf durch Beschluß des Bundestages tatsächlich zum Gesetz wurde.[45] Die Bundesregierung hatte zunächst die Meinung vertreten, das »Initiativrecht verstoße gegen Grundprinzipien der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung bei völkervertraglichen Beziehungen«[46], doch nachdem der Rechtsausschuß in seiner Beschlußempfehlung die Befugnis zur Gesetzesinitiative aus der Mitte der

---

[40] Vor 1995 waren Menschenrechte im Auswärtigen Amt neben den Länderreferaten dem Referat 231 in der Unterabteilung 23 zugeordnet, deren Leiter als »Koordinator für Menschenrechtsfragen« fungierte. Die nach der Reorganisation entstandene Abteilung gliedert sich in die Unterabteilungen »Vereinte Nationen« sowie »Menschenrechte und humanitäre Hilfe« mit zwei entsprechenden Arbeitsstäben. Der SPD-Abgeordnete Bindig würdigte zwar, daß mit dieser Reorganisation »eine gewisse Verbesserung erreicht worden« sei, fügte aber hinzu, »dennoch bleibt die personelle Ausstattung und die institutionelle Ausgestaltung der deutschen Menschenrechtspolitik hinter dem Notwendigen deutlich zurück«; PlPr 13/77 (1995).

[41] Vgl. C. Gennrich, Jeweils mit den richtigen Methoden, in: FAZ v. 4.9.1996.

[42] Vgl. den Antrag der SPD-/FDP-Fraktion zur Ächtung und Abschaffung der Todesstrafe (Drs 8/3111; 1979) oder die Äußerungen des Abgeordneten Dr. Burkhard Hirsch, FDP (PlPr 12/65; 1991).

[43] Vgl. die Äußerungen des Abgeordneten Rudolf Bindig, SPD, oder des Abgeordneten Gerd Poppe, Bündnis 90/Die Grünen (PlPr 12/65; 1991).

[44] Bereits während der sozialliberalen Regierung gab es auch in den Regierungsfraktionen abweichende Stimmen, die den Beitritt forderten, so etwa der Abg. Gerhard Jahn, SPD, am 15.11.1979 (vgl. PlPr 8/186; 1979). Nach dem Regierungswechsel wurde vor allem von der SPD-Fraktion auf die Ratifizierung gedrängt.

[45] Vgl. den Gesetzentwurf der SPD-Fraktion auf Drs 12/556 (1991).

[46] Drs 12/2388 (1992).

Bundestages bejaht hatte[47], wurde das Ratifikationsgesetz am 15.10.1992 einstimmig angenommen.

c) Grenzen parlamentarischer Kontrolle

Ungeachtet der beschriebenen Instrumente und partiellen Erfolge sind die Grenzen parlamentarischer Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten ebensowenig zu übersehen. Oft genug bleibt dem Parlament nur die ex-post-Kritik am Regierungshandeln. Der Streit um die China-Resolution während der MRK-Sitzung 1997 wurde bereits angeführt. Der Bundestag hatte die Bundesregierung im Dezember 1996 aufgefordert, auch für die nächste Sitzung »gemeinsam mit ihren europäischen Partnern und anderen mitwirkungswilligen Staaten alle Anstrengungen zu unternehmen, die Menschenrechtssituation in denjenigen Staaten zum Gegenstand einer Debatte in der ... Menschenrechtskommission ... zu machen, die sich nachweislich schwerer Menschenrechtsverletzungen schuldig machen«.[48] Angesichts der Entscheidung, eine Resolution gegen die Menschenrechtsverletzungen in China gar nicht erst einzubringen, konnten selbst Koalitionsabgeordnete ihre Kritik an der Nichtberücksichtigung des parlamentarischen Willens kaum verbergen.[49] Durchaus berechtigt war also die Frage eines SPD-Abgeordneten, »warum wir überhaupt solche Beschlüsse fassen, wenn diese Resolutionen hinterher in den Papierkorb geworfen werden«[50] und »was unsere Beschlüsse hier noch wert sind, wenn die Regierung diese nicht umsetzt«.[51]

Ganz ähnlich sah sich 1992 der Bundesaußenminister wegen der Absage der ursprünglich in Berlin geplanten UN-Weltmenschenrechtskonferenz mit heftigen Vorwürfen aus fast allen Fraktionen – ausgenommen nur die eigene – konfrontiert. Kritisiert wurden nicht nur die Gründe für die Absage und der Schaden für die Glaubwürdigkeit des deutschen Menschenrechtsengagements, sondern vor allem die späte Unterrichtung, ganz zu schweigen von der nicht erfolgten Konsultation des Bundestages: »(D)aß wir die Absage dieser Konferenz aus der Zeitung erfahren müssen, ist nun wirklich ein mieser Stil gegenüber dem Parlament und seinen Ausschüssen«.[52]

---

[47] Vgl. ebd.

[48] Drs 13/6394 (1996); angenommen am 5.12.1996 mit der Stimmen der antragstellenden CDU/CSU und FDP sowie der SPD und einigen Stimmen der PDS bei Enthaltung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen; vgl. PlPr 13/145 (1996).

[49] Vgl. insbesondere den Beitrag des Abgeordneten Irmer, FDP, PlPr 13/169 (1997).

[50] Volker Neumann, MdB (SPD), PlPr 13/169 (1997).

[51] Ebd.

[52] Helmut Sauer, MdB (CDU/CSU), in der Aktuellen Stunde am 21.2.1992, PlPr 12/80. Etwas gemäßigter formulierte es der Unterausschuß-Vorsitzende Friedrich Vogel, CDU/CSU: »Diesen Vorgang im Verhältnis zwischen Regierung und Parlament halte auch ich allerdings für nicht in Ordnung«; ebd.

Neben diesen zwar exemplarischen, aber eher grundsätzlichen, das prinzipielle Verhältnis zwischen Parlament und Regierung reflektierenden Streitigkeiten sind die ausgesprochen geringen Kontrollmöglichkeiten des Parlaments in außenwirtschaftspolitischen Fragen und ganz besonders in dem für die Menschenrechte so sensiblen Bereich der Rüstungsexporte wesentlich bedenklicher. Außenwirtschaftliche Maßnahmen wie etwa die Genehmigung von Ausfuhrgewährleistungen des Bundes (Hermes-Bürgschaften) sind Instrumente, die von der Regierung eingesetzt werden könnten, um gezielt die menschenrechtliche Situation in einem Land positiv oder negativ zu sanktionieren. Ein(e) Abgeordnete(r) oder eine Fraktion, der/die unter diesem Aspekt die Bundesregierung befragt, sieht sich immer wieder Antworten gegenüber, daß »Angaben über den Umfang von Ausfuhrgewährleistungen des Bundes, die ... Einzelländer betreffen, vertraulich behandelt werden«[53], daß zu Exportfinanzierungen »aus rechtlichen Gründen ... keine Angaben«[54] gemacht werden oder daß es aus »Gründen der Vertraulichkeit ... leider nicht möglich (sei), Einzelheiten über versicherte Ausfuhrgeschäfte öffentlich bekannt zu geben«.[55] Eine Initiative der bündnisgrünen Gruppe, die Vergabe von Hermes-Bürgschaften prinzipiell auch nach menschenrechtlichen Kriterien gesetzlich zu regeln[56], blieb ebenso ohne Erfolg, wie verschiedene Versuche, dies im Falle einzelner Länder durchzusetzen.[57]

Ähnlich schwierig gestaltet sich die parlamentarische Kontrolle der häufig im Menschenrechtskontext hinterfragten geheimdienstlichen Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik und anderen Ländern. Das sogenannte »Mykonos-Urteil« hat am Beispiel des Iran die Problematik der Unterstützung menschenrechtsverletzender Staaten durch diese Zusammenarbeit schlaglichtartig in die Öffentlichkeit gebracht, doch auch hier stoßen – meist oppositionelle – Anfragen regelmäßig an die Grenze, »daß Fragen, die nachrichtendienstliche Zusammenhänge und Sachverhalte berühren, grundsätzlich nur in dem dafür vorgesehenen parlamentarischen Gremium behandelt werden können«[58], wobei die Mitglieder der hier gemeinten Parlamentarischen Kontrollkommission strenger Geheimhaltungspflicht unterstehen.

Nahezu unmöglich ist es für das Parlament bis heute, die Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung effektiv zu kontrollieren. Art. 26 Abs. 2 GG

---

[53] Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der GRÜNEN zur Chilepolitik, Drs 10/3940 (1985).

[54] Ebd.

[55] Antwort auf die mündliche Anfrage des Abgeordneten Helmut Lippelt, Die GRÜNEN, nach Ausweitung des Bürgschaftsrahmens angesichts fortlaufender Menschenrechtsverletzungen im Iran; PlPr 11/202 (1990).

[56] Vgl. Drs 12/5949 (1993).

[57] Vgl. Drs 13/1620 (1995; Iran), Drs 13/5786 (1996; Türkei), Drs 13/5950 (1996; Ostasien).

[58] Drs 13/3483 (1996); Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen zum Thema »Iran-Politik der Bundesregierung«.

bestimmt, daß zur »Kriegführung bestimmte Waffen ... *nur mit Genehmigung der Bundesregierung* hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden«[59] dürfen. Diese Entscheidungskompetenz sehen auch die einfachgesetzlichen Grundlagen für die Entscheidung über Rüstungstransfers vor: das »Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen« (Kriegswaffenkontrollgesetz, KWKG) und das »Außenwirtschaftsgesetz« über den Export von sonstigen Rüstungsgütern. Hinzu kommen noch die »Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern«, in denen weitere Entscheidungskriterien für die Anwendung dieser Gesetze festgelegt sind.[60]

In keiner dieser Regelungen findet sich jedoch ein expliziter Bezug auf die Menschenrechte im Empfänger- bzw. Endverbleibsland, der die Ausfuhr von Rüstungsgütern in Länder, in denen sie zur Verletzung von Menschenrechten benutzt werden (könnten), verbieten würde.[61] Auch die nachträgliche Offenlegung von Exportgenehmigungen mit Nennung von Antragsteller, Exportartikel und Empfängerland ist nicht vorgeschrieben. Die »Exportentscheidungen unterliegen weder der parlamentarischen Kontrolle, noch ist die Regierung verpflichtet, sie zu veröffentlichen«.[62] Der Genehmigung von Ausrüstungs- und Ausbildungsprogrammen (Ausstattungshilfe) für Militär, Polizei und Sicherheitskräfte ausländischer Staaten[63] muß nicht etwa im Auswärtigen Ausschuß oder in dessen Unterausschuß für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, sondern im Haushaltsausschuß des Bundestages zugestimmt werden. Dort wird zwar über den Umfang, selten aber über Inhalt, Sinn und Zweck der Programme im Detail diskutiert.

Die Problematik der Rüstungsexporte im Zusammenhang mit den Menschenrechten ist im Bundestag zunehmend diskutiert worden und stellte in der 13. Legislaturperiode einen Schwerpunkt der parlamentarischen Men-

---

[59] Art. 26 Abs. 2 GG; Hervorhebung durch die Verfasserin.

[60] Vgl. F. R. Pfetsch, 1993, S. 27. Die politischen Grundsätze sahen ursprünglich das Verbot von Rüstungsexporten in Spannungsgebiete vor. Mit der Änderung von 1982 wurde bestimmt, daß die Lieferung solcher Güter »nicht zu einer Erhöhung bestehender Spannungen beitragen« darf; vgl. Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V. (Hrsg.), Rüstungsexporte und Menschenrechtsverletzungen, 1986, S. 41. Entscheidungsgremium für die Genehmigung von Rüstungsexporten ist der Bundessicherheitsrat.

[61] Vgl. W. S. Heinz, The Federal Republic of Germany, 1989, S. 142.

[62] Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V. (Hrsg.), Rüstungsexporte und Menschenrechtsverletzungen, 1986, S. 5. Zum Genehmigungsweg für kommerzielle Rüstungsexporte vgl. das Schaubild ebd., S. 39.

[63] Die Ausrüstungshilfe umfaßt Material- und Sachleistungen für die Verbesserung der Infrastruktur dieser Kräfte wie z.B. Transportausrüstungen, Telekommunikation, nicht aber Waffen und Munition. Im Rahmen von Ausbildungsprogrammen werden Angehörige dieser Kräfte im Umgang, Wartung und Reparatur der gelieferten Güter, aber auch in der Ausübung ihrer Tätigkeit geschult, so daß hier am ehesten die Möglichkeit besteht, andere Sicherheitskräfte mit menschenrechtlichen Prinzipien vertraut zu machen.

schenrechtsdiskussion dar.[64] Auch von seiten der Menschenrechtsorganisationen ist die mangelnde parlamentarische Kontrolle auf diesem Gebiet immer wieder kritisiert worden.[65] Insbesondere der »Fall Türkei« hat in den vergangenen Jahren deutlich gemacht, daß in politisch schwierigen Fällen selbst das Kriegswaffenkontrollgesetz keine hinreichende Handhabe bietet, da die Waffenlieferungen an die Türkei im Rahmen der NATO-Verteidigungshilfe abgewickelt werden. So lautete die Antwort der Bundesregierung vom 5.4.1993 auf eine Kleine Anfrage:

> »Genehmigungen nach dem ... KWKG sind für die im Rahmen der NATO-Verteidigungshilfe, Rüstungssonderhilfe und Materialhilfe an die Türkei gelieferten Waffen nicht erforderlich, da der Export aufgrund zwischenstaatlicher Verträge erfolgt. Die Genehmigungen gelten dann gemäß § 27 KWKG als erteilt.«[66]

In der gleichen Antwort offenbart sich zudem der überaus weite Interpretationsspielraum für die Auslegung der Rüstungsexportgesetze:

> »Die Bundesregierung betrachtet die Handlungen der türkischen Sicherheitskräfte in der Südosttürkei und im Nordirak nicht als ›friedensstörende Handlungen‹ im Sinne des KWKG.«[67]

In ihrem 4. Menschenrechtsbericht stellte die Bundesregierung fest: »Insbesondere die restriktive Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung berücksichtigt sowohl im Bereich des Außenwirtschaftsrechts als auch des Kriegswaffenkontrollrechts das Kriterium der Menschenrechtslage im Empfängerland.« Ein Vergleich dieser Aussage mit aktuellen Statistiken, die die Bundesrepublik an vorderer Stelle der rüstungsexportierenden Staaten ausweisen[68], läßt jedoch keine Illusionen darüber, daß in dem für eine glaubwürdige Menschenrechtspolitik essentiellen Bereich der Rüstungsexporte die parlamentarischen Bemühungen bisher keinerlei Wirkungen zeigen und die Verdrängung oder Verleugnung von möglichen Zusammenhängen zwischen deutschen Rüstungslieferungen und Menschenrechtsverletzungen »eine der größten Schwachstellen der deutschen Menschenrechtspolitik«[69] darstellt.

---

[64] Vgl. exemplarisch die Aktuelle Stunde zum Thema »Haltung der Bundesregierung zum Verkauf von fünf ausgemusterten U-Booten der Bundesmarine an Indonesien« am 23.4.1997; PlPr 13/173.

[65] Vgl. u.a. die »Stellungnahme von Nichtregierungsorganisationen zur Bundestagsdebatte anläßlich des Tags der Menschenrechte 1993« (Schreiben an die Fraktionen und Gruppen im Deutschen Bundestag). Siehe auch die Stellungnahme des Forums Menschenrechte zum 3. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, 1996.

[66] Drs 12/4688 (1993).

[67] Ebd.

[68] Vgl. Regionale Konflikte heizen weltweiten Waffenhandel an, in: Handelsblatt v. 23.10.1998; Zur Sicherung des Friedens sind neue Wege nötig, in: Handelsblatt v. 12.6.1998; Abrüstung verlangsamt sich, in: SZ v. 10.6.1998. Vgl. im Detail Stockholm International Peace Research Institute, 1998.

[69] R. Bindig, 1997, S. 265.

2. Plenum des Bundestages

Die Menschenrechtsdebatten und -beschlüsse im Plenum sind das wichtigste Instrument, wenn es darum geht, das menschenrechtliche Engagement des Deutschen Bundestages der breiten Öffentlichkeit zu vermitteln. Entgegen der weit verbreiteten Auffassung vom Plenum als »Forum der argumentativen Auseinandersetzung«[1] stehen die Plenardebatten auch in Menschenrechtsfragen erst am Ende des parlamentarischen Diskurses:

> »Im Plenum geht es vor allem darum, die während des Entscheidungsprozesses aufgetretenen Konflikte und ausgetauschten Argumente für die Öffentlichkeit nachvollziehbar darzustellen und die bereits andernorts getroffene Entscheidung notariell zu beglaubigen. Dennoch kommen den Plenardebatten wichtige Willensbildungs- und Artikulationsfunktionen zu: Sie sollen meinungsbildend in die Bevölkerung hineinwirken und sich zugleich mit deren Einstellungen, Anliegen und Forderungen argumentativ auseinandersetzen.«[2]

Die Vermittlung der *menschenrechtlichen* Aktivitäten des Bundestages nach außen durch die Diskussionen im Plenum dient zwei prioritären Aufgaben. Zunächst einmal muß das Parlament angesichts der oben beschriebenen nur geringen Kontroll- und Einflußmöglichkeiten die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung lenken, denn das kritische Bewußtsein in der (Wahl-)Bevölkerung vermag häufig am ehesten das Regierungshandeln zu beeinflussen[3] und, in diesem Fall, die Berücksichtigung menschenrechtlicher Bedenken bei politischen Entscheidungen zu bewirken. Bei der Wahrnehmung dieser Willensbildungs- wie auch der Artikulationsfunktion werden die Möglichkeiten des Parlaments jedoch beeinträchtigt durch die Tatsache, daß die Menschenrechtspolitik in Deutschland trotz des gewachsenen Interesses nach wie vor eine »Milieudiskussion«[4] ist.

> »Die gesellschaftlichen Kräfte und Bewegungen in der Bundesrepublik, die sich für eine konzeptionell andere Menschenrechtspolitik einsetzen, sind zu schwach, um für ihr Anliegen eine breite Öffentlichkeit zu mobilisieren. Ihre Kritik kann der Regierung ... nicht wirklich gefährlich werden.«[5]

Die Möglichkeiten der Fraktionen, Menschenrechtsdebatten herbeizuführen, wurden bereits erläutert. Abgesehen von Diskussionen um länder- oder themenspezifische Menschenrechtsfragen führte der Bundestag die erste, noch stark von innenpolitischen Auseinandersetzungen geprägte Grund-

---

[1] S. Lemke-Müller, 1996, S. 13.
[2] Ebd.
[3] Vgl. E. Luard, 1980, S. 604.
[4] A. Dietert-Scheuer, NGOs in der deutschen Menschenrechtspolitik, 1997, S. 275.
[5] Ebd.

satzdebatte zur Menschenrechtspolitik der Bundesregierung am 24. 1. 1986[6], angestoßen durch zwei Große Anfragen der SPD- und der Koalitionsfraktionen. Seit dem Beschluß vom 10. 12. 1986, »künftig mindestens zweimal in der Wahlperiode über die Lage der Menschenrechte in der Welt (zu) debattieren«[7], und seitdem dies in der Regel jährlich anläßlich des Tages der Menschenrechte geschieht, haben diese einen gesicherten Platz auf der Tagesordnung des Plenums[8] – auch wenn dieser Platz nicht immer der Bedeutung des Themas gerecht wird und die Menschenrechtsdebatten von verschiedenen Seiten als »Mülleimer für willkürlich zusammengewürfelte, überhaupt nicht zusammenpassende Themen«[9] bemängelt werden. Ein Oppositionsabgeordneter kritisierte dementsprechend in der Menschenrechtsdebatte 1992, »statt die einzelnen Themen angemessen zu behandeln, entledigt sich der Bundestag sozusagen en passant der Anträge, die sich ein Jahr lang angestaut haben«.[10] Während der Sitzung am 30. 10. 1990[11] waren für die Behandlung von 12 menschenrechtsrelevanten Tagesordnungspunkten insgesamt nur 45 Minuten vorgesehen. Die Debatte zum Thema Menschenrechtsverletzungen an Frauen am 9. 3. 1989[12] begann erst spätabends, unmittelbar nach der Aussprache zum Tierschutzbericht, was für einen erheblichen Mangel an Sensibilität im Ältestenrat des Bundestages spricht. Solche Plazierungen des Menschenrechtsthemas sind sowohl im Bundestag selbst als auch in der Presse teilweise heftig kritisiert worden.[13] Hierbei muß jedoch gleichfalls angemerkt werden, daß nicht nur der Zeitpunkt mancher Debatten, sondern auch die Präsenz der Abgeordneten gelegentlich vermuten läßt, daß es sich bei den Menschenrechten um ein »Thema für Insider«[14] handelt.

---

[6] »Very little in-depth analysis took place, and only the Green party alluded to the necessity to study root causes of human rights violations in Third World countries. What was also lacking was a systematic and in-depth analysis of FRG economic, military and political interests to figure out potential sources for various policies being in contradiction with each other.« W. S. Heinz, The Federal Republic of Germany, 1989, S. 141.

[7] Drs 10/6223 (1986).

[8] Über Reihenfolge, Zeitpunkt und Länge der Tagesordnungspunkte der Plenarsitzungen wird im Ältestenrat des Bundestages entschieden.

[9] Volkmar Deile, Generalsekretär der deutschen Sektion von amnesty international, im Gespräch mit der Verfasserin.

[10] Gerd Poppe, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 12/128 (1992).

[11] PlPr 11/234 (1990).

[12] PlPr 11/131 (1989).

[13] Auch der zuständige Staatsminister im Auswärtigen Amt Schäfer forderte anläßlich einer erst nach 22 Uhr angesetzten Türkei-Debatte, »solche Debatten gelegentlich etwas früher am Tage (zu führen), statt sie sozusagen zu einer Art Mitternachtsschau gegen 24 Uhr entarten zu lassen. ... Es sind ja wichtige Themen, die hier angesprochen werden.« (PlPr 13/21; 1995). Vgl. auch die Kritik des Abgeordneten Gerd Poppe, Bündnis 90/Die Grünen, an Dauer (PlPr 12/199; 1993) und Zeitpunkt (12/235; 1994) der Menschenrechtsdebatten. Ähnliche Kritik u. a. in: Nur 45 Minuten im Parlament für die Menschenrechte, in: General-Anzeiger v. 1. 11. 1990.

[14] So der Abgeordnete Ulrich Irmer, FDP, anläßlich der Debatte am 14. 1. 1988 zum 6. Zusatzprotokoll der EMRK, PlPr 11/52 (1988). Vizepräsident Klein, MdB, mahnte ange-

Das zweite, möglicherweise noch wichtigere Ziel der auf Öffentlichkeit ausgerichteten Plenardebatten zum Thema Menschenrechte ist, neben der Verstärkung des menschenrechtlichen Bewußtseins im eigenen Land, das Ausdrücken von Protest gegenüber menschenrechtsverletzenden Staaten und damit möglicherweise eine Schutzwirkung für die Opfer. Während einer Türkei-Debatte wurde diese Aufgabe damit formuliert, »der Stimme der Gefangenen ... Gehör zu verschaffen«.[15] Die Diskussion der Menschenrechtsverletzungen im sudanesischen Bürgerkrieg, bei der wie auch in manchen anderen Fällen der Botschafter des Landes anwesend war, entsprach nicht zuletzt der Absicht, öffentliche Aufmerksamkeit zu schaffen für den »vergessenen Krieg«.[16] Im Fall der Tibet-Resolution »war für die Befürworter ... ausschlaggebend, daß die Menschenrechtspolitik Signale setzt, auf die sich mutige Menschen in einem sie derart unterdrückenden Staat berufen können«.[17] Und die Debatte und ein einstimmig angenommener Antrag zur Freilassung Wei Jingshengs sollte die »Machthaber in Peking (wissen lassen): Wir im Bundestag haben Wei Jingsheng nicht vergessen«.[18]

Beide hier angeführten Aufgaben werden allerdings dadurch erschwert, daß – korrespondierend zum begrenzten Interesse in der breiten Öffentlichkeit – die Medien- bzw. Presseberichterstattung über die Behandlung von Menschenrechtsfragen im Bundestag lange Zeit ausgesprochen spärlich war und erst in den letzten Jahren mäßig angestiegen ist. Die vom Bundestag gefaßten »Beschlüsse, Deklarationen oder Resolutionen werden ... von der Öffentlichkeit selten in der angestrebten Art und Weise zur Kenntnis genommen«[19], stellte ein Mitglied des Unterausschusses nüchtern fest. Der Vorsitzende des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Friedrich Vogel, bemerkte hierzu nach seinem Ausscheiden aus dem Bundestag rückblickend:

> »Daß die Menschenrechtspolitik des Parlaments in der Öffentlichkeit so wenig wahrgenommen wird, liegt in erster Linie daran, daß die Medien nicht dafür zu gewinnen gewesen sind, ihr in ihrer Berichterstattung mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Viele Bonner Korrespondenten haben mir immer wieder gesagt, daß ihre Chefredaktionen ihnen entsprechende Berichte nicht abnehmen.«[20]

---

sichts der mangelnden Präsenz während einer Debatte zu Menschenrechtsverletzungen an Kindern und Jugendlichen in Brasilien am 28. 10. 1993, »wir dürfen uns über das Echo nicht wundern«; PlPr 12/185 (1993). Vgl. als Beispiel für ein solches Echo den Kommentar von T. Wittke, Kinkels Rücktritt stand nicht zur Debatte, in: General-Anzeiger v. 18. 4. 1997: »Drei Stunden Debatte über China und Iran: In der Öffentlichkeit wird das Thema heftig diskutiert, im Bundestag war nur etwa jeder zehnte Platz besetzt.«

[15] Rudolf Bindig, MdB (SPD) am 30. 3. 1984, PlPr 10/62.

[16] Drs 12/6937 (1994) und Drs 12/6949 (1994), PlPr 12/213 (1994).

[17] I. Schwaetzer, 1997, S. S. 281.

[18] Volker Neumann, MdB (SPD), PlPr 13/71 (1995).

[19] A. Krautscheid, Nette Gesten für die Galerie?, 1997, S. 254. Ähnlich kritisch gegenüber der undifferenzierten Medienberichterstattung äußerte sich der Abgeordnete Laschet (CDU/CSU) in der Debatte zum Tag der Menschenrechte 1995, PlPr 13/77.

[20] Friedrich Vogel in einem Schreiben an die Verfasserin.

Beachtung in den Medien finden (nicht nur bezüglich der Menschenrechte) vor allem spektakuläre oder zumindest aus dem Rahmen des Alltäglichen herausfallende Ereignisse, wie beispielsweise die bewegend-provozierende Rede von Stefan Schwarz zur Bosnien-Politik 1992[21], die selbst in den eigenen Reihen für Aufregung sorgte, oder die interfraktionelle Große Anfrage der weiblichen Bundestagsabgeordneten zu Menschenrechtsverletzungen an Frauen 1988[22], die allerdings durch eine gemeinsame Pressekonferenz der Initiatorinnen mit amnesty international forciert an die Medien herangetragen wurde. Auch zur 1996 verabschiedeten Tibet-Resolution gab es aufgrund der damit verbundenen diplomatischen Turbulenzen und des generell großen Interesses an diesem Thema zahlreiche Presseartikel.[23] Hinzu kommen Ereignisse zu Themen, die ohnehin schon öffentlich diskutiert werden, wie etwa das Hearing des Ausschusses für Frauen und Jugend über »Systematische Vergewaltigungen in Bosnien-Herzegowina« 1992 oder die »ausnahmsweise« einmal Einigkeit demonstrierende Debatte um die Absage der UN-Menschenrechtskonferenz in Berlin, die als »Sternstunde deutscher Außenpolitik«[24] bezeichnet wurde.

Bundestagsdebatten und -beschlüsse zur Menschenrechtssituation in solchen Ländern, denen generell ein hohes Medieninteresse gilt, werden allmählich häufiger in die Berichterstattung einbezogen. Dies gilt derzeit besonders für den Iran ebenso wie die Türkei und die Volksrepublik China einschließlich Tibet. Über die beiden Delegationsreisen einiger Mitglieder des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe in die Türkei und speziell nach China/Tibet 1997 wurde erstmals relativ ausführlich in der Presse berichtet.[25] Die Institutionalisierung »großer« Menschenrechtsdebatten im Plenum hat inzwischen zur gesteigerten Aufmerksamkeit in der Presse beigetragen. Hier dominieren zwar häufig kritische Töne[26], doch die Bundestagsdebatte zum Tag der Menschenrechte 1996 hat gezeigt, daß die parlamentarische Menschenrechtspolitik heute mitunter

---

[21] Vgl. PlPr 12/128 (1992).

[22] Vgl. Drs 11/3250(neu) (1988); hierzu auch N. Bicher, Die Frauen im Parlament ergreifen gemeinsame Initiative, in: Westfälische Rundschau v. 9.3.1988.

[23] Vgl. exemplarisch T. Krauel, Naives Spiel, in: Rheinischer Merkur v. 21.6.1996; G. Arndt, Ohrfeige auf chinesisch, in: Kölner Stadt-Anzeiger v. 25.6.1996.

[24] J. Gottschlich, Sternstunde deutscher Außenpolitik, in: taz v. 22.2.1992; ähnlich auch H. Herles, Parlamentstadel für Genscher, in: General-Anzeiger v. 22.2.1992.

[25] Vgl. Kritik an Folter und Exekutionen, in: SZ v. 16.4.1997; K. Strittmatter, Poppe: Besuch war zum Teil reine Inszenierung, in: SZ v. 10.9.1997; Bundestags-Delegation kritisiert Lage der Menschenrechte in Tibet, in: Berliner Zeitung v. 11.9.1997; Resolution zu Tibet bleibt bestehen, in: Kölner Stadt-Anzeiger v. 11.9.1997; C. Reinhardt, Bundestagsdelegation wirbt für Dialog mit China, in: FR v. 11.9.1997; G. Blume, Sieben Gutmenschen in Tibet, in: taz v. 10.9.1997.

[26] Vgl. J. Westhoff, Gute Worte – aber ..., in: Westfälische Rundschau v. 10.12.1988; amnesty von Bonn enttäuscht, in: FR v. 10.12.1991; Fromme Sonntagsreden über Menschenrechte, in: taz v. 6.12.1996.

auch als solche wahrgenommen wird[27] – mit ihren negativen ebenso wie positiven Aspekten: Während sie einerseits als »lustlos und feige« absolvierte »Pflichtübung«[28] interpretiert wurde, in der nur »Einverständnis über Gemeinplätze«[29] hergestellt worden sei, wurde andererseits in der demonstrativen Einigkeit der Fraktionen die Möglichkeit gesehen, »dem Außenminister im Umgang mit schwierigen Partnern ... Rückenstärkung«[30] zu geben. Insgesamt ist allerdings in der – meist Regierungsmitglieder oder -vertreter in den Vordergrund stellenden – Berichterstattung über Menschenrechtsdebatten im Bundestag ein »Trend zur Gouvernementalisierung und Hierarchisierung«[31] noch immer unverkennbar – Menschenrechtspolitik wird auch in der Presse vor allem der Regierung zugeordnet.[32]

3. Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten

Während die Debatten im Plenum des Deutschen Bundestages, in denen wirklich neue Argumente nur selten, schon bekannte aber meistens »werbewirksamer« und gelegentlich polemischer vorgebracht werden, eher den Charakter von »parlamentarische(n) Pressekonferenzen«[1] haben, finden die eigentlichen, d.h. inhaltlich meinungsbildenden Diskussionen zwischen den Fraktionen und mit der Regierung in den Ausschüssen und Unterausschüssen des Bundestages statt. Neben dem Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit war der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten, seit 1987 mittels seines Unterausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, bisher das zentrale Gremium für die parlamentarische Erörterung internationaler Menschenrechtsfragen.[2]

Zu den Aufgaben der Ausschüsse als »vorbereitende Beschlußorgane des Bundestages« (§62 GO) gehört zunächst die Beratung der vom Parlament

---

[27] Vgl. Bundestag macht sich für Menschenrechte stark, in: General-Anzeiger v. 6.12.1996; K.-L. Günsche, Bonn soll auf Türkei einwirken, in: Die Welt v. 6.12.1998.

[28] B. Gaus, Nichts als heiße Luft, in: taz v. 6.12.1996.

[29] Ebd.

[30] K.-L. Günsche, Mit Sensibilität, in: Die Welt v. 6.12.1996; vgl. ähnlich F. Schmedt, Beeindruckende Debatte, in: Neue Osnabrücker Zeitung v. 6.12.1996: »Der Bundestag hat nicht die Kraft, über Nacht die Welt zu verbessern. Aber eine solche klare Positionsbestimmung kann die Bundesregierung beim Umgang mit autoritären Staaten stärken, die Überzeugungskraft der Argumente erhöhen.«

[31] W. Ismayr, Der Deutsche Bundestag, 1992, S. 347.

[32] Vgl. exemplarisch: Kinkel für Dialog der Kulturen, in: FAZ v. 6.12.1996.

[1] W. Steffani, 1989, S. 1346.

[2] Aufgrund ihres ressortübergreifenden Charakters wurden und werden spezielle Menschenrechtsfragen darüber hinaus auch in anderen Ausschüssen angesprochen wie etwa im Innenausschuß, im Rechtsausschuß, im Ausschuß für Frauen und Jugend und (bis zu seiner Auflösung) im Ausschuß für innerdeutsche Beziehungen.

überwiesenen Vorlagen[3] und die Ausarbeitung entsprechender Beschlußempfehlungen an das Plenum, das bei den Abstimmungen in den allermeisten Fällen den Ausschußempfehlungen folgt. Im Fall der Menschenrechtspolitik hat es im untersuchten Zeitraum lediglich eine Ausnahme hiervon gegeben: In der zweiten Plenardebatte zur Niederschlagung der Studentenproteste in China am 22. 6. 1989 kam es nach Stellungnahmen aus allen Fraktionen zu einer Zurückstellung eines unter Einflußnahme des Auswärtigen Amtes im Auswärtigen Ausschuß erarbeiteten interfraktionellen Antrags, der die Todesurteile in China verurteilte und die vorherigen Sanktionsbeschlüsse bekräftigte.[4] Auch wenn die Einflußnahme der Regierung über die Regierungsfraktionen zum parlamentarischen Alltag gehört, wurde in diesem Fall deutliche Kritik daran geübt, daß »Versuche des Auswärtigen Amtes, über Kontakte zu Fraktionen schärfere Formulierungen zu verhindern, zu blockieren oder auf jeden Fall zu vermeiden, zumindest zum Teil Erfolg gehabt haben«.[5] In der Neufassung des Antrags wurde daraufhin die Forderung nach weitergehenden Maßnahmen beschlossen.[6]

Besonders wichtig für die Ausschußarbeit und die hier erfolgende Regierungskontrolle ist das Recht, sich auch unabhängig von aus dem Plenum überwiesenen Vorlagen mit anderen Fragen des Geschäftsbereiches zu befassen (§ 62 Abs. 1 GO). Dieses »Selbstbefassungsrecht« ermöglicht es den Ausschußmitgliedern, den kontinuierlichen Meinungsaustausch mit der Bundesregierung in Person der anwesenden Regierungsvertreter oder – seltener – der Minister über aktuelle oder grundsätzliche außenpolitische Ereignisse und Entwicklungen herbeizuführen und dabei die jeweiligen Fraktionsstandpunkte klarzustellen. Hierbei muß jedoch berücksichtigt werden, daß die inhaltlichen Auseinandersetzungen zwischen der Regierung und den sie tragenden Fraktionen in der Regel nicht im Ausschuß, sondern in den Fraktionsgremien stattfinden.[7]

Von erheblicher Bedeutung für Verlauf und Ergebnisse der Sitzungen des Auswärtigen Ausschusses ist deren Vertraulichkeit.[8] Als entscheidender Vorteil der grundsätzlichen Nichtöffentlichkeit der Ausschußsitzungen (§ 69 Abs. 1 GO) wird immer wieder angeführt, daß es – nach dem Motto »Je weniger Öffentlichkeit, desto mehr Offenheit!«[9] – auf diese Weise möglich sei, »ohne die direkte Notwendigkeit zur Selbstdarstellung in eine intensive fachliche Auseinandersetzung einzutreten, möglichst auch Kom-

---

[3] Hierzu gehören nach § 75 GO Gesetzentwürfe, Anträge, Änderungs- und Entschließungsanträge, Große Anfragen und Berichte der Bundesregierung.

[4] Vgl. Drs 11/4857 (neu) (1989).

[5] Karsten Voigt, MdB (SPD), in dieser Sitzung (PlPr 11/152, 1989).

[6] Vgl. Drs 11/4873 (1989); siehe hierzu auch Viertes Kapitel, Abschnitt 2.2.1.

[7] Vgl. M. Melzer, 1989, S. 1133.

[8] Die Unterrichtung der Abgeordneten im Auswärtigen Ausschuß durch die Bundesregierung erfolgt im allgemeinen ›VS vertraulich‹, ›geheim‹ oder ›streng geheim‹; vgl. hierzu Anlage 3 zur GO, § 2.

[9] W. Steffani, 1989, S. 1348.

promisse im Interesse der Gemeinschaft zu entwickeln«.[10] Dem wird jedoch gerade im Hinblick auf die Menschenrechte häufig kritisch entgegengehalten, eine »wirksame parlamentarische Kontrolle und *Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit* (seien) wesentliche Voraussetzungen dafür, daß die Menschenrechte in der praktischen Politik der Regierung tatsächlich eingehalten werden«.[11] Während insgesamt eine intensive Diskussion darüber geführt wird, ob bzw. wie Ausschußsitzungen des Bundestages öffentlich gemacht werden können, um damit eine größere Transparenz der Beratungen zu gewährleisten, und mit der Parlamentsreform 1995 auch entsprechende Bestimmungen für erweiterte öffentliche Ausschußsitzungen in die Geschäftsordnung eingefügt wurden (§ 69a)[12], bleiben die Geheimhaltungsvorschriften für den Auswärtigen Ausschuß[13] und damit auch seine Unterausschüsse davon unbelassen oder werden, wie im Fall der Unterausschuß-Protokolle der 13. Wahlperiode, sogar noch strikter ausgelegt.

Die aus der Unzugänglichkeit der Sitzungsprotokolle des Auswärtigen Ausschusses für die Wissenschaft resultierende schwierige Quellenlage ermöglicht also hier keine präzise Bewertung seiner tatsächlichen Einflußnahme auf die Außenpolitik der Bundesregierung. In weitgehender Übereinstimmung kommen bisherige Untersuchungen zu dem Ergebnis, daß die parlamentarischen Einflußmöglichkeiten auch durch den Auswärtigen Ausschuß eher gering sind.[14] Auch die Frage, inwieweit der zunehmend betonte interfraktionelle Konsens in Sachen Menschenrechte sich in den Beratungen des Auswärtigen Ausschusses niedergeschlagen hat, läßt sich mangels verfügbarer Quellen kaum verläßlich beantworten.[15] Sehr viel aufschlußreicher ist deshalb die Untersuchung der Menschenrechtsarbeit seines hierfür zuständigen Unterausschusses.

---

[10] M. Melzer, 1989, S. 1131. Diesen Aspekt betonte auch der langjährige Sekretär des Auswärtigen Ausschusses, Dr. Hans Schwüppe im Gespräch mit der Verfasserin.

[11] Stellungnahme von Nichtregierungsorganisationen zur Bundestagsdebatte anläßlich des Tages der Menschenrechte 1993; Hervorhebung d.V. Vgl. auch T. Thun, 1985, S. 171: »Ein sich demokratisch verstehendes Staatswesen muß deshalb die Gestaltung außenpolitischer Entscheidungsprozesse transparent machen«.

[12] Vgl. S. Lemke-Müller, 1996, S. 16f.

[13] Nur die ordentlichen und stellvertretenden Ausschußmitglieder dürfen die Sitzungsprotokolle einsehen, was selbst von früheren Mitgliedern als »unbefriedigende(r) Zustand« bewertet wird; C.-C. Schweitzer, 1980, S. 5.

[14] Vgl. ebd., S. 24; ebenso T. Thun, 1985, S. 35 und E. Majonica, 1975, S. 118; bedingt auch G. Patz, 1976, S. 20 und S. 155ff.

[15] Die befragten Personen bestätigten allerdings in der Mehrzahl diesen menschenrechtlichen Konsens auch im Auswärtigen Ausschuß.

4. Unterausschuß für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

a) Entstehungshintergrund, Aufgaben und institutionelle Einbindung

Der einstimmig angenommene Beschluß des Bundestages vom 10. 12. 1986, den Auswärtigen Ausschuß »die Einrichtung eines parlamentarischen Gremiums für Menschenrechte prüfen«[1] zu lassen, war die Grundlage für die Erweiterung des bereits seit 1969 bestehenden Unterausschusses für humanitäre Hilfe um den Aufgabenbereich Menschenrechte und die Konstituierung des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe am 5. 6. 1987.[2] Den ersten Anstoß zu dieser *entscheidenden institutionellen Reform und Aufwertung* für die parlamentarische Behandlung internationaler Menschenrechtsfragen gaben die Große Anfrage der SPD-Fraktion zur Menschenrechtspolitik der Bundesregierung vom 28. 3. 1985[3] sowie ein vom Obmann der SPD-Fraktionsarbeitsgruppe Menschenrechte am 14. 1. 1986 in Auftrag gegebenes Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages über vergleichbare Menschenrechtsausschüsse in anderen Parlamenten.[4] Zur Beratung der SPD-Anfrage und einer Anfrage der Koalition zum gleichen Thema brachten die Fraktionen der GRÜNEN und der SPD zwei Entschließungsanträge ein. Die GRÜNEN fanden für die Einrichtung einer aus Abgeordneten, Vertretern von Menschenrechtsorganisationen und Sachverständigen zusammengesetzten Ständigen Kommission des Bundestages für Menschenrechte[5] keine Mehrheit, doch die Forderung der SPD nach »Bildung eines Bundestagsausschusses für Fragen der Menschenrechte ..., der sich mit Grundsatzfragen der Menschenrechtsproblematik sowie mit Einzelfällen beschäftigt, die an ihn herangetragen werden«[6], ging in abgeschwächter Form in die Empfehlung für den oben genannten Beschluß ein.

Mit der Einrichtung dieses Unterausschusses, dem in den zurückliegenden drei Wahlperioden jeweils 13 Abgeordnete überwiegend aus dem Auswärtigen, aber auch aus anderen Ausschüssen angehörten, sollte es dem Bundestag ermöglicht werden,

---

[1] Drs 10/6223 (1986).

[2] Die Darstellung der Arbeit des Unterausschusses in diesem Abschnitt beruht, soweit nicht anders belegt, auf der Auswertung der verfügbaren Sitzungsprotokolle und weiteren Unterausschuß-Materialien, die der Verfasserin zur Einsichtnahme zur Verfügung standen, sowie auf mehreren Gesprächen mit den jeweiligen, nacheinander tätigen Referenten des Unterausschusses, Peter Nowak, Karl-Mathias Klause und Dr. Katharina Lübbe.

[3] Vgl. Drs 10/3111 (1985); vgl. insbesondere die einleitende Begründung.

[4] Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Fachbereich I), 1986.

[5] Vgl. Drs 10/4719 (1986).

[6] Drs 10/4720 (1986).

»– sich eigenständig in die Diskussionen und Bemühungen um die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte einzuschalten,
– in Fällen konkreter Menschenrechtsverletzungen sein politisches und moralisches Gewicht einzusetzen,
– seinen Beitrag zu den Bemühungen um Linderung von Not in Hungersnöten und Katastrophenfällen zu erbringen,
– seine Unterstützung zur Überwindung und Linderung der Flüchtlingsproblematik in der Welt zu leisten und
– das Bewußtsein in der Öffentlichkeit für die Menschenrechte und die Humanitäre Hilfe zu stärken und wachzuhalten«.[7]

Dazu sah das am 16.9.1987 beschlossene, mit dem Auswärtigen Ausschuß abgestimmte Arbeitsprogramm des Unterausschusses vor:

– die Erörterung der Menschenrechtsberichte der Bundesregierung,
– die Erarbeitung eigener Berichte zur Menschenrechtslage in thematischen Schwerpunktbereichen,
– die enge Zusammenarbeit mit Menschenrechtsorganisationen,
– die Befassung mit Fragen des materiellen Völkerrechts in bezug auf die Menschenrechte und
– in besonderen Fällen die Beratung geeigneter Schritte zur Behebung konkreter Menschenrechtsverletzungen.[8]

Über die gutachterliche Stellungnahme zu parlamentarischen Vorlagen gegenüber dem Hauptausschuß hinaus ermöglichte das auch für den Unterausschuß geltende Selbstbefassungsrecht die Beratung davon unabhängiger Menschenrechtsthemen. Die bloße *Unter*ausschußeigenschaft setzte dem Handlungsspielraum jedoch faktische Grenzen, da es weder erlaubt war, eigenständig Sachbeschlüsse mit verbindlicher Außenwirkung zu fassen noch dem Parlament eigene Beschlußempfehlungen vorzulegen.[9] Auch die Durchführung öffentlicher Anhörungen bedurfte (nicht zuletzt aus haushaltsrechtlichen Gründen) der Zustimmung durch den Auswärtigen Ausschuß. Dieser stellte somit für die parlamentarischen Initiativen seines Unterausschusses ein »Nadelöhr«[10] dar, das angesichts der gemischten Besetzung des Unterausschusses und der bei den übrigen Mitgliedern des Auswärtigen Ausschusses häufig sehr viel stärker ausgeprägten Bedenken über mögliche diplomatische Folgen nicht unterschätzt werden sollte. Daß dieses Nadelöhr trotzdem offen geblieben ist, spricht sowohl für das Bewußtsein der Unterausschußmitglieder über diese Schwelle wie auch deren Hartnäkkigkeit im bislang umstrittensten Fall, der noch zu erörternden Anhörung zur Menschenrechtslage in Tibet.

---

[7] Bericht über die Arbeit des Unterausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages in der 1. Legislaturperiode seines Bestehens.
[8] Vgl. ebd.
[9] Vgl. die Übersicht »Germany« in: Inter-Parliamentary-Union (Hrsg.), 1993.
[10] A. Krautscheid, Nette Gesten für die Galerie?, 1997, S. 255.

Neben diesen parlamentsrechtlichen Vorgaben schränkten auch die personellen und zeitlichen Kapazitäten die Wirkungsmöglichkeiten des Unterausschusses deutlich ein. Mit ca. zehn regulären Sitzungen pro Jahr[11] blieb wenig Zeit, um sowohl reaktive wie konzeptionelle Menschenrechtsarbeit zu leisten. Für die gesamte Sekretariatsarbeit standen maximal eine Halbtagsschreibkraft und eine Ganztagskraft des höheren Dienstes zur Verfügung, gelegentliche Engpässe konnten nur durch die organisatorische Einbindung in das Sekretariat des Auswärtigen Ausschusses überbrückt werden. Besonders bedenkenswert unter dem Aspekt der parlamentarischen Kontrolle der Regierungspolitik wie auch dem Anspruch einer parlamentarischen Komponente deutscher Menschenrechtspolitik muß die Tatsache erscheinen, daß es dem Bundestag offenbar zeitweise nicht möglich war, die wissenschaftliche Betreuung des Unterausschusses mit eigenem Personal zu gewährleisten, da die Stelle des Wissenschaftlichen Referenten über zweieinhalb Jahre hinweg von einem Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes besetzt war.[12]

b) Inhalte und Arbeitsweise

Themenschwerpunkte

Nicht immer standen die jeweils zu Beginn der Wahlperioden gewählten Schwerpunktthemen auch tatsächlich im Mittelpunkt der Ausschußarbeit, was neben der – zumeist konstruktiven – Einbringung persönlicher Arbeitsinteressen der Abgeordneten vor allem daran lag, daß die thematische Arbeit des Unterausschusses weitgehend von aktuellen außenpolitischen Entwicklungen, meist in Verbindung mit ausführlicher Medienberichterstattung, dominiert wurde. Dabei zeigt das Beispiel des ersten Schwerpunktthemas »Religionsfreiheit in den Staaten des Warschauer Pakts sowie den kommunistisch regierten Ländern Albanien und Jugoslawien«, daß dies durchaus auch positive Entwicklungen sein können, verlor doch das Thema mit den Reformen in diesen Ländern schon sehr bald an Bedeutung. Weiterhin dringliche Themen sind hingegen die gewählten Schwerpunkte Minderheiten- und Flüchtlingsproblematik (12. Wahlperiode) und präventiver Menschenrechtsschutz (13. Wahlperiode), für deren intensivere Behandlung jedoch angesichts der zahlreichen akuten Menschenrechtsprobleme wenig Spielraum bestand.

---

[11] Dazwischen gab es, wie bei allen Ausschüssen üblich, Treffen des Vorsitzenden mit den Obleuten der Fraktionen zur Vorbereitung der Tagesordnung sowie mitunter zu kurzfristigen Absprachen über akute Probleme. In der parlamentarischen Sommerpause 1994 fand eine außerordentliche Sitzung des Unterausschusses statt.

[12] Jener von Oktober 1994 bis März 1997 an das Unterausschuß-Sekretariat abgestellte Referent betonte allerdings im Gespräch mit der Verfasserin, daß er sich in seiner Tätigkeit durchaus dem Bundestag verpflichtet sehe.

In der 11. Wahlperiode wurden im Unterausschuß besonders intensiv die Menschenrechtsverletzungen in der Colonia Dignidad in Chile sowie die Lage der Menschenrechte im Sudan, in Äthiopien, der Türkei, Kolumbien und Tibet diskutiert[13], aber auch andere Länder aus allen Teilen der Welt standen regelmäßig auf der Tagesordnung. In der 12. Wahlperiode galt die Ausschußarbeit insbesondere der Menschenrechtssituation im früheren Jugoslawien, im Iran, im Irak (speziell dort den kurdischen Flüchtlingen), in Äthiopien (nach dem Sturz des Diktators Mengistu), in Peru (nach Außerkraftsetzung der Verfassung), in Ruanda/Burundi (während und nach den blutigen Auseinandersetzungen) und in China. Algerien, Afghanistan und abermals China standen in der 13. Wahlperiode wiederholt auf der Tagesordnung, und besonders häufig wurde über Fragen der humanitären Hilfe im früheren Jugoslawien, speziell in Bosnien-Herzegowina, sowie im Gebiet der Großen Seen in Afrika beraten. Hinzu kamen in der 13. Wahlperiode auch thematische Diskussionen zu Menschenrechtsverletzungen an Frauen und den Bemühungen zur Abschaffung der Todesstrafe. Im Gegensatz zu den vielen Debatten im Plenum spielte die Türkei in der Ausschußarbeit der 12. und 13. Wahlperiode keine herausgehobene Rolle.

Über solche länderspezifischen Beratungen sowie die Erörterung völkerrechtlicher Konventionen und Deklarationen zum Menschenrechtsschutz hinaus sind schließlich in den Sitzungen des Unterausschusses spontan immer wieder auch Grundsatzfragen der Menschenrechte – etwa die Wahl der geeigneten Mittel, das Prinzip der Unteilbarkeit oder das Verhältnis individueller und kollektiver Rechte – diskutiert worden. Mit der Beratung der Menschenrechtsberichte der Bundesregierung bot sich im Unterausschuß zudem die eher seltene Gelegenheit, auch konzeptionelle Fragen der Menschenrechtspolitik zu erörtern.

Für den Erfolg der Unterausschußarbeit war es letztlich entscheidend, daß die Auseinandersetzungen zwar durchaus kontrovers und kritisch auch gegenüber der Bundesregierung[14], insgesamt aber nicht konfliktorientiert geführt wurden, sondern »auch nach kontroversen Diskussionen oftmals bewußt der Konsens gesucht wurde«.[15] Für viele »Menschenrechtspolitiker« findet die schwierige Durchsetzung von Menschenrechtsanliegen gegenüber konfligierenden Zielen in der eigenen Fraktion statt, während sie sich untereinander oft weitgehend einig sind.[16] Diese konstruktive fraktionsübergreifende Zusammenarbeit, die von den Unterausschußmitglie-

---

[13] Die einzelnen Aktivitäten des Unterausschusses auf dem Gebiet der humanitären Hilfe müssen hier im Hinblick auf das Thema der Arbeit weitgehend unberücksichtigt bleiben.

[14] So wurde beispielsweise in der Sitzung am 2.12.1993 von Oppositionsabgeordneten deutliche Kritik an der China-Reise des Bundeskanzlers geübt.

[15] SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.), 1994, Bd. I, S. 16.

[16] Vgl. I. Schwaetzer, 1997, S.S. 282; auch M. Edinger/O. Lembcke, 1997, S. 231ff. Das gleiche Phänomen beschreibt der Abgeordnete Werner Schuster (SPD) für den mit Menschenrechtsfragen eng verbundenen Bereich der Entwicklungszusammenarbeit; vgl. W. Schuster, 1994, S. 133.

dern selbst nahezu übereinstimmend hervorgehoben wird[17] und sich anhand der Sitzungsprotokolle belegen läßt, hat einen ganz erheblichen Beitrag dazu geleistet, daß das Parlament mit der Einsetzung des Unterausschusses seine Initiativ- und Kontrollfunktion in der Menschenrechtspolitik verbessern und verstärken konnte.[18]

Information durch die Bundesregierung

Seine parlamentarische Kontrollfunktion nahm der Unterausschuß zunächst einmal wahr durch den kontinuierlichen Dialog mit der Regierung über aktuelle themen- oder länderbezogene Fragen, wobei nicht so sehr der allgemein außenpolitische, sondern speziell der menschenrechtliche Aspekt im Vordergrund stand. Besonders wichtig ist die fortlaufende und vor allem zeitnahe Unterrichtung durch die Bundesregierung über Initiativen und Entwicklungen in den regionalen und internationalen Gremien. Die Ausschußmitglieder können auf diese Weise sowohl die Verhandlungsposition oder das Abstimmungsverhalten der Regierung kritisch hinterfragen als auch eigene Anregungen einbringen. »Hier ist es durch die regelmäßige Berichterstattung ... zu einer wesentlichen Verbesserung der parlamentarischen Information und Kontrolle gekommen, wenn auch noch heute das Abstimmungsverhalten der Bundesregierung in diesen Gremien oftmals schwer zu erkennen und zu kontrollieren ist«.[19]

Eine zusätzliche Verbesserung auf diesem Gebiet konnte damit erreicht werden, daß Unterausschußmitglieder an Regierungsdelegationen (wie zur UN-Menschenrechtskonferenz 1993) beteiligt wurden und seit 1992 zeitweise als Gäste bei den Tagungen der UN-Menschenrechtskommission anwesend sind. 1992 wurde ein Mitglied des Unterausschusses, der Abgeordnete Baum, Leiter der deutschen Delegation in Genf[20], womit vorübergehend eine weitere formelle Verbindung zwischen Parlament und Regierung bestand. Auch nach seinem Ausscheiden aus dem Bundestag 1994 verblieb die Delegationsleitung bei Baum, so daß bei der regelmäßigen Unterrichtung des Unterausschusses der als gut bewertete Kontakt gewahrt wurde.

---

[17] Vgl. die Bewertungen ebd. sowie in dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drs 13/36 (1994). Ebenso äußerte sich auch der Unterausschußvorsitzende Friedrich Vogel, MdB (CDU/CSU), im Plenum am 6.12.1991, PlPr 12/65. Der Abg. Krautscheid verwies auf »das menschlich durchaus freundschaftliche Verhältnis zwischen den Kolleginnen und Kollegen im Unterausschuß, welches sich wohltuend von der Situation in manchen anderen parlamentarischen Gremien abhebt«, vgl. A. KRAUTSCHEID, Nette Gesten für die Galerie?, 1997, S. 259.

[18] Vgl. die Äußerungen des Abgeordneten Rudolf Bindig, SPD, in der Menschenrechtsdebatte am 10.12.1992, PlPr 12/128.

[19] Rudolf Bindig, MdB (SPD), anläßlich der Debatte zum 1. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung am 31.10.1990, PlPr 11/234.

[20] Inoffiziell wurde der Abgeordnete Gerhart R. Baum (FDP) seinerzeit zugleich als Menschenrechtsbeauftragter der Bundesregierung bezeichnet.

Die Informationspraxis durch die Bundesregierung im Unterausschuß wird jedoch nicht generell positiv bewertet. Insbesondere die auf diese Informationen viel eher angewiesenen Oppositionsabgeordneten kritisierten wiederholt die Referentenberichte als monoton und mitunter einseitig oder unzutreffend.[21] NGO-Vertreter wurden in den regulären Sitzungen nur selten angehört, dies geschah in der Regel in getrennten Gesprächen oder im Anschluß an die Ausschußsitzungen.[22]

> »Die Behandlung eines Landes oder Themenkomplexes im Unterausschuß bedeutet konkret, daß der zuständige Referent ... aus dem Auswärtigen Amt in der Ausschußsitzung vorträgt und Fragen beantwortet. Damit ist das Thema abgehandelt; die Ausschußmitglieder können die Information dann höchstens noch für eigene Initiativen verwenden. Die Diskussion mit NGOs oder anderen Spezialisten über konkrete Umsetzungsmöglichkeiten menschenrechtlicher Forderungen kommt viel zu kurz und bleibt, soweit sie überhaupt stattfindet, unverbindlich.«[23]

Angesichts dieser – anhand der Sitzungsprotokolle durchaus nachvollziehbaren – Defizite der Informationspraxis im Unterausschuß muß der Vorteil eher in der generellen Rechtfertigungspflicht der Bundesregierung, wie sie auch in anderen Politikbereichen üblich ist, gesehen werden. Ebenso wichtig sind die sich hieraus ergebenden, die Interaktionsdichte steigernden Kontakte zwischen den Ausschußmitgliedern und (meist jüngeren) Beamten des Auswärtigen Amtes sowie die »Scharnierfunktion des Unterausschusses: So ist immer wieder zu erleben, daß aufgrund von Informationen von NGOs, die durch Unterausschußmitglieder im Ausschuß eingebracht werden, ein Informationszuwachs bei der Bundesregierung erzielt werden kann«.[24]

Öffentliche Anhörungen

Ein anderes Mittel parlamentarischer Kontrolle ist die Durchführung öffentlicher Anhörungen[25], für das dem Unterausschuß allerdings – vor al-

---

[21] Z.B. gab es in der 11. Wahlperiode Kritik an der zu positiven Darstellung der Lage in Burundi (34. Sitzung, 14.3.1990) oder der einseitigen Haltung gegenüber der Türkei (14. Sitzung, 8.6.1988). In der 12. Wahlperiode bemängelte ein Oppositionsabgeordneter die Darstellung der Situation in China und urteilte, das Justizministerium zeige sich problembewußter und flexibler als das doktrinär argumentierende Auswärtige Amt (27. Sitzung, 23.9.1993).

[22] Beispielsweise fand am 31.5.1995 im Anschluß an die Unterausschußsitzung ein Gespräch mit dem Generalsekretär der deutschen Sektion von amnesty international, Volkmar Deile, statt. Für die Sitzung am 24.9.1997 stand eine Aussprache mit dem UNRWA-Generalkommissar Peter Hansen auf der Tagesordnung.

[23] A. Dietert-Scheuer, NGOs in der deutschen Menschenrechtspolitik, 1997, S. 274.

[24] A. Krautscheid, Nette Gesten für die Galerie?, 1997, S. 259. Krautscheid nennt ebd. als Beispiel »das mysteriöse Verschwinden des iranischen Regimekritikers Sarkuhi; in diesem Fall war die Bundesregierung auf Informationsgewinnung über alle möglichen Kanäle angewiesen, und so konnte via Unterausschuß ein relativ zeitnaher Informationskanal zu NGOs aufgebaut werden«.

[25] Welche Wirkung dieses Instrument haben kann, ist in den 70er Jahren besonders eindrucksvoll in den Vereinigten Staaten vom »Subcommittee on Human Rights and Inter-

lem wegen der geschilderten personellen Minimalausstattung des Sekretariats – nur begrenzte Kapazitäten zur Verfügung standen. Mit dem Ziel, »zusätzliche Erkenntnisse durch die Anhörung von Sachverständigen und Auskunftspersonen zu gewinnen und durch die Öffentlichkeit der Anhörung diesen Vorgang transparent zu machen und die Öffentlichkeit an der Diskussion der behandelten Fragen zu beteiligen«[26], nicht aber als »Tribunal«[27] über andere Staaten hat der Unterausschuß bzw. der Auswärtige Ausschuß dieses Instrument bisher zu folgenden Themen eingesetzt:

- 22.2.1988: »Befinden sich deutsche Staatsangehörige unfreiwillig oder unter menschenrechtsverletzenden Bedingungen in der Colonia Dignidad in Chile?«
- 29.5.1989: »Der Sudan und die Menschenrechte«
- 19.6.1989: »Lage der Menschenrechte in der Türkei«
- 18.6.1990: »Zur Lage der Menschenrechte in Kolumbien«
- 16.3.1992: »Organisation und Koordination der Humanitären Hilfe«
- 5.10.1992: »Peru«
- 19.6.1995: »Tibet«
- 10.12.1997: »Aufgaben europäischer Menschenrechtsinstitute – Überlegungen für ein Menschenrechtsinstitut in Deutschland«

Obwohl diese Anhörungen in der Presse kaum beachtet wurden[28], geriet insbesondere das Sudan-Hearing 1989 »zur mittleren Sensation«.[29] Nicht nur gelang es überraschend, mit einer offiziellen Regierungsdelegation sowie dem Führer der sudanesischen Befreiungsbewegung und Befreiungsarmee Vertreter beider verfeindeter Bürgerkriegsparteien zusammenzubringen[30], sondern diese erklärten sich auch zur Verlängerung eines Waffenstillstandes bereit. Auch wenn dies nicht verhindern konnte, daß kurze Zeit später ein erneuter militärischer Umsturz die Friedensgespräche scheitern ließ, besteht hier eines der wenigen Beispiele für *meßbaren* Erfolg der Unterausschußarbeit sowie dafür, daß keinesfalls nur Themen aufgegriffen werden, die über die Medienberichterstattung angestoßen werden, findet doch der jahrelange Bürgerkrieg im Sudan bisher nicht annähernd das Interesse der Medien wie etwa die Auseinandersetzungen in Ruanda.

---

national Organisations« des Repräsentantenhauses demonstriert worden, das mit mehr als 150 Anhörungen zwischen 1973 und 1978 von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung der Menschenrechtspolitik der US-Administration war; vgl. J. P. SALZBERG, 1986, S. 15ff.; ebenso C. MÜLLER, 1986, S. 66ff.

[26] So der Unterauschußvorsitzende Friedrich Vogel, MdB, anläßlich des Türkei-Hearings, Sitzungsniederschrift in: DEUTSCHER BUNDESTAG, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), Menschenrechte, 1990, S. 131.

[27] Ebd.

[28] Vgl. D. NOLTE, 1990, S. 563.

[29] E. WIEMERS, Die »weiße Weste« hat Flecken, in: Das Parlament v. 23.4.1993.

[30] Dies war insbesondere den guten Kontakten und dem Engagement des damaligen Vorsitzenden Vogel zu verdanken.

Die von der Opposition (besonders der bündnisgrünen Gruppe) lange geforderte und auch wegen der möglichen diplomatischen Folgen einer Beteiligung des Dalai Lama sehr umstrittene Anhörung zum Thema Menschenrechtsverletzungen in Tibet soll wegen ihrer exemplarischen Bedeutung für die parlamentarische Menschenrechtspolitik im vierten Kapitel gesondert erörtert werden.

Informationsgespräche

Weniger öffentlichkeitswirksam, aber als Informationsquelle für die Menschenrechtsarbeit unersetzlich sind die Gespräche mit ausländischen Gästen wie z. B. Regierungsvertretern, Parlamentariern, Menschenrechtsaktivisten oder Vertretern internationaler Gremien. Zu den bekanntesten Gesprächspartnern gehörte z. B. am 20. 6. 1994 der UN-Hochkommissar für Menschenrechte, Ayala Lasso. Gesprächswünsche wurden häufig von außen an den Unterausschuß herangetragen, doch nicht nur aus zeitlichen Gründen gelegentlich auch zurückgewiesen. Wegen der von ihnen praktizierten Gewalt wurde etwa ein Gespräch mit Vertretern der afghanischen Volksmujaheddin abgelehnt.

Neben der reinen Informationsbeschaffung können Gespräche umgekehrt auch der Informationsvermittlung und Weitergabe von Erfahrungen mit der parlamentarischen Menschenrechtsarbeit dienen. So war am 27. 5. 1993 eine Delegation des Obersten Sowjets der Russischen Föderation zu Gast, um sich über Ausschußstruktur und -arbeit zu informieren. Das Beispiel des Diskussionsforums mit in Deutschland vertretenen kurdischen Organisationen verdeutlicht, daß mit den Gesprächen noch einem dritten Zweck gedient werden kann: »Parteiübergreifend ist durch dieses Gesprächsforum ohne öffentliche Beeinflussung eine Vertrauensbasis geschaffen worden, die – unter eindeutiger Ablehnung von Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzung – den kurdischen Organisationen den Eindruck vermittelt hat, daß ihre Informationen und Hinweise wertvoll sind und Verwendung in der politischen Arbeit des Parlaments finden.«[31]

Delegationsreisen

Eine eigenständige Informationsmöglichkeit bieten schließlich Delegations- oder Einzelreisen mit dem Zweck, sich vor Ort ein möglichst authentisches Bild von der Menschenrechtssituation in einem bestimmten Land zu machen. Eine der ersten Reisen führte 1987 nach Washington, wo sich Mitglieder des Unterausschusses über die Einbindung der Menschenrechtspolitik in die operative Außenpolitik des State Departments und die Arbeit und Erfahrungen des »Subcommittee on Human Rights« des Repräsentantenhauses informierten.

---

[31] A. Krautscheid, Nette Gesten für die Galerie?, 1997, S. 256.

Die Bedeutung, aber auch die praktischen und politischen Schwierigkeiten solcher Reisen lassen sich an der Delegationsreise nach China im April 1993 und Tibet im September 1997 exemplarisch dokumentieren. 1993 hatten sieben Ausschußmitglieder neben zahlreichen Gesprächen über grundsätzliche und aktuelle Menschenrechtsprobleme mit Vertretern von Regierung, Parlament, Partei und Behörden auch die Gelegenheit, an einer Gerichtsverhandlung teilzunehmen sowie ein Arbeitslager für Frauen und ein Gefängnis zu besichtigen, das jedoch »speziell auch für ausländische Besucher hergerichtet worden war«.[32] Ein Gespräch mit politischen Gefangenen kam dagegen nicht zustande. Außerhalb des offiziellen Programms nutzten zwei der mitgereisten Abgeordneten die – nicht ganz ungefährliche – Gelegenheit, sich in einem Gespräch mit Ehefrauen von politischen Gefangenen so unmittelbar wie möglich über deren Haftbedingungen zu informieren.[33]

Im Unterausschuß umstritten war jedoch das Zugeständnis an die im Vorfeld der Reise von der chinesischen Regierung gestellte Bedingung, daß die Abgeordneten offiziell nicht als Delegation des Unterausschusses für Menschenrechte, sondern als »Arbeitsgruppe des Auswärtigen Ausschusses« eingeladen würden.[34] Daran wird sichtbar, wie sich auch für den Unterausschuß immer wieder die Kardinalfrage der praktischen Menschenrechtspolitik stellte, ob, in welcher Form und unter welchen Bedingungen man mit den für Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen verhandeln kann und darf.

Unter diesem Aspekt war es bereits ein deutlicher Fortschritt, daß die neue Delegation 1997 ausdrücklich als Unterausschuß-Delegation nach China und Tibet reiste, das Interesse an der Menschenrechtslage offiziell zur Kenntnis genommen und allen Gesprächswünschen weitgehend entsprochen wurde.[35] Akzeptiert werden mußte jedoch auch dieses Mal ein »offizieller« Dolmetscher, die kontinuierliche Bewachung durch chinesische Begleiter und die Verhinderung spontaner Gespräche z. B. mit Mönchen im Kloster Ganden, mit Gefangenen im Drapchi-Gefängnis in Lhasa

---

[32] Bericht über die Delegationsreise des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe in die Volksrepublik China, S. 33. Auch nach der zweiten China-Reise, die 1997 nach Peking und Lhasa führte, war die Resonanz der mitgereisten Unterausschußmitglieder gespalten: einerseits wurden »konstruktive Gespräche« gewürdigt (Schwarz-Schilling), andererseits aber die »Inszenierung« mancher Besuche kritisiert (Poppe); vgl. K. Strittmatter, Poppe: Besuch war zum Teil reine Inszenierung, in: SZ v. 10.9.1997.

[33] Die Gesprächsergebnisse sind festgehalten im Bericht über die China-Reise des Abgeordneten Gerd Poppe, Bündnis 90/Die Grünen.

[34] Der Abgeordnete Rudolf Bindig, SPD, kritisierte in diesem Zusammenhang in der Unterausschuß-Sitzung am 26.3.1993 das Eingreifen der Obleute des Auswärtigen Ausschusses in die inhaltliche Arbeit des Unterausschusses.

[35] Vgl. G. Blume, Sieben Gutmenschen in Tibet, in: taz v. 10.9.1997; Bundestags-Delegation kritisiert Lage der Menschenrechte in Tibet, in: Berliner Zeitung v. 11.9.1997; C. Reinhardt, Bundestagsdelegation wirbt für Dialog mit China, in: FR v. 11.9.1997; K. Strittmatter, Poppe: Besuch war zum Teil reine Inszenierung, in: SZ v. 10.9.1997.

oder die Ablehnung des spontanen Wunsches, dort auch den Frauentrakt einsehen zu dürfen. Der Unterausschuß-Vorsitzende Schwarz-Schilling entgegnete auf die Kritik, man hätte sich aus Peking Bedingungen diktieren lassen – beispielsweise auf die Begleitung deutscher Journalisten oder eines eigenen Dolmetschers zu verzichten – man habe »die Reise nicht an einer solchen Frage scheitern lassen, dafür ist das Anliegen viel zu ernst«.[36]

Prägung durch die bisherigen Vorsitzenden des Unterausschusses

In dieser Frage wie generell in Arbeitsstil und -prinzipien wurde der Unterausschuß in der 11. und 12. Wahlperiode ganz erheblich von der Persönlichkeit seines damaligen Vorsitzenden, Friedrich Vogel, geprägt. Nicht zuletzt beeinflußt durch seine früheren Erfahrungen als Staatsminister im Kanzleramt, sprach er sich stets für ein »leidenschaftliches, aber an den Zielen orientiertes Engagement für die Menschenrechte«[37] aus. So wie er schon als Vorsitzender seine Bedenken gegenüber der Tibet-Anhörung nicht verschwieg und im Unterausschuß mahnte, dieser könne nicht eine eigene Politik betreiben ohne Rücksicht auf das Gesamtbild der deutschen Außenpolitik[38], kritisierte er auch die – mit der Erwähnung der »Exilregierung« diplomatisch prekäre – Tibet-Resolution von 1996, die in seinen Augen keinerlei Verbesserungen für die Menschenrechte in Tibet erreichen würde.[39] Dieser sehr zurückhaltende, die »Seriosität« des Unterausschusses wahrende Ansatz galt ebenso für die Reaktion auf konkrete, an den Unterausschuß herangetragene Informationen über Menschenrechtsverletzungen bzw. für die Entscheidung über eine mögliche Intervention zugunsten eines Opfers von Menschenrechtsverletzungen, die von vorsichtigem Pragmatismus geleitet und vor allem von der Glaubwürdigkeit der übermittelten Informationen abhängig gemacht wurde.[40]

Nach Vogels Ausscheiden aus dem Bundestag wurde zu Beginn der 13. Wahlperiode etwas überraschend Christian Schwarz-Schilling zum neuen Vorsitzenden des Unterausschusses gewählt. Anders als sein Vorgänger war Schwarz-Schilling mit deutlichen Worten weitaus weniger zurückhaltend und scheute auch vor dem Konflikt gegenüber der Bundesregierung nicht zurück. Mehrfach kritisierte er die zurückhaltenden Reaktionen der Regierung auf die Mißhandlung chinesischer Dissidenten[41] oder die Abschiebepolitik im Falle der Flüchtlinge aus Bosnien und dem Kosovo.[42] Eine Sonderrolle Deutschlands in Menschenrechtsfragen nicht ablehnend[43], hält

---

[36] Dr. Christian Schwarz-Schilling, MdB (CDU/CSU), in einem Radiointerview im Deutschlandfunk am 11.9.1997. Bei der Befragung der Abgeordneten und Mitarbeiter durch die Verfasserin wurde allerdings deutlich, daß nicht alle mit dieser Position einverstanden waren.

[37] Friedrich Vogel, MdB (CDU/CSU), PlPr 11/117 (1988).

[38] Vgl. das Protokoll der 26. Sitzung in der 12. Wahlperiode am 2.7.1993.

[39] Vgl. M. Edinger/O. Lembcke, 1997, S. 230.

[40] So der damalige Referent des Unterausschusses Nowak im Gespräch mit der Verfasserin.

er dementsprechend wenig vom Rückzug auf die europäische Linie.[44] Daß er prinzipiell offen war für verschiedene Anliegen und unparteiisch in der Ausschußarbeit, wurde vor allem von Mitgliedern der Opposition gewürdigt.[45]

Neben dem Interesse des promovierten Sinologen für China gilt sein besonderes Engagement spätestens seit 1992 den Folgen des Krieges im früheren Jugoslawien. Damals trat er unter heftigem Protest gegen die Untätigkeit der Bundesregierung von seinem Amt als Postminister zurück. Auch wenn diese Begründung seinerzeit vielfach als vorgeschoben interpretiert wurde, wird ihm heute die stark in persönlichen Kindheitserfahrungen motivierte Ernsthaftigkeit seines Einsatzes[46] nicht mehr abgesprochen. Seit April 1995 leistet er »mit bewundernswerter Ausdauer und Sachkenntnis«[47] seine Arbeit als Internationaler Streitschlichter für die Föderation Bosnien-Herzegowina, »hat er einen Großteil seiner politischen und persönlichen Energie Bosnien-Herzegowina und seinen Menschen gewidmet«.[48]

Genau hierin liegt aber die Gefahr der – wenn auch positiv motivierten – Selektivität für die Arbeit als Unterausschußvorsitzender. Die zeitintensive und physisch anstrengende Aufgabe in Bosnien und weitere außerparlamentarische Aktivitäten[49] ließen für die Bewältigung der parlamentarischen Menschenrechtsarbeit kaum die nötige Zeit und Energie, was sich nach außen besonders deutlich in den (im Vergleich zu seinem Vorgänger) wenigen Beiträgen in den Plenardebatten bemerkbar machte. Neben einigen Unter-

---

[41] Vgl. Vom Minister zum Kritiker gewandelt, in: Westdeutsche Allgemeine v. 1.11.1996; Bonn ist einfach zu ängstlich, in: Kieler Nachrichten v. 1.11.1996.

[42] Neben wiederholten öffentlichen Äußerungen wurde auch in einem von Schwarz-Schilling und den Menschenrechtsobleuten der Fraktionen unterzeichneten Brief an den Bundesinnenminister und den Vorsitzenden der Konferenz der Landesinnenminister die Ablehnung eines Abschiebestopps in den Kosovo während des eskalierenden Konflikts in dieser Region kritisiert.

[43] Vgl. Bonn ist einfach zu ängstlich, in: Kieler Nachrichten v. 1.11.1996 sowie A. Herholz, Mehr für Menschenrechte tun, in: Bremer Nachrichten v. 7.12.1995.

[44] »Wenn wir weiterhin so feige sind, uns mit allen Problemen aus dem Weg zu stehlen und dies auch immer mit der Bemerkung, bestimmte Probleme seien in der Europäischen Union nicht mehrheitsfähig, dann muß ich diese Art von Außenpolitik heftig kritisieren.«; E. Keil, Deutsche Außenpolitik sollte ihre Stimme deutlicher erheben, in: Thüringer Allgemeine v. 8.5.1995.

[45] Die Abgeordnete Dietert-Scheuer (Bündnis 90/Die Grünen) hob im Gespräch mit der Verfasserin positiv hervor, daß Schwarz-Schilling keinerlei Vorbehalte äußern würde, »nur weil ein Vorschlag von einer kleinen Oppositionspartei kommt«. Auch die Abgeordneten Bindig (SPD) und Krautscheid (CDU) bestätigten im Gespräch Schwarz-Schillings Offenheit und nötigenfalls auch Konfliktbereitschaft.

[46] Vgl. P. Münch, Auf später Mission im Trümmerland, in: SZ v. 30.12.1996.

[47] M. Rüb, Streitschlichter, in: FAZ v. 2.1.1997. Dies bestätigten im wesentlichen auch die befragten Abgeordneten.

[48] Ebd.

[49] Schwarz-Schilling ist weiterhin als Chef einer eigenen Consulting-Firma aktiv und war bis Ende 1996 Aufsichtsratsvorsitzender bei Grundig.

ausschußmitgliedern konnten sich besonders NGO-Vertreter »einen besseren Vorsitzenden vorstellen«.[50]

c) *Reformdiskussion*

Angesichts der geschilderten strukturellen, personellen und thematischen Einschränkungen kann bereits an dieser Stelle bilanziert werden, daß eine allzu hohe Erwartungshaltung an die Wirkungsmöglichkeiten eines Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe der Realität nicht gerecht würde. Insofern ist das etwas ernüchterte Urteil einer Oppositionsabgeordneten, der »Einfluß des Unterausschusses und der in ihm vertretenen Abgeordneten *auf die konkrete Regierungspolitik* (sei) – bei allem guten Willen – verschwindend gering«[51], durchaus angemessen.

Dennoch wird die Arbeit des Unterausschusses als solche weitgehend positiv bewertet, und seine Relevanz für die *parlamentarische* Menschenrechtspolitik ist kaum umstritten.[52] Meßbar anhand konkreter Verbesserungen der Menschenrechtslage in einzelnen Ländern ist der Erfolg nicht:

> »Ob und in welchen Fällen der Unterausschuß und sein Vorsitzender dazu beigetragen haben, Menschen zu retten oder ihnen zu helfen, läßt sich schwerlich darstellen. Es kann aber davon ausgegangen werden, daß seine Existenz und Tätigkeit ... die im Menschenrechtsbereich tätigen Menschen in ihrem Einsatz für die Menschenrechte bestärkt und den von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen Hoffnung gibt.«[53]

Auch die Antwort darauf, wo die parlamentarische Menschenrechtspolitik heute *ohne* den Unterausschuß stehen würde, kann mangels Vergleichsmöglichkeiten nur Gegenstand theoretischer Überlegungen sein, die auf die vorläufige These führen, daß ohne die Bemühungen engagierter Abgeordneter im Unterausschuß einige Anhörungen nicht stattgefunden hätten, einige Beschlüsse – vor allem fraktionsübergreifende – nicht verabschiedet worden wären und der Eindruck nach außen insgesamt ein anderer wäre.

Die zentrale Forderung im Kontext der Reformdiskussion galt der Aufwertung des *Unter*ausschusses zu einem ordentlichen Bundestagsausschuß mit dem Ziel, die Eingrenzung auf den außenpolitischen Bereich aufzuheben, die Kompetenzen zu erweitern sowie der Menschenrechtssicherung als Querschnittsaufgabe und den Erfordernissen präventiver Menschenrechts-

---

[50] So im Gespräch mit der Verfasserin der frühere Sprecher des Forums Menschenrechte, Joachim Krause, der im gleichen Zusammenhang bestätigte, der Ausschußvorsitzende sei bei »einigen« Gesprächen mit dem Forum dabeigewesen.

[51] A. Dietert-Scheuer, NGOs in der deutschen Menschenrechtspolitik, 1997, S. 274; Hervorhebung durch die Verfasserin.

[52] Vgl. Fußnote 17 in diesem Kapitel sowie K. Thun, 1993, S. 147. Zur Bewertung durch die Ausschußmitglieder selbst vgl. M. Edinger/O. Lembcke, 1997, S. 247.

[53] Bericht über die Arbeit des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages in der 1. Legislaturperiode seines Bestehens.

politik gerecht zu werden. Diesem vor allem von amnesty international[54] und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen[55], teilweise auch von der SPD[56] postulierten Anliegen wurden bis zum Ende der 13. Legislaturperiode noch kaum Chancen eingeräumt. Erst mit Regierungswechsel nach der Bundestagswahl 1998 wurde hier eine neue Entwicklung angestoßen und die Einrichtung eines ordentlichen Ausschusses für Menschenrechte schließlich durchgesetzt.

Angesichts der zunehmenden Bedeutung der parlamentarischen Menschenrechtsarbeit und der wachsenden Aufgabenfülle, und vor allem angesichts des ressortübergreifenden Charakters der Menschenrechtsproblematik, vermag eine – zumindest nach außen demonstrierte – *Unter*ordnung der parlamentarischen Menschenrechtspolitik allein unter die Außenpolitik kaum zu überzeugen. Gerade diese Querschnittsfunktion der Menschenrechtspolitik widerspricht dem hauptsächlich von CDU/CSU- und FDP-Fraktion vorgetragenen Argument, einem Ausschuß für Menschenrechte würde das korrespondierende Ministerium fehlen.[57] Für die bisherige Form sprach dagegen sicherlich die beachtliche Reputation des Auswärtigen Ausschusses, die seinen Aktivitäten und Beschlußempfehlungen zusätzliches Gewicht verlieh. Die Aufwertung des Unterausschusses hingegen – so die Reformbefürworter – werde nach außen ein wichtiges Zeichen setzen[58] und möglicherweise etwas an der Tatsache ändern, daß die parlamentarische Menschenrechtspolitik und insbesondere der Unterausschuß in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen wurde. Berechtigt ist hier allerdings der Einwand, daß die öffentliche Aufmerksamkeit für den Unterausschuß in der Bundesrepublik weniger wichtig ist als die durchaus gegebene Wahrnehmung der Arbeit dieses Gremiums gerade in den Ländern, in denen Menschenrechtsverletzungen kritisiert werden.[59]

Die Existenz eines ordentlichen Ausschusses bietet allein noch keine Garantie für die Qualität der Menschenrechtspolitik. Da das Bewußtsein in den anderen Ausschüssen für die querschnittsbedingte eigene Menschenrechtsverantwortung bislang »außerordentlich unterentwickelt«[60] ist, läßt sich das »Dilemma ... nicht dadurch lösen, daß der Unterausschuß diese Probleme

---

[54] Vgl. Forderungen der deutschen Sektion von amnesty international an eine aktive Menschenrechtspolitik von Bund und Ländern, in: Amnesty International (Hrsg.), Menschenrechte vor der Jahrtausendwende, 1993.

[55] Vgl. den diesbezüglichen Antrag auf Drs 13/36 (1994).

[56] Die Abgeordnete Mattischeck beispielsweise kritisierte, daß die »strikte Trennung« zwischen Menschenrechtsfragen in anderen Ländern einerseits und in Deutschland andererseits »nicht der Realität entspricht«. »Die Universalität und die Unteilbarkeit von Menschenrechten verbieten im Grundsatz die Trennung von Menschenrechts-Außenpolitik und Menschenrechts-Innenpolitik.«; PlPr 13/240 (1998).

[57] Dies formulierte besonders deutlich die seinerzeit für Menschenrechtsfragen zuständige Referentin in der CDU/CSU-Fraktion, Ulrike Guerot im Gespräch mit der Verfasserin.

[58] So u.a. der Menschenrechtsreferent der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Ulrich Fischer, sowie auch Volkmar Deile im Gespräch mit der Verfasserin.

[59] Dies betonte der Abgeordnete Volker Neumann, SPD, im Gespräch mit der Verfasserin.

an sich zieht. Notwendig ist vielmehr, das Zuständigkeits- und Verantwortungsgefühl in den anderen Ausschüssen zu stärken«[61], und diese nicht mit dem neuen Menschenrechtsausschuß aus ihrer eigenen Verantwortung zu entlassen.

5. Fraktionsgremien

Noch unterhalb der interfraktionellen Ausschußebene sind die mit Menschenrechtsfragen befaßten Gremien der einzelnen Fraktionen[1] in mehrfacher Hinsicht die eigentliche Basis der parlamentarischen Menschenrechtsarbeit. Hier wird ein großer Teil der menschenrechtlichen Initiativen erarbeitet, die dann u. a. im Unterausschuß beraten werden, hier findet die oft schwierige innerfraktionelle Meinungs- und Kompromißfindung statt, und hier wird ein beträchtlicher Anteil menschenrechtlicher Einzelfallarbeit geleistet.

Allerdings sind auch in diesem Fall die unterschiedlichen Aufgaben bzw. Interessen von Regierungs- und Oppositionsfraktionen zu berücksichtigen. Im ersten Abschnitt dieses Kapitels wurde bereits erläutert, daß die *Regierungsfraktionen* ihre parlamentarische Kontrollfunktion nur sehr selten öffentlich-kritisch, sondern in der Regel intern wahrnehmen, wofür – neben zahlreichen informellen Kontakten – vor allem die Arbeitskreise und -gruppen der Fraktionen als Forum dienen. Durch die Anwesenheit der Parlamentarischen Staatssekretäre besteht hier die Gelegenheit zum direkten Meinungsaustausch mit der Regierung, zur Einflußnahme und Kritik, d. h. zur internen Kontrolle der Regierungspolitik[2], ohne mögliche Meinungsverschiedenheiten vor dem politischen »Gegner« oder gar der Öffentlichkeit austragen zu müssen.

Für die *Oppositionsfraktionen* bietet sich auf dieser Ebene nahezu keine Möglichkeit, unmittelbar Einfluß auf die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung zu nehmen. Indirekt können sie jedoch Kontrolle ausüben, indem sie auch als Fraktion öffentlichkeitswirksam aktiv werden – beispielsweise mit der Durchführung von Anhörungen auf Fraktionsebene. Sowohl die (bündnis)grüne als auch die sozialdemokratische Bundestagsfraktion haben mehrfach zu verschiedenen menschenrechtlichen Themen öffentliche Anhörungen durchgeführt. Diese werden für gewöhnlich von den entsprechenden Arbeitskreisen bzw. -gruppen organisiert, stehen aber natürlich allen Fraktionsmitgliedern offen und können so dazu beitragen, ein

---

[60] A. Krautscheid, Nette Gesten für die Galerie?, 1997, S. 257.

[61] Ebd.

[1] Sowohl Bündnis 90/Die Grünen als auch PDS waren im 12. Deutschen Bundestag lediglich als Gruppe vertreten, was jedoch in diesem Zusammenhang nicht von entscheidender Bedeutung ist und deshalb nicht explizit berücksichtigt wird.

[2] Vgl. J. J. Hesse/T. Ellwein, 1992, Bd. 1, S. 231 f.

menschenrechtliches »Problembewußtsein über den eigenen Arbeitskreis hinaus zu schaffen und Unterstützung für Aktivitäten in der Gesamtfraktion ... zu finden«.[3]

Ebenso wie Reisen, Gesprächskontakte und insbesondere die Kooperation mit den politischen Stiftungen sind Anhörungen überdies ein wichtiges Mittel der Informations- und Erkenntnisgewinnung für die inhaltliche Menschenrechtsarbeit der Fraktionen, die sich ebenfalls in Regierungs- und Oppositionsfraktionen deutlich unterscheidet. Während sich die Arbeitskreise und -gruppen der Regierungsfraktionen bzw. deren Mitarbeiter auf die Zuarbeit aus dem Regierungsapparat stützen können und sich daher überwiegend auf organisatorische bzw. verwaltende Arbeiten beschränken, wird in den Gremien der Oppositionsfraktionen in großem Maße auch inhaltliche und konzeptionelle Arbeit geleistet, die sich dann in dem teilweise programmatischen Charakter der Anträge und Anfragen niederschlägt.

Dieser Sachverhalt – und selbstverständlich die Größe der Fraktion – muß bei der Bewertung der unterschiedlichen institutionellen (und personellen) Verankerung von Menschenrechtsfragen in den jeweiligen Fraktionen unbedingt berücksichtigt werden, kann aber nicht die einzige Erklärung sein, denn bis zu einem gewissen Grad bringt die Institutionalisierung auch den Stellenwert zum Ausdruck, der den Menschenrechtsfragen in der jeweiligen Fraktion zukommt.[4]

In der CDU/CSU-Fraktion werden internationale Menschenrechtsfragen in betonter Anlehnung an die Ausschußstruktur des Bundestages im Rahmen der Arbeitsgruppe »Auswärtiges« behandelt.[5] Die unterstellte Arbeitsgruppe Menschenrechte, die sich aus den Fraktionsmitgliedern im Unterausschuß zusammensetzt, begann erst in der 13. Legislaturperiode, mit regelmäßigen Sitzungen und Initiativen ein stärkeres Eigenleben innerhalb der Fraktion zu entwickeln. Die FDP-Fraktion hat das Thema ihrem Arbeitskreis »Außen-, Sicherheits-, Europa- und Entwicklungspolitik« zugeordnet. In der Fraktion der GRÜNEN war zunächst der Arbeitskreis »Abrüstung, Frieden und Internationales«, in der 12. Wahlperiode von der bündnisgrünen Gruppe dann umbenannt in »Außen- und Sicherheitspolitik«, das Forum für Menschenrechtsfragen. Nachdem Bündnis 90/Die Grünen 1994 mit dem Zuwachs von acht auf 49 Abgeordnete den Fraktionsstatus zurückgewinnen konnten und die Fraktion neu strukturiert worden war, wurde die Menschenrechtsarbeit in der 13. Wahlperiode im neuen Arbeitskreis »Außenpolitik, Menschenrechte, Abrüstung«[6] weitergeführt. Wie

---

[3] W. Ismayr, Der Deutsche Bundestag, 1992, S. 487.

[4] Diese Einschätzung bestätigte sich neben der Untersuchung des Menschenrechtsprofils der Bundestagsfraktionen im Fünften Kapitel auch in der Befragung der für Menschenrechte zuständigen Mitarbeiter in den einzelnen Fraktionen.

[5] Bis zur 12. Wahlperiode war eine Referentin zwar formal persönliche Mitarbeiterin des Arbeitsgruppenvorsitzenden, faktisch jedoch Referentin der Fraktion für Menschenrechtsfragen. Gleiches galt in der 13. Wahlperiode für die persönliche Mitarbeiterin des Obmanns der Fraktion für Menschenrechte.

schon in der 12. Wahlperiode arbeitete ein Fraktionsangestellter als Referent für Menschenrechte. Die Gruppe PDS hat Menschenrechtsfragen in der 12. und 13. Wahlperiode im Arbeitskreis »Außen- und Friedenspolitik« erörtert. Ein eigenes Gremium ausdrücklich für Menschenrechte gibt es bisher nur in der SPD-Fraktion, wo seit der 8. Wahlperiode die fraktionsoffene Arbeitsgruppe »Menschenrechte und humanitäre Hilfe« besteht. Seit der Fraktionsstrukturreform 1992 gilt die Arbeitsgruppe als Facharbeitsgruppe, zugeordnet den Arbeitsgruppen Außenpolitik sowie Wirtschaftliche Zusammenarbeit.[7] Sie steht allen an Menschenrechtsfragen interessierten Fraktionsmitgliedern offen und wird von einer Referentin betreut.[8]

Allen genannten Fraktionsgremien ist die Funktion als »Clearingstelle bei der Suche nach kompromißfähigen Formulierungen«[9] gemeinsam: hier vollzieht sich der Prozeß der fraktionsinternen Meinungsbildung im Bereich der Menschenrechte, und hier wird das Abstimmungsverhalten im Unterausschuß oder gegebenenfalls in anderen Ausschüssen diskutiert und im Vorfeld abgeklärt. Bereits im Kontext der Unterausschußarbeit wurde angedeutet, daß dies keineswegs problemlos verläuft. Der notwendige Ausgleich der Zielkonflikte, die Vereinbarung menschenrechtlicher, diplomatischer, wirtschaftlicher und anderer Interessen muß nicht nur zwischen den Fraktionen, sondern zu einem erheblichen Teil innerhalb der Fraktionen selbst geleistet werden. Dabei verkompliziert sich die innerfraktionelle Willensbildung bei den Regierungsfraktionen noch dadurch, daß »im Vorfeld von Bundestagsanträgen u. ä. nicht nur eine interne Beratung zwischen den zuständigen Abgeordneten und der Fraktionsführung stattfindet, sondern darüber hinaus eine informelle Abstimmung mit den relevanten Regierungsstellen«[10] erforderlich ist.

Schließlich wird in unterschiedlicher Weise auf der Fraktions- und Abgeordnetenebene ganz praktische Menschenrechtsarbeit geleistet, indem man in zahlreichen konkreten Einzelfällen von Menschenrechtsverletzungen Abhilfe zu schaffen versucht. Auch diese menschenrechtliche Einzelfallarbeit ist für die Betroffenen zweifellos bedeutsam, allerdings wissenschaftlich kaum zu erfassen und »der Erfolg im allgemeinen kaum meßbar«.[11]

---

[6] Der Arbeitskreis hatte in der 12. Wahlperiode 3, in der 13. Wahlperiode 11 Mitglieder. Damit ist die bündnisgrüne Fraktion im Untersuchungszeitraum diejenige mit den stärksten Schwankungen in der Abgeordnetenzahl.

[7] Vgl. SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.), 1994, S. 9. Außer der Arbeitsgruppe gibt es noch weitere formelle und informelle Unterarbeitsgruppen und Gesprächskreise mit regionaler Zuständigkeit, vgl. ebd., S. 11.

[8] Vor Einrichtung der Referentenstelle stand für die laufende Sekretariatsarbeit das persönliche Büro des SPD-Vorsitzenden Brandt zur Verfügung.

[9] M. Edinger/O. Lembcke, 1997, S. 238.

[10] I. Schwaetzer, 1997, S. 282.

[11] SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.), 1994, S. 14.

Drittes Kapitel

Einflußfaktoren auf die Menschenrechtspolitik im Deutschen Bundestag

Die Untersuchung der institutionellen Grundlagen weist also bereits darauf hin, daß das Thema Menschenrechte im Deutschen Bundestag in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen hat. Damit stellt sich besonders im Hinblick auf die Erörterung der Inhalte parlamentarischer Menschenrechtspolitik in den folgenden Kapiteln die Frage, von welchen Faktoren – über rein innenpolitische Motive hinaus – das Aufgreifen internationaler Menschenrechtsprobleme ausgelöst und die Diskussion inhaltlich beeinflußt wird.

Zunächst einmal ist der für die politische Debatte generell herausgehobene Einfluß von Medien- bzw. Presseberichten auch für die Menschenrechtspolitik im Bundestag unverkennbar. Die häufige Übereinstimmung von thematischen Schwerpunkten in der Medienberichterstattung und in den Bundestagsdiskussionen bestätigt dies ebenso wie Aussagen der Abgeordneten selbst.[1] Insgesamt unterscheidet sich aber der Faktor Medien in Funktion und Bedeutung nicht wesentlich von anderen Politikbereichen, weshalb von einer vertieften empirischen Analyse, die ein eigenes Arbeitsthema für sich darstellen würde, abgesehen wurde. Angemerkt werden müssen lediglich zwei Aspekte: Einerseits ist aufgrund der oft sehr emotionalen Medienberichte zu Menschenrechtsverletzungen – seien es Fernsehbilder von Massakern in Ruanda oder Zeitungsberichte über Folter in der Türkei oder Massenhinrichtungen in China – der potentielle Mobilisierungsdruck hier nicht zu unterschätzen. Anders herum war, wie bereits geschildert, lange Zeit das Medieninteresse für die parlamentarische Menschenrechtsarbeit recht gering, womit das Verhältnis zwischen Medienberichten und parlamentarischen Diskussionen zu Menschenrechtsthemen bisher eher den Charakter einer Einbahnstraße hatte.

Neben dem Faktor Medien müssen deshalb vor allem *die persönliche Motivation der einzelnen menschenrechtlich engagierten Abgeordneten* sowie die *Rolle der Nichtregierungsorganisationen* zur Erklärung der parlamentarischen Menschenrechtspolitik herangezogen werden.

---

[1] Der Abgeordnete Poppe, Bündnis90/Die Grünen, erklärte dies im Gespräch mit der Verfasserin überspitzt mit den Worten, »Menschenrechtsverletzungen passieren immer dort, wo CNN ist«. Vgl. auch M. Edinger/O. Lembcke, 1997, S. 232.

1. Persönliche Erfahrungen und Motivation

In einer Studie über die Menschenrechtspolitik des amerikanischen Kongresses kommt David P. Forsythe zu der Schlußfolgerung, daß das Aufgreifen von Menschenrechtsfragen in großem Maße auf die Persönlichkeit einzelner Abgeordneter zurückgeführt werden kann.[1] Diese Aussage ist auch für den Deutschen Bundestag zutreffend und führt auf die Frage, *was diesen oder jenen Einzelnen dazu bewegt*, sich in einem Bereich zu engagieren, »dessen Stellenwert in der Öffentlichkeit eher begrenzt ist«[2], und bei dem »der gute Wille und die Zweifel über das vielleicht nur selten tatsächlich Veränderte nahe beieinander«[3] liegen.

Auch wenn diese Frage einer exakten wissenschaftlichen Analyse weitgehend entzogen ist und der Versuch einer Beantwortung in dieser Arbeit nur anhand mehrerer persönlicher Gespräche, weniger autobiografischer Publikationen und verschiedener Hinweise in den Sitzungsprotokollen möglich ist, bringt sie doch für das Verständnis und die Bewertung vieler Menschenrechtsdiskussionen im Bundestag wichtige Erkenntnisse. Dies soll im folgenden an zwei ganz konkreten Beispielen verdeutlicht werden.

Anders als es auf den ersten Blick naheliegend erscheint, spielt die Parteiprogrammatik für das Menschenrechtsengagement *einzelner* Abgeordneter eine eher nachgeordnete Rolle. Zwar wird ein Parlamentarier in seinem menschenrechtspolitischen Handeln immer auch die Grundwerte seiner Partei zum Ausdruck bringen bzw. diesen folgen – etwa die in den Unionsparteien betonte christliche Verantwortung, die sozialdemokratische Verpflichtung zur internationalen Solidarität oder das liberale Bekenntnis zur individuellen Freiheit.[4] Da andererseits aber ethisch-moralische Grundüberzeugungen zunächst die Wahl der Partei beeinflussen, kann die Frage der Kausalität in diesem Fall nur bedingt beantwortet werden. Auch spiegeln sich – wie noch zu zeigen ist – bestimmte programmatische Aussagen im Menschenrechtsprofil der Fraktionen *insgesamt* wider. Parteiprogramme sind jedoch per se eher allgemein gehalten und nur begrenzt aussagekräftig, und keiner der befragten Abgeordneten führte bestimmte Aussagen im Programm seiner Partei als auslösenden Grund für die intensivere Befassung mit menschenrechtlichen Fragen an.

---

[1] »Whether a human rights matter gets taken up ... is largely a matter of personalities«, so D. P. Forsythe in seiner Studie: Human Rights and U.S. Foreign Policy, 1988, S. 141 ff.

[2] J. Zurheide, Ein liberaler Streiter auf dem Weg zur Mitte, in: General-Anzeiger v. 4.2.1993.

[3] A. Krautscheid, Nette Gesten für die Galerie?, 1997, S. 253.

[4] Der Abgeordnete Bindig, SPD, antwortete beispielsweise im Gespräch mit der Verfasserin, der Einsatz für die Menschenrechte sei »tief in der Seele des sozialdemokratischen Selbstverständnisses verwurzelt«. Vgl. außerdem A. Krautscheid, Menschenrechte in der Außenpolitik, 1996, S. 56.

Auf der individuellen Ebene sind persönliche Erfahrungen, Erlebnisse und Bekanntschaften ganz unterschiedlicher Art häufig von weitaus größerer Bedeutung für ein menschenrechtspolitisches Engagement. In vielen Fällen ist diese Motivation biografischer oder generationsspezifischer Natur. So war der Einsatz von Abgeordneten für die jenseits von Oder und Neiße lebenden Deutschen oft in der eigenen Herkunft aus diesen Gebieten begründet, ebenso wie das persönliche Erleben der Vertreibung bei einigen Abgeordneten zu einer besonderen Verbundenheit auch mit den heutigen Opfern von Vertreibungen führte.[5] Die eigenen Unrechtserfahrungen in der Bürgerrechtsbewegung der DDR brachten in besonderer Weise die Mitglieder der Gruppe Bündnis 90/Die Grünen, speziell der Abgeordnete Gerd Poppe, in die Menschenrechtsarbeit des Bundestages ein.

Auch das Engagement für die Verwirklichung der Menschenrechte in einem bestimmten Land wird nicht selten durch eine besondere Beziehung zu diesem Land oder Erfahrungen auf Reisen ausgelöst. Der frühere Vorsitzende des Unterausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, Friedrich Vogel, hat sich aufgrund seiner persönlichen Bekanntschaft mit einigen Vertretern der sudanesischen Bürgerkriegsparteien immer wieder für die Thematisierung der Menschenrechtsverletzungen im Sudan eingesetzt. Der Abgeordnete Werner Schuster erklärte sein starkes Engagement in der mit Menschenrechten eng verbundenen Entwicklungszusammenarbeit mit seiner Geburt in Tanzania.[6] Das Schicksal der vietnamesischen »boat-people« und eigene Asienkenntnisse nannte Volker Neumann als auslösenden Faktor für seine intensive Beschäftigung mit der Menschenrechtssituation in dieser Region, und die Abgeordnete Amke Dietert-Scheuer führte die Bekanntschaft mit Iranern noch zur Regierungszeit des Schah als Ausgangspunkt ihres besonders auf den Iran und die Türkei gerichteten menschenrechtlichen Engagements an.[7] In ähnlicher Weise wirken sich mitunter die auf interparlamentarischer Ebene geknüpften persönlichen Kontakte zu Parlamentariern anderer Länder auf die menschenrechtlichen Aktivitäten einzelner Abgeordneter aus. Schließlich kann auch die persönliche Lebenssituation das menschenrechtspolitische Engagement prägen. Die große Anzahl von parlamentarischen Anfragen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der letzten Legislaturperiode zu Verletzungen der Menschenrechte von Homosexuellen in verschiedensten Ländern steht zweifellos in unmittelbarem Zusammenhang mit der eigenen Homosexualität des Initiators Volker Beck.

---

[5] »Weil ich als Baby überlebt habe, fühle ich mich dem Problem, dem Drama des Vertreibens zeit meines Lebens verpflichtet. ... Wir alle haben in unseren Lebensläufen solche Verpflichtungen«, so Freimut Duve, MdB (SPD), am 23.6.1994, PlPr 12/235. Ähnlich äußerten sich in der gleichen Sitzung auch der Abgeordnete Helmut Sauer, CDU/CSU, sowie im Gespräch mit der Verfasserin der Abgeordnete Dr. Christian Schwarz-Schilling (CDU/CSU).

[6] Vgl. W. Schuster, Zur notwendigen Stärkung der NROs, 1994, S. 132.

[7] Beide Abgeordnete erläuterten dies jeweils im Gespräch mit der Verfasserin.

Gemeinsam ist den Menschenrechtspolitikern im Parlament, daß das gezeigte Interesse an Menschenrechtsfragen oft zum Ansatzpunkt für eine verstärkende Einwirkung von außerhalb des Parlaments wird. In gewissem Maße wird ein fortgesetztes, d.h. über ein anfängliches Interesse oder eine anfängliche Leidenschaft hinausgehendes Menschenrechtsengagement auch von spontanen äußeren Entwicklungen bestimmt. So wenden sich z.B. Menschenrechtsorganisationen oder auch Opfer von Menschenrechtsverletzungen vor allem an Parlamentarier, von denen sie sich eine Reaktion erhoffen, womit ein für diese Anliegen zugänglicher Abgeordneter auch passiv rasch in der Situation ist, daß Menschenrechtsfragen auf ihn zukommen und sich – gefiltert durch die eigene selektive Wahrnehmung – bald vervielfältigen.

a) Zum Beispiel: Freimut Duve

Besonders deutlich läßt sich die Verbindung zwischen persönlichen Erfahrungen und dem Einsatz für die Verwirklichung der Menschenrechte am Beispiel des Abgeordneten Freimut Duve aufzeigen, der vor dem Hintergrund des Bosnienkrieges 1994 in seinem Buch »Vom Krieg in der Seele«[8] die Entwicklung seiner politischen Überzeugungen aus Kindheit und Erlebnissen in der Studienzeit geschildert hat.

Geboren 1936 als uneheliches Kind einer Mutter aus gutbürgerlicher Hamburger Familie und eines jüdischen Vaters aus Osijek im heutigen Kroatien, erlebte Duve schon als Kind nicht nur die Bombenangriffe auf Hamburg, sondern auch Ausgrenzung und Diskriminierung allein aufgrund der Abstammung. Ein »Mischling« nach den Nürnberger Rassegesetzen, wurde er im Verwandtenkreis das »Zigeunerkind« genannt.[9] In der nationalsozialistischen Zeit mußte die Mutter den Namen des jüdischen Vaters geheimhalten, um das Überleben der Familie nicht zu gefährden. Erst nach dem Krieg erfuhr Duve Namen und Herkunft seines inzwischen verstorbenen Vaters, während er zugleich im Großvater mütterlicherseits einen überzeugten Nationalsozialisten erkennen mußte.[10] Fast alle Mitglieder der Familie väterlicherseits wurden von der kroatischen Ustascha oder den Nazis umgebracht, nur der Bruder des Vaters hatte überlebt[11] und ermöglichte Ende der 60er Jahre die Kontaktaufnahme zum jüdischen Teil der Familie und weiter entfernten Verwandten. 1997 fand Duve in Osijek das Haus seiner Großmutter, aus dem sie 1941 unter den Augen auch deutscher Soldaten von der Ustascha verschleppt worden war.[12]

---

[8] F. Duve, 1994.

[9] Vgl. R. Neudeck, Entdeckung in Osijek, in: Die Zeit v. 28.3.1997.

[10] Vgl. F. Duve, 1994, S. 38ff.

[11] Vgl. ebd., S. 49.

[12] Vgl. den Beitrag Duves in der Plenardebatte zur Wehrmachts-Ausstellung am 13.3.1997, PlPr 13/163.

Die Schulzeit nach dem Krieg verbrachte Freimut Duve bis zum Abitur 1956 in einer Hamburger Waldorfschule. Auch auf seine Lehrer mit ihrer »Zivilität«[13], ihrer »aufklärerischen und antirassistischen Haltung«[14] führt er zurück, daß er sich »seit Beginn (des) Studiums 1956 und später in verschiedenen Büchern immer wieder gegen offenen und latenten Rassismus gewandt«[15] hat. Die Wahl seines Studienfaches Überseegeschichte[16] und sein Interesse für Ausland und Ausländer sieht er in dem humanistischen Ideal der Waldorfschule ebenso begründet wie in den Kriegs- und Nachkriegserfahrungen: »Ausland, das war der Traum, Ausländer, das waren spannende Leute«[17], und so wollte er »studieren: alles, was zu tun hatte mit der Weite der Welt«.[18]

Studium und Ferienjobs führten Freimut Duve 1959 erstmals nach Nordafrika. Erst durch die dortige »Zufallsbegegnung mit dem algerischen Krieg«[19] entstand allmählich das Interesse für die Politik und zugleich der Schwerpunkt des künftigen Engagements:

> »Der Konflikt bündelte mein Thema: Ist das Zusammenleben verschiedener Gruppen möglich, die die Geschichte ... zusammengewürfelt hatte? Erst in Nordafrika, dann am Beispiel Südafrikas und Rhodesiens. Immer wieder kehrte ich zu dieser zentralen Frage zurück: Segregation oder Integration. Die Vertreibung und Vernichtung der Juden aus Europa, die Fremdheit des »anderen Zigeunerkindes« in der eigenen Familie – das alles hatte das Lebensthema bestimmt. Bis heute. Kulturen des Zusammenlebens, oder der Terror des Auseinandersprengens.«[20]

Orientiert an der von Albert Camus beschriebenen Hoffnung auf Zivilität und Zusammenleben und schockiert von der Erkenntnis, daß auch die Demokratie foltern konnte, daß die französische Armee die Folter systematisch praktiziert hatte, blieb sein »Denken ... stark vom Algerienkrieg und von dieser Camus-Hoffnung geprägt«.[21] Auch bei weiteren Studienaufenthalten in Rhodesien (heute Simbabwe) und Südafrika beschäftigte ihn die Frage nach der Möglichkeit von Koexistenz von Eroberern und Eroberten, von Weißen und Afrikanern, und aus dieser Zeit erzählt Duve von der Konfrontation mit dem offiziellen Rassismus in Südafrika, die »aus dem distanzierten Kolonialhistoriker rasch einen zornigen Streiter gegen die Apartheid machten«[22] und ihn schließlich in die Politik führten.

---

[13] F. Duve, 1994, S. 218.
[14] Duve in einem Leserbrief in der Welt am Sonntag v. 23.3.1997.
[15] Ebd.
[16] »Ein Kompromißwort zwischen dem ehrlicheren ›Kolonialgeschichte‹ und dem neuen ›Dritte Welt‹«; F. Duve, 1994, S. 64.
[17] Ebd., S. 62f.
[18] Ebd., S. 63.
[19] Ebd., S. 20.
[20] Ebd., S. 66.
[21] Ebd., S. 69.
[22] Ebd., S. 78.

Seine eigene Position in der politischen Debatte erklärte Duve damit, daß er »durch viele, sehr reale, oft sehr persönliche Begegnungen und Erfahrungen in Probleme hineingeraten oder auf Themen aufmerksam gemacht worden war, die eine moralische Entscheidung verlangten, keine theoretische«.[23] Als Herausgeber der Reihe ›rororo aktuell‹ bot er in den 70er Jahren, als viele andere »linke« Politiker diesen Kontakt eher scheuten, Oppositionspolitikern und Intellektuellen aus Osteuropa »im Westen ein Forum für ihre Publikationen«.[24]

Im Bundestag, in den Duve 1980 gewählt wurde, gehörten die auswärtige Kulturpolitik und Minderheitenfragen von Beginn an zu seinen Arbeitsschwerpunkten.[25] Sensibel für Menschenrechtsfragen, wurden diese immer wieder auch durch entsprechende Organisationen oder Opfer von Menschenrechtsverletzungen an ihn herangetragen. Mitunter bestimmten Zufälligkeiten die weitere Entwicklung, »kamen die Dinge auf einen zu«, wie beispielsweise während einer Reise nach Guatemala das Gespräch mit der Vertreterin einer Frauengruppe, die wenige Tage später auf grausame Weise ermordet wurde.[26] Sichtbarster Ausdruck seines Engagements in der parlamentarischen Menschenrechtsarbeit für das »Hoffnungsprojekt Zivilität«[27], für »das friedliche Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Religion, Rasse oder Kultur«[28] und gegen die »Zuordnung der Bürger nach Abstammungskriterien«[29] ist die 1994 einstimmig im Bundestag angenommene Initiative für eine Konvention gegen Vertreibung, die unterhalb der Schwelle des Völkermords eine völkerrechtliche und strafrechtliche Ahndung der Vertreibung von Bevölkerungsgruppen ermöglichen soll.[30]

In der neugegründeten Parlamentarischen Versammlung der OSZE wurde Freimut Duve 1996 zum Vorsitzenden des Menschenrechtsausschusses gewählt. 1997 wurde er zum OSZE-Beauftragten für die Medien und Pressefreiheit ernannt. Diese neue, wichtige Aufgabe erscheint als logische Folge des bisherigen beruflichen und politischen Wegs – Duve sieht die »demokratische Tradition der KSZE von Helsinki« auch als seinen »innere(n) Auftrag«.[31] In die Menschenrechtspolitik im Bundestag könnte er aus dieser Arbeit wichtige Impulse einbringen, doch der »Querdenker, oft auch ...

---

[23] Ebd., S. 86.

[24] H. Lölhöffel, Weil »die Freiheitsrechte höchste Bedeutung« haben ..., in: FR v. 19.12.1997.

[25] Im Unterauschuß für Menschenrechte und humanitäre Hilfe war er in der 11. Legislaturperiode ordentliches, danach stellvertretendes Mitglied.

[26] Dieses Erlebnis schilderte Duve im Gespräch mit der Verfasserin.

[27] F. Duve, 1994, S. 218.

[28] Ebd., S. 114.

[29] Ebd., S. 115.

[30] Vgl. den Antrag der SPD-Fraktion auf Drs 12/3369 (1992) sowie die einstimmig angenommene Beschlußempfehlung des Auswärtigen Ausschusses auf Drs 12/7320 (1994).

[31] H. Lölhöffel, Weil »die Freiheitsrechte höchste Bedeutung« haben ..., in: FR v. 19.12.1997.

Querkopf«[32] Duve hat auf eine erneute Bundestagskandidatur verzichtet. Als »Folge des oftmals kleinkarierten Machtgerangels in der Hamburger SPD«[33] verliert die SPD-Bundestagfraktion ein »außenpolitisches Juwel«.[34]

b) Zum Beispiel: Heiner Geißler

Von ganz anderer Art ist die persönliche Motivation des CDU-Abgeordneten Heiner Geißler, der seinen ausgeprägten christlichen Glauben als Fundament seines politischen Handelns und Entscheidens in Debattenbeiträgen und Publikationen wiederholt explizit formuliert hat.

Die christlich-humanistische Grundüberzeugung entwickelte auch Geißler bereits in der Jugendzeit. Als Grundschüler erlebte er die Diskriminierung seines engsten Spielkameraden, den er schließlich verlor, als dieser und seine Zigeunerfamilie von den Nationalsozialisten ins Konzentrationslager gebracht wurden.[35] Beeindruckt von den Leistungen der Jesuiten im 17. und 18. Jahrhundert und mit dem ursprünglichen Wunsch, Priester zu werden, ging Geißler im Alter von 16 Jahren auf ein Jesuitenkolleg. Die dortige christliche und humanistische Erziehung in den drei Jahren bis zum Abitur hat nach eigener Einschätzung starken Einfluß auf sein späteres Wirken in der Politik genommen.

Von Geißler immer wieder herausgestelltes Leitmotiv seiner politischen Arbeit ist das aus dem Evangelium abgeleitete christliche Menschenbild:

> »(D)er christliche Glaube hat ein Menschenbild, an dem sich die Politik orientieren kann: an seiner unantastbaren Würde, an seiner Freiheit, sozialen Verantwortung und Gleichheit vor dem Gesetz.«[36]
>
> »Der Mensch, wie er geht und steht, ist der eigentliche Mensch, unabhängig davon, ob er jung oder alt ist, Mann oder Frau, gesund oder krank, voll leistungsfähig oder behindert, aber auch unabhängig davon, ob er Deutscher oder Ausländer, Weißer oder Schwarzer, Christ oder Jude ist.«[37]

Doch selbst wenn mit den Worten Geißlers die »Unantastbarkeit der Menschenwürde, die Grundlage jeglicher politischer Moral, ... nach christlicher Auffassung darin begründet (ist), daß der Mensch diese Würde von einem übergeordneten Wesen, nämlich von Gott bekommt«[38], sieht er darin nicht nur für die Christen eine Verpflichtung. »Eine Politik, die auf diesen Grundsätzen aufbaut, ist auch die Grundlage für ein gemeinsames Handeln von

---

[32] K.-L. Günsche, Ein Ombudsmann für die Freiheit der Presse, in: Die Welt v. 19.12.1997.

[33] K. Plog, Ein SPD-»Spielball« geht ins Aus, in: FR v. 18.2.1998.

[34] Anrüchig, in: Die Zeit v. 5.3.1998.

[35] H. Geissler, Das nicht gehaltene Versprechen, 1997, S. 270f.: »Kajetan war ein Zigeuner, man sagte damals nicht Sinti oder Roma.«

[36] H. Geissler, Zugluft, 1990, S. 66.

[37] H. Geissler, Das nicht gehaltene Versprechen, 1997, S. 44.

[38] H. Geissler, Zugluft, 1990, S. 15.

Christen und Nichtchristen. Auch der Nichtchrist kann das Ergebnis akzeptieren, wenn auch vielleicht nicht dessen Begründung.«[39] Insofern wird für ihn das christliche Menschenbild ergänzt durch den Kantschen kategorischen Imperativ, die verpflichtende »moralische Naturanlage des Menschen, von der Kant spricht«.[40] Er ist überzeugt davon, »daß ein gemeinsamer wichtiger ethischer Konsens die Menschen verbindet, daß allen großen Weltreligionen ein kategorischer Imperativ gemeinsam ist wie der von Konfuzius, Immanuel Kant oder dem Evangelium«.[41]

Vor dem Hintergrund dieses christlichen Glaubens ist Geißlers Parteibindung an die CDU – für ihn »eine Partei mit einem unabdingbaren ethischen Fundament, dem christlichen Menschenbild«[42] – nur konsequent. Er hat jedoch immer wieder auch unbequeme und mitunter abweichende Positionen vertreten, wenn die Partei seiner Ansicht nach der Verpflichtung auf das christliche Menschenbild nicht nachkam. Ende der 80er Jahre stand er an der Spitze derjenigen, die den Menschenrechtsdiskussionen in der Fraktion eine neue Richtung gaben und sich der bis dahin stark ideologisch geprägten Debatte widersetzten.[43] Auch mit seinem Postulat der multikulturellen Gesellschaft löste er 1988 in der Fraktion heftigen Widerstand aus.[44] Er gehörte 1994 zu den Unterzeichnern eines ungewöhnlich scharfen öffentlichen Appells gegen die Haltung der Bundesregierung gegenüber den Menschenrechtsverletzungen in China, und 1997 protestierte er ebenso öffentlich, gemeinsam u. a. mit Christian Schwarz-Schilling, gegen die Abschiebepraxis im Falle der bosnischen Flüchtlinge. Obwohl er 1993 dem Asylkompromiß zustimmte[45], hat er in der Folgezeit mehrfach Kritik an der Asylpraxis geäußert und plädiert gegen die Mehrheitsmeinung in der Fraktion für ein Asylrecht bzw. einen Abschiebeschutz für Frauen bei geschlechtsspezifischer Verfolgung.[46] Begründet hat er seine Position stets mit dem Verweis auf das für ihn maßgebliche christliche Menschenbild.

Die Verbindung zwischen christlichem Glauben und politischem Handeln hat wohl kaum ein Abgeordneter so explizit reflektiert, ausgesprochen und für unangepaßte Meinungen in Anspruch genommen wie Heiner Geißler. Insofern ist seine Position in ihrer Intensität nur bedingt repräsentativ. Eine starke religiöse Überzeugung ist jedoch nicht selten das Motiv für sol-

---

[39] Ebd., S. 66.
[40] Ebd., S. 67.
[41] H. Geissler, Das nicht gehaltene Versprechen, 1997, S. 103.
[42] Ebd., S. 52.
[43] Vgl. hierzu Fünftes Kapitel, Abschnitt 3.
[44] Vgl. H. Geissler, Zugluft, 1990, S. 179ff.
[45] Vgl. H. Geissler, Das nicht gehaltene Versprechen, 1997, S. 239.
[46] Vgl. ebd., S. 249f. Nur durch ein »Machtwort« Geißlers, so der Abgeordnete Bindig (SPD) im Gespräch, gelang nach schwierigen Diskussionen die letztendliche Durchsetzung einer interfraktionellen Entschließung zur Genitalverstümmelung, die für die Unionsfraktion kritische Aussagen zur Asyl- und Abschiebepraxis enthielt (Drs 13/10682; 1998).

che Abgeordnete des Bundestages, die – bei oft anderen Schwerpunkten in der parlamentarischen Arbeit – in Menschenrechtsfragen sehr dezidierte Meinungen vertreten.

2. Menschenrechtsorganisationen

a) Die veränderte Rolle der Nichtregierungsorganisationen im internationalen Menschenrechtsschutz

Von Anfang an haben menschenrechtlich aktive Nichtregierungsorganisationen (NGOs) für den internationalen Menschenrechtsschutz eine herausgehobene Rolle gespielt. Bei den UN haben zahlreiche NGOs einen Konsultativstatus.[1] Nach ECOSOC-Resolution 1296(XLIV) von 1967 wird ihnen mit dem beratenden Status das Recht gewährt, an allen öffentlichen Sitzungen des Wirtschafts- und Sozialrats sowie seiner nachgeordneten Organe, also auch der Menschenrechtskommission in Genf, mit vollem Rederecht teilzunehmen und schriftliche Statements als offizielle UN-Dokumente zirkulieren zu lassen.[2] Viele der internationalen Menschenrechtskonventionen sind unter maßgeblicher Mitwirkung der NGOs erarbeitet worden oder, wie die jüngste Erklärung zum Schutz der Menschenrechtsaktivisten, überhaupt erst entstanden.[3] Das 1503-Verfahren ermöglicht es NGOs, Beschwerden über konkrete Menschenrechtsverletzungen einzubringen, und besonders in den verschiedenen Berichtsprüfungsverfahren nehmen NGOs eine wichtige Informationsaufgabe wahr. »Ohne die Informationen, die die NGOs liefern, und den Druck, den sie ausüben, wäre das gesamte Menschenrechtsschutzsystem der Vereinten Nationen eine bloße Fassade.«[4]

Auch in das System des Europarates zum Menschenrechtsschutz sind die NGOs eingebunden, wenn auch stärker formalisiert und weitgehend auf den Beobachterstatus begrenzt. Besonders wichtig neben der Informationsarbeit ist hier bisher die Möglichkeit, nach Art. 25 EMRK die Rechtsvertretung für Beschwerdeführer zu übernehmen, was aber nach Inkrafttreten des 11. Zusatzprotokolls nicht mehr unbedingt erforderlich ist. Im KSZE-Prozeß gab es zunächst keine offizielle Zusammenarbeit mit NGOs, doch haben diese in Osteuropa sehr zur Verwirklichung der KSZE-Prinzipien von unten beigetragen. Nachdem ihnen beim Folgetreffen 1992 in Helsinki of-

---

[1] Vgl. H. Boekle, 1998, S. 10.
[2] Vgl. M. Nowak, Die Rolle von NGOs, 1993, S. 267.
[3] Vgl. ebd., S. 268 sowie A. Liese, 1998, S. 38f.; F. Ermacora, Non-governmental organizations, 1988, S. 175.
[4] W. Karl, Diplomatie oder Publizität?, 1996, S. 27; vgl. auch A. Liese, 1998, S. 40.

fiziell das Zugangsrecht zu den Überprüfungskonferenzen und Implementierungstreffen über Menschenrechte gewährt wurde[5], haben sie inzwischen auch im KSZE/OSZE-Prozeß einen festen Platz.

Menschenrechtsorganisationen sind also keineswegs neue Akteure in der internationalen und nationalen Menschenrechtspolitik. Dennoch haben sie – wie auch NGOs in anderen Politikbereichen – in den vergangenen Jahren im Hinblick auf öffentliche Präsenz und Beteiligung an politischen Prozessen einen immensen Aufschwung erlebt. Die weltpolitischen Veränderungen haben hierfür ebenso den Boden bereitet wie die moderne Kommunikationstechnik, die den NGOs als »Pionieren kostengünstiger, computergestützter elektronischer Nachrichtenübermittlung«[6] die schnelle, weltweite Informationsverbreitung erleichtert und kaum noch Möglichkeiten läßt, Menschenrechtsverletzungen zu verheimlichen. Die Weltkonferenzen der 90er Jahre, insbesondere die Wiener Menschenrechtskonferenz, machten den »Rollenwechsel (der NGOs) vom lästigen Mahner zum gefragten Partner in der Weltpolitik«[7] schließlich weltweit deutlich. Sie »(saßen) zwar dort nur an den Katzentischen der Konferenzräume, (wurden) aber von den Regierungen in einen intensiven Konsultationsprozeß einbezogen, weil sie nicht nur über Sachkompetenz verfügen, sondern auch artikulationsfähige gesellschaftliche Gruppen repräsentieren«.[8] In ihrer geballten Präsenz wirkten sie gemeinsam mit den Medien »vor allem als ›Verstärker‹, die dazu beitrugen, die Themen der Weltkonferenzen einem breiteren Publikum näherzubringen, als dies den diplomatischen Profis im Alleingang hätte gelingen können«.[9]

In das abschließende Dokument der Wiener Weltmenschenrechtskonferenz wurde die Arbeit der NGOs ausdrücklich einbezogen:

> »Die Weltkonferenz über die Menschenrechte anerkennt die wichtige Rolle der nichtstaatlichen Organisationen bei der Förderung aller Menschenrechte ... Die Weltkonferenz ... schätzt ihren Beitrag zur Steigerung des öffentlichen Bewußtseins in Menschenrechtsfragen, zur Durchführung von Bildungs-, Ausbildungs- und Forschungsarbeiten auf diesem Gebiet und zur Förderung und zum Schutz aller Menschenrechte und Grundfreiheiten ... (und) betont ... die Bedeutung eines fortgesetzten Dialogs und einer ständigen Zusammenarbeit zwischen den Regierungen und den nichtstaatlichen Organisationen«.[10]

Mit diesem Bedeutungszuwachs einher geht jedoch eine hohe, zum Teil übersteigerte Erwartungshaltung und damit die Gefahr der Überforderung der NGOs. Peter Wahl trifft für das Gesamtphänomen NGOs die nüchterne Aussage, daß diese »zwar eine politisch durchaus relevante Größe dar-

---

[5] Vgl. S. Bartsch, 1995, S. 238.
[6] P. Wahl, 1996, S. 45.
[7] S. Ulrich, Die lästigen Mahner werden ernstgenommen, in: SZ v. 9.7.1998.
[8] D. Messner/F. Nuscheler, Global Governance, 1996, S. 25.
[9] D. Messner, Politik im Wandel, 1996, S. 35.
[10] Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, Art. I.38.

stellen, die Grenzen ihrer realen Möglichkeiten aber weitaus enger zu ziehen sind als ihre Medienpräsenz suggeriert«[11], und daß somit zugespitzt die »NGOs ... der am meisten überschätzte Akteur dieses Jahrzehnts«[12] seien.

Denn auch die Menschenrechts-NGOs sind zunächst einmal äußerst heterogen. Zu ihnen gehören – mit lediglich der *Nicht*-Staatlichkeit und dem grundsätzlichen Einsatz für die Menschenrechte als dem gemeinsamen Definitionsmerkmal[13] – »von internationalen Riesen bis zu regionalen Graswurzel-Zwergen«[14] höchst unterschiedliche Organisationen, die ebenso heterogene, meist partikulare Interessen vertreten und deshalb keineswegs schon a priori am Gemeinwohl orientiert oder basisdemokratisch organisiert bzw. legitimiert sind.[15] Darüber hinaus wird leicht übersehen, daß sich der Verlust von Handlungsspielräumen für die Nationalstaaten und ihre staatlichen Akteure im Zuge der Globalisierung, wie er in der aktuellen NGO-Diskussion vielfach angeführt wird[16], nur bedingt auf den Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes übertragen läßt. Denn es sind (von Fällen nicht mehr funktionsfähiger Staaten wie derzeit z.B. Algerien abgesehen) nach wie vor die (National)Staaten, die einerseits über das Gewaltmonopol verfügen und damit für die Verwirklichung oder Verletzung von Menschenrechten verantwortlich sind, und die andererseits ihre Unterschrift unter die (wenn auch häufig unter maßgeblicher Mitarbeit der NGOs erarbeiteten) Konventionen und Überprüfungsmechanismen setzen müssen und damit den internationalen und regionalen Systemen zum Menschenrechtsschutz erst Sinn geben.

Während also die endgültige Problembeseitigung auch weiterhin nur durch staatliche Instanzen möglich ist, liegt die entscheidende Funktion der Menschenrechtsorganisationen in diesem *globalen* Kontext in der Problemerkennung und der Entwicklung von Problemlösungsstrategien. In diesem Bereich haben sie die Sensibilisierung der Öffentlichkeit wie der Politik für Menschenrechtsfragen erheblich vorangebracht und bilden heute »den Sauerteig einer Weltöffentlichkeit, die zu einem gewichtigen Faktor der Weltpolitik geworden ist«.[17]

---

[11] P. Wahl, 1996, S. 39.

[12] Ebd.

[13] Zur Schwierigkeit der allgemeingültigen Definition von Nichtregierungsorganisationen vgl. M. Nowak, Die Rolle von NGOs, 1993, S. 260f.
Zur Typisierung von NGO-Organisationsformen vgl. die Einteilung bei D. Messner, Politik im Wandel, 1996, S. 27.

[14] Vorwort von S. Lang in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), 1996, S. 7.

[15] D. Messner/F. Nuscheler, Global Governance, 1996, S. 25.

[16] Vgl. D. Messner, Politik im Wandel, 1996, S. 11 und S. Lang (Vorwort) in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), 1996, S. 5.

[17] D. Messner/F. Nuscheler, Global Governance, 1996, S. 163.

b) Die Arbeit der Menschenrechtsorganisationen in Deutschland

Auch in Deutschland haben NGOs in den letzten Jahren deutlich an Präsenz in der Öffentlichkeit und Einfluß auf die Menschenrechtspolitik gewonnen. »Die Beachtung, die unsere Arbeit heute in den Medien findet, hätten wir uns vor zehn oder fünfzehn Jahren nicht zu erträumen gewagt«[18], so der Generalsekretär der deutschen Sektion von amnesty international. Die Bundesregierung sah sich schon im 3. Menschenrechtsbericht veranlaßt zu betonen, daß sie zum Forum Menschenrechte und zu einzelnen Nichtregierungsorganisationen »in vielfältigem Kontakt« stünde und »Anregungen und Kritik als befruchtend für ihre eigene Menschenrechtspolitik in den Außenbeziehungen«[19] bewerten würde. In der Antwort auf eine interfraktionelle Große Anfrage wurde Anfang 1998 entsprechend erklärt:

> »Die Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und im Menschenrechtsbereich tätigen Nichtregierungsorganisationen hat sich in den letzten Jahren erheblich intensiviert, insbesondere seitdem sich diese im Januar 1994 zu einer Arbeitsgemeinschaft -»Forum Menschenrechte«- zusammengeschlossen haben. Die Arbeit des Forums Menschenrechte und seiner Mitgliedsorganisationen sowie der Einsatz der politischen Parteien und Stiftungen und der Kirchen sind dazu angetan, das menschenrechtliche Engagement der Bundesregierung zusätzlich zu fordern und zu fördern.«[20]

Obwohl im generell positiven Stil solcher Darstellungen die noch begrenzten Kontakte z.B. zwischen dem Justiz- oder Innenministerium und den NGOs nicht erwähnt werden, hat sich inzwischen auf der Regierungsebene besonders die Kooperation der deutschen MRK-Delegation mit den NGOs des Forums Menschenrechte etabliert und wird von beiden Seiten als nützlich und konstruktiv empfunden.[21]

Die Menschenrechtspolitiker im Deutschen Bundestag schätzen die Relevanz der NGOs ebenfalls außerordentlich hoch ein. »In einer Vielzahl von vertraulichen Gesprächen profitieren Regierung, Parlament und Nichtregierungsorganisationen durchaus gegenseitig«[22], so der Menschenrechts-

---

[18] W. A. Perger, »Wem das nicht auf dem Gewissen lastet«, in: Die Zeit v. 6. 1. 1995.

[19] Drs 13/3312 (1995).

[20] Drs 13/9595 (1998; Frage 15).

[21] »Als eine der wenigen praktiziert die unter Leitung des früheren Innenministers Baum stehende deutsche Regierungsdelegation Offenheit gegenüber den NGOs, die im Forum Menschenrechte zusammengeschlossen sind«, so V. Deile, Teheran muß sich verantworten, in: Die Zeit v. 7. 3. 1997. Auch Joachim Krause, bis 1998 Sprecher des Forums Menschenrechte, betonte den Nutzen dieser Kontakte gegenüber der Verfasserin.
»Der Leiter der deutschen Delegation, Bundesminister a. D. Gerhart Baum, und AS MR [der Arbeitsstab Menschenrechte im Auswärtigen Amt, d. V.] lassen sich regelmäßig vor den Sitzungen der Menschenrechtskommission von den im Forum Menschenrechte organisierten Nichtregierungsorganisationen über deren Schwerpunkte unterrichten und informieren ihrerseits über ihre anstehenden Vorhaben«, so die Bundesregierung im 4. Menschenrechtsbericht, Drs 13/8861 (1997).

[22] Krautscheid, Menschenrechte in der Außenpolitik, 1996, S. 61.

Obmann der CDU/CSU-Fraktion. Die Vertreterin von Bündnis 90/Die Grünen im Unterausschuß ging in einer Veröffentlichung sogar noch weiter und stellte fest:

> »Natürlich haben NGOs einen wesentlichen Einfluß auf die politische Diskussion über Menschenrechtsfragen. Ohne die Arbeit der NGOs würden wahrscheinlich auch heute noch Menschenrechte in der ... Politik keine Rolle spielen.«[23]

Für die konkrete parlamentarische Menschenrechtspolitik bestätigt auch die genauere Analyse diese allgemeinen Aussagen über den hohen Stellenwert der NGO-Arbeit, der sich an zahlreichen Beispielen dokumentieren läßt. Dabei muß allerdings zwischen verschiedenen Funktionen bzw. Arten der Einflußnahme differenziert werden.

Die Menschenrechtsorganisationen übernehmen zunächst einmal eine wichtige *Initiativfunktion* für die Diskussion internationaler Menschenrechtsfragen im Bundestag. Ebenso wie in anderen Politikbereichen werden auch hier parlamentarische Initiativen sehr häufig durch die Lobbyarbeit von Interessengruppen – in erster Linie direkt, aber auch durch die gezielte Instrumentalisierung der Medien – angestoßen. Ein erstes, besonders deutliches Beispiel hierfür war die interpersonelle Große Anfrage zum Thema Menschenrechtsverletzungen an Frauen, die 1988 von 72 weiblichen Abgeordneten zusammen mit Vertreterinnen von amnesty international ausgearbeitet und in den Bundestag eingebracht worden war. In der einleitenden Begründung wurde ausdrücklich darauf verwiesen, daß hier eine Kampagne von amnesty international aufgegriffen werden sollte, um die öffentliche Aufmerksamkeit auf »die frauenspezifisch besonders gravierenden Aspekte von Menschenrechtsverletzungen«[24] zu lenken – ein Thema, das seit dieser Anfrage in der parlamentarischen Diskussion immer wieder aufgegriffen worden ist und seit der Wiener Menschenrechtskonferenz zusätzliches Gewicht bekommen hat. Daß im Juni 1998 schließlich eine interfraktionelle Entschließung gegen die Genitalverstümmelung[25] trotz kritischer asylrelevanter Fragen einstimmig verabschiedet werden konnte, ist neben dieser kontinuierlichen Lobbyarbeit verschiedener NGOs auch auf ein vom Forum Menschenrechte medienwirksam inszeniertes Hearing zum Thema »Vergewaltigung – Verbrechen an Frauen in Kriegs- und Friedenszeiten«[26] zurückzuführen.

Auf ähnliche Weise wurde in einer Kleinen Anfrage der SPD-Fraktion zur Problematik »Verschwindenlassen und politische Morde« ein Thema übernommen, das zuvor von amnesty international gezielt an die Öffentlichkeit gebracht und an alle Fraktionen im Bundestag herangetragen wor-

---

[23] A. Dietert-Scheuer, NGOs in der deutschen Menschenrechtspolitik, 1997, S. 274.

[24] Drs 11/1801(neu) (1988).

[25] Vgl. Drs 13/10682 (1998).

[26] Forum Menschenrechte (Hrsg.), Hearing, 1996. Vgl. auch C. Reinhardt, Gewalt nicht verharmlosen, in: FR v. 26.4.1996; E. Zoll, Ein Schritt zur artgerechten Haltung von Ehefrauen?, in: Südwest Presse v. 7.5.1996.

den war.[27] In einigen Fällen sind Anliegen von Menschenrechtsorganisationen sogar ganz direkt eingebracht worden. Dies zeigt beispielsweise der Entschließungsantrag der Fraktion Die GRÜNEN zu »Lage und Forderungen der Sinti, Roma und verwandte Gruppen«[28], der vom Zentralrat der Deutschen Roma und Sinti formuliert und unverändert übernommen wurde. Mit einem ebenfalls von den GRÜNEN eingebrachten Entschließungsantrag sollte der Bundestag einen Forderungskatalog von amnesty international unterstützen.[29] Schließlich werden neben solchen übergreifenden Themenkomplexen in zahlreichen Anfragen und Anträgen sowie in den Diskussionen im Unterausschuß für Menschenrechte und humanitäre Hilfe auch ganz spezielle Menschenrechtsprobleme aufgegriffen, die von den Menschenrechtsorganisationen an Abgeordnete und Fraktionen herangetragen werden.[30]

Über diese Rolle als Impulsgeber hinaus sind die von nationalen und internationalen Menschenrechtsorganisationen übermittelten Informationen für die praktische Menschenrechtspolitik des Bundestages von ganz erheblicher Bedeutung, können sie doch den strukturellen Informationsrückstand der Parlamentarier gegenüber der Regierung in weitem Maße ausgleichen. Nicht zuletzt im Bewußtsein dieser Notwendigkeit hat der Unterausschuß für Menschenrechte und humanitäre Hilfe »die enge Zusammenarbeit mit Menschenrechtsorganisationen«[31] in seinem Arbeitsprogramm schriftlich fixiert. Auf allen Ebenen – allerdings in unterschiedlichem Ausmaß – werden Berichte dieser Organisationen, informelle Gespräche und Kontakte auf Arbeitsebene sowie die Beteiligung in Anhörungen genutzt, um sich (unter Hinzuziehung weiterer Informationsquellen, insbesondere von Berichten in den Medien) ein möglichst detailliertes Bild über die Menschenrechtssituation in einem bestimmten Land zu verschaffen, um parlamentarische Initiativen zu erarbeiten oder um Reisen oder Gespräche mit Vertretern anderer Regierungen vorzubereiten. Auch für die menschenrechtliche Einzelfallarbeit sind diese Informationen unverzichtbar.[32] Dabei ist die Glaubwürdigkeit der Menschenrechtsorganisationen allerdings ein entscheidendes Kriterium, denn auch im Bundestag kann Menschenrechtspolitik letztlich nur

---

[27] Vgl. Drs 12/7456 (1994). In die Antwort der Bundesregierung gingen dann Informationen ein, die diese sich nach Aussagen des ai-Generalsekretärs selbst von amnesty international erbeten hatte.

[28] Vgl. Drs 10/4129 (1985).

[29] Vgl. Drs 11/3659 (1988). Dieser Entschließungsantrag wurde mit dem Hinweis auf formale Mängel abgelehnt; vgl. die Beschlußempfehlung auf Drs 11/4761 (1989).

[30] Vgl. hierzu auch A. Dietert-Scheuer, NGOs in der deutschen Menschenrechtspolitik, 1997, S. 274.

[31] Bericht über die Arbeit des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages in der 1. Legislaturperiode seines Bestehens.

[32] Vgl. SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.), 1994, S. 11 und S. 18f.

dann erfolgreich und selber glaubwürdig sein, wenn sie auf vollständigen, richtigen und damit seriösen Informationen beruht.

Wie sehr diese *Informationsfunktion* im Zusammenhang mit der generell zunehmenden Erörterung von Menschenrechtsfragen an Gewicht gewonnen hat, dokumentieren die zahlreichen Verweise auf NGO-Berichte in den parlamentarischen Initiativen aller Fraktionen. Speziell in Kleinen und Großen Anfragen werden sehr häufig Erkenntnisse der NGOs aufgegriffen und auf diese Weise der Bundesregierung vorgelegt. Dabei ist es sehr bezeichnend für den wachsenden Stellenwert der Menschenrechtsorganisationen, daß die Bundesregierung inzwischen gelegentlich selbst zur Beantwortung von Anfragen auf NGO-Informationen zurückgreift.[33]

In Verbindung mit dieser Initiativ- und Informationsfunktion können die Menschenrechts-NGOs schließlich eine beachtliche *Korrektivfunktion* für die Menschenrechtspolitik des Parlaments und der Regierung ausüben. Wie auch im internationalen Kontext werden mittels Instrumentalisierung der Medien öffentlicher Druck erzeugt, das Problembewußtsein erhöht und die politischen Akteure verstärkt zur Rechtfertigung, gegebenenfalls sogar zur Änderung ihres Handelns gedrängt. Die Menschenrechtsorganisationen wirken in diesem Fall vor allem *über* das Parlament auf die Bundesregierung ein, indem beispielsweise NGO-Forderungen an die Gestaltung der Menschenrechtspolitik in parlamentarische Initiativen eingehen[34] oder in Debatten vorgetragen werden.[35] Welchen Einfluß die NGOs auf die Gestaltung der parlamentarischen Menschenrechtspolitik haben bzw. welcher Spielraum ihnen bewußt eingeräumt wird, kommt implizit in einem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur rechtzeitigen Vorlage der Menschenrechtsberichte zum Ausdruck, in dem festgestellt wird:

> »Eine deutliche zeitliche Vorgabe ist auch deshalb erforderlich, weil den in der Menschenrechtsarbeit engagierten NRO, *ohne deren Zuarbeit keine vernünftige Menschenrechtspolitik gestaltet werden kann*, ihrerseits unbedingt ausreichend Zeit eingeräumt werden muß, um vor der Debatte im Plenum qualifiziert auf den jeweiligen Menschenrechtsbericht der Bundesregierung reagieren zu können.«[36]

Wie diese drei zentralen Funktionen – neben den schon genannten Beispielen – vom Forum Menschenrechte und einzelnen NGOs in Deutschland konkret wahrgenommen werden, welche Defizite dabei möglicherweise bleiben und welche Rückschlüsse sich daraus wiederum auf die Koopera-

---

[33] Dies gilt beispielsweise für die bereits genannte Kleine Anfrage zum Thema Verschwindenlassen und politische Morde (Drs 12/7456; 1994). Vgl. auch z. B. Drs 13/1133 (1995).

[34] Vgl. besonders deutlich Drs 11/3659 (1988).

[35] Vgl. z. B. den Redebeitrag des Abgeordneten Bindig (SPD), der in der Menschenrechtsdebatte am 17. 6. 1998 die »anspruchsvolle Zieldefinition« des Forums Menschenrechte zitierte, auf deren Beachtung die deutsche Menschenrechtspolitik so weit wie möglich verpflichtet werden solle; PlPr 13/240.

[36] Drs 13/3210 (1995); Hervorhebung durch die Verfasserin.

tion zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ableiten lassen, wird an den nachfolgenden drei Beispielen deutlich.

Das Forum Menschenrechte

Im Vorfeld der Wiener Weltmenschenrechtskonferenz machten deutsche, auf dem Gebiet der Menschenrechte tätige NGOs erstmals den Versuch, ihre Aktivitäten zu koordinieren und damit ihren Forderungen zusätzliches Gewicht zu verleihen. Initiator dieses Unterfangens war die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), die auch schon früher anläßlich internationaler Konferenzen NGOs zu Gesprächen zusammengebracht hatte. Etwa eineinhalb Jahre vor Konferenzbeginn in Wien lud die DGVN selektiv 15 Organisationen, zu denen gute persönliche Kontakte bestanden, zu ersten Koordinierungsüberlegungen ein, mit dem Ziel, unmittelbar vor der Weltmenschenrechtskonferenz ein Hearing zur deutschen Menschenrechtspolitik durchzuführen und der Bundesregierung einen abgestimmten, *gemeinsamen* Forderungskatalog an die Konferenz vorzulegen.

Obwohl es bis dahin, von einigen bilateralen Kontakten abgesehen, keinerlei Kooperation gegeben hatte, dementsprechend anfangs »niemand daran geglaubt hatte, daß tatsächlich eine gemeinsame Position gefunden werden könnte«[37], und die Diskussionen in den ersten Monaten denn auch keineswegs konfliktfrei verliefen[38], wurde das Hearing über das ursprüngliche Projektziel hinaus schließlich zum Auslöser für die Entstehung des Forums Menschenrechte. Nicht zuletzt aufgrund des guten Presseechos[39] erkannten die beteiligten NGOs in der Nacharbeit zum Hearing und zur Wiener Konferenz das Potential einer weiteren Zusammenarbeit, und so gründeten 19 NGOs, für die der Menschenrechtsschutz das zentrale oder ein wichtiges Thema ihres Mandats ist, am 12. Januar 1994 das Forum Menschenrechte als eine »handlungs- und themenbezogene Arbeitsgemeinschaft von Nichtregierungsorganisationen des Menschenrechtsbereichs in

---

[37] Dies erklärte der Mitbegründer des Forums Menschenrechte und langjährige Generalsekretär der DGVN, Joachim Krause, im Gespräch mit der Verfasserin.

[38] Insbesondere gab es in den ersten eineinhalb Jahren eine offene Auseinandersetzung zwischen der Internationalen Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM) und den übrigen NGOs, die der IGFM vorwarfen, sich bis vor kurzem ausschließlich mit den Menschenrechtsverletzungen in Osteuropa befaßt zu haben. Erst allmählich und in langwierigen Diskussionen wurde festgestellt, daß die IGFM zwar einseitig gearbeitet, aber immerhin eine Arbeit geleistet habe, die die anderen eben *nicht* getan hätten – was nach Ansicht Joachim Krauses, der diesen internen Streit gegenüber der Verfasserin erläuterte, über lange Jahre ein generelles Problem der Linken in Deutschland gewesen war. Erst kurz vor Beginn der Wiener Konferenz ist es schließlich gelungen, diese Auseinandersetzung zu entschärfen.

[39] Vgl. C. Stelzenmüller, Menschenrechtspolitik in Deutschland auf dem Prüfstand, in: Der Tagesspiegel v. 13.5.1993; J. Albrecht, Stunde der Appelle, in: taz v. 13.5.1993; F. Forudastan, Ferdos: Im Ausland – aber auch bei uns?, in: FR v. 13.5.1993; Einsatz für die Menschenrechte gefordert, in: SZ v. 13.5.1993.

Deutschland ..., die sich für einen verbesserten, umfassenden Menschenrechtsschutz weltweit, in bestimmten Weltregionen, Ländern und in der Bundesrepublik Deutschland einsetzen«.[40] Inzwischen ist das Forum Menschenrechte auf 36 Mitglieder angewachsen, zu denen neben den »klassischen« Menschenrechts-NGOs auch die parteinahen politischen Stiftungen gehören.

Mit dieser Gründung wurde für die Informationsvermittlung und den Erfahrungsaustausch der Menschenrechtsorganisationen untereinander, für die Erhöhung des Wirkungsgrades ihrer Menschenrechtsanliegen und die Schaffung einer »kollektive(n) Handlungsfähigkeit«[41] eine wichtige Grundlage geschaffen. Zu den vorrangigen Zielen des Forums gehört:

- die »kritische Begleitung der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages auf nationaler und internationaler Ebene sowie der Arbeit deutscher Experten/innen in weiteren internationalen Menschenrechtsinstrumenten;
- (die) Durchführung gemeinsamer Vorhaben zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes in unserem Land und durch unser Land;
- (und die) Unterstützung der Bewußtseinsbildung in Deutschland über Universalität und Komplexität der Menschenrechte.«[42]

Die Zusammenarbeit der NGOs im Forum Menschenrechte ist ganz bewußt locker strukturiert und flexibel organisiert, um Verkrustungen zu verhindern und eine hohe Eigendynamik des Netzwerkes zu gewährleisten. Das Forum handelt durch (zeitlich befristete) Projektgruppen, die aus seiner Mitte heraus gebildet werden und auf Anregungen der Mitgliedsorganisationen zurückgehen.[43] Für Abstimmung und Informationsfluß zwischen den Projektgruppen ist ein Koordinationskreis von vier gewählten Mitgliedern sowie temporär den Sprechern der Gruppen verantwortlich, der außerdem die regelmäßigen Plenumssitzungen des Forums vorbereitet.[44]

Entscheidend dafür, in welchem Umfang Themen und Probleme aufgegriffen und in Projektgruppen bearbeitet werden, sind »Interesse, politischer Wille und personelle Kapazität der Mitgliedsorganisationen«.[45] Der

---

[40] So die Selbstdarstellung des Forums in den Jahresberichten, Bonn 1995 ff.

[41] P. Wahl, 1996, S. 45. Zu anderen Beispielen der Netzwerkbildung von NGOs im Entwicklungsbereich vgl. W. Schuster, Nichtregierungsorganisationen in der Entwicklungszusammenarbeit, 1996, S. 51.

[42] Forum Menschenrechte (Hrsg.), Jahresbericht 1996, Bonn 1997.

[43] Zu den bisherigen Themen der Projektgruppen vgl. die Jahresberichte 1994 ff.

[44] In den ersten drei Jahren arbeitete das Forum noch intensiv im Plenum, was sich jedoch als sehr zeit- und arbeitsaufwendig erwies. Die Projektarbeit wurde deshalb verstärkt in die Arbeitsgruppen verlagert und diese enger an den entsprechend häufiger tagenden Koordinationskreis angebunden. D.h. über die Einrichtung einer Arbeitsgruppe wird im Plenum beraten und entschieden, doch können die Gruppen in Absprache mit dem Koordinierungskreis dann auch selbständig z.B. gegenüber der Bundesregierung aktiv werden.

[45] Kurzfassung der Konzeption des Forums Menschenrechte für ein deutsches Menschenrechtsinstitut, November 1997.

formale Vermerk unter allen Stellungnahmen und Dokumentationen, daß deren Inhalt von den Mitgliedsorganisationen nur »entsprechend ihrem jeweiligen Aufgabengebiet und ihrer inhaltlichen Zielsetzung getragen« wird, bringt das Prinzip der Zusammenarbeit im Forum deutlich zum Ausdruck und macht klar, daß die Mitglieder bei aller Zusammenarbeit auch weiterhin eigene Mandate haben und durchaus unterschiedliche politische Standpunkte vertreten können. In der Tagespressearbeit beispielsweise bedeutet die Umsetzung dieses Prinzips sowie die Vermeidung von Konkurrenzsituationen, daß das Forum dann nicht unmittelbar tätig wird, wenn einzelne NGOs bereits aktiv sind, andererseits aber gemeinsame Stellungnahmen durchaus möglich sind, wenn die Mitgliedsorganisationen dies für sinnvoll halten.[46] Die bisherige Zurückhaltung in der Pressearbeit ist allerdings auch in den strukturell noch sehr begrenzten Möglichkeiten des Forums begründet[47]; erst kürzlich wurde beschlossen, künftig auf eine stärkere Medienpräsenz hinzuwirken.

So wie sich also die Form der Kooperation erst nach und nach entwickelt, sind auch die Arbeitsinhalte noch keineswegs klar abgegrenzt. Daß die Mitgliedsorganisationen, die sich mit Menschenrechtsverletzungen in Deutschland oder vorrangig mit wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten befassen, meist kleiner und in der Minderheit sind, trägt zweifellos zu der »noch nicht ausbalancierten inneren Situation«[48] bei, d. h. dem Ungleichgewicht zugunsten internationaler Menschenrechtsfragen sowie bürgerlichen und politischen Rechten in der Arbeit des Forums Menschenrechte. Auch wenn dies im Forum keinen Konflikt, sondern lediglich die bisherige Situation darstellt[49], ist es wichtig, daß die bestehende Überzeugung von Gleichrangigkeit und universeller Geltung der Menschenrechte vom Forum auch in der praktischen Arbeit umgesetzt wird, wenn diese glaubwürdig von Bundesregierung und Bundestag eingefordert werden sollen.

Arbeitsformen und -schwerpunkte und Kapazitätsgrenzen des Forums Menschenrechte, ebenso wie die unterschiedliche Bereitschaft des Gegenübers, erklären demnach die schon als »etabliert« zu bezeichnenden Gespräche mit dem Auswärtigen Amt, der deutschen MRK-Delegation und dem Unterausschuß Menschenrechte und humanitäre Hilfe, während zu anderen

---

[46] Dies erläuterte Joachim Krause gegenüber der Verfasserin und betonte, daß der notwendige Abstimmungsprozeß für eine gemeinsame Presserklärung immer auch Zeit braucht, die bei aktuellen Ereignissen selten gegeben ist.

[47] Der aus den Mitgliedsbeiträgen resultierende Jahresetat lag bisher bei ca. 7000 bis 8000 DM. Das ab 1998 gültige neue Finanzstatut mit dreistufigen Mitgliedsbeiträgen soll den Etat auf 25 000 DM pro Jahr heraufsetzten, so daß erstmals auch eine halbe Sekretariatsstelle eingerichtet werden kann und die organisatorische Arbeit nicht mehr ausschließlich über die DGVN geleistet werden muß.

[48] Joachim Krause im Gespräch mit der Verfasserin.

[49] Nach Einschätzung Krauses hat insbesondere die Arbeit der Projektgruppe »Europäische Union und Menschenrechte« (vgl. Jahresbericht 1995) und die daraus entstandene Europa-Kampagne dazu beigetragen, innerhalb des Forums das Bewußtsein für diese Problematik zu stärken.

Bundesministerien und Ausschüssen nur erst vereinzelte Kontakte bestehen. Als besonderer Erfolg wurde der erste Meinungsaustausch im Bundesinnenministerium 1997 bewertet, weil der Minister dieses Anliegen unter Hinweis auf einen nicht erkennbaren Zusammenhang zwischen Innenministerium und Menschenrechtsverletzungen zunächst abgelehnt hatte, das Gespräch dann aber doch hochrangig besetzt war und inhaltlich konstruktiv verlief. Auch im Gespräch mit den Fraktionsberichterstattern des Innenausschusses im Juni 1996 wurde vom Forum »insofern schon ein Erfolg (gesehen), als es überhaupt stattfand«[50], wurde doch damit »erreicht, daß seitens der Politik akzeptiert wird, daß auch im Bereich der Innenpolitik Menschenrechtsfragen von Bedeutung sind«.[51] Für alle Gesprächskontakte gilt, daß die hohe Akzeptanz des Forums[52] sehr stark von der intensiven Vorbereitung – in der Regel in den entsprechenden Projektgruppen – und der Disziplin vor und während der Gespräche abhängt. Nach Einschätzung eines Mitbegründers des Forums konnte die anfängliche Erwartungshaltung der Gesprächspartner, »es käme da nur ein chaotischer Haufen auf sie zu«[53], mit dieser Demonstration von Professionalität sehr schnell widerlegt werden.

Eine der ersten Aktivitäten des Forums Menschenrechte galt 1994 der Analyse des 2. Menschenrechtsberichts der Bundesregierung. Die in diesem Kontext erarbeiteten Kriterien für die folgenden Menschenrechtsberichte sind auch in den Plenardebatten des Bundestages – naturgemäß vor allem durch die Opposition – mehrfach aufgegriffen und von der Bundesregierung ansatzweise berücksichtigt worden. Sichtbarste Wirkung der Kritik des Forums war hierbei die schon angesprochene Präzisierung des Titels auf die Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen. Für die inhaltliche Weiterentwicklung der Programmarbeit[54], die künftige Lobbyarbeit des Forums auf der europäischen Ebene und die Vernetzung mit anderen europäischen NGOs war ein in Brüssel durchgeführter Workshop im Juni 1995 ausgesprochen wichtig.[55]

Besonders exemplarisch für die Arbeitsweise des Forums Menschenrechte und erkenntnisreich für dessen Einflußnahme auf die parlamentarische Menschenrechtspolitik war jedoch die Initiierung einer interfraktionellen Großen Anfrage zur Umsetzung der Wiener Erklärung und Aktionsprogramm.

---

[50] Forum Menschenrechte (Hrsg.), Jahresbericht 1996, 1997, S. 8.

[51] Ebd.

[52] Vgl. neben den schon oben (Abschnitt 2.2) angeführten Zitaten vor allem den Bericht über die Ergebnisse der AG »Gewalt gegen Frauen« im Jahresbericht 1996, S. 11.

[53] Joachim Krause im Gespräch mit der Verfasserin.

[54] Vgl. die Erklärung »Für ein Europa der politischen und sozialen Grundrechte« des Forums Menschenrechte vom 13. 5. 1997.

[55] Forum Menschenrechte (Hrsg.), Jahresbericht 1995, 1996, S. 7.

Die Große Anfrage zur Umsetzung der »Wiener Erklärung und Aktionsprogramm«

In Verbindung von zwei zentralen Zielen des Forums Menschenrechte, der Nacharbeit zur Wiener Weltmenschenrechtskonferenz und der kritischen Begleitung der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung, wurde 1994 die Projektgruppe »Umsetzung der Wiener Beschlüsse und Aktionsprogramm« gebildet. Unter aktiver Beteiligung von sieben Mitgliedsorganisationen des Forums[56] wurden auf der Basis des Wiener Dokuments menschenrechtspolitische Defizite der Bundesregierung in der eigenen Innen- und Außenpolitik analysiert und Vorschläge zur Umsetzung der in Wien eingegangenen Verpflichtung erarbeitet. Parallel dazu wurde überlegt, wie die Vorschläge für die politische Lobbyarbeit genutzt und möglichst wirkungsvoll an die Bundesregierung herangetragen werden könnten. Im März 1995 beschloß die Projektgruppe, mit Zustimmung des gesamten Forums eine – möglichst interfraktionelle – parlamentarische Große Anfrage an die Bundesregierung zu initiieren.

Nach einem recht zeitaufwendigen inhaltlichen Abstimmungsprozeß mit den übrigen Mitgliedsorganisationen[57] wurden die Implementierungsvorschläge zur »Wiener Erklärung und Aktionsprogramm« im September 1995 als umfassende Dokumentation des Forums Menschenrechte präsentiert.[58] Ein in 20 Fragen zusammengestellter Entwurf für eine Große Anfrage wurde an knapp 100 Abgeordnete des Bundestages – außer an die Mitglieder des Unterausschusses Menschenrechte und humanitäre Hilfe auch an Vorsitzende und Obleute anderer Ausschüsse sowie anderweitig mit Menschenrechten befaßte Abgeordnete – verschickt. Verbunden damit war die Einladung zu einer Informationsveranstaltung am 24. 10. 1995, die auf ausgesprochen gute Resonanz stieß[59] und folglich bestätigte, wie ernst die Anliegen des Forums inzwischen genommen wurden. Bereits am 14. 11. 1995 konnte in einer Projektgruppensitzung mit den jeweiligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fraktionen die weitere Bearbeitung des Fragenkataloges erörtert werden.

---

[56] In der Projektgruppe kooperierten amnesty international, Deutscher Frauenrat, Deutscher Gewerkschaftsbund, Deutsche Kommission Justitia et Pax, Deutsches Rotes Kreuz, Evangelische Kirche in Deutschland und Terre de Femmes.

[57] Diese Erfahrung, die die Sprecherin der Arbeitsgruppe, Dr. Sabine Marquart, im Gespräch mit der Verfasserin schilderte, trug mit dazu bei, die Arbeit des Forums noch stärker auf die Ebene der Projektgruppen zu verlagern, um kurzfristiger agieren zu können.

[58] Vgl. Forum Menschenrechte (Hrsg.), Vorschläge, 1995.

[59] Von 27 angemeldeten Abgeordneten und Fraktionsmitarbeitern waren 15 schließlich anwesend. Mehrere Abgeordnete, die aus Termingründen verhindert waren, sicherten dem Forum bzw. der Projektgruppe dennoch schriftlich ihre Unterstützung zu. Zur Recherche dieser inhaltlichen und zeitlichen Hintergrundinformationen ermöglichte die Sprecherin der Arbeitsgruppe der Verfasserin die Einsichtnahme in die Projektunterlagen und Korrespondenzen.

Das Forum Menschenrechte unterschätzte allerdings, was die Initiierung einer fraktionsübergreifenden Großen Anfrage an Zeit- und Arbeitsaufwand bedeuten und politisch auslösen würde[60], denn es mußten nicht nur die Fragen der Projektgruppe in den parlamentsüblichen Sprachgebrauch umformuliert, sondern auch teilweise erhebliche inhaltliche Differenzen zwischen und in den Fraktionen überwunden werden.

Die Anpassung an den »Bundestagsjargon« stellte dabei eher eine redaktionelle Aufgabe dar, zumal durch die enge Anlehnung der Fragen an die Wiener Erklärung und das Aktionsprogramm bereits ein gewisses Maß an Objektivität und damit reduziertem Konfliktpotential vorgegeben war.[61] Während manche Fragen nur formal leicht umformuliert wurden, mußten aus einigen Suggestivaussagen herausgenommen, konnten andere aber auch präzisiert werden.[62] Lediglich eine Frage entfiel, weil sie zwischenzeitlich hinfällig geworden war; dafür wurden andere durch zusätzliche Fragen ergänzt[63], so daß der Bundesregierung schließlich 31 Fragen zur Beantwortung vorgelegt wurden.[64]

Zuvor waren jedoch insbesondere die Widerstände in der CDU/CSU-Fraktion gegen die Einbeziehung von innenpolitisch relevanten Fragen nur sehr schwer zu überwinden[65] und führten zu langen Verzögerungen. Schon vor der Sommerpause 1996 war der Fragenkatalog auf interfraktioneller *Arbeitsebene* abschließend beraten und bei SPD und Bündnis 90/Die Grünen auch von der Fraktion verabschiedet worden. Die CDU/CSU meldete jedoch weiteren Beratungsbedarf und bat um Aufschub. Erst im Juli 1997 – und nach zahlreichen mahnenden Rückfragen der Projektgruppe nach Stand

---

[60] Diese rückblickende Erkenntnis des damaligen Sprechers des Forums Menschenrechte im Gespräch mit der Verfasserin wird auch bestätigt durch die äußerst optimistische Einschätzung im Jahresbericht 1995 des Forums (vgl. S. 6), die Große Anfrage würde im Januar 1996 an die Bundesregierung gestellt und im Juni 1996 beantwortet sein.

[61] Dies allerdings eher unbewußt, wie alle befragten Beteiligten seitens des Forums erklärten. Der ausdrückliche Bezug auf Passagen des Wiener Dokuments zielte nicht auf größere Konsensfähigkeit ab, sondern sollte die Berechtigung der Fragen und Forderungen unterstreichen.

[62] Gestrichen wurde zum Beispiel in der Frage nach geschlechtsspezifischer Verfolgung die Aussage, »Frauen sind durch ihre Stellung in der Gesellschaft in besonderer Weise von Verfolgung bedroht und spezifischen Gefahren ausgesetzt«. Die Frage nach Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung als Asylgrund wurde dann aber präziser gefaßt.

[63] Die SPD drängte z. B. auf weitere Fragen zu den Instrumenten des internationalen Menschenrechtsschutzes (vgl. Fragen 4–6 der Großen Anfrage auf Drs 13/8254; 1997). Die Frage nach Beendigung des Landminenexports war durch ein entsprechendes UN-Abkommen inzwischen geklärt.

[64] Vgl. Drs 13/8254 (1997).

[65] Die Mitarbeiterin des CDU/CSU-Obmanns, die an der Ausarbeitung der Großen Anfrage unmittelbar beteiligt war, bestätigte gegenüber der Verfasserin, daß die Fragen zur Menschenrechtssituation in Deutschland der CDU/CSU-Fraktion die größten »Bauchschmerzen« bereitet hätten.

der Beratungen – wurde die Große Anfrage schließlich der Bundesregierung vorgelegt und im Januar 1998 von dieser beantwortet.[66]

Weder der Zeitumfang noch die divergierenden Positionen der Fraktionen noch die Art der stellenweise sehr ausweichenden Beantwortung der Anfrage durch die Bundesregierung[67] fallen aus dem typischen Verlauf parlamentarischer, speziell interfraktioneller Menschenrechtsarbeit besonders heraus. Signifikant sind hingegen die neue Intensität der Zusammenarbeit zwischen mehreren Fraktionen und Menschenrechtsorganisationen und die Qualität dieser Kooperation. Die Tatsache, daß die Fraktionen zunächst die Stellungnahme des Forums abwarten wollten, bevor sie selbst auf die Beantwortung reagierten, bestätigt dies ebenso eindrücklich wie auch ein Schreiben des damaligen CDU/CSU-Obmanns im Unterausschuß an das Forum Menschenrechte. Dieser nannte das »Verfahren außerordentlich ungewöhnlich«, hielt es aber

> »in wichtigen Fragen für vertretbar, daß Entwürfe etwa einer ›Großen Anfrage‹ durch Nichtregierungsorganisationen an uns herangetragen und dann auch umgesetzt werden. Es handelt sich bei einer derartigen Anfrage eigentlich um ein klassisches Oppositionsinstrument. Der Gegenstand der Anfrage war uns [der CDU/CSU-Fraktion, d.V.] jedoch wichtig genug, in diesem Falle den Versuch zu unternehmen, einen gemeinsamen Entwurf aller Fraktionen abzustimmen. Die umfangreiche Zeit, die wir bislang in dieses Projekt gesteckt haben, ist nicht zuletzt ein Zeichen des Respekts und der Anerkennung der Vorarbeiten, die vom Forum Menschenrechte geleistet worden sind«.[68]

Bislang einmalig ist es schließlich, daß eine NGO-Initiative, die in solchem Umfang in die parlamentarische Arbeit eingeht und trotz aller Widerstände schließlich von allen Fraktionen getragen wird, teilweise äußerst umstrittene Menschenrechtsprobleme aus dem *innen- und außenpolitischen* Bereich in einer Anfrage gebündelt aufgreift. Die Initiative des Forums Menschenrechte hat auf diese Weise zweifellos ein weiteres Stück dazu beizutragen, allmählich der verbal immer wieder eingeforderten Querschnittsfunktion von Menschenrechtspolitik näher zu kommen.

---

[66] Vgl. Drs 13/9595 (1998).

[67] Vgl. beispielsweise die Antworten auf Frage 10 nach Selektivität und Doppelstandards, die nur mit Bezug auf die Entwicklungspolitik beantwortet wurde, oder die Antwort auf Frage 15, die in der Aufführung der Kontakte zwischen Ministerien und NGOs das Auswärtige Amt ebenso wie das Innen- und das Justizministerium unberücksichtigt läßt. In der Stellungnahme des Forums Menschenrechte werden insbesondere die Antworten auf Frage 14, 21 und 31 als unzureichend bezeichnet.

[68] Schreiben des Abgeordneten Andreas Krautscheid an den damaligen Sprecher des Forums Menschenrechte, Joachim Krause, vom 24.4.1997.

amnesty international

Zu den von Beginn an aktivsten Mitgliedern im Forum Menschenrechte[69], vor allem aber zu den einflußreichsten Lobbyisten in der parlamentarischen Menschenrechtspolitik gehört zweifellos amnesty international (ai). Den Stellenwert dieser Organisation für die Menschenrechtsarbeit im Bundestag belegt (neben den oben bereits angeführten Beispielen) besonders anschaulich die Tatsache, daß in der Analyse der parlamentarischen Anträge und Anfragen im Hinblick auf die Bezugnahme auf NGO-Informationen amnesty international quantitativ eindeutig und mit Abstand an erster Stelle steht. Die Auswertung der Materialien des Unterausschusses sowie der verfügbaren Unterlagen der Fraktionen[70] dokumentiert, in welchem Maße von amnesty international sowohl Einzelfälle als auch generelle Forderungen zur Menschenrechtspolitik *systematisch* gegenüber Parlament und Parlamentariern vorgebracht werden. Die für diese Arbeit befragten Abgeordneten und Fraktionsmitarbeiter/innen nannten auf die Frage nach der Zusammenarbeit mit bestimmten Menschenrechtsorganisationen fast ausnahmslos amnesty international an erster Stelle, mehr als ein Drittel der Bundestagsabgeordneten beteiligt sich direkt an den ai-Eilaktionen, und wenn in Menschenrechtsdebatten die Leistungen der NGOs gewürdigt werden, wird häufig amnesty international »stellvertretend für viele«[71] angesprochen. Erst allmählich kann das Forum Menschenrechte in dieser Hinsicht aufholen.

Die Bundesregierung führt inzwischen selbst in der Beantwortung von Anfragen gelegentlich ai als Informationsquelle an[72], und »(a)uch der Kanzler greift, wenn es gerade paßt, auf die Expertise zurück«[73] und erbittet Listen mit den Namen politischer Gefangener. Während der Gedankenaustausch mit dem Innenministerium bisher noch schwierig war[74], haben sich die Chancen, im Auswärtigen Amt mit ai-Anliegen Gehör zu finden, gebessert, zumal Außenminister Kinkel im Generalsekretär der deutschen ai-Sektion »offenbar eine Art kritisches Gewissen der deutschen Außenpolitik«[75] sah. In die Diplomatenausbildung ist amnesty international heute mit eigenen Vorträgen einbezogen.

---

[69] amnesty international ist allerdings im Koordinationskreis des Forums Menschenrechte bislang absichtlich nicht vertreten, um in der Öffentlichkeit nicht den Eindruck vom »Forum als ai-Instrument« zu erwecken.

[70] Vgl. SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.), 1994, S. 13; ähnlich Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag. Arbeitskreis für Außen- und Sicherheitspolitik (Hrsg.), 1994, S. 49.

[71] Dr. Elke Leonhard, MdB (SPD), PlPr 13/77 (1995).

[72] Vgl. z. B. Drs 13/1133 (1995).

[73] So Volkmar Deile in einem Interview: Für Opfer fast nichts, in: Focus v. 11. 12. 1995.

[74] »Dort, so könnte man meinen, gelten Menschenrechte immer noch als subversiv«; W. A. Perger, »Wem das nicht auf dem Gewissen lastet«, in: Die Zeit v. 6. 1. 1995.

[75] Ebd.

Ein naheliegender Grund für die starke Präsenz in der parlamentarischen Menschenrechtsarbeit ist zunächst die Größe und Bekanntheit von amnesty international.[76] 1961 auf Initiative des Rechtsanwalts Peter Benenson und seiner zeitlich befristeten Kampagne gegen politische Verfolgung und für die Freilassung gewaltloser politischer Gefangener gegründet[77], hat amnesty international heute über 1,1 Mio. Mitglieder weltweit, die ehrenamtlich und sehr stark basisorientiert den größten Teil der Arbeit leisten. Während das UN-Menschenrechtszentrum in Genf lediglich 70 Mitarbeiter hat, sind im Internationalen Sekretariat von ai in London inzwischen rund 330 Mitarbeiter beschäftigt.[78] Noch in den 70er Jahren war die Organisation dem konservativen Teil der Öffentlichkeit eher suspekt[79], doch spätestens seit der Auszeichnung mit dem Friedens-Nobelpreis 1977 war ai »in einer Weise gesellschaftlich akzeptiert, daß es einem manchmal schon unheimlich werden konnte«.[80]

Das hohe Ansehen von amnesty international in allen Fraktionen[81] basiert aber insbesondere auf der Glaubwürdigkeit und der betonten Unparteilichkeit sowie dem »Verzicht auf plakatives Anklagen und Anprangern, auf demonstrative Bewertung und Aufstellen einer Rangliste der menschenrechtsverletzenden Staaten«.[82] Neben der Weigerung, Geld von Regierungen anzunehmen, gehört es zu den Grundprinzipien der Organisation, strikt im Rahmen der Legalität zu arbeiten, vor Ort nur mit offizieller Einreisegenehmigung zu recherchieren und »(l)ieber einen Fall weniger auf(zu)greifen, als einen falschen zu veröffentlichen«.[83] Kritik an amnesty wird allerdings dann geäußert, wenn das, was sonst so gelobt wird – nämlich die Unparteilichkeit – auch im Falle von Menschenrechtsverletzungen im eigenen Land praktiziert und nichts beschönigt wird. Der 1995 veröffentlichte ai-Bericht über »Polizeiliche Mißhandlungen in Deutschland« wurde vom Bundesinnenministerium und vom Innenausschuß des Deutschen Bundes-

---

[76] Ziele und Arbeitsweise von amnesty international sind darüber hinaus im Vergleich zu anderen Menschenrechtsorganisationen am ausführlichsten dokumentiert. Vgl. insbesondere die Darstellungen bei T. Claudius/F. Stepan, 1978 und L. A. Müller, 1989.

[77] Die Gründung der deutschen Sektion folgte im August 1961; zu den Mitbegründern gehörten Carola Stern, Gerd Ruge und Peter Bender.

[78] Vgl. M. Haas, Der gute Multi will alles, in: SZ v. 19.4.1996.

[79] Die Aufmerksamkeit für die Prozesse und die Haftbedingungen mutmaßlicher RAF-Terroristen in dieser Zeit brachte amnesty international in Deutschland in eine schwierige Situation, und »mit der Erkenntnis, daß die Menschenrechte auf beiden Seiten des Eisernen Vorhangs massiv verletzt wurden, (bewegte) sich amnesty lange Zeit außerhalb des öffentlichen Konsenses in der Bundesrepublik«; P. Lange, 1997, S. 7.

[80] Ebd., S. 12.

[81] Vgl. L. A. Müller, 1989, S. 52; ebenso W. Hirsch, 1981, S. 52. Vgl. auch beispielhaft die Würdigung der »vorbildliche(n) Arbeit von amnesty international« in den Reden von Bundeskanzler Kohl und des früheren Bundeskanzlers Brandt in der Debatte zum 40. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 9.12.1988, PlPr 11/117.

[82] N. Brieskorn, 1988, S. 43.

[83] J. Buchsteiner, Wie zuverlässig ist amnesty?, in: Die Zeit v. 7.7.1995.

tages sofort als überzogen zurückgewiesen, obwohl nur wenig später andere Studien die Erkenntnisse durchaus bestätigten.[84] Als 1995 erstmals zu einer Eilaktion in Deutschland aufgerufen wurde, sah der bayerische Innenminister die Menschenrechtssituation in Bayern mit der in Haiti gleichgestellt.[85]

Ein erst auf den zweiten Blick erkennbarer, aber ebenso wichtiger Grund für die relativ starke Position amnestys in der parlamentarischen Menschenrechtsarbeit liegt schließlich darin, daß das ai-Mandat im Parlament in hohem Maße konsensfähig ist. Zwar wurde das ursprüngliche Engagement für die Freilassung gewaltloser politischer Gefangener[86] allmählich ausgeweitet auf die Arbeit gegen Folter, die Todesstrafe, die Praxis des »Verschwindenlassen« von Menschen und politischen Mord sowie die Hilfe für politische Flüchtlinge.[87] Dennoch konzentriert sich das Mandat – ohne dabei die Unteilbarkeit und den Zusammenhang aller Menschenrechte zu leugnen – auf diejenigen Rechte, die zu den »elementaren« und damit – zumindest unter westlichen Politikern – am wenigsten umstrittenen Menschenrechten gezählt werden: das Recht auf Meinungsfreiheit, auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf faire und zügige Gerichtsverfahren.

Umso folgenreicher könnte deshalb die sich seit einigen Jahren zuspitzende Mandatsdiskussion innerhalb der Organisation werden. Mit der wachsenden öffentlichen Aufmerksamkeit für Menschenrechtsverletzungen ist auch die Ungeduld unter den eigenen Aktivisten gestiegen, Menschenrechtsverletzungen nicht mehr nur zu registrieren und zu veröffentlichen, sondern sich noch mehr einzumischen und auch die zugrundeliegenden politischen Strukturen anzuklagen.[88] In der Ausweitung der Arbeitsfelder von zuerst Einzelschicksalen auf jetzt ganze Bevölkerungsgruppen wie Frauen und Flüchtlinge oder im Protest gegen Rüstungsexporte, wenn diese zu Menschenrechtsverletzungen beitragen könnten, wird diese interne Diskussion bereits umgesetzt. Hinzu kommt eine gewisse Konkurrenz auch unter

---

[84] Die von den Länderinnenministern in Auftrag gegebene Studie »Polizei und Fremde« bestätigte ähnlich wie eine in Hamburg eingesetzte Untersuchungskommission die Aussage von amnesty, daß es sich bei den Polizeiübegriffen gegen Ausländer nicht nur um Einzelfälle handele.

[85] Vgl. M. Haas, Der gute Multi will alles, in: SZ v. 19.4.1996. Anlaß der Eilaktion war die von der bayerischen Staatskanzlei geplante Abschiebung des Kurden Fariz Simsek.

[86] So bezeichnet amnesty international »Personen, die wegen ihrer Überzeugung, Hautfarbe, ethnischen Herkunft, Sprache, wegen ihres Glaubens oder Geschlechts inhaftiert oder zum Beispiel durch Hausarrest oder Verbannung in ihrer Bewegungsfreiheit stark eingeschränkt sind und Gewalt weder angewandt noch befürwortet haben«; Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V., Eine Information, 1996, S. 22.

[87] Dies beschränkt sich jedoch auf die Hilfe bei rechtlichen und politischen Schwierigkeiten, im Ausland Schutz vor Verfolgung zu finden, und umfaßt nicht die soziale Betreuung.

[88] Vgl. J. Buchsteiner, Wenn Helfer zuviel helfen, in: Die Zeit v. 7.7.1995; M. Haas, Der gute Multi will alles, in: SZ v. 19.4.1996.

den NGOs: »Der weiße Riese amnesty muß sich plötzlich auf einem Markt der guten Taten behaupten.«[89]

Während Pierre Sané, seit 1992 erster ai-Generalsekretär aus dem Süden, mit Unterstützung aus der Dritten Welt die »Abkehr vom traditionellen Weg«[90] verkörpert und die Aufmerksamkeit auch auf andere Menschenrechtsprobleme lenken will, sehen die Sektionen im Norden auch die Gefahr, sich zu verzetteln, dem Erwartungsdruck nicht gerecht zu werden und das bisher klare Profil und die moralische Autorität der Organisation zu riskieren. Der Generalsekretär der deutschen ai-Sektion, die schon immer etwas »langsamer und langweiliger«[91] war, betont die Notwendigkeit, sich auf die veränderten Bedingungen der internationalen Menschenrechtsarbeit einzustellen, schneller reagieren und auch zuspitzen zu können, warnt aber vor undifferenzierten Stellungnahmen und der allzu starken Dramatisierung und Politisierung der Aktionen etwa nach dem Vorbild von Greenpeace.[92] So wird denn auch im jüngsten ai-Jahresbericht festgestellt, eine

> »Überprüfung des Mandats auf seine Kohärenz und Relevanz hin hat nicht das Ziel, an den Grundfesten zu rütteln, sondern Wege zu finden, in einer sich verändernden Welt adäquate Antworten auf die Angriffe auf die Menschenrechte zu finden«.[93]

In der Menschenrechtsarbeit des Bundestages sind negative Folgen der Mandatsdiskussion für amnesty bisher nicht zu erkennen. Für die Zukunft bietet sich, wenn die traditionelle Einzelfallarbeit nicht vernachlässigt werden soll, zumindest für die deutsche ai-Sektion inzwischen die Alternative, die politische Überzeugungsarbeit im Rahmen des Forums Menschenrechte zu leisten.

Gesellschaft für bedrohte Völker

Ein im Spektrum der Menschenrechte ganz anderes Mandat nimmt die Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) wahr. Seit ihrer Gründung 1970 aus der Biafra-Hilfe heraus[94] setzt sie sich weltweit für vom Genozid oder kulturell verfolgte Volksgruppen und Völker ein, d.h. in der Regel ethnische, sprachliche oder religiöse Minderheiten. Angesichts der großen Zahl ethnischer Konflikte und der gewachsenen Bedeutung des Minderheitenschutzes spielt die zweitgrößte deutsche Menschenrechtsorganisation somit

---

[89] C. Sauer, Auf dem Markt der guten Taten, in: Das Sonntagsblatt v. 19.12.1997.

[90] J. Buchsteiner, Wenn Helfer zuviel helfen, in: Die Zeit v. 7.7.1995.

[91] Volkmar Deile im Gespräch mit der Verfasserin.

[92] Vgl. C. Sauer, Auf dem Markt der guten Taten, in: Das Sonntagsblatt v. 19.12.1997.

[93] amnesty international (Hrsg.), Jahresbericht 1998, 1998, S. 29.

[94] Tilman Zülch war 1968 Schüler von Freimut Duve, der damals an der Hamburger Universität unterrichtete. Über eine Studienarbeit zu Afrika geriet er in das Engagement gegen den Biafra-Krieg und gründete mit Klaus Guerke die »Aktion Biafra-Hilfe«. Dieses kleine Detail zeigt, daß Kontakte zwischen NGOs und Parlamentarier mitunter auch auf langjährige persönliche Kontakte zurückgehen.

auch in der parlamentarischen Menschenrechtsarbeit eine herausgehobene Rolle.[95] Seit 1993 hat die GfbV beratenden Status beim ECOSOC der UN.

Eine der ersten Kampagnen in Deutschland galt Ende der 70er Jahre den Volksgruppen der Sinti und Roma und ihrer Verfolgung in der NS-Zeit. Weitere Aktionen in allen Regionen der Welt richteten sich z. B. auf die Situation von Kurden, Armeniern, Tibetern, Südsudanesen, Osttimoresen und der indigenen Völker Nord- und Südamerikas.[96] Auch deutsche Waffenlieferungen an Militärdiktaturen, beispielsweise in den Irak, wo gegen Kurden und assyrische Christen Giftgas eingesetzt wurde, werden regelmäßig angeprangert. Besonders aber mit ihren »dramatischen Aufrufen und emotionalen, plakativen Kampagnen«[97] für die bosnischen Muslime und mit dezidierten Äußerungen zum Konflikt im früheren Jugoslawien bis hin zu Forderungen nach westlichen Luftangriffen[98] hat die Gesellschaft für bedrohte Völker seit Beginn der 90er Jahre das Interesse der Öffentlichkeit sowie der Politiker auf sich gezogen.

Doch gerade das Bosnien-Engagement hat der GfbV nicht nur große Anerkennung, sondern auch viel Kritik eingetragen und den ambivalenten Status dieser Organisation erneut in den Vordergrund gerückt. Übertreibung, Vereinfachung, Einseitigkeit und fehlende Seriosität sind die Vorwürfe, die sich zumeist auf die dominierende Person der GfbV, den Gründer und Vorsitzenden Tilman Zülch[99] selbst beziehen. Zülch wird vorgehalten, sich fast ausschließlich auf die serbischen Verbrechen gerichtet zu haben, obwohl es auch auf bosnisch-muslimischer Seite Vertreibungen und »ethnische Säuberungen« gab.[100] Die spektakulären, gezielt auf die Medienwirksamkeit zugeschnittenen Aktionen sind umstritten und stehen in krassem Gegensatz zum nüchtern-sachlichen Registrieren von Menschenrechtsverletzungen etwa durch amnesty international. Mit dem Ziel vor Augen, die ganze Medienaufmerksamkeit auf die Situation bedrohter und verfolgter Völker zu fokussieren, hält »Zülch ... die Frage nicht für sehr relevant, ob alle von ihm verbreiteten Zahlen stets zutrafen. Wichtig sei, daß die Grundrichtung stimme«.[101] Damit wird jedoch nicht nur die Glaubwürdigkeit der Organi-

---

[95] Vgl. M. Edinger/O. Lembcke, 1997, S. 243.

[96] Vgl. E. Fuchs, Gegen Völkermord und kulturelle Unterdrückung, in: Der Tagesspiegel v. 16. 5. 1993.

[97] J. Schneider/V. Schenz, Schnell eine Mahnwache vor der Tür, in: SZ v. 12./13. 7. 1997.

[98] Vgl. hierzu ein Interview mit dem Vorsitzenden Tilman Zülch: Interventionen aus der Luft gefordert, in: Hessische Allgemeine v. 1. 5. 1993.

[99] Zülch ist Bundesvorsitzender der GfbV Deutschland und Präsident der GfbV International, die inzwischen neben der deutschen auch Sektionen in Österreich, Luxemburg, Italien, der Schweiz und seit 1997 in Bosnien-Hercegowina umfaßt. Er ist außerdem Chefredakteur der GfbV-Zeitschrift »pogrom«.

[100] Nach Meinung Zülchs sind die Auseinandersetzungen zwischen Kroaten und Moslems in Bosnien untereinander »vom Westen, durch den Vance- und Owen-Plan initiiert worden«; vgl. Interventionen aus der Luft gefordert, in: Hessische Allgemeine v. 1. 5. 1993.

[101] J. Schneider/V. Schenz, Schnell eine Mahnwache vor der Tür, in: SZ v. 12./13. 7. 1997.

sation untergraben – es besteht auch die Gefahr, die Opfer auf Zahlen zu reduzieren, wenn ein paar Tausend Opfer mehr oder weniger keinen Unterschied machen. Als Folge dieser Arbeitsweise wird der GfbV zwar nicht der gute Wille und die Ernsthaftigkeit des Engagements abgesprochen, doch bleiben viele Politiker und Diplomaten nach außen eher auf Distanz.[102] Die Einflußnahme auf die parlamentarische Menschenrechtspolitik verläuft dementsprechend zum großen Teil über die Instrumentalisierung der Medien und Mobilisierung der Öffentlichkeit.

Zusätzlich angreifbar wird die GfbV noch dadurch, daß ihr Mandat schon an sich mit gewissen Schwierigkeiten verbunden ist. Zum einen findet die Arbeit zum Schutz von kollektiven Menschenrechten wegen der ungelösten theoretischen Probleme ebenso wie der möglichen Folgen für die staatliche Verfaßtheit keineswegs uneingeschränkte Zustimmung. Während die Forderungen nach Verwirklichung der »klassischen«, individuellen Menschenrechte heute auf relativ sicherer Basis stehen, »haftet dem Eintreten für die Menschenrechte von Kollektiven bislang der Makel kaum kodifizierter Normen an«.[103] Zum anderen besteht gerade in einer Zeit intensiver Diskussionen um ethnische Ursachen gewaltsamer Auseinandersetzungen die große Gefahr der Instrumentalisierung ethnischer Konflikte. Denn »(n)och heute dient Ethnizität als Instrument, um auf der Grundlage kultureller Merkmale politische Strategien zur Verfeindung von Fremd- und Eigengruppen zu betreiben, soziale Konflikte als ethnische zu verfremden und nonkonforme Bevölkerungsgruppen lautloser zu vernichten, indem der Rekurs auf ethnische Merkmale sie von potentiellen sozialen Verbündeten entsolidarisiert«.[104] Diesem Risiko ist auch die Arbeit der GfbV immer wieder ausgesetzt. Mit dem zum Teil undifferenzierten Bemühen ethnischer Konfliktlinien und kultureller Eigenheiten ruft Tilman Zülch selbst bei den ihn sonst unterstützenden Abgeordneten im Bundestag große Skepsis hervor.[105]

c) Kooperationserwartungen und Kooperationsperspektiven

Wie die Beispiele gezeigt haben, spielen die Menschenrechtsorganisationen für das Aufgreifen und die Inhalte von Menschenrechtsdiskussionen im Bundestag eine ausgesprochen wichtige Rolle. Sie haben damit als Input-Faktoren beachtlichen Anteil am Output parlamentarischer Menschenrechtspolitik. Dennoch bezeichnete ein langjähriger Kenner der NGO-Ar-

---

[102] Vgl. ebd.

[103] T. Rathgeber, 1997, S. 164.

[104] Ebd., S. 159.

[105] Freimut Duve beispielsweise bestätigte im Gespräch mit der Verfasserin, mit Zülch zwar im Protest gegen Vertreibungsverbrechen und Kulturvernichtung »absolut« übereinzustimmen, daß wegen der dahinterstehenden Ideologie und der Instrumentalisierung von Abstammungskriterien aber ein »tiefer Dissens« zwischen beiden bestehe.

beit Deutschland noch 1996 »menschenrechtlich (als) Entwicklungsland«[106], weil es im Hinblick auf personelle und finanzielle Kapazitäten, Professionalität und Vernetzung »kaum [nationale] Organisationen gibt, die einem internationalen Vergleich mit professionellen Menschenrechtsorganisationen standhalten würden«[107] und es insbesondere die NGOs aus den südlichen Ländern, die internationalen Organisationen und NGOs aus Nordamerika, nicht aber nationale Organisationen aus Europa waren, die bei der letzten großen Menschenrechtskonferenz in Wien eine herausgehobene Rolle spielten.

Das eher zufällige Entstehen des Forums Menschenrechte, dessen zwar sehr diszipliniertes, aber erst punktuell strategisches Vorgehen, seine noch geringen personellen Kapazitäten und kaum kontinuierliche Pressearbeit scheinen diese Einschätzung ebenso zu belegen wie die herausragende und bislang unangefochtene Stellung von ai – also einer international agierenden NGO – in parlamentarischer wie öffentlicher Präsenz. Andererseits ist Deutschland im Vergleich mit anderen europäischen Ländern kein Sonderfall, da die Menschenrechtsorganisationen in Europa generell weniger aktiv sind als in lateinamerikanischen oder asiatischen Ländern mit besonders eklatanten Menschenrechtsverletzungen oder in den USA, wo es eine stark ausgeprägte Lobbykultur gibt und Human Rights Watch inzwischen als Kontrollinstanz der amerikanischen Außenpolitik fest etabliert ist. Auch in den übrigen europäischen Ländern arbeiten NGOs in anderen Politikbereichen, beispielsweise in der Entwicklungspolitik, schon sehr viel länger abgestimmt und in Netzwerken zusammen. In dieser Hinsicht zumindest hat Deutschland nun mit dem Forum Menschenrechte eine Vorreiterrolle übernommen, und das Forum versucht, auch europaweit die Vernetzung voranzubringen.[108]

Umso wichtiger ist es angesichts dieser Situation also, in der Bestimmung des Verhältnisses zwischen nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen und dem Parlament bzw. der Regierung die Kooperationserwartungen nicht allzu hoch anzusetzen und die Kooperationsperspektiven entsprechend realistisch einzuschätzen.

Die meisten NGOs in Deutschland stehen – ohne die ausgeprägte Lobby- und Fundraising-Mentalität wie etwa in den USA – zunächst einmal vor dem generellen Problem, daß ein hohes Maß an Professionalität erforderlich ist, um im Sinne ihrer Anliegen etwas zu bewirken, es dafür aber meist an den finanziellen und personellen Voraussetzungen fehlt. Die – gerade in wirtschaftlich schlechten Zeiten mit sinkenden Spendeneinnahmen noch

---

[106] W. Lottje, 1996, S. 75. Werner Lottje leitet das Menschenrechtsreferat des Diakonischen Werkes der Ev. Kirche in Deutschland und ist Mitglied im Koordinationskreis des Forums Menschenrechte. Lottjes Einschätzung wurde auch von Joachim Krause gegenüber der Verfasserin als richtig bewertet.

[107] Ebd., S. 78.

[108] Vgl. Forum Menschenrechte (Hrsg.), Jahresbericht 1995, 1996, S. 7.

schwierigere – Finanzierung professioneller Menschenrechts-Lobbyarbeit, ohne mit der Annahme staatlicher Gelder die Unabhängigkeit aufzugeben, erfordert nicht zuletzt eine starke Medienpräsenz, um das öffentliche Interesse an einem Thema zu steigern bzw. aufrechtzuerhalten, das den einzelnen Bürger meist noch weniger unmittelbar berührt als z. B. Umweltprobleme. Schon heute besteht für die Menschenrechtsorganisationen ein erheblicher Zwang, Ereignisse und Sachverhalte mediengerecht aufzubereiten, ohne dabei den Wahrheitsgehalt zu verfälschen und die eigene Glaubwürdigkeit zu riskieren. Das Beispiel der GfbV hat die Schwierigkeit dieser Gratwanderung bereits verdeutlicht.

Die Zusammenarbeit mit Parlament und Regierung selbst ist ebenfalls nicht ohne Risiko für die NGOs. Eine allzu intensive Kooperation birgt die Gefahr der schleichenden Anpassung, und der Bedeutungsgewinn als Informationsbeschaffer beinhaltet zugleich das Risiko der Instrumentalisierung dieser Informationen durch die Politik.[109] Die meisten NGOs wünschen sich deshalb zwar eine kommunikative, aber ganz bewußt keine institutionelle Vernetzung mit staatlichen Akteuren, um sich ihre Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit zu bewahren und nicht in die »Kooptionsfalle«[110] zu geraten. Die demonstrative Betonung guter Kontakte der Bundesregierung zu den NGOs etwa im letzten Menschenrechtsbericht zeigt nicht nur die Anerkennung der NGO-Arbeit, sondern auch, wie leicht diese Kontakte zur Legitimation des eigenen Handelns benutzt werden können. Selbst bei der Beteiligung an Anhörungen im Bundestag ist die Grenze zwischen Informationsvermittlung und Einbeziehung in den politischen Entscheidungsprozeß schnell überschritten. Die Gefahr des Mißbrauchs von Informationen und Organisationen für parteipolitische Ziele, begünstigt durch die Einseitigkeit der Arbeit einiger Menschenrechtsorganisationen[111], hat sich zwar mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und der damit verbundenen ideologischen Auseinandersetzung verringert, ist aber nach wie vor latent. »Zusammenarbeit ist gut und wichtig – aber aus einer Distanz, bei der zu jeder Zeit Kritik von Regierungspolitik möglich ist«[112], so der Generalsekretär der deutschen Sektion von amnesty international.[113]

---

[109] Vgl. A. Gruber, 1993, S. 68 f. Der deutsche ai-Generalsekretär sieht für den parlamentarischen Bereich diese Gefahr der unerwünschten Instrumentalisierung jedoch bisher nicht, weil kaum öffentliches Interesse an den Menschenrechtsdebatten besteht.

[110] P. Wahl, 1996, S. 42.

[111] Beispielsweise führte die langjährige Konzentration der Internationalen Gesellschaft für Menschenrechte auf Menschenrechtsverletzungen in den kommunistischen Staaten Osteuropas dazu, daß sie von Vertretern des linken politischen Spektrums als »alte Frontorganisation des antikommunistischen Propagandakrieges« bezeichnet wurde; so R. Peltzer, 1987; vgl. auch C. Leggewie, »Humanitäres Gewissen« oder: Kampf um Meinungsführerschaft, in: FR v. 6. 8. 1987.

[112] »Diese Erklärung hilft den Opfern nicht«, in: Der Tagesspiegel v. 4. 7. 1993.

[113] »Wir wollen keine Beraterrolle«, sagt Deile, der großen Wert auf deutliche Distanz legt; vgl. W. A. Perger, »Wem das nicht auf dem Gewissen lastet«, in: Die Zeit v. 6. 1. 1995.

»Die Gratwanderung der vom Staat notwendigerweise unabhängigen NROs besteht darin, so nah wie möglich an die Politik heranzukommen und mit ihr auch aus der Distanz zu kooperieren, ohne dabei die Unterschiedlichkeit von Menschenrechtsorganisationen und staatlichen Strukturen zu verwischen.«[114]

Schließlich stellen die NGOs auch in Deutschland keineswegs einen homogenen Akteur dar, sondern unterscheiden sich sowohl in Quantität wie Qualität und vertreten in ihrer Menschenrechtsarbeit divergierende Ansätze, unterschiedliche Mandate und verschiedene politische Standpunkte. Dabei bietet jedoch gerade diese Pluralität eine Chance, wenn die NGOs idealiter »zum einen als Korrektiv gegenüber dem Staat, zum anderen als Motor einer integralen Menschenrechtspolitik«[115] wirken.

Für den Bundestag liegt die Relevanz der Menschenrechtsorganisationen neben der Funktion als Informationsquelle vor allem in deren »Fähigkeit zur kompromißlosen Information der Öffentlichkeit«[116], ohne Bindung an politische Sachzwänge oder diplomatische Rücksichtnahme. Die NGOs »können es sich leisten, über den Kurzzeithorizont von an Wahlterminen orientierten Parteien und Politikern hinauszuschauen und Vorschläge zu unterbreiten, die aus machtpolitischen Gründen unrealistisch sein mögen ... (Sie) konfrontieren die Welt der Sachzwänge und scheinbar unbeeinflußbaren Systemlogiken oft mit der Welt des Wünschbaren, der Utopie von einer besseren Gesellschaft – und können so zuweilen wichtige Korrekturen anstoßen«.[117] Verbunden mit der Überlegung, daß die Abgeordneten – zumindest theoretisch – einen unmittelbareren Einfluß auf die Menschenrechtspolitik der Regierung haben, besteht hier das Potential für ein konstruktives arbeitsteiliges Zusammenwirken zwischen Parlament und NGOs für die weltweite Verwirklichung der Menschenrechte.

---

[114] V. Deile, Schafft die zivile Weltgesellschaft!, in: Die Zeit v. 3. 1. 1997.

[115] A. Dietert-Scheuer, NGOs in der deutschen Menschenrechtspolitik, 1997, S. 273.

[116] J. Martens, Die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit überbrücken, in: Das Parlament v. 23. 4. 1993.

[117] D. Messner, Politik im Wandel, 1996, S. 23.

Menschenrechtspolitik im Deutschen Bundestag am Beispiel ausgewählter Länder

Die nähere Differenzierung und statistische Auswertung der parlamentarischen Anträge und Anfragen nach Regionen bzw. einzelnen Ländern (vgl. Tab. 5 bis 7) zeigt, daß die zunehmende Thematisierung von Menschenrechtsfragen im Deutschen Bundestag insgesamt mit einer verhältnismäßig breiten geografischen Verteilung verbunden ist. Ebenfalls erkennbar sind wechselnde Schwerpunkte der Diskussion, an denen sich sowohl innenpolitische Auseinandersetzungen als auch internationale Entwicklungen widerspiegeln.

Die rein quantitative Analyse gibt jedoch noch keinen Aufschluß über die Inhalte der länderbezogenen Menschenrechtsdiskussionen. An zwei Beispielen soll deshalb ausführlicher untersucht werden, wie und in welchem Zusammenhang die dortige Situation der Menschenrechte im Deutschen Bundestag behandelt worden ist. Dabei dient die jeweils vorangestellte Überblicksdarstellung der historisch-politischen Situation mit Blick auf die Menschenrechtslage des Landes sowohl dem generellen Verständnis der parlamentarischen Diskussion als auch der Frage, ob darin möglicherweise einzelne Probleme eine besondere Rolle spielen. Die – im Rahmen dieser Arbeit zweifellos notwendige – Auswahl von Ländern stellt in keiner Weise eine Wertung hinsichtlich der Schwere der dortigen Menschenrechtsverlet-

Tabelle 5: Selbständige Anträge zum Thema Menschenrechte nach Regionen/Ländern

	7. WP 1972–76	8. WP 1976–80	9. WP 1980–83	10. WP 1983–87	11. WP 1987–90	12. WP 1990–94	13. WP 1994–98
Ost-/Südosteuropa		1		1	4	2	1
DDR	1	9	5				
Jugoslawien		1	1			12	2
Türkei				4	3	3	12
Westeuropa			1		1		
Mittel-/Südamerika				5	18	3	
Nordamerika					1		
Afrika				1	6	7	13
Asien				2	3	4	4
China					6	1	9
Nah-/Mittelost					4	8	5
UN, EMRK, KSZE		1		5	2	11	8
Sonstige Regionen/ Länder		1	1	1	7	7	30
Insgesamt	*1*	*13*	*8*	*19*	*55*	*58*	*84*

Tabelle 6: Große und Kleine Anfragen zum Thema Menschenrechte nach Regionen/Ländern

	7. WP 1972–76	8. WP 1976–80	9. WP 1980–83	10. WP 1983–87	11. WP 1987–90	12. WP 1990–94	13. WP 1994–98
Ost-/Südosteuropa			3		3		5
DDR	1	5	1				
Jugoslawien				1		1	1
Türkei			1	1	4	11	14
Westeuropa						1	3
Mittel-/Südamerika				7	8	5	7
Nordamerika				2			
Afrika		1		2	9	4	16
Asien				5	7	6	9
China				1	7	3	2
Nah-/Mittelost						5	3
UN, EMRK, KSZE	1	3		1	5	3	3
Sonstige Regionen/ Länder		5		6	3	6	14
Insgesamt	*2*	*14*	*5*	*26*	*46*	*45*	*77*

Tabelle 7: Mündliche und Schriftliche Anfragen zum Thema Menschenrechte nach Regionen/Ländern

	7. WP 1972–76	8. WP 1976–80	9. WP 1980–83	10. WP 1983–87	11. WP 1987–90	12. WP 1990–94	13. WP 1994–98
Ost-/Südosteuropa	9	40	15	27	19	4	4
DDR	18	21	3	7	3		
Jugoslawien		1	1	2		4	3
Türkei		1	8	8	7	14	8
Westeuropa		1				1	
Mittel-/ Südamerika	1	11	16	16	9	5	11
Nordamerika		3		1	1		
Afrika	2	5	12	13	18	24	21
Asien	2	4	3	16	8	24	17
China				1	5	23	8
Nah-/Mittelost	3	2	2	5	15	13	5
UN, EMRK, KSZE	8	15	7	12	8	10	8
Sonstige Regionen/ Länder	4	20	13	9	6	13	12
Insgesamt	*47*	*124*	*80*	*117*	*99*	*135*	*97*

zungen oder des Stellenwerts in der parlamentarischen Arbeit dar. Ausschlaggebend waren hingegen – neben der breiteren Quellenbasis, die fundiertere Aussagen ermöglicht – vor allem der Aspekt der Aktualität sowie die Überlegung, daß sich an den Beispielen der Volksrepublik China und der Republik Türkei verschiedene grundsätzliche Probleme einer aktiven Menschenrechtspolitik besonders deutlich manifestieren.

Die Türkei ist zum einen Partnerstaat der Bundesrepublik Deutschland in der NATO, der nach dem Ende der Sowjetunion zunehmend an Bedeutung als Bindeglied zwischen Europa einerseits, Zentralasien und dem Nahen

Osten andererseits, zwischen der »westlichen« und der islamischen Welt gewinnt. Der heftige Streit um die Beitrittskandidatur der Türkei für die EU hat diese strategisch wichtige Position nur noch deutlicher gemacht. Zum anderen bilden Türken bzw. Kurden die größte ausländische Bevölkerungsgruppe in Deutschland; daß sie in den letzten Jahren im Mittelpunkt fremdenfeindlicher Ausschreitungen standen, hat die deutsch-türkischen Beziehungen gerade in bezug auf die Menschenrechte deutlich belastet.[1] Die wiederholten Diskussionen um den Abschiebestopp für kurdische Asylbewerber zeigen schließlich – gültig nicht nur für die Türkei –, daß Menschenrechtsverletzungen *dort* immer stärker auch innenpolitische Konsequenzen *hier* haben.

Die Volksrepublik China ist sowohl Nuklearmacht als auch ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und damit »in vorderster Front beim internationalen Konfliktmanagement beteiligt«.[2] Die globalen ökologischen und demografischen Probleme können nur in Kooperation mit dem bevölkerungsreichsten Land der Welt gelöst werden. Vor allem aber ist China eine in rapidem Wachstum befindliche Wirtschaftsmacht und schon heute die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt nach den USA. In beiden Fällen stehen also den menschenrechtlichen Erwägungen ganz beachtliche außen-, sicherheits- und wirtschaftspolitische Interessen gegenüber.

1. Türkei

a) Zum Hintergrund

In der 1923 unter maßgeblichem Einfluß des ersten Staatspräsidenten Mustafa Kemal »Atatürk«[1] gegründeten Republik Türkei übernahm am 12. September 1980 das Militär zum dritten Mal innerhalb von zwei Jahrzehnten die Regierungsgewalt. Vorausgegangen waren – wie schon bei den ersten Interventionen 1960/61 und 1971/73, jedoch in bisher nicht gekanntem Ausmaß – eine extreme Verschlechterung der Wirtschaftslage und eine innenpolitisch-ideologische Radikalisierung, begleitet von gewalttätigen politischen Ausschreitungen.[2] Erneut stellte das Militär seine politische Bedeutung als »Wahrer der nationalen Integrität«[3] der Türkei unter Beweis, doch ging es auch diesmal »nicht um dauernde Okkupation der Macht ...,

---

[1] Vgl. U. Steinbach, Die deutsch-türkischen Beziehungen, 1994, S. 81.

[2] S. Heilmann, Die Menschenrechtsfrage, 1984, S. 557.

[1] Vgl. zur Staatsgründung durch Kemal Atatürk aus aktueller Perspektive M. Winter, »Ich bin die Türkei«, in: Die Zeit v. 17. 10. 1997.

[2] Vgl. K.-D. Grothusen, 1988, S. 10. Vgl. außerdem die beiden aktuellsten Gesamtdarstellungen zur türkischen Geschichte im 20. Jahrhundert: F. Adanir, 1995; U. Steinbach, Die Türkei im 20. Jahrhundert, 1996.

[3] K.-D. Grothusen, 1988, S. 8.

Quelle: Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V.: Türkei. Unsichere Zukunft ohne Menschenrechte, Bonn 1996

sondern um die Erhaltung des Erbes Atatürks, um innere Reform und schließlich um Rückgabe der Macht an die politischen Parteien«.[4] Auch wurde die Integration in das westliche Bündnissystem, trotz einer Intensivierung der Kontakte zur islamisch-arabischen Welt in den 70er Jahren, von keiner der wechselnden Regierungen ernsthaft in Frage gestellt[5] – was angesichts der sowjetischen Invasion in Afghanistan oder des ersten Golfkriegs und der damit schnell wachsenden strategischen Bedeutung der Türkei in diesen Jahren nicht unerheblich war.

Mit der Machtübernahme durch das Militär unter General Evren 1980 ging die landesweite Verhängung des Kriegsrechts einher, die Auflösung des Parlaments, die Außerkraftsetzung der Verfassung und das Verbot aller politischen Parteien sowie fast aller Gewerkschaften und sonstigen Organisationen. Diese Militärintervention markierte »den Tiefpunkt der Entwicklung der Demokratie in der Türkei seit 1945«.[6] Die schon vorher äußerst kritische Menschenrechtssituation verschlechterte sich durch das radikale Vorgehen der Militärs gegen den Terrorismus dramatisch.[7] Erst am 7. No-

[4] Ebd., S. 10f.; vgl. auch U. Steinbach, Die Türkei im 20. Jahrhundert, 1996, S. 197.

[5] Vgl. K.-D. Grothusen, 1988, S. 11.

[6] F. Adanir, 1995, S. 106.

[7] Vgl. U.S. Commission on Security and Cooperation in Europe, 1988, S. 1; ebenso Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V. (Hrsg.), Türkei, 1988, S. 10f. Vgl. außerdem die »Berichte der Bundesregierung zur Entwicklung in der Türkei«, Drs 9/2213 (1982) und Drs 10/998 (1984).

vember 1982 wurde das Ende der Militärregierung durch die Annahme einer neuen Verfassung per Referendum eingeleitet, die zwar prinzipiell demokratisch ist und alle wesentlichen Grundrechte enthält[8]; die Bestimmungen über die Einschränkungsmöglichkeiten unter Kriegsrecht oder im Ausnahmezustand und im Falle des tatsächlichen oder vermeintlichen Mißbrauchs der Grundrechte sowie die langfristigen Übergangsbestimmungen zur politischen Betätigung sind jedoch problematisch.[9] Dem folgten ein neues Parteiengesetz im April ebenso wie ein neues Wahlgesetz im Mai 1983. Die allgemeinen Wahlen am 6.11.1983 brachten schließlich Turgut Özal und die konservative Mutterlandspartei (ANAP) an die Spitze einer neuen zivilen Regierung, aber erst im September 1987 wurde per Referendum die Wiederzulassung der 1980 ausgeschalteten Politiker und Gewerkschaftsführer erreicht.[10] Das Kriegsrecht wurde nach und nach gelockert und im Mai 1987 vollständig aufgehoben, doch schon wenig später wurde über die kurdischen Provinzen im Südosten der Türkei das Notstandsrecht verhängt, das heute immer noch in sieben Provinzen in Kraft ist.

Mit der Wahl Özals als Nachfolger von General Evren wurde 1989 wieder ein Zivilist zum Staatspräsidenten, und die vorgezogenen Parlamentswahlen im Oktober 1991, aus der die Partei des Rechten Weges (DYP) als Sieger hervorging, führten zum ersten verfassungsgemäßen Regierungswechsel seit der Militärintervention 1980. Der neue Ministerpräsident Süleyman Demirel kündigte in seiner Regierungserklärung Verbesserungen der Menschenrechtslage an. Die damit geweckten Hoffnungen konnte er jedoch ebensowenig erfüllen wie Tansu Ciller, die nach dem plötzlichen Tod Turgut Özals 1993 und dem Wechsel Demirels in das Staatspräsidentenamt überraschend zur Ministerpräsidentin gewählt wurde. Die Wirtschaftslage verschlechterte sich in diesen Jahren erheblich[11], das Militär – von Özal noch weitgehend zurückgedrängt – rückte als politische Kraft wieder stark in den Vordergrund, und die Kämpfe zwischen den Sicherheitskräften und der PKK eskalierten zur massiven militärischen Bekämpfung des Terrorismus im Südosten der Türkei.

Nachdem die islamistische Wohlfahrtspartei (RP) von Necmettin Erbakan bereits bei den Kommunalwahlen im März 1994 hohe Stimmengewinne

---

[8] Vgl. E. Özbudun, 1991, S. 142; auch K.-D. Grothusen, 1988, S. 11.

[9] Vgl. E. Özbudun, 1991, S. 143f. sowie Y. Sabuncu, 1989, S. 48ff. Selbst der langjährige Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses, Stercken (CDU), der sich besonders für die deutsch-türkischen Beziehungen engagierte, kritisierte die türkische Verfassung als ungenügend; vgl. Stercken rügt Mängel der türkischen Demokratie, in: FAZ v. 5.5.1994.

[10] Der umstrittene Übergangsartikel 4 der Verfassung, der u.a. ein zehnjähriges Betätigungsverbot für die Führer der beiden großen Parteien, Ecevit und Demirel, vorgesehen hatte, wurde mit denkbar knapper Mehrheit von 50,24% der Stimmen abgeschafft. Allerdings sieht auch das Parteigesetz Einschränkungen der parteipolitischen Betätigung vor; vgl. U.S. Commission on Security and Cooperation in Europe, 1988, S. 7f.

[11] Vgl. C. Akkaya, 1997.

erzielt und einige wichtige Bürgermeisterämter übernommen hatte[12], wurde sie bei den vorgezogenen Parlamentswahlen am 24. Dezember 1995[13] zur stärksten Partei. Mit einem Stimmenanteil von 21,4 Prozent lag sie aber nur knapp vor ANAP mit 19,7 und DYP mit 19,2 Prozent, was die äußerst verfahrene innenpolitische Situation und die Instabilität des Parteiensystems nur allzu deutlich zum Ausdruck brachte.[14] Nach langwierigen Koalitionsgesprächen in unterschiedlichsten Konstellationen und einer kurzfristigen Regierungskoalition von ANAP und DYP mit Mesut Yilmaz als Ministerpräsident trat im Juli 1996 ein, was die bürgerlichen Parteien hatten verhindern wollen: Erbakan wurde Ministerpräsident an der Spitze einer Regierungskoalition von RP und DYP, die mehr auf persönlichen und opportunistischen Motiven als auf politischen Gemeinsamkeiten beruhte und folglich der DYP-Vorsitzenden Ciller schwere Vorwürfe eintrug.

Nach Erbakans Wahl erreichten die Diskussionen um die »Islamisierung der Türkei« ihren vorläufigen Höhepunkt. Schon vorher waren islamistische Tendenzen unverkennbar gewesen – etwa die »Explosion der religiösen Erziehung«[15] oder die zunehmende Militanz gegenüber anderen Religionsgemeinschaften wie den Alewiten[16], die zu den Verteidigern des Laizismus gehören und nach den sunnitischen Muslimen die zweitgrößte Religionsgemeinschaft in der Türkei stellen. Erbakan versuchte nun, den Einfluß der Islamisten nach der gesellschaftlichen auch auf die staatliche Ebene auszudehnen, und widmete sich direkt der Reform des Staatsapparates, um den Islamisten den lange verwehrten Zugang zu Positionen im Staatsdienst zu verschaffen.[17] Auch in der Außenpolitik wurde mit den ersten beiden Auslandsreisen des neuen Ministerpräsidenten, die nicht den westlichen, sondern anderen islamischen Staaten galten[18], sowie dem Versuch, eine (islamische) Gruppe der D-8-Staaten den G-7 gegenüberzustellen, demonstrativ die Möglichkeit eines Kurswechsels aufgezeigt. Während Tansu Ciller noch erhebliche Anstrengungen unternommen hatte, um die Zollunion mit der

---

[12] Vgl. B. Gorawantschy, 1995, S. 47f.

[13] Die Neuwahlen waren nötig geworden, nachdem der Rückzug der Republikanischen Volkspartei aus der Regierungskoalition den Rücktritt von Tansu Ciller erzwungen hatte.

[14] Vgl. H. Kramer, Die türkischen Wahlen, 1996, Wahlergebnis S. 5. Die Demokratische Linkspartei (DSP) erzielte14,6%, die Republikanische Volkspartei (CHP) 10,8% der Stimmen. Sowohl die rechts-nationale Nationalistische Aktionspartei (MHP) wie auch die kurdische Volksdemokratie-Partei (HADEP; Nachfolgeorganisation der verbotenen HEP bzw. DEP) scheiterten an der 10-Prozent-Hürde.

[15] U. Steinbach, Die Türkei im 20. Jahrhundert, 1996, S. 331. Bereits seit Ende der 80er Jahre war ein starker Zulauf zu den Imam-Hatip-Schulen zu verzeichnen.

[16] Im März gab es Todesopfer bei gewaltsamen Auseinandersetzungen nach provozierenden Angriffen auf ein Teehaus in einem von Alewiten bewohnten Stadtteil von Istanbul. Vgl. zum Status der Alewiten in der Türkei U. Steinbach, Die Türkei im 20. Jahrhundert, 1996, S. 373ff.

[17] Vgl. F. Sen, 1997, S. 4ff.

[18] Vgl. ebd., S. 9.

EU zu erreichen, hatte Erbakan sie im Wahlkampf eindeutig abgelehnt.[19] Darüber hinaus machte Erbakan, der in den südöstlichen Provinzen viele Stimmen aus der kurdischen Bevölkerung bekommen hatte, den bislang weitestreichenden Versuch, den Kurdenkonflikt politisch zu lösen.[20]

Die pro-islamistische, pro-kurdische Politik der Regierung Erbakan löste jedoch unmittelbar den vehementen Widerstand des Militärs aus, und erstmals wurde innerhalb und außerhalb der Türkei über die Möglichkeit einer erneuten Militärintervention offen spekuliert.[21] Auch wenn es dazu letztlich nicht kam, war es doch das Militär, das schon nach einem Jahr den Rücktritt Erbakans erzwang. Mesut Yilmaz wurde erneut mit der Regierungsbildung beauftragt und begann, im Sinne des Militärs die Trennung von Staat und Religion wieder konsequent durchzusetzen.[22] Auf Grundlage eines von der Armee erwirkten Verbotsantrages wurde die RP schließlich im Januar 1998 vom Verfassungsgericht verboten und Erbakan und andere Funktionäre für sieben Jahre mit einem Verbot politischer Betätigung belegt.[23] Die unmittelbare Neugründung der Partei unter anderem Namen konnte dadurch allerdings nicht verhindert werden.

In Zeiten intensiver Diskussionen um Ausbreitung des islamischen Fundamentalismus kommt es möglicherweise zu einer Überbewertung des Islamismus in der Türkei, der von manchen Beobachtern eher als Folge der Verdrossenheit gegenüber den traditionellen Parteien gesehen wird.[24] Die Regierungszeit Erbakans war zu kurz, um verläßliche Prognosen für seinen weiteren Rückhalt in der Bevölkerung zuzulassen[25], aber als politischer

---

[19] Vgl. H. Kramer, Die türkischen Wahlen, 1996, S. 11.

[20] Vgl. F. Sen, 1997, S. 10f. sowie H. Kramer, Die Türkei unter Erbakan, 1996, S. 381.

[21] Vgl. Kemals Wächter, in: Die Zeit v. 7.3.1997; B. Cerha, Schleichender Putsch, in: Das Sonntagsblatt v. 6.6.1997.

[22] Wie zu Beginn der Koalition vereinbart, war Erbakan im Juni 1997 zurückgetreten, um Tansu Ciller das Ministerpräsidentenamt übernehmen zu lassen. Staatspräsident Demirel beauftragte jedoch den ANAP-Vorsitzenden mit der Bildung einer neuen Regierung. Zu den ersten Maßnahmen der neuen Regierung gehörte die Heraufsetzung der Schulpflicht von fünf auf acht Jahre, um auf diese Weise den starken Zulauf zu den Koranschulen zu unterbinden.

[23] Das Verbot wurde u.a. begründet mit dem Verstoß gegen Art. 2 der Verfassung, der die Türkei als säkularen Staat bestimmt, in dem Politik und Religion getrennt sind; vgl. Erbakans Partei verboten, in: SZ v. 17./18.1.1998.

[24] Vgl. S. A. Bahadir, 1997, S. 39 oder auch H. Kramer, Die türkischen Wahlen, 1996, S. 16.

[25] Zumindest die wirtschaftliche Entwicklung während der Regierungszeit Erbakans sprach gegen ihn. Er hatte seinen Wahlkampf vor allem mit Versprechungen gegenüber der ärmeren Bevölkerung geführt und dementsprechend die Wirtschaftspolitik nach Regierungsübernahme verstärkt auf kleinere und mittlere Unternehmen ausgerichtet, begleitet von eher populistischen Maßnahmen für die breiteren Bevölkerungsschichten. Die Wirtschaftslage verschlechterte sich jedoch in seiner Amtszeit noch einmal erheblich, das Außenhandelsdefizit stieg ebenso wie die Arbeitslosigkeit, und die ersten negativen Auswirkungen der Zollunion mit der EU machten sich deutlich bemerkbar; vgl. hierzu C. Akkaya, 1997.

Faktor wird der Islam auch auf absehbare Zeit in der Türkei eine ernstzunehmende Rolle spielen.[26] Es bleibt weiterhin offen, ob die Säkularisierung der Türkei tatsächlich unumkehrbar ist oder nur vom Militär garantiert werden kann, das sich Mitte der 90er Jahre erneut als »Gralshüter des Kemalismus«[27] erwiesen hat.

Auch im türkisch-kurdischen Konflikt spielen Militär und Sicherheitskräfte eine zentrale Rolle. Seit der Staatsgründung wird die Existenz einer kurdischen Minderheit in der Türkei offiziell systematisch bestritten.[28] Politisch benachteiligt sind die Kurden nicht nur durch das allgemein eingeschränkte Recht auf Meinungsäußerung und Vereinigungsfreiheit, sondern insbesondere durch die kulturellen Repressionen, die mit der Aufhebung des Sprachenverbots 1991 zwar ansatzweise gelockert wurden, im Verbot des muttersprachlichen Unterrichts aber weiterbestehen. Gesetzliche Grundlage für die strafrechtliche Verfolgung von kommunistischer, kurdisch-separatistischer oder anti-laizistischer, religiöser Propaganda mit langjährigen Freiheitsstrafen waren bis 1981 vor allem die Art. 141, 142 und 163 des türkischen Strafgesetzbuches. Als diese Paragraphen im April 1991 abgeschafft wurden, trat zeitgleich das Antiterrorgesetz in Kraft, dessen umstrittenster Art. 8 separatistische Propaganda auch ohne Gewaltausübung unter Strafe stellt.[29] Gerade bei Festnahmen auf Basis des Antiterrorgesetzes ist die Foltergefahr besonders groß, weil Personen länger ohne Kontakt nach außen in Gewahrsam gehalten werden können[30] und kein garantiertes Recht auf Konsultation eines Anwalts haben.

---

[26] Vgl. U. Steinbach, Die Türkei im 20. Jahrhundert, 1996, S. 328ff., der zwar auch Grenzen der Islamisierung sieht, aber der islamischen Tradition der Türkei stärkere Bedeutung zumißt. Vgl. außerdem H. Kramer, Die türkischen Wahlen, 1996, S. 16, der vermutet, die Islamisten werden sich »auf einem für türkische Verhältnisse hohen Niveau ... konsolidieren«. Michael Schwelien prognostizierte 1995, die »Türkei wäre, falls Europa ihr endgültig die Tür wiese, reif für die Fundamentalisten«; M. Schwelien, Europa als Rettungsring, in: Die Zeit v. 20. 1. 1995.

[27] U. Steinbach, Die Türkei im 20. Jahrhundert, 1996, S. 319.

[28] »Die Kurden sind keine Minderheit in der Türkei«, so der damalige Ministerpräsident Demirel in einem Interview, »In der Türkei regiert das Gesetz«, in: Die Zeit v. 5. 3. 1993.; vgl. auch U. Steinbach, Die Türkei im 20. Jahrhundert, 1996, S. 349. Im Lausanner Vertrag von 1923, der zwischen der neuen Republik Türkei und den Siegermächten des 1. Weltkriegs geschlossen wurde, werden die Kurden, anders als Griechen, Armenier und Juden, nicht als Minderheit erwähnt.

[29] Die Reform des Art. 8 Anti-Terror-Gesetz im Oktober 1995 brachte keine wesentliche Änderung der Rechtslage; »die Vorstellung vom reinen Gesinnungsdelikt ohne terroristischen Zusammenhang (wurde) noch immer nicht aufgegeben«, so C. Rumpf, 1996, S. 56. Zu den auch in Deutschland bekanntesten Verurteilten gehören der frühere Bürgermeister von Diyarbakir, Mehdi Zana, seine Ehefrau und kurdische Parlamentsabgeordnete Leyla Zana und der Schriftsteller Yasar Kemal. Vgl. hierzu auch Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V., Türkei. Unsichere Zukunft, 1996, S. 29ff.

[30] 30 Tage in Provinzen im Ausnahmezustand, 15 Tage in den übrigen Provinzen.

Die internationale Aufmerksamkeit für die »Kurdenfrage« wurde allerdings nicht in erster Linie durch die menschenrechtliche Situation der Kurden an sich bzw. die extreme Einschränkung ihrer sprachlichen und kulturellen Identität hervorgerufen, sondern erst durch die gewaltsame, mit schweren Menschenrechtsverletzungen verbundene Eskalation des Konflikts, als die linksgerichtete Kurdische Arbeiterpartei (PKK) 1984 begann, gewaltsam und ohne Rücksicht auf Zivilisten für eine unabhängige Kurdenrepublik zu kämpfen. Die Sicherheitskräfte reagierten mit zunehmend repressiveren und ebenfalls Zivilisten einbeziehenden Gegenmaßnahmen, seit 1992 auch mit militärischen Interventionen in das Grenzgebiet im nördlichen Irak. Der Ausnahmezustand in den überwiegend kurdisch bewohnten südöstlichen Provinzen gibt den Sicherheitskräften weitreichende Vollmachten. Seit Ende der achtziger Jahre wirken die politischen und gesellschaftlichen Konflikte in der Türkei immer stärker auch nach Deutschland hinein. Insbesondere die PKK, die in Westeuropa politisch und militärisch organisiert ist, wurde für den Anstieg von Gewaltaktionen[31] in Zusammenhang mit der Eskalation in der Türkei verantwortlich gemacht und im November 1993 vom Bundesinnenminister in Deutschland verboten.

Eine politische Lösung des kurdischen Konflikts, der seit Mitte der 80er Jahre durch die wirtschaftlichen, innen- und außenpolitischen Folgen das größte Problem der Türkei darstellt[32], ist ohne Einbeziehung des Militärs nicht denkbar. Militär und Sicherheitskräfte nehmen »auf menschenrechtlichem Gebiet eine Schlüsselstellung ein«[33], denn über den Nationalen Sicherheitsrat, einem mit der Verfassung von 1982 geschaffenem Gremium, das mit demokratischen Prinzipien kaum vereinbar ist, reicht der Einfluß des Militärs weit in die Innenpolitik hinein.[34] Mit Blick auf die menschenrechtlichen Entwicklungen seit Beginn der 90er Jahre läßt die Aussage, das türkische Militär sei »nicht prinzipiell undemokratisch oder gar anti-demokratisch«[35], auf ein zumindest fragwürdiges Demokratie- und Menschenrechtsverständnis schließen.[36] Für die deutschen ebenso wie für andere aus-

---

[31] Besonderes Aufsehen erregten neben den gewalttätigen Demonstrationen die Besetzung von Autobahnen und des türkischen Konsulats in München im März 1993.

[32] Vgl. F. Adanir, 1995, S. 113.

[33] Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V., Türkei. Unsichere Zukunft, 1996, S. 174; vgl. ebenso G. Seufert, Erbakans Vorgesetzte, in: Das Sonntagsblatt v. 24. 1. 1997; S. A. Bahadir, 1997, S. 38: »Im Zuge des seit nunmehr zwölf Jahren andauernden Krieges gegen die PKK hat die politische Führung des Landes ihre Souveränität im Bereich der [für Menschenrechtsverletzungen so anfälligen, d. V.] inneren Sicherheit faktisch an den Generalstab der Streitkräfte abgetreten«.

[34] Der Nationale Sicherheitsrat setzt sich zusammen aus den Oberbefehlshabern der Streitkräfte und dem Generalstabschef und besitzt in allen, inneren wie äußeren Sicherheitsfragen die oberste Entscheidungsmacht.

[35] U. Steinbach, Die Türkei im 20. Jahrhundert, 1996, S. 396.

[36] Nach diesem Verständnis wäre es also in letzter Konsequenz legitim, zur Bewahrung des kemalistisch-laizistischen Nationalstaats kulturelle, sprachliche und religiöse Minderheitenrechte und elementare politische Grundrechte drastisch einzuschränken.

ländische Politiker, die auf eine Verbesserung der Menschenrechtslage in der Türkei hinwirken wollen, besteht das große Dilemma darin, den richtigen Ansprechpartner zu finden, weil »in diesen Belangen die Regierung und das Parlament zwar die politische Verantwortung tragen, aber nicht über die volle Entscheidungsfreiheit verfügen«.[37]

Völkerrechtliche Berufungsgrundlagen zur Einforderung von Menschenrechten in der Türkei gibt es hingegen durchaus. Die Türkei ist sowohl als Mitglied der UN, der NATO, der OSZE und des Europarates wie auch als Vertragsstaat mehrerer Menschenrechtskonventionen – darunter seit 1954 die EMRK – Verpflichtungen eingegangen, die auf eklatante Weise verletzt werden. Dabei stellen die Praktizierung der Folter durch die Sicherheitskräfte (was zwar auch nach türkischem Recht ein schwerer Straftatbestand ist, aber nach wie vor nur unzureichend geahndet wird), die Behandlung der kurdischen Minderheit sowie seit einiger Zeit das auf beiden Seiten praktizierte »Verschwindenlassen« und extralegale Hinrichtungen die herausragenden Probleme dar.[38]

Eine von der Europäischen Menschenrechtskommission im Dezember 1983 für zulässig erklärte Staatenbeschwerde der skandinavischen Staaten, Frankreichs und der Niederlande wurde 1985 damit erledigt, daß sich die türkische Regierung zu Kontrollmaßnahmen bezüglich des Folterverbots, zur Aufhebung des Kriegsrechts und zu periodischen Berichten über die Fortschritte in der Menschenrechtssituation bereit erklärte.[39] 1987 erkannte die Türkei die Kompetenz der Europäischen Menschenrechtskommission zur Behandlung von Individualbeschwerden nach Art. 25 EMRK an, allerdings nicht ohne weitreichende und umstrittene Vorbehalte.[40] Erst 1990 folgte die Anerkennung der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes, der seither schon mehrfach Urteile gegen die Türkei ausgesprochen hat.

Die beiden UN-Menschenrechtskonventionen von 1966 hat die Türkei bisher nicht unterzeichnet. Die Deklaration zum Minderheitenschutz wurde mit der Begründung abgelehnt, daß darin der Grundsatz auf Wahrung der politischen Einheit fehle. Dagegen hat die türkische Regierung sowohl die Europäische als auch die UN-Antifolter-Konvention ratifiziert. Das UN-Antifolter-Komitee veröffentlichte nach dreijährigen Untersuchungen bereits im November 1993 einen Bericht mit der Feststellung, daß »die Existenz systematischer Folter in der Türkei nicht zu leugnen ist«[41], und der europäische Antifolter-Ausschuß verurteilte 1996 zum zweiten Mal die Fol-

---

[37] S. A. Bahadir, 1997, S. 38.

[38] Vgl. u. a. den Bericht der U.S. Commission on Security and Cooperation in Europe, 1988 sowie die amnesty international Jahresberichte 1995ff. und die Dokumentation von Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V., Türkei. Unsichere Zukunft, 1996.

[39] Vgl. P. R. Baehr, 1994, S. 72; W. Kälin, 1987, S. 421.

[40] Ausführlich erläutert diese Vorbehalte W. Kälin, 1987.

[41] zitiert nach amnesty international (Hrsg.), Jahresbericht 1994, S. 566.

terpraxis in der Türkei.[42] Auch Erkenntnisse und Empfehlungen der UN-Sonderberichterstatter über extralegale Hinrichtungen und über Folter wurden bislang ignoriert.

Die politische Basis für die Einforderung von Menschenrechten hat sich seit Anfang 1997 insbesondere für die EU-Staaten und damit auch für deutsche Politiker erheblich verschlechtert. Bereits seit Inkrafttreten des Assoziierungsabkommens 1964 hatte es zwischen EG und Türkei eine »Diskrepanz der Aspirationen«[43] gegeben. Nach Ablehnung des türkischen Antrags auf Vollmitgliedschaft durch den EG-Ministerrat 1990[44] konzentrierten sich die türkischen Bemühungen dann wieder verstärkt auf die Zollunion. Erst nach erheblichen Anstrengungen auf türkischer Seite und mehrfachem Veto Griechenlands in Zusammenhang mit der Zypernfrage[45] wurde diese schließlich am 6. März 1995 vom EU-Türkei-Assoziierungsrat beschlossen und vom Europäischen Parlament im Dezember 1995 trotz Bedenken und verbunden mit Auflagen an die weitere Demokratisierung und Verbesserung der Menschenrechtslage ratifiziert.[46]

Daß die Zollunion für die EU-Mitgliedstaaten, anders als für die Türkei[47], keineswegs eine verbindliche Zusage für die künftige Vollmitgliedschaft bedeutete, zeigte sich spätestens beim Luxemburger EU-Gipfeltreffen im Dezember 1997. Nachdem schon im März 1997 die christdemokratischen Regierungschefs Europas die EU als christlich orientierte Wertegemeinschaft bezeichnet hatten, in die die Türkei nicht hineinpasse[48], wurde nun der Türkei als einzigem von zwölf Staaten der Status als Beitrittskandidat selbst in zweiter Reihe verwehrt. Die schon lange von der Türkei »perzipierte Marginalisierung im europäischen Kontext«[49] war damit endgültig zur Realität geworden. Die Beziehungen der Türkei zur EU – insbesondere aber zu Deutschland, da Bundeskanzler Kohl unmittelbar für diese Entscheidung verantwortlich gemacht wurde[50] – verschlechterten sich drastisch und wer-

---

[42] Vgl. Amnesty International (Hrsg.), Jahresbericht 1997, S. 525.

[43] H. Kramer, Die Europäische Gemeinschaft und die Türkei, 1988, S. 9. Kramer bietet hierin eine zwar nicht mehr ganz aktuelle, aber dennoch aufschlußreiche Darstellung der unterschiedlichen, komplexen Interessenlage auf beiden Seiten.

[44] Der Antrag war 1987 von der Regierung Özal gestellt worden. In der offiziellen Stellungnahme zum Antrag formulierte die Europäische Kommission 1989 große Zweifel an der politischen und wirtschaftlichen Bereitschaft der Türkei für eine EG-Mitgliedschaft.

[45] Vgl. S. A. Bahadir, 1997, S. 34.

[46] Zu den inhaltlichen Bestimmungen der Zollunion vgl. ebd., S. 35ff. Die Zollunion trat am 1.1.1996 in Kraft; die in diesem Rahmen vorgesehenen Finanzhilfen bleiben durch das Veto Griechenlands aber weiterhin blockiert.

[47] Vgl. ebd., S. 33; auch H. Kramer, Die Türkei unter Erbakan, 1996, S. 387.

[48] Vgl. A. Berger/A. Zumach, Rückkehr ins Mittelalter, in: Die Woche v. 11.4.1997; T. Sommer, Europa ist kein Christen-Club, in: Die Zeit v. 14.3.1997.

[49] U. Steinbach, Die Türkei im 20. Jahrhundert, 1996, S. 28.

[50] »Die Türken haben das Gefühl, ihr engster Freund in Europa hat ihnen ein Messer in den Rücken gestoßen«; M. A. Birand, Müssen wir ewig draußen bleiben?, in: Die Zeit v. 2.1.1998. Ministerpräsident Yilmaz bezeichnete den Luxemburger Beschluß in einem Interview als »bittere Enttäuschung«, als »tiefe Beleidigung und Diskriminierung«; »Wir

den durch Beginn der Beitrittsverhandlungen mit Zypern[51] noch zusätzlich strapaziert.

Unter politischen, insbesondere aber unter menschenrechtlichen Aspekten war die Luxemburger Entscheidung keinesfalls eine »Sternstunde strategischen Weitblicks«.[52] Vielmehr wurde leichtfertig eine Chance vertan, durch verdichtete Kommunikation westliche Wertvorstellungen in der Türkei auf eine breitere gesellschaftliche Ebene zu bringen, sondern im Gegenteil wurden »diejenigen gesellschaftlichen Kräfte (geschwächt), die mit Blick auf Europa seit Jahren für eine Demokratisierung des Landes kämpfen«.[53] »Die türkische Öffentlichkeit fühlt sich betrogen; das gilt vor allem für eine breite, einflußreiche Elite, die seit 34 Jahren daran arbeitet, die Beziehungen zur EU zu verbessern, und nun empfinden muß, alles dies sei umsonst gewesen.«[54]

Vor dem Hintergrund der sich gegenseitig bedingenden politischen und wirtschaftlichen Instabilität in der Türkei seit Mitte der 90er Jahre, der »Identitätskrise ... auf der Suche nach dem richtigen Weg zwischen islamischer Tradition und westlicher Modernisierung«[55], der extrem gespannten Beziehungen zwischen Türkei und EU und der erneuten Zuspitzung des griechisch-türkischen Zypernkonflikts könnten die gegenwärtigen Ausgangsbedingungen für die parlamentarische Menschenrechtspolitik gegenüber der Türkei also ungünstiger kaum sein.

b) Die Diskussionen im Bundestag

Reaktionen auf Krisen und Militärintervention

Die Situation der Menschenrechte in der Türkei ist bereits relativ früh und in größerem Maße unabhängig von innenpolitischen Motivationen, die bei den kommunistischen und autoritären Diktaturen Osteuropas bzw. Latein-

---

haben die Nase voll«, in: Die Zeit v. 16.4.1998. Vgl. auch schon ein früheres Interview mit Yilmaz: »Der Schlüssel liegt in Bonn«, in: Der Spiegel v. 22.9.1997.

[51] Faktisch bedeutet dies Verhandlungen mit dem griechischen Süden Zyperns, weil sich die türkischen Zyprioten auf Druck Ankaras den Verhandlungen verweigern; vgl. N. KADRITZKE, Testfall Zypern, in: Die Zeit v. 16.4.1998.

[52] U. STEINBACH, Keine netten Nachbarn, nirgends, in: Die Zeit v. 16.4.1998.

[53] Als Folge davon »bilden der reformunwillige Staat und der eigentliche Machtfaktor in der Türkei, das Militär, eine noch engere Symbiose als bisher schon. Im Fall einer konkreten Perspektive für den EU-Beitritt wäre die Zivilgesellschaft gestärkt worden und hätte mit überzeugenden Argumenten demokratische Reformen einfordern können«; M. LÜDERS, Die Isolation der Demokraten, in: Die Zeit v. 16.4.1998.

[54] M. A. BIRAND, Müssen wir ewig draußen bleiben?, in: Die Zeit v. 2.1.1998. Ebenso urteilt U. STEINBACH, Keine netten Nachbarn, nirgends, in: Die Zeit v. 16.4.1998: »Die Eliten in der Türkei werden demokratische Lösungen nur anstreben, wenn Europa glaubhaft bekundet, daß es an einer Mitgliedschaft der Türkei in der EU interessiert ist. Jetzt ist der Glaube an Europa verloren gegangen.«

[55] B. GORAWANTSCHY, 1995, S. 41.

amerikas in den 70er und 80er Jahren die Debatten beeinflußten, im Deutschen Bundestag aufgegriffen und kritisiert worden (vgl. Tab. 5 bis 7). Darin spiegelt sich die äußerst komplexe außen- und längst auch innenpolitische Interessenlage Deutschlands gegenüber der Türkei ebenso wider wie die sehr viel umfassenderen Kenntnisse über die innere politische und menschenrechtliche Situation des Landes im Vergleich zu anderen Staaten der Region. Trotz des erneuten Übergangs zur Zivilregierung und der Bemühungen um die Demokratisierung wurden die Diskussionen im Bundestag über Menschenrechtsverletzungen in der Türkei in den folgenden Jahren noch intensiver. Dabei sind bis heute zwei Fragen dominierend, die eng miteinander verbunden und spätestens seit der 12. Wahlperiode nicht mehr voneinander zu trennen sind: die deutsche Militärhilfe im Rahmen der NATO-Verteidigungshilfe bzw. die Lieferung und der Einsatz deutscher Waffen in der Türkei sowie die Verletzungen der Menschenrechte der Kurden.

Anläßlich der Beratungen zum Nachtragshaushalt 1980, der durch Mehrbelastungen insbesondere wegen der internationalen Hilfsaktion für die Türkei erforderlich geworden war, wurde von Abgeordneten des linken Flügels der SPD-Fraktion am 19.6.1980, also noch vor der Militärintervention in der Türkei, erstmals ein Entschließungsantrag eingebracht mit der Forderung, die Wirtschafts- und Verteidigungshilfe von der Einhaltung der Menschenrechte abhängig zu machen und sicherzustellen, daß die wirtschaftliche Hilfe der Verbesserung der sozialen Lebensbedingungen der breiten Bevölkerung zugute kommt und die Militärhilfe ausschließlich für die Erfüllung der NATO-Verpflichtungen verwendet wird.[56] Diese Bedingungen wurden nicht nur aus der oppositionellen CDU/CSU-Fraktion als »neokolonialistische Auflagen«[57] und »unzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten eines souveränen Staates«[58] zurückgewiesen. Auch in der eigenen, damals regierungstragenden Fraktion wurde Kritik geäußert und den Antragstellern entgegnet, die Regierung sei diesen, als Selbstverständlichkeit geltenden Kriterien bisher immer gefolgt.[59]

Erst nach der Machtübernahme durch das türkische Militär konnte im Rahmen der Haushaltsberatungen im Juni 1981 ein gemeinsamer Entschließungsantrag aller drei Fraktionen verabschiedet werden. Hierin wurden die Hilfeleistungen für die Türkei zwar nicht ausdrücklich an Bedingungen geknüpft, sondern die abgemilderte Formulierung benutzt, der Bundestag »geh(e) davon aus, daß die türkische Regierung die ... Hilfe zur wirtschaftlichen und sozialen Gesundung des Landes sowie zur Erfüllung ihrer NATO-Verpflichtungen nutzen wird«.[60] Deutlich wurde jedoch die »Er-

---

[56] Vgl. Drs 8/4251(neu) (1980).
[57] Dr. Walter Althammer, MdB (CDU/CSU), PlPr 8/224 (1980).
[58] Dr. Erich Riedl, MdB (CDU/CSU), PlPr 8/224 (1980).
[59] Vgl. PlPr 8/224 (1980).
[60] Drs 9/531 (1981), beschlossen am 5.6.1981.

wartung« einer raschen Rückkehr zur Demokratie und Gewährleistung einzeln aufgeführter Menschenrechte ausgesprochen, die *seither im Zentrum der parlamentarischen Debatten* stehen:

»– die baldige Wiederherstellung der freien Betätigungsrechte für politische Parteien und Gewerkschaften;
– die baldige Wiederherstellung der vollen Pressefreiheit;
– die alsbaldige Abschaffung der Regelung des derzeitigen Ausnahmezustandes ...;
– die Überprüfung aller Foltervorwürfe und die Bestrafung aller der Beteiligung an Folter Überführten;
– die Gewährleistung der Ausreisemöglichkeiten für demokratische türkische Politiker und das Recht auf weitere politische Betätigung für die derzeitigen Parlamentarier.«[61]

Die Bundesregierung, von der im gleichen Antrag die Berichterstattung über die erreichten Fortschritte verlangt worden war[62], stellte im ersten dementsprechenden »Bericht zur Entwicklung in der Türkei« vom 2. 12. 1982 fest, daß die Erwartungen »bisher nur teilweise erfüllt«[63] worden wären, plädierte aber trotzdem für die weitere Gewährung der Wirtschafts- und NATO-Verteidigungshilfe.[64] Begründet wurde dies mit Erwägungen im Hinblick auf die *Türkei als Bündnispartner, Stabilitätsfaktor in der Region, Mitglied des Europarats und assoziierter Staat der EG*, unter Berücksichtigung der *traditionellen Freundschaft* und nicht zuletzt im Hinblick auf die *Tatsache, daß man »(z)ur Lösung schwieriger, die Interessen der Bundesrepublik Deutschland betreffender Fragen ... auf die Kooperationsbereitschaft der Türkei angewiesen«*[65] sei – womit genau diejenigen Faktoren aufgeführt wurden, von denen die Menschenrechtspolitik gegenüber der Türkei bis heute immer wieder geprägt worden ist. Zusätzlich wurde angemerkt, daß »die Einbeziehung der Türkei in die gemeinsame Verantwortung und in das gemeinsame Wertesystem des Westens ... nach Auffassung der Bundesregierung der richtige Weg (sei), um die Entwicklung zur Demokratie zu fördern«.[66]

Nach Übergang zur Zivilregierung wurden dann im zweiten Türkeibericht der Bundesregierung vom 10. 2. 1984 die positiven Entwicklungen im Demokratisierungsprozeß herausgestellt, allerdings nicht ohne die nach wie

---

[61] Ebd.

[62] Ein solcher Bericht wurde auch in einer von SPD und FDP in der 9. Wahlperiode erstmals gestellten Kleinen Anfrage zur Menschenrechtssituation in der Türkei gefordert; vgl. Drs 9/2135 (1982) und die Antwort auf Drs 9/2303 (1982).

[63] Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung in der Türkei, Drs 9/2213 (1982). In der Zwischenzeit war zwar die sozial-liberale durch die christdemokratisch-liberale Bundesregierung abgelöst worden; das Auswärtige Amt als federführendes Ministerium stand jedoch nach wie vor unter Leitung des FDP-Ministers Genscher.

[64] Die Wirtschaftshilfe (Finanzielle Zusammenarbeit, projektbezogene Soforthilfe und Reintegrationshilfe) belief sich 1982 auf 413,5 Mio. DM, die neue, 13. Tranche der NATO-Verteidigungshilfe mit 18monatiger Laufzeit auf 130 Mio. DM; Vgl. ebd.

[65] Ebd.

[66] Ebd.

vor »mangelhafte Achtung der Menschenrechte«[67] anzumerken. Deutlich erklärte die Bundesregierung, daß sie »unter sorgfältiger Abwägung aller Gesichtspunkte der Entwicklung der Türkei ... grundsätzlich (beabsichtige), ihre entwicklungs- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit ... fortzusetzen«, und erinnerte daran, »daß die entwicklungspolitische Zusammenarbeit der Förderung von Projekten dem Interesse der türkischen Bevölkerung dient und daß die Verteidigungshilfe konkreter Ausdruck unserer Solidarität und unserer Bereitschaft zur Lastenteilung im Bündnis ist. Sie ist auch ein Beitrag zu unserer eigenen Sicherheit«.[68]

Während die Bundesregierung und die sie tragenden Fraktionen hier also ihren Standpunkt dargelegt hatten[69] und in späteren Debatten bestätigten, wurden die Ansichten der SPD und der GRÜNEN in mehreren Anträgen sowie in der ersten Debatte über die Menschenrechte in der Türkei am 15.6.1983 vorgetragen[70] – keine der Positionen sollte sich in den folgenden Jahren wesentlich ändern. Im Zentrum dieser wie auch späterer Diskussionen, beispielsweise anläßlich der bevorstehenden Zollunion mit der EU, standen vor allem zwei grundlegende Fragen, die sich letztlich in fast allen menschenrechtspolitischen Auseinandersetzungen im Bundestag wiederfinden lassen: Wie soll die menschenrechtliche und demokratische Entwicklung in einem Land bewertet werden – mit *Anerkennung von Fortschritten oder mit Kritik*, weil diese nicht weitreichend genug sind? Und unmittelbar daraus resultierend: Sollen die zur Disposition stehenden *Hilfen eingestellt oder aber als Druckmittel eingesetzt* werden?

Die GRÜNEN lehnten zu diesem Zeitpunkt jegliche Zusammenarbeit mit der Türkei ab und forderten den sofortigen Stopp der gesamten Türkeihilfe, »da sie der Stabilisierung eines blutigen Unterdrückungsregimes dien(e)«.[71] Eine Wiederaufnahme sollte nur mit Zustimmung des Bundestages möglich und an die Beachtung der Grundfreiheiten und Menschenrechte gebunden sein. Differenzierter sprach sich die SPD ebenfalls gegen eine erneute Finanz- und Verteidigungshilfe aus, weil die vom Bundestag geäußerten Erwartungen nach wie vor nicht erfüllt seien, wollte aber die

---

[67] Drs 10/998 (1984).

[68] Ebd.

[69] Die Koalitionsfraktionen CDU/CSU und FDP stimmten in den Ausschußberatungen mit der Analyse des Berichts überein und beschlossen gegen die Stimmen der Opposition die zustimmende Kenntnisnahme; vgl. den Bericht zur Beschlußempfehlung des Auswärtigen Ausschusses auf Drs 10/1386 (1984).

[70] Vgl. PlPr 10/13 (1983).

[71] Drs 10/107 (3.6.1983) sowie die ablehnende Beschlußempfehlung Drs 10/1386 (1984); vgl. für die 11. Wahlperiode einen Ergänzungsantrag der GRÜNEN, abgedruckt auf Drs 11/6709 (1990). Die spätere Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hielt ihre ablehnende Haltung insbesondere zur Verteidigungshilfe aufrecht, betonte aber in der 13. Wahlperiode auch ausdrücklich, eine »Ausgrenzung der Türkei aus der Europäischen Gemeinschaft sowie aus internationalen Gremien würde die Gefahr der Isolation der Türkei vergrößern und die demokratischen Kräfte in der Türkei weiter schwächen«; Drs13/538 (1995).

Entwicklungshilfe im Interesse der notleidenden Bevölkerung projektbezogen weiter bewilligen.[72] Diese Forderungen wurden auch in weiteren Anträgen mit dem Hinweis auf die Verletzung politischer Rechte und der Gewerkschafts- und Pressefreiheit, auf Folter und politische Prozesse sowie auf die Vorenthaltung kultureller Rechte aufrechterhalten.[73]

Veranlaßt durch einen Antrag der SPD-Fraktion vom 30.6.1988, der die fortgesetzten Menschenrechtsverletzungen auch noch fünf Jahre nach Ende der Militärherrschaft kritisierte[74], führte der Unterausschuß für Menschenrechte und humanitäre Hilfe am 19.6.1989 eine halbtägige öffentliche Anhörung zur »Lage der Menschenrechte in der Türkei« durch. Gegenstand des Hearings waren insbesondere die Struktur des türkischen Rechtssystems und die Anwendung physischer Gewalt, die Verpflichtungen der Türkei aus der EMRK sowie die Situation ethnischer Minderheiten und die Kurdenfrage.[75] Doch obwohl die Sachverständigen auf gravierende Menschenrechtsverletzungen in der Türkei aufmerksam gemacht hatten[76], erfolgte die Auswertung im Unterausschuß mit den bekannten Argumenten. Während die Koalitionsmehrheit auf Anerkennung der bereits geleisteten Fortschritte setzte, beantragten die GRÜNEN die Streichung der Rüstungssonderhilfe. Die Abgeordneten der SPD enthielten sich in der Abstimmung, obwohl sie den inneren Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Rüstungshilfe zu bedenken gaben.[77] Mehrheitsfähig war schließlich nur eine Beschlußempfehlung zur Aufforderung an die Bundesregierung, sich nachdrücklich für die Demokratisierung und die Wahrung der Menschenrechte einzusetzen.[78]

Streit um die Verantwortung für die Gewalt und die Rolle der PKK

Mit insgesamt vier Aktuellen Stunden haben vor allem die GRÜNEN in der 10. und 11. Wahlperiode versucht, die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Lage der Menschenrechte in der Türkei, insbesondere die Situation politi-

---

[72] Vgl. Drs 10/149 (15.6.1983); Drs 10/1386 (1984). Vgl. zur heutigen Position der SPD den Beitrag des Abgeordneten Bindig am 16.2.1995: »Wir Sozialdemokraten setzen uns dafür ein, diese und weitere Beträge in der Türkei für zivile Projekte zu verwenden, z.B. für den Ausbau der Infrastruktur in der Osttürkei. ... Wir sind für eine Beendigung der militärischen Hilfe für die Türkei, treten aber für eine soziale, menschenrechtliche und gezielte wirtschaftliche Hilfe der Bundesrepublik Deutschland an die Türkei ein. Wir wollen die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in der Türkei fördern und dort Rechtsstaatlichkeit und Demokratie unterstützen«; PlPr 13/21 (1995).

[73] Vgl. Drs 10/753 (6.12.1983), 10/1297 (12.4.1984).

[74] Vgl. Drs 11/2600 (1988). Die SPD-Fraktion beantragte die Anhörung mit einem Schreiben vom 28.11.1988; vgl. die Sitzungsniederschrift der Anhörung in: Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), Menschenrechte, 1990, S. 131.

[75] Vgl. den Fragenkatalog der Anhörung, ebd., S. 125ff.

[76] Vgl. neben der Sitzungsmitschrift auch die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen, ebd., S. 203ff.

[77] Vgl. das Protokoll der Sitzung des Unterausschusses vom 15.11.1989.

[78] Vgl. Drs 11/2600 (1988) bzw. die Beschlußempfehlung auf Drs 11/6709 (1990).

scher Häftlinge in den Militärgefängnissen und die türkischen Militäroperationen in den kurdischen Provinzen, zu richten und die Politik der Bundesregierung zu kritisieren.[79] Daß diese Debatten nicht immer von Sachlichkeit gekennzeichnet waren, lag nicht zuletzt an dem zu dieser Zeit noch ausgesprochen schwierigen Verhältnis zwischen den »etablierten« Fraktionen, vor allem der CDU/CSU, und der neuen Oppositionsfraktion der GRÜNEN. Besonders in der Frage der Bewertung der Situation und der handelnden Akteure erschwerten zum Teil weit auseinandergehende Meinungen die Verständigung. Mit wiederholten problematischen Äußerungen einiger Abgeordneter der CDU/CSU-Fraktion zur Rolle des türkischen Militärregimes, das es »immerhin fertiggebracht (habe), daß sich die Bevölkerung in der Türkei heute wieder sicher fühlt«[80], geriet das Werben für einen »freundschaftliche(n) Dialog«, um »Verständnis für die besondere Lage in der Türkei«[81] und um »Hilfe und nicht ... Abgrenzung und Diffamierung«[82] teilweise in ein falsches Licht. Die zunächst ablehnende Haltung gegenüber dem Vorschlag der GRÜNEN, eine gemeinsame parlamentarische Delegation in die Türkei zu entsenden, führte zu dem Vorwurf, man würde »diesen Vorschlag ... zurückweisen, nur weil Menschenrechte diesmal auch von den GRÜNEN gefordert werden«.[83]

Auf der anderen Seite brachten Abgeordnete der GRÜNEN ihr Engagement für die Kurden in Mißkredit, indem sie noch 1990 im Bundestag Verständnis für die PKK bekundeten. Obwohl dieser immer wieder gewalttätige Übergriffe auch auf die Zivilbevölkerung vorgeworfen wurden[84], erklärte

---

[79] Vgl. PlPr 10/62 (1984), PlPr 10/95 (1984), PlPr 11/112 (1988), PlPr 11/208 (1990). In der 12. Wahlperiode wurde von der Gruppe PDS eine weitere Aktuelle Stunde beantragt; vgl. PlPr 12/177 (1990).

[80] Diese Aussage des Abgeordneten Dr. Althammer, CDU/CSU, trug ihm in der Sitzung am 15.6.1983 den Vorwurf ein, als »Anwalt der Diktatur« (Duve, SPD) aufzutreten; PlPr 10/13. Der Abgeordnete Huyn, CDU/CSU, behauptete in der Aktuellen Stunde am 30.3.1984, das Militär sei einem Zustand entgegengetreten, für den die Sowjetunion mit einer systematischen »Destabilisierungskampagne« verantwortlich gewesen sei; PlPr 10/62. Eine ebenfalls Menschenrechtsverletzungen des Militärs ausblendende Position vertrat der Abgeordnete Dr. Müller, CDU/CSU, noch am 30.11.1988 in einer Aktuellen Stunde mit den Worten, das »Militär hat damals eine wichtige Rolle übernommen um die Demokratie ... wiederherzustellen«; PlPr 11/112.

[81] Dr. Heinrich Pohlmeier, MdB (CDU/CSU), PlPr 11/112 (1988).

[82] Dr. Hans Stercken, MdB (CDU/CSU), ebd.

[83] Karsten Voigt, MdB (SPD) in der Aktuellen Stunde am 30.3.1984, PlPr 10/62. Der trotzdem gefaßte Beschluß zur Bildung einer solchen Delegation wurde in der Presse positiv bewertet, allerdings mit ähnlichen Worten kommentiert; Vgl. u.a. Mit einer Zunge, in: Berliner Morgenpost v. 31.3.1984. Die Delegationsreise scheiterte letztlich an einer Absage der türkischen Regierung; vgl. hierzu den Antrag der GRÜNEN auf Drs 10/1613 (1984).

[84] Dies wurde bereits damals dokumentiert von Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V. (Hrsg.), Türkei, 1988, S. 70; 1996 stellte amnesty international erneut fest: »Die PKK ... nimmt bei ihren Operationen bewußt die Gefährdung von Zivilisten in Kauf und hat sogar mit vollem Vorsatz Menschen ermordet, die am Konflikt unbeteiligt gewesen waren«; ders., Türkei. Unsichere Zukunft, 1996, S. 97f.

die Abgeordnete Beer, daß die »Mehrheit [der kurdischen Bevölkerung, d.V.] die PKK als Teil des Widerstandes gegen den täglichen Terrorismus anerkennt und unterstützt« und daß »Widerstand zur Wahrung der eigenen Identität ... international anerkanntes Recht«[85] sei. Mit zunehmender Militarisierung der PKK distanzierte sich die bündnisgrüne Gruppe aber in der 12. Wahlperiode von dieser Haltung und vertrat auch als Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der 13. Legislaturperiode eine deutlich differenziertere Position.[86]

Die Auseinandersetzungen um die Rolle der PKK im kurdischen Konflikt wurden jedoch immer wieder erneut angestoßen durch die 1990 in den Bundestag gewählte Gruppe PDS, die die PKK nach wie vor als »eine im Sinne des Völkerrechts legitime Befreiungsbewegung und relevante Vertreterin eines Teils des kurdischen Volkes«[87] definiert und damit mehrfach Streit in den Türkei-Debatten des Bundestages provozierte.[88] Die SPD-Fraktion wies den »Versuch der PDS ..., die PKK als Befreiungsbewegung zu verharmlosen, ... deutlich zurück«.[89] Obwohl sie als »Dialogpartner« einbezogen werden müsse, könne man »im Moment nicht sehen, daß die Signale, die gelegentlich von der PKK ausgesendet werden, ausreichend sind, um die PKK tatsächlich als eine friedliche und demokratische Organisation anerkennen zu können«.[90] Seitens der CDU/CSU-Fraktion wurde stets erklärt, »(n)icht nur Programmatik, sondern auch Fakten machen diese Organisation zu einer terroristischen Vereinigung«[91], dabei allerdings differenzierter als früher auch angemerkt, »(d)as, was in der Türkei passiert, ist nicht Schuld der PKK allein«.[92] Nach Erlaß des PKK-Verbots in der Bundesrepublik Deutschland beschuldigte die PDS die Bundesregierung der Mitverantwortung an der Gewalteskalation in der Türkei.[93] Weniger scharf

---

[85] Angelika Beer, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 11/208 (1990).

[86] Vgl. z.B. Amke Dietert-Scheuer, MdB (Bündnis 90/Die GRÜNEN), PlPr 13/98 (1996).

[87] Steffen Tippach, MdB (PDS), PlPr 13/98 (1996); vgl. ebenso Drs 12/1274 (1991) oder Drs 13/212 (1995): »Entgegen der auch durch die Bundesregierung vertretenen Ansicht, die PKK sei eine ›terroristische Vereinigung‹, ist sie nach internationalem Völkerrecht eine Befreiungsbewegung, die die Interessen eines in jeder Hinsicht unterdrückten Volkes vertritt.«

[88] Die PDS mußte sich unter anderem den Vorwurf des Abgeordneten Dr. Müller, CDU/CSU, gefallen lassen, die Sympathisanten der PKK seien mitschuldig am Elend des kurdischen Volkes. Müller hielt den PDS-Abgeordneten zudem »marxistische Scheuklappen« vor; PlPr 12/177 (1990).

[89] Rudolf Bindig, MdB (SPD), PlPr 13/21 (1995).

[90] Uta Zapf, MdB (SPD), PlPr 13/160 (1997).

[91] Christian Schmidt, MdB (CSU), PlPr 13/21 (1995); ebenso in PlPr 13/98 (1996): »Die PKK ist keine Befreiungsorganisation oder -bewegung, sondern eine terroristische Organisation.«

[92] Thomas Kossendey, MdB (CDU), PlPr 13/21 (1995).

[93] Vgl. Drs 12/6564 (1994). Der Bundesregierung wurde vorgeworfen, mit den Verboten habe sie »sich selbst zur aktiven Konfliktpartei in der türkisch-kurdischen Auseinandersetzung gemacht«; Drs 13/4004 (1996).

kritisierte die bündnisgrüne Fraktion die Bundesregierung für deren »unkluge Politik« der »Unterbindung legaler politischer Aktionsmöglichkeiten für Kurden«, die »zu einer Eskalation der Gewaltbereitschaft beigetragen« habe und nicht die »Gewalt, sondern nur den dringend notwendigen politischen Dialog«[94] verhindere.

Alle Fraktionen mit Ausnahme der Gruppe PDS »verurteil(t)en die Ausschreitungen kurdischer Demonstranten mit aller Schärfe«[95], und in zwei Entschließungen des Bundestages wurden im April 1994 und im Dezember 1996 »die terroristischen Gewaltakte der PKK gegen Türken und Kurden, gegen Touristen sowie gegen türkische und deutsche Einrichtungen in der Bundesrepublik«[96] verurteilt, an die PKK »appelliert ..., ihre menschenverachtende Terrorpolitik unverzüglich einzustellen«[97] und »den im Dezember 1995 erklärten Waffenstillstand aufrechtzuerhalten bzw. zu erneuern«.[98] Die mit Menschenrechtsverletzungen verbundene Politik der türkischen Regierung wurde in zurückhaltender Formulierung »mißbilligt«[99], da sich für weitergehende Stellungnahmen bis heute keine Mehrheit fand.[100]

Forderungen nach einer politischen Lösung des Kurdenkonflikts

Nach dem Regierungswechsel in der Türkei 1991 wurden im Bundestag von allen Fraktionen (mit Ausnahme der PDS) Hoffnungen auf eine Verbesserung der Menschenrechtssituation durch den neuen Ministerpräsidenten Demirel artikuliert.[101] Die Strafrechtsreform und demokratische Veränderungen wurden als Zeichen für eine positive Entwicklung herausgestellt.[102] Trotz dieser Gemeinsamkeit wurde jedoch davor gewarnt, »(a)ngesichts der nach wie vor vorhandenen Menschenrechtsprobleme ... den türkischen Machteliten einen nur hier und da leicht zerknitterten Persilschein auszustellen«.[103] Daß diese Warnung nicht unberechtigt war, sollte sich schon bald bestätigen.

Insbesondere die Situation der Kurden wurde mit dem zweiten Golfkrieg immer häufiger zum Thema der parlamentarischen Diskussionen. Der für

---

94 Amke Dietert-Scheuer, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 13/98 (1996).

95 Dr. Cornelie Sonntag-Wolgast, MdB (SPD), PlPr 13/98 (1996). Ebenso Amke Dietert-Scheuer, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 13/98 (1996): »Gewalttaten von PKK-Anhängern in der Bundesrepublik sind klar zu verurteilen«.

96 Drs 12/7224 (1994).

97 Ebd.

98 Drs 13/6412(neu) (1996).

99 Drs 12/7224 (1994).

100 Der ursprüngliche, diesem Beschluß zugrundeliegende Antrag enthielt zusätzlich den Appell an die türkische Regierung, »die von den türkischen Sicherheitskräften leider immer noch praktizierte Folter wirksam zu unterbinden«; Drs 12/6858 (1994).

101 Vgl. die Sitzung am 23.1.1992, PlPr 12/73.

102 Vgl. insbesondere die Rede des Abgeordneten Dr. Stercken, CDU/CSU, ebd.

103 Gerd Poppe, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), ebd.

Menschenrechtsfragen zuständige Staatsminister im Auswärtigen Amt stellte 1996 zu recht fest, daß »es statistisch keine Volksgruppe gibt, mit der sich der Deutsche Bundestag so intensiv und so fürsorglich auseinandergesetzt hat wie mit den Kurden – keine!«[104] Dabei stand – abgesehen von dem Streit um die PKK – neben dem akuten Problem der humanitären Hilfe für die kurdischen Flüchtlinge in der Türkei und im Irak besonders der Minderheitenschutz[105] im Mittelpunkt. Während ein Antrag von Bündnis 90/Die Grünen, in dem außer der »kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Selbstbestimmung«[106] auch politisches Asyl für die Flüchtlinge gefordert wurde, keine Mehrheit fand, verabschiedete der Bundestag auf Grundlage eines SPD-Antrags im November 1991 eine Entschließung, in der die Durchsetzung der kulturellen, religiösen und sprachlichen Minderheitenrechte entsprechend dem IPBPR für die Kurden eingefordert wurde.[107] Die kulturelle Autonomie, speziell der freie Gebrauch der eigenen Sprache nicht nur im Alltagsleben, sondern auch in Unterricht und Publikationen, wurde besonders hervorgehoben. Den in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Kurden müsse ebenfalls »die Möglichkeit zur Bewahrung und Entfaltung ihrer kulturellen Identität gegeben werden«.[108] Das Bekenntnis, daß »auch die beiden deutschen Staaten dazu beigetragen (haben), den Irak in die Lage zu versetzen, seine Nachbarn zu überfallen«[109], wurde in den Bundestagsbeschluß allerdings nicht übernommen.

In fast allen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen und einigen von der PDS in der 12. und 13. Wahlperiode eingebrachten Anträgen[110] sowie in den daraus hervorgegangenen Entschließungen des Bundestages[111] ist darüber hinaus das Bemühen um eine friedliche, politische Gesamtlösung für das Kurdenproblem unverkennbar, etwa durch Einbeziehung in den Nah-Ost-Friedensprozeß oder eine internationale Kurdenkonferenz ebenso wie durch Forderungen nach Dialogbereitschaft seitens der türkischen Regierung. Angesichts der eskalierenden Gewalt in den kurdischen Provinzen wurden türkisches Parlament und Regierung 1994 mit einer Entschließung vom Bundestag »dringend (aufgefordert), unverzüglich einen konstruktiven Dialog mit allen demokratischen Kurdenorganisationen aufzunehmen,

---

[104] Helmut Schäfer, MdB, Staatsminister im Auswärtigen Amt, PlPr 13/98 (1996).

[105] In die Forderungen nach Minderheitenrechten wurden außer den Kurden auch andere Minderheiten in der Türkei, darunter Assyrer, Yeziden und Aleviten, einbezogen; vgl. z. B. Drs 12/7224 (1994).

[106] Drs 12/279 (1991).

[107] Vgl. den Antrag der SPD auf Drs 12/282 (1991) sowie die Beschlußempfehlung des Auswärtigen Ausschusses auf Drs 12/1362 (1991).

[108] Ebd.

[109] Drs 12/282 (1991).

[110] Vgl. für die SPD Drs 12/282 (1991), Drs 12/3720 (1992), Drs 12/6858 (1994), Drs 13/4365 (1996), Drs 13/6412(neu) (1996); für Bündnis 90/Die Grünen Drs 12/279 (1991), Drs 12/373 (1991), Drs 13/538 (1995) sowie die Kleine Anfrage auf Drs 12/8219 (1994); für die PDS Drs 13/212 (1995), Drs 13/1028 (1995), Drs 13/4004 (1996).

[111] Vgl. Drs 12/1362 (1991), Drs 12/7224 (1994), Drs 13/6412(neu) (1996).

die für eine friedliche Erlangung der legitimen Rechte der Kurden eintreten«.[112]

Diese Position wurde auch im jüngsten Beschluß in der 13. Wahlperiode erneuert: Die PKK wird zur Absage an die Gewalt und Erneuerung des Waffenstillstands gemahnt, und die türkische Regierung soll »auch ihrerseits eine politische Lösung des Kurdenproblems (anstreben), die eine größere kulturelle Selbstverwirklichung der Kurden und eine baldige Beendigung des Ausnahmezustandes beinhalten sollte«.[113] Der Gewaltbegriff wird im Zusammenhang mit der Regierung allerdings wiederum nur sehr diplomatisch-vorsichtig verwendet, indem lediglich auf die Verhinderung friedlicher Lösungswege durch Gewalt verwiesen wird. Von der Bundesregierung wird erwartet, daß sie »im Rahmen bilateraler Kontakte und internationaler Foren ihre Möglichkeiten nutzt und ihr ganzes politisches Gewicht einsetzt, um einen Dialog unter Einschluß aller demokratischen Kräfte zu fördern, und daß sie Bemühungen, eine politische Lösung des Kurdenproblems in der Türkei zu erreichen, nachhaltig unterstützt«.[114] Der Bundestag erklärt in diesem Beschluß auch seinerseits die »Bereitschaft ..., einen Beitrag zu einem politischen Dialog zwischen Kurden, Türken und Deutschen zu leisten, und hierfür die ihm zur Verfügung stehenden Wege und Mittel nachhaltig zu nutzen«.[115]

Während sich also in der prinzipiellen Notwendigkeit zur politischen Beilegung des Konfliktes alle Fraktionen einig sind[116], gehen die Meinungen weit auseinander, sobald es um ganz konkrete Maßnahmen und die Bewertung der Politik der Bundesregierung geht. Für deutlichere Forderungen an die Bundesregierung, wie sie etwa von Bündnis 90/Die Grünen mit Verweis auf UN, OSZE- und EMRK-Instrumente wiederholt vorgebracht wurden[117], fand sich bisher lediglich keine parlamentarische Mehrheit – die Frage nach der Mitverantwortung der Bundesregierung an der Verhinderung einer friedlichen Lösung des Konflikts durch fortgesetzte Waffenlieferungen führte jedoch zu heftigem Streit im Deutschen Bundestag.

---

[112] Drs 12/7224 (1994). Der Antrag war zunächst von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen gemeinsam eingebracht (Drs 12/6728; 1994), dann aber zurückgezogen worden. Nachdem die SPD-Fraktion ihn erneut eingebracht hatte (Drs 12/6858; 1994), nahm der Bundestag die Entschließung am 28.4.1994 mit wenigen Veränderungen an. Am gravierendsten war dabei die Auslassung eines Appells auch an die Regierungsseite, die Folterungen durch Sicherheitskräfte zu unterbinden, für den sich keine Mehrheit fand.

[113] Drs 13/6412 (neu) (1996).

[114] Ebd.

[115] Ebd.

[116] Die beschriebene derzeit geltende Beschlußlage geht zurück auf einen Antrag der SPD-Fraktion, der bereits im April 1996 vorgelegt worden war (Drs 13/4365; 1996) und der in der darauffolgenden Sitzung auch von Abgeordneten der Koalition für die richtigen Ansätze gelobt wurde; vgl. hierzu die Redebeiträge der Abgeordneten Christian Schmidt (CDU/CSU) und Dr. Irmgard Schwaetzer (FDP), PlPr 13/98 (1996).

[117] Vgl. z.B. Drs 13/538 (1995) oder Drs 13/6419 (1996).

Streit um deutsche Waffenlieferungen in die Türkei

Die deutsche Verteidigungshilfe an die Türkei im Rahmen des NATO-Vertrags war bereits in den 80er Jahren, als das türkische Militär gewaltsam gegen militante kurdische Separatisten vorzugehen begann, von den Oppositionsfraktionen, vor allem den GRÜNEN kritisiert worden.[118] Im Zusammenhang mit den verschärften Operationen der türkischen Sicherheitskräfte und der Ausweitung des Ausnahmerechts in den südöstlichen, überwiegend von Kurden bewohnten Provinzen wurde jedoch in der 12. und zu Beginn der 13. Wahlperiode der Einsatz deutscher Waffen zum beherrschenden Thema in der parlamentarischen Diskussion des Kurdenkonflikts.[119]

Die ersten konkreten Hinweise im Frühjahr 1992 auf den Einsatz von deutschen Waffen und Geräten nicht nur zur Landesverteidigung, sondern auch bei Militäroperationen gegen kurdische Separatisten im Nordirak und Südosten der Türkei wurden zum Auslöser für massive Vorwürfe an die Bundesregierung und einen innenpolitischen Streit, der 1994 erneut aufflammte und bis heute nicht wirklich gelöst, sondern mit Auslaufen der Militärhilfe Ende 1995 nur abgeflaut ist. Die Auseinandersetzungen in diesem Fall gehen über die eigentlichen Menschenrechtsdiskussionen weit hinaus[120] und sollen deshalb hier nur insoweit angeführt werden, als die Probleme der parlamentarischen Kontrolle ebenso wie Argumentationsmuster im Zusammenhang von Menschenrechtsverletzungen und Rüstungslieferungen an diesem Beispiel besonders deutlich werden.

Gestützt auf Mitteilungen in der Presse und von Menschenrechtsorganisationen wurde die Bundesregierung von den Oppositionsfraktionen wiederholt zur Verwendung der Rüstungslieferungen im Rahmen von NATO-Verteidigungshilfe, bilateraler Rüstungshilfe und der Rüstungssonderhilfe im Zusammenhang mit dem Golfkrieg befragt. Streitobjekt waren dabei vor allem Waffen aus Beständen der ehemaligen Nationalen Volksarmee der DDR, die der Türkei mit der Rüstungssonderhilfe während des Golfkriegs überlassen worden waren. Unter Hinweis auf nicht vorhandene, nicht gesicherte oder keine eigenen Erkenntnisse wurden jedoch alle vorgelegten Anhaltspunkte immer wieder zurückgewiesen und zumeist dahingehend beantwortet, daß der Bundesregierung »keine konkreten und nachprüfbaren Hinweise auf die Zuordnung von in der Südosttürkei ver-

---

[118] Der Abgeordnete Dirk Schneider (Die GRÜNEN) behauptete beispielsweise in der Sitzung am 26.10.1984, die Mittel aus der Verteidigungshilfe »dienen eben nicht der Verteidigung des Landes, sondern der Einschüchterung und Unterdrückung der Kurden«; PlPr 10/95 (1984).

[119] Vgl. auch F. Adanir, 1995, S. 123.

[120] Ein Großteil der parlamentarischen Initiativen zu diesem Thema sind im Sachregister des Bundestages nicht unter dem Stichwort Menschenrechte aufgeführt und deshalb in den Tabellen der Vergleichbarkeit halber nicht erfaßt.

wendetem militärischem Gerät zu deutschen Lieferungen (vorlägen)«.[121] Im Februar 1995 bestätigte die Bundesregierung noch einmal, sie sei »sämtlichen Hinweisen auf einen vermuteten vertragswidrigen Einsatz deutscher Waffen durch die Türkei nachgegangen. Es haben sich dabei keine Hinweise für einen vertragswidrigen Einsatz ergeben«.[122]

Die Frage nach Gewährleistung der Einhaltung des NATO-Vertrages konnte dem Parlament nicht zufriedenstellend damit beantwortet werden, daß die »Bundesregierung ... sich von der türkischen Regierung wiederholt versichern lassen (habe), daß deutsche Waffen vertragsgemäß nicht im Rahmen der Terrorismusbekämpfung verwendet werden«.[123] Selbst wenn die Herkunft des Materials wie auch der über die Landesverteidigung hinausgehende Einsatz der Waffen auch für die Bundesregierung eindeutig hätte nachgewiesen werden können, bestand die zusätzliche Schwierigkeit darin, daß sich die Bundesregierung auf Art. 5 des Nordatlantikvertrages berief – d.h. auf Gewährung von Unterstützung zur Stärkung der türkischen Verteidigungsfähigkeit für den Bündnisfall, was die Terrorismusbekämpfung im Innern ausschließt –, die türkische Regierung jedoch auf Art. 13 des NATO-Kommuniques vom November 1991 über das neue strategische Konzept verwies, der u.a. feststellt, daß Sicherheitsinteressen des Bündnisses auch durch terroristische Aktivitäten berührt werden.[124] Als Anfang 1992 bekannt wurde, daß trotz eines Bundestagsbeschlusses vom 27.11.1991[125] Rüstungslieferungen an die Türkei gegangen waren, sahen sich sogar die Regierungsfraktionen veranlaßt, dies im Parlament zu verurteilen.[126] Die

---

[121] So z.B. die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Gruppe Bündnis 90/Die Grünen, Drs 12/4688 (1993). Vgl. hierzu auch ähnlich lautende Antworten ebd. sowie auf eine Kleine Anfrage der Gruppe PDS, Drs 12/6828 (1994), oder auf die Mündliche Anfrage des Abgeordneten Wallow, SPD, in PlPr 12/115 (1992).
Die türkische Regierung behauptete seinerzeit, bei den fraglichen Panzern habe es sich um Material aus der Sowjetunion gehandelt.

[122] So Staatsminister Schäfer auf die Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Tippach (PDS) nach Aussagen des türkischen Verteidigungsministers gegenüber einer Delegation des Verteidigungsausschusses, zum Schutz gegen Terroristen seien auch Panzer aus Deutschland eingesetzt worden. Der Verteidigungsminister habe laut Schäfer diese Aussage bestritten und auf Nachfrage das Gegenteil bekräftigt; vgl. PlPr 13/70 (1995).

[123] Drs 12/4688 (1993).

[124] Vgl. hierzu den Auszug aus einem Schreiben des türkischen Außenministers, das die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage auf Drs 12/3264 (1992) zitiert. Im November 1995 bekräftigte Staatsminister Schäfer noch einmal die Interpretation der Bundesregierung: »Für die Bundesregierung ist ausschlaggebend, daß sich die Türkei in dem Vertrag über Materialhilfe dazu verpflichtet hat, die gelieferten Waffen, also auch die NVA-Schützenpanzer, ausschließlich in Übereinstimmung mit Art. 5 des NATO-Vertrages, nämlich nur zur Verteidigung gegen einen bewaffneten Angriff, einzusetzen. Die Türkei hat der Bundesregierung wiederholt zugesichert, daß sie sich an diese Verpflichtung hält«; PlPr 13/70 (1995).

[125] Vgl. PlPr 12/60 (1991). Am 7.11.1991 waren vom Haushaltsausschuß 25 Mio. DM für die Umrüstung militärischer, für die Türkei bestimmter Güter gesperrt worden.

[126] Vgl. Drs 12/2498 (1992), beschlossen am 30.4.1992. Ein Hinweis auf die Menschenrechtslage war jedoch in diesem Beschluß, ebenso wie in einem Antrag der SPD-Frak-

Bundesregierung hatte allerdings zu diesem Zeitpunkt selbst bereits den Export von Rüstungsgütern vorübergehend gestoppt und sah sich im April 1994 erneut zu einer Unterbrechung der Waffenlieferungen veranlaßt.[127]

Obwohl die Verteidigungs- und Rüstungshilfeprogramme Ende 1995 ausliefen, bleibt der Türkei als NATO-Partner weiterhin die Möglichkeit des Kaufs von Rüstungsgütern in Deutschland, so daß der Streit um Rüstungsexporte und Menschenrechtsverletzungen im Bundestag nicht beendet ist und immer wieder Argumente vorgebracht werden, die auch die parlamentarische Auseinandersetzung im Falle anderer Länder – Indonesien ist hier ein besonders häufig diskutiertes Beispiel – kennzeichnen. Die Oppositionsfraktionen kritisierten in abgestufter Schärfe die Bundesregierung und warfen ihr vor, mitschuldig oder mitverantwortlich zu sein an Gewalt und Menschenrechtsverletzungen[128], »Bemühungen um eine friedliche Lösung für Kurdistan ... durch solche Lieferungen auf verantwortungslose Weise (zu) konterkarier(en)«[129] oder zumindest »Öl ins Feuer (zu gießen), wenn sie im großen Umfang Waffen an die Türkei liefert«.[130] Auf das wiederholt vorgebrachte Argument der Opposition, daß »Lieferungen von Rüstungs- und rüstungsrelevanten Gütern, und insbesondere die Übernahme von Hermes-Bürgschaften für solche Lieferungen, aus menschenrechts- und friedenspolitischer Sicht nicht zu rechtfertigen (sind), ... denn durch solche Lieferungen wird das Unrechtsregime generell gestützt«[131], reagierten Bundesregierung und Koalitionsfraktionen ebenso regelmäßig mit der Gegenbehauptung, die jeweiligen Waffen – beispielsweise die Fregatten, die in türkischem Auftrag in Deutschland gebaut und dabei subventioniert werden[132] – würden nicht zu Menschenrechtsverletzungen eingesetzt.[133]

---

tion zum gleichen Vorgang (Drs 12/2417; 1992), nicht enthalten. Der Verstoß gegen den ausdrücklichen Beschluß des Haushaltsausschusses führte schließlich zum Rücktritt des Verteidigungsministers Stoltenberg.

127 Vgl. »Der Stopp der Waffenhilfe beeinflußt die deutsch-türkischen Beziehungen«, in: FAZ v. 9.4.1994; G. Bannas, Parteipolitische Debatten überdecken lang geübte Praxis, in: FAZ v. 9.4.1994. Die Lieferungen wurden im Mai schon wieder aufgenommen; vgl. Bonn liefert der Türkei wieder Waffen, in: FAZ v. 5.5.1994.

128 Vgl. die besonders drastischen Vorwürfe der PDS in den Kleinen Anfragen auf Drs 12/7859 (1994) oder Drs 12/6563 (1994).

129 Drs 13/5786 (1996), Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

130 Rudolf Bindig, MdB (SPD), PlPr 13/21 (1995).

131 Drs 13/5786 (1996).

132 Vgl. U. Bergdoll, Im Kalten Krieg den Partner aufgerüstet, in: SZ v. 21.10.1997.

133 Vgl. beispielsweise den Redebeitrag des Abgeordneten Irmer (FDP) in der Türkeidebatte am 16.2.1995, PlPr 13/21.
Diese grundsätzlichen Gegenpositionen sind auch in parlamentarischen Initiativen und Diskussionen um Rüstungslieferungen nach Indonesien immer wieder vorgetragen worden; vgl. als aktuellstes Beispiel die von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen beantragte Aktuelle Stunde am 25.4.1997 zur »Haltung der Bundesregierung zum Verkauf von fünf ausgemusterten U-Booten der Bundesmarine an Indonesien«; PlPr 13/173: Während die Abgeordnete Beer (Bündnis 90/Die Grünen) argumentierte, daß »der Bundessicherheitsrat ... durch die Legitimierung von weiteren Kriegswaffen-

Mit etwas Abstand zum akuten Streit 1992 und mit zunehmender Komplexität der Situation in der Türkei waren allerdings zuletzt auch aus den Koalitionsfraktionen vereinzelte kritische Stimmen zu den Rüstungsexporten zu vernehmen. Für die FDP-Fraktion gestand der Abgeordnete Irmer, sonst exponierter Vertreter der Regierungslinie, 1995 zu, »bei anderen Waffenlieferungen [als den Fregatten, d.V.] kann man ernsthaft darüber diskutieren, ob die Bundesregierung nicht hier ihre Position überprüfen und auch ändern sollte«.[134] Der CDU-Abgeordnete Kossendey stellte in der gleichen Sitzung selbstkritisch fest, »(a)llzulange haben wir in der Vergangenheit geglaubt, die deutsch-türkische Freundschaft mit Rüstungslieferungen als Schmiermittel erhalten zu können«.[135]

Die asylrelevante Dimension der Menschenrechtsverletzungen in der Türkei

Mit den Auseinandersetzungen um den Abschiebestopp für kurdische Asylbewerber verlagerte sich zu Beginn der 13. Wahlperiode die parlamentarische Diskussion der Menschenrechtssituation in der Türkei sehr stark auf die innenpolitische Ebene. Im Frühsommer 1994 war nach Berichten über die extreme Verschlechterung der Lage der kurdischen Bevölkerung von den meisten der Landesinnenminister – bei denen die Zuständigkeit für Abschiebeentscheidungen liegt – ein sechsmonatiger Abschiebestopp erlassen worden, dessen Verlängerung über diese Frist hinaus der Bundesinnenminister laut § 54 Ausländergesetz zustimmen muß. Erst als mit der Verurteilung von acht kurdischen Abgeordneten der Großen Türkischen Nationalversammlung zu langjährigen Freiheitsstrafen wegen angeblich separatistischer Äußerungen im Dezember 1994[136] ein klarer Fall von politischer Verfolgung unabweisbar geworden war, verlängerte der Innenminister das Abschiebe-Moratorium zunächst bis zum 20. Januar 1995.

Alle Oppositionsfraktionen sahen dies als unzureichend an und forderten in jeweils eigenen Anträgen eine weitere Verlängerung. Die Gruppe PDS forderte einen unbefristeten Abschiebestopp für die Kurden[137], die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen verlangte etwas differenzierter einen »zunächst auf ein Jahr befristeten Abschiebestopp für Flüchtlinge kurdischer Volkszugehörigkeit und für Angehörige christlicher Minderheiten aus der Tür-

---

geschäften eine aktive Unterstützung des Suharto-Regimes betreibt«, widersprach der CDU-Abgeordnete Fritz, daß »noch nie U-Boote zur Bekämpfung im Inneren und zu menschenrechtsverletzenden Akten beigetragen haben«.

134 PlPr 13/21 (1995).

135 PlPr 13/21 (1995). Kossendey fügte hinzu, die seit 1963 geleisteten Hilfen an die Türkei in Höhe von 7 Mrd. DM für Rüstungsgüter, aber nur 5,6 Mrd. DM für allgemeine wirtschaftliche Hilfe, schienen ihm »in einem krassen Mißverhältnis zu stehen«; ebd.

136 Bereits im Mai 1994 war die Immunität der 14 kurdischen Abgeordneten aufgehoben worden; sechs von ihnen flohen daraufhin nach Brüssel und baten um Asyl.

137 Vgl. Drs 13/211 (1995).

kei«[138] und verwies in der Begründung auf das Non-Refoulement-Verbot der Genfer Flüchtlingskonvention. Einige Tage später forderte die SPD ohne zeitliche Angabe ebenfalls die »Verlängerung von Abschiebestopps für Kurdinnen und Kurden aus der Türkei« sowie »eine fundierte, an objektiven Kriterien ausgerichtete Überprüfung der Menschenrechtslage in der Türkei«.[139]

Erreicht wurde damit allerdings nur ein kurzer Aufschub bis zur Anhörung des Innenausschusses über die Menschenrechtslage in der Türkei am 15. März 1995 – einen darüber hinausgehenden Abschiebestopp lehnte der Innenminister ab, ohne die Auswertung der Anhörung abzuwarten[140], was die Opposition zu deutlicher Kritik wegen der Mißachtung elementarer Rechte des Parlaments veranlaßte.[141] Auch die Koalitionsmehrheit im Innenausschuß wies die Anträge einige Wochen später zurück mit der Begründung, »daß eine Verfolgungssituation für Kurdinnen und Kurden in der Türkei der Art, wie sie in den Anträgen behauptet wird, nicht existiert«[142], und daß »niemand in der Türkei verfolgt (wird), weil er Kurde ist«.[143] Die »bisher praktizierte Einzelfallentscheidung«[144] solle deshalb beibehalten werden.

Nicht zuletzt mit Blick auf die Abschiebungs- und Asylpraxis wurde die Bundesregierung seither besonders von Bündnis 90/Die Grünen und der PDS immer wieder zur politischen Verfolgung und Folterpraxis in der Türkei sowie zur Mißachtung internationaler und europäischer Menschenrechtskonventionen durch die türkische Regierung befragt und die Verläßlichkeit von Zusicherungen der türkischen Regierung über die Behandlung abgeschobener Personen angezweifelt.[145] Besonderes Interesse galt dabei der deutsch-türkischen Abschiebevereinbarung, die in einem Briefwechsel zwischen den Innenministern am 10. 3. 1995 getroffen worden war und die unter anderem eine von der Bundesregierung als »rechtlich und politisch verbindlich«[146] betrachte Garantieerklärung enthält, daß abgeschobene Personen, die sich an Straftaten im PKK-Zusammenhang beteiligt haben, keiner

---

[138] Drs 13/217 (1995).

[139] Drs 13/311 (1995).

[140] Vgl. hierzu z. B. F. Forudastan, Wertlose Versprechen, in: FR v. 14. 3. 1995; Opposition lehnt Abschiebungen ab, in: FAZ v. 16. 3. 1995; B. v. Pappenheim, Die Ablehnung des Abschiebestopps bleibt folgenlos, in: Stuttgarter Zeitung v. 18. 3. 1995.

[141] Vgl. die Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen, Drs 13/1153 (1995), sowie den modifizierten Antrag der SPD, Drs 13/2260 (1995).

[142] Drs 13/2260 (1995).

[143] ebd. Die Bundesregierung begründete ihre ablehnende Entscheidung ebenfalls damit, daß »niemand in der Türkei einer besonderen Gefährdung ausgesetzt ist, nur weil er Kurde ist«; Drs 13/1344 (1995).

[144] Drs 13/2260 (1995).

[145] Vgl. auch die Kleinen Anfragen von Bündnis 90/Die Grünen: Drs 13/1153 (1995), Drs 13/5855 (1996), Drs 13/7364 (1997).

[146] Antwort der Bundesregierung auf eine diesbezügliche Kleine Anfrage der Gruppe PDS (Drs 13/1434; 1995), in der auch der Wortlaut der Erklärung aufgeführt ist. Vgl. hierzu

rechtswidrigen Behandlung ausgesetzt werden. Presseberichte bestätigten zuletzt im Mai 1998, daß die Zweifel an den Zusicherungen durchaus berechtigt sind und inzwischen inoffiziell auch in den zuständigen Ministerien eingeräumt werden.[147] So wird auch am Beispiel Türkei offensichtlich, wie mit der immer häufigeren Diskussion von Menschenrechtsverletzungen aus der asylrelevanten Perspektive ganz allmählich dazu beigetragen wird, die bisherige Trennung der außen- und innenpolitischen Dimension von Menschenrechtspolitik zu unterlaufen.

Zusammenfassend verdeutlichen gerade der Streit um den Einsatz deutscher Waffen in der Türkei als auch die Abschiebediskussionen nicht nur die Schwierigkeiten der parlamentarischen Kontrolle generell, sondern auch die Kompliziertheit der Menschenrechtspolitik des Bundestages gegenüber der Türkei. Die Vielzahl der miteinander verwobenen Aspekte, die in die parlamentarischen Menschenrechtsdiskussionen im Fall Türkei bislang eingeflossen sind, reflektieren die ausgesprochen schwierige Situation in der Türkei selbst wie auch im deutsch-türkischen Verhältnis, das schon vor dem Luxemburger EU-Gipfel auf mehrfache Weise belastet war.[148] Der Beschluß der EU vom Dezember 1997 steht im Gegensatz zu den trotz aller Schwierigkeiten immer wieder im Bundestag ausgesprochenen Warnungen vor einer Isolierung der Türkei, sei es aus menschenrechtlichen oder aus strategischen Gründen.[149] Zuletzt im Kontext der Zollunion betonten Abgeordnete der Koalition wie Opposition, der Türkei müßten zumindest »klare Perspektiven in Bezug auf die weitere Behandlung (ihres) Antrags auf Beitritt zur Europäischen Union geboten werden«[150], und eine »Ausgrenzung der Türkei aus der Europäischen Gemeinschaft sowie aus internationalen Gremien würde die Gefahr der Isolation der Türkei vergrößern und die demokratischen Kräfte in der Türkei weiter schwächen«.[151] In einer Entschließung vom April 1996 erklärte der Bundestag aber auch, daß die weitere Mitgliedschaft der Türkei im Europarat und die bevorstehende Zollunion »zu begrüßen (sind), ... jedoch an die Anerkennung der *Prinzipien und Wertvorstellungen* der Europäischen Union durch die türkische Regie-

---

auch die Kleinen Anfragen auf Drs 13/7356 (1997; PDS) und Drs 11/4319 (1989; Bündnis 90/Die Grünen).

147 Vgl. T. Avenarius, Mit deutschem Ticket in den türkischen Folterkeller, in: SZ v. 18.5.1998. Der Artikel berichtet ausführlich über den Fall eines abgeschobenen Kurden, bei dem von einem Vertrauensarzt des deutschen Generalkonsulats in Istanbul Folterverletzungen bestätigt und damit »der Foltervorwurf von deutscher Seite erstmals amtlich dokumentiert und anerkannt« wurde.

148 Vgl. U. Steinbach, Die deutsch-türkischen Beziehungen, 1994, S. 79.

149 Der Abgeordnete Schmidt (CDU/CSU) wies auch in der 13. Wahlperiode wiederholt darauf hin, die »Türkei hat für uns zentrale strategische Bedeutung« (PlPr 13/21; 1995) und sei »nicht ein Land im fernen Orient, sie ist nach wie vor Stabilitätsanker und sicherheitspolitisch unverzichtbares Element«; PlPr13/98 (1996).

150 Dr. Irmgard Schwaetzer, MdB (FDP), noch am 27.2.1997, PlPr 13/160.

151 Drs 13/538 (1995), Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

rung geknüpft werden (müssen)«.[152] Die Chancen, daß der türkeibezogenen Menschenrechtsarbeit des neuen Bundestages in der 14. Wahlperiode größerer Erfolg beschieden sein wird als bisher, sind vor diesem aktuellen Hintergrund zumindest kurzfristig wohl gering.

2. China

a) Zum Hintergrund

Ähnlich wie in der Türkei stellt auch in der Volksrepublik China die kulturelle und religiöse Diskriminierung einer ethnischen Minderheit ein erhebliches menschenrechtliches Problem dar. Die chinesischen Repressionen gegen die Tibeter spielen jedoch in der internationalen ebenso wie in der deutschen Menschenrechtsdebatte eine herausgehobene Rolle und werden in der politischen Diskussion weit weniger mit den generellen Menschenrechtsverletzungen in China verknüpft, als dies etwa bei den Kurden in der Türkei der Fall ist, weshalb die besondere Situation in Tibet in einem separaten Abschnitt etwas ausführlicher erläutert wird.

Die politische und wirtschaftliche Entwicklung der Volksrepublik China

Die Lage der Menschenrechte in der Volksrepublik China ist lange Zeit nur sehr sporadisch auf internationaler Ebene diskutiert worden.[1] Vor allem die stark eingeschränkten Zugangs- und Informationsmöglichkeiten erschwerten bis in die späten 70er Jahre die Überprüfung von Berichten über schwerwiegende Verstöße gegen die Menschenrechte. Hinzu kam, daß aufgrund der isolierten außenpolitischen Haltung Chinas und mangels diplomatischer Beziehungen zu vielen Ländern kaum Möglichkeiten zur Einflußnahme auf dieser Ebene gegeben waren.[2]

Dies änderte sich erst allmählich mit dem Beitritt Chinas zu den Vereinten Nationen 1971 und der mit dem Besuch Präsident Nixons 1972 eingeleiteten Wiederbelebung der Beziehungen zwischen China und den USA. Die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik China vereinbarten im Oktober 1972 die Aufnahme diplomatischer Beziehungen, nachdem die Einbindung in unterschiedliche politische Lager und die jeweiligen Alleinvertretungsansprüche dies bis dahin verhindert hatten. So wie in den chine-

---

[152] Drs 13/1520 (1995), angenommen mit den Stimmen von CDU/CSU, FDP und SPD; Hervorhebung durch die Verfasserin.

[1] Vgl. S. Heilmann, Die Menschenrechtsfrage, 1984, S. 554. Die Gründe für den langjährigen menschenrechtspolitischen Ausnahmestatus Chinas beschreibt ausführlich R. Cohen, 1987, S. 451 ff.

[2] Vgl. ebd., S. 471 f.

Quelle: Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V. (Hrsg.): Volksrepublik China. Reformen ohne Menschenrechte – Staatliche Willkür in China, 2. Aufl., Bonn 1996

sischen Außenbeziehungen insgesamt kam es allerdings auch im deutsch-chinesischen Verhältnis zum eigentlichen Durchbruch erst Ende der 70er Jahre, als sich nach Maos Tod die Außenpolitik Chinas insgesamt änderte und das Land unter Deng Xiaoping zu einer marktorientierten Wirtschaftspolitik überging. Die Kontakte auf Regierungsebene wurden intensiviert, der Besucheraustausch stieg an, und das 1979 geschlossene Abkommen über die wirtschaftliche Zusammenarbeit wurde zur wichtigen Grundlage für die deutsch-chinesischen Handelsbeziehungen.[3]

Noch zum Zeitpunkt des UN-Beitritts wurden in China im Namen der Kulturrevolution die schlimmsten Menschenrechtsverletzungen begangen.[4] Ein Ziel der internationalen Menschenrechtspolitik wurde die Volksrepublik ironischerweise erst, als sich mit Ende der Kulturrevolution und dem Amtsantritt Deng Xiaopings die innenpolitische Situation in den späten 70er Jahren allmählich zu bessern begann[5], denn nun wurden in China selbst Menschenrechtsverletzungen bekannt und der Zugang von außen gelockert,

[3] Vgl. M. Winckler, 1991, S. 521. Vgl. auch den Überblick bei H. H. Bass, Deutsch-chinesische Wirtschaftsbeziehungen, 1996.

[4] Vgl. R. Cohen, 1987, S. 489.

[5] Vgl. A. J. Nathan, Human Rights in Chinese Foreign Policy, 1994, S. 631.

während international durch den Helsinki-Prozeß, das Inkrafttreten der UN-Menschenrechtspakte und die Politik des neuen US-Präsidenten Carter das Interesse an Menschenrechtsfragen anstieg. Mit einem Bericht amnesty internationals über politische Gefangene in China wurden 1978 erstmals schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen in China von einer Nichtregierungsorganisation dokumentiert.

Mit der Neustrukturierung der Außenbeziehungen zeigte sich die chinesische Regierung auch im Hinblick auf den internationalen Menschenrechtsschutz kooperativer – ohne daß sich allerdings an der tatsächlichen repressiven Menschenrechtspraxis im Land selbst etwas geändert hätte.[6] 1982 trat China der UN-Menschenrechtskommission bei, und nach und nach wurden eine Reihe von UN-Abkommen ratifiziert, darunter das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (1980), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1981), die Antifolter-Konvention (1988) und die Konvention über die Rechte des Kindes (1992).[7] Der Beitritt zu den beiden UN-Menschenrechtspakten von 1966 wurde zwar mehrmals angekündigt[8], doch unterzeichnet hat China den IPWSKR und schließlich auch den IPBPR erst im Kontext der gegenseitigen amerikanisch-chinesischen Staatsbesuche 1997/98 – die Ratifikation steht weiterhin aus.[9]

Obwohl die Situation der Menschenrechte in China also aufgrund der verbesserten Informationslage in den 80er Jahren bereits relativ gut dokumentiert werden konnte, geriet China erst mit der gewaltsamen Niederschlagung der Studentenproteste im Juni 1989 und den nachfolgenden massiven Repressionen[10] gegen politische Aktivisten in den Mittelpunkt der internationalen Menschenrechtspolitik. Während Menschenrechtsfragen bis dahin nur begrenzten Schaden für die chinesischen Interessen verursacht hatten, wurden die Außenbeziehungen durch das Massaker vom Platz des Himmlischen Friedens ganz erheblich beeinträchtigt.[11] Daß die international verhängten Wirtschaftssanktionen bereits ein Jahr später gelockert wurden, hatte seinen Grund nicht zuletzt in der Kuwait-Krise, war man doch auf die Kooperation Chinas im UN-Sicherheitsrat angewiesen.[12] Die Menschenrechtsverletzungen in China sind – trotz aller Defizite der westlichen

---

[6] Vgl. S. Heilmann, Das politische System der VR China, 1996, S. 131.

[7] Außerdem wurden das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und dessen Zusatzprotokoll (1982), die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (1983) und die Konvention über die Bekämpfung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid (1983) ratifiziert; vgl. Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V. (Hrsg.), Volksrepublik China, 1996, S. 161.

[8] Vgl. A. J. Nathan, Human Rights in Chinese Foreign Policy, 1994, S. 630f.

[9] Vgl. China unterzeichnet Menschenrechtsabkommen, in: Neue Zürcher Zeitung v. 7. 10. 1998.

[10] »(A)fter June 4th, China entered its most restrictive period since 1979«; Z. Feng, 1995, S. 131.

[11] Vgl. A. J. Nathan, Human Rights in Chinese Foreign Policy, 1994, S. 635.

[12] Vgl. M. Winckler, 1991, S. 517. Vgl. auch Drs 11/8277 (1990).

Menschenrechtspolitik – dennoch bis heute Gegenstand großer internationaler Aufmerksamkeit.

Die Diskussion konzentriert sich dabei vor allem auf die politischen Gefangenen, die stark eingeschränkte Religionsfreiheit (speziell in Tibet), Willkür in Straf- und Gerichtsverfahren und Administrativhaft, Arbeitslager, Folter, exzessiven Gebrauch der Todesstrafe und Zwangsmaßnahmen bei der Geburtenkontrollpolitik.[13] Obwohl wie schon die drei früheren auch die Verfassung von 1982 einen recht ausführlichen Grundrechtekatalog enthält, gibt es gleichzeitig weitreichende Möglichkeiten zur Einschränkung politischer und bürgerlicher Rechte, sei es durch fehlende Ausführungsgesetze[14] oder Bestimmungen z. B. im Strafgesetzbuch gegen sogenannte »konterrevolutionäre Verbrechen«.[15] Die Grundrechte werden zudem »nicht von der Natur oder Personalität des Menschen abgeleitet; sie werden vielmehr vom Staat gewährt und können von diesem auch wieder entzogen werden oder modifiziert werden«.[16]

In welchem Ausmaß die prioritären Anliegen in der internationalen Menschenrechtsdebatte bisher Unterstützung in der chinesischen Bevölkerung selbst finden, ist allerdings schwer einzuschätzen. Nach Ansicht vieler Beobachter besteht im Hinblick auf die Demokratiebewegung eines »der einflußreichsten Zerrbilder in der westlichen Öffentlichkeit Chinas ... in der Annahme, daß Forderungen nach Menschenrechten und Demokratie einer breiten innerchinesischen Volksbewegung entsprängen«.[17] Bereits die erste chinesische Demokratiebewegung vom Winter 1978/79 verfügte über keine Massenbasis, und auch wenn die Forderungen nach Menschenrechten und Demokratie seither trotz anhaltender Repression immer wieder, vor allem im Ausland, gehört werden, verlangt die breite Mehrheit der Chinesen in erster Linie nach Rechtssicherheit, Stabilität und Abhilfe gegen Inflation, Korruption und Machtmißbrauch.[18] Bedacht werden sollte bei dieser weitgehend übereinstimmenden Einschätzung der Beobachter jedoch, inwieweit

---

[13] Vgl. A. J. Nathan, Human Rights in Chinese Foreign Policy, 1994, S. 633 f. sowie die ausführliche Dokumentation von Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V. (Hrsg.), Volksrepublik China, 1996.

[14] M. C. Davis, Chinese Perspectives, 1995, S. 9 sowie im Detail Y. Haocheng, 1995, S. 105 ff.
»You may say China has a constitution but no constitutionalism«, so beschreibt die Situation Z. Feng, 1995, S. 137.

[15] Vgl. Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V. (Hrsg.), Volksrepublik China, 1996, S. 23 ff.

[16] S. Heilmann, Das politische System der VR China, 1996, S. 100.

[17] S. Heilmann, Das politische System der VR China, 1996, S. 13. »Few, if any, of the issues which most concern the international community have strong support in China ... Most Chinese appear to be unconcerned with protection of the rights of political dissidents, religious minorities and criminal defendants«; A. J. Nathan, Human Rights in Chinese Foreign Policy, 1994, S. 635.

[18] Vgl. ebd. sowie P. Fischer, Perspektiven für China, 1996, S. 85; Z. Feng, 1995, S. 130; R. Machetzki, Der Zwang zum Wachstum, in: ZEIT-Punkte, H. 3/1997, S. 33.

die Verbindung von einerseits verstärkter politischer Repression nach 1989 mit andererseits wirtschaftlichen Vergünstigungen für die Bevölkerung, die von den hohen Wachstumsraten profitierte, zu dieser Situation beiträgt bzw. weitergehende oppositionelle Forderungen zu unterbinden vermag.

So wie die chinesische Regierung seit 1989 insgesamt verstärkt um Einbindung in das internationale Interdependenzsystem bemüht ist[19], demonstrierte sie auch im Menschenrechtsbereich zunehmend Dialog- und Kooperationsbereitschaft. Dazu gehören die »differenziertere(), theoretisch besser fundierte() Erwiderung auf westliche Vorhaltungen«[20] und die offensive Argumentation in mehreren »Weißbüchern« zur innerchinesischen Menschenrechtssituation[21] und der besonderen Lage in Tibet[22] ebenso wie die Zustimmung zum Abschlußdokument der Wiener Weltmenschenrechtskonferenz, die Unterzeichnung der beiden UN-Menschenrechtspakte und zuletzt die Freilassung der prominentesten politischen Gefangenen Wei Jingsheng und Wang Dan.[23] 1994 wurde erstmals der UN-Sonderberichterstatter über religiöse Intoleranz ins Land gelassen und 1998 eine Besuchsreise der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte ermöglicht.

Auf der anderen Seite ist jedoch nicht zu übersehen, daß die politische Führung in der Außenpolitik generell einen Kurs der nationalen Stärke fährt und auch »zur Zusammenarbeit in Menschenrechtsfragen nur in dem Maße bereit ist, wie sie ihre politischen Interessen nicht gefährdet sieht«.[24] »Sobald sie ... die bestehende politische Ordnung im Land gefährdet sieht oder befürchtet, daß die systematischen Menschenrechtsverletzungen offenbar werden, entzieht sie sich der Zusammenarbeit«.[25] Besonders deutlich wurde dies zuletzt beim Staatsbesuch des amerikanischen Präsidenten Clinton 1998: Während die erstmalige Live-Übertragung einer Diskussion, die auch die Menschenrechte nicht aussparte, im staatlichen Fernsehen ein ganz neues Maß an Offenheit demonstrierte, wurden politische Aktivisten, die eine neue Partei registrieren lassen wollten, in unvermindert repressiver Weise in

---

[19] Dies demonstrierten etwa die Kooperationsbereitschaft im UN-Sicherheitsrat während des Golfkriegs, die Zustimmung zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Atomwaffen oder die derzeitigen Bemühungen um Aufnahme in die Welthandelsorganisation (WTO). Vgl. zu der WTO-Verhandlungen A. Oberheitmann, 1996.

[20] »Beijing begann damit, sich der Sprache der Menschenrechte zu bemächtigen und mit einer eigenen Interpretation westlichen Vorhaltungen entgegenzutreten«; S. Heilmann, Das politische System der VR China, 1996, S. 131. Gleichzeitig wurde mit dieser Strategie die Diskussion um die kulturelle Relativierung von Menschenrechten verstärkt.

[21] Vgl. Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V. (Hrsg.), Volksrepublik China, 1996, S. 154ff.

[22] Vgl. K. Strittmatter, Chinas Kampf gegen die Gedanken, in: SZ v. 26.2.1998.

[23] Vgl. K. Strittmatter, Der Dissident als Exportschlager, in: SZ v. 20.4.1998. Beide waren bereits früher schon einmal freigelassen und später erneut inhaftiert worden.

[24] Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V. (Hrsg.), Volksrepublik China, 1996, S. 162.

[25] Ebd., S. 161.

Haft genommen.[26] Ähnliches ereignete sich auch während des Besuches von Mary Robinson.[27]

So ambivalent wie die Position Chinas war umgekehrt bislang auch die Politik der westlichen Regierungen. Die bilateralen Diskussionen über Menschenrechtsfragen unterliegen seit 1989 »heftigen Pendelschlägen zwischen kurzlebiger moralischer Entrüstung einerseits und diplomatischen Rücksichten auf wirtschaftliche Interessen andererseits«.[28] Spätestens mit dem Eklat um die China-Resolution während der MRK-Sitzung 1997 wurde deutlich, daß auf multilateraler Ebene keine Gemeinsamkeit mehr bestand und daß das »Interesse an einer weltwirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Einbindung der aufstrebenden Großmacht China ... Vorrang (genießt) vor dem konfliktträchtigen Thema der Menschenrechte«.[29] Vor allem die mangelnde Geschlossenheit der westlichen Staaten, bedingt durch die wirtschaftliche Konkurrenz, machte es der chinesischen Regierung bislang einfach, die Rivalitäten im eigenen Interesse auszuspielen.

Daß das wirtschaftliche Potential der Volksrepublik derzeit sicherlich der dominierende Faktor in der westlichen Chinapolitik ist, verstellt jedoch leicht den Blick darauf, in welchen Dimensionen die Wirtschaftsentwicklung für die politische Zukunft des Landes entscheidend sein wird. Die unter Deng Xiaoping begonnene Reformpolitik führte bereits in den 80er Jahren zu außergewöhnlich hohen Wachstumsraten, die mit dem bislang umfassendsten, als Übergang zur »sozialistischen Markwirtschaft« titulierten Reformschub von 1992 zweistellige Prozentwerte erreichten.[30] Sichtbarste Anzeichen des – in hohem Maße von ausländischen Investitionen geförderten[31] – Wirtschaftswachstums sind die rasch ansteigende Zahl privater und kollektiver Unternehmen außerhalb staatlicher Planung und die wachsende städtische Mittelschicht.[32] Als Folge der wirtschaftlich moti-

---

[26] Vgl. Magere Bilanz der Chinareise Präsident Clintons, in: Neue Zürcher Zeitung v. 3.7.1998; H. Maass, Clinton debattiert mit Jiang, in: FR v. 29.6.1998.

[27] Vgl. H. Maass, Chinesische Polizei nimmt Dissidentin fest, in: FR v. 10.9.1998; G. Blume, Gratwanderung durch China, in: taz v. 10.9.1998; K. Strittmatter, Hundert Dissidenten fordern die KP heraus, in: SZ v. 25.9.1998.

[28] S. Heilmann, Reform statt Protest, in: ZEIT-Punkte, H. 3/1997, S. 90.

[29] Ebd.

[30] Vgl. die Daten zu Wirtschaft und Gesellschaft bei S. Heilmann, Das politische System der VR China, 1996, S. 150ff.; zum Wirtschaftswachstum insbesondere Tabelle 22. Vgl. außerdem die perspektivenreiche Untersuchung zum (welt)wirtschaftlichen Potential Chinas im Sammelband von H. H. Bass/M. Schüller (Hrsg.), 1996.

[31] Vgl. ebd. Tabelle 19 sowie die Grafik bei R. Machetzki, Der Zwang zum Wachstum, in: ZEIT-Punkte, H. 3/1997.

[32] Über das zivilgesellschaftliche Potential der heranwachsenden Mittelschicht gehen die Meinungen der Beobachter noch auseinander. Während einige hier deutliche Chancen für die demokratische Entwicklung Chinas sehen (Fischer, Binyan), scheinen für andere die Hoffnungen verfrüht (Heilmann). Übereinstimmend werden vom sozialen Wandel in der ländlichen Bevölkerung größere Impulse für die politische Entwicklung erwartet. Vgl. insbesondere P. Fischer, Chinas unsichere Zukunft, 1994, S. 118 sowie S. Heilmann, Das politische System der VR China, 1996, S. 86/S. 90.

vierten Reformen sind auch im politischen Bereich Veränderungen angestoßen worden, die sich vor allem auf der lokalen und regionalen Ebene mit größeren wirtschaftspolitischen Entscheidungsbefugnissen der politischen Führung bemerkbar machen.[33] Die »umfassende Ökonomisierung des politischen Denkens und Handelns«[34] in den wirtschaftlich dynamischen Provinzen kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich an der Verfolgung politisch Oppositioneller bisher nichts geändert hat und Repressionen eher noch zugenommen haben[35], und daß China in unmittelbarer Zukunft mit massiven sozialen Problemen konfrontiert sein könnte.

Arbeiter und Bauern haben bisher kaum vom Wirtschaftswachstum profitiert. Die ländliche Bevölkerung (etwa zwei Drittel der Gesamtbevölkerung) lebt zum Teil in großer Armut, so daß die Städte unter erheblichem Zuwanderungsdruck stehen. Durch das starke Bevölkerungswachstum ist der Zwang außerordentlich groß, die wirtschaftlichen Wachstumsraten hoch zu halten, um drastisch steigende Arbeitslosigkeit zu verhindern. Die Beschäftigungsfrage und die mangelnde soziale Absicherung stellen vor allem auf dem Land ein gefährliches Unruhepotential dar.[36] Die dringend erforderliche Reform der unproduktiven Staatsbetriebe, die der neue Ministerpräsident Zhu Rongji bereits eingeleitet hat, wird dennoch nicht ohne Massenentlassungen zu bewältigen sein. Widerstand werden besonders die unlängst von ihm angekündigten Maßnahmen auslösen, die die wirtschaftlichen Aktivitäten der Volksbefreiungsarmee beeinträchtigen. Sollte mit deren Selbstorganisation ursprünglich nur der Verteidigungsetat entlastet werden, sind die Streitkräfte längst »zu einem wahren wirtschaftlichen Ungeheuer«[37] geworden. Mit einem Milliardenkonzern in fast allen Branchen, dessen Einnahmen den offiziellen Wehretat mehrfach übersteigen, ist »die Volksbefreiungsarmee zur Offiziersbereicherungsarmee verkommen«[38], die auch politisch einen wichtigen Faktor darstellt, wenn es um die Bewahrung der nationalen Stärke geht.[39]

---

[33] Vgl. zum Wandel in politischer Führung und politischen Institutionen ebd., S. 23 ff.

[34] Ebd., S. 12.

[35] Vgl. »China erwacht, die Welt erbebt«, in: Der Spiegel v. 24. 2. 1997, S. 159 u. S. 164.

[36] Vgl. P. Fischer, Chinas unsichere Zukunft, 1994, S. 118.

[37] L. Binyan, Wohin geht China?, in: Der Spiegel v. 24. 2. 1997.

[38] »China erwacht, die Welt erbebt«, in: Der Spiegel v. 24. 2. 1997.

[39] »Die Armee ist in China seit den späten sechziger Jahren nicht mehr so einflußreich gewesen wie heute«, urteilt K. Möller, Wer kommandiert die Gewehre?, in: ZEIT-Punkte, H. 3/1997. Die starke Machtposition wurde am Widerstand gegen Einschränkungen bei Rüstungsexporten, am nationalistischen Kurs gegenüber Japan und vor allem dem großangelegten Militärmanöver vor der Küste Taiwans immer wieder offensichtlich.

Die besondere Situation in Tibet

Obwohl es in der Volksrepublik China 55 offiziell anerkannte nationale Minderheiten gibt, zogen bislang nur die Uiguren in den vergangenen Jahren vorübergehend eine den Tibetern vergleichbare internationale Aufmerksamkeit auf ihre Situation, als aus der Autonomen Region Xinjiang zunehmend Unruhen und im Februar 1997 sogar Bombenanschäge gemeldet wurden. In Xinjiang, das sich in seiner ethnischen Vielfalt deutlich von Tibet unterscheidet, wird den Minderheiten zwar ein höheres Maß an kultureller Autonomie gewährt, doch auch hier ist die Religionsfreiheit stark eingeschränkt und schürt die Ansiedlung von Han-Chinesen den Widerstand der mehrheitlich moslemischen Turkvölker.[40]

Das seit den 80er Jahren anhaltende außerordentliche Interesse an der tibetischen Minderheit ist hauptsächlich in dem hier besonders repressiven Vorgehen Chinas, dem umstrittenen völkerrechtlichen Status[41] und der drohenden Vernichtung eines ganzen Volkes sowie in der charismatischen Person des Dalai Lama[42] begründet. Hinzu kommt ein durch Literatur und Film weitverbreitetes romantisch-schwärmerisches Bild von einem Land, das »in den Projektionen mancher zivilisationskritischer Europäer« und Amerikaner erscheint wie »eine Insel der Glückseligen, unberührt von den Schattenseiten der Technologie-Gesellschaft und besiedelt von Menschen, die allein nach geistigen Werten statt nach materiellem Besitz streben«.[43]

Dieses Bild hat jedoch mit der heutigen Realität in Tibet wenig gemein, und das alte Tibet war zweifellos »alles andere als ein theokratischer Musterstaat«.[44] Erst zu Beginn dieses Jahrhunderts entwickelte sich eine Bewegung zur Reform der überkommenen Verhältnisse. Unter dem 13. Dalai Lama (1876–1933) gelang die Modernisierung von Verwaltung und Armee und die Verbesserung der medizinischen Versorgung. Versuche, die Macht der Geistlichen zu begrenzen und das Bildungsmonopol der Klöster zu lockern, riefen jedoch den Widerstand bei Adel und Klöstern hervor.[45] Der heutige

---

[40] Vgl. T. Hoppe, Xinjiang – Das uneingelöste Versprechen, in: ZEIT-Punkte, H. 3/1997; Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V. (Hrsg.), Volksrepublik China, 1996, S. 76ff.; K. Strittmatter, Die Uiguren werden zur Minderheit im eigenen Land, in: SZ v. 12.2.1997; G. Blume/C. Yamamoto, Kampf um die Wüste, in: Die Zeit v. 8.10.1998.

[41] Vgl. S.-H. Lee, 1993, S. 2.

[42] »Mit einem verwegen aussehenden Kurden-Führer kann man sich eben nicht so gut sehen lassen«; F. Forudastan, Ein Strauß von Gründen, auf Tibet zu schauen, in: FR v. 26.6.1996.

[43] L. Witzani, Chinas Schatten über dem Dach der Welt, in: Die Zeit v. 22.8.1997; vgl. auch G. Venzky, »Viel Zeit bleibt uns nicht mehr«, in: Die Zeit v. 10.6.1998.

[44] K. Ludwig, Anhaltende Spannungen, 1990, S. 16; vgl. zur inneren Struktur des früheren Tibets K. Ludwig, Tibet, 1996, S. 56ff. Bereits die Etablierung der Gelugpa-Theokratie im 17. Jahrhundert war mit »einem Gemetzel ohnegleichen« verbunden, so L. Witzani, Chinas Schatten über dem Dach der Welt, in: Die Zeit v. 22.8.1997.

[45] Vgl. K. Ludwig, Tibet, 1996, S. 58.

14. Dalai Lama, der am 17. November 1950 seine Aufgabe als höchster Würdenträger des tibetischen Buddhismus[46] übernahm, führte die Bemühungen seines Vorgängers fort und setzte eine Reformkommission ein, die eine Umstrukturierung der Verwaltung begann und viele Bauern aus der Schuldknechtschaft befreite.[47]

Zu diesem Zeitpunkt waren Truppen der chinesischen Volksbefreiungsarmee aber bereits in Tibet einmarschiert und erreichten im September 1951 Lhasa. Begründet wurde die Invasion mit der Befreiung Tibets von einem rückständigen, feudalen System, und nach wie vor legitimiert die chinesische Regierung ihre Tibet-Politik mit der Verbesserung der Infrastruktur und der Wirtschaftslage.[48] Im ungelösten Streit um den völkerrechtlichen Status Tibets macht China tibetisch-chinesische Beziehungen über Jahrhunderte geltend, in denen Tibet Bestandteil des chinesischen Territoriums gewesen sei[49], und verweist zudem auf das »17-Punkte-Abkommen zur friedlichen Befreiung«, das von einer tibetischen Delegation am 23.5.1951 unter Druck unterzeichnet worden war. Die Tibeter berufen sich hingegen auf einen Vertrag mit den englischen Truppen von 1904, der faktisch eine Anerkennung der Souveränität durch England bedeutet habe.[50] Im September 1965 wurde die – heute als Tibet bekannte – Autonome Region Tibet proklamiert, die nur den Westen des ursprünglichen Siedlungsgebietes umfaßt; der Ostteil Tibets wurde in die angrenzenden Provinzen eingegliedert. Nur 1,8 von 6 Millionen Tibetern leben heute in der formell autonomen Region.[51]

In UN-Resolutionen wurde die chinesische Regierung bis 1965 dreimal wegen der Menschenrechtsverletzungen in Tibet verurteilt[52], aber wie ganz China war auch Tibet in dieser Zeit nach außen völlig abgeschottet. Erst ab Ende der 70er Jahre wurde mit der Öffnungspolitik auch zu einer neuen Nationalitätenpolitik übergegangen und die Einreise von Journalisten und Touristen zugelassen. In einer Phase relativer Liberalisierung wurde begonnen, in Wirtschaft, Bildung und die Restaurierung von Klöstern und Tempeln, die vor und während der Kulturrevolution fast vollständig zerstört worden waren, zu investieren. Verbunden damit war jedoch die forcierte

---

[46] Zur Inkarnationsreihe des Dalai Lama, die im 15. Jahrhundert begann, vgl. ebd., S. 49.

[47] Vgl. ebd., S. 60.

[48] Von Menschenrechtlern wird diese Verbesserung durchaus anerkannt, der Preis dafür ist jedoch außerordentlich hoch; Vgl. K. Strittmatter, Chinas Kampf gegen die Gedanken, in: SZ v. 26.2.1998.

[49] Vgl. S.-H. Lee, 1993, S. 142f. sowie zur Geschichte der chinesisch-tibetischen Beziehungen K. Ludwig, Tibet, 1996, 62ff. und L. Witzani, Chinas Schatten über dem Dach der Welt, in: Die Zeit v. 22.8.1997.

[50] Vgl. K. Ludwig, Anhaltende Spannungen, 1990, S. 17 sowie K. Ludwig, Tibet, 1996, S. 67f. Ludwig kommt hier zu dem Schluß: »De facto war Tibet seit 1913 selbständig, doch versäumte es der Dalai Lama, ... die Souveränität völkerrechtlich verbindlich abzusichern und international Verbündete zu suchen.« (S. 58).

[51] Vgl. K. Ludwig, Tibet, 1996, S. 17.

[52] Vgl. S.-H. Lee, 1993, S. 125f.; K. Ludwig, Tibet, 1996, S. 111f.

Ansiedlung von Han-Chinesen in Tibet, die Verstärkung der militärischen Präsenz und die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen. Die Religionsfreiheit ist, obwohl formal wieder hergestellt, stark eingeschränkt, der Wiederaufbau der Klöster und die religiöse Ausbildung reglementiert. Die tibetische Sprache wird über das Bildungswesen systematisch zurückgedrängt.[53]

Der Dalai Lama floh 1959, als der Widerstand der Tibeter in offenen Aufstand umschlug und von der Armee niedergeschlagen wurde, ins Exil nach Indien, wo im März 1963 eine provisorische Verfassung veröffentlicht[54] und mit dem Aufbau einer Exilregierung begonnen wurde. Im September 1987 stellte er in einer Rede vor dem amerikanischen Kongreß einen 5-Punkte-Plan für eine friedliche Lösung der Tibetfrage[55] vor, und vor dem Europaparlament verzichtete er 1988 erstmals auf Forderungen nach staatlicher Unabhängigkeit. Die chinesische Regierung signalisierte kurzfristig Verhandlungsbereitschaft, sagte dann aber ein für Januar 1989 schon geplantes Treffen wieder ab. Trotz wachsender Kritik auch aus den eigenen Reihen hält der Dalai Lama bis heute an seinem Konzept des »mittleren Weges« fest und verlangt zwar Autonomie und die Wahrung der Menschenrechte, nicht aber die Unabhängigkeit Tibets. Die Verleihung des Friedensnobelpreises verschaffte dem Dalai Lama 1989 große internationale Anerkennung, doch von der chinesischen Regierung wird ein Dialog weiterhin verweigert, und die Menschenrechtssituation ist unverändert kritisch.

Vor allem die Eingriffe in die Religionsausübung und die Verhandlungsunwilligkeit der Regierung führten seit 1987 zu zahlreichen, oft von den buddhistischen Mönchen und Nonnen initiierten Demonstrationen gegen die chinesische Herrschaft und für die Unabhängigkeit Tibets[56], die mit dem Eingreifen der Polizei häufig gewaltsam beendet wurden und massenhafte Festnahmen zur Folge hatten.[57] Zu den bislang schwersten Unruhen kam es im März 1989. Danach wurde über die tibetische Hauptstadt Lhasa für 14 Monate das Kriegsrecht verhängt, Touristen und Journalisten wurden ausgewiesen und Tibet erneut von der Außenwelt abgeschlossen. Versammlungs- und Meinungsfreiheit sind seitdem noch stärker beschränkt, und auch wer sich friedlich für die Unabhängigkeit engagiert – zumeist buddhistische Mönche und Nonnen –, muß mit Festnahme, Mißhandlung und Arbeitslager rechnen.[58] Selbst der Besitz von Bildern des Dalai Lama ist inzwi-

---

[53] Vgl. S.-H. Lee, 1993, S. 152ff.

[54] Vgl. die »Richtlinien für die Regierungsform des künftigen Tibet und Grundzüge seiner Verfassung«, Übersetzung einer Veröffentlichung des Dalai Lama, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), 1995, S. 51ff.

[55] Abgedruckt ebd., S. 157f.

[56] Vgl. S.-H. Lee, 1993, S. 161.

[57] Vgl. die unterschiedlichen Stellungnahmen zu den Ereignissen während der Demonstrationen ebd., S. 163f.; vgl. auch P. Kelly/G. Bastian/K. Ludwig (Hrsg.), 1990, S. 78ff.

[58] Vgl. Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V. (Hrsg.), Volksrepublik China, 1996, S. 72f.

schen verboten.[59] Das wohl drastischste Beispiel für die festgefahrene Situation ist der Streit um die Inkarnation des letzten Panchen Lama (Panchen Rinpoche), den zweithöchsten Würdenträger nach dem Dalai Lama. Kurz nachdem ein damals sechsjähriger Junge 1995 als Wiedergeburt gefunden worden war, wurde der Abt, der die Suchmission geleitet hatte, verhaftet. Der Junge und seine Familie verschwanden, und ein anderes Kind wurde von der chinesischen Regierung zum neuen, »echten« Panchen Lama erklärt.[60]

b) Die Diskussionen im Bundestag

Auch im Deutschen Bundestag waren Menschenrechtsverletzungen in der Volksrepublik China lange Zeit kein Thema (vgl. Tab. 5 bis 7). Dies änderte sich erst in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, als zunächst die Menschenrechtssituation in Tibet auf Initiative der Abgeordneten Petra Kelly und der Fraktion Die GRÜNEN aufgegriffen wurde und sich nach den Ereignissen von 1989 dann der Bundestag auch mit den Menschenrechtsverletzungen in China insgesamt befaßte. Die parlamentarischen Menschenrechtsdiskussionen zu China und Tibet sind bisher weitgehend separat verlaufen und zeigen in Argumentationsmustern und interfraktioneller Zusammenarbeit deutliche Unterschiede. Beiden Fällen gemeinsam ist jedoch die »Tragik, daß es immer erst zu schrecklichem Blutvergießen kommen muß, bevor die Weltöffentlichkeit auf die Lage unterdrückter Minderheiten aufmerksam wird«.[61]

Reaktionen auf die gewaltsame Niederschlagung der Demokratiebewegung

Die erste Bundestagsdebatte zur Menschenrechtslage in China fand am 15.6.1989 statt, kurz nachdem die chinesische Regierung die Demonstrationen der Demokratiebewegung auf dem Platz des Himmlischen Friedens in Peking am 4.6.1989 durch die Volksbefreiungsarmee gewaltsam niederschlagen lassen hatte. In der von parteipolitischen Angriffen freien Diskussion wurden zum Ausmaß der zu verhängenden Sanktionen durchaus unterschiedliche Meinungen vorgetragen. Während die Opposition weitgehende Maßnahmen forderte, vertraten Abgeordnete der Koalitionsfraktionen die Ansicht, »(p)auschale Boykottmaßnahmen oder Drohungen würden die chinesische Bevölkerung nur zusätzlich bestrafen«[62], und betonten, »wer Einfluß nehmen will, braucht Gesprächspartner. Ein Abbruch

---

[59] Vgl. T. Dreger, China wütet gegen das Bild des Dalai Lamas, in: taz v. 17.6.1996.

[60] Vgl. ebd. sowie Extreme Haftbedingungen für tibetischen Abt, in: Neue Zürcher Zeitung v. 11.9.1997; K. Ludwig, Tibet, 1996, S. 108 und Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V. (Hrsg.), Volksrepublik China, 1996, S. 75.

[61] Dies bedauerte die Abgeordnete Hamm-Brücher (FDP) in der ersten Tibet-Debatte im Bundestag am 8.10.1987, PlPr 11/30.

[62] Michaela Geiger, MdB (CDU/CSU), PlPr 11/149 (1989).

jeglicher diplomatischer Beziehungen ... kann daher jetzt nicht in Frage kommen«.[63] Einmütig verurteilt wurde aber »der brutale Waffeneinsatz gegen friedliche, für ihre demokratischen Rechte demonstrierende Bürger«.[64] In einer von allen Fraktionen eingebrachten, einstimmig angenommenen Entschließung wurde die chinesische Führung aufgefordert, »das Kriegsrecht unverzüglich aufzuheben, die Verhaftungswelle und die Aufrufe zur Denunziation einzustellen, die politischen Gefangenen freizulassen und zum politischen Dialog mit den gesellschaftlichen Kräften zurückzukehren«.[65] Die Bundesregierung sollte die »Kontakte auf hoher politischer Ebene bis auf weiteres ausgesetzt ... halten«[66], alle anderen Gesprächsmöglichkeiten aber verstärkt nutzen. Nur unmittelbar der Bevölkerung zugute kommende Projekte der deutsch-chinesischen Zusammenarbeit sollten fortgesetzt und neue Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit erst nach Wiederherstellung der Voraussetzungen dafür ergriffen werden.

Bereits eine Woche später verurteilte der Bundestag mit einem zweiten Beschluß einstimmig »die Todesurteile und ihre Vollstreckungen aufs schärfste« und forderte die chinesische Führung »mit Nachdruck auf, weitere Todesurteile weder zu verhängen noch zu vollstrecken, statt dessen die von ihr angeklagten und verfolgten Personen zu begnadigen und alle politischen Prozesse niederzuschlagen«[67] sowie unabhängigen Menschenrechtsorganisationen die Einreise zu gewähren. Der Beschluß vom 15.6.1989 wurde bekräftigt und darüber hinaus die Aussetzung von Kapitalhilfen und Hermes-Bürgschaften seitens der Bundesrepublik und die unverzügliche Befassung von UN-Sicherheitsrat, Generalversammlung und Menschenrechtskommission mit den Menschenrechtsverletzungen gefordert.[68]

Schon im Oktober 1990 beschloß der Bundestag jedoch mit Koalitionsmehrheit, sowohl neue Entwicklungshilfe-Projekte wieder freizugeben, sofern sie unmittelbar der Bevölkerung oder dem Umweltschutz dienen und zur Reform der chinesischen Wirtschaft beitragen würden, als auch die Dekkungssperre für Hermes-Bürgschaften zu lockern.[69] Der Antrag der SPD-

---

[63] Dr. Olaf Feldmann, MdB (FDP), PlPr 11/149 (1989).

[64] So der in dieser Sitzung angenommene Beschluß auf Drs 11/4970 (1989).

[65] Ebd.

[66] Ebd. Das BMZ hatte bereits »alle Kontakte auf hoher politischer Ebene bis auf weiteres eingefroren, alle Reisen von Gutachtern und deutschen Experten im Rahmen der bilateralen Entwicklungshilfe nach China gestoppt und deutsche Fachkräfte und Berater zurückberufen«; M. Winckler, 1991, S. 517.

[67] Drs 11/4873 (1989).

[68] Nach Stellungnahmen aus allen Fraktionen gemäß §31 GO, die sich für weitergehende Sanktionsmaßnahmen aussprachen, war die Abstimmung über den ursprünglichen interfraktionellen Antrag auf Drs 11/4857(neu) (1989) zurückgestellt und in eine Neufassung die weitergehenden Sanktionsbeschlüsse aufgenommen worden. Dieser Antrag (Drs 11/4873; 1989) wurde dann in der Sitzung am 23.6.1989 (PlPr 11/153) einstimmig angenommen.

[69] Vgl. Drs 11/8187 (1990) sowie zur Motivation für diesen Beschluß U. Holtz, Menschenrechte, 1997, S. 52.

Fraktion, an den Beschlüssen vom Juni 1989 festzuhalten[70], wurde ebenso abgelehnt wie der GRÜNEN-Antrag, erst bei Respektierung der Menschenrechte wieder Hermes-Bürgschaften zu gewähren.[71]

Als es im Juni 1992 auf Antrag der Koalitionsfraktionen darum ging, die nur drei Jahre zuvor beschlossenen Sanktionen zunächst befristet auszusetzen, schien sich die Einschätzung der Entwicklungen in China zumindest bei den Antragstellern grundsätzlich geändert zu haben. Noch 1989 hatte man die Fehleinschätzung der chinesischen Wirtschaftsreformen eingestehen müssen und festgestellt, »wir haben uns offenbar getäuscht ... Wir haben die wirtschaftlichen Fortschritte Chinas gesehen und geglaubt, daß sich auch die Ideologie wandeln würde. Unsere Annahme war falsch. Sie hat sich als Illusion erwiesen«.[72] Bereits im Juni 1992 wurde jedoch wieder die Ansicht vertreten, daß die Liberalisierung der Wirtschaft langfristig auch zu politischen Reformen und zur Achtung der Menschenrechte führen werde.[73] Die Berechtigung dieser Strategie des »Wandels durch Handel« ist seither auch im Bundestag *die* Streitfrage schlechthin, wenn es um die Menschenrechtspolitik gegenüber China geht.

Obwohl die Gegner der Sanktionsaufhebung darauf hinwiesen, daß »China seit ungefähr 15 Jahren wirtschaftliche Reformen durchführt und in dieser Zeit jede noch so geringe Verbesserung der Menschenrechtssituation ausgeblieben ist«[74], beruhte auch die endgültige Aufhebung der Sanktionsbeschlüsse im Dezember 1992 auf dem schon im Juni formulierten Argument, daß eine »konsequente Liberalisierung der Wirtschaft Chinas und eine stärkere Integration Chinas in die internationale Gemeinschaft innerchinesische Bestrebungen nach mehr Rechtssicherheit und politischer Öffnung verstärken und auf Dauer zu politischen Reformen führen«[75] würden. In einer namentlichen Abstimmung, bei der es auf beiden Seiten einige abweichende Stimmen gab, beschloß der Bundestag am 10. 12. 1992, die Bundesregierung aufzufordern, »die außenpolitischen Beziehungen mit der Volksrepublik China zu intensivieren und die wirtschaftlichen Beziehungen mit ihr zu normalisieren«.[76]

Daß in eben diesem Beschluß ausdrücklich auf das Gewicht hingewiesen wurde, »das der Volksrepublik China als volkreichstem Staat der Erde, als

---

[70] Vgl. Drs 11/8353 (1990).

[71] Vgl. Drs 11/8277 (1990).

[72] Michaela Geiger, MdB (CDU/CSU), PlPr 12/98 (1992).

[73] Vgl. die Beschlußempfehlung des Auswärtigen Ausschusses auf Drs 12/2857 (1992) sowie insbesondere die Worte des Bundesaußenministers in der Sitzung am 24. 6. 1992, PlPr 12/98.

[74] Volker Neumann, MdB (SPD), am 10. 12. 1992, PlPr 12/128. Neumann weiter: »Haben wir nicht gelernt, daß wirtschaftliche Reformen eben nicht automatisch zur Verbesserung von Menschenrechtssituationen und demokratischen Prozessen führen?«.

[75] Drs 12/3960 (1992).

[76] Ebd. In der namentlichen Abstimmung stimmten 321 Abgeordnete mit Ja (davon 5 SPD), 196 mit Nein (davon 10 CDU/CSU und 1 FDP), und 23 mit Enthaltung (davon 5 FDP); vgl. das genaue Ergebnis in PlPr 12/128 (1992).

Regionalmacht im asiatisch-pazifischen Raum, als ständigem Mitglied im Sicherheitsrat, als Nuklearmacht, als einem führenden Staat der ›Dritten Welt‹ und als Wirtschaftsfaktor von stetig wachsender Bedeutung zukommt«[77], macht die Schwierigkeiten für eine aktive Menschenrechtspolitik gegenüber China nur allzu deutlich.

Grundzüge der aktuellen Diskussion zur Menschenrechtslage in China

Trotz Rückkehr zu »normalen« diplomatischen und intensiven wirtschaftlichen Beziehungen standen Menschenrechtsverletzungen in China weiterhin regelmäßig auf der Tagesordnung des Deutschen Bundestages. Auffallend ist bei der Analyse der parlamentarischen Debatten ein Gegensatz, der zwar nicht nur in Bezug auf China gilt, hier aber besonders offensichtlich wird: Auf der einen Seite wurden scharfe Auseinandersetzungen um die Chinapolitik der Bundesregierung geführt, was zweifellos auch am relativ großen öffentlichen Interesse an diesem Thema und der damit gegebenen Möglichkeit zur parteipolitischen Profilierung liegt. Auf der anderen Seite zeigte sich ein hohes Maß an interfraktioneller Übereinstimmung, wenn es unmittelbar um konkrete Forderungen nach Verbesserung der Menschenrechtslage in China geht.

Auslöser für besonders heftigen Streit bot der Besuch des Bundeskanzlers bei einer Infanteriedivision der Volksbefreiungsarmee im November 1995 während seiner zweiten Chinareise seit 1989.[78] Das Zusammentreffen stieß auch in der Öffentlichkeit auf deutliche Kritik und veranlaßte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Beantragung einer Aktuellen Stunde am 23.11.1995. Der Bundeskanzler wurde von den Antragstellern beschuldigt, er habe, indem er als erstes westliches Staatsoberhaupt die für die gewaltsame Niederschlagung der Demokratiebewegung verantwortliche Armee besucht habe, »die Schlächter vom Platz des Himmlischen Friedens ... dort rehabilitiert«.[79] Daran könne auch die »Versicherung ..., daß eben gerade diese eine Infanterieeinheit nicht direkt an dem Massaker beteiligt war«[80], nichts ändern. Abgeordnete der SPD argumentierten ähnlich, nannten Kohl einen »Meister der falschen Symbole«[81] und warfen ihm vor, »mit der Sensibilität eines hospitalisierten Nilpferdes ... mit den Sorgen der ganzen Region«[82] umzugehen. Der Bundeskanzler sah sich in der Debatte selbst zur Rechtfertigung aufgefordert und erklärte,

---

[77] Ebd.

[78] Bundeskanzler Kohl war bereits im November 1993 mit mehreren Bundesministern und einer Unternehmerdelegation nach China gereist.

[79] Angelika Beer, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 13/71 (1995).

[80] Ebd.

[81] Rudolf Scharping, MdB (SPD), PlPr 13/71 (1995).

[82] Dr. Gernot Erler, MdB (SPD), PlPr 13/71 (1995). Der Abgeordnete wurde für diese Äußerung von der Vizepräsidentin nicht formell gerügt, aber darauf hingewiesen, diese Formulierung entspreche nicht dem parlamentarischen Sprachgebrauch.

> »Partei, Verwaltungsapparat und Armee sind die drei entscheidenden Machtfaktoren in diesem Land. Die Armee ist damit nicht nur von zentraler Bedeutung für den Reformkurs und die Zukunft, sondern auch von entscheidender Bedeutung für die zunehmende Einbeziehung in die Weltpolitik. Wir sollten daher ... die Chance nutzen, gerade auch mit der Armee, mit der jüngeren Generation von Offizieren, in Gespräche einzutreten. ... (W)enn wir die Fortsetzung der chinesischen Reformpolitik ernsthaft fördern und unterstützen wollen, dann geht dies nicht ohne oder gar gegen die Streitkräfte in diesem Land.«[83]

Die weiteren Redner der Koalitionsfraktionen unterstützten diese Argumentation, die Armee müsse in den Prozeß der Öffnung und Demokratisierung miteinbezogen werden[84], verwiesen aber erneut auch auf das Wirtschaftspotential des Landes und die Notwendigkeit, deutsche Arbeitsplätze zu sichern.[85]

Zwei der menschenrechtspolitischen Grundsatzprobleme kommen in dieser Debatte klar zum Ausdruck. Zum einen darf trotz der notwendigen Rationalität in der Menschenrechtspolitik der Symbolwert politischen Handelns nicht unterschätzt werden. Der amerikanische Sinologe Andrew J. Nathan hat dies treffend zusammengefaßt:

> »The diplomacy of human rights heavily depends on symbolically recognizing the legitimacy of government policies and leaders associated with progress, and the illegitimacy of those associated with retrogression.«[86]

Zum anderen wird an diesem Beispiel offensichtlich, wie extrem nachteilig parteipolitisch motivierte Auseinandersetzungen für die Glaubwürdigkeit der Menschenrechtspolitik sind. Über den Stil dieser – nicht von den Menschenrechtspolitikern der Fraktionen geführten – äußerst polemischen Debatte geht völlig verloren, daß es hier um eine wichtige Grundsatzfrage der Menschenrechtspolitik gegenüber China geht, in der beide Argumentationsansätze zumindest eine Überlegung wert wären. Zu Recht bedauerte einer der Redner am Schluß der Debatte, »(s)elten sind die bedauernswerten Opfer vom Tiananmen-Platz aus durchsichtigen innenpolitischen Gründen so übel instrumentalisiert worden«.[87]

Noch am gleichen Sitzungstag, unmittelbar im Anschluß an die Aktuelle Stunde, demonstrierte das Parlament genau das Gegenteil. Nach sachlicher Debatte wurde mit einstimmig angenommenem Beschluß die »sofortige und bedingungslose Freilassung«[88] des Dissidenten Wei Jingsheng gefordert, der bereits seit 19 Monaten verschwunden war und nur zwei Tage nach Abreise des Bundeskanzlers aus China offiziell verhaftet worden war. Zwar hatte es

---

[83] Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl, PlPr 13/71 (1995).
[84] Vgl. den Redebeitrag des Abgeordneten Adolf Roth (CDU/CSU), PlPr 13/71 (1995).
[85] Vgl. besonders deutlich die Redebeiträge der Abgeordneten Michael Glos (CDU/CSU) und Dr. Helmut Haussmann (FDP).
[86] A. J. Nathan, China, 1997, S. 146.
[87] Willy Wimmer, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/71 (1995).
[88] Drs 13/3089 (1995).

auch hier Differenzen um die genaue Beschlußformulierung gegeben, und speziell die regierungskritische Aussage, die Anklageerhebung stelle »einen drastischen Affront gegen die von der Bundesregierung betriebene stille Diplomatie«[89] dar, hatte keine Mehrheit gefunden. Doch ähnlich wie bereits bei anderen bekannten Opfern von Menschenrechtsverletzungen – Aung San Suu Kyi[90], Salman Rushdie[91] oder Ken Saro-Wiwa[92] – wurde hier der »Wille() des gesamten Parlamentes zum Ausdruck (gebracht), daß das gewaltlose politische Engagement Wei Jingshengs nicht durch Schikane und Arbeitslager sein Ende finden darf«.[93] »Wie man Menschen im Einzelfall konkret hilft, die unter Menschenrechtsverletzungen zu leiden haben, ist kein Thema für parteipolitische Profilierung«[94] – so die Erkenntnis, die in diesem Fall auch beherzigt wurde.

Die Frage, wie wirtschaftliche Interessen in China mit glaubwürdiger Menschenrechtspolitik zu vereinbaren sind, zieht sich nach wie vor durch alle parlamentarischen Menschenrechtsdiskussionen zu China. Dabei ist allerdings die Veränderung von der fast dogmatischen Entweder-oder-Diskussion noch 1991/1992 hin zu mehr pragmatischen Überlegungen nicht zu übersehen. Die Feststellung eines Abgeordneten, es gehe »nicht um das Ob, sondern um das Wie von Handelsbeziehungen«[95], scheint inzwischen in allen Fraktionen prinzipiell akzeptiert zu sein und wird besonders an den Versuchen sichtbar, die Wirtschaftsunternehmen in die Menschenrechtspolitik einzubinden. Auf der Basis eines Antrags der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen[96] faßte der Bundestag im November 1996 einen Beschluß zur Verhinderung von Spielzeugimporten aus chinesischen Straflagern.[97] Die Bundesregierung wurde aufgefordert, entsprechenden Berichten chinesischer Dissidenten nachzugehen und die Einhaltung der Selbstverpflichtung der europäischen Spielwarenhersteller zu überprüfen. »Die Wirtschaft braucht die Unterstützung der Politik, damit sich der Handel und die Achtung der Menschenrechte nicht ausschließen«[98], so die übereinstimmende Erklärung der Berichterstatter, die zudem auf die Notwendigkeit verwiesen,

---

[89] So lautete die Formulierung in dem zunächst von Bündnis 90/Die Grünen vorgelegten Antrag auf Drs 13/3077 (1995). Auch die Bezeichnung der Verhaftung als »*krasse* Verletzung internationalen Menschenrechts»(ebd.) wurde im interfraktionellen Antrag abgeschwächt zu »Verletzung weltweit anerkannter Menschenrechte« (13/3089; 1995).

[90] Vgl. den Beschluß von 1991, Drs 12/1707 (1991).

[91] Vgl. z. B. den Beschluß von 1995, Drs 13/586 (1995).

[92] Vgl. hierzu die Erklärung der Bundestagspräsidentin nach der Hinrichtung Saro-Wiwas am 10. 11. 1995, PlPr 13/69.

[93] Andreas Krautscheid, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/71 (1995).

[94] Volker Neumann, MdB (SPD), 13/71 (1995).

[95] Hermann Gröhe, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/136 (1996).

[96] Vgl. Drs 13/3054 (1995): »Kein Import von Kinderspielzeug aus chinesischen Arbeitslagern«.

[97] Vgl. Drs 13/5079 (1996).

[98] Rita Grießhaber, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 13/136 (1996).

diese Forderungen auch auf andere Exporte aus den Zwangsarbeitslagern zu übertragen.

Der bislang weitreichendste Versuch, Wirtschaftspolitik und Menschenrechtsschutz im Falle Chinas zu verbinden, war der Entwurf eines »freiwilligen Verhaltenskodex für deutsche und europäische Unternehmen in China« in einem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.[99] In der Begründung des Antrags hieß es unter anderem:

> »Chinesische Unternehmen in privater Hand gehören zu den aktivsten und fortschrittlichsten in Wirtschaft und Gesellschaft. Selbstbewußte Manager schwächen die Parteikontrolle in den Betrieben. Insgesamt führt die Existenz dieser marktwirtschaftlich ausgerichteten Unternehmen zu einer Pluralisierung der chinesischen Gesellschaft. Durch die Entwicklung der Gesetzgebung wird zunehmend eine gewisse Rechtssicherheit erreicht, auch wenn die Anwendung und Umsetzung der Gesetze vielfach noch nicht gelungen ist.
>
> Entscheidend für die Fortsetzung dieser Politik der Öffnung und der Reformen ist jedoch die Verbesserung der Menschenrechtssituation.«[100]

Abgeordnete aller Fraktionen würdigten die Zielsetzung des Antrags und betonten die Gemeinsamkeit im Hinblick auf die Begründung.[101] Erklärt wurde aber zugleich, er sei »in bezug auf die Praktikabilität realitätsfern«[102], weil er mit seiner Vielzahl von Selbstverpflichtungen für deutsche wie auch chinesische Unternehmen nicht durchsetzbar sei und mit den vorgesehenen Kontrollmechanismen eine bürokratische Überforderung darstelle. Erwartungsgemäß wurde der Antrag abgelehnt und führte angesichts des bevorstehenden Endes der Legislaturperiode zu keinen weiteren Initiativen. Offensichtlich wird an diesem Beispiel jedoch, daß eine konstruktive Diskussion über eine positive Verknüpfung von Wirtschafts- und Menschenrechtspolitik auch im Bundestag inzwischen in Ansätzen geführt wird, und ein CDU/CSU-Abgeordneter erklärte, er könne sich »sehr gut vorstellen,

---

[99] Vgl. Drs 13/9974 (1998). Im Detail soll der Verhaltenskodex Selbstverpflichtungen zur Verhinderung von Korruption, Zwangs- und Kinderarbeit, zum Umwelt- und Gesundheitsschutz, zu demokratischen betrieblichen Rechten, Löhnen und Sozialleistungen enthalten. Zur Einhaltung werden Berichtspflichten, Monitoring-Verfahren und Konditionierung der Außenwirtschaftsförderung angeführt. Der Antrag ging hervor aus einer von der Heinrich-Böll-Stiftung durchgeführten Anhörung zu Unternehmensleitsätzen in China; vgl. L. Volmer, 1998, S. 332.

[100] Ebd.

[101] Vgl. die zu Protokoll gegebenen Reden der Sitzung am 4. 3. 1998, PlPr 13/221.

[102] Jürgen Türk, MdB (FDP), PlPr 13/221 (1998). Der Abgeordnete Fritz (CDU/CSU) prognostizierte, eine Umsetzung in der vorgeschlagenen Form würde »zu einer weitgehenden Diskriminierung der deutschen Unternehmen führen«. Am dezidiertesten gegen den Antrag sprach sich der Abgeordnete Schwanhold (SPD) aus und bezeichnete es als »kontraproduktiv, mit dem dicken Knüppel der Handelspolitik in innerchinesische Angelegenheiten hineinregieren zu wollen«. Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Wirtschaft, Dr. Kolb, anerkannte ebenfalls die Zielsetzung, nannte die weitgehenden Forderungen aber »schlicht überflüssig und aktionistische Augenwischerei«.

daß die Bundesregierung, aber auch wir als Parlamentarier in unseren tagtäglichen Kontakten mit Verantwortlichen wesentlich dazu beitragen können, daß diese indirekte Form der Einflußnahme weiter ausgebaut wird«.[103]

Forderungen nach Gewährung der Menschenrechte in Tibet

Schon deutlich früher als die Menschenrechtsverletzungen in China insgesamt wurde die Situation in Tibet im Bundestag behandelt. Initiiert wurde dies maßgeblich durch das besondere Engagement der Abgeordneten Petra Kelly, die für die Fraktion Die GRÜNEN den völkerrechtlichen Status und die menschenrechtliche Lage in Tibet in mehreren Anfragen an die Bundesregierung[104] thematisierte und an die Öffentlichkeit brachte.[105]

Neben den erheblichen Eingriffen in die Kultur und Religionsausübung, den Haftbedingungen politischer Gefangener und der chinesischen Sinisierungspolitik in Tibet waren diese Anfragen vor allem auf das Selbstbestimmungsrecht der Tibeter und die Anerkennung der tibetischen Exilregierung unter der Führung des Dalai Lama gerichtet. Die christlich-liberale Bundesregierung, die den Dalai Lama bis 1995 nicht offiziell empfangen hat, stellte ihre Position in dieser Frage bereits 1986 klar:

> »In Übereinstimmung mit der gesamten Staatengemeinschaft ... geht die Bundesregierung davon aus, daß Tibet Teil des chinesischen Staatsverbandes ist. ... Eine Anerkennung der tibetischen Exilregierung kommt für (sie) nicht in Betracht. Im Einklang mit der Staatenpraxis sieht auch die Bundesregierung den Dalai Lama nicht als Staatsoberhaupt oder als Repräsentant einer Regierung an.«[106]

Wie sensibel die chinesische Regierung auf dieses Thema reagiert, zeigte sie schon 1987, als sie jedem Land, das den Dalai Lama öffentlich empfangen würde, ihre Kritik androhte.[107] 1993 erreichte sie den Ausschluß des Dalai Lama von der UN-Weltmenschenrechtskonferenz in Wien.[108] Folglich

---

[103] Erich G. Fritz, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/221 (1998). Vgl. hierzu z. B. die Vorschläge von H. H. Bass, Industrielle Arbeitsverhältnisse, 1996, S. 16ff.

[104] Vgl. Drs 10/5666 (1986; Antwort der Bundesregierung auf Drs 10/6127; 1986), 11/707 (11/814; 1987), 11/1210 (11/1817; 1987/1988), 11/5073 (11/5101; 1989), 11/5125 (11/5238; 1989), 11/7896 (11/8447; 1990) und 12/6083 (12/6340; 1993).

[105] Ludger Volmer weist darauf hin, daß zumindest in den ersten Jahren »große Teile [der GRÜNEN, d. V.] Kellys Kampagne mit Skepsis oder Ablehnung gegenüberstanden«; vgl. L. Volmer, 1998, S. 327. Petra Kelly und Gert Bastian organisierten in ihrer Fraktion 1989 eine vielbeachtete Anhörung zu den Menschenrechtsverletzungen in Tibet, die dokumentiert ist bei P. Kelly/G. Bastian/K. Ludwig (Hrsg.), 1990.

[106] Drs 10/6127 (1986), vgl. die Antworten auf Fragen 13a) und 18b).

[107] Vgl. S.-H. Lee, 1993, S. 177. Dies mußte auch Bundespräsident von Weizsäcker erfahren, der den Dalai Lama unter Protest der chinesischen Regierung am 4. 10. 1990 in Berlin empfing; vgl. M. Winckler, 1991, S. 520.

[108] Vgl. Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten (Hrsg.), 1993, S. 38f. Nicht verhindert werden konnte jedoch die Teilnahme des Dalai Lama an dem parallel von der österreichischen Regierung organisierten Treffen der Friedensnobelpreisträger. Die

spielte auch in den Diskussionen um eine Tibet-Anhörung des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe die zu erwartende chinesische Reaktion auf eine offizielle Teilnahme des Dalai Lama eine erhebliche Rolle.

Nach den ersten schweren Auseinandersetzungen zwischen tibetischen Demonstranten und der chinesischen Polizei 1987 wurde dieses Thema im Rahmen einer von den GRÜNEN beantragten Aktuellen Stunde am 8. 10. 1987 erstmals auch im Plenum des Bundestages diskutiert. Angesichts der großen Übereinstimmung in dieser Debatte interpretierte die Abgeordnete Kelly den »neue(n) fraktions- und parteiübergreifende(n) Konsens in dieser Frage (als) Zeichen eines neuen, ehrlichen Ansatzes von Menschenrechtspolitik im Deutschen Bundestag«.[109] Bereits eine Woche später wurde ein – erstmals in Menschenrechtsfragen von allen vier Fraktionen *gemeinsam* eingebrachter – Beschluß verabschiedet, in dem trotz anzuerkennender Liberalisierungsschritte die fortdauernden Menschenrechtsverletzungen in Tibet und die jüngste Zuspitzung der Lage festgestellt wurden. Die Bundesregierung wurde aufgefordert, sich gegenüber der chinesischen Regierung für die Achtung der Menschenrechte und der tibetischen Kultur und Religion, für die Freilassung der politischen Gefangenen sowie für eine positive Reaktion »auf die Bemühungen des Dalai Lama um einen konstruktiven Dialog«[110] einzusetzen. Die chinesischen Proteste gegen diese Entschließung[111] bestätigten, daß die Beschlüsse des Bundestages von anderen Regierungen sehr wohl zur Kenntnis genommen werden.

Veranlaßt durch die Verhängung des Kriegsrechts über weite Teile Tibets wurde im Mai 1989 ein weiterer Antrag von der Fraktion Die GRÜNEN eingebracht und (in aktualisierter Form) im Oktober 1990 vom Bundestag angenommen. Über die Inhalte des ersten Beschlusses hinaus wurde die chinesische Regierung unmittelbar zum Beitritt zu den UN-Menschenrechtspakten und zur Aufhebung des Kriegsrechts aufgefordert und die Bundesregierung ersucht, die Lage der Menschenrechte in Tibet vor den entsprechenden UN-Gremien zur Sprache zu bringen.[112] Erneut wurden »die wiederholten Aufrufe des Dalai Lama, den Tibetkonflikt mit gewaltfreien Mitteln zu lösen«, gewürdigt und von der chinesischen Regierung gefordert, »auf das konstruktive Verhandlungsangebot des Dalai Lama gleichermaßen konstruktiv zu reagieren«.[113]

---

massiven chinesischen Interventionen verschafften im übrigen dem Dalai Lama eine besondere Publizität. Vgl. auch die Entschließung des Europäischen Parlaments zu diesem Vorgang in der Unterrichtung auf Drs 12/5461 (1993).

[109] Petra Kelly, MdB (Die GRÜNEN), PlPr 11/30 (1987).

[110] Drs 11/953 (1987).

[111] Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Fachbereich II), 1993, S. 11.

[112] Vgl. Drs 11/4264(neu) (1989) sowie die Beschlußempfehlung des Auswärtigen Ausschusses auf Drs 11/6956 (1990) und den Beschluß in PlPr 11/234 (1990).

[113] Ebd.

In keinem der Beschlüsse wurde jedoch auf den völkerrechtlichen Status Tibets oder die chinesische Besatzung explizit Bezug genommen. Anders als im amerikanischen Kongreß, der Tibet in einer Resolution 1991 als besetztes Land bezeichnet und die tibetische Exilregierung als legitime Vertreterin des tibetischen Volkes anerkannt hatte[114], fand sich dafür im Bundestag keine Mehrheit. Da die Bemühungen der 1992 konstituierten interfraktionellen Tibet-Arbeitsgruppe[115], das Thema im Bundestag voranzubringen, lange Zeit ohne Erfolg blieben, brachte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Ende der 12. Wahlperiode noch einen entsprechenden Antrag ein, der sich ausdrücklich auf den Kongreßbeschluß bezog. Obwohl in der Arbeitsgruppe schon länger abgestimmt[116], wurde er von der Koalitionsmehrheit abgelehnt. Während der damalige Unterausschuß-Vorsitzende Vogel den Grünen vorhielt, sie hätten ihren Antrag »überfallartig eingebracht()«[117], bemängelte der Abgeordnete Poppe, der Bundestag habe es »in dieser [12.] Wahlperiode bisher versäumt, gemeinsam klar und deutlich zum völkerrechtlich unstrittigen Selbstbestimmungsrecht der Tibeter und zu den anhaltenden Menschenrechtsverletzungen Stellung zu beziehen«.[118]

Auseinandersetzungen um die Tibet-Anhörung

Die Durchführung einer öffentlichen Anhörung zum Thema Menschenrechtsverletzungen in Tibet war ein von der Opposition, speziell der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, schon seit langem gefordertes Anliegen, das sich auch die interfraktionelle Tibet-Arbeitsgruppe zu eigen machte. Nach intensiven Bemühungen wurde eine solche Anhörung schließlich für 1994 ins Auge gefaßt, blieb aber nicht nur wegen der Frage einer möglichen Beteiligung des Dalai Lama äußerst umstritten. So wurden, als das Hearing dann doch nicht zustande kam, neben »Verfahrensschwierigkeiten mit dem

---

[114] Der Wortlaut dieser Resolution wird auszugsweise zitiert bei S. -H. Lee, 1993, S. 176. Mehrere andere Resolutionen des US-Kongresses zur Lage der Menschenrechte in Tibet waren dieser Resolution bereits vorausgegangen.

[115] Diese Arbeitsgruppe konstituierte sich offiziell auf Initiative des Abgeordneten Dr. Kübler (SPD) am 4.6.1992. Sie »ist ein Zusammenschluß von etwa 25 Abgeordneten aller Fraktionen, die besonderes Interesse am Schicksal Tibets haben« und »das Thema ›Tibet‹ politisch voranbringen wollen«, so Kübler in einem Schreiben an den Fraktionsvorsitzenden Klose.

[116] Dies betonte der Abgeordnete Poppe (Bündnis 90/Die Grünen) in der Plenardebatte 23.6.1994, PlPr 12/235.

[117] Vgl. das Protokoll der Sitzung vom 23.6.1994, PlPr 12/235. Der Antrag war erst am Sitzungstag eingebracht worden. Die Kritik Vogels, daß der Antrag »im übrigen einen Tadel an die Bundesregierung enthält«, und die auch damit begründete Ablehnung des Antrags machen das Verhältnis zwischen Regierungsfraktionen und Regierung überaus deutlich.

[118] Ebd.

Auswärtigen Ausschuß«[119] von den Fraktionen sehr unterschiedliche und widersprüchliche Gründe angeführt.[120]

Während der Menschenrechtsreferent der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bei Koalition und SPD-Fraktion übergeordnete Wirtschaftsinteressen in China vermutete, führte der Abgeordnete Bindig (SPD) Bedenken des Unterausschußvorsitzenden Vogel gegenüber dem Auswärtigen Ausschuß als möglichen Grund an. Vogel hatte im Unterausschuß bereits 1993 mit Blick auf die bevorstehende China-Reise des Bundeskanzlers gewarnt, der Unterausschuß könne nicht eine eigene Politik betreiben ohne Rücksicht auf das Gesamtbild der deutschen Außenpolitik.[121] Die Abgeordneten Neumann (SPD) und Pflüger (CDU/CSU) verwiesen auf Interventionen des Auswärtigen Amtes, das angesichts des bevorstehenden Besuchs des chinesischen Ministerpräsidenten Li Peng diplomatische Konflikte mit China vermeiden wollte. Daß nicht nur die Bedenken des Auswärtigen Amtes, sondern auch der »vorauseilende Gehorsam« einiger Mitglieder des Auswärtigen Ausschusses das Tibet-Hearing verhindert hätte, kritisierte der Abgeordnete Poppe. Umgekehrt lehnte der Abgeordnete Irmer diese Anhörung als ein »Einzelanliegen« von »Menschenrechtsfreaks« ab.

Erst nach kontinuierlichem Drängen konnte das Anliegen schließlich in der 13. Wahlperiode trotz aller Widerstände und Bedenken, die beim neuen Unterausschußvorsitzenden Schwarz-Schilling weit weniger ausgeprägt waren als bei seinem Vorgänger[122], realisiert werden – nachdem im Mai 1995 erstmals auch der Außenminister und der Chef des Bundeskanzleramtes den Dalai Lama in seiner Funktion als religiöses Oberhaupt des lamaistischen Buddhismus offiziell empfangen hatten. Am 19.6.1995 führte der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages, vorbereitet durch seinen Unterausschuß für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, unter Beteiligung des Dalai Lama eine ganztägige nichtöffentliche[123] Anhörung zum Thema »Tibet« durch – mit dem Ziel einer »unvoreingenommenen und gründlichen Information der Abgeordneten«[124] und der Hoffnung,

---

[119] Dieses Argument der Verfahrensschwierigkeiten wurde vom Vorsitzenden in mehreren Sitzungen des Unterausschusses vorgebracht, vgl. insbesondere die Sitzungsprotokolle vom 2.7.1993 und 9.3.1994. Der Abgeordneter Kübler, seinerzeit Sprecher der Tibet-AG, reagierte darauf in der Sitzung am 2.7.1993 mit Kritik an wenig sachangemessener Behandlung der Tibet-Problematik im Unterausschuß.

[120] Dies geschah jeweils im Gespräch mit der Verfasserin.

[121] Vgl. das Protokoll der Unterausschußsitzung vom 2.7.1993.

[122] Auch der Vorsitz des Auswärtigen Ausschusses hatte von der 12. zur 13. Wahlperiode gewechselt, was die Entscheidung für die Anhörung zusätzlich erleichterte. Nachfolger von Dr. Hans Stercken wurde Dr. Karl-Heinz Hornhues.

[123] Außer den Sachverständigen und Abgeordneten waren eine begrenzte Anzahl von Pressevertretern und von den Fraktionen eingeladenen Gästen zugelassen.

[124] Dr. Karl-Heinz Hornhues, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages, im Geleitwort zur Publikation der Anhörungsergebnisse; Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), Tibet, 1996, S. 7.

sich »durch eine vertiefte Erkenntnis der Probleme einer Lösung an(zu)nähern«.[125]

Schwerpunkte der Expertenbefragung waren die aktuelle menschenrechtliche Situation in Tibet, der völkerrechtliche Status, die Sinisierungspolitik und die Frage nach deutschen und internationalen Einflußmöglichkeiten.[126] Dabei bestätigten die Stellungnahmen der Sachverständigen nicht nur in großer Übereinstimmung, wie schwerwiegend und weitreichend die Menschenrechtsverletzungen für die tibetische Bevölkerung sind. In Verbindung damit war für die weitere parlamentarische Behandlung des Themas besonders die ungeklärte völkerrechtliche Statusfrage Tibets eine wichtige Erkenntnis. Mehrfach wurde von Abgeordneten aller Fraktionen festgestellt, daß sich die Expertenmeinungen in dieser Frage ganz offensichtlich von der Position der Bundesregierung unterscheiden würden.[127] Umso dringlicher waren die Nachfragen an den Vertreter der Bundesregierung nach den Bemühungen, vermittelnd auf die chinesische Verhandlungsbereitschaft hinzuwirken. In eindrücklichen Worten erklärte der Dalai Lama erneut, »daß Verhandlung der einzige richtige Weg ist«[128], daß jedoch angesichts der weiteren Verschlechterung der Situation die Kritik vieler Tibeter an seinem »mittleren Weg« wachse. Am Ende der Anhörung blieben kaum Zweifel, daß seine Warnung, die Zeit laufe ab, berechtigt sei, weil »die Gefahr, die dem tibetischen Volk gegenwärtig droht, so immens ist, daß sie in dieser Situation eine Frage des Überlebens ist«.[129]

Welche Folgen diese Anhörung für die weitere parlamentarische Menschenrechtspolitik haben würde, ahnte vermutlich noch keiner der Beteiligten, als der Unterausschußvorsitzende erklärte, er ginge davon aus,

> »daß nach der Abfolge dieses Hearings, nach Auswertung und Bewertung durch die Abgeordneten, die Mitglieder des Ausschusses mit vielleicht etwas konkreteren Empfehlungen an die Bundesregierung herantreten werden und die Bundesregierung gerade im Angesicht der Dramatik der Aussagen ›time is running out‹ auf der einen Seite, und der relativ langsamen Entwicklungen der geschichtlichen Schritte des chinesischen Reiches auf der anderen Seite, dann vielleicht doch etwas aktuel-

---

125 Ders. anläßlich der Eröffnung der Anhörung; ebd., S. 13.

126 Vgl. den Fragenkatalog der Anhörung sowie die Liste der Sachverständigen ebd., S. 11 f. bzw. S. 10.

127 Die Abgeordnete Schwaetzer (FDP) erklärte beispielsweise, sie »fand den Unterschied in der Einschätzung zwischen praktisch allen Experten und der Bundesregierung während des Tages doch sehr auffällig« (ebd. S. 80); vgl. außerdem die Bemerkungen der Abgeordneten Bindig (S. 82), Mattischeck (S. 56) und Krautscheid (S. 85). Abgeordnete der Gruppe PDS beteiligten sich ausweislich der Sitzungsmitschrift nicht durch eigene Fragen oder Anmerkungen an der Anhörung.

128 Ebd., S. 15.

129 Ebd., S. 24. Die Verfasserin hatte selbst Gelegenheit, an der Anhörung teilzunehmen und zu erleben, wie beeindruckt Abgeordnete aller Fraktionen auf die Ausstrahlung des Dalai Lama reagierten – was für die tatsächliche Durchsetzung der Tibet-Resolution 1996 sicherlich ein nicht zu vernachlässigender Faktor war.

lere Schritte gehen muß, damit die Zeit nicht abgelaufen ist. Das sehe ich als einen Auftrag dieses Ausschusses an.«[130]

Die Tibet-Resolution 1996

Angesichts der recht klaren Anhörungsergebnisse und der weitgehenden Übereinstimmung der Fraktionen[131] wurde in den darauffolgenden Monaten im Unterausschuß bzw. in der Tibet-Arbeitsgruppe ein interfraktioneller Antrag mit dem Titel »Die Menschenrechtssituation in Tibet verbessern« erarbeitet. Bereits im März 1996 war der Antrag im wesentlichen fertiggestellt, doch wollten die beteiligten Abgeordneten zunächst vor der Einbringung noch eine Bedenkpause einlegen und sich mit einer Tibet-Reise selbst einen Eindruck von der dortigen Situation verschaffen. Da die chinesischen Behörden jedoch die Visa für die für Juni geplante Reise verweigerten, wurde der Antrag am 23. April 1996 eingebracht und Tibet-Debatte und Abstimmung über die Resolution für den 20.6.1996 – ein Jahr nach der Anhörung – angesetzt.

Obwohl die Formulierungen über die früheren Parlamentsbeschlüsse hinausgingen, riefen sie im Auswärtigen Amt, das von Anfang an über den Text informiert gewesen war, zunächst keine außergewöhnlichen Reaktionen hervor – was von manchen Abgeordneten als bloße Unaufmerksamkeit[132], von anderen als generelle Geringschätzung der Parlamentsarbeit[133] interpretiert wurde. Die eigentliche Aufregung begann erst etwa drei Wochen vor der geplanten Annahme der Resolution, nachdem der Text auf bis heute ungeklärtem Weg dem chinesischen Botschafter zugespielt und über Godesberg, Peking und zurück nach Bonn eine diplomatische Lawine losgetreten worden war. »In klarer Einschätzung der Machtverteilung in der Regierung«[134] wurde der Protest allerdings nicht ins Auswärtige Amt, sondern ins Kanzleramt getragen und auf diesem Weg vom chinesischen Botschafter versucht, die Resolution zu verhindern oder zumindest »als unbezahlter Redaktionsassistent«[135] auf eine abgemilderte Version hinzuwirken. Auch in Interviews drohte der Botschafter ganz unverhüllt, eine Zustim-

---

130 Ebd., S. 46.

131 Dieses Fazit zog der stellvertretende Unterausschußvorsitzende Volker Neumann am Schluß der Anhörung, vgl. ebd., S. 91.

132 So die Abgeordneten Krautscheid und Bindig und der Referent der Arbeitsgruppe Auswärtiges der CDU/CSU-Fraktion gegenüber der Verfasserin. Krautscheid führte weiter aus, man habe im Auswärtigen Amt »dem Tibet-Antrag keine außergewöhnliche Bedeutung zugemessen«.

133 Die Abgeordnete Dr. Schwaetzer äußerte im Gespräch die Einschätzung, im Auswärtigen Amt habe man gemeint, »das Parlament muß man nicht so ernst nehmen, die werden es schon nicht wagen«.

134 Dr. Schwaetzer, MdB (FDP), im Gespräch mit der Verfasserin.

135 Freimut Duve, MdB (SPD), in der Tibet-Debatte am 20.6.1996, PlPr 13/113.

mung zu der Resolution würde sich »negativ auf die Beziehungen der beiden Länder auswirken«.[136]

Hinzu kam in dieser Situation, daß die chinesisch-deutschen Beziehungen bereits durch verschiedene vorausgegangene Ereignisse äußerst angespannt und die öffentliche Aufmerksamkeit entsprechend groß war. Die Teilnahme an der Tibet-Anhörung hatte die chinesische Seite unter Protest gegen die Einmischung in innere Angelegenheiten verweigert. Im März waren die China-Kulturwochen des Goethe-Instituts in München abgesagt worden, weil die chinesische Regierung die Beteiligung von Dissidenten am Programm nicht akzeptieren wollte. Ganz besonderen Streit löste die von der Friedrich-Naumann-Stiftung vom 14. bis 17. Juni durchgeführte Tibet-Unterstützungskonferenz aus, an der ausdrücklich auch die tibetische Exilregierung beteiligt war und die im Bonner Wasserwerk, damit auf dem Gelände des Bundestages, stattfand und mit einem finanziellen Zuschuß aus Mitteln des Auswärtigen Amts gefördert werden sollte. Als Außenminister Kinkel den Zuschuß auf Druck der chinesischen Regierung sperren ließ, führte dies auch im Bundestag zu heftiger Kritik der Opposition.[137] Die Konferenz selbst wurde auch ohne diese Unterstützung und trotz der chinesischen Proteste in geplanter Form durchgeführt, was die chinesische Regierung umgehend mit der Schließung des Büros der Friedrich-Naumann-Stiftung in Peking sanktionierte.[138]

Vor diesem Hintergrund gerieten die Befürworter der Tibet-Resolution, insbesondere in den Koalitionsfraktionen, in den letzten Wochen vor deren Annahme unter massiven politischen und diplomatischen Druck aus dem Auswärtigen Amt und speziell dem Kanzleramt. Der Streit konzentrierte sich dabei inbesondere auf die Erwähnung der tibetischen »Exilregierung«. Obwohl dieser Begriff keineswegs im Sinne der Anerkennung, sondern lediglich im Kontext der seit Jahren geforderten Bemühungen um die chine-

---

[136] Botschafter Mei Zhaorong in einem Interview: »Jetzt setzen wir uns zur Wehr«, in: Die Zeit v. 21.6.1996.

[137] Vgl. den – von der Koalition abgelehnten – Entschließungsantrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die darin die Bundesregierung aufforderten, die Weltkonferenz der Tibet-Unterstützungsgruppen »wie zugesagt, zu unterstützen«; Drs 13/4889 (1996). Den Antragstellern ging es hier vor allem darum, »auf den öffentlich entstandenen Eindruck eines zeitlichen Zusammenhangs zwischen dem Entzug der Mittel für die Tibet-Konferenz und der endgültigen chinesischen Bestätigung Ihres [Kinkels] Reisetermins, die nach der Mittelstreichung erfolgte, aufmerksam zu machen«, so der Abgeordnete Poppe (Bündnis 90/Die Grünen) in der Debatte am 13.6.1996; PlPr 13/113. Der Vorstandsvorsitzende der Friedrich-Naumann-Stiftung, Dr. Otto Graf Lambsdorff, MdB, erklärte sein Abstimmungsverhalten *gegen* den Antrag im Bundestag damit, daß er die außenpolitischen Verpflichtungen der Bundesregierung respektiere, eine regierungsunabhängige Stiftung aber weniger diplomatische Rücksichten nehmen müsse und die Konferenz daher auch ohne die 290000 DM aus Bundesmitteln stattfinden werde; vgl. PlPr 13/113 (1996) sowie C. Gennrich, Gegen Opportunismus bei Menschenrechten, in: FAZ v. 14.6.1996.

[138] Vgl. C. Houben, »Plötzlich hörten wir Sirenen«, in: Rheinischer Merkur v. 21.6.1996; T. Sommer, China trumpft auf, in: Die Zeit v. 21.6.1996.

sische Dialogbereitschaft verwendet wurde[139], vermuteten Gegner der Resolution hierin eine besondere Provokation der chinesischen Führung. »Leider zeigte die Lobbyarbeit des Regimes in Peking bei einigen Kollegen durchaus Wirkung, so daß es einer Vielzahl von Gesprächen mit hohem persönlichen Engagement bedurfte, um schließlich allen Einschüchterungsversuchen zum Trotz die Resolution doch noch einstimmig durchzubringen«[140], so der Abgeordnete Krautscheid im Nachhinein. Auch die für die FDP am Antrag beteiligte Abgeordnete Schwaetzer hielt sich mit Kritik an der Einflußnahme von allen Seiten wenig zurück:

> »Auslöser äußerer Einwirkungen auf die Entscheidungsfindung der Fraktionen können neben sachlichen Differenzen die unzureichende oder verspätete Information eines Ministers durch seine Mitarbeiter, Interventionen von Botschaftern an höchster Stelle im Kanzleramt oder Auswärtigen Amt sowie Kritik von Wirtschaftsunternehmen sein, die ihre Exportinteressen bedroht wähnen. Auch wenn derartige Interventionen eine Menschenrechtsinitiative nicht verhindern, können sie doch im Einzelfall die Fraktionsmitglieder zu einer Verwässerung des ursprünglichen Resolutionstextes bewegen. Vor allem vermögen sie die Position des für Menschenrechtsfragen zuständigen Abgeordneten in der Fraktion zu gefährden.«[141]

In der FDP-Fraktion trugen die schon vorher um die Tibet-Konferenz der Friedrich-Naumann-Stiftung geführten Diskussionen sicherlich dazu bei, daß die Menschenrechtspolitiker sich schließlich durchsetzten und die Fraktion für die Resolution stimmte. Die Abgeordnete Schwaetzer durfte allerdings in der Debatte nicht für die Fraktion reden.[142] Auch in der CDU/CSU-Fraktion bedurfte es angesichts des »erbitterten Widerstands im Kanzleramt und im Auswärtigen Amt«[143] intensiver interner Diskussionen, bis die Resolutionsbefürworter am Ende die Rückendeckung der Fraktionsführung bekamen und damit die Zustimmung aller Fraktionskollegen

---

[139] Der Abgeordnete Krautscheid erklärte gegenüber der Verfasserin, er sei sich der Folgen dieser Formulierung nicht bewußt gewesen und würde das »Reizwort Exilregierung« heute wohl nicht wieder benutzen. In der Debatte betonte er, es »handelt sich um die Beschreibung eines Gesprächspartners, der sich selbst als ›tibetische Exilregierung‹ bezeichnet, nicht um dessen völkerrechtliche Anerkennung«; PlPr 13/113 (1996).

[140] A. Krautscheid, Nette Gesten für die Galerie?, 1997, S. 257f.

[141] I. Schwaetzer, 1997, S. 282. Die Formulierung ist zwar allgemein gehalten, aber unverkennbar auf den Streit um die Tibet-Resolution bezogen. Die Abgeordnete erklärte gegenüber der Verfasserin, sie habe »hier natürlich an Tibet gedacht«, und bestätigte, daß auch seitens des BDI heftiger Protest an die Abgeordneten herangetragen worden war, weil um Geschäftsinteressen in China gefürchtet wurde.

[142] Die Abgeordnete erklärte gegenüber der Verfasserin, dieses Redeverbot sei eine Vorgabe des Außenministers gewesen, der sie persönlich für die schwierige Situation verantwortlich gemacht habe. Die Vermutung, daß ihr besonderes Engagement um diese Resolution auch ein Stück weit Revanche im schwierigen persönlichen Verhältnis zu Außenminister Kinkel gewesen sei, wurde von ihr nicht bestritten; dies sei »vielleicht ein Nebenaspekt« gewesen.

[143] Dr. Herz, Referent der Arbeitsgruppe Auswärtiges der CDU/CSU-Fraktion, im Gespräch mit der Verfasserin.

gesichert wurde. Alle Versuche des außenpolitischen Abteilungsleiters im Kanzleramt, den Hinweis auf die territoriale Integrität Chinas und die Zugehörigkeit Tibets zum chinesischen Staatsverband in den Antrag aufzunehmen oder umgekehrt Begriffe wie Repressionspolitik zu verhindern, blieben vergeblich.[144] »Die Kollegen der CDU haben im Wissen um die Menschenrechtslage in Tibet Änderungswünschen widerstanden«[145], anerkannte ein SPD-Abgeordneter unter Beifall seiner Fraktion in der Debatte.

Ohne Gegenstimmen bei nur wenigen Enthaltungen[146] wurde der Tibet-Antrag schließlich am 20.6.1996 im Bundestag angenommen, und auch der Außenminister kam nicht umhin, seine Zustimmung hervorzuheben.[147] Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Anhörungsergebnisse wurde festgestellt, daß sich die Situation seit dem ersten Bundestagsbeschluß 1987 weiter verschlechtert hat und daß die

> »fortgesetzte Repressionspolitik Chinas in Tibet ... schwere Menschenrechtsverletzungen, Umweltzerstörungen sowie massive wirtschaftliche, soziale, rechtliche und politische Benachteiligungen der tibetischen Bevölkerung und letztlich die Sinisierung Tibets zur Folge (hat)«.[148]

Es wurde erklärt, daß »in der Anhörung ... der völkerrechtliche Status Tibets streitig geblieben ist« und daß »aus der historisch-rechtlichen Situation Tibets der Anspruch auf Autonomie erwächst«. Der Bundestag »verurteilt(e) die Politik der chinesischen Behörden, die im Ergebnis gerade auch in bezug auf Tibet zur Zerstörung der Identität führt«, und forderte die Bundesregierung unter anderem auf, »sich verstärkt dafür einzusetzen, daß

- die Regierung der Volksrepublik China die weltweit anerkannten Menschenrechte achtet und die Menschenrechtsverletzungen gegen Tibeter beendet, ...
- die chinesische Regierung jede Politik einstellt, welche die Zerstörung der tibetischen Kultur zur Folge haben kann, ...
- die Regierung der Volksrepublik China positiv auf die Bemühungen des Dalai Lama und der tibetischen Exilregierung um einen konstruktiven Dialog reagiert und über mehr Rechte für das tibetische Volk verhandelt«.

---

144 Vgl. Bonn sorgt sich um die Beziehungen zu China, Kinkel rechtfertigt seinen »schwierigen Spagat«, in: FAZ v. 25.6.1996; G. Arndt, Ohrfeige auf chinesisch, in: Kölner Stadt-Anzeiger v. 25.6.1996.

145 Volker Neumann, MdB (SPD), PlPr 13/113 (1996).

146 Es gab einige Enthaltungen bei der Gruppe PDS und eine bei der CDU/CSU-Fraktion. Für die PDS-Abgeordneten erklärte Steffen Tippach die Enthaltung mit Mißachtung des Selbstbestimmungsrechts durch »dessen Instrumentalisierung durch imperialistische Groß- und Mittelmächte, um eigene Interessen im Sinne von Macht, Einflußgebieten und Märkten durchzusetzen. ... Hauptgrund unserer Enthaltung ist, daß dieser Antrag, sein Inhalt, seine Zielrichtung und die Art seiner Einbringung von einer satten Portion Heuchelei gezeichnet sind. ... Stellen Sie sich diesen Satz zur Selbstbestimmung und zum Selbstbestimmungsrecht in einer Resolution zur kurdischen Frage in der Türkei vor! Das Geschrei in diesem Hause wäre kaum zu ertragen.«; PlPr 13/113 (1996).

147 Vgl. die Rede von Dr. Klaus Kinkel, Bundesminister des Auswärtigen, PlPr 13/113 (1996).

148 Drs 13/4445 (1996); alle folgenden Zitate ebd.

Redner aller Fraktionen betonten in der Debatte dieses Tages die Bedeutung der fraktionsübergreifenden Entscheidung, die »nicht positiv genug bewertet werden (könne), weil die Botschaft an den Adressaten, die Volksrepublik China, dann um so überzeugender wirkt«.[149] Sie kritisierten die versuchte Einflußnahme der chinesischen Botschaft als Einmischung, die im umkehrten Fall doch so vehement zurückgewiesen würde, und erklärten, »(d)aß diese Debatte heute so stattfinden kann, ist auch ein gutes Zeichen des Selbstverständnisses und des Selbstbewußtseins unseres Parlaments«.[150]

Für die Tibet-Arbeitsgruppe machte der Abgeordnete Koschyk jedoch deutlich, daß das »innenpolitische Hickhack«[151] um den Antrag keinesfalls beabsichtigt gewesen sei und der Antrag zu verstehen sei als »ein Angebot an die chinesische Seite, mit dem Deutschen Bundestag, aber auch mit der Bundesregierung den Dialog über die Tibet-Problematik zu führen«.[152] Dementsprechend wurde von allen Beteiligten versucht, die angebliche Brisanz der Resolution herunterzuspielen bzw. den Inhalt noch einmal ausdrücklich klarzustellen. So stelle der Antrag »die territoriale Integrität Chinas in keiner Weise in Frage und wirft auch nicht die Problematik des völkerrechtlichen Status von Tibet auf«.[153] »Die Formulierung im Antrag, daß ›unter den Sachverständigen der völkerrechtliche Status Tibets streitig geblieben ist,‹ entspricht also der juristischen Lage«[154], und »der heutige Beschluß bezieht keine neue völkerrechtliche Position hinsichtlich des Status von Tibet«.[155] Der Abgeordnete Poppe beschrieb die Situation besonders treffend, als er erklärte, der Antrag sei »nicht den Hirnen einiger böswilliger Agitatoren entsprungen, die sich mit separatistischen Vorstellungen in die inneren Angelegenheiten der Volksrepublik China einmischen wollen, (sondern) nicht mehr und nicht weniger als ein Ergebnis dieser Expertenanhörung«.[156]

Die unmittelbaren Folgen der Resolutionen bestätigten jedoch, daß all dies von chinesischer Seite ganz anders gesehen wurde. Der Außenminister, der im Juli nach China reisen wollte, wurde ebenso ausgeladen wie kurz vorher schon die Unterausschuß-Delegation, die hauptsächlich Tibet als

---

149 Hartmut Koschyk, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/113 (1996).

150 Andreas Krautscheid, (CDU/CSU), PlPr 13/113 (1996).

151 »Es zeichnet diese interfraktionelle Gruppe ... aus, daß sie vielfach im stillen und geräuschlos versucht, für das deutsche Parlament einen Beitrag zur Verbesserung der menschenrechtlichen Lage in Tibet zu leisten«, so Hartmut Koschyk, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/113 (1996).

152 Hartmut Koschyk, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/113 (1996).

153 Hartmut Koschyk, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/113 (1996). Der Abgeordnete Lambsdorff (FDP) fügte hinzu, der Vorwurf der Unterstützung separatistischer Bestrebungen sei »blanke Propaganda. Es geht uns nicht um Staatsrecht. Es geht uns um Menschenrecht«; ebd.

154 Volker Neumann, MdB (SPD), PlPr 13/113 (1996).

155 Andreas Krautscheid, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/113 (1996).

156 Gerd Poppe, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 13/113 (1996).

Ziel hatte.[157] Daraufhin sagten auch die Minister Töpfer und Merkel ihre Chinareisen ab, womit die Resolution des Bundestages schließlich zum Anlaß für eine erhebliche Störung der diplomatischen Beziehungen wurde. Die Debatte eine Woche später anläßlich der Ausladung des Außenministers machte zudem klar, wie zerbrechlich der hart erarbeitete interfraktionelle Konsens unter diesen Bedingungen war, und so wurde mehrfach gemahnt, der Bundestag dürfe »sich nicht unter chinesischem Druck auseinanderdividieren lassen«.[158]

Aus rückblickender Perspektive muß zumindest im Hinblick auf die Situation in Tibet selbst die Wirksamkeit einer solchen Resolution in Frage gestellt werden. Die Delegation des Unterausschusses Menschenrechte und humanitäre Hilfe, die im September 1997 schließlich doch noch nach Tibet reisen durfte, kam zu dem Ergebnis, daß sich die Situation dort keineswegs verbessert habe.[159] Auch die Politik der Bundesregierung konnte der Parlamentsbeschluß vorerst nicht verändern, war diese nach dem diplomatischen Turbulenzen doch vor allem um Schadensbegrenzung bemüht.[160] Nicht berechtigt ist es hingegen, die Bundestagsresolution selbst für die Schließung des Pekinger Büros der Friedrich-Naumann-Stiftung verantwortlich zu machen.[161] Zweifellos hat der Tibet-Antrag dazu beigetragen, die chinesisch-deutschen Spannungen zusätzlich zu verschärfen – die Anordnung zur Schließung erfolgte jedoch schon *vor* Annahme der Resolution im Bundestag.

Die Außenwirkung der Tibet-Resolution – wie auch aller anderen Bundestagsbeschlüsse zu Menschenrechtsfragen – ist in erster Linie darin zu sehen, daß sie »Signale setzt, auf die sich mutige Menschen in einem sie derart unterdrückenden Staat berufen können«[162], und daß sie den betreffenden Regierungen klarmacht, daß eine kritische Aufmerksamkeit für die Verletzung von Menschenrechten besteht. Wie anfällig die chinesische Re-

---

[157] Der Abgeordnete Neumann erklärte, die »Absage der Reise von Mitgliedern des Unterausschusses Menschenrechte ist eindeutig durch diesen Antrag begründet. Die chinesische Botschaft hat die Erteilung der Visa von dieser Debatte abhängig gemacht«; PlPr 13/113 (1996).

[158] Günter Verheugen, MdB (SPD), PlPr 13/113 (1996). Auch der Abgeordnete Pflüger (CDU/CSU) rief zur Geschlossenheit auf: »Ich bitte Sie, zerreden Sie diesen Konsens in den nächsten Wochen nicht!«; PlPr 13/116 (1996).

[159] Vgl. den Bericht über die Delegationsreise vom 2. bis 10. September 1997 sowie das Statement des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe. Vgl. außerdem: Bundestags-Delegation kritisiert Lage der Menschenrechte in Tibet, in: Berliner Zeitung v. 11.9.1997.

[160] Vgl. H. W. Maull, Die deutsche Chinapolitik – Primat der Wirtschaft, in: ZEIT-Punkte, H. 3/1997; J. Buchsteiner, Eine schrecklich nette Reise, in: Die Zeit v. 25.10.1996.

[161] So z. B. bei S. Heilmann, Reform statt Protest, in: ZEIT-Punkte, H. 3/1997, oder auch O. Mann, Erlebt Kinkel im Juli seinen Canossa-Gang?, in: Sächsische Zeitung v. 15.6.1996. Vgl. generell kritisch zur Resolution außerdem T. Krauel, Naives Spiel, in: Rheinischer Merkur v. 21.6.1996.

[162] I. Schwaetzer, 1997, S. 281.

gierung für derartige öffentliche Kritik ist, dokumentierten nicht nur der gereizte Aktivismus im Vorfeld der Entschließung und die empörten Proteste in Nachhinein[163], sondern auch die Tatsache, daß der chinesische Botschafter in Bonn kurz darauf auf einen unbedeutenden Posten in China versetzt wurde.

Noch entscheidender ist jedoch die Wirkung dieser interfraktionell durchgesetzten Tibet-Resolution für die unmittelbare parlamentarische Menschenrechtsarbeit. Erstmals ist in diesem Fall das gesamte Parlament in einer äußerst schwierigen Situation für das Engagement der Menschenrechtspolitiker eingestanden und hat damit einen wichtigen Beitrag für das Ansehen des Bundestages und auch des Unterausschusses geleistet.[164] Einer der Mitinitiatoren des Antrags stellte im Nachhinein fest: Es »muß uns freuen, daß wir den Tibet-Antrag eingebracht haben. Wir sind dadurch nicht nur in der Menschenrechtsfrage, sondern auch in der gemeinsamen Chinapolitik ein Stück weitergekommen. Es war eine heilsame Krise, aus der wir gestärkt hervorgehen«.[165] Gestärkt wurden in diesem Falle besonders die Menschenrechtspolitiker in den Fraktionen – es war »von immenser Bedeutung für (deren) zukünftige Arbeit ..., daß hier Stand gehalten wurde«.[166]

---

[163] Vgl. Bonn weist chinesische Kritik an der Tibet-Entschließung zurück, in: FAZ v. 22.6.1996.

[164] Vgl. dazu A. Krautscheid, Nette Gesten für die Galerie?, 1997, S. 258. Auch die Bundestagspräsidentin bewertete den Beschluß des Parlaments als notwendig für die Glaubwürdigkeit der Menschenrechtsarbeit des Bundestages; vgl. Bonn sorgt sich um die Beziehungen zu China, Kinkel rechtfertigt seinen »schwierigen Spagat«, in: FAZ v. 25.6.1996. Vgl. außerdem J. Widmann, Wohltuender Kontrast, in: Berliner Zeitung v. 21.6.1996.

[165] Volker Neumann, MdB (SPD), PlPr 13/116 (1996).

[166] A. Krautscheid, Nette Gesten für die Galerie?, 1997, S. 258.

Fünftes Kapitel

Das Menschenrechtsprofil der Bundestagsfraktionen

Unterschiedliche Positionen der Bundestagsfraktionen und -gruppen in einzelnen Fragen sind in den bisherigen Erläuterungen bereits zum Ausdruck gekommen. Im folgenden Kapitel soll dieses Bild ergänzt und auf diese Weise das jeweilige Menschenrechtsprofil der Fraktionen nachgezeichnet werden. Dabei sollen weder die Menschenrechtsaktivitäten der Parteien insgesamt einbezogen noch jede einzelne Initiative analysiert werden – vielmehr geht es darum, *anhand der parlamentarischen Aktivitäten die spezifischen inhaltlichen Schwerpunkte und Besonderheiten in der ganz konkreten Menschenrechtsarbeit im Bundestag* herauszustellen.

Drei Aspekte müssen für die Bewertung unbedingt berücksichtigt werden. Zum einen wirkt sich, wie bereits gezeigt wurde, der jeweilige Status als Regierungs- oder Oppositionsfraktion ganz deutlich auf das parlamentarische Handeln auch in Menschenrechtsfragen aus. Zum zweiten hatte die Menschenrechtspolitik in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums, also noch während der sozialliberalen Regierung, auf der internationalen Ebene noch lange nicht den Stellenwert, der ihr heute zukommt. Schließlich kommt hinzu, daß mit der – unbestritten positiven – zunehmenden interfraktionellen Zusammenarbeit die Frage des »geistigen Eigentums« einer parlamentarischen Initiative häufig nicht eindeutig zu klären ist.[1] Alle drei Faktoren zusammengenommen, ist ein unmittelbarer, *qualitativ bewertender Vergleich der jeweiligen Menschenrechtsprofile nur sehr bedingt möglich und nicht beabsichtigt*. In der Reihenfolge geht die Untersuchung deshalb von der zunächst rein quantitativen Auseinandersetzung der jeweiligen Fraktion mit Menschenrechtsfragen aus.

1. SPD

Sozialdemokratische Menschenrechtsarbeit war unter dem Primat der Ost- bzw. Entspannungspolitik der sozialliberalen Bundesregierung auch im Bundestag bis Anfang der 80er Jahre vorrangig an den Bemühungen um

[1] Nicht immer läßt sich eine Verbindung zwischen einem interfraktionellen Antrag und früheren Initiativen *einer* Fraktion eindeutig herstellen, und auch in persönlichen Gesprächen ist dieser Punkt oft schwer zu rekonstruieren, da naturgemäß die Befragten ihren Eigenanteil besonders herausstellen.

menschliche Erleichterungen orientiert.[1] Ausgehend von dem entspannungspolitischen Ansatz, Konfrontationen abzubauen, möglichst viele »Wege der vereinbarten Zusammenarbeit«[2] zu schaffen und dabei die politisch-ideologischen Systemgegensätze außen vor zu lassen, sowie der zugrundeliegenden Annahme, auf absehbare Zeit die bestehenden Verhältnisse nicht grundlegend ändern zu können, sollten zumindest deren Folgen für die Menschen gelindert werden.[3] Besonders deutlich ist dieses Prinzip in der KSZE-Schlußakte wiederzufinden.

Den Prämissen der »entspannungsorientierten Menschenrechtsarbeit« entsprechend, wurden Verhandlungen um menschliche Erleichterungen in der Regel nicht öffentlich geführt, weshalb sich diese Bemühungen als solche nicht in parlamentarischen Initiativen niederschlugen, sondern Bestandteil der Arbeit auf Fraktionsebene – und in erster Linie natürlich der Regierung – waren. Ohne die praktischen Erfolge dieser Politik hier bestreiten zu wollen (oder gar die Entspannungspolitik selbst in diesem Rahmen diskutieren zu können), darf allerdings der theoretische Unterschied zwischen vorstaatlichen *Menschenrechten* und vom Staat konzessionierten, damit widerrufbaren *menschlichen Erleichterungen* nicht übersehen werden.[4]

Obwohl die SPD als einzige Fraktion bereits seit der 8. Wahlperiode eine Arbeitsgruppe Menschenrechte hatte und sich auf dieser Ebene sowie in mehreren Mündlichen und Schriftlichen Anfragen mit Fällen von Menschenrechtsverletzungen befaßt hatte, hat die SPD-Fraktion erst »zu Beginn der 10. Legislaturperiode beschlossen, ihre Menschenrechtsarbeit zu intensivieren, um der (internationalen) Entwicklung besser gerecht zu werden«.[5] Dadurch sollten Fragen der Menschenrechte auch stärker in andere Politikbereiche wie Wirtschafts-, Entwicklungs- oder Rüstungsexportpolitik eingebracht werden. Nach einer Großen Anfrage zur Menschenrechtspolitik der Bundesregierung legte die Fraktion Anfang 1986 in einem programmatischen Entschließungsantrag die Grundsätze ihrer Menschenrechtsarbeit dar:

> »Die Regierungen demokratischer Länder ... müssen aktiv für die Verwirklichung der Menschenrechte eintreten. Vor allem dürfen sie sich nicht dem Verdacht aussetzen, die Sorge um gute politische oder wirtschaftliche Beziehungen könnten sie daran hindern, gegenüber diktatorischen oder autoritären Regierungen deren Verpflichtung zur Achtung der Menschen- und Bürgerrechte einzufordern. Geschähe dies, könnte das dazu führen, daß Menschenrechtsfragen in der praktischen Politik eine nur untergeordnete Rolle spielen und auch aus dem Bewußtsein der Öffentlichkeit weitgehend verdrängt werden.

---

[1] Zu den Schwierigkeiten im Verhältnis von Entspannungs- und Menschenrechtspolitik vgl. insbesondere H.-U. Klose, 1986.

[2] Ebd., S. 15.

[3] Vgl. C. Stern, Strategien, 1980, S. 30; ähnlich auch K. D. Voigt, 1983, S. 736f.

[4] Vgl. C. Stern, Menschenrecht als Bürgerrecht, 1979, S. 45, sowie kritisch M. Kriele, 1977, S. 55.

[5] Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Menschenrechte, Informationen der Sozialdemokratischen Bundestagsfraktion, Tagesdienst, 13.9.1985.

> ... Die Öffentlichkeit muß über die ständigen Verletzungen der Menschenrechte in aller Welt informiert werden. Das Bewußtsein der Menschen muß geschärft ... werden. Hilfe im Stillen, auf persönlichem, vertraulichem und diplomatischem Wege muß ergänzt werden durch Aufklärung und das Engagement der Bevölkerung.«[6]

Die »Intensivierung« der Menschenrechtsarbeit war jedoch gerade am Anfang nicht frei von Schwierigkeiten. Auf die Frage nach dem Besonderen der sozialdemokratischen Menschenrechtsarbeit verwies ein Abgeordneter auf die stärkere Betonung der sozialen Dimension der Menschenrechte. Zugleich machte er aber – heute selbstkritisch – aufmerksam auf die damit verbundene Gefahr, angesichts einer relativ hohen sozialen Sicherheit in einem Land die Verletzung persönlicher Rechte (wie etwa das Recht auf physische Unversehrtheit) zu relativieren.[7] Wie schwer es auch der SPD fiel, von alten, ideologisch geprägten Denkmustern loszukommen, zeigte beispielsweise der interne Streit um einen 1985 nach einer Reise der Sozialdemokraten Klose und Rosen verfaßten Bericht, in dem möglichst objektiv versucht wurde, die Menschenrechtslage in Nicaragua darzustellen, und dabei auch der sandinistischen Regierung Verletzungen der Menschenrechte vorgehalten wurden.[8]

Ein zweites Problem hatte schon 1980 der bereits angesprochene Antrag einiger SPD-Abgeordneter zur Lage der Menschenrechte in der Türkei[9] demonstriert. Die Schwierigkeit, auch die Gesamtfraktion davon zu überzeugen, sich nicht von der »Sorge um gute politische oder wirtschaftliche Beziehungen«[10] an der Durchsetzung von Menschenrechtsanliegen hindern zu lassen, scheint auch heute noch nicht ganz überwunden zu sein.[11]

Neben der Reaktion auf akute Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Ländern und dem Aufgreifen auch weniger öffentlichkeitswirksamer und öffentlich diskutierter Themen stand im Vordergrund der parlamentari-

---

[6] Drs 10/4720 (1986).

[7] So Freimut Duve, MdB (SPD), der im Gespräch mit der Verfasserin das Beispiel Kuba anführte. Vgl. auch K. D. Voigt, 1983, S. 734f.

[8] Hans-Ulrich Klose, MdB, und Klaus-Henning Rosen, damals Leiter des persönlichen Büros von Willy Brandt, das der Arbeitsgruppe Menschenrechte als ständiges Sekretariat zur Verfügung stand, reisten im Auftrag der Arbeitsgruppe Menschenrechte Ende 1985 nach Nicaragua, Honduras und El Salvador. Der Bericht über Nicaragua ist in Auszügen abgedruckt in »Die Revolution in Nicaragua hat ihre Ziele längst nicht erreicht«, in: FR v. 22.2.1986.
Klose äußerte in diesem Zusammenhang das »ungute Gefühl, daß wir [die Sozialdemokraten, d.V.] am Beispiel Nicaragua unsere eigenen Konflikte austragen und eben deshalb das Nicaragua-Bild manipulieren, verteufeln oder idealisieren«; vgl. H.-U. Klose, 1986, S. 25.

[9] Vgl. Drs 8/4251(neu) (1980).

[10] Drs 10/4720 (1986).

[11] Dies bedauerte ein Abgeordneter der SPD ausdrücklich gegenüber der Verfasserin. Alle befragten SPD-Abgeordneten stimmten jedoch darin überein, daß in der SPD die Menschenrechtspolitiker zumindest mehr Einfluß haben als in den Koalitionsfraktionen.

schen Initiativen der SPD zu Menschenrechtsfragen seit der 10. Wahlperiode das Bemühen, das *Instrumentarium für eine aktive Menschenrechtspolitik* – sowohl in Deutschland als auch auf der internationalen Ebene – zu verbessern. Bezogen auf den Bundestag selbst forderte die Fraktion bereits 1986 die Bildung eines Ausschusses für Menschenrechte, die regelmäßige Berichterstattung der Bundesregierung und je Wahlperiode mindestens zwei Parlamentsdebatten zum Thema.[12] Diese Ziele konnten – wie bereits dargestellt – 1987 zumindest formell erreicht werden. Auch die 1993 eingebrachte Forderung nach deutlicher Verstärkung der personellen Ausstattung des Menschenrechtsreferats im Auswärtigen Amt[13], die abgeschwächt in eine interfraktionelle Entschließung[14] übernommen wurde, erhöhte den Druck auf die Anfang 1995 schließlich umgesetzte Reorganisation im Auswärtigen Amt. In die ebenfalls 1993 erstmals von der SPD formulierten Bemühungen um die Schaffung eines »unabhängigen deutschen Instituts für Menschenrechte nach dem Vorbild anderer europäischer Staaten«[15] ist in der 13. Wahlperiode mit der Durchführung einer Anhörung zu diesem Thema zwar Bewegung gekommen. Der anschließend von den Koalitionsfraktionen getragene Parlamentsbeschluß zur Einrichtung eines Deutschen Koordinierungsrates für Menschenrechte[16], der die Arbeit bestehender Institute koordinieren und vernetzen soll, entspricht jedoch nicht der ursprünglichen Intention der SPD-Fraktion.

Darüber hinaus geht es der Fraktion bis heute vor allem um die *Implementierung und Weiterentwicklung des internationalen Menschenrechtsinstrumentariums*. Die kontinuierliche Forderung nach Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum IPBPR[17] und schließlich die Einbringung eines diesbezüglichen Gesetzentwurfes[18] belegen dies besonders deutlich. Auch die Haltung der Bundesregierung zu den Antifolter-Konventionen, zum Minderheitenschutz und zur Schaffung eines Fakultativprotokolls zum IPWSKR mit der Möglichkeit der Individualbeschwerde wurden mehrfach thematisiert. Die Bundesregierung wurde zudem immer wieder aufgefordert, sich für die Schaffung eines UN-Hochkommissariats und eines Ständigen Internationalen Gerichtshofes für Menschenrechte einzusetzen.[19] Von den wiederholten Initiativen zur Ächtung und Abschaffung der Todesstrafe wurde der jüngste Antrag 1997 in einen fraktionsübergreifenden Par-

---

[12] Vgl. Drs 10/4720 (1986).
[13] Vgl. Drs 12/6383 (1993).
[14] Vgl. Drs 12/7773 (1994).
[15] Drs 12/6383 (1993); vgl. auch die detaillierte Forderung auf Drs 13/10882 (1998). Die GRÜNEN hatten bereits 1986 die »Einrichtung eines unabhängigen Forschungsinstituts für den Bereich Menschenrechte« verlangt; vgl. Drs 10/4719 (1986).
[16] Vgl. Drs 13/10975 (1998). Die SPD enthielt sich in der Abstimmung über diesen Antrag.
[17] Vgl. Drs 10/978 (1984), Drs 11/957 (1987), Drs 11/2427 (1988), Drs 11/5194 (1989).
[18] Vgl. Drs 12/556 (1991).
[19] Vgl. hierzu insbesondere den Antrag zur »Weltmenschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen 1993 in Wien«, Drs 12/4952 (1993).

lamentsbeschluß, der auch die USA nicht aussparte, weitgehend unverändert übernommen.[20]

Infolge der weltpolitischen Veränderungen Ende der 80er Jahre und der notwendigen »neue(n) Schwerpunkte des internationalen deutschen Engagements«[21] richtete sich die Menschenrechtsarbeit der SPD-Fraktion seit der 12. Legislaturperiode verstärkt auf die finanzielle, personelle und institutionelle Aufwertung der deutschen Menschenrechtspolitik, Ursachenforschung und die konzeptionelle Grundsatzarbeit zur *Prävention von Menschenrechtsverletzungen*. Angesichts der Diskussion um die zukünftige Rolle Deutschlands in der Welt wurde die ideelle und materielle Konzentration auf die militärischen Aspekte kritisiert, wohingegen das Engagement für den präventiven Menschenrechtsschutz »(v)ollkommen unterbelichtet«[22] sei. Wie dieser präventive Menschenrechtsschutz in einzelnen Themenfeldern konkret gestaltet werden sollte, wurde in verschiedenen Anfragen und Anträgen[23] zum Ausdruck gebracht. Ausführlich wurde die erforderliche Verlagerung der Menschenrechtspolitik in den präventiven Bereich in einem Antrag mit dem Titel »Deutschlands menschenrechtliche Aufgabe in der Welt stärken«[24] konkretisiert, der als »Handlungsprogramm für die Bundesregierung«[25] verstanden werden sollte. Gefordert wurde von der Bundesregierung insbesondere

- die Ausweitung der Demokratisierungshilfe und »anstelle der bisher geleisteten Ausstattungshilfe ein Programm zur aktiven Unterstützung von Friedensprozessen«;

---

[20] Vgl. den Antrag der SPD-Fraktion auf Drs 13/6060 (1996) sowie die Beschlußempfehlung auf Drs 13/9055 (1997). In der interfraktionellen Ausschußfassung wurde lediglich der Abschnitt betreffend die USA etwas abgemildert.

[21] »Ein Schwerpunkt des internationalen Engagements Deutschlands muß die Menschenrechtspolitik sein«; Drs 12/6383 (1993).

[22] Rudolf Bindig, MdB (SPD), PlPr 12/199 (1993).

[23] So umfaßte beispielsweise der Antrag zur Neuen Afrikapolitik u. a. die Förderung menschenrechtssichernder Strukturen mittels positiver Konditionen und Rüstungsexportstopp, die Reform der Weltwirtschaftsordnung, den Protektionismusabbau und die Umsetzung eines Entschuldungskonzepts; vgl. Drs 12/6053 (1993). Ähnlich auch in der 13. Wahlperiode der Antrag »Deutschlands Verantwortung für Subsahara-Afrika«, Drs 13/6725 (1997).
Vgl. außerdem den Antrag zur »Anerkennung der Menschen- und Bürgerrechte in den neuen Staaten Osteuropas«, Drs 12/2233 (1992); den Antrag zur »Förderung von Demokratie und Menschenrechten in der Entwicklungspolitik«, Drs 12/3647 (1992); die Kleine Anfrage zur »Förderung von Menschenrechten, Pluralismus und Demokratie als Bestandteil deutscher Nah- und Mittelost-Politik«, Drs 12/3738 (1992); und den »Entwurf eines Gesetzes zur Entwicklungspolitik«, Drs 12/5960 (1993); sowie für die 13. Wahlperiode den Antrag zur »Neuorientierung der deutschen Entwicklungspolitik«, Drs 13/241 (1995); zum »Weltgipfel für soziale Entwicklung«, Drs 13/421 (1995); zur »Stärkung der OSZE«, Drs 13/6092 (1996); und den grundsätzlichen Entschließungsantrag zur »Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen«, Drs 13/6400 (1996).

[24] Drs 13/6383, eingebracht am 8. 12. 1993.

[25] Rudolf Bindig, MdB (SPD), PlPr 12/235 (1994).

- die Verstärkung der personellen Ausstattung des Referats Menschenrechtsfragen im Auswärtigen Amt zur Intensivierung der konzeptionellen Grundsatzarbeit sowie die Einsetzung eines Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechte, der »sich ressortübergreifend mit außen- und innenpolitischen Aspekten der Menschenrechte befaßt«;
- die Förderung von Forschung, Dokumentation und Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Menschenrechtsschutz;
- die Einhaltung menschenrechtlicher Standards in der Innenpolitik;

sowie im multilateralen Bereich

- der Einsatz für die Erhöhung des Anteils im UN-Haushalt für das Menschenrechtszentrum in Genf;
- die Erhöhung des freiwilligen Beitrags zum Genfer Menschenrechtszentrum;
- der Einsatz für die Verbesserung der Finanzausstattung der menschenrechtlichen Institutionen beim Europarat und bei der KSZE;
- der »Ausbau des internationalen Menschenrechtsschutzes im Sinne der Prävention«, insbesondere durch Hochkommissar, Strafgerichtshof, Minderheitenkonvention, Konvention gegen Vertreibung und Fakultativprotokoll zur Antifolter-Konvention.[26]

Dabei sollten die für diese Maßnahmen zum präventiven Menschenrechtsschutz erforderlichen finanziellen Mittel nicht durch Ausgabenerhöhungen, sondern durch »bewußte neue politische Akzentsetzung mittels Umschichtungen und Einsparungen im Bundeshaushalt zu erwirtschaften«[27] sein.

Die generellen Postulate dieses Antrags wurden weitgehend übernommen in einen gemeinsamen Antrag der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP und der Gruppe Bündnis 90/Die Grünen, der dem Bundestag als Beschlußempfehlung des Auswärtigen Ausschusses[28] vorgelegt und ohne Gegenstimmen am 23.6.1994 angenommen wurde. Die konkreten Forderungen nach finanziellen und organisatorischen Verbesserungen im Bereich der Bundesregierung gingen dagegen nur als Aufforderung zur – unverbindlichen – Prüfung in die Entschließung ein.

So kritisierte die SPD-Fraktion auch in der 13. Wahlperiode mehrfach, daß die »Häufigkeit, mit der die Notwendigkeit präventiven Menschenrechtsschutzes auf allen Ebenen betont wird, ... im Gegensatz zum tatsächlichen Handeln auf diesem Gebiet (steht)«.[29] Da die deutsche Menschenrechtspolitik hauptsächlich auf Krisenmanagement ausgerichtet sei und der Prävention und Stärkung bestehender Strukturen des Menschenrechtsschutzes »politisch, finanziell und personell weit weniger Beachtung geschenkt«[30] würde, legte die Fraktion im Dezember 1996 erneut einen programmatischen Antrag zur Menschenrechtspolitik vor. In zehn Punkten wurden nicht unbedingt neue, aber zentrale Forderungen der SPD-Fraktion

---

[26] Vgl. Drs 12/6383 (1993).
[27] Ebd.
[28] Vgl. Drs 12/7773 (1994).
[29] Rudolf Bindig, MdB (SPD), PlPr 13/77 (1995).
[30] Drs 13/6400 (1996).

an eine auf Prävention ausgerichtete Menschenrechtspolitik zusammengefaßt.[31]

1. Ursachenbekämpfung und Weiterentwicklung punktueller Vorhaben »zu einer konsistenten menschenrechtsbezogenen Projektpolitik«;
2. gemeinsame Strategien in der menschenrechtspolitischen Zusammenarbeit im Rahmen der GASP;
3. Stärkung der Instrumente zum Menschenrechtsschutz von UN, OSZE und Europarat;
4. Aufklärung und Menschenrechtserziehung;
5. restriktivere deutsche und europäische Rüstungsexportpolitik;
6. konsequentere Berücksichtigung des Menschenrechtskriteriums in der Entwicklungszusammenarbeit;
7. Reaktion auf Verletzung wirtschaftlicher und sozialer Rechte nicht erst in akuten humanitären Notsituationen;
8. Bekämpfung von Zwangs- und Kinderarbeit und Berücksichtigung sozialer Mindeststandards in der internationalen Handelspolitik;
9. Vorfeldentwicklung durch ein unabhängiges Menschenrechtsinstitut;
10. Sicherung von Menschenrechten in der Praxis der Asyl- und Flüchtlingspolitik.

Über diese grundsätzlichen, konzeptionellen Forderungen hinaus hat die SPD-Fraktion in der 12. und 13. Wahlperiode schließlich besonders *frauenspezifische Menschenrechtsverletzungen* wiederholt in die parlamentarische Diskussion gebracht. Dabei wurde die prinzipielle Gewährleistung von Frauenrechten[32] ebenso thematisiert wie der Menschenhandel mit ausländischen Mädchen und Frauen[33] oder die Diskriminierung von Frauen bei der Teilnahme an Olympischen Spielen.[34] Unter Bezugnahme auf einen schon 1990 vom Bundestag angenommenen, interpersonell eingebrachten Entschließungsantrag[35] wurde jedoch vor allem auf die Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung als Asylgrund gedrängt[36] – ein Aspekt, der auch in der Initiative zum Thema »Genitalverstümmelung von Mädchen und Frauen«[37] eine wichtige Rolle spielte und in einem späteren Parlamentsbeschluß zu diesem Thema nur in einer Kompromißformulierung mehrheitsfähig war.[38]

---

[31] Vgl. Drs 13/6400 (1996). Der Antrag wurde gemäß Beschlußempfehlung des Auswärtigen Ausschusses mit Koalitionsmehrheit abgelehnt, vgl. Drs 13/9056 (1997).

[32] Vgl. z.B. Drs 12/2857 (1992; Menschenrechtsverletzungen an Frauen), Drs 12/4953 (1993; Gegen Menschenrechtsverletzungen an Frauen) sowie im Kontext der Menschenrechtssituation bestimmter Länder Drs 12/4392 (1993; Indien) oder Drs 13/5968 (1996; Afghanistan).

[33] Vgl. Drs 11/2210 (1988).

[34] Vgl. Drs 13/4092 (1996).

[35] Vgl. Drs 11/4150 (1989) bzw. die Beschlußempfehlung auf Drs 11/7091 (1990).

[36] Vgl. Drs 12/2847 (1992), Drs 13/4364 (1996), Drs 13/6937 (1997), Drs 13/9401 (1997).

[37] Vgl. hierzu die Große Anfrage, Drs 13/6937 (1997), und den Entschließungsantrag, Drs 13/9401 (1997).

[38] In der Beschlußempfehlung, die im Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf der Basis der Entschließungsanträge von SPD (Drs 13/9401; 1997) und Bündnis 90/Die Grünen (Drs 13/9335; 1997) erarbeitet worden war, hieß es, der »Bundestag bewertet

2. Die GRÜNEN und Bündnis 90/Die Grünen

Mit Einzug der GRÜNEN in den 10. Deutschen Bundestag ist allein die Anzahl parlamentarischer Initiativen zu internationalen Menschenrechtsfragen deutlich angestiegen (vgl. Tab. 1 bis 4 und Abb. 1). Es stellt sich jedoch die Frage, ob mit der quantitativen Zunahme auch eine qualitative Verbesserung der Menschenrechtsarbeit im Bundestag verbunden ist.

Die These, daß die »parlamentarische Präsenz der GRÜNEN die anderen im Bundestag vertretenen Parteien stärker zu(r) Auseinandersetzung mit neuen Themen und Problemlagen heraus(forderte)«[1], ist ohne Zweifel auch für den Bereich Menschenrechte zutreffend. Ein wichtiger Beitrag der GRÜNEN als *neuer* Fraktion und *zweiter* Oppositionsfraktion war der von ihnen herbeigeführte Zwang, die teilweise ritualisierten Menschenrechtsdebatten aufzubrechen und neue Themen und Länder einzubeziehen. Weder die Menschenrechtssituation der indigenen Völker noch die der Homosexuellen oder der Kinder der Dritten Welt, weder die eklatanten Menschenrechtsverletzungen in Tibet noch in Osttimor waren zuvor im Bundestag diskutiert worden. Vor allem die vielen Kleinen Anfragen, deren Öffentlichkeitswert eher gering ist, »dokumentieren den Ernst im Detail«.[2]

Die teilweise extreme ideologische Färbung und die daraus resultierende Einseitigkeit der Menschenrechtsaktivitäten trübten jedoch in den Anfangsjahren dieses Bild erheblich.[3] Die Glaubwürdigkeit litt durch die »Unklarheiten und Verharmlosungstendenzen gegenüber Menschenrechtsverletzungen im Osten«[4] und den sozialistischen Staaten Mittelamerikas[5] ebenso wie durch das Auf- und Angreifen von Menschenrechtsverletzungen »nach selektiven Kriterien vor allem dort ..., wo sie – wie vor allem in vielen Ländern der Dritten Welt – als Ergebnis US-amerikanischer Hegemonialpolitik

---

genitale Verstümmelung an Mädchen und Frauen als Menschenrechtsverletzung und erwartet, daß dies in der praktischen Anwendung des Ausländerrechts und des Asylrechts berücksichtigt wird«; Drs 13/10682 (1998).

[1] W. Ismayr, Der Deutsche Bundestag, 1992, S. 356.

[2] J. Raschke, 1993, S. 618.

[3] Ludger Volmer stellte hierzu rückblickend kritisch fest, die Grünen hätten »ihren eigenen empathischen Anspruch ... selbst nicht vollständig (eingelöst)«; L. Volmer, 1998, S. 443.

[4] H. Kleinert, Aufstieg und Fall der Grünen, 1992, S. 135. Welche Ausmaße dieser übersteigerte Anti-Amerikanismus zeitweise annahm, demonstrierten die Worte des Abgeordneten Lange, der den amerikanischen Präsidenten Reagan im Bundestag am 5.9.1985 als den »wohl gefährlichsten Terroristen der westlichen Welt« bezeichnete; PlPr 10/153.

[5] So stellte beispielsweise die Abgeordnete Gottwald fest: »Es gibt in Nicaragua zwar keine politische Demokratie nach westlichem Muster, was jedoch nicht bedeutet, daß es keine Partizipation der Bevölkerung an politischen Entscheidungen gibt«, PlPr 10/51 (1984). Vgl. auch H. Kleinert, Aufstieg und Fall der Grünen, 1992, S. 135 (dort Fußnote 356).

oder gar des ›Imperialismus‹ zu brandmarken waren«.[6] Auch unter den grünen Bundestagsabgeordneten gab es eine Minderheit, die die Menschenrechtsfrage dem Klassenkampf unterordnete[7] und die »für alles Übel auf dieser Welt den Kapitalismus-Imperialismus und die Nato verantwortlich«[8] machte. Diese Ansichten waren in Partei und Fraktion allerdings ebenso umstritten wie verschiedene spektakuläre Aktionen, um auf Menschenrechtsverletzungen aufmerksam zu machen – Aktionen, die in den ersten Jahren nicht nur in Ankara oder Ost-Berlin, sondern mit dem Entrollen von Transparenten auch im Bundestag selbst stattfanden.[9]

Da sich die GRÜNEN bzw. Bündnis 90/Die Grünen also auch im Bundestag den »Luxus von Minderheitenpositionen«[10] in Menschenrechtsfragen gegönnt haben und es zudem (im Vergleich zu den anderen Fraktionen) mehr personelle Veränderungen und in den jeweiligen Wahlperioden variierende Präsenz im Bundestag gegeben hat, läßt sich ein einheitliches Gesamtbild nur bedingt nachzeichnen. Doch trotz des Vorbehalts, daß besondere Initiativen häufiger als in anderen Fraktionen mit dem Engagement einzelner Abgeordneter verbunden sind – am Beispiel Tibet wurde dies bereits deutlich –, sind thematische Schwerpunkte auch in der grünen parlamentarischen Menschenrechtsarbeit unverkennbar.

Eines der zentralen und durchgehenden Themen der GRÜNEN bzw. Bündnis 90/Die Grünen war von Beginn an die Problematik der *Rüstungsexporte* und der *militärischen und polizeilichen Ausstattungshilfe*, durch die schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen häufig erst ermöglicht würden. In zahlreichen Anfragen zu unterschiedlichen Ländern wurde die Bundesregierung zumeist sehr detailliert zu diesem Thema und zu speziellen Waffenlieferungen befragt.[11] Während jedoch 1984 von »verbrecheri-

---

[6] Ebd., S. 135.

[7] Vgl. H. Kleinert, Vom Protest zur Regierungspartei, 1992, S. 86 sowie M. Horacek, 1991, S. 99. Beide Autoren waren selber Abgeordnete der GRÜNEN im Bundestag.

[8] M. Horacek, 1991, S. 100f. Die Abgeordnete Gottwald behauptete z.B., das »Modell Chile ... ist Resultat ... einer konsequenten internationalen Ausbeutungspolitik«, PlPr 10/64 (1984).

[9] In der Sitzung am 24.1.1986 etwa wurden Plakate mit den Namen politisch Verfolgter hochgehalten, PlPr 10/192. Vgl. hierzu J. Raschke, 1993, S. 606.

[10] Ulrich Fischer, MdB (Die GRÜNEN) 1986–1987, Menschenrechtsreferent der Fraktion, im Gespräch mit der Verfasserin. Vgl. auch L. Volmer, 1998, S. 439.

[11] Vgl. insbesondere Drs 10/1167 (1984; Rüstungsexporte nach Chile), Drs 10/2948 und 10/4263 (1985; Menschenrechtsverletzungen in Peru und bundesdeutsche Rüstungsexporte), Drs 10/3565 (1985; Südostasien und Militärgüter), Drs 10/6759 (1986; Bundesdeutsche Rüstungsexporte), Drs 11/1813 (1988; Polizeihilfe/Guatemala), Drs 11/5077 (1989; Kleinwaffenexporte und Menschenrechte/Türkei), Drs 12/1972 (1992; Polizeiliche Ausstattungshilfe), Drs 12/4386 (1993; Menschenrechtsverletzungen in der Türkei), Drs 12/8219 (1994; Kurdistan-Konflikt), Drs 13/538 (1995; Politik der Bundesregierung gegenüber der Türkei), Drs 13/5165 (1996; Exportkontrollpolitik bei Rüstung und rüstungsrelevanten Gütern), Drs 13/10288 (1998; Exportkontrollpolitik bei Rüstung und rüstungsrelevanten Gütern), Drs 13/11266 (1998; Exporte von Rüstungs- und

sche(r) Mitbeteiligung«[12] der Bundesrepublik die Rede war, sprach man 1990 gemäßigter von »Mitverantwortung«[13] an Menschenrechtsverletzungen durch Lieferung deutscher Waffen – auch dies ein Zeichen für die Veränderung (bündnis)grüner Politik. Lediglich der eskalierende Streit um die Waffenlieferungen in die Türkei 1995 führte noch einmal zu massiven Vorwürfen an die Bundesregierung wegen »indirekte(r) Kriegsbeteiligung«.[14]

Nachdem die bündnisgrüne Gruppe 1994 einen Antrag eingebracht hatte, in dem eine Grundgesetzänderung gefordert wurde, um den Export von »(z)ur Kriegsführung geeignete(r) Waffen sowie Waren oder Dienstleistungen für militärische Zwecke«[15] zu verbieten, wurde vor allem in der 13. Wahlperiode der grundsätzliche Zusammenhang von Rüstungsexporten und Menschenrechtsverletzungen mehrfach thematisiert.[16] Speziell die von der britischen EU-Ratspräsidentschaft Anfang 1998 initiierte Ausarbeitung eines europäischen »Code of Conduct« für Rüstungsexporte[17] veranlaßte Bündnis 90/Die Grünen, erneut auf die Problematik hinzuweisen und vor der Aufweichung der »sowieso schon ungenügenden Rüstungsexportkontrollkriterien auf nationaler Ebene«[18] zu warnen.

Ähnlich kontinuierlich wie die Rüstungszusammenarbeit wurden von den Grünen die Gewährung von *Entwicklungshilfemitteln* und Genehmigung von *Ausfuhrbürgschaften (Hermes-Bürgschaften)* in Länder, deren Regierungen massiver Menschenrechtsverletzungen beschuldigt werden, kritisiert. Nur in einzelnen Fällen wurde allerdings die völlige Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit gefordert[19], und vor allem in den Anfangsjahren wurden entwicklungspolitische Forderungen im Kontext der generellen Kapitalismuskritik formuliert.[20] In erster Linie ging es um die engere Kopplung von wirtschaftlicher bzw. entwicklungspolitischer Zusammenarbeit und menschenrechtlicher Situation[21] – implizit wurde damit die Kon-

---

rüstungsrelevanten Gütern, die im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen verwendet werden könnten).

[12] Milan Horacek, MdB (Die GRÜNEN), PlPr 10/69 (1984).

[13] Petra Kelly, MdB (Die GRÜNEN), PlPr 11/234 (1990).

[14] Drs 13/538 (1995).

[15] Drs 12/6798 (1994).

[16] Vgl. Drs 13/11266 (1998; Exporte von Rüstungs- und rüstungsrelevanten Gütern, die im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen verwendet werden könnten) sowie Drs 13/5165 (1996) und Drs 13/10288 (1998; Exportkontrollpolitik bei Rüstung und rüstungsrelevanten Gütern).

[17] Vgl. W. Hoffmann, Brisante Geschäfte, in: Die Zeit v. 19. 2. 1998.

[18] Drs 13/10288 (1998).

[19] Vgl. Drs 11/894 (1987; Chile), Drs 11/5453(neu) (1989; El Salvador).

[20] Vgl. besonders deutlich Drs 11/1916 (1988; Lage in Panama); ähnlich Drs 10/1599 (1984; Projektpolitik der Weltbankgruppe) und Drs 11/3820 (1989; Menschenrechtsverletzungen an Kindern der Dritten Welt).

[21] Vgl. insbesondere Drs 10/5699 (1986; Wettbewerbschancen der deutschen Wirtschaft im pazifischen Raum), Drs 11/365 (1987; Soziokulturelle Planungskriterien in der Entwicklungszusammenarbeit), Drs 11/2404 (1988; El Salvador/Konditionierung der Entwicklungshilfe), Drs 11/5073 (1989; Entwicklungshilfeprojekte in Tibet), Drs 13/539 (1995;

ditionierung von Entwicklungshilfe von den Grünen schon früher und deutlich strikter gefordert, als die Bundesregierung dies 1991 in die Praxis umzusetzen begann.[22] Auch in der Gewährung von Hermes-Bürgschaften wurde wiederholt ein Widerspruch zur Menschenrechtspolitik gesehen bzw. die Unterordnung der Menschenrechte unter wirtschaftliche Interessen beklagt. Im Oktober 1993 wurde von der bündnisgrünen Gruppe ein Grundsatzantrag für eine gesetzliche Regelung der demokratischen, ökologischen und entwicklungspolitischen Gestaltung der Vergabe von Hermes-Bürgschaften vorgelegt und dabei als Mindestanforderung u.a. die Sicherung der Menschenrechte verlangt.[23] In den vergangenen Jahren konzentrierte sich diese Diskussion vor allem auf den Iran[24], doch betonte die Fraktion, »(w)ir sind nicht der Meinung, daß eine Politik der totalen Isolierung zur Lösung der Probleme im Iran beitragen würde. ... Wir sind auch nicht grundsätzlich gegen Wirtschaftsbeziehungen; aber die bestehenden Beziehungen müssen als Hebel für eine Verbesserung der Menschenrechtslage im Iran genutzt werden«[25] – eine Position, die auch in Bezug auf andere Länder vertreten wurde.

Ein dritter Aspekt schließlich, der unmittelbar im Zusammenhang mit den Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Staaten von den GRÜNEN bzw. Bündnis 90/Die Grünen zunehmend aufgegriffen wurde, ist das deutsche *Ausländer- und Asylrecht bzw. die Asylpraxis*. Insbesondere die Abschiebepraxis bei drohender Folter und die Vereinbarung von Rücknahmeübereinkommen wurden wiederholt generell und im konkreten Fall thematisiert.[26] In einer 1988 in Form eines Antrags eingebrachten Flüchtlings- und Asylkonzeption wurde »das Recht auf Asyl als ein weltweites, überstaatliches Menschenrecht«[27] postuliert und ein Asylanspruch mit »Völkermord, Bürgerkrieg, Krieg, Verfolgung aus ethnischen oder religiösen Gründen, Verfolgung auf sexueller und geschlechtsspezifischer Basis, wirtschaftliche(r), soziale(r) Not und Ausweglosigkeit, Menschenrechtsverletzungen und Folter«[28] begründet. Wie sich die Politik der Grünen im Bundestag allmählich geändert hat, zeigt auch dieses Beispiel, wird doch in der Antragsbegründung auf die Mitverantwortung der Bundesregierung für die Fluchtbewegungen, die »Zementierung und Aufrechterhaltung der beste-

---

Weltsozialgipfel), Drs 13/1480 (1995; Afrika), Drs 13/2534 (1995; Indonesien), Drs 13/4117 (1996; Einleitung eines Friedensprozesses in der Türkei).

[22] Vgl. hierzu Sechstes Kapitel, Abschnitt 3.b.

[23] Vgl. Drs 12/5949 (1993).

[24] Vgl. explizit Drs 13/1620 (1995) und Drs 13/1973 (1995). Thematisiert in diesem Kontext wurden Hermes-Bürgschaften unter anderem auch in den Fällen China, Türkei, Indonesien und Algerien sowie Ostasien allgemein.

[25] Amke Dietert-Scheuer, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 13/104 (1996).

[26] Vgl. Drs 13/1132 (1995; Zaire), Drs 13/1153 (1995; Türkei), Drs 13/8037 (1997; Algerien), Drs 13/10310 (1998; Togo), Drs 13/10564 (1998; Nigeria).

[27] Drs 11/3249 (1988).

[28] Ebd.

henden Weltmarktstrukturen und einer neo-kolonialen ›Ordnung‹«[29] und die Bürgerkriege durch Waffenlieferungen verwiesen. Ein im April 1996, also nach der asylrelevanten Grundgesetzänderung 1993, vorgelegter Entwurf für eine gesetzliche Reform des Asyl- und Flüchtlingsrechts[30] ist dagegen demonstrativ sachlich formuliert und beruft sich auf die Verletzung internationaler Konventionen, insbesondere des Refoulement-Verbots. Als menschenrechtlich äußerst bedenklich kritisiert wird u. a. die Drittstaatenregelung, die den »automatischen Ausschluß aller Asylsuchenden (bedeutet), die auf dem Landweg in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind«, das Konzept der sicheren Herkunftstaaten, das »dem Individualcharakter des Grundrechts auf Asyl (widerspricht)«, die Gefahr von Kettenabschiebungen und das Verständnis von politischer Verfolgung grundsätzlich nur als staatlicher Verfolgung. Die asylrelevanten Fragen spielten – ähnlich wie bei der SPD-Fraktion – besonders in den frauenspezifischen Menschenrechtsinitiativen von Bündnis 90/Die Grünen eine zentrale Rolle.[31]

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat der Wegfall ideologischer Barrieren also in der Menschenrechtspolitik der GRÜNEN im Bundestag zu deutlichen Veränderungen geführt. Der Zusammenschluß mit dem Bündnis 90 muß in dieser Frage zweifellos als Gewinn betrachtet werden, konnten dessen Mitglieder doch wichtige Erfahrungen aus der Bürgerrechtsbewegung der DDR einbringen und das Bewußtsein für den Wert der verfaßten parlamentarischen Demokratie in der Partei verstärken. Ein früherer Abgeordneter der GRÜNEN bemerkte aus heutiger Sicht selbstkritisch, daß dieses Bewußtsein angesichts der Konzentration auf den Anti-Imperialismus und Anti-Kapitalismus bei vielen GRÜNEN nicht besonders ausgeprägt gewesen sei, und bezeichnete daher den Einfluß der Bündnis 90-Mitglieder als »enorm wichtig«.[32] Obwohl die Gruppe Bündnis 90/Die Grünen in der 12. Legislaturperiode nur acht Abgeordnete umfaßte – ausschließlich Vertreter des Bündnis 90 –, war deren Beitrag zur parlamentarischen Auseinandersetzung mit Menschenrechtsfragen doch beachtlich. In dem Bemühen, den Stellenwert der Menschenrechte in der Politik insgesamt zu erhöhen und den ressortübergreifenden Charakter der Menschenrechtspolitik hervorzuheben, machten sie auf die diesbezüglichen strukturellen Defizite bei der parlamentarischen Behandlung von Menschenrechtsfragen besonders deutlich aufmerksam. Der Abgeordnete Poppe kritisierte beispielsweise wiederholt die Kürze, den Zeitpunkt und die fehlende Kontinuität der Menschenrechtsdebatten sowie die Langwierigkeit parlamentarischer Beratungen.[33]

---

[29] Ebd.

[30] Vgl. Drs 13/4379 (1996).

[31] Vgl. z. B. Drs 13/8217 (1997) und Drs 13/10032 (1998; Schutz verfolgter Frauen) und Drs 13/9335 (1997; Genitalverstümmelung ächten, Mädchen und Frauen schützen).

[32] Ulrich Fischer im Gespräch mit der Verfasserin. Ähnlich urteilt L. Volmer, 1998, S. 443.

[33] Vgl. PlPr 12/128 (1992), PlPr 12/199 (1993) oder PlPr 12/235 (1994). Vgl. außerdem die Anträge zur Einsetzung eines Ausschusses für Menschenrechte (Drs 13/36; 1994) und

Ohne die politischen Positionen als solche bewerten zu wollen, haben die bündnisgrünen Abgeordneten in den zurückliegenden beiden Wahlperioden zudem ein deutlich größeres Maß an Professionalität in der Menschenrechtsarbeit entwickelt. Die konzeptionellen Anträge im Kontext von wirtschaftspolitischer Zusammenarbeit und Asyl- und Ausländerrecht wurden bereits angesprochen. Ähnlich umfassend waren auch Anträge zur Afrikapolitik[34] und zum Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit zu Krisenprävention und ziviler Konfliktbearbeitung[35] angelegt. Vor allem am Beispiel der Türkei – von Anfang an regionaler Schwerpunkt grüner Menschenrechtsarbeit im Parlament[36] – wird darüber hinaus deutlich, wie die Fraktion in der 13. Wahlperiode nicht nur von den Detailkenntnissen der menschenrechtspolitischen Sprecherin und zuvor langjährigen ai-Mitarbeiterin Amke Dietert-Scheuer profitierte.[37] Die Fraktion setzte auch verstärkt auf demonstrativ sachliche Darstellungen, z.B. unter Verweis auf internationale Menschenrechtskonventionen[38], und präzise Frageformulierung, um »der Bundesregierung möglichst keine Ausweichmöglichkeit«[39] bei der Beantwortung von Anfragen zu lassen.

3. CDU/CSU

Der Einsatz der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Verwirklichung der Menschenrechte konzentrierte sich lange Zeit fast ausschließlich auf die Situation in der DDR und in den Gebieten östlich von Oder und Neiße. Menschenrechtsfrage und Deutschlandfrage galten als »unlösbar miteinander verbunden«.[1] Noch 1986 wurde betont, für die Christdemokraten »sind und bleiben Deutschland und die Deutschen ein zentraler Punkt unserer Menschenrechtspolitik«[2], weshalb der Bundestag »als freies Parlament der

zur Nutzbarmachung von Menschenrechtsberichten der Bundesregierung und Lageberichten des Auswärtigen Amts für die parlamentarische Arbeit (Drs 13/3210; 1995). Vgl. zu letzterem auch H. Lippelt, 1997.

[34] Vgl. Drs 13/6581 (1996; Deutsche Afrikapolitik) sowie die vorausgegangene zweiteilige Große Anfrage zur Afrikapolitik, Drs 13/1480 und Drs 13/1481 (1995).

[35] Vgl. Drs 13/6713 (1997; Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit als Beitrag zu einer Politik der Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung).

[36] Bereits der erste außenpolitische Antrag der Fraktion im Bundestag überhaupt betraf die Türkei; vgl. Drs 10/107 (1983). Zur grünen Türkeipolitik vgl. L. Volmer, 1998, S. 447ff.

[37] Vgl. hierzu insbesondere das von A. Dietert-Scheuer federführend vorgelegte »Politische Konzept einer wissenschaftlichen Arbeitsgruppe«: Möglichkeiten der Konfliktlösung in der Türkischen Republik, 1998.

[38] Vgl. Drs 13/5855 (1996), Drs 13/6419 (1996), Drs 13/7364 (1997), Drs 13/8565 (1997).

[39] Amke Dietert-Scheuer, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), im Gespräch mit der Verfasserin.

[1] Dr. Alois Mertes, MdB (CDU/CSU), PlPr 8/99 (1978).

[2] Ingeborg Hoffmann, MdB (CDU/CSU), PlPr 10/192 (1986).

Deutschen zuerst für die Menschenrechte der Deutschen eintreten sollte()«.[3] Die Gefahr der Instrumentalisierung der Menschenrechtsfragen für deutschlandpolitische Zwecke – unbestritten der Legitimität und Notwendigkeit des Anliegens an sich – illustrierten besonders die Worte des Abgeordneten Mertes im Juni 1976: »Gerade an Hand dieser permanenten Menschenrechtsverletzungen können und müssen wir der Weltöffentlichkeit die ungelöste Deutschlandfrage wieder ins Bewußtsein zurückrufen.«[4]

Eine herausgehobene und kontinuierliche Forderung an die sozialliberale Bundesregierung in diesem Zusammenhang war die Erstellung einer ausführlichen Dokumentation über die Verwirklichung und Verletzung der *Menschenrechte im geteilten Deutschland und der Deutschen in den kommunistischen Staaten Osteuropas.*[5] Außerdem wurde die Bundesregierung in zahlreichen Anträgen immer wieder gedrängt, dieses Thema in den entsprechenden Gremien der UN und im Rahmen der KSZE zur Sprache zu bringen.[6] Beides zeigte also, daß die CDU/CSU in dieser Frage einen gegenüber der damaligen Regierungskoalition völlig verschiedenen Ansatz verfolgte und zuallererst auf den öffentlichen Protest setzte, um die Verwirklichung der Menschenrechte der Deutschen in der DDR und in Osteuropa zu erreichen. Die Entspannungspolitik der sozialliberalen Regierung wurde u. a. wegen fehlender Berücksichtigung der Menschenrechtsfrage als »Appeasement-Politik«[7] kritisiert und abgelehnt, weil man wirkliche Entspannung aufgrund der unterschiedlichen Vorstellungen davon in Ost und West nicht für möglich hielt.[8] Dieser Position entsprechend wurde auch der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte von der CDU/CSU-Fraktion nicht zugestimmt, da sie als »Instrument() zur Durchsetzung langfristiger sowjetischer Ziele«[9] bewertet wurde, das »die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts des ganzen deutschen Volkes«[10] zusätzlich erschweren würde.

Trotz dieser anfänglichen Ablehnung wurde die KSZE-Schlußakte für die CDU/CSU-Fraktion zu einer wichtigen Berufungsgrundlage für ihre parlamentarischen Initiativen zur Verwirklichung der Menschenrechte. Diese richteten sich über die Situation der Deutschen hinaus nun auch verstärkt auf die Lage der *Menschenrechte in den kommunistischen Staaten Osteuropas insgesamt*. Nach der Übernahme der Regierungsverantwortung wurden

---

[3] Dr. Claus Jäger, MdB (CDU/CSU), PlPr 10/149 (1985).

[4] Dr. Alois Mertes, MdB (CDU/CSU) in der Sitzung am 21.6.1978 (PlPr 8/99).

[5] Vgl. die diesbezüglichen Anträge auf Drs 7/3076 (1975), Drs 8/152 (1977) und Drs 9/684 (1981).

[6] Vgl. Drs 8/152 (1977), Drs 8/1613 (1978), Drs 8/1942 (1978), Drs 8/3205 (1979), Drs 9/684 (1981).

[7] Claus Jäger, MdB (CDU/CSU), PlPr 8/186 (1979).

[8] Vgl. insbesondere die Redebeiträge von Regierung und Opposition in der Sitzung am 21.6.1978, PlPr 8/99.

[9] Drs 7/3885 (1975).

[10] Ebd.; vgl. auch das Ergebnis der namentlichen Abstimmung am 25.7.1975 zur Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte in PlPr 7/183 (1975).

die Forderungen zwar weiterhin in entschiedener, aber doch deutlich gemäßigter Form erhoben.[11] Der KSZE-Prozeß wurde als »unerläßliche(s) Instrument der Friedenssicherung, der Förderung der Achtung der Menschenrechte, der Zusammenarbeit und der Entspannung in Europa«[12] anerkannt.

In der Einleitung zu einer programmatischen Großen Anfrage stellte die CDU/CSU-Fraktion 1985 die eigene Grundauffassung zur Menschenrechtspolitik vor:

> »Die große Bedeutung, die das Grundgesetz der Verwirklichung der Menschenrechte weltweit beimißt, verpflichtet die Bundesregierung dazu, auch nach außen entschlossen für die Achtung der Menschenrechte einzutreten.
>
> An erster Stelle ihrer Bemühungen muß naturgemäß die Sorge stehen, daß die Menschenrechte für die Millionen deutscher Staatsbürger und Menschen deutscher Volkszugehörigkeit sichergestellt werden, die nicht unter dem Schutz des Grundgesetzes leben. ...
>
> Darüber hinaus ist die Bundesregierung aufgerufen, in ihrer Außen- und Friedenspolitik die Verwirklichung und Förderung der Menschenrechte in aller Welt als oberste Richtschnur zu nehmen. Keinesfalls dürfen kurzfristige politische oder wirtschaftliche Vorteile zu einer Vernachlässigung menschenrechtlicher Anliegen führen.«[13]

Mit der betonten Thematisierung von Menschenrechtsverletzungen in Ost *und* West machte die CDU dann Mitte der 80er Jahre den Versuch, »auch in der CDU die Aufmerksamkeit neben dem Ost-West-Konflikt auf Terrorregime in anderen Teilen der Welt zu richten«[14] und ihre Menschenrechtsarbeit zu modernisieren und damit für neue Wähler attraktiver zu machen.[15] Teil der von Generalsekretär Geißler initiierten Kampagne – die zwar in erster Linie von der Parteizentrale ausging, sich aber auch auf die Arbeit der Bundestagsfraktion auswirkte – waren medienwirksam präsentierte Dokumentationen zur Lage der Menschenrechte in Nicaragua, Afghanistan, Chile und Südafrika sowie eine Reise Heiner Geißlers nach Chile, die ebenfalls ein breites Echo in der Öffentlichkeit fand. Den Protagonisten dieser Kampagne wurde neben wahltaktischen Absichten auch ein starkes Eigeninteresse im Sinne einer »präventiven Kommunismusbekämpfung«[16] unterstellt. Doch selbst CDU-Kritiker konstatierten zugleich ein »Wiedererstarken eines akzentuiert sozialchristlichen Flügels innerhalb der CDU«[17] und interpretierten vor allem die veränderte Haltung gegenüber Chile als »Wen-

---

[11] Vgl. z.B. den Entschließungsantrag zur Lage der Nation vom 30.11.1988 auf Drs 11/3602.

[12] Drs 10/6355 (Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP vom 5.11.1986 zum KSZE-Folgetreffen in Wien).

[13] Drs 10/3537 (1985).

[14] »Den Blick auf die Situation über das eigene Land hinaus richteten mit ihren Beschlüssen häufig Junge Union und CDA, die auch Menschenrechtsverletzungen in anderen Teilen der Welt anprangerten«; A. Krautscheid, Unbequem und unverzichtbar, 1996, S. 242.

[15] Vgl. R. Peltzer, 1987, S. 1018.

[16] Ebd., S. 1021.

[17] Ebd., S. 1019f.

depunkt«[18] in der bis dahin unübersehbar ideologisch geprägten christdemokratischen Menschenrechtsarbeit.

Bemerkenswert dabei ist, daß die Anerkennung für das neue Engagement vor allem aus dem linken politischen Spektrum kam, wohingegen der Rückhalt in der eigenen Fraktion eher gering war.[19] Die Reise von Norbert Blüm nach Chile 1987 und »die bisher wohl markanteste öffentliche Kritik eines führenden CDU-Politikers an einer Rechtsdiktatur«[20] wurden anläßlich der Diskussionen um die Aufnahme von mehreren von der Todesstrafe bedrohten Chilenen Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen. Die Tatsache, daß in einem Antrag der Koalition zu diesem Thema die Bereitschaft zu deren Aufnahme eben nicht erklärt wurde[21], offenbarte nicht nur den Konflikt zwischen Asylpolitik und Menschenrechtsfragen, sondern bestätigte auch die Worte über einen »von allen verlassene(n) Blüm«.[22]

Auch nach der Vereinigung Deutschlands wurden Menschenrechtsfragen in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion insgesamt bisher vor allem als Reaktion auf äußere Ereignisse, weniger konzeptionell diskutiert, was unter anderem mit dem »Diktat des Parlamentsalltags«[23] und der Anbindung an die Regierungspolitik begründet wurde. Im Arbeitsbericht der Fraktion für die 12. Wahlperiode wurde unter den »zentralen Themen«, denen »die besondere Aufmerksamkeit und Tätigkeit der Arbeitsgruppe«[24] Außenpolitik galt, der »Einsatz für Menschen- und Minderheitenrechte« an letzter Stelle aufgeführt.[25] Die Aufnahme eigener parlamentarischer Aktivitäten orientierte sich neben der innenpolitischen Relevanz bzw. dem Bezug zur Bundesrepublik[26] besonders an den Möglichkeiten zur Durchsetzung erhobener Forderungen. Im Vordergrund stand hierbei die Befassung mit der Weiter-

---

[18] Freimut Duve, MdB (SPD) im Gespräch mit der Verfasserin.

[19] Vgl. u.a. Die Okkupation der Menschenrechte, in: taz v. 7.8.1987; Mutprobe, in: Nürnberger Nachrichten v. 8.9.1987; Unionspolitiker greifen Blüm an, in: SZ v. 17.9.1987; H. Kleinert, Vom Protest zur Regierungspartei, 1992, S. 253f.

[20] R. Peltzer, 1987, S. 1018.

[21] Vgl. Drs 11/900 (1987). Angesichts der nicht zu übersehenden Unstimmigkeiten in der Koalition zu diesem Thema und dem Antrag in der Sitzung am 8.10.1987 stellte der Abgeordneten Kleinert (Die GRÜNEN) fest, er habe »hier heute mindestens fünf unterschiedliche Interpretationen eines angeblich von allen getragenen Antrags gehört«, PlPr 11/30.
Über die Forderung nach Asylgewährung für die 15 Chilenen in einem Antrag der SPD-Fraktion (Drs 11/817(neu), Ziff. 4) wurde in dieser Sitzung namentlich abgestimmt. Die Abgeordneten der Union stimmten geschlossen mit Nein. Vier Abgeordnete der FDP stimmten mit Ja, zwei enthielten sich der Stimme.

[22] M. Dönhoff, Böse Welt und weiße Westen, in: Die Zeit v. 14.8.1987.

[23] So die seinerzeit für Menschenrechtsfragen zuständige Mitarbeiterin der Fraktion, Ulrike Guerot, im Gespräch mit der Verfasserin.

[24] CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Arbeitsbericht 1992/94, S. 72.

[25] Weitgehend gilt das auch für den 1997 vorgelegten Fraktionsarbeitsbericht; CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Arbeitsbericht 1996/97, S. 69ff.

[26] Guerot vertrat die Auffassung, daß Themen »weit weg« und ohne Bezug zur Bundesrepublik Deutschland der Bevölkerung nur schwer zu vermitteln seien.

entwicklung des internationalen Instrumentariums zum Schutz der Menschenrechte, was entsprechend der Funktion als regierungstragender Fraktion eher passiv-unterstützend als konzeptionell geschah.[27] Durch die zunehmende interfraktionelle Zusammenarbeit auf der Arbeitsgruppen- und (Unter)Ausschußebene, getragen nicht zuletzt von den menschenrechtlich dezidierteren Positionen einer gestiegenen Anzahl von Fraktionsmitgliedern, kam aber auch die Gesamtfraktion in den letzten Jahren nicht mehr umhin, sich intensiver mit verschiedensten Menschenrechtsfragen auseinanderzusetzen.

Gerade am Beispiel China zeigte sich zu Beginn der 90er Jahre erneut, daß das Bewußtsein einzelner Unionsabgeordneter für Menschenrechtsthemen ausgeprägter ist als das der Fraktion insgesamt. Anläßlich der namentlichen Abstimmungen über die befristete Aussetzung der Sanktionsbeschlüsse und die Normalisierung der Beziehungen sahen sich mehrere Abgeordnete der CDU veranlaßt, ihr Nein durch Erklärungen nach §31 GO zu ergänzen, wonach sie angesichts der fortgesetzten Menschenrechtsverletzungen in China mit derartigen Beschlüssen die Glaubwürdigkeit der deutschen Menschenrechtspolitik in Gefahr sähen.[28] Die Abgeordneten Hörsken und Vogt bezeichneten in ihrer Erklärung die angestrebte Normalisierung als »Schlag ins Gesicht derer, die sich um eine konkrete Verbesserung der innenpolitischen Situation in China ... kümmern«[29] und prophezeiten, der Beschluß werde »als Bankrotterklärung der deutschen Menschenrechtspolitik verstanden werden«.[30]

Noch weitreichender war 1994 der Protest von 27 Christdemokraten, darunter 9 Mitglieder des Bundestages, gegen den Besuch des chinesischen Ministerpräsidenten Li Peng in Deutschland.[31] In einem öffentlichen Appell, dessen Form und Schärfe man von Koalitionspolitikern bislang nicht gekannt hatte, machten sie auf die Situation in China aufmerksam, erinnerten an die Rolle Li Pengs bei der Niederschlagung der Demokratiebewegung 1989 und verlangten, daß er »unmißverständlich und ohne falsche Rücksichtnahmen mit den Menschenrechtsverletzungen in seinem Land konfrontiert«[32] werde. Während die Gesamtfraktion (gemeinsam mit der FDP) in einem programmatischen Antrag zur Asienpolitik 1993 betont hat-

---

[27] Dies dokumentiert insbesondere der Antrag zum Tag der Menschenrechte 1993, in dem die Erfolge der Wiener Weltmenschenrechtskonferenz gewürdigt und an die Bundesregierung zur Umsetzung des Aktionsprogramms »appelliert« wird; vgl. Drs 12/6384 (1993); vgl. außerdem Drs 13/3214 (1995).

[28] Vgl. PlPr 12/98 (1992; Anlage 3) sowie PlPr 12/128 (1992; Anlage 2 und 3).

[29] Ebd., Anlage 3.

[30] Ebd.

[31] Vgl. E. Kohrs, Klartext aus der CDU zum Besuch des »chinesischen Diktators«, in: General-Anzeiger v. 4.7.1994; auch Aufwendiger Deutschlandbesuch Li Pengs, in: Neue Zürcher Zeitung v. 6.7.1994.

[32] »CDU-Mitglieder zum Li Peng-Besuch: Menschenrechte!«, Pressemitteilung. Zu den unterzeichnenden Abgeordneten gehörten u.a. Dr. Heiner Geißler, Dr. Friedbert Pflüger und Horst Eylmann. Auf die Frage, warum nicht mehr Abgeordnete den Appell unter-

te, die »Pflege möglichst enger und konstruktiver politischer Beziehungen zu China (liege) ebenso im deutschen Interesse wie die Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen«[33], verwiesen die Unterzeichner des Appells darauf, man könne »mit China Beziehungen unterhalten und Geschäfte abschließen und dennoch das Notwendige tun, um moralisch und politisch glaubwürdig zu bleiben«.[34]

Vor allem personelle Veränderungen trugen seit Beginn der 13. Wahlperiode dazu bei, die schon vorher erkennbaren Tendenzen zu verstärken, einer in Menschenrechtsfragen kritischen Minderheit größeres Gewicht zu verleihen und somit ganz allmählich auch das Menschenrechtsprofil der Gesamtfraktion zu verändern. Daß es insbesondere jüngere Abgeordnete sind, die das Thema in der Fraktion vorantreiben, bestätigt einmal mehr, daß Menschenrechtspolitik bis zu einem gewissen Grad auch eine Generationenfrage ist.[35] In den wenigen Grundsatzäußerungen der Fraktion in dieser Wahlperiode sind Veränderungen zwar nur bei genauem Hinsehen zu erkennen. Der zum Tag der Menschenrechte 1995 von der Koalition vorgelegte Antrag wurde von der Opposition durchaus berechtigt als »Antrag zur Bejubelung der Regierung«[36] bezeichnet. Lediglich der Umfang der angesprochenen Aspekte und der Hinweis, daß die Erwartung auf ›Wandel durch Handel‹ »durch eine aktive und nachdrückliche Menschenrechtspolitik weltweit verstärkt werden (muß)«[37], ließ auf neue Entwicklungen schließen.

Mehr noch als grundsätzliche Erklärungen waren es aber die Entscheidungen und interfraktionellen Initiativen in konkreten Fällen, die das gewachsene Gewicht der Menschenrechtspolitiker in der CDU/CSU-Fraktion auch nach außen zum Ausdruck brachten. Bereits das abweichende Abstimmungsverhalten einiger Unionsabgeordneter zum sogenannten »Welajati-Antrag«[38], das der Koalition im November 1995 die einzige Ab-

---

zeichnet hätten, antwortete der Mitinitiator Pflüger der Verfasserin, es seien nicht mehr angesprochen worden.

[33] Drs 12/5959 (1993).

[34] »CDU-Mitglieder zum Li Peng-Besuch: Menschenrechte!«, Pressemitteilung.

[35] Der Abgeordnete Krautscheid, menschenrechtspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion in der 13. Wahlperiode, erklärte im Gespräch mit der Verfasserin das Generationenproblem unter den Außenpolitikern und Diplomaten damit, daß viele der »elder statesmen« in erster Linie an guten Beziehungen mit anderen Staaten interessiert seien, während die jüngeren Außenpolitik mehr als »operatives Geschäft« verstünden und auch etwas verändern wollten.

[36] Rudolf Bindig, MdB (SPD), PlPr 13/77 (1995).

[37] Drs 13/324 (1995).

[38] Nachdem der iranische Außenminister Welajati die Ermordung des israelischen Ministerpräsidenten Rabin als »Strafe Gottes« bezeichnet hatte, forderten SPD und Bündnis 90/Die Grünen in einem Entschließungsantrag die Ausladung Welajatis von einer bevorstehenden Islam-Konferenz (Drs 13/2983; 1995). Der Antrag wurde im Hammelsprung-Verfahren mit 268 zu 225 Stimmen bei 5 Enthaltungen angenommen. Über den von den Koalitionsfraktionen eingebrachten, relativ gemäßigten Entschließungsantrag (Drs 13/2984; 1995) wurde daraufhin nicht mehr abgestimmt; vgl. das Protokoll der Sitzung vom 10.11.1995, PlPr 13/69.

stimmungsniederlage der Wahlperiode bescherte, hatte der Fraktionsführung die Entschlossenheit einer Minderheit demonstriert und zugleich dieser Minderheit durchaus Respekt bei vielen Fraktionskollegen und somit ein entsprechendes Maß an Selbstvertrauen eingetragen.[39] Eine Schlüsselfunktion hatte jedoch die Tibet-Resolution 1996 bzw. die zahlreichen internen Diskussionen dazu, die am Ende die Zustimmung der gesamten Fraktion bewirkten. Vom Fraktionsvorsitzenden selbst wurde nun das Gespräch mit den »Jungen Außenpolitikern« gesucht[40], die Menschenrechtspolitiker erreichten bei den Kollegen einen »positiveren Zugang«[41] zum Thema und wurden bei anderen Aktivitäten der Fraktion häufiger um ihre Meinung gebeten. Einen ganz entscheidenden Beitrag dazu, daß die Arbeitsgruppe Menschenrechte nicht nur häufiger tagt als früher, sondern in der Fraktion inzwischen als etabliert gilt und eigene Initiativen entwickelt, hat zweifellos deren Vorsitzender Krautscheid geleistet, dem sein Engagement auch bei NGOs und Kollegen der anderen Fraktionen rasch Anerkennung einbrachte.[42] Gerade diese exponierte Position eines einzelnen Abgeordneten, der zumal im 14. Bundestag nicht mehr vertreten ist, läßt jedoch zumindest Vorsicht gegenüber frühzeitigen Schlüssen über ein gewandeltes Menschenrechtsprofil der Gesamtfraktion angebracht erscheinen. Der Wechsel in die Opposition könnte es der Fraktion aber erleichtern, die in der 13. Wahlperiode eingeschlagene Entwicklung weiterzuverfolgen.

---

[39] Der Abgeordnete Krautscheid bestätigte der Verfasserin, keiner der »Übergelaufenen« hätte im nachhinein Ärger in der Fraktion bekommen, und nicht wenige Kollegen hätten eingestanden, daß sie inhaltlich durchaus zugestimmt, dies aber nicht offen zu bekunden gewagt hätten.

[40] Krautscheid betonte ausdrücklich, bei diesem Gespräch mit dem Fraktionsvorsitzenden sei es nicht um Schadensbegrenzung nach der Tibet-Resolution, sondern um ein besseres Verständnis füreinander gegangen.
Der aus 21 Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion bestehende Gesprächskreis Junge Außenpolitiker war im September 1995 mit dem Ziel gegründet worden, »Zukunftsfragen der deutschen Außenpolitik intensiv, offen und streitig zu diskutieren und dazu gemeinsame Antworten zu formulieren«, so im Vorwort zu W. SCHÄUBLE/R. SEITERS (Hrsg.), 1996, S. 9.

[41] Andreas Krautscheid, MdB, gegenüber der Verfasserin.

[42] Der Abgeordnete Bindig (SPD) brachte seine Anerkennung u. a. mit einem Zwischenruf in der Debatte am 17.4.1997 anschaulich zum Ausdruck, als er angesichts einer sehr unsachlichen Rede des Abgeordneten Mahlo (CDU/CSU) forderte, »Laßt doch den Krautscheid reden!«; PlPr 13/169. Ähnlich anerkennend sprach der Abgeordnete Poppe (Bündnis 90/Die Grünen): »Ich schätze sehr Ihr Engagement für die Menschenrechte, das Sie in der gemeinsamen Arbeit mehrfach bewiesen haben«; PlPr 13/77 (1995). Auch der Generalsekretär der deutschen ai-Sektion, Volkmar Deile, anerkannte gegenüber der Verfasserin Krautscheids Engagement.

4. FDP

Im Hinblick auf die Behandlung internationaler Menschenrechtsfragen im Deutschen Bundestag kommt der FDP-Fraktion in zweifacher Hinsicht eine Sonderstellung zu. Erstens stellte die FDP im gesamten Untersuchungszeitraum den Bundesminister des Auswärtigen, mit der Folge, daß eine Notwendigkeit zur konzeptionellen Arbeit auf Fraktionsebene nicht gesehen wurde und daß Kritik – nach der Regel »wir sagen es, aber wir schreiben es nicht«[1] – nötigenfalls im direkten, nichtöffentlichen Kontakt mit der Regierung artikuliert wurde. Zweitens war die FDP in beiden Regierungen der kleinere Koalitionspartner. Beide Faktoren führten dazu, daß die Fraktion zwar häufig an Anträgen und Anfragen der jeweiligen Regierungskoalition beteiligt war, mit *eigenen* parlamentarischen Initiativen aber kaum in Erscheinung getreten ist (vgl. Tab. 1 bis 4). Ein menschenrechtliches Profil der FDP-Fraktion über den Anteil an der schon erläuterten Politik der Regierungskoalition hinaus läßt sich daher – sofern überhaupt – fast ausschließlich über die Debattenbeiträge der Fraktionsmitglieder erschließen.

Auffallend hierbei ist vor allem die – sich aus den soeben genannten Gründen erklärende – starke Identifikation mit der Politik der eigenen Regierungsmitglieder in außen- bzw. menschenrechtspolitischen Fragen und die damit verbundene ausgeprägte Verteidigungshaltung. Besonders deutlich kam dies in der Diskussion um die Absage der in Berlin geplanten UN-Weltmenschenrechtskonferenz zum Ausdruck, in der ein Abgeordneter der FDP mit einer »flammende(n) Verteidigungsrede für seinen Parteifreund«[2] als einziger den Versuch machte, die Entscheidung des Bundesaußenministers zu rechtfertigen.[3] Auch wenn es um die Verzögerung der Ratifikation internationaler Menschenrechtsabkommen ging, beispielsweise des 6. Zusatzprotokolls zur EMRK (Abschaffung der Todesstrafe)[4], der UN-Antifolter-Konvention[5] oder des Fakultativprotokolls zum IPBPR[6], wurde in der Regel – und häufig berechtigt – auf Gründe hingewiesen, die von den

---

[1] So der u.a. für Menschenrechtsfragen zuständige Referent der FDP-Fraktion, Dr. Alexander Mühlen, im Gespräch mit der Verfasserin.

[2] T. Wittke, Eine »schallende Ohrfeige« für Genscher, in: General-Anzeiger v. 22.2.1992, über den Abgeordneten Baum.

[3] Vgl. das Protokoll der Aktuellen Stunde vom 21.2.1992, PlPr 12/80.

[4] Vgl. z.B. die Rede des Abgeordneten Irmer, FDP, am 17.9.1987, PlPr 11/27.

[5] Vgl. z.B. die Rede des Abgeordneten Kleinert, FDP, am 21.4.1988, PlPr 11/74 oder des Abgeordneten Irmer, FDP, am 9.3.1989, PlPr 11/131.

[6] Vgl. z.B. die Rede der Abgeordneten Hamm-Brücher, FDP, am 3.5.1984, PlPr 10/69. Sie verwies hier außerdem auf einen gewissen Pragmatismus, der sich aus der Regierungsbeteiligung ergebe, und führte als Beispiel an, daß man sich für den Internationalen Menschenrechtsgerichtshof und den Hochkommissar für Menschenrechte immer wieder eingesetzt habe. Angesichts der mangelnden Aussicht auf Erfolg wegen des östlichen Widerstandes habe man aber vorläufig die Bemühungen eingestellt.

eigenen Regierungsmitgliedern nicht zu verantworten seien. Die Abgeordnete Schwaetzer, die in der 13. Wahlperiode sowohl an der Frauenministerin Nolte wie auch an Bundeskanzler Kohl Kritik übte, sich aber gegenüber dem Außenminister deutlich zurückhielt, konstatierte hierzu selbstironisch, »das muß so sein«[7], und bedauerte zugleich, dies sei bei der Formulierung persönlicher Ansichten eher hinderlich.

Doch auch in der FDP-Fraktion haben sich einzelne Abgeordnete durch ihr Engagement zum internationalen Schutz der Menschenrechte hervorgetan, was nicht nur an den Ergebnissen verschiedener namentlicher Abstimmungen abzulesen ist.[8] Der Abgeordnete Hirsch äußerte sich in der Diskussion um die Asylgewährung für die von der Todesstrafe bedrohten Chilenen ausgesprochen kritisch gegenüber den Argumenten des Koalitionspartners und machte auf einen generellen Konflikt zwischen Menschenrechtspolitik und Innen- bzw. Asylpolitik aufmerksam, indem er zu bedenken gab, es bleibe »die Frage, wo denn die Linie zwischen kriminellen Tätern und politischen Tätern zu ziehen ist. In einem Rechtsstaat ist diese Frage einfach zu beantworten. Aber gilt das auch in einer Diktatur?«[9] Auch mit seiner Forderung nach stärkerer Prävention in der Menschenrechtspolitik durch Kontrolle der Rüstungsexporte[10] entsprach Hirsch keineswegs der Mehrheitsmeinung in seiner Fraktion. Eine ähnlich exponierte Rolle spielte für die FDP-Fraktion der Abgeordnete Baum, der als Leiter der deutschen Delegation bei den Sitzungen der UN-Menschenrechtskommission (seit 1992) und gleichzeitig Mitglied im Unterausschuß für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (bis 1994) die Möglichkeit hatte, auch die von den Abgeordneten des Bundestages geäußerten Anliegen in die Genfer Verhandlungen miteinzubringen.[11] Beides waren jedoch Abgeordnete, die »immer ihr eigenes Ding«[12] machten und selten die Gesamtfraktion für ihren Positionen gewinnen konnten.

Die Abgeordnete Hamm-Brücher war dagegen sowohl Mitinitiatorin der interpersonellen Großen Anfrage zum Thema Menschenrechtsverletzungen an Frauen als auch am Zustandekommen des ersten interfraktionellen Antrags zu Tibet beteiligt. Ihr Einsatz für die Neufassung des China-Antrags vom Juni 1989 und die Einbeziehung zusätzlicher Sanktionsmaßnahmen zeigte bereits damals, daß ein menschenrechtliches Engagement auch gegen

---

[7] Dr. Irmgard Schwaetzer, MdB, im Gespräch mit der Verfasserin.

[8] Vgl. z.B. das Abstimmungsergebnis über die Asylgewährung für die 15 von der Todesstrafe bedrohten Chilenen in PlPr 11/30 (1987); ebenso die Abstimmungen zum Thema China am 24.6.1992, PlPr 12/98 und 12/99, und am 10.12.1992, PlPr 12/128.

[9] Dr. Burkhard Hirsch, MdB (FDP), am 8.10.1987, PlPr 11/30.

[10] Vgl. PlPr 13/145 (1996).

[11] Gerhart Baum und Burkhard Hirsch wird auch von Menschenrechtsorganisationen in dieser Hinsicht »gute Arbeit« bescheinigt. Dies bestätigte u.a. der Generalsekretär der deutschen Sektion von amnesty international, Volkmar Deile im Gespräch mit der Verfasserin.

[12] Dr. Irmgard Schwaetzer, MdB, gegenüber der Verfasserin.

ministerielle Zwänge möglich ist. Noch deutlicher machte dies in der 13. Wahlperiode die Abgeordnete Schwaetzer, die als neue Obfrau der Fraktion im Unterausschuß an der Ausarbeitung der interfraktionellen Tibet-Resolution beteiligt war und schließlich auch die Zustimmung ihrer Fraktion erreichen konnte. Besonders im Hinblick auf die China-Politik äußerte sie sich wiederholt innerhalb und außerhalb des Parlaments gegen die Bundesregierung und implizit auch die Mehrheit in der eigenen Fraktion, in der »leider nur allzu häufig Wirtschaftsinteressen gegen Menschenrechte ausgespielt«[13] würden. Mit ihrer auch an die Fraktion gerichteten Forderung, »ein demokratischer Staat (darf sich) nicht – auch nicht in wirtschaftlich schwierigen Zeiten – einer als pragmatisch fehlverstandenen Beliebigkeit aussetzen, sondern muß eine wertorientierte Politik betreiben«[14], erhielt sie jedoch aus den eigenen Reihen bisher kaum Unterstützung.[15]

5. PDS

Die Analyse der Menschenrechtsarbeit der erst seit 1990 im Bundestag vertretenen PDS ist zwei wesentlichen Einschränkungen unterworfen. Zum einen muß sie sich auf die 12. und 13. Wahlperiode beschränken, in denen die PDS zudem nur als Gruppe mit entsprechend geringer Redezeit im Parlament repräsentiert war.[1] Zum anderen war die PDS in dieser Zeit an keiner einzigen parlamentarischen Initiative der Fraktionen beteiligt, womit die Einzeldarstellung zwar eindeutig ist, die potentielle Bandbreite und Kompromißfähigkeit der Positionen aber in dieser Untersuchung nicht nachvollzogen werden kann. Die Nichtbeteiligung der PDS an interfraktionellen Anträgen wurde von deren Abgeordneten wiederholt beanstandet[2], aber zugleich als »normale Ausgrenzung«[3] verstanden, wie sie bisher auch in

---

[13] I. Schwaetzer, 1997, S. 280.

[14] Ebd.; Im Gespräch mit der Verfasserin vertrat die Abgeordnete ganz ausdrücklich die Ansicht, die »FDP muß eine andere Politik machen« und »ihre eigenen Prinzipien ernstnehmen«. In der Zeit des Außenministers Genscher sei dessen Ansatz richtig gewesen, unter den veränderten Bedingungen seit 1989 sei jedoch eine neue »wertorientierte Politik« erforderlich.

[15] Vgl. als besonders krasses Gegenbeispiel den Redebeitrag des Abgeordneten Haussmann in der Aktuellen Stunde am 23.11.1995 zum Besuch des Bundeskanzlers bei der chinesischen Volksbefreiungsarmee; PlPr 13/71.

[1] In der 12. Wahlperiode mit 17, in der 13. mit 30 Abgeordneten.

[2] Beispielsweise kritisierte der Abgeordnete Tippach in der Debatte zur Tibet-Resolution, daß die Initiatoren »uns vorher sowieso nicht gefragt haben, ob vielleicht auch wir etwas einzubringen hätten. Diesen üblen Stil sind wir gewohnt«; PlPr 13/113 (1996).

[3] Steffen Tippach, MdB (PDS), im Gespräch mit der Verfasserin. Er ergänzte allerdings, die Zusammenarbeit im Unterausschuß sei offener. »Alles unterhalb der Drucksachenebene« wie z.B. Vorschläge für von allen Obleuten unterschriebene Briefe, sei kein Problem.

anderen Politikbereichen im Bundestag zu erkennen war. Von den befragten Abgeordneten der Fraktionen führte keiner inhaltliche Gründe für die Nichteinbeziehung der PDS an, sie bestätigten eher den Eindruck einer nicht weiter hinterfragten »Generallinie«.[4]

Im Zentrum der parlamentarischen Menschenrechtsarbeit der Gruppe PDS standen bisher ganz eindeutig die *Menschenrechtsverletzungen in der Türkei und gegenüber den Kurden.* Von den 45 menschenrechtsbezogenen Kleinen Anfragen, die die Gruppe in den zwei Wahlperioden an die Bundesregierung richtete, bezogen sich allein 18 auf dieses Thema, ebenso die *einzige* Große Anfrage. Die in diesem Zusammenhang erhobenen Forderungen gingen, sofern sie nicht allgemein den Einsatz für politische Lösungen und Verhandlungen betrafen[5], meist deutlich über die der Fraktionen hinaus. So verlangte die Gruppe die Einstellung aller militärischen, polizeitechnischen und wirtschaftlichen Hilfe an die Türkei und einen Genehmigungsstopp für Waffenlieferungen[6], die Aufhebung des Verbots kurdischer Vereine und Auslandsorganisationen der PKK[7] und in der Debatte im Januar 1995 eine *unbefristete* Verlängerung des Abschiebestopps für Kurden. Erklärt wurde zudem ganz explizit, »daß aus der historisch-rechtlichen Situation des kurdischen Volkes der Anspruch auf Selbstbestimmung, zumindest aber auf Autonomie erwächst«.[8]

Die starke Konzentration auf die Menschenrechtslage in der Türkei wird von der PDS damit begründet, daß es hierzu mehr Anknüpfungspunkte und Informationen, eine größere Solidaritätsbewegung in Deutschland und insbesondere mehr Möglichkeiten gebe, mit der eigenen Arbeit etwas zu erreichen.[9] Von außen betrachtet sind sicherlich auch die knappen personellen Kapazitäten ein berechtigter Grund für begrenzte Arbeitsbereiche. Für die Glaubwürdigkeit der Menschenrechtsarbeit ist die extreme Selektivität und Einseitigkeit jedoch äußerst bedenklich. Wie ritualisiert die Forderungen auf diese Weise werden, demonstrierte besonders anschaulich die 1995 postulierte Bedingung, daß das »Zollabkommen mit der Türkei nicht in Kraft tritt, solange sich die Türkei nicht aus dem Irak zurückgezogen und die

---

[4] So der Abgeordnete Bindig (SPD), der zugleich betonte, von der PDS selbst sei auch nie ein Anstoß für eine gemeinsame Initiative gekommen. Die Abgeordnete Dietert-Scheuer (Bündnis 90/Die Grünen) erklärte, die bisherige Verweigerungshaltung gegenüber der PDS als Praxis der vorherigen Wahlperiode übernommen und nicht weiter hinterfragt zu haben. Allerdings würde für ihre Fraktion ein gemeinsamer Antrag mit der PDS »nichts bringen, ein Antrag mit der SPD hat ganz anderes Gewicht«. Der Abgeordnete Krautscheid gab an, die Nichtberücksichtigung der PDS sei in erster Linie in der Person Tippachs begründet, der sich »stets uninteressiert« verhalten habe.

[5] Vgl. Drs 13/212 (1995), Drs 13/4004 (1996).

[6] Vgl. Drs 13/212 (1995).

[7] Vgl. Drs 13/4004 (1996).

[8] Drs 13/5134 (1996). Der Abgeordnete Tippach erklärte im Gespräch, dies »muß nicht Eigenstaatlichkeit bedeuten«, der Begriff des Selbstbestimmungsrechts sei hier differenzierter zu sehen.

[9] Steffen Tippach im Gespräch mit der Verfasserin.

Menschenrechtsverletzungen in den kurdischen Gebieten der Türkei nachprüfbar eingestellt hat«[10] – ganz eindeutig ging es allein um die Kurden und nicht um die Menschenrechtssituation in der Türkei insgesamt. Den größten Negativeffekt erzielte die Gruppe zweifellos mit der wiederholten Verharmlosung der PKK. Mag die Bezeichnung der PKK als »eine im Sinne des Völkerrechts legitime Befreiungsbewegung und relevante Vertreterin eines Teils des kurdischen Volkes«[11] noch als Frage der Definition gelten[12], so stellt die Aufrechnung von Toten der Konfliktparteien in der Türkei[13] eine gefährliche Relativierung dar, die noch dadurch verschärft wird, daß die von der PKK praktizierte Gewalt in keinem einzigen Antrag der PDS zu Menschenrechtsfragen erwähnt oder gar kritisiert wurde.

Auffällig ist zudem die Heftigkeit der Kritik an der Politik der Bundesregierung, der immer wieder vorgehalten wurde, »durch die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit mit der türkischen Regierung mitverantwortlich ... für Folter, Verfolgung und Unterdrückung«[14] zu sein und durch die eigene Politik den »Vernichtungskrieg«[15] gegen die Kurden zu unterstützen. Durch das PKK-Verbot in Deutschland habe sie der Gewalteskalation in der Türkei Vorschub geleistet[16] und »sich selbst zur aktiven Konfliktpartei in der türkisch-kurdischen Auseinandersetzung gemacht«.[17] Dabei sei sie »noch über die indirekte Konfliktbeteiligung hinausgegangen, die ihr bereits seit langem wegen der Waffenlieferungen an die türkische Regierung berechtigt vorgehalten wird«.[18] Derartige Polemik kennzeichnete häufig auch die Beiträge der PDS-Abgeordneten zu anderen Themen.[19]

Über die Türkei-Thematik hinaus wurden in den Plenardebatten noch in der 12. Wahlperiode *innerdeutsche Defizite in Menschenrechtsfragen* beson-

---

[10] Drs 13/1028 (1995).

[11] Steffen Tippach, MdB (PDS), PlPr 13/98 (1996).

[12] Tippach interpretierte im Gespräch, der Begriff »Befreiungsbewegung« würde keineswegs eine Gewaltnegation bedeuten, im Gegenteil sei er an sich schon mit Gewalt verbunden, da Befreiungsbewegungen überall auf der Welt Gewalt praktizieren würden.

[13] »Es gibt etwa 179 Tote seitens der PKK; das ist zweifellos zu bedauern. Wir haben es aber mit 20000 Toten in diesem Gebiet zu tun. Da muß man einfach klarstellen, daß die meisten Menschen dort von den türkischen Militär- und Sicherheitskräften ermordet werden«; Ulla Jelpke, MdB (PDS), PlPr 13/21 (1995). Der Abgeordnete Tippach machte im Gespräch deutlich, daß es im Hinblick auf die Bewertung der PKK Differenzen innerhalb der Gruppe gebe.

[14] Drs 12/1274 (1991).

[15] Drs 12/7859 (1994).

[16] Vgl. Drs 12/6563 (1994).

[17] Drs 13/4004 (1996).

[18] Ebd.

[19] Der Abgeordneten Höll, PDS, wurde in einer Debatte zum Jugoslawien-Konflikt vom Vizepräsidenten eine Rüge erteilt, weil sie die UN-Soldaten als »potentielle Vergewaltiger« bezeichnet hatte; vgl. PlPr 12/128 (1992). Vgl. z.B. auch einen Antrag zu den deutsch-iranischen Beziehungen, in dem gefordert wurde, daß »die Bundesregierung das Mitverschulden an Dauer und Intensität des irakisch-iranischen Krieg [sic] in den achtziger Jahren anerkennt«; Drs 13/1827 (1995).

ders hervorgehoben.[20] Obwohl auf die Situation in Deutschland selbst – zweifellos nicht unberechtigt – auch von den anderen Oppositionsfraktionen regelmäßig verwiesen wurde, ist im Fall der PDS wiederum die *Art* der Kritik problematisch, die sich in erster Linie auf die Lage in Ostdeutschland sowie die sozialen Aspekte bezieht. So bemängelte etwa eine Abgeordnete in ihrer Rede zum Tag der Menschenrechte 1993, daß »die Menschen der ehemaligen DDR ... als Bürgerinnen und Bürger eines Beitrittsgebietes, dessen politisches System gescheitert ist, kolonialisiert und dementsprechend behandelt« würden und »massenhafte(r) Demütigung und Diskriminierung«[21] ausgesetzt seien.

Parlamentarische Initiativen der PDS waren schließlich häufig mit genereller Wirtschafts- und Gesellschaftskritik verbunden bzw. auf die »Opfer« neoliberaler Politik gerichtet. In einer Kleinen Anfrage zur Lage der politischen Gefangenen in Peru wurde beispielsweise erklärt, durch die Besetzung der japanischen Botschaft sei die Weltöffentlichkeit auf »die unerträglichen sozialen Auswirkungen der neoliberalen Politik Fujimoris ... aufmerksam«[22] geworden. Die Ursachen für die Aufstände im mexikanischen Chiapas wurden in der »soziale(n) und wirtschaftliche(n) Krise – und mit ihr Armut und Elend« und der »kontinuierlichen Militarisierung der Gesellschaft«[23] gesehen. Der entwicklungspolitische Kriterienkatalog des BMZ wurde kritisiert für die »wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Vorgaben, die angesichts der Realitäten in den sogenannten Partnerländern und der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Verletzung grundlegender sozialer Menschenrechte absehbar machen«.[24] Und der Abgeordnete Tippach erklärte im Plenum, »Diktatoren und Menschenrechtsverletzer der ersten Garnitur sichern das ungestörte Agieren internationaler Konzerne, die Ausplünderung von Rohstoffen und damit den Wohlstand des reichen Nordens. ... Nach wie vor gilt: Menschenrechte werden dem Diktat von Ökonomie und Interessenpolitik untergeordnet«.[25]

Die Prämissen der Menschenrechtspolitik der Gruppe PDS schienen zumindest anfänglich in deutlichem Widerspruch zu dem Menschenrechtsverständnis zu stehen, auf dem nahezu alle internationalen und regionalen Menschenrechtsabkommen und auch die deutsche Menschenrechtspolitik beruhen. So ist eine dem Prinzip der Unteilbarkeit entgegenstehende Hierarchisierung der einzelnen Menschenrechte nicht zu verkennen, wenn betont wird, das »Recht auf Überleben in Würde ist für uns [die PDS, d. V.] das fundamentalste Menschenrecht, das vor einzelnen politischen Freiheiten rangiert«.[26] Mit der Behauptung, daß »Menschenrechte nicht unteilbarer

---

[20] Vgl. außer den mündlichen Beiträgen insbesondere Drs 12/4665 (1993).
[21] Dr. Ursula Fischer, MdB (PDS), PlPr 12/199 (1993).
[22] Drs 13/8125 (1997).
[23] Drs 13/5796 (1996); vgl. auch Drs 13/10567 (1998).
[24] Dr. Ursula Fischer, MdB (PDS), PlPr 12/199 (1993).
[25] PlPr 13/77 (1995).
[26] Ebd. sowie ebenso entschieden in PlPr 12/235 (1994).

sein können, als die Gesellschaft, die sie hervorbringt«[27], und daß »Menschenrechte nicht abstrakt existieren, sondern nur unter konkreten gesellschaftlichen Bedingungen«[28], wurde unzweifelhaft das Menschenrechtsverständnis der marxistischen Ideologie bemüht und die Prinzipien der Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte unterlaufen. Erst in der 13. Wahlperiode wurden diese auch von der Gruppe PDS zumindest öffentlich nicht mehr in Frage gestellt.[29]

[27] Dr. Ursula Fischer, MdB (PDS), PlPr 12/199 (1993).

[28] Ebd.

[29] Der Abgeordnete Tippach schloß, dazu befragt, jedoch nicht aus, daß »vielleicht noch in einigen Köpfen die alte Auffassung vom Vorrang der wirtschaftlichen und sozialen Rechte weiterbesteht«.

Sechstes Kapitel

Möglichkeiten und Grenzen einer aktiven Menschenrechtspolitik am Beispiel Deutscher Bundestag

Obwohl von allen im Bundestag vertretenen Fraktionen, freilich in unterschiedlicher Ausprägung, ebenso wie von der Bundesregierung stets der Wille bekundet wurde und wird, sich für die weltweite Verwirklichung der Menschenrechte einzusetzen, ist es doch mit großen Schwierigkeiten verbunden, das verbale, theoretische Bekenntnis in eine praktische und effektive Menschenrechtspolitik umzusetzen. Auf eine ganze Reihe dieser Schwierigkeiten ist an verschiedenen Stellen der Arbeit bereits hingewiesen worden.

In unzähligen Monographien und Aufsätzen sind die Grundsatzfragen der Menschenrechtspolitik in den vergangenen Jahrzehnten in nahezu allen Facetten ausgiebig diskutiert worden. Doch lassen sich akademische Erkenntnisse ohne weiteres in die (parlamentarische) Praxis übertragen? Finden sich umgekehrt die Auseinandersetzungen der »realen Politik« in der wissenschaftlichen Diskussion wieder? Nicht abstrakt-theoretisch, sondern am konkreten Beispiel des Deutschen Bundestages sollen nachfolgend die teilweise sehr eng miteinander verbundenen, grundsätzlichen Probleme einer aktiven Menschenrechtspolitik untersucht und deren Möglichkeiten, aber auch Grenzen dargestellt werden. Dies geschieht nicht zuletzt aus der Überlegung, daß erst eine realistische Einschätzung der praktischen Schwierigkeiten eine angemessene wissenschaftliche Bewertung der Menschenrechtspolitik im Bundestag erlaubt und im Hinblick auf die Politik(er) die Chancen für Verbesserungen erkennen läßt.

1. Innenpolitische Instrumentalisierung der Menschenrechte

a) Ideologischer Streit

Lange Zeit sind Fragen der Menschenrechte im Deutschen Bundestag nicht nur um der Menschenrechte willen diskutiert, sondern hauptsächlich als »Totschlagargumente in (der) eigene(n) innenpolitische(n) Auseinandersetzung – oder auch (im) weltpolitischen Machtkampf –«[1] instrumentalisiert worden. Diese Gefahr wurde zwar von allen Fraktionen erkannt – sie wurde

[1] W. Brandt, 1987, S. 21.

allerdings immer nur beim politischen Gegner festgestellt. Hierfür ist die Debatte zum Tag der Menschenrechte 1977, als in der Zeit nachlassender Entspannung zwischen Ost und West auch die Diskussionen in der Bundesrepublik wieder zunehmend ideologisch geprägt waren, ein im negativen Sinne sehr anschauliches Beispiel.[2] Aber auch in vielen anderen Diskussionen der 70er und frühen 80er Jahre waren die dominierenden Elemente das gegenseitige Vorhalten von vermeintlichen Fehlern und früheren Entscheidungen und eine ebenso rückwärtsgewandte Polemik bis hin zu persönlichen Beschimpfungen.[3] »Es war ein widerwärtiges Ritual voll zynischer Gleichgültigkeit gegenüber den Opfern der Barbarei«[4], das jahrelang auch die Wahrnehmung der parlamentarischen Menschenrechtsdiskussionen in der Öffentlichkeit bestimmte.[5]

In den 70er Jahren wurde die Menschenrechtsfrage zuallererst im Streit um die Ost- und Entspannungspolitik der sozialliberalen Bundesregierung benutzt. Die CDU/CSU-Opposition kritisierte immer wieder die allzu große Nachgiebigkeit gegenüber den Verhandlungspartnern im Osten, hielt Entspannungspolitik und die Verwirklichung der Menschenrechte für unvereinbar und meinte, diese Politik würde letztlich »zur Kapitulation des Rechtsstaates vor Gewalt und Unrecht«[6] führen. Auf der anderen Seite warfen die damaligen Regierungsfraktionen ihrem politischen Gegner vor, die geforderte Dokumentation lediglich zu Propagandazwecken zu nutzen, mit einem solchen »Frontalangriff«[7] die bestehenden Herrschaftsverhältnisse in Osteuropa zu erschüttern und auf diese Weise die Verwirklichung der Menschenrechte erst recht zu gefährden. Ein Bonner Journalist beschrieb die »innenpolitischen Ersatzschlachten«[8] sehr treffend mit den folgenden Worten:

> »Besorgt um das Schicksal der Entspannungspolitik und groß geworden im etatistischen Denken, blendete die SPD Fragen nach Freiheitsrechten, nach Dissidenten und Bürgerrechtlern viel zu oft und viel zu konsequent aus. Dafür schmiedete das Adenauer-Haus mit Lust die Menschenrechtswaffe, um es den Sozialdemokraten und den Linken mal richtig zeigen zu können.«[9]

---

[2] Vgl. PlPr 8/61 (1977).

[3] Vgl. beispielhaft das Protokoll der Sitzung vom 23.3.1977 (PlPr 8/20), in der der Abgeordnete Mischnick, FDP, am Schluß darum bat, »daß die Diskussion um die Menschenrechte für alle Kollegen dieses Hauses auch eine Lehre (sein möge), die Menschlichkeit im Umgang miteinander nicht zu kurz kommen zu lassen«. Vgl. auch PlPr 8/186 (1979) oder PlPr 9/49 (1981).

[4] M. Nass, Nicht schweigen, wenn andere schreien, in: Die Zeit v. 22.12.1995.

[5] Carola Stern, Mitbegründerin der deutschen Sektion von amnesty international, kritisierte z.B. 1980, die »Mitglieder des Bundestages füllen Debatten über Menschenrechte häufig mit Polemik; seit Jahren werden die gleichen gegenseitigen Vorwürfe zwischen den Fraktionen erhoben«; dies., Strategien, 1980, S. 108.

[6] Claus Jäger, MdB (CDU/CSU), PlPr 8/186 (1979).

[7] Dr. Jürgen Schmude, MdB (SPD), PlPr 8/20 (1977).

[8] G. Hofmann, Anatomie einer Zurückhaltung, in: Die Zeit v. 23.7.1993.

[9] Ebd.

Objekt des Streits war vor allem die KSZE. Während die CDU/CSU-Fraktion auf die Gefahr der Verewigung der sowjetischen Hegemonie über Ost- und Mitteleuropa verwies[10] und gegenüber der Regierung den mangelnden Erfolg des KSZE-Prozesses betonte, wurde ihr umgekehrt vorgehalten, die Unterzeichnung der Schlußakte zuerst abgelehnt zu haben, jetzt aber ihre »Wirkungsmöglichkeiten maßlos (zu) überschätzen«.[11] Beobachter stellten darüber hinaus fest, daß konservative Politiker die Menschenrechtspolitik im KSZE-Rahmen mitunter »als eine lediglich antikommunistische Veranstaltung mißzuverstehen«[12] schienen, wohingegen auf der linken Seite die komplementäre Neigung erkannt wurde, »KSZE-Menschenrechtspolitik pauschal unter Ideologieverdacht zu stellen und sich von ihr abzuwenden«.[13]

Erst nach dem Regierungswechsel kam es in bezug auf die KSZE zu einer Annäherung der Positionen, wobei der in seinem Amt bestätigte Außenminister »Genscher ... ebenso für Kontinuität (sorgte) wie die in der CDU/CSU gewachsene Einsicht, daß eine substantielle Alternative zur sozial-liberalen Ostpolitik nicht existierte«.[14] Sichtbare Zeichen für diese Annäherung waren die beiden von der SPD-Fraktion sowie von der CDU/CSU- und der FDP-Fraktion zum 1986 beginnenden KSZE-Folgetreffen in Wien eingebrachten Anträge, die zwar bezüglich der Menschenrechte unterschiedlich akzentuiert waren, aber übereinstimmend die KSZE als wichtiges Instrument der Zusammenarbeit und Entspannung in Europa positiv bewerteten.[15]

In der 10. Legislaturperiode verlagerte sich der Schwerpunkt dieser parteipolitischen Auseinandersetzungen von Osteuropa auf Zentralamerika. Viele Bundestagsdebatten wurden nicht von ergebnisorientiertem Dialog geleitet, sondern glichen einem »Schattenboxen ..., das vor allem innenpolitische Motive hat(te)«.[16] Abgeordnete der SPD und der GRÜNEN, die sich zu den Zielen der sandinistischen Revolution in Nicaragua bekannten[17], warfen den Unionspolitikern vor, mit den konservativ-autoritären Diktatoren zu sympathisieren und deren Menschenrechtsverletzungen zu verharmlosen.[18] Umgekehrt beschuldigten Abgeordnete der CDU/CSU die Linke,

---

[10] Vgl. Drs 7/2354 (1974) sowie Drs 9/77 (1980).

[11] Dr. Peter Corterier, MdB (SPD), PlPr 8/99 (1978).

[12] O. Luchterhandt, Menschenrechtspolitik im KSZE-Prozeß, 1986, S. 28.

[13] Ebd.

[14] M. Staack, Deutschland in Gesamteuropa, 1972, S. 129. Vgl. hierzu auch die Grundsatzrede von Bundesaußenminister Genscher am 27.6.1985, PlPr 149.

[15] Vgl. den Antrag der SPD-Fraktion auf Drs 10/6259 (1986) sowie den der Fraktionen von CDU/CSU und FDP auf Drs 10/6355 (1986).

[16] Helmut Schäfer, MdB (FDP), PlPr 10/51 (1984). Vgl. auch A. Krautscheid, Unbequem und unverzichtbar, 1996, S. 242.

[17] Vgl. z.B. die entsprechenden Äußerungen der Abgeordneten Gottwald, Die GRÜNEN, am 27.1.1984, PlPr 10/51, oder des Abgeordneten Dr. Holtz, SPD, am 25.6.1987, PlPr 11/20.

[18] Bereits 1977 bezeichnete der Abgeordnete Corterier, SPD, den CSU-Vorsitzenden Strauß wegen seiner umstrittenen Äußerungen in Chile als »Sympathisant von Diktato-

die für die Gewalttaten verantwortliche Guerilla in El Salvador zu unterstützen. Für die GRÜNEN, die führenden Politikern der Union mehrfach die Beteiligung an der Unterstützung der Contras in Nicaragua vorwarfen[19], war das Thema Menschenrechte in Mittelamerika darüber hinaus ein wichtiges Instrument, um immer wieder die in ihren Augen für die Menschenrechtsverletzungen mitverantwortliche imperialistische Politik der USA in dieser Region anzugreifen.[20] Die Bundesregierung wurde zugleich beschuldigt, eine Kritik am Bündnispartner »um jeden Preis«[21] vermeiden zu wollen.

Die ideologisch motivierte Beurteilung der Menschenrechtssituation in den einzelnen Ländern beeinflußte konsequenterweise auch die jeweiligen Positionen hinsichtlich der zu ergreifenden – oder nicht zu ergreifenden – Sanktionsmaßnahmen. Während die SPD-Fraktion gegenüber El Salvador die Einstellung der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit forderte oder eine Unterstützung der »verfehlte(n) Wirtschaftspolitik der Junta«[22] in Chile ablehnte, wurden im Fall Nicaragua die »beachtlichen Anfangserfolge zur Verwirklichung sozialer Menschenrechte«[23] herausgestellt und gefordert, die »kontraproduktive entwicklungspolitische Blockade endlich aufzuheben«.[24] Die Regierungsfraktionen hingegen sprachen sich dafür aus, die ihrer Ansicht nach erkennbaren Ansätze zu einer positiven Entwicklung in Chile oder Guatemala zu unterstützen.[25] Die GRÜNEN wiederum verlangten die Einstellung der wirtschaftlichen und staatlichen entwicklungs-

---

ren«; vgl. PlPr 8/61 (1977). Vgl. auch die Beiträge aus der SPD-Fraktion in der Debatte am 8.10.1987, PlPr 11/30.

[19] Vgl. u.a. die Rede des Abgeordneten Volmer (Die GRÜNEN) am 25.6.1987, PlPr 11/20. Ein besonders extremes Beispiel für diese teilweise polemischen Angriffe ist die Große Anfrage der GRÜNEN vom 3.7.1986 (Drs 10/5816, in der 11. Wahlperiode neu eingereicht auf Drs 11/77, 1987) zur ›Unterstützung für die UNO-FDN-Contra in der Bundesrepublik Deutschland‹, in der es hieß, »Politiker, vor allem aus der CDU/CSU, [später im Text namentlich genannt, d.V.] ... Mitarbeiter aus den parteinahen Stiftungen Konrad-Adenauer-Stiftung und Hanns-Seidel-Stiftung ... u.a. unterhalten nicht nur seit langem Kontakte zu Vertretern der UNO-FDN-Contra, sondern bemühen sich zunehmend um die politische Etablierung der Contra als vermeintliche demokratische Alternative zur sandinistischen Regierung in Nicaragua«. Kritisiert wurde in diesem Zusammenhang auch die von der CDU initiierte Veranstaltung »Nicaragua-Report«.

[20] Vgl. besonders deutlich die Behauptung des Abgeordneten Ströbele, Die GRÜNEN, in der Guatemala-Debatte am 17.4.1985, die dortige Militärdiktatur sei von den USA an die Macht geputscht worden, weshalb für die Verletzungen der Menschenrechte auch die USA verantwortlich seien; PlPr 10/131 (1985).

[21] Gaby Gottwald, MdB (Die GRÜNEN), PlPr 10/51 (1984).

[22] Drs 10/360 (1983); so auch Drs 10/1959 (1984) und Drs 10/5973 (1986).

[23] Dr. Uwe Holtz, MdB (SPD) am 25.6.1987, PlPr 11/20.

[24] Ebd. Bereits 1983 sprach sich die SPD-Fraktion angesichts der positiven Entwicklung für die Leistung von Wirtschaftshilfe an Nicaragua aus, vgl. PlPr 10/51 (1984).

[25] Vgl. Drs 10/1049 (1984) oder PlPr 10/131 (1985).

politischen Zusammenarbeit mit El Salvador noch 1989, als selbst die SPD von einem Hoffnungsschimmer in diesem Land sprach.[26]

Als es Mitte der 80er Jahre in den beiden großen Parteien erste Anzeichen für Versuche gab, von den ideologisch geprägten Denkmustern abzukommen, zeigte sich zugleich, wie tief diese noch verwurzelt waren. Die Kritik an der sandinistischen Regierung im Nicaragua-Bericht von Hans-Ulrich Klose und Klaus-Henning Rosen ebenso wie die harschen Vorwürfe Norbert Blüms gegen die Pinochet-Diktatur in Chile waren jeweils beim politischen Gegner sehr viel willkommener als in den eigenen Reihen. »So ist das eben«, so der Kommentar von Klose. »Wer Bestätigung für seine Vorurteile sucht, der nimmt, was er kriegen kann, um es für seine politischen Zwecke zu instrumentalisieren«.[27]

Selbst heute, nach Ende des Kalten Krieges, kommt es im Parlament gelegentlich noch zur Aufrechnung früherer »Fehlleistungen«. Auf oppositionelle Kritik an der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung wurde von Abgeordneten der Koalitionsfraktionen mehrfach mit dem Gegenvorwurf reagiert, die anderen hätten »den Greueltaten der Roten Armee sehr viel weniger kritisch gegenübergestanden ..., als Sie das jetzt für China vorgeben«[28], und die Ostpolitik der SPD habe »im wesentlichen in einem Schmusekurs mit Diktatoren und in dem stillschweigenden Versprechen bestand(en), im übrigen nicht hinzugucken«.[29] Auf welch riskantem Boden sich gegenseitige Anschuldigungen solcher Art bewegen, verdeutlicht die aktuelle Kritik eines Journalisten:

> »Nicht ohne Berechtigung kritisieren die Unionsparteien heute die fragwürdigen Aspekte der Entspannungspolitik der siebziger und frühen achtziger Jahre. ... Aber die von denselben Parteien getragene Bundesregierung praktiziert gegenüber China und dem Iran eine Politik, die solche Auswüchse der Entspannungspolitik von damals noch in den Schatten stellt.«[30]

Doch parteipolitische Angriffe nach dem alten Rechts-Links-Schema sind in der parlamentarischen Menschenrechtsdebatte heute nur noch vereinzelte Erscheinungen. Weitaus größer ist die Versuchung, insbesondere angesichts äußerst knapper Mehrheitsverhältnisse, auch Menschenrechtsthemen für die tagespolitische Auseinandersetzung mit der Regierung bzw. den Regierungsfraktionen zu instrumentalisieren. Deutlich wurde dies insbesondere in der Diskussion um die vom Bundestag mit den Stimmen der Opposition und mehrerer Koalitionsabgeordneter geforderte Ausladung des iranischen

---

[26] Vgl. den Antrag der GRÜNEN auf Drs 11/2405 (1988) und dessen übereinstimmende Ablehnung in der Beratung am 9.3.1989, PlPr 11/131.

[27] H.-U. Klose, 1986, S. 23.

[28] Michael Glos, MdB (CSU), PlPr 13/71 (1995). Vgl. auch die ähnlichen Angriffe der Abgeordneten Dr. Schockenhoff (PlPr 13/70, 1995) und Hörster (PlPr 13/71, 1995).

[29] Dr. Dietrich Mahlo, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/169 (1997). Mahlo gestand jedoch im gleichen Beitrag zu, »daß Ihre Politik damals erfolgreich war, weil sie zur Erosion dieser Regime beigetragen hat.«

[30] R. Herzinger, Die Moral als Sahnehäubchen, in: Die Zeit v. 27.9.1996.

Außenministers Welajati von einer bevorstehenden Islam-Konferenz[31], worauf Außenminister Kinkel mit Verschiebung der ganzen Konferenz reagierte. So wichtig die Diskussion des Themas aus menschenrechtlicher Perspektive und so berechtigt die Kritik an der Mißachtung eines Parlamentsbeschlusses auch war[32] – es war dennoch kaum zu übersehen, daß die Abstimmungsniederlage der Koalition auch im Nachhinein innenpolitisch instrumentalisiert wurde. Am deutlichsten formulierte dies der Abgeordneten Solms (FDP) in seinem Vorwurf, es sei »Herrn Fischer bei seinem Antrag [zur Ausladung Welajatis, d. V.] nicht um einen Beitrag zur Außenpolitik (gegangen). Er hat doch nur versucht, einen Tagesabstimmungserfolg zu erzielen, indem er eine emotionale Situation mißbraucht hat, um hier Effekte zu erzielen«.[33] Angesichts der Tatsache, daß die umstrittene Äußerung Welajatis nicht unmittelbar nach ihrem Bekanntwerden von der Opposition öffentlich, sondern erst einige Tage später in jenem Antrag verurteilt wurde, scheint der Tadel Solms' durchaus nachvollziehbar.

Ähnlich wie dieses Beispiel zum Iran zeigte auch die Aktuelle Stunde nach Ausladung des Außenministers durch die chinesische Regierung in Folge der Tibet-Resolution, wie solche Gelegenheiten von der Opposition zu einem Generalangriff gegen die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung genutzt werden können, und vor allem, wie schnell solche Debatten dann von unsachlichen, sogar polemischen Argumenten dominiert werden und die Glaubwürdigkeit parlamentarischer Menschenrechtspolitik gefährdet wird. Äußerst bezeichnend ist es jedoch, »daß derartige Zuspitzungen in der Regel nicht von den Menschenrechtsfachleuten ausgehen, sondern von den Politstrategen in den Chefetagen, die sehr wohl erkannt haben, daß sich das Thema Menschenrechte gelegentlich eignet, um die Regierung in die Bredouille zu bringen«.[34] Analysiert man im Vergleich dazu diejenigen Diskussionen, die von den Menschenrechtspolitikern der Fraktionen geführt werden, wird deutlich, daß »in Wahrheit ... die Gemeinsamkeit viel größer (ist), als die Polemik im Parlament vermuten läßt«.[35]

---

[31] Vgl. Drs 13/2983 (1995).

[32] Vgl. die Aktuelle Stunde am 22. 11. 1995, zwölf Tage nach der Abstimmung des »Welajati-Antrags«, PlPr 13/70 (1995).

[33] Dr. Hermann Otto Solms, MdB (FDP), PlPr 13/70 (1995). Der Abgeordnete Krautscheid teilte im Gespräch mit der Verfasserin diese Einschätzung, mit dem Antrag sei vom Bündnis 90/Die Grünen-Fraktionschef Fischer versucht worden, einen Keil in die Unionsfraktion zu treiben. Doch dann war »bei der Tibet-Resolution deutlich geworden, daß das nicht klappt, und danach war Ruhe«.

[34] A. Krautscheid, Nette Gesten für die Galerie?, 1997, S. 258.

[35] M. Nass, Nicht schweigen, wenn andere schreien, in: Die Zeit v. 22. 12. 1995.

b) Interfraktionelle Zusammenarbeit

Eine – für die Überzeugungskraft nach außen so wichtige – interfraktionelle Zusammenarbeit bei der Behandlung internationaler Menschenrechtsfragen im Bundestag wurde durch parteipolitische Barrieren jahrelang verhindert. Dies änderte sich erst, als sich in den späten 80er Jahren die Umbrüche in den kommunistischen Staaten Osteuropas ankündigten und schließlich der Ost-West-Konflikt mit all seinen ideologischen Implikationen zum Ende kam. »Die Reformpolitik Gorbatschows mit ihrem durch Taten untermauerten Umdenken in Menschenrechtsfragen nahm Abschied von der puren ideologischen Konfrontation gerade auf diesem Gebiet und eröffnete die Chance zu einem sachbezogenen Dialog auch über Menschenrechtsfragen«.[36]

Der erste von allen vier (damals im Bundestag vertretenen) Fraktionen eingebrachte Antrag betraf 1987 das vom Ost-West-Gegensatz kaum tangierte Thema Tibet und ging, wie bereits dargestellt, auf die besonders schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit den gewaltsamen Ausschreitungen in der tibetischen Hauptstadt zurück.

Angestoßen durch eine Kampagne von amnesty international richteten dann 1988 fast alle weiblichen Bundestagsabgeordneten über die Fraktionsgrenzen hinweg eine Große Anfrage zum Thema »Menschenrechtsverletzungen an Frauen« an die Bundesregierung. Als sie sich ein Jahr später auch auf einen gemeinsamen Entschließungsantrag einigen konnten, wurde von Beteiligten die »Stunde Null einer Bonner Frauensolidarität«[37] ausgerufen. Es deutete sich allerdings bereits an, daß es auch künftig Grenzen der interfraktionellen Übereinstimmung geben würde, sobald es um Fragen des Asyl- und Ausländerrechts ging. Zwar fand sich in diesem Fall noch ein Kompromiß, der sogar die Aufforderung an die Bundesregierung enthielt, »eine ausdrückliche Klarstellung ins Asylverfahrensgesetz aufzunehmen, wonach auch wegen ihres Geschlechts oder ihrer sexuellen Orientierung verfolgte Frauen Asyl genießen«.[38] Doch bei den zeitgleichen Beratungen eines SPD-Entschließungsantrages zum Thema »Menschenhandel mit ausländischen Mädchen und Frauen« wurde das Problem offensichtlich: Angesichts der heiklen Frage des darin geforderten eigenständigen Aufenthaltsrechts für mit Deutschen verheiratete oder von Deutschen geschiedene Frauen sowie der Kritik an der Abschiebepolitik der Bundesregierung war die Grenze der Frauensolidarität vorerst erreicht.[39]

---

[36] M. Staack, Menschenrechte und Sicherheit, 1989, S. 52.

[37] Ursula Männle, MdB (CDU/CSU), PlPr 11/131 (1989).

[38] Drs 11/4150 (1989). Seitens der CDU/CSU-Fraktion war in den Ausschußberatungen die Streichung dieser Bestimmung gefordert, aber nicht durchgesetzt worden; vgl. hierzu den Bericht zur Beschlußempfehlung auf Drs 11/7901 (1990).

[39] Vgl. Drs 11/4131 sowie die Beschlußempfehlung und den Bericht auf Drs 11/8137. Im interpersonellen Entschließungsantrag hatte man sich zu diesem Aspekt auf eine Kompromißformulierung geeinigt und lediglich gefordert, »im Rahmen der Neuregelung die

Der erste interfraktionelle Antrag, der das lange Zeit sehr umstrittene Thema Zentralamerika berührte, betraf im März 1988 die politische Krise und die Menschenrechtssituation in Panama.[40] Obwohl die GRÜNEN unmittelbar zuvor noch in einem eigenen Antrag »die wachsende Einmischung der Regierung der Vereinigten Staaten in die inneren Angelegenheiten der Republik Panama«[41] scharf attackiert hatten, bewiesen sie mit ihrer Beteiligung an der gemeinsamen Initiative, daß Anti-Amerikanismus und Anti-Kapitalismus nicht länger allein maßgebliche Motive waren und auch die GRÜNEN prinzipiell zur Überwindung ideologischer Barrieren bereit waren.

Selbst auf dem besonders schwierigen Gebiet der KSZE und der Deutschlandpolitik kam es nach Abschluß der Wiener Folgekonferenz am 15. 3. 1989 erstmals zu einem gemeinsamen Antrag zumindest der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP.[42] Hierin wurde das Wiener Abschlußdokument als wichtiger Schritt zur Verwirklichung der Menschenrechte gewürdigt und gegenüber der DDR gefordert, die eingegangenen Verpflichtungen zu realisieren. In der Beratung des Antrags einen Tag später zeigte sich allerdings, daß man sich in der Verurteilung der Menschenrechtsverletzungen durch die DDR-Führung zwar einig war, ganz ohne parteipolitische Vorwürfe hinsichtlich der angemessenen Reaktionen aber immer noch nicht auszukommen schien.

Auch wenn es einzelnen Abgeordneten lange schwerfiel, sich von alten Denkmustern zu lösen, und mit Einzug der PDS in den Bundestag die Polemik verschiedentlich wieder auflebte, haben der »Mauerbruch und der Einsturz der Systemgrenzen ... die Lage verändert und die deutsche Debatte endgültig von viel Ballast befreit«.[43] Der Abgeordnete und Publizist Freimut Duve behauptete 1994, der Kalte Krieg in den Köpfen vieler Rechter und noch mehr Linker sei noch nicht zu Ende, fügte aber hinzu, er ließe sich für innenpolitische Anklagen nicht mehr instrumentalisieren.[44] Vor allem mit dem Unterausschuß für Menschenrechte und humanitäre Hilfe war eine Basis geschaffen worden, um ideologische Barrieren allmählich abzubauen, denn auf dieser Ebene konnten Abgeordnete fraktionsübergreifend sach- und ergebnisorientiert diskutieren und auch in umstrittenen Fragen gemein-

---

legitimen Interessen von Ehefrauen und minderjährigen Kindern asylberechtigter Männer auf gleiche Rechtsstellung wie diese zu berücksichtigen«, Drs 11/4150 (1989).

[40] Vgl. Drs 11/1934 (1988).

[41] Drs 11/1916 (1988).

[42] Vgl. Drs 11/4209 (1989). Die Fraktion Die GRÜNEN war an diesem Antrag nicht beteiligt, da sie weiterhin die Position vertrat, nur bei einem Verzicht auf die Wiedervereinigung seien die Menschenrechte in der DDR zu verwirklichen; vgl. insbesondere die Rede der Abgeordneten Hensel, Die GRÜNEN, zur Beratung des Antrags am 16. 3. 1989, PlPr 11/134.

[43] G. Hofmann, Anatomie einer Zurückhaltung, in: Die Zeit v. 23. 7. 1993.

[44] Vgl. F. Duve, 1994, S. 83 ff. Die angeführte Ergänzung machte Duve im Gespräch mit der Verfasserin.

same Positionen erarbeiten. Zumindest unter diesem Aspekt war die Nichtöffentlichkeit der Ausschußsitzungen ein klarer Vorteil.

Stellvertretend für Abgeordnete aller Fraktionen betonte Friedrich Vogel als Vorsitzender des Unterauschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe 1994, man habe in den zurückliegenden Jahren »bei der Menschenrechtspolitik im wesentlichen quer durch alle Parteien an einem Strang gezogen«.[45] Besonders offensichtlich dokumentiert dies der quantitative Anstieg interfraktioneller Initiativen zu internationalen Menschenrechtsfragen (vgl. Tab. 1, 2 und 4), aber auch in den Plenardebatten wird heute – von den oben geschilderten Ausnahmen abgesehen – häufig demonstrativ Übereinstimmung bekundet und versucht, die Menschenrechtsdiskussionen von parteistrategischen Aspekten freizuhalten.[46]

Am ehesten ist fraktionsübergreifende Einigkeit dann zu erreichen, wenn es um ganz konkrete Sachfragen oder besonders eklatante Fälle von Menschenrechtsverletzungen geht.[47] Als angestoßen durch einen Antrag von Bündnis 90/Die Grünen 1996 ein interfraktioneller Änderungsantrag zur Verhinderung von Spielzeugimporten aus chinesischen Arbeitslagern[48] verabschiedet werden konnte, der zwar abgeschwächt im Vergleich zur ursprünglichen Version war, aber immerhin die heiklen Bereiche China und Wirtschaftskontakte betraf, stellte ein CDU-Abgeordneter im Plenum fest, damit »zeigen wir, daß wir bei allen auch notwendigen Auseinandersetzungen in Fragen der Menschenrechte zu gemeinsamen Positionen finden können«.[49] Vor- und Nachteile von interfraktionellen Anträgen verdeutlicht vor allem eine Stellungnahme aus der SPD zu einem Entschließungsantrag zu Maßnahmen angesichts der Menschenrechtslage in Nigeria:

> »Mir geht das, was wir heute gemeinsam zu Nigeria beschließen wollen, nicht weit genug. Aber wenn die Alternative heißt, daß wir nur eine Teilerklärung des Bundestages bekommen würden, dann ist es mir lieber, wir haben eine Erklärung, hinter der wir gemeinsam stehen«.[50]

Der Gewinn, den die interfraktionelle Zusammenarbeit für die parlamentarische Menschenrechtspolitik meist bedeutet, ist allerdings häufig mit einem Verlust an zeitnaher Reaktionsfähigkeit verbunden. Am Beispiel Tibet wurde bereits offensichtlich, mit wieviel Zeitaufwand die Ausarbeitung eines aussagekräftigen Beschlusses verbunden sein kann. Als im November 1995

---

[45] PlPr 12/235 (1994).

[46] Vgl. als besonders anschauliches Beispiel die Debatte zur Freilassung des chinesischen Dissidenten Wei Jingsheng am 23.11.1995; PlPr 13/71.

[47] Vgl. z.B. den Antrag zur Lage in Zaire angesichts einer bevorstehenden humanitären Katastrophe für Flüchtlinge in Ost-Zaire (13/5981, 1996) oder den Antrag »Freiheit für Daw Aung San Suu Kyi und Verwirklichung der Menschenrechte in Myanmar« (Drs 12/1707, 1991).

[48] Vgl. Drs 13/5079 (1996) sowie den vorausgegangenen Antrag von Bündnis 90/Die Grünen auf Drs 13/3054 (1995).

[49] Hermann Gröhe, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/136 (1996).

[50] Günter Verheugen, MdB (SPD), PlPr 13/145 (1996).

mit einem gemeinsamen Beschluß gegen die Hinrichtung von Ken Saro-Wiwa und acht weiteren Ogoni in Nigeria protestiert und Sanktionen verlangt werden sollten, bedauerte eine Abgeordnete in Plenum die damit verbundenen Schwierigkeiten: »Es hat leider drei Wochen gedauert, bis wir gestern abend endlich einen gemeinsamen Antrag aller Fraktionen dieses Hauses zustande bringen konnten, der eine Ächtung dieses Regimes und Sanktionen gegen dieses Regime enthält.«[51] Zutreffend stellte sie deshalb fest, daß »dieser Vorgang sicherlich dem einen oder anderen zu denken geben mußte und müßte, was die Schlagkräftigkeit und die Schnelligkeit der Reaktionsmöglichkeiten dieses Hauses angeht«.[52]

Obwohl sich also unter den Parlamentariern inzwischen die Erkenntnis weitgehend durchgesetzt hat, daß man »mit kleinkariertem oder gar parteipolitisch motiviertem innenpolitischen Streit (dem) eigentlichen Anliegen einen Bärendienst«[53] erweist und daß »wir ... in Menschenrechtsfragen immer dann stark gewesen (sind), wenn wir gemeinsam gehandelt haben, und schwach gewesen, wenn wir uns gestritten haben«[54], muß es dennoch als legitim gelten, wenn in konzeptionellen Fragen auch bewußt getrennte Anträge eingebracht werden, z. B. um Oppositionspolitik deutlich zu machen. Zuviel Einigkeit würde hier eher befremdlich wirken und Defizite deutscher Menschenrechtspolitik überdecken. Daß aus den zum Tag der Menschenrechte 1995 vorgelegten, teilweise programmatischen Anträgen der Fraktionen dennoch ein gemeinsamer Beschluß hervorgegangen ist, zeigt, daß Profilierung der Fraktionen einerseits und gemeinsame konstruktive Zusammenarbeit andererseits durchaus zu vereinbaren sind.[55]

Wenn in manchen Menschenrechtsfragen sicher die Zustimmung manches Koalitionsabgeordneten zu Oppositionsanträgen möglich wäre, steht gerade bei knappen Mehrheitsverhältnissen die dann umso nötigere Fraktionsdisziplin einer größeren Übereinstimmung entgegen – erst recht, wenn den von der Mehrheitsmeinung abweichenden Abgeordneten die Gefahr droht, daß dies »im Nachhinein für parteipolitische Mätzchen ausgeschlachtet werden«[56] könnte. Erschwerend kommt gerade dann folgendes hinzu:

> »Auch interveniert die Bundesregierung immer wieder und zum Teil massiv, um Menschenrechtsresolutionen, die das Parlament verabschieden soll, zu entschärfen, vor allem wenn es um Indonesien, China und den Iran geht. Daher ist es meist

---

[51] Ingrid Becker-Inglau, MdB (SPD), PlPr 13/75 (1995).
[52] Ebd.
[53] Andreas Krautscheid, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/113 (1996).
[54] Volker Neumann, MdB (SPD), PlPr 13/240 (1998).
[55] Die Beschlußempfehlung auf Drs 13/5363 (1996), die die Anträge von Bündnis 90/Die Grünen (Drs 13/3210; 1995), CDU/CSU und FDP (Drs 13/3214; 1995) und SPD (Drs 13/3229; 1995) verbindet, enthält zwar ganz klassische Kompromißformulierungen, macht aber auch den Willen zur Zusammenarbeit deutlich.
[56] Armin Laschet, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/77 (1995).

schwierig, gemeinsame Entschließungen mit den anderen Fraktionen zu vereinbaren.«[57]

Vor allem diese Fälle, in denen die Bundesregierung mit besonderem Nachdruck weitergehende parlamentarische Aktivitäten zu verhindern versucht, weisen darauf hin, wo nach Wegfall ideologischer Barrieren neue Grenzen der Zusammenarbeit liegen. Das heute zentrale Problem erfassend, konstatierte die Gruppe Bündnis 90/Die Grünen bereits am Ende der 12. Wahlperiode die »prinzipiell breite Übereinstimmung in Menschenrechtsfragen innerhalb des Bundestages – solange nicht ökonomische Interessen direkt berührt werden«.[58]

2. Doppelte Moral und doppelte Standards

a) Das Problem der Selektivität

Mit der innenpolitischen Instrumentalisierung ist bereits eine wichtige Ursache für die selektive Befassung mit menschenrechtlichen Fragen genannt worden. Aber selbst unter der Annahme, daß es den handelnden Politikern tatsächlich um die Situation der von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen geht, stehen nicht selten Doppelmoral und Doppelstandards der Glaubwürdigkeit im Wege. Im Bewußtsein dieses Problems konstatierte ein Abgeordneter,

»daß die Universalität der Menschenrechte von uns fordert, alle Staaten gleich zu behandeln. Jede Form von Selektivität, zum Beispiel die unterschiedliche Behandlung eines Staates im Vergleich zu einem anderen, ist abzulehnen, und selektives Vorgehen beim Einfordern von Menschenrechten führt zwangsläufig zu Unglaubwürdigkeit und schwächt die eigene Position maßgeblich.«[1]

Wie schwer es jedoch ist, diese Erkenntnis in die Praxis umzusetzen, ist auch im Deutschen Bundestag nicht zu übersehen.

Dabei zieht sich das Problem der Selektivität, also der – aus welchen Gründen auch immer – eingeschränkten Wahrnehmung und ambivalenten Behandlung von Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Ländern einschließlich dem eigenen, durch nahezu alle Ebenen der Menschenrechtspolitik. Am deutlichsten wird es allerdings daran, daß die zum Teil schwerwiegenden und andauernden Menschenrechtsverletzungen in vielen Ländern

---

[57] H. Geissler, Das nicht gehaltene Versprechen, 1997, S. 90.

[58] Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag. Arbeitskreis für Außen- und Sicherheitspolitik (Hrsg.), 1994, S. 49.

[1] A. Krautscheid, Menschenrechte in der Außenpolitik, 1996, S. 58. Vgl. außerdem das Interview mit Krautscheid in K. R. Durth, Klare Signale sind nötig, in: Bonner Rundschau v. 9. 12. 1995.

der Welt im Bundestag lange Jahre oder sogar bis heute überhaupt nicht bzw. nur am Rande thematisiert worden sind. Das Beispiel Chinas, dessen Menschenrechtslage erst mit den dramatischen Ereignissen auf dem Platz des Himmlischen Friedens auf die parlamentarische Tagesordnung gelangte, hat dies bereits anschaulich belegt. Der Protest gegen die Situation in Tibet steht in keinem Verhältnis zu beispielsweise den Reaktionen auf die Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt in Tschetschenien. Erst 1998 wurde in Form einer Kleinen Anfrage der SPD die Menschenrechtslage in Saudi-Arabien (die, soweit überhaupt vergleichbar, noch deutlich repressiver ist als jene im Iran) thematisiert. Unangesprochen blieben bis heute Israel und weitgehend auch die westeuropäischen Staaten. Diese ambivalente Haltung kommt nicht zuletzt darin zum Ausdruck, daß ai-Kampagnen zu China auf große Resonanz stoßen – »(w)enn amnesty aber Berichte über polizeiliche Mißhandlungen in Österreich, Spanien, Italien oder Großbritannien veröffentlicht, wird das hierzulande eher skeptisch beäugt«.[2]

Die CDU/CSU-Fraktion hat sich bis in die 80er Jahre ganz offen im Bundestag dazu bekannt, zuallererst die Menschenrechte der Deutschen in Osteuropa einzufordern. Auf der anderen Seite des politischen Spektrums wurde weniger bekennend, aber genauso offensichtlich zur Menschenrechtssituation in vielen Staaten geschwiegen. Kommt die Menschenrechtssituation in einem bestimmten Land dann doch zur Sprache, werden nicht selten ganz unterschiedliche Maßstäbe im Hinblick auf Bewertung und Reaktion angelegt. Prinzipiell kann damit zwar auch ein positives Ziel verbunden sein, wie die Abgeordnete Schwaetzer betonte:

> »Ich möchte ausdrücklich für Selektivität plädieren; denn es ist in der Tat richtig, daß wir bei unseren Beziehungen zu einem Land einerseits überlegen müssen, womit wir die meisten Erfolge erzielen, andererseits aber auch andere Punkte mit in Erwägung ziehen müssen.«[3]

Weit größer sind jedoch die Gefahren doppelter Standards, die in den Worten des langjährigen Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, Stercken, offensichtlich werden:

> »Natürlich legen wir an einen befreundeten und verbündeten Staat, mit dem wir in der Atlantischen Allianz gleiche demokratische Überzeugungen verteidigen wollen und mit dem wir im Europarat und in der KSZE und morgen sicher in weiteren europäischen Gremien auf der Grundlage von rechtsstaatlicher Demokratie zusammenarbeiten wollen, andere Maßstäbe an als an Länder, in denen es noch eines langen Wachstumsprozesses bedarf, um auch dort eine tragfähige Grundlage für die Demokratie zu errichten.«[4]

---

[2] H. Gersterkamp, Selektive Wahrnehmung, in: taz v. 23.4.1996.
[3] Dr. Irmgard Schwaetzer, MdB (FDP), PlPr 13/77 (1995).
[4] Dr. Hans Stercken, MdB (CDU/CSU), PlPr 12/73 (1992).

Ein sehr bedenkliches Beispiel selektiver Wahrnehmung und Beurteilung ist die von konservativen Politikern lange Zeit propagierte Differenzierung von autoritären und totalitären Diktaturen. So behauptete 1985 eine Abgeordnete der CDU/CSU, »(bei) Militärregimen kommt es immerhin dann und wann vor, daß sie demokratische Wahlen zulassen; bei marxistisch-leninistischen Systemen ist mir dies noch nie bekannt geworden«.[5] Eine Fraktionskollegin verwies 1986 ebenfalls auf den Unterschied, »daß autoritäre Diktaturen eher zu einer demokratischen Ordnung und Respektierung der Menschenrechte finden, als totalitäre Regime dies zulassen«.[6] Dies war keineswegs eine nur von deutschen Konservativen vertretene Meinung. In einem vielzitierten Aufsatz hatte die amerikanische Politologin und spätere US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen, Jeanne Kirkpatrick, schon 1979 mit genau dieser These die Menschenrechtspolitik Präsident Carters kritisiert.[7]

Positive Veränderungen im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit parlamentarischer Menschenrechtspolitik zeichneten sich dagegen in der 13. Wahlperiode im Bezug auf die Vereinigten Staaten ab. Die jahrelang praktizierte Zurückhaltung einiger Politiker gegenüber dem Bündnispartner USA, wo bis heute in einigen Bundesstaaten selbst zur Tatzeit noch Minderjährige zum Tode verurteilt und Todesstrafen in steigender Zahl vollstreckt werden[8], stand in eklatantem Widerspruch zu dem von allen Fraktionen getragenen Bemühen beider Bundesregierungen um die weltweite Abschaffung der Todesstrafe. So wurde im Bundestag mehrfach darauf verwiesen, es sei ein »qualitativer Unterschied«[9], ob die Todesstrafe nach rechtsstaatlichem Verfahren oder als Willkürinstrument gegen politische Gegner eingesetzt werde. Selbst wenn diese Ansicht als solche einer Berechtigung nicht entbehrt, öffnet sie doch den Spielraum für Interpretationen und unterminiert die Glaubwürdigkeit der Bemühungen in den Gremien der UN und des Europarats. Umso wichtiger war es deshalb, daß im Juni 1998 ein interfraktioneller Antrag zur Abschaffung der Todesstrafe, in dem auch die USA offen angesprochen wurden, ohne Gegenstimmen angenommen wurde. Zwar wurde die im ursprünglichen Antrag der SPD enthaltene Aussage, daß »die Praxis der Todesstrafe in den USA den weltweiten Kampf gegen die Todesstrafe behindert«[10], nicht aufgenommen. Im Beschluß wurde aber klargestellt, daß »vom Verhalten der USA in der Frage der Todesstrafe eine Signalwirkung auf andere Staaten ausgeht«[11], und deshalb an den US-Kon-

---

[5] Michaela Geiger, MdB (CDU/CSU), PlPr 10/131 (1985).
[6] Ingeborg Hoffmann, MdB (CDU/CSU), PlPr 10/192 (1986).
[7] Vgl. J. KIRKPATRICK, 1979; vgl. hierzu besonders F. PFLÜGER, Die Menschenrechtspolitik der USA, 1993, S. 328ff.
[8] Vgl. H.-C. RÖSSLER, Mühsamer Kampf gegen die Todesstrafe, in: FAZ v. 13.7.1998.
[9] Ulrich Irmer, MdB (FDP), PlPr 11/27 (1987). Ähnlich z.B. auch der Abgeordnete Klein, CDU/CSU, PlPr 9/62 (1981).
[10] Drs 13/6060 (1996).
[11] Drs 13/9055 (1997).

greß appelliert, »die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um auf eine Abschaffung der Todesstrafe in den USA hinzuwirken«.[12]

Ein sehr bedenklicher Fall von Selektivität ist der Umgang mit der Menschenrechtssituation im eigenen Land. Ausländerfeindlichkeit, Asyl- und Abschiebepraxis und zunehmende Berichte über Polizeiwillkür bestätigen, daß auch in Deutschland die menschenrechtliche Situation nicht durchweg vorbildlich ist.[13] 1994 kam die Bundesrepublik unter anderem wegen der fremdenfeindlichen Ausschreitungen erstmals in das sogenannte 1503-Verfahren der UN-Menschenrechtskommission. Dieses wurde zwar nach ausführlichen Stellungnahmen der Bundesregierung vor diesem Gremium zunächst eingestellt. Die Bundesregierung wurde jedoch aufgefordert, ihre Bemühungen zur Unterbindung fremdenfeindlicher Übergriffe zu verstärken.[14] Nach Vorlage des letzten deutschen Berichts zum IPBPR[15] beurteilte der prüfende Konventionsausschuß die Lage in Deutschland insgesamt positiv, doch auch hier gab es Anlaß für Kritik an fremdenfeindlichen Ausschreitungen, Polizeiübergriffen auf Ausländer und Asylbewerber, und die Nichtübernahme einiger ostdeutscher Lehrer in den Staatsdienst.[16]

Menschenrechtlich besonders problematisch – neben der im Türkei-Kontext bereits erörterten Abschiebung bei drohender Folter – ist das 1993 in Kraft getretene neue Asylverfahrensgesetz, das »gegen das Grundrecht auf Asyl, gegen das Rechtsstaatsprinzip und die völkerrechtliche Pflicht, politische Flüchtlinge niemals dorthin zurückzuschicken, wo ihnen Verfolgung droht«[17], verstößt. Besonders die »Drittstaatenregelung« verwehrt Personen, die über ein sogenanntes »sicheres« Drittland in die Bundesrepublik eingereist sind, *ohne Prüfung* das Recht auf Asyl und widerspricht damit dem Individualcharakter des Asylrechts. Die Ermordung tausender Zivilisten in Algerien, aber auch die Problematik geschlechtsspezifischer Verfolgung haben zudem ein weiteres asylrechtliches Problem in den Vordergrund gerückt:

> »Politische Verfolgung ist grundsätzlich staatliche Verfolgung. Dies bedeutet, daß die Verfolgungshandlungen zumindest dem Staat zurechenbar sein müssen. Gewalt gegen Frauen kann daher nur dann als Asylgrund in Betracht kommen, wenn sie vom Staat oder von Dritten, gegen die der Staat die ihm an sich verfügbaren Mittel nicht einsetzt, als Mittel politischer Verfolgung ausgeübt wird.«[18]

---

[12] Ebd.

[13] Vgl. hierzu Amnesty International (Hrsg.), Jahresbericht 1994, S. 160ff. sowie Human Rights Watch (Hrsg.), 1995, S. 208ff.

[14] Vgl. A. Zumach, UNO-Menschenrechtler kritisieren Deutschland, in: taz v. 24.2.1994.

[15] Abgedruckt in Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), S. 17–85.

[16] Vgl. Bessere Kontrolle der Polizei empfohlen, in: SZ v. 6.11.1996; A. Zumach, Bonn sieht Menschenrechte gewahrt, in: taz v. 5.11.1996.

[17] M. Klingst, Vom Gesetz geknebelt, in: Die Zeit v. 24.2.1995.

[18] Drs 13/8281 (1997; Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD zur Beschneidung von Mädchen und Frauen).

»Eine asylrelevante Verfolgung ist grundsätzlich nur bei staatlichen Maßnahmen gegeben; bei Maßnahmen nichtstaatlicher Stellen nur, wenn sie dem Staat zurechenbar – etwa wegen Nichtgewährung möglichen Schutzes – sind.«[19]

Hieran zeigt sich ein elementarer Grundsatzkonflikt zwischen asylrechtlichen Bestimmungen und menschenrechtlichen Erfordernissen, der sich nicht zuletzt aus dem zunehmenden Zerfall staatlicher Strukturen wie etwa in Algerien oder Afghanistan ergibt.

Faktisch ist die Asylproblematik in den vergangenen Jahren immer öfter in die parlamentarischen Menschenrechtsdebatten eingeflossen.[20] Rein *formal* war sie aber – wie auch andere innerdeutsche, menschenrechtlich relevante Fragen – bisher nicht Gegenstand der strukturell auf die auswärtigen Beziehungen beschränkten parlamentarischen Menschenrechtspolitik. Da der Unterausschuß für Menschenrechte und humanitäre Hilfe als Unterausschuß des *Auswärtigen* Ausschusses nicht das Mandat besaß, sich auch mit Menschenrechtsverletzungen im eigenen Land zu befassen, wurde den dort behandelten menschenrechtsverletzenden Staaten die Möglichkeit zur Gegenkritik gegeben, man würde die eigenen Probleme in der Bundesrepublik außen vor lassen und die Menschenrechtsfrage lediglich als Waffe einsetzen.[21]

In dem vom Bundestag *einstimmig* »zustimmend zur Kenntnis«[22] genommenen zweiten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung erklärte diese ihre »Überzeugung, daß sie nur dann ein glaubwürdiger Partner im internationalen Menschenrechtsdialog und bei den globalen Bemühungen um Kooperation im Menschenrechtsbereich sein kann, wenn sie selber bereit ist, die internationalen Standards und Kontrollverfahren ohne Wenn und Aber auch für Deutschland gelten zu lassen«.[23] Zugleich begrüßte sie aber, daß es gelungen sei, »allen Versuchen, das Thema Fremdenfeindlichkeit zu einem Hauptthema der [Weltmenschenrechts-]Konferenz zu machen, von Anfang an den Boden zu entziehen«.[24] Ein Abgeordneter der Opposition bemerkte hierzu, dies würde ihn erinnern »an Sprachgebrauch und Verhalten von Exponenten undemokratischer Staaten, die die eigenen Defizite regelmäßig mit der Betonung eines eigenen, ganz besonderen Menschenrechtsverständnisses zu kaschieren versuchen«.[25]

---

[19] Drs 13/1632 (1995; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der PDS zur Situation ausländischer Flüchtlinge in Deutschland).

[20] Vgl. vor allem den Grundsatzantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, in dem die menschenrechtliche Problematik der Asylrechtsreform von 1993 detailliert dargestellt wird (Drs 13/4379; 1996).

[21] Vgl. S. Hoffmann, Duties Beyond Borders, 1981, S. 117f.

[22] Vgl. die Beschlußempfehlung auf Drs 12/7752 (1994). Die Gruppe PDS enthielt sich im Ausschuß der Stimme und war bei der Annahme dieses Beschlusses in der Sitzung am 23.6.1994 nicht im Plenum anwesend, vgl. PlPr 12/235.

[23] Drs 12/6330 (1993).

[24] Ebd.

[25] Gerd Poppe, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 12/199 (1993).

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß die parlamentarische Behandlung internationaler Menschenrechtsfragen zwar inzwischen auf einer relativ breiten geografischen Basis erfolgt und die meisten Regionen der Welt erfaßt werden, das Problem der Selektivität aber auch im Deutschen Bundestag unverkennbar ist. Damit stellt sich die Frage, welches – über die rein innenpolitischen Motive hinaus – die Gründe für eine selektive und inkonsistente Auswahl und Behandlung von Menschenrechtsverletzungen sind.

b) Der Vorrang wirtschafts-, außen- und sicherheitspolitischer Interessen

In einer Dokumentation zum 40. Jahrestag der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 10. 12. 1988 erklärte die Bundesregierung: »Die Achtung der Menschenrechte ist *ein* grundlegendes Element unserer auf aktive Friedenssicherung und Bewahrung der Freiheit gerichteten *Außen*politik«.[26] In diesem Satz kommen zwei – auch für den Bundestag geltende – wesentliche Probleme deutscher Menschenrechtspolitik zum Ausdruck.

Zum einen werden Fragen der *Menschenrechte nach wie vor fast ausschließlich im Kontext der Außenpolitik* erörtert, während sie in anderen Politikbereichen wie etwa der Wirtschafts-, Finanz-, Agrar- oder Rüstungsexportpolitik ebenso wie der Innenpolitik nur wenig Berücksichtigung finden. Dies manifestiert sich besonders deutlich daran, daß der Unterausschuß für Menschenrechte und humanitäre Hilfe dem Auswärtigen Ausschuß untergeordnet und somit das Auswärtige Amt in der Regel das korrespondierende Ministerium war. Ein Umdenken auf breiterer Basis im Hinblick auf die Querschnittsfunktion der Menschenrechtspolitik wurde zwar von den Oppositionsfraktionen regelmäßig gefordert, ist fraktionsübergreifend aber vorerst nur in vereinzelten Ansätzen zu erkennen.[27] Die mit dem dritten Menschenrechtsbericht vorgenommene Präzisierung des Titels »Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen« bedeutet zumindest indirekt das Eingeständnis, daß Menschenrechte auch Gegenstand anderer Politikbereiche sein können.

Noch vordringlicher ist die Erkenntnis, daß die *Verwirklichung der Menschenrechte nicht das einzige und durchaus nicht das erste Ziel der Außenpolitik* ist und häufig gegen die Wahrung anderer Interessen abgewogen werden muß: »A policy of human rights means a choice among priorities.«[28] Das Verhältnis zu anderen politischen Zielsetzungen ist zweifellos das

---

[26] Auswärtiges Amt (Hrsg.), Menschenrechte in der Welt, 1988, S. 215; Hervorhebung durch die Verfasserin.

[27] Vgl. hierzu die eher vagen Äußerungen in den Stellungnahmen zu den Menschenrechtsberichten der Bundesregierung auf Drs 12/7752 (1994), Drs 13/5363 (1996) und 13/10688 (1998).

[28] P. R. Baehr, 1994, S. 23.

»Hauptproblem einer mit Menschenrechten befassten Aussenpolitik«[29], und nicht zuletzt die fehlende ressortübergreifende Koordination führt schnell dazu, daß Menschenrechte anderen Zielen untergeordnet werden.[30] Zahlreiche Autoren konstatieren nicht nur eine Nachrangigkeit von Menschenrechtsfragen[31], sondern teilweise sogar einen unmittelbaren Gegensatz, sofern wirtschafts- oder rüstungspolitische Interessen zu verschärften Verletzungen bürgerlicher oder wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte in anderen Ländern beitragen.[32] Amnesty international stellte hierzu kritisch fest,

> »(p)olitische und wirtschaftliche Interessen, sicherheits- und bündnispolitische Rücksichtnahmen, geopolitische und innenpolitische Zwecke führen immer wieder dazu, daß der prioritären Geltung der Menschenrechte nicht Genüge getan wird. Das hat sich auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht geändert. Es hat sich nur verschoben.«[33]

Die Priorität ökonomischer sowie außen-, sicherheits- oder auch innenpolitischer Interessen gegenüber Fragen der Menschenrechte ist im Bundestag immer wieder problematisiert worden, was mit Bezug auf die Bundesregierung naturgemäß seitens der Oppositionsfraktionen mitunter äußerst kritisch, seitens der Regierungsfraktionen eher rechtfertigend geschieht. Der Abgeordnete Pflüger, CDU/CSU, der durchaus zu den menschenrechtlich engagierteren Vertretern seiner Fraktion zählt, erklärte beispielsweise,

> »Menschenrechte sind nicht das einzige Ziel unserer Außenpolitik. Es gibt zwingende Notwendigkeiten, die der Entfaltung einer totalen Menschenrechtspolitik entgegenstehen, etwa die Wahrung des Friedens und die Stabilität in einer Region«.[34]

Nach seiner Überzeugung könne die »Menschenrechtsbilanz eines Staates ... nicht das einzige Kriterium für die Gestaltung unserer Beziehungen zu

---

[29] C. E. Ritterband, 1982, S. 566. Andreas Thewalt nennt diese Abwägung die »Achillesferse jeder Menschenrechtspolitik«, A. Thewalt, Menschenrechte: die faulen Ausreden, in: Hamburger Abendblatt v. 25.3.1993.

[30] Vgl. P. R. Baehr, 1994, S. 26f.

[31] Vgl. z.B. W. S. Heinz, Menschenrechte in der Dritten Welt, 1986, S. 38; T. Thun, 1985, S. 17; M. Staack, Menschenrechte und Sicherheit, 1989, S. 17; C. Stern, Menschenrecht als Bürgerrecht, 1979, S. 47; G. Hofmann, Anatomie einer Zurückhaltung, in: Die Zeit vom 23.7.1993.

[32] Vgl. T. Thun, 1985, S. 17 und W. S. Heinz, Menschenrechte in der Dritten Welt, 1986, S. 43.

[33] Forderungen der deutschen Sektion von amnesty international an eine aktive Menschenrechtspolitik von Bund und Ländern, in: Amnesty International (Hrsg.), Menschenrechte vor der Jahrtausendwende, 1993, S. 246. Mit ähnlichen Worten beschrieb die Entwicklung auch der CDU-Abgeordnete Krautscheid: »Manchmal scheint es so, als ob die ideologisch motivierte Selektivität der siebziger Jahre ... heute vielfach ersetzt worden sei durch eine Unterordnung der Menschenrechte unter wirtschaftliche Gesichtspunkte«; A. Krautscheid, Menschenrechte in der Außenpolitik, 1996, S. 59.

[34] Dr. Friedbert Pflüger, MdB (CDU/CSU), PlPr 12/117 (1992); vgl. auch die Äußerungen des Abgeordneten Baum, FDP, PlPr 12/235 (1994).

ihm sein, aber sie muß merklich ins Gewicht fallen«.[35] Dagegen beklagte der Abgeordnete Bindig, SPD, daß die Bundesregierung »menschenrechtliche Standards am ehesten zur Grundlage ihrer Politik macht, je kleiner der betroffene Staat ist und je weniger Handels- und Wirtschaftsinteressen betroffen sind«.[36] Besonders drastisch fiel das Urteil der Abgeordneten Beer, Bündnis 90/Die Grünen, aus: »Die Außenpolitik Deutschlands steht unter dem Motto: Macht, Moneten und Militär kontra Menschenrechte«.[37]

Der häufig sekundäre Stellenwert von Menschenrechtsaspekten läßt sich darüber hinaus unmittelbar an zahllosen, teilweise schon näher erläuterten Beispielen im Bundestag festmachen. Waren es in den 70er und frühen 80er Jahren vor allem entspannungspolitische Erwägungen, die einer aktiven Menschenrechtspolitik im Wege standen, so sind es heute unter anderem bündnispolitische und sicherheitsstrategische Überlegungen. Am Beispiel der Türkei, die »nach wie vor eine Schlüsselstellung gegenüber den kaukasischen und zentralasiatischen Republiken«[38] einnimmt und »für uns zentrale strategische Bedeutung«[39] hat, wurde dies bereits offensichtlich. Ebenso wird die Politik gegenüber dem Iran, das »eines der wichtigsten Länder im instabilen Mittleren Osten«[40] ist, maßgeblich davon geprägt, daß sie »zur gegenwärtigen Zeit auch vor dem Hintergrund des Friedensprozesses im Nahen Osten beurteilt werden (muß). In dieser Zeit ist jede Gesprächsmöglichkeit mit dem Iran, die aufrechterhalten werden kann, auch zur Einflußnahme in dieser Frage zu nutzen«.[41]

In erster Linie sind es heute allerdings ökonomische Interessen, die zu einer selektiven Wahrnehmung und inkonsistenten Reaktion auf die Menschenrechtsverletzungen in einzelnen Ländern führen. Die Argumentation für die Aufhebung der Sanktionsbeschlüsse gegenüber China machte dies ebenso deutlich wie die allgemeine Zurückhaltung gegenüber den wirtschaftlichen Schwellenländern Südostasiens. Auch der Iran ist ein wichtiger Handelspartner der Bundesrepublik.[42] Obwohl die dortige Menschenrechtssituation, insbesondere die Verfolgung der Religionsgemeinschaft der Baha'i und der Mordauftrag gegen den Schriftsteller Salman Rushdie

---

[35] F. Pflüger, Was ich denke, 1995, S. 12.

[36] Rudolf Bindig, MdB (SPD), PlPr 12/234 (1994); vgl. auch die Äußerungen der Abgeordneten Olms, Die GRÜNEN, PlPr 11/117 (1988).

[37] Angelika Beer, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 13/71 (1995). In einer anderen Plenardebatte kritisierte Beer, »der sogenannte kritische Menschenrechts- und Wertedialog der Bundesregierung ... dient ... bisher lediglich als Feigenblatt dafür, daß man unter Ignoranz schwerster Menschenrechtsverletzungen eine wirtschaftliche und militärstrategische Interessenpolitik betreibt«; PlPr 13/131 (1996). Kein anderes Mitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen formulierte allerdings Kritik in solcher Schärfe.

[38] Christian Schmidt, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/21 (1995).

[39] Ebd.

[40] Dr. Olaf Feldmann, MdB (FDP), PlPr 13/104 (1996).

[41] Erich G. Fritz, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/47 (1995; zu Protokoll gegebene Rede).

[42] Vgl. A. Skriver, Die »neue« Politik mit den Menschenrechten, in: Das Parlament v. 23.4.1993.

wiederholt verurteilt wurden, sind über die Einschränkung der kulturellen Zusammenarbeit hinausgehende Sanktionen noch nie beschlossen worden.[43] Selbst nach dem sogenannten Mykonos-Urteil war eine von allen Fraktionen getragene parlamentarische Entschließung nicht zu erreichen.[44] Das Beispiel Iran demonstriert zudem die weitreichenden Implikationen rüstungspolitischer Interessen: Da Waffenlieferungen aus dem Iran in erheblichem Ausmaß zur Weiterführung des Bürgerkriegs im Sudan beitragen, bedürfte ein ernsthaftes Bemühen des Bundestages um dessen Beendigung auch entschiedenerer Restriktionsmaßnahmen gegenüber dem Iran.[45]

Kritik an der Dominanz wirtschaftlicher Ziele wird keineswegs nur von Oppositionspolitikern geäußert, ebensowenig wie das Denken in vorrangig ökonomischen Kategorien auf die Regierungsfraktionen beschränkt ist. Für die FDP bedauerte Irmgard Schwaetzer, daß »auch in der fraktionsinternen Diskussion leider nur allzu häufig Wirtschaftsinteressen gegen Menschenrechte ausgespielt«[46] werden, und der CDU-Abgeordnete Krautscheid verwies auf die Gefahren, die mit einer solchen Prioritätensetzung verbunden sind:

> »Solange die westlichen Industriestaaten bei ihrem Gerangel um die beste Ausgangssituation auf den asiatischen Märkten von den jeweiligen Regierungen nach Belieben gegeneinander ausgespielt werden können, solange werden die Menschen wohl weiterhin auf die Verwirklichung ihrer Rechte warten müssen.«[47]

Erschwert wird die Position der Menschenrechtspolitiker nicht zuletzt dadurch, daß die Außenpolitik selbst allmählich ihren Charakter verändert und immer mehr in das Spannungsfeld zwischen Menschenrechtsförderung und wirtschaftlicher Interessenvertretung gerät. Der Bundeskanzler wird auf Auslandsreisen regelmäßig von größeren Wirtschaftsdelegationen begleitet, und auch der Außenminister und die Diplomaten des Auswärtigen Amts sind häufig als Handelsreisende unterwegs, womit die Frage naheliegt, ob das »Außenministerium also heute in erster Linie ein ökonomisches Serviceunternehmen«[48] sei. Der Vorstandsvorsitzende der Siemens AG bescheinigte jedenfalls, die »Professionalität, mit der die

---

[43] Vgl. insbesondere die jeweils einstimmig bzw. mit großer Mehrheit angenommenen Beschlüsse des Bundestages auf Drs 11/4057 (1989), 12/1706 (1991), 12/5431 (1993) oder 12/3957 (1992). Für eine vor allem von der Fraktion Die GRÜNEN und der Gruppe Bündnis 90/Die Grünen geforderte Kündigung der Wirtschaftsabkommen fand sich keine Mehrheit; vgl. Drs 11/4059 (1989) sowie PlPr 11/128 (1989) und 12/117 (1992).

[44] Vgl. die beiden Entschließungsanträge zur Iran-Debatte am 17.4.1997 (PlPr 13/169) von CDU/CSU und FDP (Drs 13/7441) und von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Drs 13/7445).

[45] Vgl. hierzu die Debatte am 3.3.1994, PlPr 12/213 (1994).

[46] I. Schwaetzer, 1997, S. 280.

[47] A. Krautscheid, Menschenrechte in der Außenpolitik, 1996, S. 59.

[48] D. Buhl, Erst der Handel, dann die Moral, in: Die Zeit v. 23.5.1997.

deutschen Auslandsvertretungen diese Aufgaben wahrnehmen, ist beeindruckend«.[49]

Ein Ausweg aus dem Zielkonflikt zwischen Wirtschaftsinteressen und Menschenrechtsschutz wird vor allem in Hinblick auf China, wo dieses Dilemma ganz eindeutig ist, in der Theorie des »Wandels durch Handel« gesucht und prophezeit, daß »westliche Werte ... durch die Hintertüren der Fabrikhallen ins Land kommen«.[50] Während noch 1992 in den beiden großen China-Debatten[51] um die generelle Berechtigung dieser Strategie gestritten wurde, steht die Grundidee, daß intensive marktwirtschaftliche Verflechtungen zu politischen Reformen beitragen *können*, heute kaum noch in Frage. Aus wissenschaftlicher Sicht betont besonders Heilmann, daß die »Erfolgsaussichten der Strategie des ›Wandels durch Handel‹ im Falle Chinas vielversprechend«[52] sind:

> »Da sich der Erfolg des chinesischen Modernisierungsprogramms in besonderem Maße auf das Wachstum des Außenhandels und auf ausländische Investitionen stützt, sind die Rückwirkungen des Wirtschaftsaustausches auf Innenpolitik und Gesellschaft weitaus größer als vormals in den vergleichsweise abgeschotteten sozialistischen Staaten Osteuropas. ... China ist somit bei weitem ›verwundbarer‹ durch die unerwünschten politischen Nebeneffekte intensiven Handelsaustausches ... Der Westen würde sich mit einer politisch motivierten Beschneidung der Wirtschaftsbeziehungen des wichtigsten Vehikels zur Einwirkung auf China berauben.«[53]

Entscheidend ist jedoch die von Abgeordneten aller Fraktionen formulierte Warnung vor der Annahme, »daß die Etablierung marktwirtschaftlicher Strukturen und ein wirtschaftlicher Austausch in den Handelsbeziehungen zu beiderseitigem Nutzen *automatisch* freiheitliche Ordnungen und den Schutz der Menschenrechte zur Folge hat«.[54] Selbst von Menschenrechtsorganisationen wird der wirtschaftliche und politische Wandel in China anerkannt, aber zugleich erklärt, »daß dieser quasi automatisch Menschenrechte produziert, ist eine naive und gefährliche Illusion. ... Der Wandel findet ohne Menschenrechte statt«.[55] Eine Ausführung des ZEIT-Herausgebers Theo Sommer macht besonders deutlich, wie zynisch der Rückzug auf die Strategie des Wandels durch Handel wirken kann: Indem er unter Rückgriff auf die These Lipsets, je reicher desto freier sei ein Land, progno-

---

[49] H. v. Pierer, Jetzt werden die Märkte verteilt, in: ZEIT-Punkte, H. 3/1997, S. 36. Von Pierer ist zugleich Vorsitzender des Asien-Pazifik-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft.

[50] J. Buchsteiner, Eine schrecklich nette Reise, in: Die Zeit v. 25. 10. 1996.

[51] Vgl. PlPr 12/98 (1992) und PlPr 12/128 (1992).

[52] S. Heilmann, Das politische System der VR China, 1996, S. 14.

[53] Ebd., S. 15.

[54] R. Süssmuth, 1996, S. 18; Hervorhebung durch die Verfasserin. Vgl. ebenso A. Krautscheid, Menschenrechte in der Außenpolitik, 1996, S. 60 sowie ders., PlPr 13/77 (1995). Ähnlich die Redebeiträge von Günter Verheugen (SPD), PlPr 13/145 (1996); Rudolf Seiters (CDU/CSU), PlPr 13/145 (1996).

[55] V. Deile, Menschenrechte sind universelle Werte, in: Die Welt v. 13. 3. 1996.

stizierte, daß etwa im Jahr 2015 die Pro-Kopf-(Jahres)Einkommensschwelle von 7000 Dollar überschritten und somit der Übergang zur Demokratie erreicht würde[56], forderte er die Frage geradezu heraus, ob politische Verfolgung, Folter und Hinrichtungen bis dahin hinzunehmen seien. Die deutlichste Gegenposition hierzu, und damit auch eine wichtige Ergänzung zu Heilmann, formulierte 1997 der amerikanische Sinologe Andrew Nathan:

> »The linkage between development and rights is too loose, the threshold too high, the time frame too long, and the results too uncertain to make economic engagement a substitute for direct policy intervention on human rights. A policy of economic engagement is neither an alternative to, nor a substitute for, a human rights policy.«[57]

Ebenso argumentiert auch Roberta Cohen, daß Unterstützung von außen für die Wirtschaftsreformen sicherlich essentiell, aber keine ausreichende Antwort auf die andauernden und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen in China sei:

> »While outside support and encouragement for the reforms are clearly essential, support for the reforms is not a sufficient response to the persistent and serious human rights violations in the PRC. Unfortunately, applause for the reforms has become the new rationale for brushing aside the fact that China remains one of the most repressive countries in the world«.[58]

Der Zielkonflikt zwischen wirtschaftlichen und menschenrechtlichen Interessen bleibt also bestehen und läßt sich an zwei Beispielen aus der parlamentarischen China-Diskussion anschaulich belegen. So erklärte Michael Glos (CSU), »(w)enn wir China helfen, sich zu entwickeln, dann helfen wir nicht nur den Arbeitsplätzen in Deutschland, sondern wir helfen auch der Demokratie in China«.[59] Er ließ mit dieser Reihenfolge keinen Zweifel an seinen Prioritäten. Den Gegenpol vertrat Joschka Fischer (Bündnis 90/Die Grünen) mit der Forderung, »(wir) müssen ... mit den Chinesen unnachgiebig über Menschenrechte, über tibetische Kultur und über den Schutz von Minderheiten in China sprechen. Wenn das Aufträge kostet, dann kostet es eben Aufträge«.[60] Beide Positionen sind aus menschenrechtlicher Perspektive von zweifelhaftem Wert, sei es wegen der klaren Unterordnung von Menschenrechten oder aber der Verabsolutierung, die bei realistischer Einschätzung kaum Chancen hat.

Die meisten Menschenrechtspolitiker im Bundestag vertreten heute die Meinung, »Menschenrechts- und Wirtschaftspolitik schließen einander

---

[56] Vgl. T. Sommer, Moral unter dem Panzerturm, in: Die Zeit v. 4. 10. 1996. Sowohl Heiner Geißler als auch Otto Graf Lambsdorff haben Sommer in darauffolgenden Artikeln deutlich widersprochen; vgl. H. Geissler, Wir müssen uns einmischen, in: Die Zeit v. 11. 10. 1996 und O. Lambsdorff, Mehr Rechte für viele, in: Die Zeit v. 22. 11. 1996.

[57] A. J. Nathan, China, 1997, S. 148.

[58] R. Cohen, 1987, S. 543.

[59] Michael Glos, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/71 (1995).

[60] Joseph Fischer, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 13/116 (1996).

nicht aus, sie konstituieren kein Nullsummenspiel«.[61] So stellte der Abgeordnete Neumann im Hinblick auf die Wirtschaftsbeziehungen zu China 1996 die Frage,

> »wären sie weniger gut, wenn man die wegen der Menschenrechtsfrage oder der Situation in Tibet bestehenden Konflikte mutiger ansprechen würde? ... Für mich ist es fraglich, ob politisches Wohlverhalten die Wirtschaftsbeziehungen wirklich entscheidend fördert. Aus Wirtschaftskreisen jedenfalls hört man, was in China zählt: nämlich der Preis und die Ware«.[62]

Folglich kann es im Sinne einer glaubwürdigen *und* effektiven Menschenrechtspolitik nur darum gehen, die konfligierenden Interessen konstruktiv miteinander zu verbinden:

> »Solange wir selbst – etwa gegenüber Staaten wie China – eine Differenzierung zwischen einem Eintreten entweder für wirtschaftliche Kontakte oder für Menschenrechte vornehmen, so lange bieten wir derartigen Regimen die willkommene Gelegenheit, uns zu erpressen. ... Richtig verstanden, müssen beide Bereiche miteinander verbunden werden. Es kommt darauf an, das eine zu tun und das andere dennoch nicht zu lassen.«[63]

Angesichts dieser (nicht nur in Deutschland festzustellenden) scheinbar beträchtlichen Schwierigkeiten bei der Gestaltung einer effektiven Menschenrechtspolitik haben sich verschiedene Autoren immer wieder mit der grundsätzlichen Frage auseinandergesetzt, ob Außenpolitik und ethisch-moralische Erwägungen überhaupt miteinander zu vereinbaren sind – und diese Frage in der Mehrzahl bejaht[64], sofern dies politisch gewollt wird und die Menschenrechtspolitik »vom nüchternen Bekenntnis zu den Grenzen der eigenen Möglichkeiten gekennzeichnet«[65] ist. So widerspricht Luard dem Argument, bei einigen Staaten stünden strategische oder wirtschaftliche Interessen einer aktiven Menschenrechtspolitik entgegen, vor allem damit, daß eine besondere Beziehung zu einem Land sehr häufig auf Gegenseitigkeit beruhe und demnach die zu kritisierende Regierung auf diese Beziehung ebenfalls großen Wert lege.[66] Stellvertretend für andere bestreitet

---

[61] I. Schwaetzer, 1997, S. 284. Vgl. auch R. Herzog, Die Rechte des Menschen, in: Die Zeit v. 6.9.1996; A. Krautscheid, Menschenrechte in der Außenpolitik, 1996, S. 59. Der Unterausschußvorsitzende Schwarz-Schilling antwortete in einem Interview auf die Frage, ob er sich »gute wirtschaftliche und politische Beziehungen zu menschenverachtenden Diktaturen vorstellen« könne, ganz eindeutig, in »der Realität selbstverständlich«, denn »das Anprangern von Menschenrechtsverletzungen und die Pflege guter Handelsbeziehungen (seien) keineswegs unvereinbare Gegensätze«; in: Bundestag-Report, H. 12/96, S. 15.

[62] Volker Neumann, MdB (SPD), PlPr 13/113 (1996).

[63] A. Krautscheid, Unbequem und unverzichtbar, 1996, S. 244f.

[64] Zu den Argumenten gegen eine aktive Menschenrechtspolitik vgl. im Überblick L. Kühnhardt, Die Universalität der Menschenrechte, 1991, S. 288ff.

[65] C. Müller, 1986, S. 157; ebenso K. Thompson, 1978, S. 1009.

[66] Vgl. E. Luard, 1980, S. 585; auch R. J. Vincent, Human Rights, 1986, S. 140.

auch Czempiel einen »unüberbrückbare(n) Gegensatz«[67] zwischen Norm und Interesse und behauptet, die »Durchsetzung der Menschenrechte lieg(e) sehr wohl im unmittelbar praktischen Interesse der Bundesrepublik«[68] – eine Feststellung, die angesichts wachsender Flüchtlingsströme kaum noch bestritten wird. Ritterband schließlich gibt zu bedenken, daß »die Unterstützung eines repressiven Regimes zugunsten von Sicherheits- und Handelsinteressen ... auf lange Sicht diese Interessen selbst (gefährde). Verbündete, die sich nur mit Gewalt an der Macht zu halten vermögen, sind auf Dauer schlechte Verbündete, denn ihre innere Ordnung ist potentiell ständig der Gefahr eines Umsturzes ausgesetzt«.[69]

Zum Tragen kommt die notwendige Abwägung konkurrierender Interessen, die häufige Nachrangigkeit menschenrechtlicher Erwägungen und damit die Gefahr doppelter Standards ganz besonders dann, wenn es um die Mittel geht, mit denen Menschenrechtsverletzungen begegnet werden soll.

3. Die Diskussion um die »richtigen« Mittel

a) Stille Diplomatie oder lauter Protest?

Unter Berufung auf das völkerrechtliche Prinzip der Nichteinmischung haben Regierungen, die wegen Menschenrechtsverletzungen kritisiert wurden, lange Zeit versucht, »den menschenrechtlichen Geist in die Flasche der inneren Angelegenheiten zurückzuzwängen«.[1] Obwohl Völkerrechtler heute überwiegend die Meinung vertreten, daß dieses Prinzip einer Kritik wegen Mißachtung international vereinbarter Menschenrechte nicht entgegensteht[2], gibt es für das Problem, *wie* man sich einmischen soll, *wie* auf Menschenrechtsverletzungen in einem anderen Land reagiert werden soll, unter Wissenschaftlern und erst recht unter Politikern nach wie vor keine Lösung.

Im Mittelpunkt der Diskussionen um die »richtigen« Mittel stand auch im Bundestag stets die Frage, ob mit der sogenannten stillen Diplomatie oder aber mit öffentlichem Protest, einschließlich verschiedener, abgestufter

---

[67] E.-O. Czempiel, Menschenrechte und Staatsräson, 1978, S. 201.

[68] Ebd.; ebenso argumentiert Jerome J. Shestack: »More often than not, the security and human rights interests are not mutually exclusive but compatible. In fact, in most cases, advancement of human rights serves the nation's strategic interests«, J. J. Shestack, 1989, S. 26.

[69] C. E. Ritterband, 1982, S. 584.

[1] B. Simma, 1987, S. 82.

[2] Vgl. u. a. W. S. Heinz, Menschenrechte in der Dritten Welt, 1986, S. 33 oder C. E. Ritterband, 1982, S. 395. Eine ausführliche Erörterung des Interventionsverbotes der UN-Charta im Zusammenhang mit dem Menschenrechtsschutz aus völkerrechtlicher Sicht findet sich ebd., S. 375 ff.

Sanktionsmaßnahmen[3], mehr für die Verwirklichung der Menschenrechte in dem jeweiligen Land erreicht werden könne. Als stille Diplomatie bezeichnet wird

> »eine Vorgehensweise, die sich auf vertrauliche Kontakte beschränkt und auf Überredung und Überzeugung angelegt ist. Das anwendbare Instrumentarium reicht von informellen Kontakten zwischen Staatenvertretern zu offiziellen Noten im Rahmen des diplomatischen Verkehrs, die ja auch vertraulich bleiben können. In inhaltlicher Hinsicht wird Druck bereits dadurch ausgeübt, daß ein Staat sein Interesse an der Menschenrechtslage eines anderen Staates kundtut.«[4]

Öffentlicher Protest bzw. Publizität im weiteren Sinne wird dagegen verstanden als

> »das bewußt eingesetzte Instrument der Veröffentlichung von Menschenrechtsverletzungen. Mit ihr wird die internationale Reputation eines Staates ins Spiel gebracht und versucht, sein Ehrgefühl zu mobilisieren *(mobilization of shame)*.«[5]

Die vertrauliche Intervention gegenüber Vertretern menschenrechtsverletzender Regierungen hat naturgemäß im Auswärtigen Dienst einen besonderen Stellenwert, ist es doch dessen erste Aufgabe, gute Beziehungen zu ausländischen Regierungen zu schaffen und zu erhalten. Das Parlament hingegen, das an diplomatische Rücksichtnahmen weniger gebunden ist, kann im Sinne der Arbeitsteilung weitergehen und zu Menschenrechtsverletzungen eindeutig und vernehmbar Stellung beziehen.[6] Dennoch wurde die Diskussion auch im Bundestag lange Zeit fast dogmatisch geführt – erst in den letzten Jahren setzte sich bis in den diplomatischen Bereich die Einsicht durch, daß beides seine Berechtigung hat und differenziertere Ansätze nötig sind, um Menschenrechte effektiv zu schützen. »Inzwischen wenden sich selbst Diplomaten, die früher jedes öffentliche Anprangern ablehnten, an (NGOs) mit der Bitte, Fälle von Menschenrechtsverletzungen in ihre öffentlichen Berichte aufzunehmen, damit so für die der Repression unterworfenen Menschen ein gewisses Maß an Schutz entsteht«.[7]

Die Fraktionen im Bundestag stimmen heute prinzipiell darin überein, daß die stille Diplomatie unter bestimmten Umständen (z.B. bei besonders heiklen Einzelfällen) ein wichtiges Instrument für den Menschenrechts-

---

[3] Vgl. die abgestufte Auflistung der Handlungsmöglichkeiten bei E. Luard, 1980, S. 598; und P. R. Baehr, 1994, S. 31ff.

[4] W. Karl, 1996, S. 19.

[5] Ebd., S. 19f.

[6] Der Abgeordnete Laschet (CDU/CSU) bezeichnete es als »ureigenste() Aufgabe() des Parlaments, neben dem kritischen Dialog der Regierungsebene, neben den diplomatischen Beziehungen, die erforderlich sind ..., hier auch aus eigener Kraft einen Schritt weiterzugehen, als dies die Regierung mit ihrer Diplomatie kann«; PlPr 13/77 (1995). Die Abgeordnete Schwaetzer bedauerte allerdings, »Vertreter des Auswärtigen Amtes von diesen Möglichkeiten der gewaltenteiligen Demokratie und ihrer legitimen Anwendung bei den Bemühungen zur Durchsetzung der Menschenrechte zu überzeugen, ist für Parlamentarier nicht immer einfach«; I. Schwaetzer, 1997, S. 280.

[7] V. Deile, Schafft die zivile Weltgesellschaft!, in: Die Zeit v. 3.1.1997.

schutz ist[8], das es dem betreffenden Staat erlaubt, das Gesicht zu wahren, statt sich von vornherein menschenrechtlichen Forderungen zu verschließen. Selbst Menschenrechtsorganisationen wie amnesty international anerkennen, es sei »nicht in jedem Fall auszuschließen, daß bei der Hilfe für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen auch stille Diplomatie hilfreich sein kann«.[9] In der politischen Diskussion ist jedoch die »Grenze zwischen einer Geheimhaltung, die unabdingbar sein mag, die lediglich bequemer erscheint oder die eigentlich überflüssig wäre«[10], häufig nur schwer zu erkennen. So »drängt sich gelegentlich der Verdacht auf, daß der Hinweis auf die Möglichkeiten der Geheimdiplomatie Alibifunktion hat und sowohl Kritik an der Kooperation mit diktatorischen Regimen als auch Ansprüche auf demokratische Transparenz in der Außenpolitik abfangen soll«.[11] Nicht zu rechtfertigen ist die Propagierung stiller Diplomatie folglich dann, wenn sie nur eine »Ausrede für feiges oder angeblich kluges Schweigen«[12] ist, der »Verdeckung völlig unzureichender Bemühungen«[13] dient oder lediglich den Zweck verfolgt, andere Interessen ökonomischer oder strategischer Art vorrangig zu wahren.

Besonders problematisch ist es in diesem Zusammenhang, daß die diskrete Diplomatie der öffentlichen – und damit auch der parlamentarischen – Kontrolle und Bewertung weitestgehend entzogen ist. Es ist letztlich eine »Frage des Vertrauens«[14], ob demjenigen, der vorgibt, auf dem Wege der stillen Diplomatie für die Menschenrechte aktiv zu sein, geglaubt wird. So konnte beispielsweise Bundesaußenminister Kinkel der Kritik, er habe sich in China gegenüber der Regierung nicht oder nicht deutlich genug für die politischen Gefangenen eingesetzt und gegen die Menschenrechtsverletzungen protestiert, lediglich entgegnen, er habe sich »zum Teil auf inständigen Wunsch der Betroffenen nach draußen nicht so äußern (können), wie (er) es gerne getan hätte«.[15] Daß er »im Gegensatz zu denen, die auf den Tisch hauen und große Erklärungen abgeben, ... in der Praxis einiges erreicht«[16]

---

[8] Auch die Gruppe Bündnis 90/Die Grünen stellte 1994 fest, daß die stille Diplomatie »gerade im Menschenrechtskontext über alle ideologischen Barrieren hinweg unverzichtbar bleibt«; Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag. Arbeitskreis für Außen- und Sicherheitspolitik (Hrsg.), 1994, S. 50.

[9] Kritik der deutschen Sektion von amnesty international am 2. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, vorgelegt am Tag der Menschenrechte, 10. 12. 1994.

[10] W. Hirsch, 1981, S. 60.

[11] H. Bielefeldt, Zur Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit, 1996, S. 58.

[12] F. Pflüger, Was ich denke, 1995, S. 20.

[13] K. Thun, 1993, S. 145.

[14] »If a minister has shown on other occasions that he is personally seriously concerned with human rights questions, he is more likely to be believed when referring to confidential approaches than if he is not known for his commitment to human rights«; P. R. Baehr, 1994, S. 31.

[15] Dr. Klaus Kinkel, Bundesminister des Auswärtigen, PlPr 12/128 (1992).

[16] Ders., PlPr 12/199 (1993).

habe, ließ sich zumindest in der Öffentlichkeit nicht verifizieren.[17] In ähnlicher Weise erklärte die Bundesregierung im 1. Menschenrechtsbericht, daß die Demarchen der EU-Staaten, mit denen Menschenrechtsverletzungen gegenüber einzelnen Regierungen kritisiert wurden, nur dann bekanntgegeben worden seien, »wenn dies im Interesse der Sache geboten erschien. Wirksamkeit und damit Erfolg dieser Demarchen hängen oft von ihrer vertraulichen Behandlung ab; bei einer Veröffentlichung bestünde Gefahr, daß der eigentliche Zweck der Demarche, nämlich die Änderung der Regierungspolitik, nicht erreicht wird.«[18]

Während also die stille Diplomatie im Einzelfall ihre Berechtigung hat, kann sie dennoch den öffentlichen Protest gegenüber Staaten nicht ersetzen, in denen international anerkannte Menschenrechte systematisch verletzt werden, »denn nichts fürchten Diktatoren und Unterdrücker mehr, als daß ihre Untaten in der Weltöffentlichkeit angeprangert werden«.[19] Botschafterproteste gegen Parlamentsbeschlüsse, mit denen die Mißachtung der Menschenrechte in einem bestimmten Land verurteilt wurde – wie etwa im Fall der Tibet-Resolution –, haben die Wirkung öffentlicher, auf möglichst breiter und auch hoher Ebene geäußerter Kritik wiederholt offensichtlich werden lassen.[20]

Der unmittelbarste Nutzen von Publizität kann in der demonstrativen Solidarität mit den Opfern und speziell bei bereits bekannten Einzelfällen in der Schutzwirkung liegen. Die jüngsten und wohl deutlichsten Beispiele hierfür sind der chinesische Dissident Wei Jingsheng, der auf massiven internationalen Druck aus seiner langjährigen Haft entlassen wurde, und der iranische Oppositionelle Faradh Sarkuhi, dem nach seiner Festnahme die Todesstrafe drohte. So betonte der Abgeordnete Poppe nach Weis Freilassung: »Die stille Diplomatie genügt eben nicht, wie das Beispiel des menschenverachtenden Umgangs mit Wei Jingsheng zeigt. Es bedarf des öffentlichen Drucks, es bedarf eines lauten, vernehmbaren Wortes – nicht zuletzt aus Deutschland.«[21] Ganz ähnlich merkte im Fall Sarkuhi die Abgeordnete Schwaetzer im Nachhinein an, »(e)ntgegen der beschriebenen stillen Diplomatie der Bundesregierung konnte hier mit dem Instrument der Herstellung von öffentlicher Aufmerksamkeit durch die Mitglieder des Unterausschusses ... wirksam gearbeitet werden«.[22] Angesichts der in dieser Äußerung etwas mißverständlichen Implikation sollte allerdings ergänzt werden, daß in allen prominenten Einzelfällen, mit denen der Bundestag sich bisher be-

---

[17] Volkmar Deile bestätigte im Gespräch mit der Verfasserin, daß diese Aussagen Kinkels in bezug auf seine China-Reise zutreffend seien und er sich in vertraulichen Gesprächen um das Schicksal einiger Dissidenten bemüht habe.

[18] Drs 11/6553 (1990).

[19] Helmut Jawurek, MdB (CDUCSU), PlPr 13/75 (1995).

[20] Vgl. K. Thun, 1993, S. 145; K. Vasak, 1992, S. 220.

[21] Gerd Poppe, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 13/71 (1995).

[22] I. Schwaetzer, 1997, S. 281.

faßt hat, ein über die Medien verbreitetes öffentliches Interesse bereits bestand.[23]

Sofern Publizität über den Einzelfall hinaus gegen Menschenrechtsverletzungen in einem Land gerichtet ist, sind einige kritische Faktoren im Hinblick auf die Wirkungsmöglichkeiten zu berücksichtigen.[24] So ist der Erfolg von öffentlichem Protest abhängig vom politischen Gewicht bzw. der Verwundbarkeit des betreffenden Staates, von der Anzahl und Geschlossenheit der protestierenden Staaten, und nicht zuletzt von dem Vorhandensein einer politischen Opposition, die den Protest von außen in inneren Druck auf die eigene Regierung transformieren kann. Zudem muß auch der Schutz von Regimekritikern im Land bedacht werden.

Mit den Worten Ritterbands muß Menschenrechtspolitik also »*öffentlich* genug sein, um sich das Druckmittel der Weltmeinung und die Angst des Staates vor Prestigeverlust nutzbar machen zu können ... und sie muss *diskret* genug sein, um den betreffenden Staat das Gesicht wahren zu lassen«.[25] Dies erscheint bereits als die maximal mögliche Verallgemeinerung der Diskussion um stille Diplomatie oder Publizität, haben doch Abgeordnete immer wieder erklärt, daß es eine »probate, für alle Fälle gültige Antwort auf diese Frage ... im Grunde nicht (gibt)«[26] und somit stets im Einzelfall entschieden werden müsse.

> »Unsere Menschenrechtspolitik darf sich nicht daran orientieren, was wir grundsätzlich erklären, sondern muß darauf gerichtet sein, wie wir im Einzelfall eine möglichst große Effizienz erreichen. Das kann der öffentliche Protest sein, das kann aber auch die stille Diplomatie sein. Es gibt keine allgemeingültigen Regeln, sondern nur ein sorgfältiges Abwägen und dann ein möglichst gemeinsames Handeln.«[27]

Dabei ist es angesichts der ganz offenkundigen Gefahr der Selektivität und Inkonsistenz jedoch entscheidend, daß die Wahl der einen oder anderen Form der Intervention an der konkreten Wirkung für die Betroffenen ausgerichtet ist. »In manchen Fällen ist Publizität überlebenswichtig, in anderen kann sie schaden. Zur Ethik der Menschenrechtspolitik gehört verantwortungsvolles Abwägen«.[28]

Der Maßstab des Nutzens für die von Menschenrechtsverletzungen Betroffenen und nicht das Kalkül eigener Vorteile muß demnach auch für die über reinen Protest hinausgehenden Maßnahmen wie etwa wirtschafts- und entwicklungspolitische Sanktionen gelten, wenn sich die Menschenrechtspolitik nicht dem Vorwurf der Doppelmoral ausgesetzt sehen soll. Wie leicht

---

[23] Die weitaus häufigere Reihenfolge verdeutlicht die treffende Beobachtung eines Journalisten: »Der Fall Sarkuhi zeigt: Offensive Berichterstattung kann der Diplomatie auf die Sprünge helfen«; T. Dreger, Nachhilfe für Kinkel, in: taz v. 6. 2. 1997.

[24] Vgl. W. Gerz, 1996, S. 51 f.

[25] C. E. Ritterband, 1982, S. 585.

[26] Heinrich Lummer, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/70 (1995).

[27] Volker Neumann, MdB (SPD), PlPr 13/71 (1995).

[28] W. Brandt, 1987, S. 95; vgl. ebenso N. Blüm, 1981, S. 67.

diese Grenze überschritten wird, ist nicht nur in zahlreichen Bundestagsdiskussionen zur Apartheid in Südafrika zum Ausdruck gekommen.[29] Die anhand der geschilderten Beispiele China und Türkei offensichtliche, immer komplexere (Menschenrechts)Situation in vielen Ländern macht ein verantwortungsvolles Handeln – selbst unabhängig von eigenen ökonomischen, sicherheits- oder innenpolitischen Interessen – keineswegs einfacher. Hinzu kommt die grundsätzliche Frage der Wirksamkeit von wirtschaftlichen Sanktionen. Gerade gegenüber der Volksrepublik China sind sich selbst außerhalb der Politik stehende Beobachter in der Beurteilung nicht einig.[30] Der Unterausschuß-Vorsitzende Schwarz-Schilling behauptete hierzu,

> »in der Politik ist eine erfolglose Kampagne völlig sinnlos. Zu glauben, daß sich dieses Land mit über 1 Milliarde Menschen, mit seiner Wirtschaftsmacht und der Kraft seines Marktes in wirtschaftlicher Hinsicht von unseren Fragestellungen auch nur einen Millimeter abhängig machen ließe, das ist eine Selbstüberschätzung, von der wir schleunigst Abschied nehmen sollten«.[31]

Eine zweifellos berechtigte Überlegung, die allerdings sehr leicht zur Entschuldigung für menschenrechtspolitische Untätigkeit werden kann. Interfraktionell wurde im Bundestag die Verhängung von Sanktionen zuletzt gegen Nigeria verlangt, nachdem mit der Hinrichtung von neun Angehörigen des Ogoni-Volkes ein besonders krasser Fall von Menschenrechtsverletzungen vorlag.[32] In der parlamentarischen Debatte aus diesem Anlaß war zumindest *eine* Grundbedingung für effektive Wirtschaftssanktionen unbestritten – nur wenn sie wenigstens auf europäischer Ebene gemeinsam durchgesetzt werden, bestehen Aussichten auf Erfolg.[33]

Abgelehnt wird selbst von Befürwortern einer aktiven Menschenrechtspolitik der völlige Abbruch der Beziehungen zu einer Regierung, die sich schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht hat. Ein solch drastischer Schritt mag unter Umständen eine wichtige symbolische Bedeutung haben, ist jedoch »nur sehr selten wirkungsvoll«[34], da der Kon-

---

[29] Vgl. insbesondere PlPr 11/48 (1987) und 11/116 (1988).

[30] Einer der heftigsten Kritiker der frühen, vom Bundestag legitimierten Normalisierung der Beziehungen zu diesem Land ist der frühere Botschafter in Peking, Per Fischer, der 1994 behauptete: »Am allerwenigsten werden staatlich geförderte Zusammenarbeit und großzügige entwicklungspolitische Leistungen des Auslands die Verantwortlichen zu einer politischen Liberalisierung bewegen. Im Gegenteil: Sie stärken sie in ihrer doppelgleisigen Politik.« »Zinsverbilligte Kredite aus der Entwicklungshilfe widersprechen allen hehren Bonner Erklärungen, verschaffen der moralisch lädierten KPCh mehr internationale Respektabilität, enttäuschen die Dissidenten und stärken die Hand der Machthaber bei ihrem Unterfangen, die westlichen Geber gegeneinander auszuspielen«; P. Fischer, Chinas unsichere Zukunft, 1994, S. 116/S. 121. Vgl. auch R. Cohen, 1987, S. 543; für die Gegenposition S. Heilmann, Die Menschenrechtsfrage, 1984, S. 555.

[31] Dr. Christian Schwarz-Schilling, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/113 (1996).

[32] Vgl. Drs 13/3178 (1995).

[33] Vgl. das Protokoll der Sitzung am 1.12.1995, PlPr 13/75 (1995).

[34] W. S. Heinz, Menschenrechte in der Dritten Welt, 1986, S. 46. Vgl. auch E. Luard, 1980, S. 599: »We salve our own consciences but abdicate responsibility«; und S. Hoffmann,

takt die Übermittlung von Kritik überhaupt erst ermöglicht. Diese Ansicht ist in großer Übereinstimmung auch im Bundestag, beispielsweise in Folge der Niederschlagung der Demokratiebewegung in China, vertreten worden. »Wer Einfluß nehmen will, braucht Gesprächspartner«[35], so ein Abgeordneter. Demgemäß wurde die Bundesregierung zwar aufgefordert, »die Kontakte auf hoher politischer Ebene bis auf weiteres ausgesetzt zu halten«, aber »alle anderen Gesprächsmöglichkeiten verstärkt zu nutzen, um der chinesischen Führung unsere Besorgnisse und Erwartungen darzulegen«.[36]

Ähnlich war zwar auch der sogenannte »Kritische Dialog« mit dem Iran[37] immer wieder Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen im Parlament, und die Berechtigung dieser Politik wurde selbst von den Koalitionsfraktionen in Frage gestellt[38], doch keine Fraktion forderte den Abbruch *aller* Kontakte. So erklärte die Abgeordnete Dietert-Scheuer für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

> »Wir sind nicht der Meinung, daß eine Politik der totalen Isolierung zur Lösung der Probleme im Iran beitragen würde. Wir sind nicht für einen Boykott, wie die USA ihn verhängt haben ... Wir sind auch nicht grundsätzlich gegen Wirtschaftsbeziehungen; aber die bestehenden Beziehungen müssen als Hebel für eine Verbesserung der Menschenrechtslage im Iran genutzt werden.«[39]

Auch die Gruppe PDS forderte zwar den Abbruch »jede(r) Art privilegierter politischer und wirtschaftlicher Beziehungen zu dem Regime im Iran« und »jede(r) Art polizeilicher, geheimdienstlicher und nuklearer Zusammenarbeit«. Sie stellte aber fest:

> »Eine Beteiligung der Bundesregierung an dem allgemeinen wirtschaftlichen Boykott des Irans, wie er von der Regierung der USA verhängt wurde, ist nicht geeig-

---

Duties Beyond Borders, 1981, S. 135: »... lofty refusals of contacts may give one a sense of marvelous moral purity at the cost of total inefficiency«.

[35] Dr. Olaf Feldmann, MdB (FDP), PlPr 11/149 (1989).

[36] Drs 11/4790 (1989).

[37] Diese von den EU-Staaten verfolgte Politik war 1992 auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Edinburgh formuliert worden. Zielsetzung, Praxis und Ergebnisse nach Einschätzung der Bundesregierung wurden in einer diesbezüglichen Kleinen Anfrage der SPD und der Antwort der Bundesregierung ausführlich thematisiert; vgl. insbesondere Drs 13/3485 (1996).

[38] In einem Antrag von CDU/CSU und FDP vom 7.5.1996 (also noch deutlich vor dem Urteilsspruch im Mykonos-Prozeß) hieß es, im »Rahmen des ›kritischen Dialogs‹ konnten somit zwar einige positive Ergebnisse erzielt werden, in entscheidenden Fragen jedoch sind die Erfolge bis heute ausgeblieben«, und insofern sei man »davon überzeugt, daß der Dialog zu konkreteren und weiterreichenderen Ergebnissen als bislang führen muß«; Drs 13/4545 (1996). Nach dem Mykonos-Urteil sah sich selbst der FDP-Abgeordnete Irmer veranlaßt zu erklären, »natürlich müssen wir jetzt sagen, daß das, was wir uns als kritischen Dialog einmal als erfolgversprechend vorgestellt hatten, auch nicht zum Ziel geführt hat«; PlPr 13/169 (1997).

[39] Amke Dietert-Scheuer, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 13/104 (1996). Vgl. auch den Entschließungsantrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen auf Drs 13/7445 (1997).

net, eine weitere Eskalation der Konflikte in dieser Region zu verhindern, und wirkt sich überwiegend negativ gegenüber der zivilen Bevölkerung aus.«[40]

Diese hier erläuterte Diskussion um die angemessenen Mittel der Menschenrechtspolitik läßt sich mit zwei Anmerkungen vorläufig zusammenfassen. Berücksichtigt man, daß sich die Wahl der zu ergreifenden Maßnahmen zuallererst an der Wirkung für die betroffenen Menschen orientieren muß und dabei die politische und gesellschaftliche Gesamtsituation in dem jeweiligen Land nicht außer acht gelassen werden darf[41], wird offensichtlich, daß es die »eine, einzig richtige Methode, Menschenrechte durchzusetzen«[42], nicht gibt, und daß der drastischste Schritt nicht immer auch der einflußreichste ist.[43] Ein gewisses Maß an Inkonsistenz erscheint unvermeidbar, wenn die eine oder andere Form der Reaktion nach Maßgabe der genannten Kriterien gewählt wird, ist aber nicht zu rechtfertigen, wenn es sich aus der Praktizierung doppelter Standards, ausgerichtet an den eigenen Interessen, ergibt. Die Erkenntnis eines Abgeordneten, es sei »wichtig, daß wir mit gleicher Elle messen (ohne) daß wir bei jedem Land die gleiche Methode anwenden«[44], hat die Menschenrechtspolitik im Bundestag – wie gezeigt – bisher nur selten bestimmt.

Von erheblicher Bedeutung für die Wirksamkeit von Protesten und Sanktionen ist es darüber hinaus, daß sie mit anderen Staaten abgestimmt werden – ohne allerdings mit der Zurückhaltung anderer die eigene Tatenlosigkeit begründen zu dürfen. Für die Bundesrepublik Deutschland ist mit fortschreitender europäischer Integration die Zusammenarbeit mit den EU-Staaten im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auch in Menschenrechtsfragen von erheblicher Bedeutung. Wie die Bundesregierung im 4. Menschenrechtsbericht erklärte, ist »gemeinsam vorgetragene Kritik, z.B. in den öffentlichkeitswirksamen und politisch relevanten Sitzungen der MRK, wirkungsvoller als Äußerungen einzelner Regierungen«.[45] Folglich sei ein »kohärentes Auftreten der EU in allen Institutionen und bei allen menschenrechtsrelevanten Fragen ... das Ziel«.[46] Dieses Gebot zur Kooperation mit anderen, speziell den europäischen Staaten, gilt insbesondere für die Instrumentalisierung der Entwicklungszusammenarbeit zum Zweck der weltweiten Durchsetzung der Menschenrechte.

---

[40] Drs 13/1827 (1995).
[41] Vgl. C. E. Ritterband, 1982, S. 587f. sowie D. D. Newsom, 1986, S. 10.
[42] C. Stern, Strategien, 1980, S. 107.
[43] Vgl. E. Luard, 1980, S. 601.
[44] Heribert Scharrenbroich, MdB (CDU/CSU), PlPr 12/128 (1992).
[45] Drs 13/8861 (1997).
[46] Ebd.

b) Konditionierung der Entwicklungszusammenarbeit

Die Gewährung oder der Entzug von Entwicklungshilfemitteln wird im Bundestag schon verhältnismäßig lange als positives oder negatives Sanktionsinstrument im Zusammenhang mit Menschenrechtsfragen diskutiert[47], wobei alle bisher erörterten Probleme der Selektivität auch hier wiederzufinden sind. Bereits im März 1982 wurde die Bedeutung der Menschenrechte in der Entwicklungspolitik herausgestellt und übereinstimmend gefordert:

> »Bei der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland sollte die Verwirklichung der Menschenrechte ein wesentliches Ziel der Politik der Bundesregierung sein. Die Bundesregierung sollte daher bei Entscheidungen über entwicklungspolitische Zusammenarbeit auch auf die Verwirklichung der Menschenrechte sowie auf die Verwirklichung des sozialen Fortschritts und der sozialen Gerechtigkeit insbesondere durch die Einhaltung sozialer Mindestnormen und Gewährung gewerkschaftlicher Freiheit in den Entwicklungsländern achten.«[48]

Präzisiert und ergänzt durch eine Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zum Thema »Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte« wurde dieser Beschluß zur Grundlage der am 19. 1. 1984 einstimmig angenommenen Leitlinien für die Entwicklungspolitik, denen zu folgen die Bundesregierung aufgefordert wurde.[49] Darüber hinaus ist auch in einigen konkreten Fällen explizit eine Verbindung zwischen Menschenrechtssituation und entwicklungspolitischer Zusammenarbeit mit einem Land hergestellt worden. So wurde die Bundesregierung beispielsweise 1990 aufgefordert, »die weitere entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit El Salvador von der Einhaltung der Menschenrechte und der demokratischen Entwicklung im Lande abhängig zu machen«.[50]

Während der Internationale Währungsfonds bereits in den 80er Jahren eine ökonomische Konditionalität in seine Kreditvergabepolitik einbrachte und auch die Vergabe deutscher Entwicklungshilfemittel an gewisse ordnungspolitische Auflagen gebunden war[51], wurde die politische Konditionalität in der Entwicklungspolitik vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) lange Zeit abgelehnt. Erst nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und damit der »Entideologisierung

---

[47] Vgl. u. a. C. Stern, Strategien, 1980, S. 100f.

[48] Drs 9/1344 (1982).

[49] Vgl. Drs 10/711 (1983) sowie W. S. Heinz, Menschenrechte in der Dritten Welt, 1986, S. 43f. Der langjährige Vorsitzende des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Dr. Uwe Holtz, stellte hierzu fest, daß die Bundesregierung diesen Beschlüssen »leider ... nicht in stringenter Weise Rechnung« trug; U. Holtz, Menschenrechte, 1997, S. 52.

[50] Drs 11/7134 (1990). Vgl. zu diesem Beschluß auch U. Holtz, Menschenrechte, 1997, S. 53.

[51] Vgl. A. Skriver, Entwicklungspolitik und Menschenrechte, 1983, S. 24f.

der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern«[52] wurde es möglich, die Erkenntnis, daß bestimmte politische, rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen für Entwicklung nötig sind, auch in die Praxis umzusetzen.[53]

Im Oktober 1991 wurden von Bundesminister Spranger neue politische Kriterien für die Entwicklungszusammenarbeit verkündet. Folgende entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen und Eigenanstrengungen der Empfängerländer sollten künftig sowohl Umfang als auch Art[54] der Entwicklungszusammenarbeit bestimmen:

»1. Die Beachtung der Menschenrechte,
2. die Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozeß,
3. die Gewährleistung von Rechtssicherheit,
4. die Schaffung einer ›marktfreundlichen‹ Wirtschaftsordnung,
5. die Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns.«[55]

Dabei wurde vom Ministerium jedoch von Anfang an deutlich gemacht, daß diese Kriterien »keine absoluten Maßstäbe für bestimmte Leistungen, sondern Hilfsmittel für den Entscheidungsprozeß in der Entwicklungszusammenarbeit«[56] seien, »eine automatische Kopplung der Hilfevergabe an mathematisch quantifizierte Kriterien«[57] würde sich verbieten. Bundesminister Spranger betonte ausdrücklich, man müsse »sorgsam das Handlungspotential unserer Partnerregierungen abschätzen und ihre Entscheidungsalternativen würdigen«.[58] Bei der Anwendung der Kriterien sollten zudem »positive Maßnahmen und Anreize zur Verbesserung von Menschenrechten und Rechtssicherheit Vorrang vor Sanktionen«[59] haben.

Diese Kriterien sind seither immer wieder Gegenstand nicht nur wissenschaftlicher[60], sondern auch parlamentarischer Diskussionen gewesen. Dabei fällt auf, daß – bei allen Differenzen der Fraktionen in der Entwicklungspolitik insgesamt, die hier nicht Gegenstand der Untersuchung sein können – eine Konditionierung als solche heute kaum noch umstritten ist

---

[52] So der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Carl-Dieter Spranger, in einem Interview: Neue Kriterien werden konkret angewandt, 1992, S. 21.

[53] Zu den unterschiedlichen Ansätzen zur Klärung des Entwicklungsbegriffs vgl. T. Wissing, 1994, S. 23ff.

[54] Vgl. die Darstellung der möglichen Maßnahmen politischer Konditionalität bei M. Bohnet, 1992, S. 16f.

[55] Neue politische Kriterien deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Erklärung von Bundesminister Spranger, 1991, S. 893.

[56] K. van de Sand, 1997, S. 123. Vgl. auch den Zehnten Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung vom 14.12.1995, Drs 13/3342, S. 48.

[57] K. van de Sand/R. M. Mohs, 1991, S. 5.

[58] Neue politische Kriterien deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Erklärung von Bundesminister Spranger, 1991, S. 895.

[59] K. van de Sand, 1997, S. 123.

[60] Die umfassendste Untersuchung zur Diskussion der deutschen Konditionierungspraxis bietet T. Wissing, 1994; zu den Diskussionsschwerpunkten vgl. S. 65.

und auch deren Legitimität nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird.[61] Dies demonstrierte nicht zuletzt ein Antrag der SPD-Fraktion zur Entwicklungspolitik vom Januar 1995, in dem zwar eine Neuorientierung verlangt wurde. Mit der Forderung nach vorrangiger Zusammenarbeit mit Regierungen, »die selbst rechtsstaatliche und effiziente politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen für eine sozial und ökologisch verantwortliche Entwicklung schaffen (und) die Partizipation, Demokratie und Menschenrechte fördern«[62], wurde aber eine Konditionierung klar formuliert und eine Nähe zu den Kriterien der Bundesregierung ganz offenkundig.[63]

Anlaß zu Kritik bietet vielmehr die Umsetzung der gegenwärtigen Kriterien in der Praxis. Die Schwierigkeiten beginnen bereits damit, daß bewußt offengehalten wird, ob und in welcher Rangfolge die Kriterien zueinander stehen und wie viele jeweils erfüllt sein müssen, somit der Interpretationsspielraum bei der Anwendung der Kriterien möglichst weit gefaßt wird.[64] So erklärte die Bundesregierung auf eine diesbezügliche Anfrage,

> »Menschenrechte sind *eines von fünf* Kriterien, die in ihrer Gesamtheit Art und Umfang der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit bestimmen. Somit führen Defizite bei einem Kriterium nicht zwangsläufig zur Einstellung oder Reduzierung der Zusammenarbeit«.[65]

Hinzu kommt, daß nach Aussagen selbst von BMZ-Mitarbeitern die

> »mit den übrigen Ressorts, insbesondere dem Auswärtigen Amt abgestimmte Aufstellung entwicklungspolitischer Kriterien ... indes nicht verhindern (kann), daß im Einzelfall auch künftig außen-, sicherheits- und bündnispolitische oder außenwirtschaftliche Gesichtspunkte die Entwicklungszusammenarbeit mitbestimmen«.[66]

An beiden Aussagen wird deutlich, wie groß die Gefahr doppelter Standards auch auf diesem Gebiet ist. Explizit verweist Nuscheler darauf, daß die Menschenrechtskonditionalität »nicht gegen neue interessengeleitete Instrumentalisierungen gefeit (sei), z. B. gegen einen ›doppelten Standard‹ je nach wirtschaftlicher Interessenlage, (oder) zur Umleitung knapper Ressourcen bzw. zur Aufkündigung nicht einlösbarer Zusagen«.[67] Dementsprechend ist die oppositionelle Kritik vor allem auf die inkonsequente und inkonsistente Anwendung der Kriterien gegenüber den einzelnen Ländern

---

[61] Die Frage nach der Legitimität beantwortet Wissing nach ausgiebiger Untersuchung »mit Einschränkungen grundsätzlich positiv«, ebd., S. 115.

[62] Drs 13/241 (1995).

[63] In einem etwa zeitgleichen Antrag der Regierungskoalition wird rückwirkend eine Neuorientierung bereits festgestellt und die Festlegung der Vergabekriterien ausdrücklich begrüßt; vgl. Drs 13/233 (1995).

[64] Vgl. W. S. Heinz, Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte, 1993, S. 131; ebenso F. Nuscheler, Konditionierung von Entwicklungspolitik, 1992, S. 25.

[65] Drs 13/2722 (1995); Hervorhebung durch die Verfasserin.

[66] K. van de Sand, 1997, S. 124.

[67] F. Nuscheler, Konditionierung von Entwicklungspolitik, 1992, S. 25.

gerichtet[68], wofür China, Indonesien und die Türkei als Musterbeispiele gelten: »Es ist unglaubwürdig, wenn die Kriterien nur bei kleinen, für die wirtschaftlichen Interessen der Bundesrepublik unbedeutenden Ländern angewandt werden«[69], während im Falle der Entwicklungszusammenarbeit mit China »das binnenwirtschaftliche Hemd der deutschen Politik offenbar näher (ist) als der menschenrechtliche Rock«.[70] Mangelnde Transparenz kommt erschwerend und wenig verständnisfördernd hinzu, denn die betreffenden Bundestagsausschüsse werden zwar informiert, an den Vergabeentscheidungen aber nicht wirklich beteiligt.[71]

Ein weiterer Kritikpunkt ist die einseitige Berücksichtigung politischer und bürgerlicher Rechte bzw. die Vernachlässigung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte[72], womit die Gefahr einer »unreflektierte(n) Transplantation europäisch geprägter Wertvorstellungen«[73] auf Entwicklungsländer besteht. Damit verbunden ist das immer wieder im Kontext der Entwicklungspolitik vorgetragene Argument, daß die Konditionierung nur ein Teil der Entwicklungspolitik sein kann, der auf Verbesserung der politischen, wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen Rahmenbedingungen *innerhalb* der Entwicklungsländer hinwirkt. Notwendig seien aber auch Änderung der *externen*, d. h. der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Im Bundestag ist dieser Zusammenhang von den Oppositionsfraktionen wiederholt betont worden und im Rahmen der parlamentarischen Initiativen im Vorfeld des Weltsozialgipfels indirekt auch im Antrag der Koalitionsfraktionen zum Ausdruck gekommen. Aus der Perspektive der Bundesregierung wurde hier dagegengehalten, die »Verbesserung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bringt armen Bevölkerungsgruppen wenig, wenn die internen politischen und administrativen Strukturen die

---

[68] Vgl. U. Holtz, Menschenrechte, 1997, S. 47; vgl. die Fallbeispiele für die Handhabung der Kriterien in der Praxis bei T. Wissing, 1994, S. 137ff. Zur Konditionierungspraxis aus Sicht des BMZ vgl. K.-J. Hedrich, 1996.

[69] Amke Dietert-Scheuer, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 13/77 (1995). Vgl. hierzu beispielhaft die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur »Vergabe von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit an Indonesien trotz massiver Menschenrechtsverletzungen« und die Antwort der Bundesregierung, Drs 13/2722 (1995).

[70] H.-H. Bass, Deutsch-chinesische Wirtschaftsbeziehungen, 1996, S. 199.

[71] Vgl. W. S. Heinz, Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte, 1993, S. 134: »Entscheidungen werden bekanntgegeben ohne klare und umfassende Begründung, warum Kürzungen oder Streichungen verfügt wurden«. Vgl. auch T. Wissing, 1994, S. 36f.

[72] Vgl. K. Thun, 1993, S. 147. »Zur Bewertung der Menschenrechtssituation werden insbesondere die Indikatoren Freiheit von Folter, Rechte bei der Festnahme und im Justizverfahren, die Beachtung des Grundsatzes ›Keine Strafe ohne Gesetz‹, Religionsfreiheit und Minderheitenschutz herangezogen«, so die Bundesregierung im 4. Menschenrechtsbericht, Drs 13/8861 (1997).

[73] T. Wissing, 1994, S. 74. Nowak spricht von »Oktroyierung westlicher Menschenrechts-, Politik- und Demokratiemodelle«; M. Nowak, Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte, 1993, S. 47.

Entfaltung eigener Produktivkräfte unterbinden und eine Teilhabe am Wachstum verhindern«.[74]

Besonders nachteilig für die Glaubwürdigkeit der Geberländer ist es jedoch, daß die Konditionierung der Entwicklungszusammenarbeit nicht ausreichend von eigenen Reformbemühungen begleitet wird. Der Handels- und Agrarprotektionismus wird in entwicklungspolitischen Debatten ebenso regelmäßig vorgebracht wie die Rüstungsexportpolitik, die in diametralem Gegensatz zur Höhe der Rüstungsausgaben als Indikator für das Kriterium »Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns« steht. Damit leidet die konditionierte Entwicklungszusammenarbeit letztlich unter dem gleichen Manko wie die Menschenrechtspolitik – sie kann nur als Querschnittsaufgabe wirklich erfolgreich sein. Die Bundesregierung selbst hat das in ihrem Zehnten Bericht zur Entwicklungspolitik ausdrücklich festgestellt:

> »Die Selbsthilfe wird in vielen Bereichen ganz wesentlich durch eine widerspruchsfreie, kohärente Gesamtpolitik der IL gefördert. Durch weitere Marktöffnung für Exporte der EL, den Abbau von Subventionen für Agrargüterexporte der IL, fortgesetzte Schuldenentlastung und eine restriktive Rüstungsexportpolitik gegenüber EL beispielsweise können die IL die Eigenanstrengungen von EL und die Ziele ihrer eigenen Entwicklungspolitik wirksam flankieren. Insofern sind gleichgerichtete Anstrengungen in allen Politikbereichen, die die EL berühren, erforderlich.«[75]

Gleichwohl kommt sie nicht umhin festzustellen, daß sich der »Ausgleich der in den verschiedenen Politikbereichen wirkenden Interessen ... naturgemäß schwierig (gestaltet)«.[76] Wolfgang S. Heinz erklärte hierzu, »eine Aufteilung der deutschen oder europäischen Außenpolitik in einen kleinen Politikbereich, der (auch) von Menschenrechtskriterien angeleitet wird (Entwicklungszusammenarbeit), und einen vom Umfang her viel bedeutenderen, der systematisch den Interessen des Südens schadet (Außenwirtschaftspolitik), kann keine Glaubwürdigkeit beanspruchen«.[77]

Somit dürfen gerade vor diesem Hintergrund die begrenzten Wirkungsmöglichkeiten der konditionierten Vergabe von Entwicklungshilfemitteln nicht übersehen werden.[78] Klaus-Jürgen Hedrich, seinerzeit Parlamentarischer Staatssekretär im BMZ, plädierte dafür, »unsere Einflußmöglichkeiten ... realistisch ein(zu)schätzen. Die Kraft unseres Hebels ist abhängig von der quantitativen Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit für das einzelne Land«.[79] Angesichts des mit 2% nur geringen Anteils der Entwicklungshilfe am Bundeshaushalt wird demnach zu recht gewarnt, das »sensible Instru-

---

[74] K. VAN DE SAND, 1997, S. 121.
[75] Drs 13/3342 (1995), S. 47.
[76] Ebd.
[77] W. S. HEINZ, Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte, 1993, S. 138; Klammern im Zitat durch den Autor.
[78] Vgl. T. WISSING, 1994, S. 156.
[79] K.-J. HEDRICH, 1996, S. 43.

ment der Entwicklungshilfe (dürfe) nicht als menschenrechtspolitisches Alibi für die Außen- und Wirtschaftspolitik mißbraucht werden«.[80]

c) *Gewalt durch Gewalt beenden? – Humanitäre Interventionen*

In die Überlegungen um die »richtigen« Mittel der Menschenrechtspolitik ist in den vergangenen Jahren zunehmend auch die Möglichkeit einer humanitären Intervention miteinbezogen worden – hier verstanden im engen Wortsinn als Einschreiten unter Drohung oder Anwendung militärischer Gewalt, um Menschenrechtsverletzungen im Hoheitsgebiet eines fremden Staates zu beenden.[81] Die UN-Operationen im Irak, in Somalia und in Bosnien haben die Auseinandersetzungen zusätzlich forciert.[82] In diesem Bereich klafft jedoch derzeit die größte Lücke zwischen der Intensität der völkerrechts- und politikwissenschaftlichen Debatte einerseits[83] und der nur in Ansätzen vorhandenen Grundsatzdiskussion im Bundestag andererseits. Die sehr viel weitergehende Problematik der Bundeswehr-Auslandseinsätze insgesamt[84] wird zwar auch im Bundestag seit dem klärenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12.7.1994 nicht mehr nur aus juristischer Perspektive, sondern auch politisch diskutiert. Doch die für diese Untersuchung relevante Grundfrage, ob Menschenrechte mit Gewalt erzwungen werden dürfen, also die Option auf humanitäre Interventionen als Mittel der Menschenrechtspolitik, ist bislang kaum Gegenstand der parlamentarischen Menschenrechtsdebatten gewesen, weshalb hier nur im Hinblick auf mögliche zukünftige Entwicklungen die Hauptaspekte der wissenschaftlichen Diskussion in aller Kürze einbezogen werden sollen.

---

[80] F. Nuscheler, Konditionierung von Entwicklungspolitik, 1992, S. 26.

[81] Zur Definition vgl. insbesondere C. Greenwood, 1993, S. 93; K. Dicke, Friedenswahrung durch Intervention?, 1995, S. 21; P. R. Baehr, 1994, S. 38. Zur Widersprüchlichkeit des Begriffs an sich vgl. A. Roberts, 1993, S. 429; G. Gillessen, 1997, S. 20; J. Fisch, 1996, S. 30.

[82] Einige Autoren sehen nach der Euphorie zu Beginn der 90er Jahre bereits wieder Ernüchterung überwiegen. Jochen Hippler z. B. bezeichnet das Konzept als »zunehmend aus der Mode gekommen«; J. Hippler, 1996, S. 83. Vgl. auch S. Hoffmann, The Politics and Ethics of Military Intervention, 1995/96, S. 33 sowie M. Pape, 1997.

[83] Aus der Vielzahl der aktuellen Publikationen sei hier nur beispielhaft auf einige davon verwiesen. Kritisch-perspektivenreiche Beiträge finden sich im Sammelband von T. Debiel/F. Nuscheler (Hrsg.), 1996. Aus politisch-ethischer Perspektive argumentiert S. Hoffmann, The Politics and Ethics of Military Intervention, 1995/96. Eine ausgezeichnete Arbeit, die interdisziplinär völkerrechtliche und politikwissenschaftliche Ansätze verbindet, ist die Analyse der bisherigen UN-Interventionen von M. Pape, 1997. Die Rechtsgrundlagen für Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates untersucht H. Gading, 1996.

[84] Da dieses Thema weit über den Rahmen dieser Arbeit hinausführen würde, sei verwiesen auf die ausführliche und aktuelle Untersuchung von N. Philippi, 1997; vgl. hier insbesondere die Darstellung der Haltung der einzelnen Parteien, S. 82ff.

Die historischen Belastungen Deutschlands, die gemäß der herrschenden politischen Interpretation des Grundgesetzes[85] de facto bis 1994 nicht gegebene Möglichkeit deutscher Beteiligung an militärischen Interventionen der UN und der schwierige Prozeß der Neudefinition deutscher Außenpolitik nach 1989/90 sind auf den ersten Blick naheliegende Gründe dafür, daß die humanitäre Intervention explizit im Parlament kaum thematisiert worden ist. Hinzu kommt, daß die Meinungen hierzu in allen Fraktionen (ausgenommen die PDS) eher gespalten sind und nirgends die Neigung besteht, mit dieser Spaltung dem politischen Gegner in die Hände zu spielen. In der Gesamtbetrachtung der bisherigen parlamentarischen Menschenrechtspolitik liegt allerdings der Schluß nahe, daß humanitäre Interventionen mehr oder weniger bewußt nicht in die Menschenrechtsdebatten eingebracht wurden, weil sie von den Fraktionen entweder abgelehnt werden oder zumindest Klarheit besteht über die erheblichen völkerrechtlichen Bedenken und menschenrechtspolitischen Legitimationsdefizite angesichts nicht ausgeschöpfter ziviler Instrumente.

So wie der Krieg in Jugoslawien zum »Katalysator der deutschen Diskussion um Bundeswehr-Auslandseinsätze«[86] wurde, sind seit 1992 angesichts der schwerwiegenden und massenhaften Menschenrechtsverletzungen im früheren Jugoslawien, speziell in Bosnien-Herzegowina, von einzelnen Mitgliedern im Deutschen Bundestag erstmals auch militärische Maßnahmen ernsthaft in Betracht gezogen worden, um die Achtung der Menschenrechte zu erzwingen. Die parlamentarischen Diskussionen zum Jugoslawien-Konflikt können allerdings nur unter mehrfachem Vorbehalt in die hier zu erörternde Frage einfließen. Zum einen handelte es sich sehr rasch nicht mehr um eine Situation »nur« innerstaatlicher Menschenrechtsverletzungen, sondern um eine äußerst komplexe, gewaltsame zwischenstaatliche Auseinandersetzung mit dramatischen Auswirkungen für die Zivilbevölkerung. Zum zweiten wurde auch die innerdeutsche Jugoslawien-Debatte zu dieser Zeit sehr stark überlagert von der zunächst vorgeschobenen Verfassungsdiskussion und dann der notwendigen außen- und verteidigungspolitischen Neuorientierung nach der deutschen Einigung insgesamt[87], die auch innerparteilich langwierige Debatten auslöste. Und schließlich ist gerade Jugoslawien aus historischen Gründen ein extrem sensibles Terrain für Bundeswehr-Soldaten.

Dennoch führte vor allem der Krieg in Bosnien-Herzegowina dazu, daß in den parlamentarischen Menschenrechtsdebatten nun auch vereinzelt das

---

[85] Zur juristischen Argumentation vgl. ebd., S. 34ff.

[86] Ebd., S. 146.

[87] So waren die beiden zentralen Plenardebatten 1995, in denen über die deutsche Beteiligung an den UN-Operationen entschieden wurde, keineswegs »klassische« Menschenrechtsdiskussionen, sondern völlig dominiert von der Zäsur, die dies für die deutsche Außenpolitik bedeuten würde, und der Demonstration von Bündnisfähigkeit und Solidarität mit den westlichen Staaten, die bereits Truppen gestellt hatten. Vgl. hierzu die Protokolle der Sitzungen vom 30.6.1995 (PlPr 13/48) und vom 6.12.1995 (PlPr 13/76).

Thema humanitärer Interventionen angesprochen wurde. Eine einheitliche Haltung ist innerhalb der Fraktionen allerdings kaum auszumachen. Lediglich die PDS hat sich durchgängig gegen den Einsatz militärischer Mittel ausgesprochen und gefordert, »daß dem verhängnisvollen Kurs militärischer Interventionen in Konflikte durch Kampfeinsätze der VN, der NATO oder anderer politisch-militärischer Zusammenschlüsse Einhalt geboten wird«.[88]

»(L)ange und leidenschaftliche Diskussionen«[89] hat es insbesondere bei Bündnis 90/Die Grünen gegeben, ist doch die »Rückkehr brutalster Gewaltmittel ... die größte Herausforderung für eine pazifistische Grundposition«.[90] Als vorsichtiges Ergebnis dieser Diskussionen stellte die damalige Gruppe für sich fest, der »Einsatz von militärischen Mitteln ist nicht – wie im Golfkrieg – für die Sicherung von Rohstoffquellen für den reichen Teil der Welt legitim, aber er kann es zur Verhinderung von Völkermord sein«.[91] Eine sehr ähnliche Position wird von der SPD vertreten, die ebenfalls betont, »in unseren außenpolitischen Zielvorstellungen (haben) Maßnahmen der präventiven Vermeidung von Konflikten und Maßnahmen der friedlichen Beilegung von Konflikten absolute Priorität«.[92] In einem Antrag zur Afrika-Politik stellte die Fraktion Anfang 1997 deutlich heraus, worüber letztlich bei der großen Mehrheit aller Bundestagsabgeordneten Konsens besteht:

> »Der Einsatz von militärischen Mitteln zur Beendigung von Kriegen und bewaffneten Konflikten kann kein generelles Mittel der Konfliktlösung, sondern nur ›ultima ratio‹ zur Rettung von Menschenleben sein, wenn alle anderen Instrumente einer friedlichen Konfliktregulierung erschöpft sind.«[93]

Das führt vor allem auf die Frage, die insbesondere die Oppositionsfraktionen stets gestellt und zu recht meistens verneint haben: »Sind denn alle zivilen, alle nichtmilitärischen Mittel ausgereizt worden?«[94] Wie elementar diese Frage ist, verdeutlicht allein die Tatsache, daß zu den Befürwortern militärischer Maßnahmen gegen Serbien auch Abgeordnete gehörten, die gleichzeitig der Aufhebung der Wirtschaftssanktionen gegen China zugestimmt und damit gewaltfreie Mittel zur Durchsetzung der Menschenrechte aus der Hand gegeben haben. Die Schwierigkeiten und Meinungsverschie-

---

[88] Drs 13/2632 (1995); vgl. insbesondere den Antrag »OSZE und Europäische Friedensordnung«, Drs 13/5800 (1996).

[89] Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag. Arbeitskreis für Außen- und Sicherheitspolitik (Hrsg.), 1994, S. 11.

[90] Joseph Fischer, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 13/48 (1995).

[91] Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag. Arbeitskreis für Außen- und Sicherheitspolitik (Hrsg.), 1994, S. 29.

[92] Rudolf Scharping, MdB (SPD), PlPr 13/76 (1995).

[93] Drs 13/6725 (1997).

[94] Joseph Fischer, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 13/48 (1995). Vgl. außerdem den Zwischenruf des Abgeordneten Bindig (SPD) in der Nigeria-Debatte am 1. 12. 1995, PlPr 13/75.

denheiten sind bereits erheblich, wenn es nur um die nichtmilitärischen, d. h. diplomatischen oder wirtschaftlichen Instrumente geht. Im Falle humanitärer Interventionen werden alle Probleme praktischer Menschenrechtspolitik wie unter einem Brennglas fokussiert, und die Konsequenzen von übergeordneten Interessen, von Doppelmoral und Selektivität wären hier noch dramatischer. Die starke Zurückhaltung in dieser Frage erscheint daher nur allzu berechtigt.

Sehr bezeichnend für den gegenwärtigen Diskussionsstand waren die Worte des Abgeordneten Irmer anläßlich der Debatte zum 50. Jahrestag der UN, die nun ausdrücklich auch innerstaatliche Konflikte einbezogen:

> »Wenn im Inneren eines Landes Menschenrechtsverletzungen in einem solchen Ausmaß stattfinden, daß sie, auch wenn sich das auf das Innere eines Landes beschränkt, zu einer *Gefährdung des Friedens* werden, dann gilt der Grundsatz der Nichteinmischung nicht mehr, sondern dann ist die *Staatengemeinschaft* gefordert, Partei zu ergreifen zugunsten der Geschundenen, zugunsten der Menschen, deren Rechte mit Füßen getreten werden. Wir stehen hier aber *erst am Anfang einer völkerrechtlichen Entwicklung*«.[95]

Gleich mehrfach spiegelt dies nicht nur die Mehrheitsmeinung im Bundestag, sondern auch in der wissenschaftlichen Literatur wider. Erstens ist völlig unbestritten, daß entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit das Ausmaß an Menschenrechtsverletzungen außerordentlich groß sein muß, bevor militärische Gewalt als ultima ratio zur Anwendung kommen darf.[96] Unbeantwortet bleibt damit freilich die Frage, für *welche* Menschenrechte mit Gewalt gestritten werden darf[97], und *wann* tatsächlich die kritische Schwelle erreicht ist[98] bzw. *wer* dies feststellen kann. Gerade hier macht sich erschwerend bemerkbar, daß »das moralische Gewissen der Menschheit weitgehend fernsehgesteuert und dementsprechend selektiv ist«.[99] Die bisherigen als »humanitäre Intervention« deklarierten UN-Operationen im Nordirak, in Somalia und auch in Bosnien haben dies allesamt anschaulich demonstriert.[100]

Zweitens besteht fraktionsübergreifend Einigkeit, daß humanitäre Interventionen nur im Staatenverbund, d. h. derzeit im Rahmen der UN, geführt

---

[95] Ulrich Irmer, MdB (FDP), PlPr 13/63 (1995); Hervorhebung durch die Verfasserin.

[96] Vgl. hierzu N. S. Rodley, 1992, S. 37.

[97] Matthias Pape hat aus den wichtigsten Menschenrechtskonventionen Fundamentalnormen herausgearbeitet, die diese Frage beantworten könnten; vgl. M. Pape, 1997, S. 62 f. Dennoch bleibt als Ergebnis die Feststellung: »Über das Schutzgut der humanitären Intervention besteht mithin kein allgemeiner Konsens«; ebd., S. 69.

[98] »Wie groß muß die Zahl der zu schützenden Unschuldigen sein, wieviele Menschen müssen bereits getötet, verletzt, gefoltert, ihrer Freiheit beraubt worden oder auch nur in schwerwiegender Weise gefährdet sein, damit der Interventionsmechanismus in Kraft treten kann – und muß?«, so fragt J. Fisch, 1996; vgl. auch S. Hoffmann, The Politics and Ethics of Military Intervention, 1995/96, S. 37.

[99] M. Kreile, 1996, S. 11. Vgl. auch G. Gillessen, 1997, S. 14.

[100] Vgl. M. Pape, 1997, S. 206.

werden dürfen.[101] Selbst wenn eine unilaterale Intervention völkerrechtlich erlaubt wäre, wäre sie politisch *immer* dem Vorwurf übergeordneter Eigeninteressen ausgesetzt.[102] Dies sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch im UN-Sicherheitsrat andere Interessen, speziell der ständigen Mitglieder, eine erhebliche Rolle spielen[103] und somit Interventionen gegen die Veto-Mächte de facto von vornherein ausgeschlossen sind. Nichtsdestotrotz ist in der Literatur auch unter den weniger juristisch argumentierenden Befürwortern humanitärer Interventionen unstrittig, daß allein die UN bzw. der Sicherheitsrat eine solche Aktion autorisieren darf.[104]

Dies führt schließlich drittens auf die Problematik, daß die humanitäre Intervention nach wie vor »eines der brisantesten Themen im Völkerrecht und in der internationalen Politik«[105] darstellt. Weder in der Charta der UN noch in den einzelnen Menschenrechtskonventionen ist dieses Instrument explizit vorgesehen. Das Verbot der Intervention in innere Angelegenheiten (Art. 2 Ziff. 7) und das Gewaltverbot (Art. 2 Ziff. 4) gehören ebenso zu den fundamentalen Prinzipien des durch die UN-Charta bestimmten Völkerrechts wie das Ziel der Menschenrechtssicherung. Erst wenn der Sicherheitsrat das Vorliegen einer Friedensbedrohung nach Art. 39 feststellt, ermöglicht dies das Ergreifen militärischer Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII. Folglich ist es von maßgeblicher Bedeutung, daß nach herrschender Meinung heute »der Begriff des Friedens ... auch die Einhaltung bestimmter menschenrechtlicher Normen (umfaßt)«[106] und somit »auch die internen Verhältnisse in einem Staat und insbesondere massive Menschenrechtsverletzungen eine Friedensbedrohung im Sinne des Art. 39 UNO-Charta darstellen«[107] können.

Trotzdem haben die militärischen Interventionen der 90er Jahre, die tatsächlich oder vorgeblich den Menschenrechten dienten, weder die völkerrechtlichen noch politisch-ethischen noch die praktischen Probleme humanitärer Interventionen zufriedenstellend klären können.[108] Als wichtiger

---

[101] Vgl. N. Philippi, 1997, S. 83. Inwieweit die jüngsten Diskussionen um die Erforderlichkeit eines UN-Mandats für Luftschläge der NATO im Kosovo diesen Konsens beeinflussen werden, kann zu diesem Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden. Vgl. hierzu auch ebd., S. 85.

[102] Vgl. K. O. Nass, 1993, S. 282.

[103] »Den Entscheidungen des Sicherheitsrates über eine Intervention haftet stets etwas Arbiträres an«, so M. Pape, 1997, S. 287.

[104] Vgl. S. Hoffmann, The Politics and Ethics of Military Intervention, 1995/96, S. 29; M. Pape, 1997, S. 92.

[105] M. Pape, 1997, S. 83.

[106] H. Gading, 1996, S. 180.

[107] M. Pape, 1997, S. 128.

[108] Sehr aufschlußreich sind hierzu die Fallstudien bei Pape, die sich insbesondere an der Frage orientieren, welche Rolle die Menschenrechte tatsächlich bei diesen Interventionen spielten; M. Pape, 1997, S. 163ff. Wie schwierig die Bestimmung einer Aktion als ›humanitäre Intervention‹ ist, verdeutlicht die Einschätzung von Wolfgang Heinz, »der Schutz der kurdischen Bevölkerung im Norden Iraks (sei) der einzige klare Fall einer

Präzedenzfall gilt die Sicherheitsrat-Resolution 688, die am 5. April 1991 nach dem 2. Golfkrieg angesichts der dramatischen Situation im Norden Iraks angenommen wurde und in deren Folge die Alliierten eine großangelegte humanitäre Hilfsaktion starteten und im Nordirak militärisch gesicherte Schutzzonen einrichteten. Die Friedensbedrohung wurde jedoch nicht unmittelbar in den Menschenrechtsverletzungen, sondern in den massiven Flüchtlingsströmen auch über die türkische und iranische Grenze gesehen[109], die die Stabilität dieser Region gefährdeten. Zudem wurde die Resolution weder unter Kapitel VII verabschiedet noch enthielt sie konkrete Vorkehrungen für ihre Durchsetzung, weshalb sie als Rechtsgrundlage für die Operation der Alliierten allein nicht ausreichte.[110]

Ganz anders dagegen die Somalia-Resolution 794 vom 3. Dezember 1992. Hier wurde angesichts der akuten Hungersnot von Millionen Somalis[111] eine Friedensbedrohung explizit festgestellt und entsprechende Durchsetzungsmaßnahmen beschlossen. Dennoch wurde Somalia zur »traumatische(n) Erfahrung des humanitären Interventionismus«.[112] Aus menschenrechtlicher Sicht bedenklich ist der schon erwähnte Medieneinfluß und die persönlichen Motive von US-Präsident Bush und UN-Generalsekretär Boutros-Ghali, die die Entscheidung beeinflußten.[113] Zudem wurden in Somalia zentrale Probleme der *Durchführung* humanitärer Interventionen ganz offensichtlich: Erstens die Gefahr für die Interventionstruppen, selbst zur Konfliktpartei zu werden.[114] Zweitens die auch hier unverkennbare Selektivität: »Interventionen finden ... umso eher statt, je schwächer derjenige ist, bei dem interveniert wird. ... Was in Somalia möglich ist, ist in China nicht möglich«.[115] Und drittens die

> »Versuchung der Regierungen, so lange wie möglich wegzuschauen, aber wenn der Druck öffentlicher Forderungen, ›endlich etwas dagegen zu tun‹, zu groß wird,

---

humanitären Intervention zum Schutz der Menschenrechte. In allen anderen Fällen ging und geht es um humanitäre Hilfe für die betroffene Bevölkerung, die militärisch abgesichert wird«; W. S. Heinz, Schutz der Menschenrechte, 1993, S. 8.

109 Vgl. W. S. Heinz, Schutz der Menschenrechte, 1993, S. 6; M. Pape, 1997, S. 169.

110 Vgl. C. Greenwood, 1993, S. 96f. Von Klaus Otto Nass wurde deshalb der Fall Irak eher als Präzedenzfall für die Intervention von Staaten(gruppen) interpretiert; K. O. Nass, 1993, S. 282.

111 Ute Spangenberg stellte allerdings die kritische Frage, »inwieweit diese Notlage für die somalische Bevölkerung zum Zeitpunkt der Intervention noch bestand, ist fraglich«; U. Spangenberg, 1994, S. 78.

112 J. Hippler, 1996, S. 85.

113 Vgl. M. Pape, 1997, S. 206.

114 Die UNITAF-Truppen, die ursprünglich nur die Versorgung mit Lebensmitteln sicherstellen sollten, wurden selbst zur Konfliktpartei, als sie nach Eskalation der Lage den Auftrag bekamen, einen der Clanchefs gefangenzunehmen: »Mit dem Einsatz von Militär wurden die humanitären Absichten spätestens ab Juni 1993, mit dem Beginn der versuchten Festnahme von General Aidid, hintangestellt«; U. Spangenberg, 1994, S. 78.

115 J. Fisch, 1996, S. 26.

sich plötzlich zum Handeln entschließen ... ohne konzeptionelle Klarheit über Ziele und Mittel, Wirkungen und Nebenwirkungen«.[116]

Daß über die völkerrechtliche Komplexität hinaus auch das ganz praktische Problem besteht, »that it may be relatively easy to decide when to intervene, but far more difficult to determine when the task has been accomplished and the troops can leave again«[117], hat nicht zuletzt die humanitäre Intervention in Bosnien[118] vor Augen geführt. In den Verhandlungen, die im Auftrag der UNO und EU geführt wurden, war letztlich »die Frage der Menschenrechte ... dem Ziel der Konfliktbeilegung klar untergeordnet«.[119]

Diesen Beispielen stehen schließlich weitaus mehr Fälle gegenüber, in denen eine Intervention *nicht* erfolgte. Verwiesen sei hier nur auf Tschetschenien, Afghanistan, Sudan, Nigeria oder Ost-Timor. Zuletzt wurde angesichts der immer neuen Berichte über Verfolgung und Massaker in Algerien öffentlich über eine Intervention spekuliert, doch auch hier gilt, daß »(l)eider ... niemand konkrete Vorstellungen (hat), wie die Intervention aussehen könnte oder wer sie bewerkstelligen sollte. ... Und wer sollte intervenieren?«[120] Unter Berücksichtigung der bisherigen Interventionen und Nichtinterventionen und vor allem der zahlreichen ungelösten Probleme der praktischen Menschenrechtspolitik bereits auf der zivilen Ebene besteht bei realistischer Einschätzung kaum ein Zweifel, daß »(s)elbst erhebliche Menschenrechtsverletzungen ... vorläufig allein als Grund für militärische Intervention nicht ausreichen«[121] werden.

4. (Un)Teilbarkeit der Menschenrechte?

Die Universalität und die Unteilbarkeit der Menschenrechte sind Grundlage aller wichtigen internationalen Konventionen und Erklärungen zum Menschenrechtsschutz – und zugleich bis heute zentrale Aspekte in der wissenschaftlichen und politischen Menschenrechtsdiskussion. Im Deutschen

---

[116] G. Gillessen, 1997, S. 14f. Hippler stellt in diesem Zusammenhang fest, die »Somalia-Intervention wäre überflüssig gewesen, wenn die später handelnden Großmächte und die UNO *rechtzeitig* humanitäres und nicht-militärisches Engagement bewiesen hätten«; J. Hippler, 1996, S. 87.

[117] P. R. Baehr, 1994, S. 39.

[118] Dieser Fall stellt insofern eine Besonderheit dar, als sich die Menschenrechtsproblematik mit Auseinanderbrechen des damaligen Jugoslawiens auf einen zwischenstaatlichen Konflikt verlagerte und »von diesem Moment an ... die rechtliche Grundlage für äußere Intervention, ob durch die Vereinten Nationen oder individuelle Staaten, nicht länger auf irgendeiner Theorie der humanitären Intervention beruhen (mußte)«; C. Greenwood, 1993, S. 101.

[119] M. Pape, 1997, S. 248.

[120] Intervention ist kein Rezept für Algerien, in: SZ v. 16. 10. 1997.

[121] W. S. Heinz, Schutz der Menschenrechte, 1993, S. 11.

Bundestag sind diese Prinzipien zu keinem Zeitpunkt grundsätzlich in Frage gestellt und von daher auch nicht explizit theoretisch diskutiert worden. Verschiedene, sich aus der politischen Praxis ergebende Akzente sind jedoch spontan immer wieder zum Ausdruck gebracht worden. Nicht zuletzt spiegeln auch die parlamentarischen Debatten wider, daß der Universalitäts- und Unteilbarkeitsanspruch in der Praxis nach wie vor nicht realisiert ist.

Dies gilt bereits für die unmittelbare Bedeutung der Unteilbarkeit, nämlich die Gleichrangigkeit von bürgerlichen und politischen Rechten einerseits und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits sowie im weiteren Sinne für die damit verbundene Relation von individuellen und kollektiven Rechten. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß auch diese Diskussion lange Zeit vom Ost-West-Antagonismus geprägt wurde. Während im Westen die individuellen Freiheitsrechte in den Vordergrund gestellt wurden, betonten die Staaten des Ostblocks gemäß dem marxistisch-leninistischen Menschenrechtsverständnis die Vorrangigkeit der sozialen Rechte. Diese Gegensätze beeinflußten die politisch-ideologische Links-Rechts-Auseinandersetzung in der Bundesrepublik ganz erheblich.

Doch auch losgelöst von den ideologischen Kontroversen der 70er und frühen 80er Jahre sind unterschiedliche Akzente und Prioritäten im Menschenrechtsverständnis der Bundestagsfraktionen zu erkennen. Besonders deutlich wurde dies beispielsweise in der Debatte anläßlich des 40. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Bundeskanzler Kohl erklärte hier: »Ohne die Einhaltung der Menschenrechte gibt es keinen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt. ... Wirtschaftlicher Wohlstand und soziale Sicherheit können nur dort wachsen, wo Bürgerfreiheiten und Eigentum ... garantiert sind und wo freie Gewerkschaften ungehindert für die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer eintreten können«.[1] Dagegen vertrat die Abgeordnete Olms für die GRÜNEN die Ansicht, daß »politische Freiheit ... nur in Anspruch genommen werden (kann), wenn soziale Gleichheit gegeben ist«.[2] Auch Abgeordnete der SPD mahnten wiederholt, sich nicht einseitig auf die bürgerlichen und politischen Rechte zu konzentrieren, sondern »gleichberechtigt«[3] auch auf die Wahrung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte hinzuwirken[4], da »absolute Armut ... den Kerngehalt aller Menschenrechte, nämlich das Recht auf Achtung der Menschenwürde, das Recht auf Leben und auf körperliche Unversehrtheit (aushöhlen)«[5] würde.

---

[1] Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl (CDU/CSU), PlPr 11/117 (1988).

[2] Ellen Olms, MdB (Die GRÜNEN), PlPr 11/117 (1988).

[3] Rudolf Bindig, MdB (SPD), PlPr 12/128 (1992).

[4] Vgl. exemplarisch die Reden der Abgeordneten Vogel und Klose, SPD, PlPr 10/192 (1986).

[5] Rudolf Bindig, MdB (SPD), PlPr 10/192 (1986). Sowohl die Fraktion der GRÜNEN und der SPD als auch die Gruppe PDS haben sich in diesem Kontext mehrfach die Forderung der Entwicklungsländer nach einer Reform der Weltwirtschaftsordnung zu eigen gemacht. Vgl. z.B. für die GRÜNEN bzw Bündnis 90/Die Grünen Drs 11/3249 (1988),

Wie leicht aus einer Differenzierung von Menschenrechten eine Hierarchisierung und damit das Unteilbarkeitsprinzip unterlaufen wird, demonstrierte 1996 sogar Bundespräsident Herzog, als er in einem Grundsatzartikel erklärte, »(f)ür hungrige Menschen hat ein Recht wie die Meinungsfreiheit zwangsläufig geringere Bedeutung als für satte«.[6] Dem hielt Richard Herzinger entgegen, das sei »ein grundlegender Irrtum. Gerade für die Armen und Ärmsten ist die Meinungs- und Informationsfreiheit von größter Bedeutung. Denn erst Redefreiheit ermöglicht es ihnen, ihre wirkliche Lage bekannt zu machen und Druck auf die Herrschenden auszuüben«.[7] Beide Positionen sind exemplarisch dafür, daß trotz gegenteiliger Beteuerung die Gleichrangigkeit der Menschenrechte – bewußt oder unbewußt – immer wieder in Frage gestellt wird.

Mit dazu beigetragen, daß »die sozialen Rechte praktisch Stiefkinder der Menschenrechte geblieben«[8] sind, hat die fortwährende Differenzierung in bürgerliche und politische Menschenrechte als staatliche Abwehrrechte einerseits und wirtschaftliche und soziale Menschenrechte als Leistungsrechte andererseits.[9] Zwar trifft es zu, daß »die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ... oftmals komplexere Probleme aufwirft als die Verwirklichung der bürgerlichen und politischen Rechte«.[10] Prinzipiell läßt sich die Unterscheidung freilich heute kaum noch aufrechterhalten – man denke nur etwa daran, daß auch der Aufbau und die Aufrechterhaltung eines funktionierenden Justizsystems oder die Gewährleistung menschenwürdiger Haftbedingungen (finanzielle) staatliche Leistungen erfordern. Folglich ist »auch im Westen längst anerkannt, daß der Schutz *aller* Menschenrechte staatliches Eingreifen erfordern kann«.[11]

Als Hauptgrund für den ungleichen Status ist demnach das Argument der mangelnden Justitiabilität wirtschaftlicher und sozialer Rechte anzusehen. Besonders deutlich wurde dies zuletzt anhand der parlamentarischen Diskussion um ein zu schaffendes Fakultativprotokoll zum IPWSKR, das den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ein effizienteres Instrument zu ihrer Durchsetzung geben soll. In einer interfraktionellen Großen Anfrage hierzu befragt, erklärte die Bundesregierung noch 1998 ihre

> »Zweifel, ob ein Beschwerdeverfahren in der Form, wie es im Entwurf eines Fakultativprotokolls vorgeschlagen wurde, zur verbesserten Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beitragen würde. Der Pakt enthält

---

Drs 11/3820 (1989) und Drs 13/1480 (1995); für die SPD Drs 12/3647 (1992), Drs 12/6053 (1993) und 13/421 (1995); für die PDS Drs 13/535 (1995).

[6] R. Herzog, Die Rechte des Menschen, in: Die Zeit v. 6.9.1996.

[7] R. Herzinger, Die Moral als Sahnehäubchen, in: Die Zeit v. 27.9.1996.

[8] V. Deile, Die unvollendete Revolution, in: ai-journal, H. 12/97–1/98.

[9] Vgl. hierzu die Darstellung im 1. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, Drs 11/6553 (1990), S. 8f.

[10] Dies erklärte die Bundesregierung zuletzt in einer Antwort auf eine Große Anfrage; Drs 13/9595 (1998).

[11] M. Windfuhr, Die vergessenen Rechte, in: Die Zeit v. 20.12.1996.

> ... eine Reihe von Rechten, ... deren Durchsetzbarkeit im Rahmen nationaler Rechtsordnungen oftmals nicht gegeben ist. Als Folge der oftmals *fehlenden Justitiabilität* droht daher, daß das im Entwurf des Zusatzprotokolls vorgesehene Beschwerderecht leerläuft«.[12]

Doch selbst wenn die praktischen Schwierigkeiten für die Einklagbarkeit bestimmter wirtschaftlicher oder sozialer Rechte (z. B. das Recht auf Arbeit) leicht nachvollziehbar sind, darf dies nicht per se zu deren Abwertung führen. Denn »daß ein Recht nicht vor einem nationalen Gericht einklagbar ist, heißt nicht, daß es nicht existiert«.[13]

Noch komplexer wird die Diskussion um die (Un)teilbarkeit, sobald das Recht auf Entwicklung einbezogen wird. Nach jahrelangen Forderungen der Entwicklungsländer[14] erklärte es die UN-Generalversammlung im Dezember 1986 in einer Resolution als

> »unveräußerliches Menschenrecht, kraft dessen alle Menschen und Völker Anspruch darauf haben, an einer wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Entwicklung, in der alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll verwirklicht werden können, teilzuhaben, dazu beizutragen und daraus Nutzen zu ziehen«.[15]

Aus völkerrechtlicher Sicht ist diese Deklaration vor allem deshalb problematisch, weil sowohl Individuen als auch Staaten als Träger des Rechts auf Entwicklung genannt werden und sich somit die individuelle und kollektive Dimension vermischen.[16] Im Hinblick auf die Einklagbarkeit fehlt eine Definition von »Entwicklung« ebenso wie Indikatoren, an denen die Verwirklichung dieses Rechts gemessen werden könnte.[17] Folglich wird aus west-

---

[12] Drs 13/9595 (1998), Hervorhebung durch die Verfasserin. Die Bundesregierung macht hier allerdings nicht deutlich, welche Rechte sie konkret für nicht justitiabel hält und warum.

[13] M. Windfuhr, Die vergessenen Rechte, in: Die Zeit v. 20. 12. 1996.

[14] Zur Entstehung des Konzepts des »Recht auf Entwicklung« vgl. S. Bennigsen, 1989, S. 19ff.

[15] GV-Resolution 41/128, Art. 1: »The right to development is an inalienable human right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized.«; vgl. den vollen Wortlaut der Resolution in: General Assembly: Official Records: Forty-First Session, Supplement No. 53 (A/41/53). Die Resolution wurde mit 146 Ja-Stimmen, acht Enthaltungen und einer Nein-Stimme (USA) angenommen.
Vgl. ausführlich zu dieser Erklärung A. Barthel, 1991, S. 67ff.

[16] Vgl. S. Bennigsen, 1989, S. 64ff.

[17] Vgl. u. a. W. S. Heinz, Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte, 1993, S. 137; F. Nuscheler, Recht auf Entwicklung, 1997, S. 82f.; L. Kühnhardt, Ist unser Menschenrechtskatalog ergänzungsbedürftig?, 1989, S. 100. Klaus Dicke vertritt dagegen die Ansicht, »eine menschenrechtliche Fassung und Deutung des Entwicklungsbegriffs (sei) eindeutig erreicht«, und erläutert diesen entsprechend; vgl. K. Dicke, Die Menschenrechte in der globalen Gesellschaft, 1992, S. 13.

licher Sicht vor allem der *Rechts*charakter bestritten[18] und als Ausweg das Recht auf Entwicklung häufig als »Syntheserecht«[19], also als Zusammenfassung bereits (vertraglich) definierter Menschenrechte interpretiert: »Inhalt und Ziel von Entwicklung werden durch die Menschenrechte bestimmt. Entwicklung bedeutet also die Verwirklichung der Summe der bürgerlichen, wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte.«[20]

In erster Linie wurde das Recht auf Entwicklung jedoch »zu einem Streitobjekt im Nord-Süd-Konflikt und dadurch zu einem Politikum, das alle juristische Argumentationskunst überlagerte«.[21] Denn über allen völkerrechtlichen Argumenten stand die Befürchtung der westlichen Länder, einschließlich der Bundesrepublik Deutschland[22], mit einer Anerkennung der Erklärung könne ein legalisierter Anspruch der Entwicklungsländer auf Entwicklungshilfe begründet werden.[23] Regelmäßig wurde deshalb betont, das Recht sei »zwar nicht ohne Veränderungen in der internationalen Politik zu verwirklichen; dennoch ist es nicht als völkerrechtliche Grundlage für Forderungen der Entwicklungsländer an die Industrieländer zu interpretieren, sondern vielmehr als Anspruch des einzelnen Bürgers gegenüber seinem Staat«.[24] Daß das Recht auf Entwicklung dennoch im Schlußdokument der Wiener Weltmenschenrechtskonferenz unter expliziter Bezugnahme auf die Erklärung von 1986 bestätigt wurde, wird nicht zuletzt als »taktisches Zugeständnis (gesehen), um als Gegenleistung die Anerkennung der Universalität der Menschenrechte durch einige gewichtige asiatische Länder ... einzuhandeln«.[25] Maßgeblich war jedoch die deutliche Hervorhebung der individualrechtlichen Interpretation, indem zugleich festgestellt wurde, daß »der Mensch der wesentliche Träger der Entwicklung« sei und es »nicht zulässig (sei), sich auf Entwicklungsrückstände zu berufen, um die Einschränkung international anerkannter Menschenrechte zu rechtfertigen«.[26]

Die Bundesregierung hat ihre Position in dieser Frage gegenüber dem Parlament mehrfach deutlich gemacht.[27] In der Antwort auf eine Große Anfrage wurde zuletzt 1998 bekräftigt:

---

[18] Vgl. F. Nuscheler, Recht auf Entwicklung, 1997, S. 92 f.; Vgl. die unterschiedlichen Begründungsansätze bei E. Riedel, 1989, S. 17 f.

[19] E. Riedel, 1989, S. 13. Nuscheler übersetzt dies mit »Konglomerat positivierter Menschenrechte«; F. Nuscheler, Recht auf Entwicklung, 1997, S. 93.

[20] K. van de Sand, 1992, S. 118.

[21] F. Nuscheler, Recht auf Entwicklung, 1997, S. 79.

[22] Dies gilt sowohl für die sozial-liberale als auch die christlich-liberale Bundesregierung; vgl. W. S. Heinz, Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte, 1993, S. 137.

[23] Vgl. K. Dicke, Die Menschenrechte in der globalen Gesellschaft, 1992, S. 12.

[24] K. van de Sand, 1992, S. 118 f.

[25] F. Nuscheler, Recht auf Entwicklung, 1997, S. 84.

[26] Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, S. 17.

[27] So betonte nach der Wiener Konferenz der damalige Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, daß entsprechend dem Wiener Dokument »das Recht auf Entwicklung keinen zwischenstaatlichen Anspruch der Entwicklungsländer an die Industrienationen begründet, sondern

»Nach der Auffassung der Bundesregierung ist das Recht auf Entwicklung ein Menschenrecht, das weitestgehende Beteiligung am wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklungsprozeß ermöglichen soll, kein Recht von Staaten auf Entwicklungshilfe anderer Staaten.«[28]

Von den Koalitionsfraktionen wurde diese Position bereits nach der Wiener Konferenz ausdrücklich unterstützt.[29] Fraktionsübergreifend wurde im Bundestag allerdings erst am Ende der 13. Wahlperiode, in einer einstimmig angenommenen Beschlußempfehlung zum 4. Menschenrechtsbericht, erklärt, der Bundestag teile die Auffassung der Bundesregierung, »daß es sich bei der Definition des Begriffs ›Recht auf Entwicklung‹ um ein individuelles Recht und nicht um ein auf Staaten bezogenes Recht handelt, das ein Recht auf Entwicklungshilfe konstituiert«.[30] Auch die parlamentarische Debatte macht also deutlich, daß das Recht auf Entwicklung in Wien zwar im Konsens als Menschenrecht anerkannt wurde, über dessen Definition und erst recht Realisierung aber weiterhin diskutiert wird.[31] Angesichts der inhaltlichen Überfrachtung des Rechts auf Entwicklung und der politischen Auseinandersetzungen stellte Nuscheler lakonisch fest, es »wäre schon viel gewonnen, wenn sich die Staaten zu einem Fakultativprotokoll zum ›Sozialpakt‹ durchringen würden«.[32]

Neben dem – im Hinblick auf die Kodifikation also vergleichsweise fortgeschrittenen – Recht auf Entwicklung sind in den letzten Jahren zunehmend auch das Recht auf Frieden und auf eine gesunde Umwelt als die sogenannten Menschenrechte der dritten Generation in die internationale Menschenrechtsdiskussion eingebracht worden.[33] Die GRÜNEN haben die Forderung nach Weiterentwicklung des Menschenrechtskatalogs schon früh im Bundestag vorgetragen[34], und gerade der Umweltaspekt wird inzwischen auch von der SPD unmittelbar mit dem Menschenrechtsthema

---

einen Anspruch des Bürgers gegenüber dem Staat«; Hans-Peter Repnik, MdB (CDU/CSU), Parlamentarischer Staatssekretär BMZ, PlPr 12/199 (1993).

[28] Drs 13/9595 (1998).

[29] Vgl. Drs 12/6384 (1993). Die entsprechende Passage in diesem Antrag wurde jedoch in die Beschlußempfehlung des Auswärtigen Ausschusses auf Drs 12/7773 (1994) nicht übernommen.

[30] Drs 13/10688 (1998).

[31] Vgl. u.a. das Protokoll der Debatte vor dem Weltsozialgipfel am 16.2.1995, PlPr 13/21, hier insbesondere die Beiträge der Abgeordneten Büttner (SPD) und Vogt (CDU/CSU).

[32] F. Nuscheler, Recht auf Entwicklung, 1997, S. 94.

[33] Am ausführlichsten werden die Menschenrechte der dritten Generation aus völkerrechtlicher und politikwissenschaftlicher Sicht bisher in der Studie von A. Barthel, 1991, untersucht. Riedel hat den Begriff »Generation« in diesem Zusammenhang als irreführend bezeichnet, weil er die *Ablösung* der einen durch die andere Menschenrechts-Generation impliziert; vgl. E. Riedel, 1989, S. 11. Vgl. zu den historischen Ursprüngen der jeweiligen Generation ebd., S. 11f.

[34] Vgl. u.a. das Protokoll der ersten menschenrechtspolitischen Grundsatzdebatte am 24.1.1986, PlPr 10/192.

verbunden.[35] Am umfassendsten hat bisher die PDS dafür plädiert, »neue, *kollektive* Menschenrechte zu verankern, wie das Recht auf Frieden, auf eine intakte Umwelt, auf ausreichende Ernährung, auf Schutz vor Gewalt und Terror«.[36] Insgesamt spiegeln die Stellungnahmen im Bundestag jedoch die allgemeine Skepsis in der wissenschaftlichen Diskussion gegen die Anerkennung dieser Forderungen als Menschenrechte im ursprünglichen Sinn wider.

Die Vorbehalte richten sich vor allem gegen die mangelhafte inhaltliche Konkretisierung, die fehlenden oder inadäquaten Durchsetzungsmechanismen und die Inflationierung der Menschenrechtsidee.[37] Mit besonderer Geringschätzung werden die ›neuen‹ Forderungen von Tomuschat bedacht, der von einer »modischen Tendenz (spricht), Menschenrechte der ›dritten Generation‹ zu kreieren«.[38] Ähnlich kritisch behauptet Kühnhardt, daß es sich bei den Drittgenerationsrechten um »eine fundamental vom Gedanken der individuellen Menschenrechte losgelöste Denkfigur handelt, die ursächlich politischen und sozialen Zielen zu höherer moralischer Legitimität und Glaubwürdigkeit verhelfen soll«.[39] Da kollektive und individuelle Menschenrechte hier nicht mehr eindeutig zu trennen sind, verweist er auf die Möglichkeit und die Auswirkungen von Zielkonflikten, wenn »individuelle() Rechte() ... auf dem Altar dieses vorgeblichen Gemeinwohls geopfert werden müssen«.[40]

Im Bundestag erklärte Bundesaußenminister Genscher 1986 unter breiter Zustimmung: »Die Anerkennung neuer Rechte setzt ... voraus, daß ihr Inhalt rechtlich klar definiert werden kann und ... die Durchsetzung bestehender Menschenrechte durch die Anerkennung neuer nicht beeinträchtigt oder in den Hintergrund gedrängt wird«.[41] Noch deutlicher formulierte die Bundesregierung unwidersprochen im 1. Menschenrechtsbericht:

> »Entscheidend ... ist der individualrechtliche Gehalt dieser Rechte. Dennoch steht die Bundesregierung der Diskussion um die Formulierung neuer Menschenrechte nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber. Voraussetzung für die Anerkennung dieser sogenannten ›kollektiven Menschenrechte‹ oder ›Menschenrechte der Dritten Generation‹ ist aber, daß ihr Inhalt rechtlich eindeutig definiert werden kann und daß der angestrebte Menschenrechtsschutz nicht schon durch bestehende Normen

---

[35] Vgl. Drs 11/5280 (1989), Drs 11/6603 (1990), Drs 12/4392 (1993), Drs 12/7481 (1994), Drs 13/4392 (1996).

[36] Drs 13/2632 (1995); Hervorhebung durch die Verfasserin.

[37] Vgl. A. Barthel, 1991, S. 169; Barthel führt hier die ersten beiden Probleme auch auf mangelnden politischen Willen zurück und hält den dritten Punkt für nicht berechtigt. Vgl. außerdem die Anmerkungen von D. P. Forsythe, Human Rights and World Politics, 1983, S. 188.

[38] C. Tomuschat, Recht auf Frieden, 1985, S. 271.

[39] L. Kühnhardt, Die Universalität der Menschenrechte, 1991, S. 251.

[40] L. Kühnhardt, Ist unser Menschenrechtskatalog ergänzungsbedürftig?, 1989, S. 97.

[41] Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher, PlPr 10/192 (1986).

voll gewährt wird. Darüber hinaus dürfen bereits bestehende Menschenrechte durch die Formulierung neuer Menschenrechte nicht beeinträchtigt werden.«[42]

Im Gegensatz zu den kritischen Stimmen weisen mehrere Autoren aber auch auf die Dynamik des Menschenrechtskonzepts hin, das – erwachsen »aus der Erfahrung der Bedrohung und Verletzung der menschlichen Würde«[43] – nicht zuletzt »Ergebnis historischer Entwicklungen und menschlicher Zivilisation und als solches Gegenstand von Entwicklung und Veränderung«[44] ist. Das Abschlußdokument der Wiener Weltmenschenrechtskonferenz scheint diesen Gedanken im Ansatz zu bestätigen, wird doch hier unter anderem bestimmt, das »Recht auf Entwicklung ist so zu handhaben, daß den Bedürfnissen der gegenwärtigen und der künftigen Generationen in den Bereichen Entwicklung und Umwelt gleichermaßen Rechnung getragen wird«.[45] Im Bundestag wurde im Anschluß an die Konferenz mit einem Beschluß die Weiterentwicklung des Menschenrechtskatalogs und die Reaktion »auf neue soziale, ökonomische, ökologische und technologische Realitäten, die die Würde, die Unversehrtheit und die Menschenrechte des einzelnen beeinträchtigen können«[46], begrüßt. Auch ein Abgeordneter der CDU/CSU-Fraktion erklärte nun im Plenum, die Koalition hielte es »für wichtig, auf die Erweiterung des Menschenrechtskatalogs positiv zu reagieren, insbesondere auf das Recht auf Entwicklung und gesunde Umwelt«.[47] Die Mahnung Wolfrums reflektiert jedoch den bei aller Offenheit fortbestehenden parlamentarischen Konsens:

»Nicht die normative Entwicklung neuer oder die Weiterentwicklung bereits international anerkannter Menschenrechte, sondern erst die Schaffung eines wirklichen internationalen Durchsetzungsverfahrens wird den Durchbruch zu einem effektiveren internationalen Menschenrechtsschutz erlauben.«[48]

---

[42] Drs 11/6553 (1990); vgl. auch die Beschlußempfehlung des Auswärtigen Ausschusses auf Drs 12/1735 (1991).

[43] A. Barthel, 1991, S. 30. In diesem Sinne erklärt Barthel weiter: »Die Forderung nach Formulierung der Drittgenerationsrechte ist nicht als Abkehr vom traditionellen Menschenrechtskonzept zu verstehen, sondern als Versuch, diese Tradition in Relation zu den neuen sozialen Herausforderungen neu zu interpretieren«, ebd., S. 182.

[44] »(T)he concept of human rights is very much the product of history and of human civilisation and as such is subject to evolution and change«, T. C. van Boven, 1992, S. 49. Dieser Gedanke darf sich aber eindeutig nur auf das *Konzept*, nicht die Menschenrechte selbst beziehen, die doch universell, d. h. überall und jederzeit gültig sind.

[45] Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, S. 17.

[46] Drs 12/7773 (1994).

[47] Heribert Scharrenbroich, MdB (CDU/CSU), PlPr 12/199 (1993).

[48] R. Wolfrum, 1993, S. 689.

5. Universalität der Menschenrechte oder Kulturrelativismus?

Wie das Unteilbarkeitsprinzip stellt auch der universale Geltungsanspruch für die praktische Menschenrechtspolitik eine große Herausforderung dar. Angesichts unzähliger, von Staaten aus allen Teilen und Kulturen der Welt unterzeichneter Konventionen wird die *formale* Universalität der Menschenrechte heute nicht mehr bestritten. In der Praxis steht die universelle völkerrechtliche Anerkennung der Menschenrechte jedoch – heute mehr denn je – im Widerspruch zur Anerkennung in der internationalen politischen Diskussion und erst recht zum Grad der Verwirklichung der Menschenrechte in der Realität vieler Staaten. Tomuschat versteht deshalb den »Konsens vielfach eher als Ergebnis einer political correctness der offiziellen Verlautbarungen«[1], als daß er ihn einem tatsächlichen Befund zuschreibt.

In der wissenschaftlichen Diskussion ist die Frage, ob die in den internationalen Konventionen festgeschriebenen und anerkannten Menschenrechte *tatsächlich* auf einem universellen kulturellen Konsens beruhen, nach wie vor nicht geklärt[2], zumal es an einer philosophisch-theoretischen Letztbegründung weiterhin fehlt.[3] Häufig verweisen Gegner der Universalität auf den historischen und ideengeschichtlichen Ursprung der Menschenrechte in der westlichen Welt. Dem ist entgegenzuhalten, daß »die historische Genese für sich genommen noch nichts aussagt über die normative Gültigkeit des Konzepts«[4], denn in erster Linie sind die Menschenrechte hervorgegangen aus einer unmittelbaren Unrechtserfahrung, die auch auf den außereuropäischen Raum übertragbar ist. Die oben geschilderte Entwicklung des Menschenrechtskatalogs unterstützt diesen »Prozeßcharakter der Menschenrechte«[5] ganz deutlich. Auch das ebenfalls historische Argument, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sei angenommen worden, als die meisten heutigen Entwicklungsländer noch unter Kolonialherrschaft standen, ist inzwischen weitgehend entkräftet – die Wiener Erklärung von 1993 wurde anders als die AEM nicht von 48, sondern von 171 Staaten unterzeichnet und gewinnt damit als Berufungsgrundlage eine ganz andere Dimension.

Gemäß dem völkerrechtspositivistischen oder idealistischen Begründungsansatz wurde mit der »formalen Aufnahme der Menschenrechte in das Völkerrecht ... bereits (der) entscheidende() Durchbruch hin zur Uni-

---

[1] C. Tomuschat, Eine Verpflichtung »für alle«, in: Das Parlament v. 13. 10. 1995.

[2] Vgl. die ausführliche Darstellung der verschiedenen Ansätze bei L. Kühnhardt, Die Universalität der Menschenrechte, 1991, S. 133 ff.

[3] Vgl. A. D. Renteln, 1990, S. 49.

[4] B. Hamm, 1996, S. 145. Auch Baehr stellt fest, »though the protection of individual rights is based on western ideas, this does not exclude such ideas being adopted by others and developed into norms that are universally valid«; P. R. Baehr, 1994, S. 16. Vgl. außerdem M. Ng, 1995, S. 65.

[5] B. Hamm, 1996, S. 146.

versalität«[6] erreicht. Besonders deutlich hat diese Theorie Louis Henkin formuliert:

> »In international instruments representatives of states declare and recognize human rights, define their content, and ordain their consequences within political societies and in the system of nation states. The justification of human rights is rhetorical, not philosophical«.[7]

Unbestreitbar haben heute zumindest die wichtigsten Menschenrechte Gültigkeit erga omnes und zählen auch ohne vertragliche Bindung zum Völkergewohnheitsrecht.[8]

Die – auch für die parlamentarische Menschenrechtspolitik – folgenreichste Kritik am Universalitätskonzept wird von den Vertretern des Kulturrelativismus vorgebracht.[9] Ohne die völkerrechtlichen Möglichkeiten grundsätzlich zu bezweifeln, bestreiten sie, daß der (naturrechtlich begründete) individualistische westliche Menschenrechtsbegriff mit den eher gemeinschaftsorientierten Kulturen, Religionen und Traditionen der außerwestlichen Welt vereinbar sei[10] – eine These, die vor allem Regierungsvertreter der asiatischen Staaten zur Abwehr von Menschenrechtsforderungen und Protest gegen »Kulturimperialismus« bemühen. Der Hauptschwachpunkt dieser Theorie ist die stark simplifizierte Annahme von unveränderlichen, in sich geschlossenen Kulturen.[11] Doch »Kultur ist kein statisches Gebilde, das ein unveränderliches Reservoir immer gleicher Ideen, Werte und Institutionen bereithält«.[12] Wissenschaftler bestreiten, daß der Konfuzianismus bzw. die chinesische Kultur mit individuellen Freiheitsrechten unvereinbar ist[13], den *einen,* monolithischen Islam gibt es nicht[14], und selbst im Westen

---

[6] L. Kühnhardt, Menschenrechte, politisches Denken und politische Systeme, 1986, S. 665.

[7] L. Henkin, The Age of Rights, 1990, S. 2.

[8] E. Klein, Some Thoughts, 1995, S. 15.

[9] Zur historischen Genese der Theorie des kulturrellen Relativismus vgl. A. D. Renteln, 1990, S. 62ff.

[10] Vgl. L. Kühnhardt, Menschenrechte, politisches Denken und politische Systeme, 1986, S. 665; ders., Die Universalität der Menschenrechte, 1991, S. 231ff. Daß die Naturrechtstheorie selbst in der westlichen (Rechts)Philosophie umstritten ist, zeigt bereits die Aussage von Jeremy Bentham: »Natural rights is simple nonsense: natural and impresciptible rights, rhetorical nonsense – nonsense upon stilts«; zitiert nach L. Henkin, The Universality, 1989, S. 12.
Ein sehr anschauliches Beispiel für die Inanspruchnahme kultureller Traditionen zur Zurückweisung westlicher Menschenrechtsforderungen bietet der Aufsatz von B. Kausikan, 1993, einem hochrangigen Mitarbeiter im Außenministerium von Singapur, sowie dazu die Gegenargumentation von A. Neier, 1993.

[11] Vgl. E. Lee, 1995, S. 77.

[12] S. Heilmann, Das politische System der VR China, 1996, S. 99.

[13] Roetz z. B. verweist auf Menzius, nach dem jeder eine individuelle Würde habe, an deren Achtung legitime Herrschaftsausübung gebunden sei; H. Roetz, Konfuzius und die Würde des Menschen, in: Die Zeit v. 15. 11. 1996.

[14] Vgl. M. Lüders, Den Islam nicht verteufeln, in: Die Zeit v. 18. 10. 1996.

waren »Menschenrechte nicht von Anfang an und keineswegs selbstverständlich Bestandteil der abendländischen Kultur«.[15]

Vor diesem Hintergrund hat die von Samuel P. Huntington ausgelöste Debatte um den »Kampf der Kulturen«[16] zwar einerseits die generelle Diskussion um das Verhältnis unterschiedlicher Kulturen zueinander neu belebt, andererseits – und dies ist weitaus bedenklicher – der Menschenrechtsdiskussion keinen guten Dienst erwiesen, denn Huntingtons Werk trägt viel dazu bei, die ohnehin schon stark emotionalisierte Debatte weiter anzuheizen und gängige Vorurteile oder Vorbehalte – insbesondere gegenüber *dem* feindseligen Islam – zu bestärken. In der parlamentarischen Debatte wurde deshalb wiederholt der Theorie Huntingtons widersprochen und darauf hingewiesen, daß der »vielbeschworene ›clash of civilizations‹ ... in der Diskussion der letzten Monate und Jahre maßlos überschätzt (wurde), weil sich unsere verschiedenen Kulturen eben nicht als monolithische Blöcke gegenüberstehen«.[17] Nötig sei vor allem die differenzierte Betrachtung der Kulturen, denn »(w)enn wir das zu einer kompakten Entität erklären und sagen ›der Islam‹ und dann nicht präzis sind ..., organisieren wir dann nicht möglicherweise eine Selffullfilling prophecy?«[18]

Schließlich wird die kulturrelativistische Theorie nicht zuletzt dadurch widerlegt, daß auch in der außerwestlichen Welt unzählige Menschen für Freiheits- und Menschenrechte kämpfen. Die Friedensnobelpreisträgerinnen Daw Aung San Suu Kyi aus Myanmar[19] und Rigoberta Menchú aus Guatemala, die chinesischen Studenten oder die iranischen Schriftsteller[20] sind dafür nur die bekanntesten – und auch im Bundestag häufig diskutierten – Beispiele. Bekennende Moslems und Buddhisten bestreiten, mit ihrer Religion seien Menschenrechtsverletzungen zu rechtfertigen.[21] Darüber hinaus darf die anthropologische Prämisse nicht unberücksichtigt bleiben, daß die »Fähigkeit zum individuellen Erlebnis physischen Leidens, materieller Entbehrungen oder des Entzugs der persönlichen Freiheit ... weder

---

[15] H. Bielefeldt, Uno-Menschenrechte, 1994, S. 38. Die akademische Debatte um Liberalismus und Kommunitarismus macht deutlich, daß selbst unter westlichen Wissenschaftlern über den Vorrang von liberal-individuellen Menschenrechtsstandards oder mehr gemeinschaftlichen Werten diskutiert wird.

[16] S. P. Huntington, 1996.

[17] A. Krautscheid, Menschenrechte in der Außenpolitik, 1996, S. 57. Im Plenum erklärte Krautscheid: »Die derzeit sehr gern geführte Diskussion über den angeblich drohenden ›clash of civilizations‹, den Zusammenprall der Kulturen, verzerrt die tatsächliche Lage nach meiner Einschätzung völlig. Zum Beispiel tritt uns der Islam weder staatlich noch religiös als ein monolithischer Block gegenüber«; PlPr 13/77 (1995).

[18] Freimut Duve, MdB (SPD), PlPr 13/70 (1995). Vgl. außerdem den Beitrag des Abgeordneten Weisskirchen (SPD), PlPr 13/63 (1995).

[19] Vgl. den Aufsatz von Aung San Suu Kyi, Listen: The Culture of Democracy and Human Rights is Universal, in: International Herald Tribune v. 7. 12. 1994.

[20] Vgl. P. Schütt, Leiser Ruf nach Freiheit, in: Die Zeit v. 11. 11. 1994.

[21] »Unser Problem sind die Regierungen, nicht die Religionen«, so ein Zitat in: Bomben gegen Folterer?, in: Der Spiegel vom 7. 6. 1993.

das Privileg einer bestimmten Kultur (ist), noch (daß) diese Grundbefindlichkeit des Menschen durch ein bestimmtes politisches System aus der Welt geschafft werden«[22] kann. »Den Opfern ist es völlig egal, ob sie im Namen Allahs, im Namen der Inquisition oder im Namen des wirtschaftlichen Fortschritts verstümmelt und mißhandelt werden.«[23]

Damit dürfen die bestehenden Probleme jedoch nicht beiseite geschoben werden. Bielefeldt plädiert nachdrücklich für eine offensive Auseinandersetzung, also »die Frage der kulturellen ›Kontextualisierung‹ von Menschenrechten entschieden ernst zu nehmen – und sie nicht denjenigen zu überlassen, die die jeweiligen kulturellen Besonderheiten von vornherein nur als Argument zur Abschottung gegen internationale Menschenrechtsansprüche ausbeuten wollen«.[24] Denn zentral in der Frage der Universalität der Menschenrechte ist heute nicht die abstrakt-theoretische, sondern die konkrete politische Herausforderung:

> »Zwar kann die Menschenrechtspolitik der Staaten zweifellos in kulturimperialistische Bevormundung ausarten. Die *Idee* der Menschenrechte ist jedoch das Gegenteil von Imperialismus: Sie zielt auf weltbürgerliche Gleichberechtigung aller. ... Das Problem ist nun, daß sich Idee und Politik der Menschenrechte in der Praxis durchdringen müssen und sich nie in Reinheit voneinander unterscheiden lassen.«[25]

Besonders offensichtlich wurde dies im Vorfeld der UN-Weltmenschenrechtskonferenz. Auf den Vorbereitungskonferenzen der asiatischen und der afrikanischen Staaten in Bangkok und Tunis[26] wurde versucht, eine Relativierung der Menschenrechte unter Hinweis auf besondere historische, kulturelle und religiöse Bedingungen durchzusetzen[27], womit der Konflikt um die Universalität der Menschenrechte zu einem beherrschenden Thema der Wiener Konferenz wurde. Allerdings boten weder die Vertreter der Entwicklungsländer noch der asiatischen Staaten ein einheitliches Bild. »Kritiker aus Nord *und* Süd erhoben den Vorwurf, von regionaler Vielfalt und kultureller Eigenart redeten Eliten, die ihre Machtansprüche bewahren oder Menschenrechtsverletzungen verbergen wollten«.[28] Im Wiener Abschlußdokument sind die Relativierungsversuche letztlich nicht zum Tragen ge-

---

[22] C. Müller, 1986, S. 25f.

[23] Heiner Geißler in einem Interview, »Den Terror anprangern«, in: Der Spiegel v. 20.11.1995.

[24] H. Bielefeldt, Uno-Menschenrechte, 1994, S. 36.

[25] Ebd., S. 48. Mit ähnlichen Worten formulierte dies die Präsidentin des Bundestages, Rita Süssmuth: »Wichtig ist in diesem Zusammenhang bei aller Anerkenntnis historisch unterschiedlicher gesellschaftlicher Gewordenheiten, mental-kultureller Ausprägungen und politisch-institutioneller Herrschaftsformen, daß mit dem Hinweis auf diese nicht die Idee der Menschenrechte selbst außer Kraft gesetzt wird«; R. Süssmuth, 1996, S. 21.

[26] Die Erklärungen dieser Vorbereitungskonferenzen sind abgedruckt bei: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (Hrsg.), 1994, S. 47–49 und S. 59–63.

[27] Vgl. R. Wolfrum, 1993, S. 682.

[28] P. Bungarten, 1994, S. 74; Hervorhebung durch die Verfasserin. Vgl. außerdem E. Lee, 1995, S. 87: »The Bangkok Declaration ... imposes a collective identity (Asian/East Asi-

kommen. In dieser Erklärung, die der Bundestag »als wichtige Berufungsgrundlage für die zukünftige Menschenrechtspolitik«[29] bezeichnet hat, heißt es:

> »Alle Menschenrechte sind *allgemeingültig, unteilbar*, bedingen einander und bilden einen Sinnzusammenhang. Die internationale Gemeinschaft muß die Menschenrechte weltweit in fairer und gleicher Weise, auf derselben Basis und mit demselben Nachdruck behandeln. *Zwar ist die Bedeutung nationaler und regionaler Besonderheiten und unterschiedlicher historischer, kultureller und religiöser Voraussetzungen im Auge zu behalten, aber es ist die Pflicht der Staaten, ohne Rücksicht auf ihr jeweiliges politisches, wirtschaftliches und kulturelles System alle Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen.*«[30]

Im Bundestag zeichnete sich in den letzten Jahren deutlich die Tendenz ab, den kulturellen Relativismus zwar nicht gelten zu lassen, aber die Unterschiede zwischen den verschiedenen Kulturen und Religionen auch nicht außer acht zu lassen.[31] Wiederholt wurde »mehr Bescheidenheit bei der Diskussion mit den Staaten der anderen Kulturkreise über Menschenrechte«[32] angemahnt und darauf hingewiesen, »daß es nicht richtig wäre, die eine, einzig richtige Interpretation von Menschenrechten durchzusetzen«[33], und »daß in verschiedenen Kulturen der Welt sehr wohl unterschiedliche Wege und Traditionen zum Schutz der Menschenrechte führen können. Die asiatische, die islamische Sichtweise gibt es nicht. Vielmehr muß man sehr genau zwischen verschiedenen Strömungen innerhalb einzelner Kulturkreise unterscheiden«.[34] Erforderlich sei deshalb »in den nächsten Jahren ein verstärkter interkultureller Dialog über die Stellung der Menschenrechte im jeweiligen Kulturkreis, (der) ... getragen sein (muß) vom Willen zum Verständnis für den unterschiedlichen Zugang anderer Kulturen«.[35] Dementsprechend müsse man »Samuel P. Huntington auffordern, anders zu denken. Es geht nicht darum, daß die Zivilisationen aufeinanderprallen. Es muß darum gehen, den Dialog der Zivilisationen voranzutreiben«.[36] Auch Außenminister Kinkel mahnte, »(w)ir müssen den kulturellen Dialog, den die Welt so nötig braucht, offen, fair und verständnisvoll führen. Wir brauchen mehr gegenseitigen Respekt und Achtung. ... Der Dialog der Kulturen bedeutet im übrigen keinen Wertrelativismus«.[37]

---

an) on otherwise diverse cultural communities in order to fulfill a political purpose – to create a myth of homogeneity and hence an exclusionary boundary.«

[29] Drs 12/7773 (1994).

[30] Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, S. 16; Hervorhebung durch die Verfasserin.

[31] Vgl. exemplarisch die Vorbemerkung zur Kleinen Anfrage der SPD-Fraktion zur Förderung der Menschenrechte im Nahen und Mittleren Osten auf Drs 12/3738 (1992).

[32] Volker Neumann, MdB (SPD), PlPr 12/199 (1993).

[33] R. Süssmuth, 1996, S. 21.

[34] A. Krautscheid, Menschenrechte in der Außenpolitik, 1996, S. 57.

[35] A. Krautscheid, Unbequem und unverzichtbar, 1996, S. 244.

[36] Gert Weisskirchen, MdB (SPD), PlPr 13/63 (1995).

[37] Dr. Klaus Kinkel, Bundesminister des Auswärtigen, PlPr 13/145 (1996).

Bei aller Notwendigkeit des interkulturellen Dialog besteht jedoch die Gefahr, daß der Hinweis auf andere Kulturen und Traditionen zu »eine(r) von den modisch gewordenen Ausreden fürs Nichtstun«[38] oder »für einen westlichen Wohlstandsisolationismus«[39] wird. Ähnlich berechtigt ist die Befürchtung eines Abgeordneten, daß »der drohende Vorwurf des Kulturimperialismus unser Verständnis für andere Kulturen in ein gewissermaßen vorauseilendes Einverständnis mit jedweder – auch noch so grausamen – Tradition in einem anderen Land zu wandeln droht«.[40]

Umso wichtiger ist es deshalb, daß im Bundestag die Grenzen des Verständnisses für die kulturellen, traditionellen und religiösen Besonderheiten anderer Länder immer wieder deutlich aufgezeigt wurden: »Das Verständnis für andere Traditionen kann und darf ... nicht als Persilschein für Menschenrechtsverletzungen gelten«[41], denn es »gibt ... keine Kultur, die den Mord, die Folter, die willkürliche Hinrichtung, die Freiheitsberaubung, den Verstoß gegen grundlegende Habeas-corpus-Rechte zum Inhalt ihres Denkens und Wollens macht«[42], und »Folter und Diskriminierung bleiben stets Verletzungen der Menschenrechte, gleichgültig, ob sie im Namen Allahs, der Weltrevolution oder der Inquisition praktiziert wurden oder werden«.[43]

Besonders demonstrativ wurde die Ablehnung kultureller Relativierung im Zusammenhang mit den Frauenrechten herausgestellt, speziell der Genitalverstümmelung, die seit der Weltfrauenkonferenz 1995 als Menschenrechtsverletzung definiert ist.[44] Hier besteht ein unbestrittener parlamentarischer Konsens:

> »Menschenrechte von Frauen und Mädchen sind unveräußerlicher, integraler und untrennbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte. Sie unterliegen keiner religiösen, kulturellen oder traditionellen Einschränkung.«[45]

Auch die Bundesregierung stellte in der Antwort auf eine Große Anfrage fest,

> »(d)ie Beschneidung der weiblichen Genitalien ... ist eine schwerwiegende Menschenrechtsverletzung gegenüber Mädchen und Frauen, die nicht mit kulturellen oder religiösen Traditionen gerechtfertigt werden kann«.[46]

---

[38] K. Bölling, Was Bill Clinton recht ist, ist Klaus Kinkel billig, in: Die Weltwoche v. 15.12.1994.

[39] R. Herzinger, Die Moral als Sahnehäubchen, in: Die Zeit v. 27.9.1996.

[40] Krautscheid, Andreas, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/145 (1996).

[41] A. Krautscheid, Unbequem und unverzichtbar, 1996, S. 244.

[42] Dr. Burkhard Hirsch, MdB (FDP), PlPr 13/145 (1996).

[43] H. Geissler, Die Menschenrechte im Spannungsverhältnis, 1996, S. 33.

[44] Vgl. hierzu insbesondere das Protokoll der Sitzung vom 12.12.1997, PlPr 13/211.

[45] Drs 13/1837 (1995).

[46] Drs 13/8281 (1997). Inwieweit dies allerdings relativiert wird, sobald es um innenpolitische, asylrechtliche Konsequenzen geht, ist bereits mehrfach angesprochen worden.

Aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang die Kritik einer Abgeordneten an der »Tendenz, manchen islamistischen Staaten nachzugeben, die sich darauf berufen, religiöse Traditionen zu haben, die aber zu nichts anderem dienen, als Frauen ihre Menschenrechte vorzuenthalten«.[47] Denn dies führt auf ein zentrales Problem, das die internationale *politische* Auseinandersetzung um die Universalität der Menschenrechte sehr stark überlagert und auch im Bundestag mehrfach angesprochen wurde: »Die Ausrichtung der Politik ist nicht kulturell vorgezeichnet, sondern Gegenstand politischer Entscheidungen«[48], und so sind es häufig »die Unrechtsregime, die ihre Religion mißbrauchen, und nicht die Religionslehren selber, die in islamischen Ländern heute das Haupthindernis für eine demokratische Entwicklung darstellen«.[49] Die Abgeordnete Dietert-Scheuer formulierte besonders eindrücklich, was in der Diskussion um kulturell, traditionell, oder religiös bedingte Einschränkungen der Menschenrechte keinesfalls außer acht gelassen werden darf:

> »Wenn man Menschenrechtsverletzungen in islamischen Ländern als Ausdruck islamischer Identität versteht, akzeptiert man die Argumentation von Regimen, die sich auf den Islam berufen, um ihre Repressionspolitik zu rechtfertigen. Hier geht es nicht um Religion oder Kultur, sondern um Politik. Diese Politik wird auch in Ländern wie dem Iran von Personen gemacht, die keineswegs weltfremde, irrationale Fanatiker sind, sondern oft im Westen ausgebildete, durchaus rational denkende Politiker.«[50]

Ein – tatsächlicher oder scheinbarer – Ausweg aus dem kulturrelativistischen Dilemma für die praktische Menschenrechtspolitik wird inzwischen in der Konzentration auf einen Kernbestand elementarer Menschenrechte gesehen, der für jegliche Relativierung tabu ist. Im Bundestag hat sich beispielsweise Volker Neumann dafür ausgesprochen, die »Menschenrechte in die wirklich universellen, die ohne Einschränkung gelten sollen, aufzugliedern und die wünschbaren, d.h. die politisch gewollten, danebenzustellen, also die Menschenrechte dadurch radikal zu entpolitisieren, daß man die variablen Ziele auch wirklich als solche erkennbar werden läßt«.[51] Ebenso plädierte in einem vielbeachteten Aufsatz Bundespräsident Herzog für eine

---

[47] Dr. Irmgard Schwaetzer, MdB (FDP), PlPr 13/98 (1996).

[48] H. Roetz, Konfuzius und die Würde des Menschen, in: Die Zeit v. 15.11.1996.

[49] O. Lambsdorff, Mehr Rechte für viele, in: Die Zeit v. 22.11.1996. Vgl. auch M. Lüders, Den Islam nicht verteufeln, in: Die Zeit v. 18.10.1996. Heiner Geißler stellte in diesem Zusammenhang die Frage, ob »Ineffizienz, Brutalität und Korruption, verschlimmert durch Tribalismus und Fundamentalismus, kulturell bedingt (sind) oder ... sie nicht nacktem Machtstreben, Fanatismus und der Lust an der Unterdrückung Andersdenkender (entspringen)«; H. Geissler, Wir müssen uns einmischen, in: Die Zeit v. 11.10.1996.

[50] Amke Dietert-Scheuer, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 13/104 (1996).

[51] Volker Neumann, MdB (SPD), PlPr 12/199 (1993). Neumann stützt sich hier auf den Züricher Professor Jörg Fisch, der im Vorfeld der Wiener Konferenz für die Beschränkung auf die »wirklichen Menschenrechte« plädiert, eine radikale Entpolitisierung der Menschenrechte gefordert und die Entwertung des Menschenrechtsbegriffs kritisiert hat; vgl. J. Fisch, Die Menschenrechte als Politik-Ersatz, in: SZ v. 19.6.1993.

Prioritätensetzung bei der Verwirklichung von Menschenrechten: »Im Kernbereich kann es ... keine Relativierungen geben. Im übrigen muß aber jedes einzelne Problem gesondert betrachtet und beurteilt werden, auch unter Einbeziehung der kulturellen und entwicklungsbedingten Besonderheiten des betreffenden Landes.«[52] Und auch von wissenschaftlicher Seite wird hierin eine Möglichkeit gesehen, der Gefahr der Inkonsistenz der eigenen Menschenrechtspolitik zu begegnen und einen internationalen Konsens über kulturelle und religiöse Differenzen hinweg zu erreichen.[53]

Die parallel zur Ausweitung des Menschenrechtskatalogs verlaufende Propagierung von »Kern-Menschenrechten« wirft jedoch eine Reihe von Problemen auf, die nicht nur im Bundestag skeptische bis ablehnende Äußerungen hervorgerufen haben.[54] In erster Linie gibt es bisher nur sehr vage Vorstellungen davon, welche Menschenrechte konkret einen solchen Kern ausmachen sollen. »Wer entscheidet denn, was zum Kernbereich der Menschenrechte gehört? Setzt das nicht einen internationalen Konsens über diesen Kernbestand voraus?«[55] Herzog beispielsweise spricht unbestimmt von einer die Fundamentalrechte abdeckenden »Ethik der Humanität«[56] in allen Kulturen und folgt damit unausgesprochen Alison Dundes Renteln, die mit einem kulturübergreifenden Ansatz (cross-cultural approach) bestimmte weltweit akzeptierte Werte zu identifizieren versucht.[57] Überwiegend wird zumeist positivistisch abgezielt auf einen »Kanon an Menschen-

---

[52] R. Herzog, Die Rechte des Menschen, in: Die Zeit v. 6.9.1996.

[53] Vgl. u.a. L. Kühnhardt, Die Universalität der Menschenrechte, 1991, S. 266; S. Hoffmann, Duties Beyond Borders, 1991, S. 121; J. A. Ferguson, 1986, S. 211; C. Müller, 1986, S. 159.

[54] Vgl. die besonders ablehnenden Worte der Abgeordneten Schwaetzer: »Es wird vereinzelt, auch in der Bundesrepublik, diskutiert, den Menschenrechtskatalog auf den sogenannten Kernbereich zu konzentrieren. Ich würde dies für falsch halten«; PlPr 13/145 (1996).

[55] Krautscheid, Andreas, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/145 (1996).

[56] R. Herzog, Die Rechte des Menschen, in: Die Zeit v. 6.9.1996. Ähnlich verweist Heiner Geißler mit Hans Küng darauf, daß ein »gemeinsamer, wenn auch minimaler ethischer Konsens die Menschen verbindet«; H. Geissler, Das nicht gehaltene Versprechen, 1997, S. 103.

[57] Renteln versucht mit ihrem ›cross-cultural approach‹ die Universalität der Menschenrechte *empirisch* nachzuweisen:
»I contend that human rights cannot be derived philosophically, but can only be established by empirical demonstration« (S. 12). »The central question is whether other cultures have a concept of human rights, and if they do, whether or not it resembles that of the Universal Declaration of Human Rights or any other human-rights instruments. ... It becomes necessary to reformulate the basic question: are there any homeomorphic equivalents for human rights in other cultures?« (S. 11) So interessant dieser Ansatz auf den ersten Blick erscheint, so zweifelhaft ist es jedoch, ob eine solche transkulturelle Position überhaupt möglich ist, wenn man den Menschen als Kulturwesen versteht. Renteln selbst bestreitet letztlich diese Möglichkeit am Beispiel von John Rawls' »veil of ignorance«: »The premise that individuals could negotiate for fundamental principles in the absence of culture is quite fantastic« (S. 50). Vgl. hierzu auch H. Bielefeldt, Uno-Menschenrechte, 1994, S. 37.

rechten, der in Deklarationen und Beschlüssen der Vereinten Nationen niedergelegt ist (und der) das Minimum dessen, was gegenüber jedem Staat einzuklagen ist«[58], darstellt.[59]

Das Problem der Definition dieser Rechte würde in letzter Konsequenz die Diskussion um den internationalen Menschenrechtsschutz an den Ausgangspunkt zurückführen, die Unteilbarkeit der Menschenrechte wieder infrage stellen und einige Rechte für weniger wichtig als andere erklären. Ob dabei eine universelle Akzeptanz der Rechte »auf Leben, Freiheit, körperliche Unversehrtheit und Sicherheit der materiellen Existenzvoraussetzungen«[60] als »elementare« Menschenrechte deren Verwirklichung eher garantieren könnte als die bereits erreichten Kodifikationen, müßte erst bewiesen werden. Brigitte Hamm sieht selbst bei tatsächlicher Einigung auf eine Definition »derzeit kaum eine Chance, daß für einen Kern von Menschenrechten entsprechende Sanktionsinstrumente geschaffen werden«.[61]

Ganz ohne Zweifel muß es »erlaubt sein, Fragen zu stellen, die die Umsetzung, das menschenrechtspolitische Handeln betreffen«.[62] Und vielleicht bleibt tatsächlich vorerst nichts anderes übrig, sogar kurzfristig nichts anderes sinnvoll, als nicht auf der theoretischen Ebene auf die universale Gültigkeit der Menschenrechte zu drängen, sondern in erster Linie in der Praxis auf die universelle Verwirklichung wenigstens der elementaren Menschenrechte hinzuwirken. Wenn man jedoch dem oben beschriebenen Ansatz folgt, zum unbestrittenen Kernbestand das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit rechnet, und dieses dann mit der gegenwärtigen Menschenrechtspolitik nur gegenüber China – wo gerade diese Rechte eklatant verletzt werden – vergleicht, dann bleiben erhebliche Zweifel, ob mit einer Konzentration auf sogenannte Kern-Rechte tatsächlich eine »bessere« Menschenrechtspolitik und vor allem Verbesserungen für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen erreicht würden.

---

[58] Dr. Christoph Zöpel, MdB (SPD), PlPr 13/104 (1996). Ganz ähnlich spricht der Abgeordnete Seiters (CDU/CSU) von einem »Kernbestand an fundamentalen Rechten, der allen internationalen Menschenrechtskatalogen gemeinsam und der weltweit anerkannt ist«; PlPr 13/145 (1996). Vgl. hierzu auch den Versuch, einen Minimalstandard aus internationalen Konventionen abzuleiten, bei M. Pape, 1997, S. 62f.

[59] Peter Baehr beispielsweise lehnt eine Hierarchisierung von Menschenrechten zwar ab, weist aber trotzdem auf einen Unterschied und damit eine Möglichkeit für die Ermittlung von Kern-Rechten hin: »There are rights which, according to article 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights, may not be derogated from, even in a state of public emergency«; P. R. Baehr, 1994, S. 9.

[60] So der bereits weitgehende Vorschlag von C. Müller, 1986, S. 159. Mehrheitlich werden zu den Kernrechten das Recht auf Leben, auf Freiheit von Folter bzw. auf körperliche Unversehrtheit, und das Diskriminierungsverbot gerechnet.

[61] B. Hamm, 1986, S. 151.

[62] R. Herzog, Die Rechte des Menschen, in: Die Zeit v. 6.9.1996.

Der Deutsche Bundestag und die Menschenrechte

Obwohl sich die Menschenrechtssituation in Ländern und Regionen, denen lange Zeit die besondere Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit galt, inzwischen deutlich verbessert hat und bei der völkerrechtlichen Kodifikation Fortschritte zu verzeichnen sind, dauern die teilweise gravierenden Menschenrechtsverletzungen in vielen Staaten an. Die internationale Staatengemeinschaft sieht sich darüber hinaus mit neuen, zusätzlichen Menschenrechtsproblemen konfrontiert. So zwingen die Zunahme von ethnischen und nationalen Konflikten, aber auch das mitunter schwierige Zusammenleben von Bevölkerungsmehrheit und traditionellen sowie den sogenannten »neuen« Minderheiten in vielen westlichen Staaten dazu, über das Verhältnis von individuellen und kollektiven Menschenrechten und die Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts neu nachzudenken. Die mit der Ausbreitung des islamischen Fundamentalismus einhergehende Gewalt – sei es in Algerien, in Ägypten, in Afghanistan, in der Türkei, ... – macht es immer schwieriger, zwischen Tätern und Opfern zu unterscheiden, und der Zwang, Schlimmeres zu verhindern, erfordert immer wieder menschenrechtliche Konzessionen. In vielen Ländern Lateinamerikas ist das Problem nicht länger der starke, sondern der schwache Staat, womit unmittelbar verantwortliche und auch handlungsfähige Ansprechpartner zur Lösung von Menschenrechtsproblemen schwieriger zu finden sind.

Gleichzeitig haben sich jedoch die Rahmenbedingungen für die Verwirklichung der Menschenrechte mit dem Ende des Kalten Krieges erheblich verbessert. Der Wegfall der ideologischen Konfrontation hat sowohl international als auch in der Bundesrepublik Deutschland und hier nicht zuletzt im Deutschen Bundestag die Diskussionen von viel Ballast befreit. Der UN-Sicherheitsrat, der mit der Resolution 688 gegen den Irak 1991 erstmals eine Regierung wegen systematischer Menschenrechtsverletzungen verurteilte und Sanktionen verhängte, hat eine aktivere Rolle übernommen, wenn auch die nachfolgenden Entwicklungen den anfänglichen Optimismus über das zukünftige Potential der UN rasch wieder dämpften. Die UN-Menschenrechtskommission hat mit ihren ersten Sondersitzungen zu Jugoslawien und Ruanda und der Aufnahme des intersessionellen gruppenübergreifenden Dialogs eine neue Flexibilität demonstriert, allerdings mit dem peinlichen Streit um die China-Resolutionen auch die Gefahr eines moralischen Autoritätsverlustes vor Augen geführt. Daß praktische Erfolge in der internationalen Menschenrechtsarbeit nur bedingt zu verzeichnen sind, sollte die eingeschlagene Richtung nicht ändern, eher noch unterstützen.

In der internationalen Öffentlichkeit und auch im Deutschen Bundestag haben Menschenrechtsfragen in den letzten Jahren deutlich an Aufmerksamkeit gewonnen. Menschenrechtspolitik ist »heute keine Marotte von Spinnern mehr«.[1] Die Weltmenschenrechtskonferenz in Wien 1993 hat hierzu nicht unwesentlich beigetragen. Das dort beschlossene Aktionsprogramm und die Einsetzung eines UN-Hochkommissars für Menschenrechte in Folge der Konferenz haben dem Thema Menschenrechte und den auf diesem Gebiet engagierten Menschenrechtsorganisationen Auftrieb gegeben. Die zunehmenden Diskussionen über Menschenrechtsfragen nur als »Modeerscheinung«[2] abzutun, erscheint angesichts der Ereignisse in vielen Ländern der Welt – Deutschland inklusive – mehr als zynisch. Menschenrechtsverletzungen geschehen zwar auch weiterhin, aber sie lassen sich immer schwerer vor der Öffentlichkeit verstecken. Dies ist bereits ein wichtiger Erfolg, ist es doch »leichter, Menschen im Dunkeln umzubringen als am hellichten Tag«.[3] Dieser Erfolg kommt aber erst dann wirklich zum Tragen, wenn auf die *Wahrnehmung* auch eine *Reaktion* der Öffentlichkeit, der Regierungen, der Parlamente und der Parlamentarier folgt.

Die Möglichkeiten des Bundestages, auf die Gestaltung der deutschen Menschenrechtspolitik unmittelbar Einfluß zu nehmen, sind angesichts der klassischen Kompetenzverteilung im parlamentarischen Regierungssystem relativ gering, aber durchaus gegeben. Nicht alle Defizite in der parlamentarischen Auseinandersetzung mit Menschenrechtsfragen lassen sich auf die Bedingungen des Regierungssystems zurückführen. Gerade der Bundestag und seine Mitglieder, die viel weniger als die Bundesregierung an diplomatische Rücksichtnahmen gebunden sind, sollten dafür sorgen, daß »die Verantwortung für die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte nicht auf dem Altar der Diplomatie und des Profits geopfert (wird)«.[4] In diesem Sinne betonte eine Abgeordnete zu Recht: »Wir sind das Parlament und müssen manche Sachen auch einmal deutlicher sagen, als das im diplomatischen Verkehr üblich ist«.[5] Auch im Hinblick auf die eingangs gestellte Frage nach der Berechtigung des Begriffs parlamentarischer Menschenrechtspolitik im normativen Sinne gilt es also zu bilanzieren, inwieweit der Bundestag in den vergangenen Jahren jenem Anspruch gerecht geworden ist.

Auf der institutionellen Ebene wurde mit der Konstituierung des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe 1987 ein erster wichtiger Schritt getan, das Menschenrechtsthema im Bundestag zu verankern. Hiermit wurde nicht nur ein Forum für den kontinuierlichen Dialog mit der Bundesregierung, sondern auch ein parlamentarisches Gegenüber für eine

---

[1] H. Geissler, Zugluft, 1990, S. 11.

[2] Vgl. L. I. Shelley, 1989, S. 53. Dieses Wort wurde auch von einigen zu diesem Thema Befragten verwendet.

[3] Salman Rushdie zitiert bei F. Gsteiger, Die Mahnung des leeren Stuhls, in: Die Zeit v. 11.11.1994.

[4] H. Geissler, Gefährlicher Sieg, 1995, S. 178.

[5] Hildegard Hamm-Brücher, MdB (FDP), PlPr 11/103 (1988).

engere Zusammenarbeit mit den Menschenrechtsorganisationen geschaffen. Zudem gab es nun ein Gremium für eine fraktionsübergreifende Zusammenarbeit, mit dem dazu beigetragen wurde, ideologische Barrieren abzubauen, sach- und ergebnisorientiert über Menschenrechtsfragen zu diskutieren und allmählich sogar eine gewisse Solidarität unter den Menschenrechtspolitikern im Bundestag aufzubauen. Gleichzeitig sind die Defizite in den Kompetenzen und den organisatorischen Möglichkeiten aber nicht zu übersehen. Was kann ein Unterausschuß letztlich bewirken, der im Durchschnitt zu nicht mehr als zehn Sitzungen im Jahr zusammentrifft? Was kann er erreichen, wenn allein die personelle Ausstattung in den elf Jahren seines Bestehens nicht mehr als acht öffentliche Anhörungen zuließ?

Einen weiteren Erfolg erzielte der Bundestag mit der Einforderung einer regelmäßigen Rechenschaftspflicht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik. Wenn auch der Menschenrechtsbericht der Bundesregierung nicht – wie von unterschiedlichen Seiten gefordert – jährlich, sondern anfangs nur einmal, jetzt zweimal pro Wahlperiode vorgelegt wird, sich bisher nur auf den außenpolitischen Bereich erstreckt und auch darin noch Mängel aufweist, stellt er dennoch ein wichtiges Kontrollinstrument dar, das zur Stärkung des menschenrechtlichen Bewußtseins bei Parlament und Regierung beitragen und dafür sorgen kann, daß das Thema nicht nur in den Köpfen von Insidern präsent ist. Gleiches gilt für die ebenfalls Ende der 80er Jahre aufgenommenen Menschenrechtsdebatten im Plenum des Bundestages. Während sie zuerst nur einmal im Jahr stattfanden und von Abgeordneten selbst gelegentlich als »Schublade zum Tag der Menschenrechte, in der das Sammelsurium zur alljährlich wiederkehrenden Debatte abgelegt wird«[6], kritisiert wurden, betonten beide Seiten 1996 den erreichten Fortschritt, »nämlich eine Regierungserklärung zum Thema sowie die Tatsache, daß diese Debatte in der Kernzeit stattfindet«.[7] Diese Entwicklungen haben zweifellos dazu beigetragen, daß zunächst im Auswärtigen Amt eine menschenrechtlich relevante Reorganisation durchgesetzt werden konnte und es heute auch in weiteren Bundesministerien Beauftragte für Menschenrechtsfragen gibt.

Diese Verbesserungen in der legislativen und exekutiven Infrastruktur dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß elementare Defizite in den parlamentarischen Möglichkeiten fortbestehen. Ein nicht zu unterschätzender Nachteil für den Bundestag liegt in seiner begrenzten Fähigkeit zur Kontrolle der Regierungspolitik gerade in menschenrechtlich äußerst sensiblen Bereichen wie der Rüstungsexportpolitik, der Gewährung militärischer Ausstattungshilfe und Ausfuhrbürgschaften oder auch der Erstellung der politischen Lageberichte im Auswärtigen Amt, welche maßgeb-

---

[6] Gerd Poppe, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 13/145 (1996).

[7] Ebd. Auch der Abgeordnete Krautscheid (CDU/CSU) erklärte ebd.: »Heute haben wir zu diesem Thema eine Kernzeitdebatte mit einer Regierungserklärung. Ich finde, solche Fortschritte sollte man zur Kenntnis nehmen.«

liche Grundlage für die Asylentscheide der Verwaltungsgerichte sind. »Eine wirksame parlamentarische Kontrolle und Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit sind (jedoch) wesentliche Voraussetzungen dafür, daß die Menschenrechte in der praktischen Politik der Regierung tatsächlich eingehalten werden«.[8]

Inwieweit der Ambivalenz auf der institutionellen Ebene auch eine zwiespältige inhaltliche Bilanz entspricht, manifestierte sich bis zum Ende der 13. Legislaturperiode nicht zuletzt am Status des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe: Die Tatsache, daß dieser Unterausschuß 1987 überhaupt eingesetzt worden war, dokumentiert den generellen Bedeutungszuwachs der Menschenrechtsproblematik auch im Parlament. Andererseits waren die Menschenrechte mit einem *Unter*ausschuß des Auswärtigen Ausschusses bislang ganz klar dem außenpolitischen Kontext zugeordnet, wenn nicht gar *unter*geordnet. Von einem wirklichen Querschnittscharakter der parlamentarischen Menschenrechtsarbeit kann also noch keine Rede sein, wobei der größte Widerstand bisher dagegen besteht, die Durchsetzung der Menschenrechte auch als innenpolitische Aufgabe zu verstehen. Erst allmählich konnte – z. B. über die asylrelevanten Aspekte der Türkeidebatten oder der Frauenrechtsdiskussionen – in der vergangenen Wahlperiode die Trennung zwischen innen- und außenpolitischer Menschenrechtsdimension unterlaufen werden. Die vom Forum Menschenrechte initiierte Große Anfrage zur Umsetzung der Wiener Erklärung hat hierzu maßgeblich beigetragen und einmal mehr den entscheidenden Einfluß der Nichtregierungsorganisationen demonstriert. Um Menschenrechte als Querschnittsaufgabe zu realisieren, d. h. zu einem Entscheidungskriterium in allen Politikbereichen zu machen, reicht eine institutionell breitere Basis allein aber nicht aus. Den hierfür erforderlichen *dauerhaften Bewußtseinswandel bei allen Abgeordneten* herbeizuführen, wird sich auch der zu Beginn der 14. Wahlperiode neueingerichtete ordentliche Ausschuß für Menschenrechte als langfristige Aufgabe zu setzen haben.

Doch selbst wenn ein solcher Bewußtseinswandel und entsprechender politischer Wille bei allen Beteiligten vorausgesetzt werden könnte, sind die realen Probleme für eine aktive Menschenrechtspolitik nicht von der Hand zu weisen, und die »Unklarheit darüber, was mit den Menschenrechten in der praktischen Politik zu tun sei, ist trotz Erklärungen und Konventionen, Verfassungen und Gesetzen nach wie vor groß – in allen politischen Lagern«.[9] Die ideologische und parteipolitische Instrumentalisierung der Menschenrechte, die eine interfraktionelle Zusammenarbeit in der Menschenrechtspolitik über Jahrzehnte blockierte, scheint heute zwar weitgehend überwunden zu sein. Doch die Übereinstimmung im allgemeinen führt noch nicht zur Übereinstimmung im besonderen, und so gehen die

---

[8] Stellungnahme von Nichtregierungsorganisationen zur Bundestagsdebatte anläßlich des Tags der Menschenrechte 1993; vgl. ebenso K. THUN, 1993, S. 150.

[9] V. DEILE, Strategien zur Durchsetzung der Menschenrechte, 1997, S. 150.

Meinungen, *wie* denn die Achtung der Menschenrechte im jeweiligen Fall zu erreichen sei, mitunter weit auseinander.

Eine der wesentlichen Ursachen für diese Meinungsunterschiede ist die Konkurrenz zwischen menschenrechtlichen Erwägungen einerseits und außen- und sicherheitspolitischen oder ökonomischen Interessen andererseits. Anhand der Beispiele Türkei und China wurde deutlich gemacht, daß diese Zielkonflikte keineswegs trivial sind und einer konsistenten, von Selektivität, Doppelmoral und Doppelstandards freien Menschenrechtspolitik immer wieder im Wege stehen. Es ist zweifellos richtig, daß angesichts der komplexen Situation in vielen Ländern eine perfekte Konsistenz nicht zu realisieren und im Hinblick auf die Wirksamkeit der Menschenrechtspolitik letzten Endes auch nicht wünschenswert ist.[10] Dieses unvermeidbare Maß an Inkonsistenz ist jedoch nur dann legitim, wenn die diesbezüglichen Überlegungen wirklich primär am konkreten Nutzen für die Betroffenen, nicht aber an den eigenen ökonomischen Vorteilen ausgerichtet sind.

Die genauere Betrachtung der parlamentarischen Auseinandersetzung mit Menschenrechtsfragen – die aufgrund der Eigenschaften dieses Regierungssystems immer auch die Politik der Bundesregierung widerspiegelt – macht deutlich, daß es an einer konsequenten, vor allem präventiven Menschenrechtsstrategie bislang fehlt. Am Beispiel China illustrierte der Abgeordnete Gerd Poppe, der von der neuen, rot-grünen Bundesregierung 1998 zum Menschenrechtsbeauftragten ernannt wurde, dieses grundsätzliche Problem:

> »Während die chinesische Führung unverändert die individuellen Freiheitsrechte mißachtet, seit Jahrzehnten das tibetische Volk unterdrückt und in jüngster Zeit Tausende von Chinesen ihres grundsätzlichsten Rechts, des Rechts auf Leben, beraubt, sich dabei die unwürdigsten Inszenierungen leistet, sogar noch die von den iranischen Mullahs veranstalteten Massenhinrichtungen überbietet, reist der deutsche Wirtschaftsminister zu den Hauptverantwortlichen für dieses Geschehen, um ihnen neue Angebote zu machen und ganz nebenbei eine Namensliste von Verfolgten zu übergeben. Währenddessen ignorieren deutsche Wirtschaftsunternehmen, durch eben diesen Minister ermuntert, weiterhin alle Boykottforderungen. Gleichzeitig wiederum treiben die Beamten des Auswärtigen Amtes in New York die internationale Ächtung der Todesstrafe voran und sind sich die Abgeordneten des Bundestages weitgehend einig über die Ratifizierung des zweiten Fakultativprotokolls. Parallel dazu verkündet der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, daß die Gewährung von Entwicklungshilfe von der Einhaltung der Menschenrechte abhängig gemacht wird. Wem soll man denn nun glauben? Wen können wir auf so zwiespältige Weise von unseren hochgesteckten Zielen überzeugen? Ist das vielleicht konsequent?«[11]

Solange es keine klaren, wenngleich flexiblen Richtlinien gibt, die sich auf alle menschenrechtsrelevanten Politikbereiche beziehen, werden Menschenrechte immer nur eine untergeordnete Rolle spielen. Doch es »gibt

---

[10] vgl. S. Hoffmann, Reaching for the Most Difficult, 1983, S. 47.

[11] Gerd Poppe, MdB (Bündnis 90/Die Grünen), PlPr 12/65 (1991).

keine Konzeption einer konsistenten Menschenrechtspolitik, die verbindlich definiert, was warum wann notwendig zu tun sei und daraus Schritte ableitet, die zu den drei Zielen jeder Menschenrechtspolitik führen: Hilfe für die Opfer, Prävention von Menschenrechtsverletzungen und Schaffung von Strukturen, die die Menschenrechte dauerhaft schützen«.[12] Ohne eine Weiterentwicklung der konzeptionellen Menschenrechtsarbeit werden diese Ziele nicht zu realisieren sein.

Genau hier ergeben sich für den Bundestag die zentralen Aufgaben, denen er sich in den zurückliegenden zwei Wahlperioden zunehmend, wenn auch noch mit mäßigem Erfolg gestellt hat. Das Jahr 1996 gilt sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht unbestritten als vorläufiger Höhepunkt parlamentarischer Menschenrechtsarbeit, denn »in kaum einem anderen Jahr hat sich der Deutsche Bundestag so intensiv und so häufig mit Themen aus dem Bereich der Menschenrechte beschäftigt«.[13] Insbesondere die als »Highlight«[14] bezeichnete Tibet-Resolution hat allerdings zwei zentrale Charakteristika der parlamentarischen Menschenrechtsarbeit deutlich gemacht. Zum einen wird sie bisher in ganz erheblichem Ausmaß von dem persönlichen Engagement einzelner Abgeordneter beeinflußt – was unweigerlich auf die Frage führt, inwieweit das bisher Erreichte unumkehrbar ist. Zum anderen sind die Wirkungsmöglichkeiten des Bundestages zur Beendigung von Menschenrechtsverletzungen eindeutig begrenzt – trotz der bislang spektakulärsten Parlamentsresolution hat sich die tatsächliche Lage in Tibet eher noch verschlechtert.

In der Gesamtbilanz ist bei allen Defiziten ein Übergang von einer reinen Thematisierung von Menschenrechtsfragen hin zu einer Menschenrechtspolitik des Bundestages durchaus zuzugestehen – an der *Qualität* dieser Politik muß freilich noch gearbeitet werden. Ganz ohne Zweifel ist »(k)onkrete politische Menschenrechtsarbeit ... eine komplizierte Aufgabe«[15], die »immer im Konflikt (steht) zwischen demonstrativer Prinzipienfestigkeit und unspektakulärem Pragmatismus«.[16] Auch müssen die Grenzen einer solchen Politik realistisch eingeschätzt werden. »Menschenrechtspolitik bleibt ... eine Gratwanderung zwischen großen Zielen und begrenzten Möglichkeiten«.[17] Weder die Bundesregierung noch der Deutsche Bundestag werden die Menschenrechtsverletzungen in aller Welt beseitigen können. So stellte Bundesaußenminister Genscher 1986 fest, »jenseits unserer Grenzen können wir die Verwirklichung der Menschenrechte nicht erzwingen. Wir müssen überzeugen«.[18] Daß diese Überzeugungsarbeit im eigenen Land beginnen muß, sollte selbstverständlich sein.

---

[12] V. Deile, Strategien zur Durchsetzung der Menschenrechte, 1997, S. 150.
[13] Andreas Krautscheid, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/145 (1996).
[14] Volkmar Deile im Gespräch mit der Verfasserin.
[15] Rudolf Bindig, MdB (SPD), PlPr 13/240 (1998).
[16] Volker Neumann, MdB (SPD), PlPr 13/71 (1995).
[17] M. Staack, Menschenrechte und Sicherheit, 1989, S. 66.
[18] Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher, PlPr 10/192 (1986).

In klarer Einschätzung der Möglichkeipen und Grenzen parlamentarischer Menschenrechtspolitik stellte eine Abgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen fest:

> »Die Formulierung und Durchsetzung der Menschenrechte ist keine Zustandsbeschreibung, sondern ein historischer und kontinuierlicher Prozeß – ein Prozeß, in dem immer politisch gekämpft wird und in dem es stets nur Annäherung an ideale Vorstellungen geben kann.«[19]

Auch die neue Bundesregierung wird sich im Parlament kritische Fragen gefallen lassen müssen, was sie dazu beiträgt, um diesen idealen Vorstellungen näher zu kommen. Sie wird sich dabei daran messen lassen müssen, was die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen aus der Opposition an Forderungen und Vorschlägen eingebracht haben. Ebenso werden diese beiden, nun »regierungstragenden« Fraktionen künftig vor der Herausforderung stehen, sich nicht ihrerseits den ministeriellen Zwängen vollends zu unterwerfen. Eine zum Ende der 13. Wahlperiode von der CDU/CSU-Fraktion verlangte Aktuelle Stunde, in der Kanzlerkandidat Schröder mit heftigen Vorwürfen wegen seines Treffens mit dem weißrussischen Präsidenten Lukaschenko konfrontiert wurde, gab bereits einen Ausblick darauf, daß mit dem Regierungswechsel zumindest *kurzfristig* kein *grundlegender* Wandel deutscher Menschenrechtspolitik und parlamentarischer Menschenrechtsdebatten zu erwarten ist. Durch den stark verkürzten Besuch Schröders in China im Mai 1999, der ganz im Zeichen der Entschuldigung für die »versehentliche« Nato-Bombardierung der chinesischen Botschaft in Belgrad stand, steht der Beweis des Gegenteils weiterhin aus. Der neue Außenminister Fischer konnte bislang ebenfalls kaum neue Akzente setzen – die EU-Ratspräsidentschaft erlaubte es während der Sitzung der UN-Menschenrechtskommission im März 1999, die Zurückhaltung der Bundesregierung mit den Zwang zur Konsensbildung zu erklären; Antworten auf kurz zuvor noch selbst verfaßte parlamentarische Anfragen unterscheiden sich wenig von denen der Vorgänger; und die Kompetenzen des neuen Menschenrechtsbeauftragten im Auswärtigen Amt sind nach wie vor umstritten.[20] Andererseits läßt der formelle Empfang Wei Jingshengs noch 1998 durch Bundeskanzler und Außenminister und die offizielle Begrüßung des Dalai Lama im Auswärtigen Amt im Juni 1999, unbesehen aller chinesischen Proteste, durchaus auf eine größere Standfestigkeit der neuen Bundesregierung gegenüber menschenrechtsverletzenden Staaten hoffen.

Wenn aber die »verantwortungsbewußte parlamentarische Menschenrechtsarbeit mühsam ist und oft nur kleine Erfolge zeitigt«[21], warum sollte sich dann das Parlament *überhaupt* dieser Mühe aussetzen? Die Zeit-Herausgeberin und Schriftstellerin Marion Gräfin Dönhoff stellte 1986 die Fra-

---

[19] A. Dietert-Scheuer, NGOs in der deutschen Menschenrechtspolitik, 1997, S. 269.
[20] J. Buchsteiner, Aufrecht kriechen, in: Die Zeit v. 25.3.1999.
[21] Andreas Krautscheid, MdB (CDU/CSU), PlPr 13/145.

ge: »Hat (eine Regierung) neben ihrer Verantwortung für die Sicherheit des eigenen Landes, für die Intakthaltung seiner Institutionen und die politische und moralische Freiheit seiner Bürger wirklich auch noch die Verantwortung für andere?«[22] An ihrer eigenen Antwort – Regierungen müßten sich »an den Interessen ihres Staates und ihrer Bürger orientieren«[23] – wurde schon damals deutlich, daß die Grenze zwischen Gesinnungsethik und Verantwortungsethik im Hinblick auf die Menschenrechtspolitik fließend ist. »Der Gegensatz heißt nicht Realpolitik kontra moralischen Anspruch oder Gesinnungs- versus Verantwortungsethik. Vielmehr gilt: Was moralisch richtig ist, kann politisch nicht einfach falsch sein«[24], denn angesichts der wachsenden globalen Interdependenzen und der Tatsache, daß in fremden Staaten begangene Menschenrechtsverletzungen immer stärker auch im eigenen Land zu spüren sind, ist der Einsatz für die weltweite Verwirklichung der Menschenrechte »ein dringendes Gebot politischer Vernunft«.[25] »Menschenrechtspolitik ist ... kein Luxus für gute Zeiten, sondern der Kern unserer politischen Existenz«.[26]

---

[22] M. Dönhoff, Der Handel mit der Humanität. Vom Mißbrauch der Menschenrechte, in: Die Zeit v. 19. 12. 1986.

[23] Ebd.

[24] V. Deile, Strategien zur Durchsetzung der Menschenrechte, 1997, S. 150.

[25] W. S. Heinz, Menschenrechte und Nord-Süd-Konflikt, 1991, S. 38.

[26] F. Pflüger, Der Einsatz für Menschenrechte ist in deutschem Interesse, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt v. 28. 10. 1994.

Verzeichnis der Abkürzungen

AEM	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
ANAP	Anavatan Partisi [Mutterlandspartei]
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi [Republikanische Volkspartei]
Drs	Drucksache (des Deutschen Bundestages)
DSP	Demokratik Sol Parti [Demokratische Linkspartei]
DYP	Dogru Yol Partisi [Partei des Rechten Weges]
EEA	Einheitliche Europäische Akte
ECOSOC	Economic and Social Council [Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen]
EG	Europäische Gemeinschaften
EL	Entwicklungsländer
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FR	Frankfurter Rundschau
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
GO	Geschäftsordnung [des Deutschen Bundestages]
GV	Generalversammlung [der Vereinten Nationen]
IL	Industrieländer
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPU	Interparlamentarische Union
IPWSKR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
KPCh	Kommunistische Partei Chinas
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KWKG	Kriegswaffenkontrollgesetz
MRK	UN-Menschenrechtskommission
NATO	North Atlantic Treaty Organization [Nordatlantisches Verteidigungsbündnis]
NGO/NRO	Nongovernmental Organisation [Nichtregierungsorganisation]
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PKK	Partiya Karkeren Kurdistan [Kurdische Arbeiterpartei]
PlPr	Plenarprotokoll (des Deutschen Bundestages)
RP	Refah Partisi [Wohlfahrtspartei]
SZ	Süddeutsche Zeitung
taz	die tageszeitung
UN/VN	United Nations [Vereinte Nationen]

a) Abbildungen

1. Bundestagsvizepräsidentin Dr. Antje Vollmer empfängt am 3. Mai 1995 Seine Heiligkeit den Dalai Lama, das seit 1959 im Exil lebende politische und (neben dem Panchen Rinpoche) weltliche Oberhaupt des tibetischen Lamaismus. . . . . Schutzumschlag
2. »No-one is safe«
Zeichnung von Lin Muchen 6
amnesty interational 11/95

b) Tabellen

1. Große Anfragen zum Thema Menschenrechte nach Fraktionen . 69
2. Kleine Anfragen zum Thema Menschenrechte nach Fraktionen . 70
3. Mündliche/Schriftliche Anfragen zum Thema Menschenrechte nach Fraktionen 70
4. Selbständige Anträge zum Thema Menschenrechte nach Fraktionen 72
Schaubild: Entwicklung parlamentarischer Initiativen zum Thema Menschenrechte 72
5. Selbständige Anträge zum Thema Menschenrechte nach Regionen/Ländern 135
6. Große und Kleine Anfragen zum Thema Menschenrechte nach Regionen/Ländern 136
7. Mündliche und Schriftliche Anfragen zum Thema Menschenrechte nach Regionen/Ländern 136

c) Karten

1. Türkei 138
2. Volksrepublik China 163

1. Mündliche Auskünfte

Rudolf Bindig, MdB

Volkmar Deile
Generalsekretär der deutschen Sektion von amnesty international

Amke Dietert-Scheuer, MdB

Freimut Duve, MdB

Ulrich Fischer, MdB 1986–1987
Referent für Menschenrechtspolitik der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN

Ulrike Guerot
Mitarbeiterin des Abgeordneten Lamers, CDU/CSU

Gudula Gutmann
Mitarbeiterin des Abgeordneten Krautscheid, CDU/CSU

Dr. Guido Herz
Referent der Arbeitsgruppe Außenpolitik der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Ulrich Irmer, MdB

Karl Mathias Klause
Referent des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages 1995 bis 1997

Claudia Kornahrens
Referentin der Arbeitsgruppe Menschenrechte und humanitäre Hilfe der SPD-Bundestagsfraktion

Joachim Krause
Generalsekretär der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen und Sprecher des Forums Menschenrechte bis 1998

Andreas Krautscheid, MdB

Dr. Werner Lottje
Leiter des Menschenrechtsreferats der Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland

Dr. Katharina Lübbe
Referentin des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages 1997 bis 1998

Dr. Sabine Marquart
Menschenrechtsreferentin bei der Deutschen Kommission Justitia et Pax

Dr. Alexander Mühlen
Referent des Arbeitskreises Außen-, Sicherheits-, Europa- und Entwicklungspolitik der FDP-Bundestagsfraktion

Volker Neumann, MdB

Klaus Nawarotzky
Referent für Menschenrechtsfragen im Wissenschaftlichen Dienst der Bundestagsverwaltung (Fachbereich II)

Peter Nowak
Referent des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages bis 1994

Dr. Friebert Pflüger, MdB

Dr. Gunter Pleuger
Koordinator für Menschenrechtsfragen im Auswärtigen Amt und Leiter der Unterabteilung Vereinte Nationen

Dr. Christian Schwarz-Schilling, MdB
Vorsitzender des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages 1994–1998

Dr. Irmgard Schwaetzer, MdB

Friedrich Vogel, MdB 1965–1994, Staatsminister a. D.
1987–1994 Vorsitzender des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages (schriftliche Befragung)

2. Quellen und Literatur

Adanir, Fikret: Geschichte der Republik Türkei, Mannheim u. a. 1995.
Akkaya, Cigdem: Die wirtschaftliche Entwicklung in der Türkei, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11–12/1997, S. 13–23.
Amnesty International (Hrsg.): Der regionale Menschenrechtsschutz in Afrika, Amerika und Europa, Frankfurt/M. 1988.
amnesty international (Hrsg.): Jahresberichte 1994ff., Frankfurt/M. 1994ff.
Amnesty International (Hrsg.): Menschenrechte vor der Jahrtausendwende, Frankfurt/M. 1993.
Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V. : Eine Information über Amnesty International, 4. Aufl., Bonn 1996.
Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V. : Türkei. Unsichere Zukunft ohne Menschenrechte, Bonn 1996.
Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V. (Hrsg.): Volksrepublik China. Reformen ohne Menschenrechte – Staatliche Willkür in China, 2. Aufl., Bonn 1996.
Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V. : Europa nach Maastricht. Neuere Entwicklungen in der europäischen Asylpolitik, Bonn 1994.
Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V. (Hrsg.): Der internationale Menschenrechtsschutz. Menschenrechte in den Erklärungen und Konventionen der Vereinten Nationen, Frankfurt/M. 1981.

Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V. (Hrsg.): Türkei – Die verweigerten Menschenrechte, Bonn 1988.
Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V. (Hrsg.): Rüstungsexporte und Menschenrechtsverletzungen, o.O. 1986.
amnesty international: Kritik am vierten Menschenrechtsbericht der Bundesregierung vom 29. Oktober 1997, Bonn 1998.
Auswärtiges Amt (Hrsg.): Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP), Dokumentation, 10. überarb. Aufl., Bonn 1994.
Auswärtiges Amt (Hrsg.): Menschenrechte in der Welt. Dokumentation. Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zum 40. Jahrestag der Verabschiedung der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948, 7. Aufl., Bonn 1988.
Baehr, Peter R.: The Role of Human Rights in Foreign Policy, Basingstoke 1994.
Bahadir, Sefik Alp: Die Zollunion der Türkei mit der Europäischen Union – Ein Schritt auf dem Weg zur Vollmitgliedschaft?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11–12/1997, S. 33–40.
Barthel, Armin: Die Menschenrechte der dritten Generation, Aachen 1991.
Bartsch, Sebastian: Minderheitenschutz in der internationalen Politik. Völkerbund und KSZE/OSZE in neuer Perspektive, Opladen 1995.
Bass, Hans Heinrich/Wohlmuth, Karl (Hrsg.): China in der Weltwirtschaft, Hamburg 1996.
Bass, Hans Heinrich/Schüller, Margot (Hrsg.): Weltwirtschaftsmacht China, Hamburg 1996.
Bass, Hans Heinrich/Wauschkuhn, Markus/Wohlmuth, Karl (Hrsg.): Menschenrechte, Arbeitsverhältnisse und Gewerkschaften in China – internationale Kriterien, Bremen 1996.
Bass, Hans Heinrich: Deutsch-chinesische Wirtschaftsbeziehungen, in: Bass, Hans Heinrich/Schüller, Margot (Hrsg.): Weltwirtschaftsmacht China, Hamburg 1996, S. 184–203.
Bass, Hans Heinrich: Industrielle Arbeitsverhältnisse und Arbeiterrechte in China, in: Bass, Hans Heinrich/Wauschkuhn, Markus/Wohlmuth, Karl (Hrsg.): Menschenrechte, Arbeitsverhältnisse und Gewerkschaften in China – internationale Kriterien, Bremen 1996, S. 2–23.
Bennigsen, Sabine: Das »Recht auf Entwicklung« in der internationalen Diskussion, Frankfurt/M. u.a. 1989.
Bernhardt, Rudolf/Jolowicz, John Anthony (Hrsg.): International Enforcement of Human Rights, Heidelberg 1987.
Berting, Jan u.a. (Hrsg.): Human Rights in a Pluralist World, Westport/London 1990.
Bielefeldt, Heiner u.a.: Menschenrechte und Entwicklung. Politik zwischen universalen Normen und kultureller Identität, Bonn 1992.
Bielefeldt, Heiner: Uno-Menschenrechte: Kolonialismus im Gewande des Humanitarismus?, in: Batzli, Stefan/Kissling, Fridolin/Zihlmann, Rudolf (Hrsg.): Menschenbilder – Menschenrechte, Zürich 1994, S. 33–49.
Bielefeldt, Heiner: Zur Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit in der Menschenrechtspolitik, in: Klein, Eckart (Hrsg.): Stille Diplomatie oder Publizität? Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte. Wechselseitige Erwartungen an Wissenschaft und Menschenrechtsorganisationen (Kolloquium, Potsdam 14./15. September 1995), Berlin 1996, S. 57–66.
Bindig, Rudolf: Für ein menschenrechtliches Profil der deutschen Politik. Alternativen zur Menschenrechtspolitik der Bundesrepublik, in: Dicke, Klaus/Edinger,

Michael/Lembcke, Oliver (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung, Berlin 1997, S. 261–268.
Birnbaum, Karl E.: Die Menschenrechte und die Ost-West-Beziehungen, in: Europa-Archiv, Folge 4/1981, S. 117–126.
Bloed, Arie/van Dijk, Pieter (Hrsg.): The Human Dimension of the Helsinki Process. The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath, Dordrecht 1991.
Bloed, Arie/van Dijk, Pieter: Supervisory Mechanism for the Human Dimension of the CSCE: Its setting-up in Vienna, its present functioning and its possible development towards a general procedure for the peaceful settlement of CSCE disputes, in: Bloed, Arie/van Dijk, Pieter (Hrsg.): The Human Dimension of the Helsinki Process. The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath, Dordrecht 1991, S. 74–108.
Bloed, Arie: A New CSCE Human Rights ›Catalogue... The Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, in: Bloed, Arie/van Dijk, Pieter (Hrsg.): The Human Dimension of the Helsinki Process. The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath, Dordrecht 1991, S. 54–73.
Blüm, Norbert: Politik und Menschenrechte, in: Stern, Carola (Hrsg.): amnesty international. Wer schweigt, wird mitschuldig, Frankfurt/M. 1981, S. 62–72.
Boekle, Henning: Die Vereinten Nationen und der internationale Schutz der Menschenrechte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46–47/1998, S. 3–17.
Bohnet, Michael: Durchsetzung von Menschenrechten in Ländern der Dritten Welt, in: Bielefeldt, Heiner u. a.: Menschenrechte und Entwicklung. Politik zwischen universalen Normen und kultureller Identität, Bonn 1992, S. 15–23.
Bortloff, Jens: Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme, Berlin 1996.
Brandt, Willy: Menschenrechte mißhandelt und mißbraucht, Reinbek 1987.
Brett, Rachel: The Human Dimension Mechanism of the CSCE and the CSCE Response to Minorities, in: Lucas, Michael R. (Hrsg.): The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation, Baden-Baden 1993, S. 143–160.
Brieskorn, Norbert: amnesty international. Wege und Bemühungen einer Gefangenenhilfsorganisation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/1988, S. 35–44.
Brügel, Johann Wolfgang: Zum Stand der internationalen Sicherung der Menschenrechte, in: Europa-Archiv, Folge 22/1978, S. 737–744.
Buchsbaum, Thomas M.: The CSCE and International Organizations: Expanding Cooperation with the Council of Europe, in: Lucas, Michael R. (Hrsg.): The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation, Baden-Baden 1993, S. 125–142.
Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn o. J.
Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten (Hrsg.): Österreichische Außenpolitische Dokumentation. Sondernummer »Österreichische Außenpolitik 1993: Schwerpunkt Menschenrechte«, Wien 1993.
Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, Bonn 1991.
Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion: Infobrief 1/97 (Außenpolitik, Menschenrechte, Abrüstung).
Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag. Arbeitskreis für Außen- und Sicherheitspolitik (Hrsg.): Der Gewalt widerstehen. Initiativen für Frieden und Menschenrechte, Bonn 1994.

Bungarten, Pia/Koczy, Ute (Hrsg.): Handbuch der Menschenrechtsarbeit, Bonn 1996.
Bungarten, Pia: Die Rechte der Menschen und die Interessen der Staaten. Die UN-Menschenrechtskonferenz von 1993, in: Internationale Politik und Gesellschaft, H. 1/1994, S. 72–83.
Burghardt, Günter/Tebbe, Gerd: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union – Rechtliche Struktur und politischer Prozeß, in: Europarecht, H. 1/2/1995, S. 1–20.
Bussmann, Hans-Werner: Hat die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik eine Zukunft? in: Ceasar, Rolf/Ohr, Renate (Hrsg.): Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer? Baden-Baden 1996, S. 179–188.
CDU/CSU-Bundestagsfraktion: Arbeitsbericht 1992/94.
CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Arbeitsbericht 1996/97.
Chatterjie, Robin: The United Nations, in: Vincent, R. J. (Hrsg.): Foreign Policy and Human Rights. Issues and Responses, Cambridge 1986, S. 227–242.
Clapham, Andrew: Human Rights and the European Community: A Critical Overview, Baden-Baden 1991.
Claudius, Thomas/Stepan, Franz: Amnesty International. Porträt einer Organisation, 3. erw. Aufl., München/Wien 1978.
Cohen, Roberta: People's Republic of China: The Human Rights Exception, in: Human Rights Quarterly, No. 9/1987, S. 447–549.
Cranston, Maurice: Are There Any Human Rights? in: Daedalus. Journal of the American Academy of Arts and Sciences, No. 4/1983, S. 1–17.
Cranston, Maurice: What are Human Rights? London 1973.
Czempiel, Ernst-Otto: Die Intervention. Politische Notwendigkeit und strategische Möglichkeiten, in: Politische Vierteljahresschrift, H. 4/1994, S. 402–422.
Czempiel, Ernst-Otto: Menschenrechte und Staatsräson. Zum Verhältnis von Norm und Interesse in der Außenpolitik, in: Schwartländer, Johannes (Hrsg.): Menschenrechte. Aspekte ihrer Begründung und Verwirklichung, Tübingen 1978, S. 187–202.
Davis, Michael C. (Hrsg.): Human Rights and Chinese Values: Legal, Philosophical, and Political Perspectives, Hongkong 1995.
Davis, Michael C.: Chinese Perspectives on Human Rights, in: Davis, Michael C. (Hrsg.): Human Rights and Chinese Values: Legal, Philosophical, and Political Perspectives, Hongkong 1995, S. 3–24.
de Zayas, Alfred: The United Nations High Commissioner for Human Rights: Position, Functions and Experience, in: Klein, Eckart (Hrsg.): The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations (Kolloquium, Potsdam 14./15. September 1994), Berlin 1995, S. 17–36.
Debiel, Thomas/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn 1996.
Deile, Volkmar: Strategien zur Durchsetzung der Menschenrechte – die Perspektive von amnesty international, in: Dicke, Klaus/Edinger, Michael/Lembcke, Oliver (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung, Berlin 1997, S. 145–156.
Delbrück, Jost u.a. (Hrsg.): Neuntes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium. Der internationale und nationale Schutz der Menschenrechte, Baden-Baden 1992.
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (Hrsg): Gleiche Menschenrechte für alle. Dokumente zur Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen in Wien 1993, Bonn 1994.

Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.): Menschenrechte. Öffentliche Anhörungen des Unterausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages am 9. Dezember 1988 aus Anlaß des 40. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen, Menschenrechtsbericht der Bundesregierung für die 11. Legislaturperiode, Bonn 1990.

Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.): Tibet: Anhörung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages am 19. Juni 1995, Bonn 1996.

Deutscher Bundestag: Bericht über die Arbeit des Unterausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages in der 1. Legislaturperiode seines Bestehens.

Deutscher Bundestag: Plenarprotokolle und Drucksachen.

Deutscher Bundestag: Sitzungsprotokolle des Unterausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages.

Dicke, Klaus/Edinger, Michael/Lembcke, Oliver (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung, Berlin 1997.

Dicke, Klaus: Die Menschenrechte in der globalen Gesellschaft, in: Bielefeldt, Heiner u. a.: Menschenrechte und Entwicklung. Politik zwischen universalen Normen und kultureller Identität, Bonn 1992, S. 5–14.

Dicke, Klaus: Die UN-Deklaration zum Minderheitenschutz, in: Europa-Archiv, Folge 4/1993, S. 107–116.

Dicke, Klaus: Friedenswahrung durch Intervention? Die Notwendigkeit eines internationalen Ordnungsrechts, in: Internationale Politik, Nr. 12/1995, S. 21–26.

Dicke, Klaus: Menschenrechte und europäische Integration, Karlsruhe 1972.

Dietert-Scheuer, Amke: Möglichkeiten der Konfliktlösung in der Türkischen Republik, Bonn 1998.

Dietert-Scheuer, Amke: NGOs in der deutschen Menschenrechtspolitik. Eine oppositionelle Perspektive, in: Dicke, Klaus/Edinger, Michael/Lembcke, Oliver (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung, Berlin 1997, S. 269–277.

Domes, Jürgen/Näth, Marie-Luise: Geschichte der Volksrepublik China, Mannheim 1992.

Donelly, Jack: Universal Human Rights in Theory and Practice, Ithaca 1993.

Drzemczewski, Andrew/Meyer-Ladewig, Jens: Grundzüge des neuen EMRK- Kontrollmechanismus nach dem am 11. Mai 1994 unterzeichneten Reformprotokoll (Nr. 11), in: Europäische Grundrechte Zeitschrift, Heft 13–14/1994, S. 317–322.

Duve, Freimut: Vom Krieg in der Seele, Frankfurt/M. 1994.

Edinger, Michael/Lembcke, Oliver: Strukturen parlamentarischer Menschenrechtspolitik. Der Unterausschuß für »Menschenrechte und humanitäre Hilfe«, in: Dikke, Klaus/Edinger, Michael/Lembcke, Oliver (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung, Berlin 1997, S. 213–252.

Edwards, R. R./Henkin, L./Nathan, Andrew J.: Human Rights in Contemporary China, New York 1996.

Ermacora, Felix: Die Menschenrechte im Rahmen der Vereinten Nationen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/1986, S. 3–20.

Ermacora, Felix: Non-governmental organizations as promoters of human rights, in: Matscher, Franz/Petzold, Herbert (Hrsg.): Protecting Human Rights: The European Dimension, Köln u. a. 1988, S. 171–180.

Feng, Zhu: Human Rights and the Political Development of Contemporary China, 1979–1994, in: Davis, Michael C. (Hrsg.): Human Rights and Chinese Values: Legal, Philosophical, and Political Perspectives, Hongkong 1995, S. 116–141.

Ferdinand, Horst: Der Deutsche Bundestag und die interparlamentarischen Versammlungen. Ein Beitrag zum 40jährigen Bestehen des Deutschen Bundestages und zum 100. Jahrestag der Gründung der Interparlamentarischen Union, Bonn 1989.

Ferguson, J. A.: The Third World, in: Vincent, R. J. (Hrsg.): Foreign Policy and Human Rights. Issues and Responses, Cambridge 1986, S. 203–226.

Fetscher, Caroline: Die Zwerge auf den Schultern der Riesen, in: Die Macht der Mutigen. Politik von unten: Greenpeace, Amnesty & Co., Spiegel special, Nr. 11/1995, S. 125–127.

Fisch, Jörg: Darf man Menschenrechte mit Gewalt durchsetzen? in: Kursbuch 126, Dezember 1996, S. 21–30.

Fischer, Per: Chinas unsichere Zukunft. Die Allmacht der Partei und der Wandel im Land, in: Europa-Archiv, Folge 4/1994, S. 116–122.

Fischer, Per: Perspektiven für China, in: Außenpolitik, H. 1/1996, S. 82–89.

Forsythe, David P. (Hrsg.): Human Rights and Development: International Views, London 1989.

Forsythe, David P.: Human Rights and U.S. Foreign Policy: Congress Reconsidered, Gainesville 1988.

Forsythe, David P.: Human Rights and World Politics, Lincoln/London 1983.

Forum Menschenrechte (Hrsg.): Hearing: Vergewaltigung – Verbrechen an Frauen in Kriegs- und Friedenszeiten (Materialien Nr. 6), Bonn 1996.

Forum Menschenrechte (Hrsg.): Vorschläge zur Umsetzung von Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, Bonn 1995.

Forum Menschenrechte: Jahresberichte 1994ff., Bonn 1995 ff.

Forum Menschenrechte: Stellungnahme des Forums Menschenrechte zu der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP – Drs 13/8254 – vom 13.01.1998 (Drs 13/9595).

Forum Menschenrechte: Stellungnahmen zu den Menschenrechtsberichten der Bundesregierung.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft oder: Die NGOisierung der (Welt-)Politik?, Bonn 1996.

Gading, Heike: Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates – das Ende staatlicher Souveränität? Berlin 1996.

Garver, John W.: Foreign Relations of the People's Republic of China, Englewood Cliffs 1993.

Geißler, Heiner: Das nicht gehaltene Versprechen. Politik im Namen Gottes, Köln 1997.

Geißler, Heiner: Die Menschenrechte im Spannungsverhältnis zwischen Staat und Individuum, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Menschenrechte als politischer Auftrag, Bonn 1996, S. 27–34.

Geißler, Heiner: Gefährlicher Sieg. Die Bundestagswahl 1994 und ihre Folgen, Köln 1995.

Geißler, Heiner: Zugluft – Politik in stürmischer Zeit, München 1990.

Gerz, Wolfgang: Stille Diplomatie oder Publizität?, in: Klein, Eckart (Hrsg.): Stille Diplomatie oder Publizität? Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte. Wechselseitige Erwartungen an Wissenschaft und Menschenrechtsorganisationen (Kolloquium, Potsdam 14./15. September 1995), Berlin 1996, S. 47–55.

Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Textfassung nach dem Stand vom 20. Dezember 1990.
Gesetz über den Auswärtigen Dienst vom 30. August 1990.
Giersch, Carsten: Der Jugoslawien-Konflikt als Testfall europäischer Sicherheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/1997, S. 26–38.
Gillessen, Günther: Mythos »humanitäre Intervention«. Ein Holzweg der internationalen Politik, in: Internationale Politik, H. 9/1997, S. 13–20.
Gorawantschy, Beatrice: Die Rolle des fundamentalistischen Islam in der Türkei, in: KAS Auslandsinformationen, H. 2/1995, S. 40–54.
Gottstein, Margit: Asyl ist Menschenrecht, in: Amnesty International (Hrsg.): Menschenrechte vor der Jahrtausendwende, Frankfurt/M. 1993, S. 152–162.
Greenwood, Christopher: Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention? in: Europa-Archiv, Folge 4/1993, S. 93–116.
Grothusen, Klaus-Detlev: Der Weg der Türkei in die Moderne – 65 Jahre politisch-historischer Entwicklung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14–15/1988, S. 3–12.
Gruber, Andrea: Menschenrechtspolitik nichtstaatlicher Organisationen, in: Amnesty International (Hrsg.): Menschenrechte vor der Jahrtausendwende, Frankfurt/M. 1993, S. 62–74.
Hamm, Brigitte: Menschenrechte in einer interdependenten Welt. Die Suche nach einer Globalethik, in: Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationalen Diskussion, Bonn 1996, S. 141–155.
Haocheng, Yu: On Human Rights and Their Guarantee by Law, in: Davis, Michael C. (Hrsg.): Human Rights and Chinese Values: Legal, Philosophical, and Political Perspectives, Hongkong 1995, S. 93–115.
Hedrich, Klaus-Jürgen: Menschenrechte und Entwicklungspolitik, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Menschenrechte als politischer Auftrag, Bonn 1996, S. 35–44.
Heidelmeyer, Wolfgang (Hrsg.): Die Menschenrechte. Erklärungen, Verfassungsartikel, Internationale Abkommen, 3. Aufl., Paderborn 1982.
Heilmann, Sebastian: Das politische System der VR China im Wandel, Hamburg 1996.
Heilmann, Sebastian: Die Menschenrechtsfrage und die westliche China-Politik, in: Europa-Archiv, Folge 19/1984, S. 553–559.
Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Die Universalität der Menschenrechte. Der Besuch S. H. des Dalai Lama im Mai 1995 in Deutschland (Dokumentation), Köln 1995.
Heinz, Wolfgang S.: Entwicklungszusammenarbeit und Menschenrechte, in: Amnesty International (Hrsg.): Menschenrechte vor der Jahrtausendwende, Frankfurt/M. 1993, S. 128–142.
Heinz, Wolfgang S.: Menschenrechte in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik, in: Tetzlaff, Rainer (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung. Deutsche und internationale Kommentare, Bonn 1993, S. 97–122.
Heinz, Wolfgang S.: Menschenrechte in der Dritten Welt, München 1986.
Heinz, Wolfgang S.: Menschenrechte und Nord-Süd-Konflikt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25–26/1991, S. 29–38.
Heinz, Wolfgang S.: Positive Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, Berlin 1994.
Heinz, Wolfgang S.: Schutz der Menschenrechte durch humanitäre Intervention? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12–13/1993, S. 3–11.

Heinz, Wolfgang S. : The Federal Republic of Germany. Human Rights and Development, in: Forsythe, David P. (Hrsg.): Human Rights and Development: International Views, London 1989, S. 136–153.
Heinz, Wolfgang S. : Weltweite Durchsetzung von Menschenrechten. Probleme und Perspektiven der Arbeit von amnesty international, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/1983, S. 3–10.
Henkin, Louis: The Age of Rights, New York 1990.
Henkin, Louis: The International Bill of Rights: The Universal Declaration and the Covenants, in: Bernhardt, Rudolf/Jolowicz, John Anthony (Hrsg.): International Enforcement of Human Rights, Heidelberg 1987, S. 1–19.
Henkin, Louis: The Universality of the Concept of Human Rights, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 506/1989, S. 10–16.
Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2 Bde., 7. Aufl., Opladen 1992.
Hilpert, Konrad: Die Menschenrechte. Geschichte-Theologie-Aktualität, Düsseldorf 1991.
Hippler, Jochen: Das langsame Austrocknen des humanitären Interventionismus, in: Debiel, Thomas/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn 1996, S. 77–100.
Hirsch, Walter: Politik und amnesty-Arbeit, in: Stern, Carola (Hrsg.): amnesty international. Wer schweigt, wird mitschuldig, Frankfurt/M. 1981, S. 50–61.
Hoffmann, Stanley: Duties Beyond Borders. On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics, Syracuse 1981.
Hoffmann, Stanley: Reaching for the Most Difficult: Human Rights as a Foreign Policy Goal, in: Daedalus. Journal of the American Academy of Arts and Sciences, No. 4/1983, S. 19–49.
Hoffmann, Stanley: The Politics and Ethics of Military Intervention, in: Survival, No. 4, Winter 1995/96, S. 29–51.
Holtz, Uwe: Glanz und Elend der Entwicklungspolitik. Anmerkungen zu 20 Jahren Vorsitz im Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit, in: Röscheisen, Roland (Hrsg.): Nord-Süd-Politik an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend, Unkel 1994, S. 180–195.
Holtz, Uwe: Menschenrechte im Bundestag, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, H. 3/1984, S. 25.
Holtz, Uwe: Menschenrechte: Hilfe oder Hemmnis für Entwicklung?, in: Dicke, Klaus/Edinger, Michael/Lembcke, Oliver (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung, Berlin 1997, S. 31–55.
Honsowitz, Herbert: Konfliktverhütung ist möglich: Innovative Wege der KSZE, in: Internationale Politik und Gesellschaft, H. 4/1994, S. 364–372.
Horacek, Milan: Die Mauer im Kopf. Grüne und Osteuropa, in: Fücks, Ralf (Hrsg.): Sind die Grünen noch zu retten?, Reinbek 1991, S. 98–106.
Human Rights Watch (Hrsg.): Human Rights Watch World Reports 1995 ff., New York u. a 1995 ff.
Huntington, Samuel P.: The Clash of Civilizations, New York 1996.
Inter-Parliamentary Symposium on »Parliament: Guardian of Human Rights«, in: Inter-Parliamentary Bulletin, No. 3/1993, S. 146–206.
Inter-Parliamentary-Union (Hrsg.): Parliamentary Human Rights Bodies. World Directory 1993.
Ismayr, Wolfgang: Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze, Opladen 1992.

Ismayr, Wolfgang: Selbständige Anträge und Entschließungsanträge: Vielfältig genutzte Mittel öffentlicher Kontrolle und Initiative, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, H. 2/1991, S. 197–204.

Jacobs, Francis G.: The European Convention on Human Rights, in: Bernhardt, Rudolf/Jolowicz, John Anthony (Hrsg.): International Enforcement of Human Rights, Heidelberg 1987, S. 31–55.

Jahn, Beate: Humanitäre Intervention und das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Eine theoretische Diskussion und ihre historischen Hintergründe, in: PVS, H. 4/1993, S. 567–587.

Jopp, Mathias: Die Reform der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – institutionelle Vorschläge und ihre Realisierungschancen, in: Integration, H. 3/1995, S. 133–143.

Jürgens, Thomas: Die Gemeinsame Europäische Außen- und Sicherheitspolitik, Köln u. a. 1994.

Kälin, Walter: Die Vorbehalte der Türkei zu ihrer Erklärung gem. Art. 25 EMRK, in: Europäische Grundrechte Zeitschrift, H. 17/1987, S. 421–429.

Karl, Wolfram: Stille Diplomatie oder Publizität? – Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte, in: Klein, Eckart (Hrsg.): Stille Diplomatie oder Publizität? Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte. Wechselseitige Erwartungen an Wissenschaft und Menschenrechtsorganisationen (Kolloquium, Potsdam 14./15. September 1995), Berlin 1996, S. 13–45.

Karl-Josef Partsch: Der internationale Menschenrechtsschutz. Eine Einführung, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, Bonn 1991, S. 9–26.

Kausikan, Bilahari: Asia's Different Standard, in: Foreign Policy, Fall 1993, S. 24–41.

Kelly, Petra K./Bastian, Gert/Ludwig, Klemens (Hrsg.): Tibet klagt an. Zur Lage in einem besetzten Land, Wuppertal 1990.

Kimminich, Otto: Die Menschenrechte in der Friedensregelung nach dem Zweiten Weltkrieg, Berlin 1990.

Kimminich, Otto: Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/1991, S. 25–33.

Kimminich, Otto: Einführung in das Völkerrecht, 6. Aufl., Tübingen/Basel 1997.

Kimminich, Otto: Menschenrechte im Völkerrecht und die Möglichkeit ihrer Durchsetzung, in: Uertz, Rudolf (Hrsg.): Menschenrechte in Ost und West, Mainz 1989, S. 149–184.

Kirkpatrick, Jeanne: Dictatorships and Double Standards, in: Commentary, November 1979, S. 34ff.

Klein, Eckart (Hrsg.): Stille Diplomatie oder Publizität? Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte. Wechselseitige Erwartungen an Wissenschaft und Menschenrechtsorganisationen (Kolloquium, Potsdam 14./15. September 1995), Berlin 1996.

Klein, Eckart (Hrsg.): The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations (Kolloquium, Potsdam 14./15. September 1994), Berlin 1995.

Klein, Eckart: Some Thoughts on Preventive Protection of Human Rights, in: Klein, Eckart (Hrsg.): The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations (Kolloquium, Potsdam 14./15. September 1994), Berlin 1995, S. 9–16.

Kleinert, Hubert: Aufstieg und Fall der Grünen. Analyse einer alternativen Partei, Bonn 1992.

Kleinert, Hubert: Vom Protest zur Regierungspartei. Die Geschichte der Grünen, Frankfurt/M. 1992.

Klingebiel, Ruth: Weltfrauenkonferenz in Beijing 1995. Aktion für Gleichberechtigung, Entwicklung und Frieden? in: Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion, Bonn 1996, S. 215–225.

Klingebiel, Ruth: Weltkonferenz über die Menschenrechte in Wien 1993. Universalismus auf dem Prüfstand, in: Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion, Bonn 1996, S. 186–194.

Klose, Hans-Ulrich: Praktische Menschenrechtspolitik – Ziele und Probleme, Bonn 1986.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilungen der Kommission: Die langfristige Politik der Europäischen Union gegenüber China, KOM (95) 279 (5.7.1995).

Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Menschenrechte als politischer Auftrag, Bonn 1996.

Kramer, Heinz: Die Europäische Gemeinschaft und die Türkei. Entwicklung, Probleme und Perspektiven einer schwierigen Partnerschaft, Baden-Baden 1988.

Kramer, Heinz: Die Türkei unter Erbakan: Kontinuität und islamistischer Wandel, in: Außenpolitik, H. 4/1996, S. 379–388.

Kramer, Heinz: Die türkischen Wahlen vom 24.12.1995, in: KAS Auslandsinformationen, H. 2/1996, S. 3–26.

Krautscheid, Andreas: Menschenrechte in der Außenpolitik – Konstitutives Element oder beliebiges Beiwerk?, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Menschenrechte als politischer Auftrag, Bonn 1996, S. 55–63.

Krautscheid, Andreas: Nette Gesten für die Galerie? Die parlamentarische Menschenrechtsarbeit zwischen notwendiger Außenwirkung und substantieller Einflußnahme, in: Dicke, Klaus/Edinger, Michael/Lembcke, Oliver (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung, Berlin 1997, S. 253–260.

Krautscheid, Andreas: Unbequem und unverzichtbar – Zur Bedeutung der Menschenrechte für die Außenpolitik der Union, in: Schäuble, Wolfgang/Seiters, Rudolf (Hrsg.): Außenpolitik im 21. Jahrhundert. Die Thesen der Jungen Außenpolitiker, Bonn 1996, S. 241–248.

Kreile, Michael: Verantwortung und Interesse in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/1996, S. 3–11.

Kriele, Martin: Die Menschenrechte zwischen Ost und West, Köln 1977.

Kühnhardt, Ludger: Die Universalität der Menschenrechte, 2. Aufl., Bonn 1991.

Kühnhardt, Ludger: Ist unser Menschenrechtskatalog ergänzungsbedürftig? Zum Problem der verschiedenen Kategorien von Grundrechten, in: Uertz, Rudolf (Hrsg.): Menschenrechte in Ost und West, Mainz 1989, S. 89–104.

Kühnhardt, Ludger: Menschenrechte, Minderheitenschutz und der Nationalstaat im KSZE-Prozeß, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/1994, S. 11–21.

Kühnhardt, Ludger: Menschenrechte, politisches Denken und politische Systeme, in: Europäische Grundrechte Zeitschrift, H. 23/1986, S. 665–669.

Lange, Peter: 1977 – Ein entscheidendes Jahr für die Menschenrechte, in: ai-journal, H. 11/1997, S. 6–13.

Laursen, Finn: The Common Foreign and Security Policy of the European Union: Words or Deeds? in: Peters, Ingo (Hrsg.): New Security Challenges: The Adaption

of international Institutions. Reforming the UN, NATO, EU and CSCE, Münster 1996, S. 153–177.
Lee, Eliza: Human Rights and Non-Western Values, in: Davis, Michael C. (Hrsg.): Human Rights and Chinese Values: Legal, Philosophical, and Political Perspectives, Hongkong 1995, 72–90.
Lee, Sun-Hee: Die chinesische Tibetpolitik unter besonderer Berücksichtigung von Menschenrechtsverletzungen, Diss., Münster 1993.
Lemke-Müller, Sabine: Zur Parlamentsreform im Deutschen Bundestag: Mehr Transparenz, Öffentlichkeit und Effektivität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/1996, S. 3–19.
Lenz, Marlene: Die Europäische Gemeinschaft und die Menschenrechte, in: Europa als Auftrag, H. 4/1992, S. 2–19.
Lenz, Marlene: Die Tätigkeit des Europaparlaments zur weltweiten Förderung der Menschenrechte, in: Neisser, Heinrich (Hrsg.): Menschenrechte als politischer Auftrag, Wien 1993, S. 299–317.
Lenz, Marlene: Europäische Kriterien für Menschenrechte, in: Die politische Meinung, H. 310/1995, S. 75–80.
Liese, Andrea: Menschenrechtsschutz durch Nichtregierungsorganisationen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46–47/1998, S. 36–42.
Lippelt, Helmut: Menschenrechte, Asyl und Außenpolitik. Eine Kritik am asylpolitischen Lagebericht des AA, in: Internationale Politik, H. 9/1997, S. 38–42.
Lottje, Werner: Menschenrechtlich ein Entwicklungsland? Stärken und Schwächen der Menschenrechtsarbeit nichtstaatlicher Organisationen in Deutschland, in: Bungarten, Pia/Koczy, Ute (Hrsg.): Handbuch der Menschenrechtsarbeit, Bonn 1996, S. 75–83.
Luard, Evan: Human Rights and Foreign Policy, in: International Affairs, No. 4/1980, S. 579–606.
Lucas, Michael R. (Hrsg.): The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation, Baden-Baden 1993.
Lucas, Michael R.: Minderheitenrechte und Konfliktmanagement: Entwicklungen in der KSZE und deren inter-institutioneller Zusammenhang, in: Südosteuropa Mitteilungen, Nr. 2/1994, S. 85–112.
Luchterhandt, Otto: Die Menschenrechte in den Ost-West-Beziehungen und die Bürgerrechtsbewegungen in Osteuropa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/1983, S. 11–22.
Luchterhandt, Otto: Menschenrechtspolitik im KSZE-Prozeß, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/1986, S. 21–32.
Luchterhandt, Otto: Menschenrechtspolitik und KSZE, Köln 1985.
Ludwig, Klemens: Anhaltende Spannungen in Tibet. Hintergründe, Ursachen, Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/1990, S. 13–32.
Ludwig, Klemens: Tibet, 2. Aufl., München 1996.
Lüthke, Karsten: Normen und Verfahren im internationalen Menschenrechtsschutz – ein Überblick, in: Amnesty International (Hrsg.): Menschenrechte vor der Jahrtausendwende, Frankfurt/M. 1993, S. 53–61.
Majonica, Ernst: Bundestag und Außenpolitik, in: Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Handbuch der deutschen Außenpolitik, München/Zürich 1975, S. 112–123.
Mechtersheimer, Alfred: Zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in der Europäischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1–2/1996, S. 27–34.
Melzer, Michael: Vorbereitung und Gestaltung der Ausschußarbeit durch die Fraktionen, in: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Par-

lamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: ein Handbuch, Berlin u. a. 1989, S. 1131–1144.
Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion, Bonn 1996.
Messner, Dirk/Nuscheler, Franz: Die Weltkonferenzen der 90er Jahre. Eine »Gipfelei« ohne neue Perspektiven?, in: Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion, Bonn 1996, S. 160–169.
Messner, Dirk/Nuscheler, Franz: Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, in: Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion, Bonn 1996, S. 12–36.
Messner, Dirk: Politik im Wandel. NGOs in der Irrelevanzfalle oder NGOisierung der (Welt-)Politik?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft oder: Die NGOisierung der (Welt-)Politik?, Bonn 1996, S. 11–38.
Mower, A. Glenn: Human Rights and American Foreign Policy, Westport 1987.
Much, Christian: Der begrenzte Handlungsspielraum des UN-Hochkommissars für Menschenrechte, in: Europa-Archiv, Folge 19/1994, S. 560–566.
Müller, Christoph: Die Menschenrechte als außenpolitisches Ziel. Das Beispiel der amerikanischen Politik der Jahre 1973 – 1980, Baden-Baden 1986.
Müller, Leo A.: betrifft: amnesty international, München 1989.
Nass, Klaus Otto: Grenzen und Gefahren humanitärer Interventionen. Wegbereiter für Frieden, Menschenrechte, Demokratie und Entwicklung? in: Europa-Archiv, Folge 10/1993, S. 279–288.
Nathan, Andrew J.: China: Getting Human Rights Right, in: The Washington Quarterly, No. 2/1997, S. 135–151.
Nathan, Andrew J.: Human Rights in Chinese Foreign Policy, in: The China Quarterly, No. 139 (September)/1994, S. 622–643.
Neier, Aryeh: Asia's Unacceptable Standard, in: Foreign Policy, Fall 1993, S. 42–51.
Neue Kriterien werden konkret angewandt, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 5/1992, S. 20–21.
Neue politische Kriterien deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Erklärung von Bundesminister Spranger, in: Bulletin Nr. 113, 16. Oktober 1991, S. 893–895.
Newberg, Paula R.: The Policies of Human Rights, New York 1980.
Newsom, David D.: The Diplomacy of Human Rights: A Diplomat's View, in: ders. (Hrsg.), The Diplomacy of Human Rights, Washington, D.C. 1986, S. 3–12.
Ng, Margaret: Are Rights Culture-Bound?, in: Davis, Michael C. (Hrsg.): Human Rights and Chinese Values: Legal, Philosophical, and Political Perspectives, Hongkong 1995, S. 56–71.
Nolte, Detlef: Der Unterausschuß für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, H. 4/1990, S. 560–563.
Nowak, Manfred: Die Rolle von NGOs zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes, in: Neisser, Heinrich (Hrsg.): Menschenrechte als politischer Auftrag, Wien 1993, S. 257–279.
Nowak, Manfred: Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte, in: Amnesty International (Hrsg.): Menschenrechte vor der Jahrtausendwende, Frankfurt/M. 1993, S. 19–52.
Nuscheler, Franz: Konditionierung von Entwicklungspolitik zur Durchsetzung von Menschenrechten, in: Bielefeldt, Heiner u. a.: Menschenrechte und Entwicklung.

Politik zwischen universalen Normen und kultureller Identität, Bonn 1992, S. 25–27.

Nuscheler, Franz: Recht auf Entwicklung – Involution zum »Recht auf alles«?, in: Dicke, Klaus/Edinger, Michael/Lembcke, Oliver (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung, Berlin 1997, S. 77–95.

Nuttall, Simon J.: European Political Cooperation, Oxford 1992.

Oberheitmann, Andreas: China auf dem handelspolitischen Wegder weltwirtschaftlichen Integration.Zur Analyse des politischen und ökonomischen Nutzens eines Beitritts der VR China in die WTO, in: Bass, Hans Heinrich/Wohlmuth, Karl (Hrsg.): China in der Weltwirtschaft, Hamburg 1996, S. 193–218.

Oestreich, Gerhard: Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß, 2. Aufl., Berlin 1978.

Özbudun, Ergun: Human Rights and the Rule of Law in the Turkish Constitution. An Outline, in: Zeitschrift für Türkeistudien, H. 1/1991, S. 137–152.

Paech, Norman: Minderheitenpolitik und Völkerrecht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46–47/1998, S. 18–26.

Pape, Matthias: Humanitäre Intervention. Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen, Baden-Baden 1997.

Partsch, Karl Josef: Menschenrechtsschutz durch die Vereinten Nationen, in: Außenpolitik, H. 3/1985, S. 319–327.

Patz, Günther: Parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik – Fallstudien zur politischen Bedeutung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages, Meisenheim 1976.

Peltzer, Roger: Die Menschenrechtskampagne der CDU – eine Analyse, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Nr. 11/1987, S. 1018–1025.

Peters, Ingo: CSCE and Peacekeeping: An institution and its instruments as ›victims‹ of conflicting state interests, in: Ehrhart, Hans-Georg/Haglund, David G. (Hrsg.): The »New Peacekeeping« and European Security: German and Canadian Interests and Issues, Baden-Baden 1995, S. 107–123.

Peters, Ingo: The »old« and the »New« CSCE – Institutional Quality and Political Meaning, in: ders. (Hrsg.): New Security Challenges: The Adaption of international Institutions. Reforming the UN, NATO, EU and CSCE, Münster 1996, S. 85–122.

Peters, Ingo: The ›old‹ and the ›new‹ CSCE – Institutional quality and political meaning, in: Peters, Ingo (Hrsg.): New Security Challenges: The Adaption of international Institutions. Reforming the UN, NATO, EU and CSCE, Münster 1996, S. 85–122.

Pfetsch, Frank R.: Die Außenpolitik der Bundesrepublik 1949–1992: von der Spaltung zur Vereinigung, 2. erw. Aufl., München 1993.

Pflüger, Friedbert: Die Menschenrechtspolitik der USA. Amerikanische Außenpolitik zwischen Idealismus und Realismus 1972 – 1982, München/Wien 1983.

Pflüger, Friedbert: Was ich denke, München 1995.

Philippi, Nina: Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland, Frankfurt/M. u.a. 1997.

Pijpers, Alfred/Regelsberger, Elfriede/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Die Europäische Politische Zusammenarbeit in den achtziger Jahren – Eine gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa?, Bonn 1989.

Pijpers, Alfred/Regelsberger, Elfriede/Wessels, Wolfgang: Eine gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa?, in: Pijpers, Alfred/Regelsberger, Elfriede/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Die Europäische Politische Zusammenarbeit in den achtziger Jahren – Eine gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa?, Bonn 1989, S. 317–332.

Pijpers, Alfred: Die Zwölf jenseits von Europas Grenzen: Zivilmacht Europa in einer ganz und gar nicht zivilen Welt?, in: Pijpers, Alfred/Regelsberger, Elfriede/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Die Europäische Politische Zusammenarbeit in den achtziger Jahren – Eine gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa?, Bonn 1989, S. 179–204.

Plate, Bernard von: Die KSZE – Baustelle, nicht Ruine, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 4/1994, S. 457–462.

Pressemitteilungen und -erklärungen der Fraktionen und Gruppen im Bundestag.

Raschke, Joachim: Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind, Köln 1993.

Rathgeber, Theodor: Ethnische Konflikte als Problem der Menschenrechte und der Entwicklung, in: Dicke, Klaus/Edinger, Michael/Lembcke, Oliver (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung, Berlin 1997, S. 157–181.

Regelsberger, Elfriede: Die EPZ in den achtziger Jahren: Ein qualitativer Sprung?, in: Pijpers, Alfred/Regelsberger, Elfriede/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Die Europäische Politische Zusammenarbeit in den achtziger Jahren – Eine gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa?, Bonn 1989, S. 21–69.

Regelsberger, Elfriede: Die Europäische Union als internationaler Akteur, in: Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik, 6. Aufl., Bonn 1995, S. 102–111.

Regelsberger, Elfriede: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Profilsuche mit Hindernissen, Bonn 1993.

Renteln, Alison Dundes: International Human Rights: Universalism versus Relativism, Newbury Park 1990.

Riedel, Eibe: Menschenrechte der dritten Dimension, in: Europäische Grundrechte Zeitschrift 1989, S. 9–21.

Riedel, Eibe: Menschenrechtsschutz für Gesamteuropa – Zum System der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Delbrück, Jost u.a. (Hrsg.): Neuntes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium. Der internationale und nationale Schutz der Menschenrechte, Baden-Baden 1992, S. 93–115.

Ritterband, Charles E.: Universeller Menschenrechtsschutz und völkerrechtliches Interventionsverbot, Bern/Stuttgart 1982.

Roberts, Adam: Humanitarian War. Military Intervention and Human Rights, in: International Affairs, No. 3/1993, S. 429–449.

Rodley, Nigel S. (Hrsg.): To Loose the Bands of Wickedness. International Intervention in Defence of Human Rights, London 1992.

Rohde-Liebenau, Sylvia: Menschenrechte und internationale Sicherheit – Das Beispiel Europa, in: Staack, Michael (Hrsg.): Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten, Münster/Hamburg 1992, S. 247–278.

Rönquist, Anders: The Function of the OSCE High Commissioner on National Minorities with Special Regard to Conflict Prevention, in: Klein, Eckart (Hrsg.): The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations (Kolloquium, Potsdam 14./15. September 1994), Berlin 1995, S. 43–52.

Rummel, Reinhard: Nur mit einer Stimme sprechen – oder mehr? in: Pijpers, Alfred/Regelsberger, Elfriede/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Die Europäische Politische Zusammenarbeit in den achtziger Jahren – Eine gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa?, Bonn 1989, S. 149–178.

Rumpf, Christian: Das türkische Antiterrorgesetz Art. 8. Staatsschutz und Gesinnungsstrafrecht im demokratischen Rechtsstaat, in: KAS Auslandsinformationen, H. 2/1996, S. 27–65.

Sabuncu, Yavuz: Grundrechte und -freiheiten in der türkischen Verfassung, in: Zeitschrift für Türkeistudien, H. 1/1989, S. 35–54.
Salzberg, John P.: A View from the Hill: U.S. Legislation and Human Rights, in: Newsom, David D. (Hrsg.): The Diplomacy of Human Rights, Washington, D.C. 1986, S. 13–20.
Schäuble, Wolfgang/Seiters, Rudolf (Hrsg.): Außenpolitik im 21. Jahrhundert. Die Thesen der Jungen Außenpolitiker, Bonn 1996.
Schindler, Peter (Hrsg.): Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982, 3. Aufl., Bonn 1984.
Schindler, Peter (Hrsg.): Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980 bis 1987, Bonn 1988.
Schindler, Peter (Hrsg.): Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991, Bonn 1994.
Schlotter, Peter/Ropers, Norbert/Meyer, Berthold: Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie, Opladen 1994.
Schlotter, Peter: Die Mühen der stillen Diplomatie. Konfliktprävention und Krisenmanagement durch die OSZE, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/1996, S. 27–31.
Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: ein Handbuch, Berlin u. a. 1989.
Schoppe, Waltraud: Menschenrechte und Außenpolitik. Soll die Moral die Außenpolitik dominieren? in: Internationale Politik, Nr. 8/1995, S. 27–30.
Schuster, Werner: Nichtregierungsorganisationen in der Entwicklungszusammenarbeit – Träger von »Hilfe-zur-Selbsthilfe« und von »Eine-Welt-Bewußtsein«, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) : Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft oder: Die NGOisierung der (Welt-)Politik?, Bonn 1996, S. 49–57.
Schuster, Werner: Zur notwendigen Stärkung der NROs in der Entwicklungszusammenarbeit, in: Röscheisen, Roland (Hrsg.): Nord-Süd-Politik an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend, Unkel 1994, S. 132–144.
Schwaetzer, Irmgard: Menschenrechtspolitik in einem liberalen Staat, in: Dicke, Klaus/Edinger, Michael/Lembcke, Oliver (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung, Berlin 1997, S. 279–284.
Schweitzer, Carl-Christoph: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages im außenpolitischen Entscheidungssystem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/1980, S. 5–24.
Sen, Faruk: Die gegenwärtige politische Lage in der Türkei unter der neuen Regierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11–12/1997, S. 3–12.
Shelley, Louise I.: Human Rights as an International Issue, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 506/1989, S. 42–56.
Shestack, Jerome J.: Human Rights, the National Interest and U.S. Foreign Policy, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 506/1989, S. 17–29.
Shute, Stephen/Hurley, Susan (Hrsg.): Die Idee der Menschenrechte, Frankfurt/M. 1996.
Simma, Bruno: Menschenrechtspolitik mit wirtschaftlichen Mitteln: ihr völkerrechtlicher Rahmen, in: Blumenwitz, Dieter/Zieger, Gottfried (Hrsg.): Menschenrechte und wirtschaftliche Gegenleistungen. Aspekte ihrer völkerrechtlichen Verknüpfungen, Köln 1987, S. 73–85.
Skriver, Ansgar: Entwicklungspolitik und Menschenrechte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/1983, S. 23–32.

Sommermann, Karl-Peter: Der Schutz der Menschenrechte im Rahmen des Europarates, Speyer 1990.
Spangenberg, Ute: Versuchsfeld Somalia – Über das Engagement der Vereinten Nationen, in: Koch, Jutta/Mehl, Regine (Hrsg.): Politik der Einmischung: Zwischen Konfliktprävention und Krisenintervention, Baden-Baden 1994, S. 76–90.
SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.): Dokumentation Menschenrechte und humanitäre Hilfe. Band I: Bericht der Facharbeitsgruppe der SPD-Bundestagsfraktion über ihre Arbeit in der 12. Wahlperiode/Reden im Deutschen Bundestag, Bonn 1994.
Staack, Michael (Hrsg.): Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten, Münster/Hamburg 1992.
Staack, Michael: Deutschland in Gesamteuropa. Die KSZE und die Bundesrepublik Deutschland, in: Staack, Michael (Hrsg.): Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten, Münster/Hamburg 1992, S. 118–176.
Staack, Michael: Fortschritte in der Menschenrechtspolitik. Perspektiven nach der KSZE-Konferenz in Paris, in: Europa-Archiv, Folge 17/1989, S. 533–542.
Staack, Michael: Menschenrechte und Sicherheit: produktives Spannungsverhältnis oder Sollbruchstelle für den Ost-West-Dialog?, Berlin 1989.
Steffani, Winfried: Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle, in: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: ein Handbuch, Berlin u. a. 1989, S. 1325–1386.
Steinbach, Udo: Außenpolitik am Wendepunkt? Ankara sucht seinen Standpunkt im internationalen System, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11–12/1997, S. 24–32.
Steinbach, Udo: Die deutsch-türkischen Beziehungen – alte Freundschaft am Scheideweg?, in: Südosteuropa Mitteilungen, Nr. 2/1994, S. 79–84.
Steinbach, Udo: Die Türkei im 20. Jahrhundert. Schwieriger Partner Europas, Bergisch Gladbach 1996.
Steinbach, Udo: Islamischer Staat Türkei? Folgerungen für die europäische Politik, in: Internationale Politik, Nr. 8/1997, S. 51–58.
Stellungnahme von Nichtregierungsorganisationen zur Bundestagsdebatte anläßlich des Tags der Menschenrechte 1993.
Stern, Carola: Menschenrecht als Bürgerrecht, in: Frankfurter Hefte, H. 4/1979, S. 44–49.
Stern, Carola: Strategien für die Menschenrechte, Köln 1980.
Stockholm International Peace Research Institute (SPIPRI): SIPRI-Yearbook 1998. Armaments. Disarmament and International Security, Oxford 1998.
Stuby, Gerhard: Universalismus versus Partikularismus. Die Menschenrechte der dritten Generation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46–47/1998, S. 27–35.
Süssmuth, Rita: Die Idee der Menschenrechte als politische Aufgabe, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Menschenrechte als politischer Auftrag, Bonn 1996, 7–26.
Thompson, Kenneth: New Reflections on Ethics and Foreign Policy: the Problem of Human Rights, in: The Journal of Politics, No. 4/1978, S. 984–1010.
Thomsen, Bernd: Ethnische und Nationalitätenkonflikte und der Menschenrechtsschutz, in: Amnesty International (Hrsg.): Menschenrechte vor der Jahrtausendwende, Frankfurt/M. 1993, S. 75–87.
Thomsen, Bernd: Völkerrecht und innerstaatliche Ordnung am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: Amnesty International (Hrsg.): Der regionale Menschenrechtsschutz in Afrika, Amerika und Europa, Frankfurt/M. 1988, S. 117–123.

Thun, Konstantin: Menschenrechtsdefizite in der deutschen Außenpolitik, in: Amnesty International (Hrsg.): Menschenrechte vor der Jahrtausendwende, Frankfurt/M. 1993, S. 143–151.

Thun, Tino: Menschenrechte und Außenpolitik. Bundesrepublik Deutschland-Argentinien 1976 – 1983, Bremen 1985.

Tomuschat, Christian: Bewahrung, Stärkung, Ausgestaltung. Zur künftigen Menschenrechtspolitik Deutschlands in der Weltorganisation, in: Vereinte Nationen, H. 1/1991, S. 6–10.

Tomuschat, Christian: Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, H. 36/1978, S. 7–58.

Tomuschat, Christian: Die Bundesrepublik Deutschland und die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen. Neue Perspektiven weltweiter Verwirklichung der Menschenrechte, in: Vereinte Nationen, H. 1/1978, S. 1–10.

Tomuschat, Christian: Die Herrschaft des Rechts. Deutsche Außenpolitik im Dienste der Menschenrechte und des Völkerrechts, in: Genscher, Hans-Dietrich (Hrsg.): Nach vorn gedacht ... Perspektiven deutscher Außenpolitik, Bonn 1987, S. 159–176.

Tomuschat, Christian: Menschenrechtspolitik der Vereinten Nationen, in: Europa-Archiv, Folge 19/1981, S. 587–596.

Tomuschat, Christian: Menschenrechtssicherung in der internationalen Praxis, Saarbrücken 1984.

Tomuschat, Christian: Recht auf Frieden. Ein neues Menschenrecht der dritten Generation?, in: Europa-Archiv, Folge 9/1985, S. 271–278.

U.S. Commission on Security and Cooperation in Europe: The State of Human Rights in Turkey (An Update), Washington, D.C. 1988.

U.S. Department of State: Country Reports on Human Rights Practices for 1994ff., Washington 1995ff.

Valentin, Jürgen: Grundlagen und Prinzipien des Art. 1 Abs. 2 des Grundgesetzes. Das Bekenntnis des Deutschen Volkes zu den Menschenrechten, Ammersbek 1991.

van Boven, Theodor C.: Distinguishing Criteria of Human Rights, in: Vasak, Karel (Hrsg.): The International Dimension of Human Rights, 2 Bde., Westport 1992, S. 43–57.

van de Sand, Klemens/Mohs, Ralf M.: Neue politische Kriterien des BMZ, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 10/1991, S. 4–5.

van de Sand, Klemens: Menschenrechte als integraler Bestandteil der staatlichen Entwicklungspolitik, in: Dicke, Klaus/Edinger, Michael/Lembcke, Oliver (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklung, Berlin 1997, S. 117–135.

van der Klaauw, Johannes: Europa und die Menschenrechte, in: Amnesty International (Hrsg.): Menschenrechte vor der Jahrtausendwende, Frankfurt/M. 1993, S. 103–127.

Vasak, Karel (Hrsg.): The International Dimension of Human Rights, 2 Bde., Westport 1992.

Vasak, Karel: The Distinguishing Criteria of Institutions, in: Vasak, Karel (Hrsg.): The International Dimension of Human Rights, 2 Bde., Westport 1992, Bd. 1, S. 215–227.

Vincent, R. J. (Hrsg.): Foreign Policy and Human Rights. Issues and Responses, Cambridge 1986.

Vincent, R. J.: Human Rights and International Relations, Cambridge 1986.

Voigt, Karsten D.: Sozialdemokratische Menschenrechtspolitik, in: Die Neue Gesellschaft, H. 8/1983, S. 734–742.
Volmer, Ludger: Die Grünen und die Außenpolitik – ein schwieriges Verhältnis. Eine Ideen-, Programm- und Ereignisgeschichte grüner Außenpolitik, Münster 1998.
von Bredow, Wilfried: Der KSZE-Prozeß. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts, Darmstadt 1992.
Wahl, Peter: NGOs in der Weltpolitik. Zwischen (Selbst-)Überschätzung und Realismus, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) : Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft oder: Die NGOisierung der (Welt-)Politik?, Bonn 1996, S. 39–48.
Widmer, Paul: Europäische Bemühungen zur Lösung von Minderheitenfragen, in: Europa-Archiv, Folge 9/1993, S. 265–276.
Wieruszewski, Roman: The Effectiveness of Implementation Methods of Human Rights Treaties, in: Delbrück, Jost u. a. (Hrsg.): Neuntes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium. Der internationale und nationale Schutz der Menschenrechte, Baden-Baden 1992, S. 9–29.
Winckler, Michael: Deutsch-chinesische Beziehungen. Eine Bestandsaufnahme, in: China aktuell, August 1991, S. 516–536.
Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Fachbereich II): Entwicklung der deutsch-chinesischen Beziehungen, Bonn 1993.
Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Fachbereich I): Menschenrechtsausschüsse und -kommissionen von 14 ausländischen Parlamenten und Regierungen, Bonn 1986.
Wissing, Thomas: Die gegenwärtige Diskussion über Kriterien bei der Vergabe staatlicher Entwicklungshilfe, Frankfurt/M. u. a. 1994.
Wolfrum, Rüdiger: Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes. Perspektiven nach der Weltmenschenrechtskonferenz von Wien, in: Europa-Archiv, Folge 23/1993, S. 681–690.
Yalcin-Heckmann, Lale: Zur Kurdenproblematik in der Türkei, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11–12/1997, S. 41–46.

2. Presseartikel

Abrüstung verlangsamt sich, in: Süddeutsche Zeitung vom 10. 6. 1998.
Albrecht, Julia: Stunde der Appelle, in: die tageszeitung vom 13. 5. 1993.
amnesty von Bonn enttäuscht, in: Frankfurter Rundschau vom 10. 12. 1991.
Anrüchig, in: Die Zeit vom 5. 3. 1998.
Arndt, Gisela: Ohrfeige auf chinesisch, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 25. 6. 1996.
Aufwendiger Deutschlandbesuch Li Pengs, in: Neue Zürcher Zeitung vom 6. 7. 1994.
Aung San Suu Kyi: Listen: The Culture of Democracy and Human Rights is Universal, in: International Herald Tribune vom 7. 12. 1994.
Avenarius, Thomas: Mit deutschem Ticket in den türkischen Folterkeller, in: Süddeutsche Zeitung vom 18. 5. 1998.
Bannas, Günter: Parteipolitische Debatten überdecken lang geübte Praxis, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 4. 1994.
Bartz, Dietmar: Moralische Multis, in: Wochenpost vom 18. 1. 1996.
Bauer, Friederike: Immer mit einem Funken Entschlossenheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 12. 1998.

Bauer, Friederike: Weltweit 3500 ethnische Gruppen, in: Das Parlament vom 23.4.1993.
Bell, Wolf J.: Ein Weltstrafgerichtshof ist kein unerreichbares Ziel mehr, in: General-Anzeiger vom 31.7.1997.
Bergdoll, Udo: Im Kalten Krieg den Partner aufgerüstet, in: Süddeutsche Zeitung vom 21.10.1997.
Berger, Alois/Zumach, Andreas: Rückkehr ins Mittelalter, in: Die Woche vom 11.4.1997.
Bericht über die Menschenrechte in der EU, in: Neue Zürcher Zeitung vom 10.4.1997.
Bessere Kontrolle der Polizei empfohlen, in: Süddeutsche Zeitung vom 6.11.1996.
Bicher, Norbert: Die Frauen im Parlament ergreifen gemeinsame Initiative, in: Westfälische Rundschau vom 9.3.1988.
Binyan, Liu: Wohin geht China?, in: Der Spiegel vom 24.2.1997.
Birand, Mehmet Ali: Müssen wir ewig draußen bleiben?, in: Die Zeit vom 2.1.1998.
Blume, Georg: Gratwanderung durch China, in: die tageszeitung vom 10.9.1998.
Blume, Georg: Sieben Gutmenschen in Tibet, in: die tageszeitung vom 10.9.1997.
Blume, Georg/Yamamoto, Chikako: Kampf um die Wüste, in: Die Zeit v. 8.10.1998.
Bolesch, Cornelia: Querelen um die Hamburger Mitte, in: Süddeutsche Zeitung vom 18.2.1998.
Bölling, Klaus: Was Bill Clinton recht ist, ist Klaus Kinkel billig, in: Die Weltwoche vom 15.12.1994.
Bomben gegen Folterer? in: Der Spiegel vom 7.6.1993.
Bonn ist einfach zu ängstlich, in: Kieler Nachrichten vom 1.11.1996.
Bonn liefert der Türkei wieder Waffen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5.5.1994.
Bonn sorgt sich um die Beziehungen zu China, Kinkel rechtfertigt seinen »schwierigen Spagat«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.6.1996.
Bonn weist chinesische Kritik an der Tibet-Entschließung zurück, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.6.1996.
Buchsteiner, Jochen: Aufrecht kriechen, in: Die Zeit vom 25.3.1999.
Buchsteiner, Jochen: Eine schrecklich nette Reise, in: Die Zeit vom 25.10.1996.
Buchsteiner, Jochen: Wenn Helfer zuviel helfen, in: Die Zeit vom 7.7.1995.
Buchsteiner, Jochen: Wie zuverlässig ist amnesty?, in: Die Zeit vom 7.7.1995.
Buhl, Dieter: Erst der Handel, dann die Moral, in: Die Zeit vom 23.5.1997.
Bundestag macht sich für Menschenrechte stark, in: General-Anzeiger vom 6.12.1996.
Bundestags-Delegation kritisiert Lage der Menschenrechte in Tibet, in: Berliner Zeitung vom 11.9.1997.
Casdorff, Stephan-Andreas: Bonns Chinapolitik stößt auch in der Koalition auf Bedenken, in: Stuttgarter Zeitung vom 22.3.1996.
Cerha, Birgit: Schleichender Putsch, in: Das Sonntagsblatt vom 6.6.1997.
»China erwacht, die Welt erbebt«, in: Der Spiegel vom 24.2.1997.
China lobt Zurückhaltung der EU, in: Süddeutsche Zeitung vom 25.2.1998.
China unterzeichnet Menschenrechtsabkommen, in: Neue Zürcher Zeitung vom 7.10.1998.
Deile, Volkmar: Die unvollendete Revolution, in: ai-journal, H. 12/97–1/98.
Deile, Volkmar: Menschenrechte sind universelle Werte, in: Die Welt vom 13.3.1996.
Deile, Volkmar: Menschenrechte werden überall verletzt, in: Der Tagesspiegel vom 7.11.1995.

Deile, Volkmar: Schafft die zivile Weltgesellschaft!, in: Die Zeit vom 3. 1. 1997.
Deile, Volkmar: Teheran muß sich verantworten, in: Die Zeit vom 7. 3. 1997.
»Den Terror anprangern«, in: Der Spiegel vom 20. 11. 1995.
»Der Schlüssel liegt in Bonn«, in: Der Spiegel vom 22. 9. 1997.
»Der Stopp der Waffenhilfe beeinflußt die deutsch-türkischen Beziehungen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 4. 1994.
Die Darstellung der Wahrheit als Wert an sich, in: Süddeutsche Zeitung vom 30. 1. 1995.
Die Okkupation der Menschenrechte, in: die tageszeitung vom 7. 8. 1987.
»Die Revolution in Nicaragua hat ihre Ziele längst nicht erreicht«, in: Frankfurter Rundschau vom 22. 2. 1986.
»Diese Erklärung hilft den Opfern nicht«, in: Der Tagesspiegel vom 4. 7. 1993.
Dönhoff, Marion: Böse Welt und weiße Westen, in: Die Zeit vom 14. 8. 1987.
Dönhoff, Marion: Der Handel mit der Humanität. Vom Mißbrauch der Menschenrechte, in: Die Zeit vom 19. 12. 1986.
Dreger, Thomas: China wütet gegen das Bild des Dalai Lamas, in: die tageszeitung vom 17. 6. 1996.
Dreger, Thomas: Nachhilfe für Kinkel, in: die tageszeitung vom 6. 2. 1997.
Durth, K. Rüdiger: Im Kampf um Folter-Verbot herrscht in Bonn Einigkeit, in: Bonner Rundschau vom 6. 12. 1996.
Durth, K. Rüdiger: Klare Signale sind nötig, in: Bonner Rundschau vom 9. 12. 1995.
Einsatz für die Menschenrechte gefordert, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. 5. 1993.
Erbakans Partei verboten, in: Süddeutsche Zeitung vom 17./18. 1. 1998.
Extreme Haftbedingungen für tibetischen Abt, in: Neue Zürcher Zeitung vom 11. 9. 1997.
Fisch, Jörg: Die Folgen sind nie absehbar, in: Die Weltwoche vom 14. 1. 1993.
Fisch, Jörg: Die Menschenrechte als Politik-Ersatz, in: Süddeutsche Zeitung vom 19. 6. 1993.
Fischer, Joseph: Die drei Fehler der deutschen China-Politik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. 6. 1996.
Forudastan, Ferdos: Ein Strauß von Gründen, auf Tibet zu schauen, in: Frankfurter Rundschau vom 26. 6. 1996.
Forudastan, Ferdos: Im Ausland – aber auch bei uns?, in: Frankfurter Rundschau vom 13. 5. 1993.
Forudastan, Ferdos: Wertlose Versprechen, in: Frankfurter Rundschau vom 14. 3. 1995.
Fromme Sonntagsreden über Menschenrechte, in: die tageszeitung vom 6. 12. 1996.
Fuchs, Eberhard: Gegen Völkermord und kulturelle Unterdrückung, in: Der Tagesspiegel vom 16. 5. 1993.
Für Menschenrechte offensiver eintreten, in Süddeutsche Zeitung vom 14. 4. 1997.
Für Opfer fast nichts (Interview), in: Focus vom 11. 12. 1995.
Gack, Thomas: Bärendienst für die Menschenrechte, in: Der Tagesspiegel vom 12. 4. 1997.
Gaus, Bettina: Nichts als heiße Luft, in: die tageszeitung vom 6. 12. 1996.
Geißler, Heiner: Wir müssen uns einmischen, in: Die Zeit vom 11. 10. 1996.
Gennrich, Claus: Gegen Opportunismus bei Menschenrechten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. 6. 1996.
Gennrich, Claus: Jeweils mit den richtigen Methoden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. 9. 1996.
Gersterkamp, Harald: Selektive Wahrnehmung, in: die tageszeitung vom 23. 4. 1996.

Gottschlich, Jürgen: Ein Fiasko für Genscher, in: die tageszeitung vom 8. 12. 1983.
Gottschlich, Jürgen: Sternstunde deutscher Außenpolitik, in: die tageszeitung vom 22. 2. 1992.
Gsteiger, Fredy: Die Mahnung des leeren Stuhls, in: Die Zeit vom 11. 11. 1994.
Günsche, Karl-Ludwig: Bonn soll auf Türkei einwirken, in: Die Welt vom 6. 12. 1996.
Günsche, Karl-Ludwig: Ein Ombudsmann für die Freiheit der Presse, in: Die Welt vom 19. 12. 1997.
Günsche, Karl-Ludwig: Mit Sensibilität, in: Die Welt vom 6. 12. 1996.
Haas, Michaela: Der gute Multi will alles, in: Süddeutsche Zeitung vom 19. 4. 1996.
Heilmann, Sebastian: Reform statt Protest, in: ZEIT-Punkte (Sonderpublikation Die Zeit), H. 3/1997.
Herholz, Andreas: Mehr für Menschenrechte tun, in: Bremer Nachrichten vom 7. 12. 1995.
Herles, Helmut: Parlamentstadel für Genscher, in: General-Anzeiger vom 22. 2. 1992.
Herzinger, Richard: Die Moral als Sahnehäubchen, in: Die Zeit vom 27. 9. 1996.
Herzog, Roman: Die Rechte des Menschen, in: Die Zeit vom 6. 9. 1996.
Hoffmann, Wolfgang: Brisante Geschäfte, in: Die Zeit vom 19. 2. 1998.
Hofmann, Gunter: Anatomie einer Zurückhaltung, in: Die Zeit vom 23. 7. 1993.
Hoppe, Thomas: Xinjiang – Das uneingelöste Versprechen, in: ZEIT-Punkte (Sonderpublikation Die Zeit), H. 3/1997.
Houben, Christian: »Plötzlich hörten wir Sirenen«, in: Rheinischer Merkur vom 21. 6. 1996.
»In der Türkei regiert das Gesetz«, in: Die Zeit vom 5. 3. 1993.
Intervention ist kein Rezept für Algerien, in: Süddeutsche Zeitung vom 16. 10. 1997.
Interventionen aus der Luft gefordert, in: Hessische Allgemeine vom 1. 5. 1993.
Issig, Susanne: EU-Resolutionen haben noch nie zur Verurteilung Chinas geführt, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 17. 4. 1997.
Jendrzejczyk, Mike/Leicht, Lotte: The Cave-in at Geneva, in: The Wall Street Journal vom 15. 4. 1997.
»Jetzt setzen wir uns zur Wehr«, in: Die Zeit vom 21. 6. 1996.
Jingsheng, Wei: Europas jämmerliches Versagen, in: Süddeutsche Zeitung vom 27. 2. 1998.
Kadritzke, Niels: Testfall Zypern, in: Die Zeit vom 16. 4. 1998.
Keil, Evi: Deutsche Außenpolitik sollte ihre Stimme deutlicher erheben, in: Thüringer Allgemeine vom 8. 5. 1995.
Kemals Wächter, in: Die Zeit vom 7. 3. 1997.
Keppeler, Toni: Fast ein Seelsorger, in: Das Sonntagsblatt vom 8. 8. 1997.
Kinkel für Dialog der Kulturen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. 12. 1996.
Kirchner, Thomas: Heikle Mission für Mr. GASP, in: Süddeutsche Zeitung vom 14. 6. 1997.
Klingst, Martin: Vom Gesetz geknebelt, in: Die Zeit vom 24. 2. 1995.
Kohrs, Ekkehard: Klartext aus der CDU zum Besuch des »chinesischen Diktators«, in: General-Anzeiger vom 4. 7. 1994.
Kolonko, Petra: Kein voller Erfolg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. 4. 1997.
Kommando vom Kanzler, in: Der Spiegel vom 21. 4. 1997.
König, Friedrich: Die Deutschen kamen mit Unmut nach Genf, in: Stuttgarter Zeitung vom 1. 2. 1994.
»Kooperation, nicht Überfrachtung«, in: Das Sonntagsblatt vom 19. 12. 1997.
Krauel, Torsten: Naives Spiel, in: Rheinischer Merkur vom 21. 6. 1996.

Kritik an Folter und Exekutionen, in: Süddeutsche Zeitung vom 16.4.1997.
Kritischer Dialog, diesmal mit China, in: Süddeutsche Zeitung vom 16.4.1997.
Lambsdorff, Otto: Mehr Rechte für viele, in: Die Zeit vom 22.11.1996.
Leggewie, Claus: »Humanitäres Gewissen« oder: Kampf um Meinungsführerschaft, in: Frankfurter Rundschau vom 6.8.1987.
Lölhöffel, Helmut: Weil »die Freiheitsrechte höchste Bedeutung« haben ..., in: Frankfurter Rundschau vom 19.12.1997.
Lüders, Michael: Den Islam nicht verteufeln, in: Die Zeit vom 18.10.1996.
Lüders, Michael: Die Isolation der Demokraten, in: Die Zeit vom 16.4.1998.
Maass, Harald: China friert Kontakte zu Dänemark ein, in: Frankfurter Rundschau vom 16.4.1997.
Maass, Harald: Chinesische Polizei nimmt Dissidentin fest, in: Frankfurter Rundschau vom 10.9.1998.
Maass, Harald: Clinton debattiert mit Jiang, in: Frankfurter Rundschau vom 29.6.1998.
Maass, Harald: Robinson muß von ihren Zielen abrücken, in: Frankfurter Rundschau vom 16.9.1998.
Machetzki, Rüdiger: Der Zwang zum Wachstum, in: ZEIT-Punkte (Sonderpublikation Die Zeit), H. 3/1997.
Magere Bilanz der Chinareise Präsident Clintons, in: Neue Zürcher Zeitung vom 3.7.1998.
Mann, Otto: Erlebt Kinkel im Juli seinen Canossa-Gang?, in: Sächsische Zeitung vom 15.6.1996.
Martens, Jens: Die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit überbrücken, in: Das Parlament vom 23.4.1993.
Martens, Jens: Nicht mehr länger nur auf der Zuschauertribüne, in: Das Parlament vom 13.10.1995.
Marx, Reinhard: Schleichende Aushöhlung, in ai-Journal, H. 12/1997, S. 38–39.
Maull, Hans W.: Die deutsche Chinapolitik – Primat der Wirtschaft, in: ZEIT-Punkte (Sonderpublikation Die Zeit), H. 3/1997.
Mit einer Zunge, in: Berliner Morgenpost vom 31.3.1984.
Mit erhobenem Zeigefinger nach Peking kriechen, in: Süddeutsche Zeitung vom 8.4.1997.
Mösch, Thomas: Es stößt zusammen, was zusammengehört, in: Das Sonntagsblatt vom 19.12.1997.
Mrusek, Konrad: Trotz Bürokratie ist die Genfer Kommission kein Papiertiger, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.6.1998.
Münch, Peter: Auf später Mission im Trümmerland, in: Süddeutsche Zeitung vom 30.12.1996.
Mutprobe, in: Nürnberger Nachrichten vom 8.9.1987.
Naß, Matthias: Der Mann, der Europas Ehre rettete, in: Die Zeit vom 18.4.1997.
Naß, Matthias: Nicht schweigen, wenn andere schreien, in: Die Zeit vom 22.12.1995.
Naß, Matthias: Umgefallen, in: Die Zeit vom 11.4.1997.
Neubert, Miriam: Keine Zeit für Gnade, in: Süddeutsche Zeitung vom 4.3.1997.
Neudeck, Rupert: Entdeckung in Osijek, in: Die Zeit vom 28.3.1997.
Noch kein Hoher Vertreter in Sicht, in: Handelsblatt vom 4.11.1997.
Nominierung von Mary Robinson weckt große Hoffnungen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.6.1997.
Nord-Süd-Ringen um Menschenrechte in Genf, in: Neue Zürcher Zeitung vom 2.3.1990.

Nur 45 Minuten im Parlament für die Menschenrechte, in: General-Anzeiger vom 1.11.1990.
Oldag, Andreas: Das cute Geschäft geht vor, in: Süddeutsche Zeitung vom 27.2.1998.
Oldag, Andreas: Der Irak entzweit die Europäer, in: Süddeutsche Zeitung vom 23.2.1998.
Oldag, Andreas: Gerangel um Europas »Außenminister«, in: Süddeutsche Zeitung vom 6.3.1998.
Opposition kritisiert deutsche China-Politik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.4.1997.
Opposition lehnt Abschiebungen ab, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.3.1995.
Pappenheim, Burkhard von: Die Ablehnung des Abschiebestopps bleibt folgenlos, in: Stuttgarter Zeitung vom 18.3.1995.
Peking friert Kontakte zu Kopenhagen ein, in: Süddeutsche Zeitung vom 16.4.1997.
Perger, Werner A.: »Wem das nicht auf dem Gewissen lastet«, in: Die Zeit vom 6.1.1995.
Pflüger, Friedbert: Der Einsatz für Menschenrechte ist in deutschem Interesse, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 28.10.1994.
Plauderstündchen über Menschenrechte, in: Süddeutsche Zeitung vom 25.2.1998.
Plog, Karsten: Ein SPD-»Spielball« geht ins Aus, in: Frankfurter Rundschau vom 18.2.1998.
Prange, Astrid: Bundestag ächtet Klitorisbeschneidung, in: die tageszeitung vom 18.6.1998.
Prantl, Heribert: Pontius Pilatus schüttelt blutige Hände, in: Süddeutsche Zeitung vom 5./6.12.1998.
Prantl, Heribert: Reden wir lieber von Burkina Faso, in: Süddeutsche Zeitung vom 9.4.1997.
Prantl, Heribert: Sind wir hier in Bangladesh?, in: Süddeutsche Zeitung vom 17.7.1996.
Puhl, Detlef: Wenn es am Willen fehlt, in: Stuttgarter Zeitung vom 7.12.1994.
Rätsch, Hartmut E.: Hoch gelobt, aber unbekannt, in: Das Sonntagsblatt vom 13.6.1997.
Regionale Konflikte heizen weltweiten Waffenhandel an, in: Handelsblatt vom 23.10.1998.
Reinhardt, Charima: Bundestagsdelegation wirbt für Dialog mit China, in: Frankfurter Rundschau vom 11.9.1997.
Reinhardt, Charima: Gewalt nicht verharmlosen, in: Frankfurter Rundschau vom 26.4.1996.
Resolution zu Tibet bleibt bestehen, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 11.9.1997.
Roetz, Heiner: Konfuzius und die Würde des Menschen, in: Die Zeit vom 15.11.1996.
Rößler, Hans-Christian: Mühsamer Kampf gegen die Todesstrafe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.7.1998.
Rüb, Matthias: Streitschlichter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2.1.1997.
Santer rügt Regierungen der EU-Länder, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.10.1997.
Sauer, Christian: Auf dem Markt der guten Taten, in: Das Sonntagsblatt vom 19.12.1997.
Sauer, Christian: Neue Brücken braucht Europa, in: Das Sonntagsblatt vom 14.11.1997.

Schattenmann, Marc: »Nicht opportunismusanfällig«. Irlands Präsidentin Mary Robinson ist jetzt neue UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, in: Süddeutsche Zeitung vom 12.9.1997.
Schmedt, Franz: Beeindruckende Debatte, in: Neue Osnabrücker Zeitung vom 6.12.1996.
Schneider, Jens/Schenz, Viola: Schnell eine Mahnwache vor der Tür, in: Süddeutsche Zeitung vom 12./13.7.1997.
Schreitter-Schwarzenfeld, Horst: Die Furcht vor den Gefolterten, in: Frankfurter Rundschau vom 17.7.1986.
Schütt, Peter: Leiser Ruf nach Freiheit, in: Die Zeit vom 11.11.1994.
Schwelien, Michael: Europa als Rettungsring, in: Die Zeit vom 20.1.1995.
Seidlitz, Peter: Gescheitert, in: Handelsblatt vom 9.4.1997.
Seufert, Günter: Erbakans Vorgesetzte, in: Das Sonntagsblatt vom 24.1.1997.
Simonitsch, Pierre: Auf den Leisetreter folgt eine Frau, die manches bewegen kann, in Frankfurter Rundschau vom 14.6.1997.
Simonitsch, Pierre: China schrammt an Rüge knapp vorbei, in: Frankfurter Rundschau vom 9.3.1995.
Simontisch, Pierre: Glückloser Hüter der Menschenrechte sucht neues Betätigungsfeld, in: Frankfurter Rundschau vom 8.3.1997.
Skriver, Ansgar: Die »neue« Politik mit den Menschenrechten, in: Das Parlament vom 23.4.1993.
Sommer, Theo: China trumpft auf, in: Die Zeit vom 21.6.1996.
Sommer, Theo: Europa ist kein Christen-Club, in: Die Zeit vom 14.3.1997.
Sommer, Theo: Moral unter dem Panzerturm, in: Die Zeit vom 4.10.1996.
Steinbach, Udo: Keine netten Nachbarn, nirgends, in: Die Zeit vom 16.4.1998.
Stelzenmüller, Constanze: Chronist irdischer Höllen, in: Die Zeit vom 3.5.1996.
Stelzenmüller, Constanze: Dissidenten schöpfen Hoffnung, in: Die Zeit vom 17.3.1995.
Stelzenmüller, Constanze: Menschenrechtspolitik in Deutschland auf dem Prüfstand, in: Der Tagesspiegel vom 13.5.1993.
Stercken rügt Mängel der türkischen Demokratie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5.5.1994.
Strittmatter, Kai: Chinas Kampf gegen die Gedanken, in: Süddeutsche Zeitung vom 26.2.1998.
Strittmatter, Kai: Der Dissident als Exportschlager, in: Süddeutsche Zeitung vom 20.4.1998.
Strittmatter, Kai: Die Uiguren werden zur Minderheit im eigenen Land, in: Süddeutsche Zeitung vom 12.2.1997.
Strittmatter, Kai: Hundert Dissidenten fordern die KP heraus, in: Süddeutsche Zeitung vom 25.9.1998.
Strittmatter, Kai: Poppe: Besuch war zum Teil reine Inszenierung, in: Süddeutsche Zeitung vom 10.9.1997.
Thewalt, Andreas: Menschenrechte: die faulen Ausreden, in: Hamburger Abendblatt vom 25.3.1993.
Thielbeer, Siegfried: Ökonomie und Menschenrechte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.4.1997.
Tomuschat, Christian: Eine Verpflichtung »für alle«, in: Das Parlament vom 13.10.1995.
Ulrich, Stefan: Amerikaner haben ihr Ansehen beschädigt, in: Süddeutsche Zeitung vom 20.7.1998.

Ulrich, Stefan: Die Angst der Mächtigen vor dem Weltgericht, in: Süddeutsche Zeitung vom 13.6.1998.
Ulrich, Stefan: Die lästigen Mahner werden ernstgenommen, in: Süddeutsche Zeitung vom 9.7.1998.
Unionspolitiker greifen Blüm an, in: Süddeutsche Zeitung vom 17.9.1987.
Venzky, Gabriele: »Viel Zeit bleibt uns nicht mehr«, in: Die Zeit vom 10.6.1998.
Venzky, Gabriele: Im Namen Allahs, in: Die Zeit vom 1.11.1996.
Vom Minister zum Kritiker gewandelt, in: Westdeutsche Allgemeine vom 1.11.1996.
von Pierer, Heinrich: Jetzt werden die Märkte verteilt, in: ZEIT-Punkte (Sonderpublikation Die Zeit), H. 3/1997.
von Uthmann, Jörg: Der Kommissar, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.2.1994.
Wernicke, Christian: China lockt, in: Die Zeit vom 26.2.1998.
Wesel, Uwe: Der Henker und sein Richter, in: Die Zeit vom 18.6.1998.
Westhoff, Joachim: Gute Worte – aber ..., in: Westfälische Rundschau vom 10.12.1988.
Wider Menschenrechtsverletzungen an Kindern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.12.1996.
Widmann, Joachim: Wohltuender Kontrast, in: Berliner Zeitung vom 21.6.1996.
Windfuhr, Michael: Die vergessenen Rechte, in: Die Zeit vom 20.12.1996.
Winter, Michael: »Ich bin die Türkei«, in: Die Zeit vom 17.10.1997.
»Wir haben die Nase voll«, in: Die Zeit vom 16.4.1998.
Wirth, Fritz: China als Sieger, in: Die Welt vom 17.4.1997.
Wittke, Thomas: Eine »schallende Ohrfeige« für Genscher, in: General-Anzeiger vom 22.2.1992.
Wittke, Thomas: Kinkels Rücktritt stand nicht zur Debatte, in: General-Anzeiger vom 18.4.1997.
Witzani, Ludwig: Chinas Schatten über dem Dach der Welt, in: Die Zeit vom 22.8.1997.
Zoll, Elisabeth: Ein Schritt zur artgerechten Haltung von Ehefrauen?, in: Südwest Presse vom 7.5.1996.
Zumach, Andreas: Bonn sieht Menschenrechte gewahrt, in: die tageszeitung vom 5.11.1996.
Zumach, Andreas: UNO-Menschenrechtler kritisieren Deutschland, in: die tageszeitung vom 24.2.1994.
Zunder, Rainer: Peinlich spät, in: Westfälische Rundschau vom 9.2.1990.
Zur Sicherung des Friedens sind neue Wege nötig, in: Handelsblatt vom 12.6.1998.
Zurheide, Jürgen: Ein liberaler Streiter auf dem Weg zur Mitte, in: General-Anzeiger vom 4.2.1993.
Zweierlei Maß für Menschenrechte, in: Frankfurter Rundschau vom 16.3.1994.

Register

Die nachfolgend aufgeführten Personen, insbesondere die Abgeordneten des Deutschen Bundestages, wurden in das Register aufgenommen, insoweit sie als Akteure oder maßgebliche Kommentatoren im Text vorkommen. *Kursiv* gesetzte Seitenzahlen beziehen sich auf den Fußnotentext.

Althammer, Walter *147*, *151*
Ayala Lasso, José 32, 95

Bastian, Gert *179*
Baum, Gerhart R. *28*, *50*, *32*, 92, *115*, *210*, 211, *233*
Beck, Volker 106
Becker-Inglau, Ingrid *226*
Beer, Angelika 152, *158*, *175*, 234
Bender, Peter *127*
Benenson, Peter 127
Bindig, Rudolf *64*, *71*, *75*, *76*, *83*, *92*, *96*, *98*, *105*, *111*, *118*, *150*, *152*, *158*, 182, *183*, *184*, *195*, *196*, *208*, *209*, *213*, 234, *254*, *259*, *280*
Blüm, Norbert 206, 221
Brandt, Willy *103*, *127*, *193*
Büttner, Hans *263*

Carter, James E. (Jimmy) *39*, 164, 229
Chirac, Jacques 62, *63*
Ciller, Tansu 139ff.
Clinton, William J. (Bill) 166
Cook, Robin *63*
Corterier, Peter *219*

Dalai Lama 95, 169ff., 179ff., 281
Dan, Wang 166
Deile, Volkmar *82*, *93*, *100*, *126*, *129*, *133*, *209*, *211*, *242*, *280*
Demirel, Süleyman 139, *141*
Dietert-Scheuer, Amke *98*, *99*, 10, *116*, *152*, *153*, *201*, 203, *213*, 245, *250*, 272, *281*
Dönhoff, Marion Gräfin 281f.
Duve, Freimut *41*, *49*, 53, *106*, 107f., *129*, *131*, *151*, *184*, *193*, *206*, 224, *268*

Engelhard, Hans *27*
Erbakan, Necmettin 139ff.
Erler, Gernot *175*
Eylmann, Horst *207*

Feldmann, Olaf *173*, *234*, *245*
Fischer, Joseph (Joschka) 222, 237, *254*, 281
Fischer, Ulrich *100*, *199*, *202*
Fischer, Ursula *215f.*
Fritz, Erich G. *159*, *178*, *179*, *234*

Geiger, Michaela *50*, *172*, *174*, *229*
Geißler, Heiner 110f., 205, *207*, *237*, *269*, *271*, *272*, *273*
Genscher, Hans-Dietrich *148*, *212*, *219*, 264, 280
Glos, Michael *176*, *221*, 237
Gorbatschow, Michail 223
Gottwald, Gaby *198f.*, *219*, *220*
Grießhaber, Rita *177*
Gröhe, Hermann *177*, *225*
Guerke, Klaus *129*
Guerot, Ulrike *100*, *206*

Hamm-Brücher, Hildegard *172*, *210*, 211, *276*
Hansen, Peter *93*
Haussmann, Helmut *176*, *212*
Hedrich, Klaus-Jürgen 251
Hensel, Karitas *224*
Herz, Guido *186*
Herzinger, Richard 260
Herzog, Roman 260, 272f.
Hirsch, Burkhard *76*, 211, *271*
Hoffmann, Ingeborg *203*, *229*
Höll, Barbara *214*
Holtz, Uwe *51*, *52*, *219*, *220*, *247*
Horacek, Milan *200*
Hornhues, Karl-Heinz 16, *182*
Hörsken, Heinz-Adolf 207
Hörster, Joachim *221*

Huyn, Hans Graf *151*

Irmer, Ulrich *64*, *77*, *82*, *158*, 159, 182, *210*, *229*, *245*, 255

Jäger, Claus *204*, *218*
Jahn, Gerhard *76*
Jawurek, Helmut *242*
Jelpke, Ulla *214*
Jingsheng, Wei *63*, 83, 166, 176f., *225*, 242, 281

Kelly, Petra 172, 179f., *200*
Kemal Atatürk, Mustafa 137
Kemal, Yasar *142*
Kinkel, Klaus *64*, 126, 185, *186*, *187*, 222, 241, 270
Kirckpatrick, Jeanne 229
Klause, Karl-Mathias *88*
Klein, Hans *82*
Kleinert, Detlef *210*
Kleinert, Hubert *206*
Klose, Hans-Ulrich *181*, 193, 221, *259*
Kohl, Helmut *63*, *127*, 145, 175f., 211, 259
Köhler, Volkmar *67*
Kohn, Roland *65*
Kolb, Heinrich L. *178*
Koschyk, Hartmut 188
Kossendey, Thomas *152*, 159
Krause, Joachim *99*, *115*, *119*, *121*, *122*, *125*, *132*
Krautscheid, Andreas *83*, *92*, *93*, *98*, *101*, 125, *177*, *183*, *184*, 186, *188*, *208*, 209, *213*, *222*, *226*, *233*, 235, *268*, *270*, *271*, *273*, *277*, *280*, *281*
Kübler, Klaus *181*, *182*

Lambsdorff, Otto Graf *185*, *188*, *237*
Lange, Torsten *198*
Laschet, Armin *83*, *226*, *240*
Leonhard, Elke *126*
Lippelt, Helmut *78*
Lottje, Werner *132*
Lübbe, Katharina *88*
Lummer, Heinrich *243*

Mahlo, Dietrich *209*, *221*
Männle, Ursula *223*
Marquart, Sabine *123*
Mattischeck, Heide *100*, *183*
Mazowiecki, Tadeus 29
Menchú, Rigoberta 268
Merkel, Angela 189
Mertes, Alois *67*, *203*, *204*
Mischnick, Wolfgang *218*
Mühlen, Alexander *210*
Müller, Günther *151*, *152*

Neumann, Volker *64*, *73*, *77*, *83*, *100*, 106, *174*, *177*, 182, *184*, *187*, *188f.*, *190*, *226*, 238, *243*, *270*, 272, *280*
Niehuis, Edith *27*
Nixon, Richard 162
Nolte, Claudia 211
Nowak, Peter *88*, *97*

Olms, Ellen *234*, *259*
Özal, Turgut 139

Peng, Li *63*, 182, 207
Pflüger, Friedbert *44*, 182, *189*, *207f.*, 233, 281
Pohlmeier, Heinrich *151*
Poppe, Gerd *64*, *76*, *82*, *96*, *104*, 106, *153*, 181, 182, *185*, 188, 202, *209*, *231*, 242, *277*, 279

Rabin, Yitzhak *208*
Repnik, Hans-Peter *263*
Riedl, Erich *147*
Robinson, Mary 32
Rongji, Zhu 168
Rosen, Klaus-Henning 193, 221
Roth, Adolf *176*
Ruge, Gerd *127*
Rushdie, Salman 177, 234

Sarkuhi, Faradh *93*, 242
Saro-Wiwa, Ken 177, 226
Sauer, Helmut *77*, *106*
Schäfer, Helmut *82*, *154*, *157*, *219*
Scharping, Rudolf *175*, *254*
Scharrenbroich, Heribert *246*, *265*
Schmidt, Christian *152*, *155*, *161*, *234*
Schmude, Jürgen *218*
Schneider, Dirk *156*
Schockenhoff, Andreas *221*
Schröder, Gerhard 281
Schuster, Werner *91*, 106

Schwaetzer, Irmgard *32*, *155*, *161*, *183*, *184*, 186, 211f., 228, 235, *240*, 242, *272*, *273*
Schwanhold, Ernst *178*
Schwarz, Stefan 84
Schwarz-Schilling, Christian *64*, *96*, 97f., *106*, 111, 182, *238*, 244
Schwüppe, Hans *87*
Seiters, Rudolf *61*, *236*, *274*
Solms, Hermann Otto 222
Sommer, Theo 236
Sonntag-Wolgast, Cornelie *153*
Spranger, Carl-Dieter 248
Stercken, Hans *50f.*, *139*, *151*, *153*, *182*, 228
Stern, Carola *127*, *218*
Stoel, Max van der 49
Stoltenberg, Gerhard *158*
Ströbele, Christian *220*
Süssmuth, Rita *236*, *269*, *270*
Suu Kyi, Aung San 177, 268

Tippach, Steffen *152*, *157*, *187*, *212ff.*, 215
Töpfer, Klaus 189
Türk, Jürgen *178*

Verheugen, Günter *189*, *225*, *236*
Vogel, Friedrich *77*, 83, *92*, *94*, 97f., 106, 181, 182, 225, *259*
Vogt, Wolfgang *68*, 207, *263*
Voigt, Karsten D. *86*, *151*
Volmer, Ludger *179*, *198*, *220*
von Pierer, Heinrich *236*
von Weizsäcker, Richard *179*

Wallow, Hans *157*
Weisskirchen, Gert *268*, *270*
Welajati, Ali Akbar 208f., 222
Wieczorek-Zeul, Heidemarie *62*, *64*
Wimmer, Willy *53*, *176*

Xiaoping, Deng 163, 167

Yilmaz, Mesut 140f., *145*

Zana, Leyla *142*
Zana, Mehdi *142*
Zapf, Uta *152*
Zhaorong, Mei *185*
Zöpel, Christoph *274*
Zülch, Tilman *129*, 130f.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Voß, Silke:
Parlamentarische Menschenrechtspolitik : die Behandlung internationaler Menschenrechtsfragen im Deutschen Bundestag unter besonderer Berücksichtigung des Unterausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe (1972–1998) / Silke Voß. –
Düsseldorf : Drotste, 2000
(Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien ; Bd. 125)
ISBN 3-7700-5229-3

EX OFFICINA
2000

Satz
Linotype Stempel Garamond
SatzWeise Föhren

Papier ⊗
Geese Hamburg

Gewebe
Bamberger Kaliko

Druck
Verlagsdruckerei Schmidt
Neustadt/Aisch

Printed in Germany