

**ARBEITSGEMEINSCHAFT MENSCHENRECHTE**

**UNIVERSITÄT TRIER**

*Occasional Paper Nr. 8*

## **Bleibt alles anders?**

Kontinuität und Wandel rot-grüner Menschenrechtspolitik

VON

**FLORIAN PFEIL**

Juni 2003

**agmr** arbeitsgemeinschaft  
menschenrechtetrier

Die Reihe *Occasional Papers* wird herausgegeben von der  
Arbeitsgemeinschaft Menschenrechte an der Universität Trier.

Redaktion: Florian Pfeil, M.A.

**Arbeitsgemeinschaft Menschenrechte**

c/o Florian Pfeil  
FB III – Politikwissenschaft  
Universität Trier  
54286 Trier  
Tel. (0651) 201-2136  
Fax: (0651) 201-3917  
E-Mail: [pfei3301@uni-trier.de](mailto:pfei3301@uni-trier.de)

## **Bleibt alles anders?**

### Kontinuität und Wandel rot-grüner Menschenrechtspolitik

Florian Pfeil<sup>1</sup>

In wenigen Politikbereichen haben SPD und Bündnis 90/Die Grünen zu Oppositionszeiten die CDU/CSU/FDP-Regierung derart vehement kritisiert, wie in der Frage der Menschenrechte. Dieser Beitrag soll untersuchen, ob und inwieweit die rot-grüne Bundesregierung seit 1998 im Bereich der (auswärtigen) Menschenrechtspolitik einen Kurswechsel vollzogen hat. Im Wesentlichen unberücksichtigt bleiben dabei innenpolitische Menschenrechtsaspekte und auch der große, die Grenze zwischen Innen- und Außenpolitik durchdringende Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik. Im Fazit soll der Beitrag zu einer Bewertung der deutschen Menschenrechtspolitik 1998-2002 kommen. Als doppelter Maßstab für diese Bewertung dienen die selbstaufgestellten Ziele und Ansprüche der Bundesregierung und der sie tragenden Parteien einerseits und der Vergleich mit der Vorgängerregierung andererseits.

Die letzten Jahre der Regierung Helmut Kohl – mit Klaus Kinkel (FDP) als Außenminister – waren im Bereich der Menschenrechte gekennzeichnet von einem doppelten Befund (Pfeil 2000; Pfeil 2001): In der Rhetorik und bei den allgemeinen Zielvorstellungen insbesondere Kinkels bekamen die Menschenrechte eine herausragende Bedeutung. Die tatsächliche Außenpolitik war jedoch ambivalent. Insbesondere in den Bereichen institutionelle Einbindung und Verrechtlichung war die deutsche Menschenrechtspolitik in der Ära Kohl/Kinkel vorbildlich. Diese positive menschenrechtliche Orientierung nahm jedoch deutlich ab, je stärker die Ebene der allgemeinen Orientierungen verlassen und die Ebene der operativen Umsetzung im bilateralen Verhältnis zu Menschenrechtsverletzern erreicht wurde. Darüber hinaus zeichnete sich die bilaterale deutsche Menschenrechtspolitik der CDU/CSU/FDP-Regierung durch ein hohes Maß an Selektivität aus, wie die Deutsche Welthungerhilfe und terre des hommes kritisierten: „Je wichtiger ein sogenanntes Partner-Land, desto leiser der Menschenrechts-Dialog.“ (Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes 1998). So wurde beispielsweise die deutsche Haltung gegenüber der Volksrepublik China angegriffen: Der „Kotau vor Peking“ (Maier 1997:175) wurde selbst aus den eigenen Reihen kritisiert, so z.B. von dem damaligen Vorsitzenden des Bundestags-Unterausschusses „Menschenrechte und humanitäre Hilfe“, Christian Schwarz-Schilling (CDU): „Wer so auf Dauer diplomatisch in der Welt auf-

---

<sup>1</sup> Die Originalfassung dieses Aufsatzes wurde zuerst publiziert in: Hanns Maull/Sebastian Harnisch/Constantin Grund (Hrsg.): Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden 2003, S. 177-192. Besonderer Dank gilt Henning Boekle, Jörn-Carsten Gottwald, Sebastian Harnisch, Markus Linden und Florian Lütticken für hilfreiche Anregungen und Kommentare.

tritt, der verliert auch die Achtung und die Würde seines eigenen Landes.“ (Süddeutsche Zeitung 2.11.1996).

SPD und Bündnis 90/Die Grünen betonten zu Oppositionszeiten ihre Kritik an der deutschen Menschenrechtspolitik und forderten, die starke Rhetorik insbesondere des Außenministers mit der tatsächlichen deutschen Außenpolitik in Einklang zu bringen. Vor allem forderten SPD und Bündnis 90/Die Grünen ein deutlicheres Verständnis von Menschenrechten als ressortübergreifender Querschnittsaufgabe und eine stärkere Berücksichtigung der „zweiten Generation“ der Menschenrechte, also der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte.

Kaum in Regierungsverantwortung gelangt, betonte die rot-grüne Koalition, Menschenrechte sollten zur „Leitlinie“ deutscher Außenpolitik werden (SPD/Grüne 1998). An dem Maßstab der von ihr selbst aufgestellten Ziele und Ansprüche muss sich die heutige Bundesregierung messen lassen. Die Kritik der rot-grünen Opposition an der alten Bundesregierung erfolgte in starker Abstimmung mit den menschenrechtlichen Nichtregierungsorganisationen, die sich im „Forum Menschenrechte“ zusammengeschlossen haben (Timmermann 1999:83ff.). Insofern kann auch die Kritik dieser Nichtregierungsorganisationen an der neuen Bundesregierung als Indikator für die Einhaltung der rot-grünen Ziele und Ansprüche dienen. Vor dem Hintergrund des so aufgestellten doppelten Maßstabs soll im Folgenden die Menschenrechtspolitik der Regierung Schröder/Fischer dargestellt werden. Nach einem kurzen Blick auf die menschenrechtliche Programmatik der Koalition sollen schwerpunktmäßig die folgenden Bereiche behandelt werden:

1. Schaffung neuer und Verbesserung vorhandener Institutionen in Deutschland, die zur auswärtigen Menschenrechtspolitik beitragen.
2. Deutsche Menschenrechtspolitik im multilateralen Rahmen und Ausbau des internationalen menschenrechtlichen Normensystems.
3. Bilaterale deutsche Menschenrechtspolitik.
4. Menschenrechte als Querschnittsaufgabe deutscher Politik.

## **1 Programmatische Aussagen zur Menschenrechtspolitik**

Im Vorwort zum Parteiprogramm der SPD in der Fassung von 1998 betonte der damalige Parteivorsitzende Oskar Lafontaine die „große Tradition der deutschen Sozialdemokratie, unbeirrbar für Freiheit, Demokratie und Menschenrechte einzustehen.“ (Lafontaine

1998:3). Tatsächlich durchziehen die Menschenrechte das Parteiprogramm der SPD wie ein roter Faden, obwohl sie nur an wenigen Stellen explizit genannt werden: „Volle Geltung der Menschenrechte verlangt gleichrangige Sicherung der Freiheitsrechte, der politischen Teilhaberechte und der sozialen Grundrechte. Sie können einander nicht ersetzen und dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Auch kollektive Rechte dienen der Entfaltung des Individuums.“ (SPD 1998:11). Die besondere Betonung der Gleichwertigkeit von bürgerlich-politischen Menschenrechten – der „ersten Generation“ – und wirtschaftlich-sozialen Menschenrechten – der „zweiten Generation“ – überrascht im Parteiprogramm einer sozialdemokratischen Partei kaum. Interessanter ist die Erwähnung der kollektiven Rechte, also jener noch immer umstrittenen Menschenrechte der „dritten Generation“, zu denen beispielsweise das Recht auf Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, das Recht auf Frieden oder das Recht auf Entwicklung gezählt werden.

Das Parteiprogramm von Bündnis 90/Die Grünen, beschlossen 2002, widmet sich den Menschenrechten wesentlich ausführlicher als jenes der SPD. Die Menschenrechte nehmen hier sogar eine herausragende Rolle ein: „Bündnisgrüne Außenpolitik hat als ein vordringliches Ziel die Verbesserung des Menschenrechtsschutzes“ (Bündnis 90/Die Grünen 2002:167). Aber nicht nur in der Außenpolitik wird die bedeutende Rolle der Menschenrechte betont: „Der größte Erfolg der internationalen Menschenrechtsarbeit ist die weltweite Akzeptanz des Universalitätsanspruches der Menschenrechte. Dieser Universalitätsanspruch toleriert nicht nur die Einmischung in die Menschenrechtsverhältnisse anderer Gesellschaften und Staaten, er macht sie zur Pflicht – auch bei uns“ (Bündnis 90/Die Grünen 2002:167).

Wie die SPD weisen auch Bündnis 90/Die Grünen in ihrem Parteiprogramm auf die Bedeutung der Weiterentwicklung kollektiver Menschenrechte hin.<sup>2</sup> Besonders stark betont das grüne Parteiprogramm den Querschnittscharakter der Menschenrechte: „Die Einhaltung der Menschenrechte muss für alle Politikbereiche handlungsleitend sein und darf nicht wirtschaftlichen Interessen untergeordnet werden. Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, aber auch die bundesdeutsche Außenwirtschafts- und Handelspolitik müssen am Ziel der Wahrung von Menschenrechten und der Sicherung des Friedens ausgerichtet sein.“ Vor diesem Hintergrund kommt das grüne Parteiprogramm von 2002 zu einer klaren Handlungsanweisung für die auswärtige Menschenrechtspolitik: „Eine umfassende Menschenrechtspolitik muss daher menschenrechtsverletzenden Regimen die Unterstützung entziehen, Menschenrechtsorganisationen, soziale und gewerkschaftliche Bewegungen stärken, die Rechte von

---

<sup>2</sup> „Auch den »Menschenrechten der neuen Generation«, wie dem Recht auf Entwicklung und ökologischen Rechten, wollen wir zum Durchbruch verhelfen“, (Bündnis 90/Die Grünen 2002:167).

Frauen fördern und sich für soziale Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen einsetzen.“ (Bündnis 90/Die Grünen 2002:168f.).

Auch der Koalitionsvertrag der rot-grünen Bundesregierung von 1998 stimmte menschenrechtliche Nichtregierungsorganisationen und die Menschenrechtspolitiker im Deutschen Bundestag zuversichtlich: Neben einer Vielzahl lange geforderter struktureller Reformen versprach das Dokument eine Aufwertung der Menschenrechte im Bereich der Außen- und Entwicklungspolitik: „Achtung und Verwirklichung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte proklamierten und in den Menschenrechtsverträgen festgeschriebenen Menschenrechte sind Leitlinien für die gesamte internationale Politik der Bundesregierung.“ (SPD/Grüne 1998). Im Koalitionsvertrag von 2002 bezeichnen SPD und Bündnis 90/Die Grünen das „Eintreten für Menschenrechte“ als eine der „Grundlagen für ihr außenpolitisches Handeln“: „Menschenrechtliche Grundnormen sind unantastbar und dürfen unter keinen Umständen außer Kraft gesetzt werden“ (SPD/Grüne 2002:72). Vor allem verspricht die Bundesregierung, die Rolle der Menschenrechte in der internationalen Sicherheitszusammenarbeit zu betonen. Außerdem will sie auf eine Ratifizierung ausstehender Menschenrechtskonventionen und Zusatzprotokolle sowie auf eine Rücknahme bestehender Vorbehaltserklärungen hinwirken. Ausdrücklich erwähnt wird in diesem Zusammenhang im Koalitionsvertrag von 2002 die Kinderrechtskonvention (SPD/Grüne 2002:75).

## **2 Strukturelle Reformen in Deutschland**

Ausgesprochen vielversprechend und erfolgreich startete die rot-grüne Koalition gleich nach der Wahl 1998 bei der Behebung der von ihr und von vielen Nichtregierungsorganisationen lange Zeit beklagten strukturellen Defizite der deutschen Menschenrechtspolitik. Gleich drei Forderungen aus Oppositionszeiten wurden in diesem Bereich erfüllt, zwei davon sogar ausgesprochen zügig. Erstmals wurde

- das Amt eines Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung eingerichtet,
- ein vollwertiger Bundestagsausschuss zum Thema Menschenrechte geschaffen und
- ein nationales Menschenrechtsinstitut gegründet – wenn auch letzteres bei weitem nicht so zügig wie geplant.

Das Amt eines Menschenrechtsbeauftragten war keine rot-grüne Erfindung. Bereits 1995 ernannte Außenminister Klaus Kinkel den langjährigen Staatsminister im Auswärtigen Amt, Helmut Schäfer (FDP), zum „Beauftragten für humanitäre Hilfe und Menschenrechts-

fragen“ (Auswärtiges Amt 1995:52). Schäfer sollte die Menschenrechtspolitik im Auswärtigen Amt koordinieren. Daneben gab und gibt es auch im Justizministerium das Amt eines „Beauftragten für Menschenrechtsfragen“ – seit dem 1.5.2000 Ministerialdirigent Klaus Stoltenberg –, der die deutsche Menschenrechtspolitik nach außen vertreten soll, z.B. bei Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (Bungarten/Koczy 1996:97ff.). Die Regierung Kohl war jedoch nie der Forderung von Nichtregierungsorganisationen nachgekommen, das Amt eines ressortübergreifenden Menschenrechtsbeauftragten der Bundesregierung einzurichten. Damit verhartete die Regierung Kohl auch institutionell in der Auffassung, dass Menschenrechte vor allem eine auswärtige Angelegenheit darstellten.

SPD und Bündnis 90/Die Grünen vertraten demgegenüber ein Verständnis von Menschenrechten als Querschnittsaufgabe. Menschenrechte sind demnach ein übergreifendes Thema, mit dem sich jedes einzelne Ressort auseinandersetzen muss. Konsequenter wäre daher die Einrichtung eines nationalen Menschenrechtsbeauftragten gewesen. So weit ging die neue rot-grüne Bundesregierung zwar nicht. Sie schuf jedoch noch im November 1998 das Amt eines „Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt“. Zu seinen Aufgaben gehört es, „die Entwicklung im Bereich der Menschenrechte weltweit zu verfolgen und den bilateralen und multilateralen Menschenrechtsdialog mitzugestalten. Dabei hält er engen Kontakt sowohl zu Regierungen und internationalen Organisationen als auch zu zivilgesellschaftlichen Gruppen und Menschenrechtsverteidigern“ (Auswärtiges Amt 2001:145).

Obwohl die Ansiedelung des Bundesbeauftragten im Auswärtigen Amt Zweifel am Verständnis von Menschenrechten als Querschnittsaufgabe aufkommen ließ, weckte die personelle Besetzung mit dem früheren DDR-Bürgerrechtler und langjährigen Bundestagsabgeordneten Gerd Poppe (Bündnis 90/Die Grünen) viele Hoffnungen. Poppe galt als Idealbesetzung. Als problematisch erwies sich jedoch die strukturelle Ausgestaltung des neuen Amtes: Poppe ist außerhalb der offiziellen Hierarchie des Auswärtigen Amtes angesiedelt, verfügt über keinen eigenen Haushalt und nur einen kleinen Apparat (Timmermann 1999:91). Auch die Aufgabenteilung zwischen Poppe, den Staatsministern im Auswärtigen Amt, Ludger Volmer (bis 2002) und Kerstin Müller (seit 2002), und dem Arbeitsstab Menschenrechte im Auswärtigen Amt ist nicht klar. Hier wäre es dringend geboten, dem Menschenrechtsbeauftragten mehr Kompetenzen zuzugestehen und ihm damit „unterhalb der Ministerebene die Gesamtverantwortung für Schutz und Förderung der Menschenrechte in der Außenpolitik“ (Forum Menschenrechte 2002:2) zuzuweisen. Verglichen mit den großen Hoffnungen, die

seine Amtseinführung begleiteten, und gemessen an dem eigenen Anspruch, „massiv“ auftreten zu wollen (Frankfurter Rundschau 11.11.1998), konnte der Menschenrechtsbeauftragte Gerd Poppe nicht überzeugen. Die von ihm angeregte Gründung eines Arbeitskreises „Wirtschaft und Menschenrechte“ unter Beteiligung von Bundesregierung, Wirtschaft, Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen im Oktober 1999 ist in der Öffentlichkeit kaum registriert worden. Erst im Mai 2002 verabschiedeten die in diesem Arbeitskreis zusammengeschlossenen Gruppen eine gemeinsame Erklärung, die jedoch in unverbindlichen Gemeinplätzen verharrt und nur die „Basis für unser weiteres Bemühen (ist), praktische Schritte auf diesem Gebiet zu entwickeln und zu fördern“ (Auswärtiges Amt 2002).

Bis 1998 gab es im Deutschen Bundestag den Unterausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, der beim Auswärtigen Ausschuss angesiedelt war (Voß 2000). Bereits zu Beginn der achtziger Jahre, nach ihrer erstmaligen Wahl in den Deutschen Bundestag, hatten die Grünen einen Antrag auf Umwandlung des Unterausschusses in einen vollwertigen Ausschuss gestellt, waren mit dieser Forderung jedoch gescheitert. Diesem Missstand trug die rot-grüne Regierungsmehrheit 1998 Rechnung. Erstmals wurde im Bundestag ein vollwertiger Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe eingerichtet. Erste Vorsitzende wurde die grüne Bundestagsabgeordnete Claudia Roth. 2001 folgte ihr die ehemalige Parlamentarische Staatssekretärin im Gesundheitsministerium, Christa Nickels (Bündnis 90/Die Grünen). Die Aufwertung des Ausschusses bedeutete auch eine inhaltliche Ausweitung der Aufgaben: Der Menschenrechtsausschuss ist nun nicht mehr auf auswärtige Angelegenheiten beschränkt, sondern zu seinen Aufgaben gehört auch die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte in Deutschland. Damit kann der Ausschuss auf parlamentarischer Ebene erstmals den Querschnittscharakter der Menschenrechte konsequent umsetzen. Dies zeigt zum Beispiel das Engagement des Menschenrechtsausschusses bei der Vorbereitung des umstrittenen – und schließlich wegen formaler Fehler bei der Abstimmung im Bundesrat vom Bundesverfassungsgericht gestoppten – Zuwanderungsgesetzes und bei der Verankerung der geschlechtsspezifischen Verfolgung als Asylgrund im deutschen Asylrecht (vgl. Nickels 2002:8f.). Trotzdem ist der Einfluss des Menschenrechtsausschusses auf das Handeln von Bundesregierung und Bundestag begrenzt. Oftmals wird der Menschenrechtsausschuss über menschenrechtsrelevante Fragen von der Bundesregierung nur unzureichend informiert. Zugleich scheint seine Existenz andere parlamentarische Ausschüsse gelegentlich dazu zu verleiten, sich für Menschenrechtsthemen nicht mehr verantwortlich zu fühlen (Forum Menschenrechte 2002:2). Der Ausschuss droht damit, zu einem menschenrechtlichen Alibi des Parlaments zu werden.

Die Schaffung eines unabhängigen deutschen Instituts für Menschenrechte war bereits lange von SPD und Bündnis 90/Die Grünen gefordert worden – und nicht nur von ihnen: der Bundestag hatte bereits zur Zeit der CDU/CSU/FDP-Regierung einstimmig beschlossen, die Einrichtung eines solchen Instituts nach dem Vorbild anderer europäischer Länder zu prüfen. Nach der rot-grünen Regierungsübernahme sollte auch hier mit der raschen Einrichtung eines deutschen Menschenrechtsinstituts ein Zeichen gesetzt werden – tatsächlich zogen sich die Vorarbeiten jedoch in die Länge. Im Oktober 1999 diskutierte der Menschenrechtsausschuss einen Entwurf für ein Menschenrechtsinstitut aus der Feder der Abgeordneten Rudolf Bindig (SPD) und Angelika Köster-Loßack (Bündnis 90/Die Grünen), die sich mit ihrem Entwurf eng an einer Konzeption des „Forums Menschenrechte“ orientiert hatten. Zwei Monate später versandten die Staatssekretäre im Auswärtigen Amt und im Justizministerium, Wolfgang Ischinger und Hansjörg Geiger, ein „Diskussionspapier“ mit einem abweichenden Entwurf an neun andere Ministerien, ohne den Menschenrechtsausschuss angemessen zu berücksichtigen. Darauf folgte ein politischer Streit über Zuständigkeiten und Federführung zwischen der damaligen Vorsitzenden des Menschenrechtsausschusses, Claudia Roth, und der damaligen Justizministerin Herta Däubler-Gmelin (SPD). Am 8.3.2001 waren die Eifersüchteleien und Querelen zwischen dem Ausschuss und den verschiedenen Ressorts soweit überwunden, dass das Institut in Berlin eingerichtet werden konnte.<sup>3</sup> In der praktischen Arbeit des Instituts scheint es aber noch Unklarheiten bezüglich des Aufgabenfeldes zu geben. Der erste Institutsdirektor, der Verwaltungsjurist Percy MacLean, hatte gleich nach seinem Amtsantritt betont, das Institut müsse sich vorrangig auch mit Menschenrechtsverletzungen im eigenen Land beschäftigen, so z.B. im Zusammenhang mit der Flüchtlings- und Abschiebepolitik und bei der Anti-Terror-Gesetzgebung. Nach Meinungsverschiedenheiten mit dem 16köpfigen Kuratorium des Instituts trat MacLean am 15.1.2003, nur ein halbes Jahr nachdem er den Posten übernommen hatte, als Direktor zurück (Frankfurter Rundschau 16.1.2003).

### **3 Deutsche Menschenrechtspolitik im multilateralen Rahmen**

Der Koalitionsvertrag von 1998 betonte, die Bundesregierung wolle sich „mit Nachdruck um international abgestimmte Strategien zur Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen und ihrer Ursachen sowie ihrer Prävention bemühen.“ (SPD/Grüne 1998). Die Bundesregierung verfolgt ihre Menschenrechtspolitik „auf der Grundlage des Völkerrechts und durch Vermittlung multilateraler Strukturen“ (Poppe 2000). Von besonderer Bedeutung sind

---

<sup>3</sup> Weitere Informationen unter <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de>

hierbei die Vereinten Nationen – und insbesondere die UN-Menschenrechtskommission – einerseits und die Europäische Union andererseits.

Für die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung ist ein intaktes internationales System, bestehend aus den Vereinten Nationen und den Regionalorganisationen, unerlässlich. Innerhalb des Systems der Vereinten Nationen ist die UN-Menschenrechtskommission ein Organ mit zentraler Bedeutung für die internationale Menschenrechtspolitik (Boekle 1998). In der UN-Menschenrechtskommission spielte Deutschland bereits in der Ära Kohl/Kinkel eine sehr aktive Rolle, was zu einem großen Teil auf das hohe persönliche Engagement des international hoch angesehenen deutschen Vertreters in diesem Gremium, des ehemaligen Bundesinnenministers Gerhart R. Baum (FDP), zurückzuführen war (Pfeil 2000:88ff.). Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass sich das Forum Menschenrechte enttäuscht darüber zeigt, dass Deutschland sich in der UN-Menschenrechtskommission seit dem Regierungswechsel „nicht mehr durch eine politische Persönlichkeit vertreten lässt“ (Forum Menschenrechte 2002:3).

Großen Einsatz zeigten die europäischen Delegationen in der Menschenrechtskommission – und insbesondere die deutsche – beim Ausbau des internationalen menschenrechtlichen Normensystems, wie z.B. beim Kampf für die Abschaffung der Todesstrafe (Sterr 2000:243). Unter deutschem Vorsitz hat die EU auf der 55. Sitzung der UN-Menschenrechtskommission 1999 erstmals die bisher von Italien betreute Resolution zur Abschaffung der Todesstrafe eingebracht (Bundesregierung 1999). Menschenrechtlich engagiert hat sich die Bundesregierung auch im Rahmen der Schaffung einer UN-Erklärung über den Schutz von Menschenrechtsverteidigern. Weniger schmeichelhaft ist die Tatsache, dass eine Reihe deutscher Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention noch immer in Kraft ist, obwohl der Deutsche Bundestag am 30. September 1999 und dann noch einmal der Petitionsausschuss des Bundestages am 26. September 2001 die Regierung ausdrücklich zur Rücknahme des Vorbehalts aufgefordert hat (Bundesregierung 2002:93; Nickels 2002:9). Diese Vorbehalte beschränken u.a. das Recht von Kindern auf einen Pflichtverteidiger bei leichten Straftaten und betonen, dass das deutsche Ausländer- und Asylrecht von der Konvention nicht berührt werden soll. In der Praxis bedeutet dies, dass Flüchtlingskinder – und insbesondere diejenigen, die ohne erwachsene Angehörige nach Deutschland gekommen sind – teilweise vom Schutz durch die UN-Kinderrechtskonvention ausgenommen sind. Bereits die alte Bundesregierung hatte diese Vorbehalte zurücknehmen wollen und auch die rot-grüne Bundesregierung hatte dies mehrfach angekündigt (UNICEF 2000:9). In ihrem 6. Menschenrechtsbericht von 2002 vertrat die Bundesregierung die Auffassung, die Vorbehalte seien nicht notwendig, da sie lediglich

„Fehl- oder Überinterpretationen des Vertragswerkes vermeiden sollten“ und die Auslegung der Kinderrechtskonvention durch die Bundesregierung in gleichem Maße auch ohne die Vorbehalte gelte (Bundesregierung 2002:93). Aus diesem Grund hat sich die Bundesregierung im Rahmen der Innenministerkonferenz bei den ebenfalls betroffenen Bundesländern um eine Zustimmung zur Rücknahme der deutschen Vorbehalte bemüht – bislang jedoch erfolglos.

Ausgesprochen stark engagiert hat sich die rot-grüne Bundesregierung für die Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs (International Criminal Court, ICC) – wie auch schon die Vorgängerregierung. 1996 hatte Außenminister Kinkel im Rahmen seiner Regierungserklärung zur Menschenrechtspolitik betont, die Bundesregierung setze sich „massiv für die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs ein“ (Kinkel 1996). Deutschland übernahm bereits vor dem Regierungswechsel die führende Rolle innerhalb der „Gruppe der 48 Gleichgesinnten“ (G-48), die vehement für die schnelle Einrichtung eines funktionsfähigen und glaubwürdigen Gerichtshofs eintraten. Im Sommer 1998 wurde trotz vehementen diplomatischen Widerstandes v.a. der USA und Chinas in Rom das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs verabschiedet. Diese ICC-freundliche Politik wurde von der rot-grünen Bundesregierung fortgesetzt: Am 10. Dezember 1998 – dem internationalen Tag der Menschenrechte – unterzeichnete die Bundesrepublik das Statut von Rom, die Ratifikation erfolgte zwei Jahre später, am 11. Dezember 2000. Auch die innerstaatlichen Voraussetzungen des Völkerstrafrechts wurden vom Bundesjustizministerium zügig vorbereitet: Am 30. Juni 2002 trat ein deutsches Völkerstrafgesetzbuch in Kraft, mit dem eine verbesserte Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen durch die deutsche Justiz ermöglicht wurde. Nahezu gleichzeitig, am 1. Juli 2002, trat darüber hinaus ein Ausführungsgesetz zum Römischen Statut in Kraft, das die strafrechtliche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und dem Internationalen Strafgerichtshof regelt. Parallel hierzu änderte der Deutsche Bundestag das Grundgesetz, um die Auslieferung deutscher Staatsbürger an den Gerichtshof zu ermöglichen. Am 22. November 2002 nominierte die Bundesregierung den Diplomaten Hans-Peter Kaul für einen der 18 Richterposten am Internationalen Strafgerichtshof. Kaul war langjähriger Leiter der deutschen Delegation bei den Verhandlungen über das Statut von Rom und Beauftragter des Auswärtigen Amtes für den Internationalen Strafgerichtshof.

In klarem Widerspruch zu den programmatischen Aussagen sowohl von SPD wie von Bündnis 90/Die Grünen stand demgegenüber die deutsche Haltung zur Verbesserung des Schutzes wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte sowie des kollektiven Rechts auf Entwicklung bei der 57. Sitzung der UN-Menschenrechtskommission 2001. Die deutsche Delegation vertrat gemeinsam mit anderen westlichen Staaten die Auffassung, wirtschaftliche

und soziale Rechte seien nicht justitiabel und versuchte damit, die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur konkreten Erarbeitung eines Zusatzprotokolls zur Internationalen Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu verhindern (Sterr 2001:188). Stattdessen sollte ein Experte mit der Klärung der Frage der Justiziabilität dieser Menschenrechte beauftragt werden. Auch eine von Südafrika im Namen der Blockfreien eingebrachte Resolution zum Recht auf Entwicklung versuchte die deutsche Delegation zu verwässern (Sterr 2001:187). Damit widersprach die deutsche Delegation ausdrücklich den einschlägigen Absichtserklärungen in den Parteiprogrammen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen und den langjährigen Forderungen beider Parteien (vgl. Timmermann 1999:92f.) und setzte stattdessen das traditionelle deutsche Menschenrechtsverständnis in diesem Bereich fort (vgl. Boekle 2002:20). Noch im selben Jahr forderten die Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen die Bundesregierung auf, künftig „bei der jährlichen Tagung der Menschenrechtskommission in Genf aktiv für ein Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt einzutreten, das die Möglichkeit von praktikablen Individual- und Kollektivbeschwerden eröffnet“ (Deutscher Bundestag 2001). Trotzdem vertrat die Bundesregierung anlässlich einer Anfrage der Vereinten Nationen im Vorfeld der 58. Sitzung der UN-Menschenrechtskommission 2002 weiterhin die traditionelle Position, bei den wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten handele es sich um nicht justitiable Rechte. Dies lässt „jedenfalls Zweifel hinsichtlich der Glaubwürdigkeit und Aufrichtigkeit des traditionellen Lippenbekenntnisses deutscher Menschenrechtspolitik aufkommen, dass bürgerlich-politische und wirtschaftlich-soziale Menschenrechte grundsätzlich gleichrangig und unteilbar seien“ (Boekle 2003). Immerhin sprach sich die deutsche Delegation dann bei der 58. Sitzung der UN-Menschenrechtskommission 2002 für die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Protokolls aus (Bundesregierung 2002:134).

Die CDU/CSU/FDP-Regierung war von der damaligen rot-grünen Opposition regelmäßig vehement wegen ihrer großen Zurückhaltung gegenüber wirtschaftlich oder sicherheitspolitisch bedeutenden Menschenrechtsverletzern wie China, Iran, Indonesien und Türkei kritisiert worden. In dieser Hinsicht setzte die rot-grüne Regierung in der UN-Menschenrechtskommission die Politik der Vorgängerin überraschenderweise ohne große Unterschiede fort. Gegenüber Indonesien war die deutsche Delegation in der Menschenrechtskommission eher zurückhaltend (Sterr 2001:195). China, das Land bei dem traditionell deutsche Menschenrechts- und Außenwirtschaftsinteressen besonders stark gegeneinander stehen, wurde auch von der rot-grünen Regierung in der UN-Menschenrechtskommission mit Samthandschuhen angefasst. Seit 1997 ist auf Drängen Deutschlands und anderer EU-

Mitgliedsstaaten kein Resolutionsentwurf der Europäischen Union zu China mehr in die UN-Menschenrechtskommission eingebracht worden. Damals kritisierte der niederländische Außenminister und damalige EU-Ratspräsident Hans van Mierlo: „Wir haben doppelte Menschenrechtsstandards für große und für kleine Länder. Das untergräbt die Glaubwürdigkeit der EU“ (Berliner Zeitung 8.4.1997; vgl. FAZ 9.4.1997). Die Haltung gegenüber China in der UN-Menschenrechtskommission wurde nach dem Regierungswechsel auch von der neuen Bundesregierung und Außenminister Joschka Fischer – einstmals deutlicher Kritiker der deutschen Chinapolitik – fortgesetzt. Die Chance, die die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 1999 für einen Resolutionsentwurf zur Menschenrechtssituation in China bot, wurde von der rot-grünen Bundesregierung nicht genutzt. Als die USA 2002 erstmals nicht der Menschenrechtskommission angehörten, war kein Staat bereit, einen Antrag auf eine Länderresolution zu China zu stellen (Hainzl/Marschik 2002:243). Silvi Sterr (2000:244) kritisiert zu Recht: „Bundesaußenminister Fischer muss sich in diesem Kontext fragen lassen, warum er seit Jahren weit hinter der von ihm stets kritisierten Chinapolitik seines Vorgängers zurückbleibt.“ Die Argumentation des deutschen Außenministeriums, ein so großes Land wie Deutschland könne sich innerhalb der EU bei der Menschenrechtskommission „nicht so weit aus dem Fenster hängen“ (Sterr 2001:197), überzeugt dabei nicht. Deutsche Menschenrechtspolitik muss sich zwar um europäische Initiativen bemühen, darf aber nicht in einem europäischen Minimumkonsens stecken bleiben. Die neuen deutschen Delegationen seit dem Regierungswechsel zeichnen sich eher durch eine starke Selbsteinbindung in den westlichen Block aus, wodurch die von Gerhart R. Baum geprägte und erfolgreich durchgesetzte blockübergreifende Zusammenarbeit verdrängt wurde. Dies mag der Förderung einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik im Bereich der Menschenrechte dienlich sein, verstärkt aber das ohnehin starke Lager- und Blockdenken in der Kommission und erhöht so die Gefahr der Handlungsunfähigkeit.

Im europäischen Kontext hat sich die rot-grüne Bundesregierung erhebliche menschenrechtliche Verdienste bei der Schaffung der Europäischen Grundrechtecharta erworben (Bossi 2001). Bei seiner Programmrede zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft vor dem Europäischen Parlament im Januar 1999 kündigte Außenminister Fischer eine Initiative zur Schaffung einer europäischen Grundrechtecharta an (Fischer 1999). Am 3./4. Juni 1999 beschlossen die fünfzehn Staats- und Regierungschefs der EU auf dem Europäischen Rat von Köln die Einrichtung eines Grundretekonzvents, der bereits bestehende Rechte aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), der Europäischen Sozialcharta und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten zusammenfassen sollte. Nicht zuletzt wegen

der aktiven deutschen Förderung des Projektes wurde der Vertreter der Bundesregierung, der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog, per Akklamation zum Vorsitzenden des Grundrechtskonvents gewählt. Das Ergebnis der Arbeit des Konvents war trotz zunächst scheinbar unüberbrückbarer Gegensätze ein in vielerlei Hinsicht moderner und ausgewogener Grundrechtskatalog, der auf dem Europäischen Rat von Nizza feierlich proklamiert wurde, allerdings auf britischen und skandinavischen Druck hin zunächst als Dokument mit rein deklaratorischem Charakter (Hausmann 2001:258f.). Bundeskanzler Gerhard Schröder vertrat demgegenüber mit großer Vehemenz die Inkorporierung der Charta in die Verträge als deutsches Ziel im „Post-Nizza-Prozess“ – ein Ziel, dem sich Frankreich anschloss. Die Frage des Status der Europäischen Grundrechtecharta zu klären ist nun eine der Aufgaben des auf dem Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 beschlossenen Konvents der Europäischen Union unter dem Vorsitz von Valéry Giscard d’Estaing. Dort scheint sich die deutsch-französische Haltung, aus der Grundrechtecharta den verbindlichen Grundrechtskatalog eines europäischen Verfassungsvertrags zu machen, bislang durchzusetzen (Europäischer Konvent 2002:2ff.).

#### **4 Bilaterale deutsche Menschenrechtspolitik**

Im Vergleich zum menschenrechtlichen Lautsprecher Klaus Kinkel ist die Rhetorik von Außenminister Fischer durch größere Sachlichkeit geprägt. Dies bedeutet jedoch eher eine Anpassung der menschenrechtlichen Rhetorik an die bescheidene Rolle der Menschenrechte im bilateralen Verhältnis zu Menschenrechtsverletzern als umgekehrt. Wie im multilateralen Rahmen der UN-Menschenrechtskommission zeichnet sich die rot-grüne Außenpolitik auch im bilateralen Kontext durch die Kontinuität von Doppelstandards aus. Trotz der mutigen symbolischen Geste Fischers zu Beginn der ersten Amtszeit, als er demonstrativ den chinesischen Dissidenten Wei Jingsheng empfing, trotz des mit großen Hoffnungen verbundenen „Rechtsstaatsdialogs“ und trotz der wenigstens etwas größeren Deutlichkeit des Bundeskanzlers und seines Außenministers (z.B. Fischer 2002; Schröder 2002) überwiegen gegenüber China die außenwirtschaftlichen Interessen der Bundesregierung weiterhin die menschenrechtlichen (vgl. Gottwald 2003).

Das deutliche Eintreten der Bundesregierung gegen die Todesstrafe wurde durch die Hinrichtung der deutschstämmigen Brüder und verurteilten Mörder Karl und Walter LaGrand in den USA noch verstärkt. In beiden Fällen hatten die US-Behörden die konsularischen Rechte der Verurteilten grob missachtet. Die Bundesregierung bemühte sich zunächst um eine diplomatische Lösung. Am 24. Februar 1999 wurde Karl LaGrand jedoch in Arizona hinge-

richtet. Eine Woche nach der Hinrichtung Karl LaGrands reichte die Bundesregierung beim Internationalen Gerichtshof (IGH) in Den Haag Klage gegen das Vorgehen der USA ein und erwirkte im Eilverfahren einen Hinrichtungsstopp für Walter LaGrand, den der Supreme Court und die Gouverneurin von Arizona jedoch übergangen. Obwohl durch die Hinrichtung Walter LaGrands im März 1999 Fakten geschaffen waren, verfolgte die Bundesregierung die Klage gegen die USA vor dem IGH weiter, mit dem Ziel, die Völkerrechtswidrigkeit des Verhaltens der USA feststellen zu lassen, sowie von den USA eine verbindliche Zusicherung völkerrechtskonformen Verhaltens in vergleichbaren zukünftigen Fällen zu erhalten (Bundesregierung 1999). Im Juni 2001 wertete der IGH die Hinrichtung der Brüder als deutlichen Verstoß der USA gegen geltendes Völkerrecht und gab der Position der Bundesregierung in allen Punkten recht.

## **5 Menschenrechte als Querschnittsaufgabe deutscher Politik**

Der Anspruch der rot-grünen Bundesregierung, Menschenrechte als eine Querschnittsaufgabe für alle Politikbereiche zu betrachten, scheint jenseits der Rhetorik und jenseits der sehr positiven strukturellen Reformen noch nicht ausreichend umgesetzt. Das Forum Menschenrechte kritisiert: „Noch immer werden in der deutschen Innen-, Außen-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik menschenrechtliche Belange nur unzureichend berücksichtigt“ (Forum Menschenrechte 2002:2; ebenso Amnesty International 2002).

Die Lieferung eines Leopard-Kampfpanzers in die Türkei 1999 zu Testzwecken führte innerhalb der rot-grünen Koalition zu heftigen Auseinandersetzungen über die Rolle der Menschenrechte im Rahmen der Rüstungsexportpolitik. Ergebnis dieses „Panzerkrachs“ (Kerstin Müller), der die Koalition erheblich belastete, war die Neufassung der Richtlinien für Rüstungsexporte vom 19.1.2000 – gegen den Widerstand des damaligen Verteidigungsministers Rudolf Scharping (SPD), der diese für „überflüssig“ hielt (Der Spiegel 20.3.2000). Ziel der Neufassung war eine deutlich restriktivere Praxis der Waffenexporte in Nicht-NATO-Staaten. Für NATO-Staaten gelten prinzipiell keine Beschränkungen, es sei denn, dass aus besonderen politischen Gründen in Einzelfällen eine Beschränkung geboten ist – gedacht war hierbei vor allem an den NATO-Partner Türkei. Besonderes Gewicht bei der Genehmigung von Rüstungsexporten in Nicht-NATO-Staaten erhielt auf Druck von Außenminister Fischer die Beachtung der Menschenrechte im Bestimmungsland. Die menschenrechtliche Bedeutung dieser Neufassung der Rüstungsexportrichtlinien wird von Menschenrechtsgruppen allerdings kritisiert: „Bis heute gibt es in Deutschland nur Rüstungsexportrichtlinien, aber keine verbindlichen Gesetze, welche die Waffenausfuhr in Krisengebiete klar und unmissverständlich ver-

bieten“ (Forum Menschenrechte 2002:5; ebenso Amnesty International 2002). Problematisch erscheint aus dieser menschenrechtlichen Sicht auch die Praxis der Lizenzvergabe und des Exports ganzer Produktionsstätten für Waffen und Munition. Für koalitionären Sprengstoff sorgte beispielsweise die Genehmigung der Errichtung einer Fabrik für Kleinwaffenmunition in der Türkei im Jahr 2000 – nach Inkrafttreten der neuen Rüstungsexportrichtlinien. Diese Genehmigung wurde erteilt, obwohl die türkische Regierung Kleinwaffen auch in Länder exportiert, in denen solche Waffen für schwere Menschenrechtsverletzungen verwendet werden – ein „Signal in die falsche Richtung“, wie nachträglich auch die bündnisgrüne Wehrexpertin Angelika Beer feststellte (Beer 2001).

Trotzdem kann die Neufassung der Rüstungsexportrichtlinien durch die rot-grüne Bundesregierung auch aus Sicht der Menschenrechtsgruppen als vorsichtiger Schritt in die richtige Richtung gesehen werden. Nicht umsonst beklagt ein Beitrag in dem der Rüstungslobby nahestehenden Magazin Wehrpolitik „Wettbewerbsverzerrungen“ dadurch, dass Deutschland „im internationalen Vergleich die restriktivsten Bestimmungen für Rüstungsexporte“ besitze (Hardewig 2000).

In der Entwicklungszusammenarbeit hatte schon 1991 CSU-Minister Carl-Dieter Spranger fünf „Kriterien für den Einsatz von Instrumenten und Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit“ festgelegt, von denen das erste („Beachtung der Menschenrechte“) sich ausdrücklich auf die Menschenrechte bezog.<sup>4</sup> Diese Konditionalitätskriterien wurden von der rot-grünen Bundesregierung und SPD-Ministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul nicht verändert (Bundesregierung 2002:148). Kontinuität herrscht auch in der selektiven Anwendung dieser Konditionalitätskriterien vor: Während aus deutscher Sicht bedeutende Länder wie China kaum Konsequenzen wegen fataler menschenrechtlicher Lage befürchten müssen, wird die Konditionalität gegenüber eher unbedeutenden Länder (z.B. Sudan, Sierra Leone, Burma) konsequent angewandt (BMZ 2002:74). Dennoch haben die Menschenrechte – und insbesondere die ansonsten im Norden oftmals vernachlässigten wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte – in der entwicklungspolitischen Praxis der rot-grünen Bundesregierung an Stellenwert gewonnen, wie auch das Forum Menschenrechte anerkennt (Forum Menschenrechte 2002:6). Vor allem bei der konkreten Projektauswahl wird mittlerweile stärker auf die Armutsbekämpfung, die Förderung von Bildung und Gesundheit, die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Förderung von Frauen- und Kinderrechten geachtet, als auf prestigeträchtige

---

<sup>4</sup> Allerdings stammen die Indikatoren dieses Kriteriums ausschließlich aus dem Bereich der klassischen bürgerlichen Menschenrechte. Zwar beinhalten die übrigen vier Kriterien materielle wirtschaftliche und soziale Menschenrechte, allerdings taucht der Begriff der Menschenrechte hier nicht auf; vgl. ausführlich Pfeil 2000, S. 65-71. Vgl. zur deutschen Entwicklungspolitik den Beitrag von Peter Molt in diesem Band.

Großprojekte mit zweifelhaften menschenrechtlichen Auswirkungen. Während in der Vergangenheit die (prioritär bürgerlich-politisch definierten) Menschenrechte „in erster Linie unter dem Aspekt der Konditionalität der Geberländer gesehen“ wurden, zielt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit heute auch direkt auf die Verwirklichung und Durchsetzung umfassend verstandener Menschenrechte ab (Wilhelm 2000:9). So unterstützt das BMZ im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit Maßnahmen zur Bekämpfung der weiblichen Genitalverstümmelung, z.B. indem entsprechende Menschenrechts- und Frauenorganisationen in betroffenen Ländern gezielt gefördert werden (BMZ 2001:73). Die Einhaltung der Menschenrechte ist daher stärker als zuvor Voraussetzung und Ziel deutscher Entwicklungszusammenarbeit.

## **6 Fazit**

Bleibt alles anders? Überwiegen Kontinuität oder Wandel der rot-grünen Menschenrechtspolitik? Eine zusammenfassende Bewertung muss ausgesprochen ambivalent ausfallen. Zu den „Aktiva“ der rot-grünen Bundesregierung im Bereich der Menschenrechte zählen vor allem die strukturellen Reformen. Trotz einiger inhaltlicher Abstriche, vor allem bezüglich des Mandats und der Ressourcenausstattung des Menschenrechtsbeauftragten und bezüglich der konkreten Durchsetzungsfähigkeit des Menschenrechtsausschusses im Bundestag, und trotz der eher langwierigen Einrichtung des Deutschen Instituts für Menschenrechte, hat die Bundesregierungen mit diesen strukturellen Reformen im Menschenrechtsbereich langjährige Forderungen von Menschenrechtsorganisationen zügig erfüllt und sich damit gleich nach der Wahl von 1998 wohltuend von der Vorgängerregierung abgehoben. Uneingeschränkt positiv zu bewerten ist auch das massive Engagement der Bundesregierung, namentlich des Kanzlers und des Außenministers, bei der Schaffung einer Grundrechtecharta für die EU und für ihre wahrscheinliche künftige Bedeutung als rechtlich einklagbarer Grundrechtskatalog im Rahmen eines europäischen Verfassungsvertrags. Hier ebenso wie bei der ausgesprochen tatkräftigen Förderung des Internationalen Strafgerichtshof spielte die deutsche Bundesregierung eine führende Rolle. Deutliche positive Ansätze finden sich auch bei der Bedeutung der Menschenrechte in anderen (auswärtigen) Politikbereichen, wie in der Entwicklungspolitik und – in geringerem Maße – bei der Rüstungsexportpolitik, und bei der Förderung der internationalen Verrechtlichung im Menschenrechtsbereich.

Trotzdem ist der Querschnittscharakter der Menschenrechte noch nicht hinreichend verankert, z.B. in den Bereichen Außenwirtschafts- und Innenpolitik, wo beispielsweise die Einmischung des Menschenrechtsausschusses noch immer irritiert aufgenommen wird. Auch

die in den Parteiprogrammen beider Regierungsparteien unzweideutig festgeschriebenen Forderungen nach Gleichwertigkeit der bürgerlich-politischen und der sozioökonomischen Menschenrechte einerseits und nach ihrer Ergänzung durch kollektive Menschenrechte der „dritten Generation“ (Entwicklung, Umweltschutz) andererseits sind von der Bundesregierung in der praktischen Umsetzung teilweise vernachlässigt, teilweise sogar verhindert worden. Obwohl sich die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte als Ziel der Entwicklungszusammenarbeit stärker durchgesetzt hat, vertrat die Bundesregierung genau wie ihre Vorgängerin konsequent die traditionelle deutsche Haltung der mangelnden Justiziabilität wirtschaftlicher und sozialer Rechte und wehrte sich bei den Vereinten Nationen heftig gegen Bemühungen um eine Einführung der Individualbeschwerde im Rahmen eines Zusatzprotokolls zum Sozialpakt. Nicht nur im Widerspruch zu den eigenen Parteiprogrammen, sondern auch gegen den erklärten Willen der Regierungsfractionen im Bundestag setzte die rot-grüne Regierung in diesem Bereich die Politik ihrer Vorgängerin unverändert fort.

Zugleich zeichnete sich die Menschenrechtspolitik der rot-grünen Bundesregierung in der UN-Menschenrechtskommission mehr als die der Vorgängerregierung durch eine zu starke Selbsteinbindung in einen europäischen Minimalkonsens aus. So löblich die Harmonisierung europäischer Positionen in der UN-Menschenrechtskommission auch ist, so sehr besteht die Gefahr, dass Europa zu einem Alibi für eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners wird. Die deutsche Delegation der Vorgängerregierung hat bewiesen, wie erfolgreich eine engagierte und über die eigene Regionalgruppe hinaus orientierte Suche nach Partnern sein kann. Lagerdenken und Blockadepolitik können so eher vermieden werden.

In der deutschen Außenpolitik gegenüber Staaten, die massiv die Menschenrechte verletzen, herrschte sowohl im bilateralen wie im multilateralen Rahmen die von Außenminister Fischer versprochene Kontinuität vor – als Kontinuität der selektiven Anwendung von Konditionalitätskriterien und als Kontinuität von Doppelstandards. Während sich die deutsche Außenpolitik das gute Verhältnis zu wirtschaftlich oder sicherheitspolitisch bedeutenden Staaten nicht durch menschenrechtliche Erwägungen verderben lassen wollte, wurden die Instrumente der Konditionalität und des politischen Drucks – zum Beispiel über Länderresolutionen der UN-Menschenrechtskommission – gegenüber aus deutscher Sicht unbedeutenden Staaten häufig angewendet. Positiv fällt hierbei allerdings die klare Haltung der Bundesregierung zur Todesstrafe, auch gegenüber den USA, auf.

Nicht alles anders, aber vieles besser wollte die rot-grüne Bundesregierung beim Amtsantritt 1998 machen. Im Bereich der Menschenrechte hat sie vieles genauso und man-

ches besser gemacht als ihre Vorgängerregierung – Schritte in die richtige Richtung, aber als Bilanz von vier Jahren und vier Monaten rot-grüner Menschenrechtspolitik kaum genug. Hinter den eigenen Ansprüchen aus Oppositionszeiten, wie sie sich in der Programmatik der beiden Parteien widerspiegeln, blieben Rot und Grün weit zurück. Handlungsleitend für alle Politikbereiche, wie es beispielsweise im grünen Parteiprogramm gefordert wird, ist die Einhaltung der Menschenrechte noch lange nicht.

## **7 Literatur**

- Amnesty International (2002): Forderungen von amnesty international an die Menschenrechtspolitik in der nächsten Legislaturperiode, <http://www2.amnesty.de/internet/DEALL.nsf/Windexde/JL2002116> [6.1.2003].
- Auswärtiges Amt (1995): Deutsche Außenpolitik 1995, Bonn.
- Auswärtiges Amt (2001): Deutsche Außenpolitik 2001, Berlin.
- Auswärtiges Amt (2002): Internationaler Schutz der Menschenrechte und Wirtschaftstätigkeit. Gemeinsame Erklärung von Bundesregierung, BDI und BDA, DGB, Forum Menschenrechte und VENRO, Berlin.
- Beer, Angelika (2001): Rede vor dem Deutschen Bundestag am 28.6.2001, Plenarprotokoll 14/0174, Berlin.
- Berliner Zeitung (8.4.1997): Reformstau in der Europäischen Union. Chefdiplomaten zerstritten über Menschenrechtsfragen.
- BMZ (2001): Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Bonn.
- BMZ (2002): Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2002, Berlin.
- Boekle, Henning (1998): Die Vereinten Nationen und der internationale Schutz der Menschenrechte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47, S. 3-17.
- Boekle, Henning (2002): Die Konstruktion globaler Verantwortung. Zum außenpolitischen Umgang westlicher Staaten mit internationalen Normen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte: Deutschland, die Niederlande und die Vereinten Nationen, Papier für die Tagung „Politik – Wirtschaft – Gesellschaft: Theorien und Problemfelder internationaler Beziehungen“, Evangelische Akademie Arnoldshain, 22.-24.2.2002.

- Boekle, Henning (2003): Menschenrechtliche Defizite in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, in: Selchow, Ulla/Hutter, Franz-Josef (Hrsg.): Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit. Anspruch und politische Wirklichkeit, Opladen (i.E.).
- Bossi, Tania (2001): Die Grundrechtecharta – Wertekanon für die Europäische Union, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Nizza in der Analyse. Strategien für Europa, Gütersloh, S. 203-242.
- Bundesregierung (1999): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag, BT-Drucksache 14/784 vom 16.4.1999.
- Bundesregierung (2002): 6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, Berlin.
- Bündnis 90/Die Grünen (2002): Die Zukunft ist grün. Grundsatzprogramm von Bündnis 90/Die Grünen (beschlossen in Berlin, 15.-17.3.2002), Berlin.
- Bungarten, Pia/Koczy, Ute (1996): Handbuch der Menschenrechtsarbeit, Bonn.
- Der Spiegel (20.3.2000): Sprengsatz für Rot-Grün, S. 22-24.
- Deutsche Welthungerhilfe/terre des hommes (1998): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Sechster Bericht 1997/98. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik, Bonn/Osnabrück.
- Deutscher Bundestag (2001): Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Völkerrecht und im internationalen Bereich, Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drucksache 14/7483, 14.11.2001.
- Europäischer Konvent (2002): Schlussbericht der Gruppe II „Einbeziehung der Charta/Beitritt zur EMRK“ an die Mitglieder des Konvents, CONV 354/02, Brüssel, <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00354d2.pdf> [30.01.2003].
- Fischer, Joschka (1999): Rede vor dem Europäischen Parlament am 12.1.1999, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/1999/r990112a.pdf> [6.1.2003].
- Fischer, Joschka (2002): Rede vor der 58. Sitzung der UN-Menschenrechtskommission 2002 in Genf, [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/ausgabe\\_archiv?archiv\\_id=2857&type\\_id=3&bereich\\_id=5](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/ausgabe_archiv?archiv_id=2857&type_id=3&bereich_id=5) [6.1.2003].

- Forum Menschenrechte (2002): Menschenrechte als Leitlinie der Politik. Forderungen des Forums Menschenrechte an den neu zu wählenden Deutschen Bundestag und die neue Bundesregierung, Berlin.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (9.4.1997): In Genf gereizte Atmosphäre.
- Frankfurter Rundschau (11.11.1998): Poppe möchte „massiv“ auftreten, Interview mit Gerd Poppe, S. 5.
- Frankfurter Rundschau (16.1.2003): Selbstkritischer Jurist gibt auf, [http://www.fr-aktuell.de/ressorts/nachrichten\\_und\\_politik/deutschland/?cnt=85794](http://www.fr-aktuell.de/ressorts/nachrichten_und_politik/deutschland/?cnt=85794) [16.1.2003].
- Frankfurter Rundschau (19.1.1999): Menschenrechte als Leitlinie, S. 5.
- Gottwald, Jörn-Carsten (2003): Im Osten nichts Neues. Vier Jahre und vier Monate rot-grüne Ostasienpolitik, in: Maull, Hanns/Harnisch, Sebastian/Grund, Constantin (Hrsg.): Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003, Baden-Baden, S. 133-148.
- Hainzl, Christian/Marschik, Nicolaus: Die 58. Sitzung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen – emotionaler Diskurs und politisches Kalkül, in: von Arnim, Gabriele/Deile, Volkmar/Hutter, Franz-Josef u.a. (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2003, Frankfurt/M., S. 239-247.
- Hardewig, Gerd (2000): Die Tragik der deutschen Rüstungsindustrie. Reduzierte Verteidigungsetats und Exportrestriktionen, in: Wehrpolitik 5/2000, [http://www.wehrpolitik.com/noframe/mai\\_2000/tragik.html](http://www.wehrpolitik.com/noframe/mai_2000/tragik.html) [6.1.2003].
- Hausmann, Ute (2001): Europäische Grundrechtscharta – soziale Menschenrechte im Kreuzfeuer, in: von Arnim, Gabriele/Deile, Volkmar/Hutter, Franz-Josef u.a. (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2002, Frankfurt/M., S. 251-261.
- Kinkel, Klaus (1996): Regierungserklärung zur Menschenrechtspolitik, Plenarprotokoll 13/145 vom 5. Dezember 1996.
- Lafontaine, Oskar (1998): Vorwort des SPD-Vorsitzenden Oskar Lafontaine zur Neufassung des Grundsatzprogramms der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, in: SPD (1998): Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Beschlossen vom Programm-Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands am 20. Dezember 1989 in Berlin geändert auf dem Parteitag in Leipzig am 17.04.1998, Berlin.

- Maier, Jürgen (1997): Dominanz von Wirtschaftsinteressen? Die Rolle der Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik, in: Könitzer, Burkhard/Martens, Jens (Hrsg.): UN-williges Deutschland. Der WEED-Report zur deutschen UNO-Politik, Bonn, S. 168-200.
- Nickels, Christa (2002): Wir müssen den Stummen eine Stimme geben. Interview mit Christa Nickels, in: ai-Journal 9/2002, S. 6-9.
- Pfeil, Florian (2000): Zivilmacht für die Menschenrechte? Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik 1990-1998, Hamburg.
- Pfeil, Florian (2001): Civilian power and human rights: The case of Germany, in: Harnisch, Sebastian/Maull, Hanns W. (Hrsg.): Germany as a Civilian Power? The foreign policy of the Berlin Republic, Manchester, S. 88-105.
- Poppe, Gerd (2000): Mehr als Prinzipientreue. Wie werden die Menschenrechte die deutsche Politik leiten? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung 4.1.2000.
- Schröder, Gerhard (2002): Rede anlässlich der Verleihung der Ehrendoktorwürde der Tongji-Universität am 30.12.2002 in Shanghai, <http://www.bundesregierung.de/dokumente/-457033/Rede.htm> [10.1.2003].
- SPD (1998): Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Beschlossen vom Programm-Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands am 20. Dezember 1989 in Berlin geändert auf dem Parteitag in Leipzig am 17.04.1998, Berlin.
- SPD/Grüne (1998): Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, <http://archiv.spd.de/politik/koalition/uebersicht.html> [6.1.2003].
- SPD/Grüne (2002): Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie, <http://www.bundesregierung.de/Anlage444120/Koalitionsvertrag+zwischen+SPD+und+B%fcndnis+90/Die+Gr%fcnen+vom+16.+Oktober+2002.pdf> [10.01.2003].
- Sterr, Silvi (2000): Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Vordergrund – die Sitzung der UN-Menschenrechtskommission im Jahr 2000, in: von Arnim, Gabriele/Deile, Volkmar/Hutter, Franz-Josef u.a. (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2001, Frankfurt/M., S. 239-248.
- Sterr, Silvi (2001): Verschärfung des Klimas. Die 57. Sitzung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen als Spiegel globaler politischer Konflikte, in: von Arnim,

Gabriele/Deile, Volkmar/Hutter, Franz-Josef u.a. (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2002, Frankfurt/M., S. 185-198.

Süddeutsche Zeitung (2.11.1996): Peking verbittet sich Kritik an Wang-Dan-Prozess.

Schwarz-Schilling (CDU) attackiert die „sehr zahme“ Reaktion Bonns auf das Urteil, S. 9.

Timmermann, Martina (1999): Menschenrechtspolitik: Vom Anspruch zur Realität, in: Maull, Hanns W./Neßhöver, Christoph/Stahl, Bernhard (Hrsg.): Lehrgeld: Vier Monate rot-grüne Außenpolitik, Trier, S. 83-98, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/resources/tazip/tazip1.pdf> [6.1.2003].

UNICEF (2000): Kindheit in Deutschland. Aufwachsen zwischen Wohlstand und Ausgrenzung, Köln, [http://www.unicef.de/download/i\\_0062.pdf](http://www.unicef.de/download/i_0062.pdf) [10.01.2003].

Voß, Silke (2000): Parlamentarische Menschenrechtspolitik. Die Behandlung internationaler Menschenrechtsfragen im Deutschen Bundestag (1972-1998), Bonn.

Wilhelm, Jürgen (2000): Menschenrechte in der Arbeit des DED, in: ded-Brief 1/2000, S. 9-10.

*Florian Pfeil, M.A., Studium der Politikwissenschaft und des Öffentlichen Rechts an der Universität Trier. 1999-2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Assistent der Geschäftsführung im Fach Politikwissenschaft der Universität Trier. Lehrveranstaltungen in den Fachteilen Internationale Beziehungen/Außenpolitik und Politische Theorie und Ideengeschichte. Seit 2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre der Universität Trier. Koordinator der Arbeitsgemeinschaft Menschenrechte Trier (AGMR). Publikationen u.a.: *Zivilmacht für die Menschenrechte? Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik 1990-1998*, Hamburg 2000; *Civilian Power and Human Rights: The Case of Germany*, in: Sebastian Harnisch/Hanns W. Maull (Eds.), *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester 2001.*