

Eurokolleg

47 (2003)

Menschenrechtspolitik in der Europäischen Union

Der (lange) Weg zu einem effektiven Menschenrechtsschutz

Von Wolfgang S. Heinz

- Institutionelle Zuständigkeiten
- Menschenrechte im EU-Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
- Menschenrechte in der Außen- und Sicherheitspolitik
- Ausblick
- Links im Internet

Zusammenfassung

1. Auf dem langen Weg von einer Wirtschafts- zu einer politischen Gemeinschaft der EU hat das Thema Menschenrechte erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Förderung und der Schutz der Menschenrechte ist zu einem prominenten Ziel vor allem der außenpolitischen Beziehungen der EU geworden. Von der Zivilgesellschaft wird vielfach der Anspruch, Menschenrechte als Querschnittsaufgabe anzusehen und entsprechend zu verwirklichen, erhoben. Jedoch gibt es hier für die EU noch ganz erheblichen Gestaltungsbedarf.

2. Im EU-Binnenbereich spielen Menschenrechte vergleichsweise eine

sehr viel geringere Rolle. Hier überwiegt bei weitem die Zuständigkeit des Nationalstaats. Nach dem Terroranschlag in New York vom September 2001 wurde vor allem die Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Judikative gestärkt. Der neue, einheitliche Europäische Haftbefehl für mehr als 30 besonders schwerwiegende Straftaten und eine erleichterte Auslieferungspraxis sind zwei wichtige Ergebnisse dieser Zusammenarbeit, die nur durch den terroristischen Anschlag in so kurzer Zeit möglich geworden sind.

3. Das Motiv des Schutzes durch den Staat tritt immer mehr in den Vorder-

grund. Folgerichtig hat die Idee der Freiheitsrechte des Einzelnen, die ihn vor möglichem staatlichen Machtmissbrauch schützen sollen, erheblich an Bedeutung verloren. Das Gegenargument lautet natürlich, nur der Staat könne – und müsse – durch Sicherheitsmaßnahmen den notwendigen Freiraum schützen. Zwar liegt die Verantwortung für die Einhaltung der Menschenrechte vor allem in der Verantwortung der einzelnen Staaten, aber es wurden auch einige gemeinsame EU-weite Projekte vereinbart (Europäischer Haftbefehl, Harmonisierung der Asylpolitik). Auf der anderen Seite könnte die Debatte über die EU-Charta der Grundrechte als Teil der neuen Europäischen Verfassung zu einer gewissen Aufwertung der Menschenrechte für EU-Bürger führen. Dazu müssen allerdings rechtlich bindende Grundrechte mit einem klaren Beschwerdeverfahren vereinbart werden.

4. Hierzu gehört auch die Frage, wie die EU Mängel bei der Einhaltung der Menschenrechte und der demokratischen Strukturen in den neuen und alten EU-Mitgliedstaaten beobachtet und gegebenenfalls kritisch anspricht. Das Instrumentarium hierzu scheint in bezug auf die zweite Gruppe noch zu wenig ausgereift und glaubwürdig.

5. Neben der Sicherheits- und Wirtschaftspolitik ist auch die Förderung der Menschenrechte ein Ziel der EU-Außenpolitik. Zu ihrer Umsetzung wurde ein breites Instrumentarium geschaffen. Hierzu gehören der politische Dialog mit den AKP- und verschiedenen regionalen Staaten-

gruppen, die Möglichkeit der Suspendierung der Entwicklungszusammenarbeit nach dem Cotonou-Vertrag (2000) mit den AKP-Ländern, besondere Richtlinien zur Unterstützung des Kampfes gegen Folter und Todesstrafe sowie eigene Menschenrechtsdialoge mit China und dem Iran.

6. In der EU-Entwicklungszusammenarbeit hat die Bedeutung der Menschenrechte erheblich zugenommen, von einer eher marginalen Stellung im Lomé-III-Abkommen bis hin zum Cotonou-Abkommen von 2000, in dem die Menschenrechte neben den Grundfreiheiten, den demokratischen Prinzipien und der Rechtsstaatlichkeit zu einem der wesentlichen Kriterien für die Zusammenarbeit gemacht worden ist.

7. Die thematischen Prioritäten des Europäischen Parlaments sind die Unterstützung von Demokratisierungsprozessen, *good governance* und Rechtsstaatlichkeit. Vorgesehen sind auch Aktivitäten zur Abschaffung der Todesstrafe, die Unterstützung des Kampfes gegen die Folter und Straflosigkeit und für internationale Tribunale und des Internationalen Strafgerichtshofs sowie die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, der Diskriminierung gegen Minderheiten und indigene Völker.

8. Zunehmend wichtiger wird die Zusammenarbeit mit den europäischen NGOs. Hier existiert noch viel Raum für weitere Verbesserungen, um zu einer weniger bürokratischen, effizienteren und konzeptionell anspruchsvolleren Zusammenarbeit zu kommen.

Institutionelle Zuständigkeiten

Auf der Ebene der EU gibt es zahlreiche unterschiedliche Akteure und Institutionen, die Einfluss auf den Bereich Menschenrechte haben. Lange Zeit hat die EU

es allerdings nicht geschafft, Institutionen aufzubauen, die ein klares Menschenrechtsmandat haben.

Das **Europaparlament**, dort vor allem der Ausschuss für Grundrechte und innere Angelegenheiten sowie der Petitionsausschuss, der **Europäische Gerichtshof** (EuGH) und der **Europäische Bürgerbeauftragte** (EU-Ombudsman) haben die Verantwortung für die Einhaltung der Menschenrechte auf EU-Ebene. Sie sind vor allem für die Kontrolle der Exekutive zuständig.

Die **EU-Kommission** und der **Europäische Rat** formulieren die politischen Leitlinien zu den

Menschenrechten und kontrollieren deren Durchführung. Im Rat koordiniert die Arbeitsgruppe „Menschenrechte“ (COHOM) die Meinungsbildung. Er gibt den Menschenrechtsbericht der EU heraus (vgl. Links, S. 17).

Die EU hat im Bereich der **Innen- und Rechtspolitik**, den traditionellen Pfeilern staatlicher Souveränität, keine eigenen Kompetenzen. Jedoch wurde beim Euro-

päischen Rat in Wien 1998 der Aktionsplan der EU-Kommission zum Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes beschlossen. Er soll besseren Schutz gegen Bedrohungen durch Dritte bewirken und die Zusammenarbeit beim Straf- und Zivilrecht verstärken.

Zuständig ist der **Rat für Justiz und Inneres**.

Innerhalb der **EU-Entwicklungszusammenarbeit** ist seit 1999 die neue **Generaldirektion für Außenbeziehungen**

(EU-Kommissar Christopher Patten) zuständig. Das Referat Menschenrechte und Demokratisierung in dieser Direktion zeichnet für Menschenrechtsfragen weltweit und für die Koordinierung innerhalb der Kommission verantwortlich. Für die Außenpolitik und Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten ist die Generaldirektion Entwicklung zuständig; hier existiert ein Fachreferat Menschenrechte.

Die EU beruht auf den für alle Mitgliedstaaten verbindlichen Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit (EU-Vertrag, Artikel 6, Abs. 2).

Menschenrechte im EU-Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes

Innerhalb der Europäischen Union steht die **Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik** im Vordergrund der menschenrechtspolitischen Arbeit (dritte Säule der EU-Politik). Hierzu gehören der Kampf gegen den Drogenhandel, gegen organi-

siertes Verbrechen und Terrorismus. Der Schutz der Menschenrechte innerhalb der EU ist institutionell vor allem eine Aufgabe der einzelnen Mitgliedstaaten der EU.

Menschenrechte in den EG/EU-Verträgen

In den **Gründungsverträgen** der Europäischen Gemeinschaft gab es keine besonderen Klauseln, die sich auf den Schutz von Menschen- und Bürgerrechten bezogen. Da die EWG als Vorläufer der EU ursprünglich ausschließlich am freien Waren-, Personen- und Dienstleistungs- und Kapitalverkehr interessiert war, spielten

Menschenrechte lange Zeit kaum eine Rolle mit Ausnahme des Kommunalwahlrechts, des Wahlrechts zum Europäischen Parlament, dem Diskriminierungsverbot und dem Anspruch auf gleiches Entgelt bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit.

In den Gründungsverträgen der EG gibt es keine besonderen Klauseln zum Schutz von Menschen- und Bürgerrechten.

Kasten 1: Entwicklung der EU-Menschenrechtspolitik

1977	Gemeinsame Erklärung des Europäischen Rats, des Parlaments und der Kommission, in der sich die Gemeinschaft zur Wahrung der Menschenrechte bekennt
1978	Erklärung zur Demokratie
1986	Gemeinsame Erklärung gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit
1986	Gemeinsame Erklärung der Außenminister der Zwölf zu den Menschenrechten
1989	Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten des Europäischen Parlamentes
1993	Vertrag über die Europäische Union in Kraft getreten, Artikel F (EUV Maastricht)
2000	Annahme der EU-Charta der Grundrechte

Quelle: Barbara Lippert 1995, Menschenrechtspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa A-Z, Bonn, S. 263 (vom Vf. ergänzt).

Der EU-Vertrag integriert die Menschenrechte in die Rechtsordnung der Gemeinschaft.

Nach dem am 1. November 1993 in Kraft getretenen **Maastrichter Vertrag über die Europäische Union** hat die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union „die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ zum Ziel (Titel V, Artikel 11 EUV).

Mit diesem Vertrag wurden die Menschenrechte in die Rechtsordnung der Gemeinschaft integriert. In Art. 6 (1) heißt es, dass die EU auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit beruht, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Nach Art. 6 (2) **achtet die EU die Grundrechte**, wie sie durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) gewährleistet werden

und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. In den 90er Jahre wurde verstärkt diskutiert, wie die Menschenrechte besser in den EU-Rechtsbestimmungen verankert werden können. Zum einen wurde vorgeschlagen, die EU sollte als Organisation der EMRK beitreten (den ersten Vorschlag machte die EU-Kommission 1979 an die EWG). Dies wäre jedoch ein schwieriger Schritt, weil nur Staaten Mitglieder der Konvention werden können. Andererseits wurde gefordert – und hier stand Deutschland an erster Stelle – die EU sollte eine eigene Grundrechtecharta entwickeln. Dieser Vorschlag wurde von Außenminister Fischer 1999 dem Kölner EU-Gipfel unterbreitet, der einen Konvent mit der Ausarbeitung eines Entwurfs beauftragte.

Europäischer Grundrechte-Konvent

Die Grundrechtecharta fasst alle bürgerlichen Rechte der europäischen Bürger zusammen. Strittig ist jedoch noch, ob sie im Rahmen der Europäischen Verfassung rechtlich verbindlich sein wird.

Unter dem früheren Bundespräsidenten Roman Herzog wurde daraufhin ein Europäischer Grundrechte-Konvent eingerichtet. Dieser wurde auf dem Europäischen Rat von Nizza im Dezember 2000 unterzeichnet (vgl.: Die europäische Grundrechtecharta: Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?, Reihe Eurokolleg Nr. 45).

Die Charta der Grundrechte fasst zum ersten Mal in der Geschichte der Union in einem einzigen Text die Gesamtheit der bürgerlichen bzw. politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte der euro-

päischen Bürger zusammen. Diese Rechte beruhen insbesondere auf den in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) anerkannten Rechten; die Charta nimmt aber auch neue Themen, wie beispielsweise die Datenschutz- und Bioethik-Konvention des Europarates auf. Im Zusammenhang mit der aktuellen Diskussion über die geplante Europäische Verfassung wird zu klären sein, ob der **Charta in Zukunft auch rechtliche Verbindlichkeit** eingeräumt wird. Für diesen Fall müsste wohl die Individualbeschwerde vor dem EuGH möglich gemacht werden. Im Rahmen einer Regierungskonferenz Ende 2003 oder

Mitte 2004 soll darüber entschieden werden, ob die Charta Teil der EU-Verträge wird. EU-Bürger und Regierungen bezie-

hen sich schon jetzt verstärkt auf die Charta, ebenso wie die erste Gerichtsinstanz des EuGH.

Politische Sanktionen

Der Vertrag über die Europäische Union sieht ein Verfahren für den Fall vor, dass es zu einer Verletzung fundamentaler Grundsätze der Union durch einen Mitgliedstaat kommt. Nach Artikel 7 EUV können bestimmte aus dem Vertrag hergeleitete Rechte eines Mitgliedstaates, der die genannten Grundsätze „schwerwiegend und anhaltend“ verletzt, ausgesetzt werden.

Folgende **Verfahrensschritte** sind vorgesehen:

(1) Der Europäische Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission oder einem Drittel der Mitgliedstaaten, nach Zustimmung des Europäischen Parlaments und nach Einholung der Stellungnahme des betroffenen Staates einstimmig (aber ohne Teilnahme des betreffenden Staates), dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 6 Abs. 1 EU Vertrag genannten Grundsätze vorliegt.

(2) Danach kann der Rat bestimmte Mitgliedschaftsrechte wie das Stimmrecht im

Rat ausschließen. Es handelt sich um ein rein politisches Verfahren, ohne dass es zu einer Beratung durch ein unabhängiges Expertengremium kommt oder eine gerichtliche Nachprüfung der Entscheidung durch den EuGH erfolgt.

Der Mitgliedstaat kann aber nicht – wie im Europarat – **ausgeschlossen werden**. Die Sanktionspraxis war jedoch bisher wenig überzeugend. In einem Fall wurden sogenannte präventive Sanktionen verhängt: gegen Österreichs ÖVP-FPÖ-Regierung. Hierbei handelte es sich genau genommen um 14 bilaterale Sanktionen, die jedoch von der damaligen portugiesischen Präsidentschaft verkündet wurden und damit als Maßnahme „der Union“ erschienen. Im Fall Italiens sind bisher keine Sanktionen gegen bedenkliche Entwicklungen unter Ministerpräsident Berlusconi (ständige Versuche der Einflußnahme auf Justiz und Medien) beschlossen worden. Das **EU-Verfahren zur Sicherstellung der Einhaltung der Grundwerte im Innern erscheint daher bisher als wenig überzeugend**.

Verstößt ein Mitgliedstaat gegen die Grundrechte, kann ihm das Stimmrecht im Europäischen Rat entzogen werden.

Europäische Gerichtshöfe

Auf der europäischen Ebene existieren **zwei Gerichtshöfe**: Der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)** in Straßburg ist ein Organ des Europarats, der Einzelbeschwerden mit bezug auf die Europäische Menschenrechtskonvention behandelt. Trotz einer umfassenden Reform 1998 ist er auch weiterhin durch eine übergroße Zahl von Fällen, jetzt vor allem aus Osteuropa und Russland, völlig überlastet. Daher werden gegenwärtig weitere Reformschritte diskutiert, z.B. die Einrichtung einer Vorprüfungskammer.

Der EU-Gerichtshof in Luxemburg (EuGH) entscheidet Streitfälle im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission. Der einzelne Bürger kann nur gegen Entscheidungen klagen, deren Adressaten sie selber sind und in anderen Fällen nur, wenn sie durch

Rechtsakte unmittelbar und individuell betroffen sind (Art. 230 EG-Vertrag).

Durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) wurde jedoch zunehmend ein Schutz der Bürgerrechte innerhalb der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) entwickelt. Der EuGH stützte sich dabei vor allem auf Art. 220 (vormals Art. 164) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Dieser sieht vor, dass der Gerichtshof die Wahrung des Rechtes bei der **Auslegung und Anwendung des Vertrags sichert**. Bestimmend war für den EuGH auch, dass der Vertrag auf dem europäischen Gesellschaftsmodell beruht, das die Gewährleistung der von allen Mitgliedstaaten anerkannten Grundrechte einschließt. Der EuGH orientiert sich in seiner Rechtsprechung an der Europäischen Menschen-

rechtskonvention und den nationalen Grundrechtsordnungen. Dadurch soll ein rechtsstaatliches Defizit verhindert werden.

Durch Inkrafttreten des EUV hat der EuGH nach Art. 6 (2) auch die Kompetenz, das Handeln der Institutionen der EU auf ihre Vereinbarkeit mit Menschenrechten zu prüfen.

Der **EU-Konvent** diskutiert zur Zeit die Möglichkeit, verbindliche Menschen- und

Bürgerrechte in der EU-Charta der Grundrechte einzuführen, die den Rechtsweg zum EuGH eröffnen. Dies könnte problematisch werden, da der EuGH somit neben dem EGMR eine direkte Kompetenz erlangen würde, über Menschenrechtsfragen zu urteilen (beide Instanzen könnten zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen). Bislang besteht keine Verpflichtung des EuGH, den Auslegungen des EGMR zu folgen.

Innen- und Rechtspolitik

Die Innen- und Rechtspolitik – und damit auch die Verantwortung für die Einhaltung der Menschenrechte – liegt vor allem in der **Verantwortung der einzelnen EU-Mitgliedstaaten**. Bei einigen wenigen Themen wurden auch gemeinsame **EU-weite Projekte** vereinbart (z.B. bei der Harmonisierung der Asylpolitik, s.u.). Angestrebt ist eine engere Zusammenarbeit zwischen der Justiz und der Polizei.

Nach dem **Terroranschlag in New York vom September 2001** wurde in der EU vor allem die Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Judikative gestärkt. Der neue, einheitliche **Europäische Haftbefehl** für 32

besonders schwerwiegende Straftaten und eine erleichterte Auslieferungspraxis sind zwei wichtige Ergebnisse dieser Zusammenarbeit, die nur durch den terroristischen Anschlag in so kurzer Zeit möglich geworden sind. Weitere Beispiele sind Rasterfahndung, Einführung biometrischer Daten in EU-Visa und der Ausbau von Grenzinformationssystemen. Das Schengener Informationssystem (SID) zielt auf eine umfassende Datensammlung für alle Drittstaatenangehörige, die abgeschoben oder an den Grenzen zurückgewiesen wurden. Nun wird bei der EU überlegt, alle Einreisenden aus Nicht-EU-Staaten in das Informationssystem aufzunehmen.

Bekämpfung von Diskriminierung und Schutz von Minderheiten

Der EUV verpflichtet die EU zu einer wirksameren Bekämpfung der Diskriminierung, zu der nicht nur die Diskriminierung aufgrund von Staatsangehörigkeit zählt, sondern auch aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder des religiösen Glaubens, des Alters, einer Behinderung oder der sexuellen Ausrichtung. Die rechtlich nicht bindende EU-Charta der Grundrechte verbietet zusätzlich die Diskriminierung aufgrund von genetischen Merkmalen, Hautfarbe, Sprache, politischen oder anderen Überzeugungen, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Eigentum oder Geburt.

Der Schutz von Minderheiten gehört zu den Aufgaben der EU-Menschenrechtspolitik. Er wird von der Kommission für auswärtige Beziehungen wahrgenommen. Grundlage dafür ist Art. 6 EUV, in dem

auf die Europäische Menschenrechtskonvention verwiesen wird. In der EU-Charta der Grundrechte wird die Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 20) und das Diskriminierungsverbot hervorgehoben (Art. 21).

Der Europäische Rat hat **zwei Direktiven zur Sicherstellung der Gleichbehandlung** ohne Rücksicht auf rassische oder ethnische Herkunft verabschiedet, die in Deutschland noch umgesetzt werden müssen: die Ratsdirektiven 2000/43/EC und 2000/78/EC. Hierzu gehört auch die Empfehlung, ein Gesetz gegen Diskriminierung zu verabschieden, das im Bundestag zur Verabschiedung vorgelegt werden soll.

1997 wurde die erste Beobachtungsstelle für die Durchsetzung der Menschenrechte innerhalb der EU geschaffen: **die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit** (engl. EUMC) in

Wien. Sie nahm 1998 ihre Arbeit auf. Ihr Ziel ist ein Europa ohne Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, und sie setzt sich für die Werte der Toleranz, Gleichheit und Solidarität sowie für den Respekt für Menschenrechte und Demokratie ein. Hauptaufgabe ist die vergleichende Sammlung von Daten und darauf aufbauenden Analysen zu Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit sowie die Verbreitung von Wissen über erfolgreiche Maßnahmen (good practices). EUMC hat Berichte zur Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in den EU-Mitgliedstaaten, zur Situation islamischer Gemeinschaften in

fünf europäischen Städten, zu Rassismus in den Medien und zu Islamfeindlichkeit nach dem 11. September 2001 veröffentlicht. Darüber hinaus wurde ein Netzwerk, das *European Racism and Xenophobia Information Network* (RAXEN) mit nationalen Kontaktpunkten in 15 Ländern eingerichtet.

Im Europäischen Parlament wurde ferner die Einrichtung einer **Europäischen Stelle für die Beobachtung der Menschenrechtslage** in EU-Ländern (*Human Rights Monitoring Agency*) vorgeschlagen; hier gibt es aber noch Widerstände in der EU.

EU-Erweiterung

Bei der EU-Erweiterung spielt die Einhaltung der Menschenrechte eine wichtige Rolle. Gem. Art. 49 des EUV können neue Mitglieder nur aufgenommen werden, wenn sie den *acquis communautaire* (das Regelwerk der EU) übernehmen. Dazu gehören die o.g. Artikel zur Beachtung der Menschenrechte. Der **Europäische Rat in Kopenhagen legte 1993 fest**, dass der Kandidatenstaat stabile Institutionen vorweisen und Demokratie, Rechtsstaat, Menschenrechte und Respekt für den Minderheitenschutz garantieren muss. Neben den wirtschaftlichen Standards sind damit zum ersten Mal auch **politische Kriterien** Voraussetzung für den Beitritt: die Gewährleistung von Demokratie, eines Rechtsstaates, der **Menschenrechte** und des Minderheitenschutzes (**Kopenhagener Kriterien**).

Im Zuge des Beitrittsprozesses werden die Kandidaten jährlich durch die EU-Kommission im Hinblick auf die Umsetzung der Minderheitenrechte überprüft. Dabei wird untersucht, ob die Beitrittsländer stabile Institutionen entwickelt haben und ob sie die Demokratie, den Rechtsstaat, Menschenrechte und den Respekt für Minderheiten und Minderheitenschutz fördern. Diese Berichte werden jährlich durch die Europäische Kommission an das Europäische Parlament und den Europäischen Rat gerichtet.

Mit dem Abschluss des Assoziationsabkommens zwischen der EG und der Türkei von 1963 bestand für die **Türkei die Option einer EWG-Mitgliedschaft**. Erst beim Europäischen Rat in Helsinki 1999 jedoch wurde die Türkei offizieller Beitrittskandi-

dat der EU. Auf dem EU-Gipfel in Kopenhagen im Dezember 2002 schließlich wurde für Dezember 2004 eine erneute Prüfung zur Frage, ob die Türkei reif für Beitrittsverhandlungen sein wird, zugesagt. Bis dahin müssten allerdings alle Kopenhagener Kriterien erfüllt sein. Der letzte von der EU-Kommission verfasste Fortschrittsbericht bescheinigt der Türkei erhebliche Fortschritte wie die Abschaffung der Todesstrafe, Abmilderung von Staatsschutzgesetzen, begrenzte Zulassung von Sendungen in kurdischer Sprache und Menschenrechtstraining der Polizei.

Nichtsdestotrotz hält die Türkei, so der Bericht, die politischen Kriterien nicht vollständig ein. Nach wie vor gibt es zahlreiche bedeutende Einschränkungen bei den Grundrechten und Grundfreiheiten. So gelten weiterhin wichtige Beschränkungen der Meinungsfreiheit, insbesondere bei der Presse und beim Rundfunk, der Versammlungsfreiheit zu friedlichen Zwecken, der Vereinigungsfreiheit, der Religionsfreiheit, und des Berufsrechts vor Gericht. Das Fehlen einer zivilen Kontrolle über die Armee sei beunruhigend. Diese Situation zeige sich in der bedeutenden Rolle, die die Armee im politischen Leben über den Nationalen Sicherheitsrat spielt. Problematisch seien zudem die noch existierenden Folter und Misshandlungen, die fehlende zivile Kontrolle über das Militär, die Lage von wegen gewaltlosen Meinungsäußerungen inhaftierten Personen und die Missachtungen der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Die „Kopenhagener Kriterien“ legen die politischen Voraussetzungen für einen Beitritt fest.

Erst 2004 wird entschieden, ob die EU Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufnimmt.

Asyl und Migration

Die EU-Kommission hat eine Mitteilung (*communication*) an den Europäischen Rat und das Europaparlament verfasst, die ein genaues legislatives Programm für die Schaffung eines gemeinsamen Raums der Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit vorsieht. Ein Kapitel ist dem Thema Asyl und Migration gewidmet.

In Übereinstimmung mit den Kriterien aus Art. 63 EUV und des Tampere-EU-Gipfels in Tampere/Finnland von Oktober 1999, behandelte die Kommission das Thema u.a. unter den Aspekten:

- Partnerschaft mit Herkunftsländern
- Gemeinsame EU-Asylpolitik

Um die **Partnerschaft mit den Herkunftsländern** der Asylsuchenden zu verbessern, werden durch eine hochrangige Arbeitsgruppe Aktionspläne mit folgenden Ländern ausgearbeitet: Marokko, Afghanistan, Pakistan, Sri Lanka, Somalia, Albanien und dem westlichen Balkan. Dadurch soll hervorgehoben werden, dass die speziellen Umstände, politischer, geographischer sozioökonomischer Art in den Herkunftsländern auch Auswirkungen auf Asylbegehren und Migrationsbewegungen in Europa haben. Für diese Aktionspläne steht der Kommission z.Z. eine Budgetlinie von 10 Mio. Euro zur Verfügung.

Im Rahmen der **Gemeinsamen Asylpolitik** hat die Kommission bereits Harmonisierungsvorhaben auf den Weg gebracht. Das Berliner Büro des UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge hat einige dieser Vorschläge begrüßt, aber gleichzeitig auch davor gewarnt, dass Maßnahmen zur Kontrolle der illegalen Einwanderung oder dem Schutz der inneren Sicherheit gleichermaßen illegale Einwanderer und schutzbedürftige Personen trafen, weil die entsprechenden Instrumente keine ausreichende Differenzierung zwischen diesen Personengruppen vornehmen.

Das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge forderte die **Verabschiedung europäischer Mindestnormen**, die die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention sowie der menschenrechtlichen Verpflichtungen zum Ziel haben. Deutschland wird vorgeworfen, bei mehreren Gelegenheiten der bereits verabschiedeten Richtlinien einen für andere Mitgliedstaaten akzeptablen Kompromiss verhindert und einen restriktiveren Vorschlag durchgesetzt zu haben. (vgl. Stellungnahme der Berliner UNHCHR-Vertretung vor dem Bundestagsausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, 9.4.2003).

Bei der **Harmonisierung des Asylrechts** sind sich 14 der 15 Mitgliedstaaten weitgehend einig, während die Bundesregierung – wohl mit Blick auf die politischen Kräfteverhältnisse im Bundesrat – eine besonders restriktive Position vertritt. Dies gilt etwa für die Frage des Familiennachzuges (dem Alter von Familienangehörigen), der Arbeitserlaubnis für Flüchtlinge und ob „nichtsstaatliche Verfolgung“ einen eigenen „subsidiären“ Schutz im Zufluchtsland begründet (Deutschland ist hier nur zu einer „Duldung“ bereit).

Die EU-Kommission wird den Mitgliedstaaten für den **EU-Gipfel in Thessaloniki** (Griechenland) im Juni 2003 einen Vorschlag zur Reform des Asylrechts machen.

Der **European Refugee Fund** bietet finanzielle Unterstützung für die Aufnahme, Integration und freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen. Dafür stehen zwischen 2000 und 2004 216 Mio. Euro zur Verfügung. In Deutschland wird der Europäische Flüchtlingsfond durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge verwaltet.

Menschenschmuggel

Im Dezember 2000 verabschiedete die Kommission einen Vorschlag für eine Rahmenentscheidung zur Bekämpfung von Menschenschmuggel. Ziel des Vorschlags ist es, gemeinsame Definitionen

und Strafen zu finden, um so die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung und Justiz zu verbessern. Mitte 2001 wurde durch den Europäischen Rat eine zweite Phase für das **STOP Programm** eingeläutet.

Maßnahmen zur Kontrolle der illegalen Einwanderung bzw. zum Schutz der inneren Sicherheit treffen auch schutzbedürftige Personen.

tet. Dabei handelt es sich um ein Förder- und Austauschprogramm gegen den Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung von Kindern. Es richtet sich gezielt an Staatsanwälte, Polizei, Richter, Einwanderungsbehörden und andere öffentliche Dienststellen. Untersucht wird, wie Ver-

waltungen, Polizei und Justiz Klagen von Frauen behandeln und wie weit sie auf ihre besonderen Schwierigkeiten eingehen. Damit soll ein sensibler Umgang mit den Opfern von Frauenhandel erreicht werden und letztlich der Frauenhandel wirkungsvoller bekämpft werden.

Menschenrechte und Wirtschaft

Das Thema Menschenrechte und Wirtschaft hat in der EU vor allem für die auswärtigen Beziehungen eine Bedeutung. Doch setzt sich die EU auch im Rahmen der OECD für eine Einbeziehung der Wirtschaft zum Thema Menschenrechte ein. So hat die EU bei der **Verbesserung der OECD-Richtlinien für Multinationale Unternehmen** eine wichtige Rolle gespielt. Dadurch sollen Investoren weltweit in die Verantwortung genommen werden. Dabei wird angenommen, dass Investoren nicht nur Rechte sondern auch Pflichten bezüglich eines weltweiten Engagements haben. Die Richtlinien basieren auf der Selbststre-

gulation und Verantwortung der Wirtschaft, bei denen auch Menschenrechte eine wichtige Rolle spielen (sollten).

Ein weiteres wichtiges Thema sind die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte wie das Recht auf Bildung von Gewerkschaften, die Rechte auf Gesundheit, Bildung und Nahrung (VN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966, Europäische Sozialcharta von 1961 und die sog. Revidierte Europäische Sozialcharta von 1996, von Deutschland bisher nicht unterzeichnet).

Menschenrechte in der europäischen Außen- und Entwicklungspolitik

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Die Probleme einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU sind im Zusammenhang mit der Irak-Frage sehr deutlich geworden: Sowohl die EU-Mitgliedstaaten als auch die Beitrittsländer haben sich nicht auf eine gemeinsame Position zur Frage einer **Beteiligung am Irak-Krieg** einigen können, der neben der Frage nach dem Besitz von Massenvernichtungswaffen natürlich auch menschenrechts- und humanitäre Aspekte aufweist (Frankreich/Deutschland/Belgien u.a. gegen Krieg; England/Spanien/Polen u.a. für Krieg).

Die GASP wird auf der Ebene der Regierungszusammenarbeit entschieden. Als eine auf die Grund- und Menschenrechte verpflichtete **Wertegemeinschaft** ist sie zu einer aktiven Menschenrechtspolitik verpflichtet. Gleichzeitig sind Menschenrechte nur eine von mehreren Zielen neben z.B. der Sicherheits- und Wirtschaftspolitik.

Wesentliche Instrumente der EU-Menschenrechtspolitik sind dabei (vgl. Tannous, Isabelle 2002, Menschenrechtspolitik, in: Wiedenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A-Z, Bonn: S. 293):

- vertrauliche und öffentliche Beurteilung der Menschenrechtssituation
- politischer Dialog
- Menschenrechts- und Demokratieklauseln in Abkommen mit Dritten
- Verzögerung, Aussetzen und Beenden von Vertragspflichten und Verträgen
- Koordiniertes Vorgehen der EU-Staaten in internationalen Organisationen
- Verhängung von Wirtschaftssanktionen (Art. 301 EGV)

Ziel der europäischen Menschenrechtspolitik ist es, auch in schwierigen Situationen in einem Partnerland den Dialog mit Re-

gierung, Opposition, Eliten und Zivilgesellschaft zu suchen, um konstruktiv an Lösungen mitzuarbeiten. Diesem Ansatz dient der Politikdialog, den die EU mit zahlreichen Ländern führt.

Die EU führt einen **besonderen Menschenrechtsdialog** mit Partnerländern wie den USA und Kanada in halbjährlichen Abständen durch (meist in Gestalt der Troika von gegenwärtiger, vorheriger und zukünftiger EU-Präsidentschaft). Dieser wird durch Expertensitzungen vor der Tagung der UN-Menschenrechtskommission und der Jahrestagung der UNO-Generalversammlung ergänzt.

Neben der großen Gruppe der AKP-Staaten in Afrika und der Karibik mit mehr als 70 Ländern führt die EU politische Dialoge mit den Mittelmeer-, den asiatischen und den lateinamerikanischen Ländern (die sog. Barcelona-, ASEAN/ASEM- und San José-Prozesse) durch. Weitere Dialoge finden mit den EU-Kandidaten- und mit den Balkanstaaten statt.

Einen Menschenrechtsdialog im strikten Sinn führt die EU gegenwärtig nur mit zwei Ländern durch: mit **China** und dem **Iran**. Mit dem Iran wurde der Dialog eine Zeit lang unterbrochen, aber im Dezember 2002 wieder aufgenommen. Im Rahmen des Dialogs werden spezielle Menschenrechtsthemen gleichzeitig auf Regierungsebene und mit NGOs sowie Vertretern und Vertreterinnen der Zivilgesellschaft erörtert.

Der Politikdialog mit „schwierigen Ländern“ bei Maßnahmen wie der **Suspendierung oder Beendigung der Entwicklungszusammenarbeit** orientiert sich in der Praxis an relevanten außenpolitischen Kriterien wie der Größe eines Landes, seine sicherheitspolitische und wirtschaftliche Bedeutung u.ä. Faktoren.

Klare, wertorientierte **Reaktionen auf autoritäre Regierungen** stellen damit in der außenpolitischen Praxis manchmal eine besondere Herausforderung dar, zumindest dann, wenn man das Ziel einer gleichermaßen kohärenten und effektiven Politik akzeptiert.

Schon vor 1995 hat die Europäische Gemeinschaft in mehr als 30 Abkommen die

Beachtung der Menschenrechte in den EG-Mitgliedstaaten, den AKP-Kooperationsländern und mit weiteren Länder vertraglich aufgenommen – allerdings mit unterschiedlichen Formulierungen.

In den Verträgen mit dem Andenpakt und Brasilien wurden z.B. **Menschenrechte als ein wesentliches Element der Zusammenarbeit** bezeichnet, während die Zusammenarbeit mit Argentinien, Chile, Macao, der Mongolei, Paraguay und Uruguay auf der Grundlage der Beachtung von Demokratie und Menschenrechten vereinbart wurde, die die Innen- und internationale Politik der Vertragspartner inspirieren soll. In den Verträgen mit 13 arabischen Staaten nahm man dagegen nur auf die Beachtung der Charta der Vereinten Nationen Bezug.

1995 beschloss der Europäische Rat, in allen Verträgen mit Drittstaaten eine **Menschenrechtsklausel** aufzunehmen. Dabei werden durchaus Unterschiede von Land zu Land gemacht, z.B. ob ein Suspendierungshinweis aufgenommen wird oder nicht. In der Standardklausel heißt es, dass Menschenrechte und Demokratie „wesentliche Elemente“ dieser Verträge sind; sie wurde inzwischen in Verträge mit über 120 Ländern aufgenommen.

Die **Reaktionen der Partnerländer** auf den Wunsch der EU nach einer spezifischen Menschenrechtsklausel in den Abkommen unterscheiden sich erheblich. Während die afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten hiermit einverstanden waren, lehnten die ASEAN-Staaten, China und die arabischen Länder eine solche Aufnahme ab. Im restlichen asiatischen Raum erklärte sich nur eine Minderheit der Staaten mit ihr einverstanden. Dennoch hatten schon Ende 1995 70 AKP-Staaten, 15 lateinamerikanische, 20 OSZE-, zwei Mittelmeer-, sechs asiatische Staaten und Südafrika je eine der Menschenrechts- und Demokratiekláuseln vertraglich angenommen.

Zu **Folter und Todesstrafe** hat die EU eigene Richtlinien entwickelt, die ein aktives Vorgehen in diesen beiden Bereichen der Menschenrechtsverletzungen vorsieht (vgl. den EU-Jahresbericht Menschenrechte 2002, Anhänge 13 und 14). Instrumente sind der Politikdialog, das Vorstelligwerden bei der betreffenden Regierung (Démarchen) sowie die bi- und multilaterale Ko-

Erst seit 1995 werden in allen Verträgen mit Drittstaaten Menschenrechtsklauseln aufgenommen.

operation. Darüber hinaus wird gegenwärtig eine Handelsregelung für Ausrüstungsgegenstände, die zur Folter oder zu anderer grausamer oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwandt werden können – einschließlich der Vollstreckung der Todesstrafe – erarbeitet.

Auch beim Thema **Rüstungsexporte** versucht die EU, Wert auf die Beachtung von Menschenrechten zu legen. Die EU-Mitgliedstaaten Frankreich, England und Deutschland erscheinen in der Rüstungsexportstatistik des Stockholmer Friedensforschungsinstituts SIPRI nach den USA und Russland auf den Plätzen 3, 4 und 5. 1998 wurde der **freiwillige Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren** (*European Union Code of Conduct on Arms Export*) verabschiedet. Die Mitgliedstaaten der EU haben sich damit verpflichtet, keine Lizenzen zum Export zu vergeben, wenn ein Risiko besteht, dass die Waffen für interne Repression in den Bestimmungsländern genutzt werden. Das gilt insbesondere, wenn UN, Europarat und Europäische Union schwere Menschenrechtsverletzungen festgestellt haben.

Im Bereich der Waffenexporte besteht auch eine **Kooperation mit den USA**. Sie hat in der EU-US *Declaration on the Responsibility of States and Transparency regarding Arms Exports* von 2000 Niederschlag gefunden. Beide Seiten verpflichten sich dazu, die öffentliche Rechenschaftspflicht bei Waffenexporten zu stärken, bekennen sich zur Förderung der Demokratie und dem Respekt für die Menschenrechte und versprechen, keine Waffen in Länder zu exportieren, in denen diese für interne Repression und die Verletzung international anerkannter Menschenrechte genutzt werden könnten. Auch die Ver-

schärfung innerstaatlicher und zwischenstaatlicher Konflikte, exzessive Rüstungswettläufe und regionale Instabilität sind als Entscheidungsfaktoren zu berücksichtigen.

Bei den **Vereinten Nationen** ist die jährliche **Frühjahrstagung der Menschenrechtskommission (MRK)** von besonderer Bedeutung. Monatelang im voraus bemüht sich die EU um eine Harmonisierung ihrer Positionen, was nicht selten bedeutet, dass der „gemeinsame Nenner“ eher in einer verhaltenen Position seinen Ausdruck findet. Gleichwohl ist die Stellungnahme der EU oft die ausführlichste, weil sie detailliert an der Menschenrechtssituation in ungefähr 30 Ländern Kritik übt. Auch werden von ihr die meisten Resolutionen zu Ländern vorgeschlagen, eines der stärksten Instrumente der Kommission, die ja über keine Sanktionsmechanismen verfügt. Regierungsvertreter von nicht wenigen Ländern des Südens nehmen dies eher kritisch auf bzw. lehnen diese Kritik „am Süden“ ab. Dem „Norden“ wird mit Blick auf seine gegenwärtige Dominanz in der Weltpolitik und seine Vergangenheit als Kolonialherr die Rolle eines arroganten Schulmeisters vorgeworfen. Diese hat in der Debatte die Funktion, von der Sachkritik abzulenken, die von den betreffenden Regierungen meist als falsch oder übertrieben zurückgewiesen wird. Die aus vielerlei Gründen **starke Politisierung in der MRK** ist aber unübersehbar: Die Diskussionen und Entscheidungen werden mehr und mehr entlang dem Nord-Süd-Konflikt und von Regionalgruppenidentitäten getroffen statt anhand einer objektiven Analyse von Menschenrechtssituationen. Nur durch eine geduldige, die Weltregionen übergreifende, Zusammenarbeit könnte es mittel- bis langfristig gelingen, sie abzuschwächen.

Entwicklungspolitik

Mit einem Anteil von über 55% sind die EU und die Mitgliedstaaten die größte Geberinstitution der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit. Davon entfällt allerdings der Löwenanteil (knapp 90%) auf die einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Für die Förderung der Menschenrechte (und der Demokratie) wird von der EU ein kleines Budget eingesetzt, das 1995-99 z.B. weniger als ein Prozent des EU-Haushalts für

Entwicklungszusammenarbeit ausmachte. Absolut stieg der Anteil jedoch von 200.000 Euro (1987) auf ca. 100 Mio. Euro Ende 1999 und in den Folgejahren. Indessen ist zu berücksichtigen, dass sich der Bereich Menschenrechte traditionell nicht so sehr durch hohe Investitionen auszeichnet, sondern durch eine besonders sorgsame, d.h. arbeitsintensive Auswahl von Partnern, Strategien und Interventionsebenen.

Die finanziellen Mittel zur Förderung von Menschenrechten sind in den letzten 15 Jahren deutlich gestiegen.

Verantwortungsvolle Staatsführung, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sind Querschnittsthemen für die gesamte EU-Entwicklungszusammenarbeit.

In den letzten Jahren hat die EU auf die häufig geäußerte Kritik einer uneinheitlichen europäischen Entwicklungspolitik reagiert und ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten zunehmend auf die Armutsbekämpfung ausgerichtet. In der neuen **EU-Entwicklungsstrategie** vom April 2000 heißt es hierzu:

„Die Gemeinschaft betrachtet die Entwicklungspolitik als einen mehrdimensionalen Prozess, der ein ausgewogenes allgemeines Wachstum, soziale Einrichtungen, Umwelt, Geschlechterfragen, Kapazitäten und Institutionenaufbau, Entwicklung des privaten Sektors, Menschenrechte und verantwortungsvolle Staatsführung umfasst. Das Konzept der ‚nachhaltigen Entwicklung‘ bringt diese neuen Prioritäten zum Ausdruck.“

Eines der sechs vorrangigen Aktionsfelder in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit ist der Aufbau institutioneller Kapazitäten, der Verwaltungsführung und der Rechtsstaatlichkeit. Darunter fallen auch die **neuen Menschenrechtsverordnungen von 1999**, die diesem Thema zum ersten mal eine Rechtsgrundlage für EU-Aktivitäten geben. Dieses prioritäre Aktionsfeld soll die Werte der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU reflektieren. Die EU-Kommission schlägt vor, hierzu ihre eigenen Kapazitäten auszubauen und gleichzeitig die Zusammenarbeit mit anderen Gebern zu verstärken. Gleichzeitig sind verantwortungsvolle Staatsführung, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit Querschnittsthemen für die gesamte EU-Entwicklungszusammenarbeit.

Der lange Weg zur Einbeziehung der Menschenrechte

Das Jahr 1958 markiert den Beginn der EWG-Entwicklungspolitik. Aber erst 1991 verkündete die Europäische Gemeinschaft (EG), sie würde in Zukunft neue politische Kriterien an die Entwicklungszusammenarbeit anlegen. Der Europäische Rat definierte die EG-Menschenrechts- und Entwicklungspolitik zuerst ansatzweise in seiner Erklärung „Menschenrechte, Demokratie und Politik der Entwicklungszusammenarbeit“ im November 1991.

Haushaltlinien auf dem Gebiet der Menschenrechte und Demokratie als nicht ausreichend erachtet; deren Vollzug wurde folglich im Juni und Juli 1998 ausgesetzt. Zwei auf die Artikel 235 und 130w EG-Vertrag gestützte Verordnungen über die Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie zur Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sind im Mai 1999 in Kraft getreten und bilden nun die Rechtsgrundlage für alle aus Kapitel B7-70 EU-Haushalt finanzierten Aktivitäten zur Förderung von Menschenrechten und der Demokratisierung.

Zu Beginn standen Südafrika und Chile bei der Menschenrechtsförderung im Vordergrund.

Historisch hat sich die Unterstützung bestimmter Länder eher naturwüchsig und anhand prominenter Beispiele entwickelt, z.B. Maßnahmen im Apartheidstaat Südafrika und in Chile nach dem Putsch von 1973. **Erst Anfang der 90er Jahre kam es** zum Aufbau von kohärenten Haushaltlinien nach Ländern und Themen. 1994 hat das Europäische Parlament die wichtigsten Haushaltlinien für die Förderung der Menschenrechte in einem eigenen Kapitel (B7-70) unter dem Titel „Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte“ zusammengefasst, das sich auf ca. 30 Schwerpunktländer konzentriert.

Nach den Erfahrungen mit Demokratisierungs- und Menschenrechtsprojekten in Lateinamerika billigte die Kommission im Juli 1998 den integrierten Ansatz einer **Mehrjahresprogrammierung**, um den Maßnahmen der Gemeinschaft in der Region größtmögliche Wirkung und Bekanntheit zu verschaffen. Dieser ursprünglich in Lateinamerika verfolgte Ansatz (Haushaltlinie B7-703) gilt nun auch für Süd- und Südostasien (Haushaltlinie B7-707) und den Mittelmeerraum (Haushaltlinie B7-705). Mit der Mehrjahresprogrammierung versucht die EU-Kommission auf die neuen Menschenrechtsverordnungen zu reagieren, die eine engere Koordinierung mit den Vertretern der Mitgliedstaaten und den Dialog mit den Organisationen der Zivil-

Eine **klare rechtliche Grundlage wurde erst 1993 mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht** geschaffen. Jedoch hat 1998 der Europäische Gerichtshof die Rechtsgrundlagen für die Ausführung der

gesellschaft in den betreffenden Regionen vorsehen. Sie soll auch die Übereinstimmung und Komplementarität der Projekte

im Bereich der Menschenrechte mit den Entwicklunghilfestrategien der Gemeinschaft gewährleisten.

Die Verträge mit den AKP-Staaten: Von Lomé nach Cotonou

EG- und AKP-Staaten haben seit 1975 ihre Zusammenarbeit in den Bereichen Handel, Landwirtschaft und Industrie sowie den Umfang der EU-Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Lomé-Verträge vereinbart. Die Verträge wurden jeweils im Abstand von einigen Jahren fortgeschrieben (Lomé I-IV; Cotonou). Im Lomé-III-Vertrag von 1984 wurde zum ersten Mal auf die Menschenrechte verwiesen, ohne dass es jedoch zur Vereinbarung einer Menschenrechtskonditionalität gekommen wäre. Im Lomé-IV-Vertrag von 1990 gingen die Unterzeichnerstaaten dann schon gemeinsame Verpflichtungen ein. In Art. 5 heißt es, „Ziel der Zusammenarbeit ist eine auf den Menschen als ihren hauptsächlichen Protagonisten und Nutznießer ausgerichtete Entwicklung, die somit die Achtung und Förderung der Menschenrechte insgesamt voraussetzt.“ **Die Beachtung der Menschenrechte wird als Basisfaktor für Entwicklung gesehen.**

Die EG-Mitglieds- und AKP-Staaten verpflichteten sich, gegen die Diskriminierung von legal in ihren Ländern lebenden ausländischen Wanderarbeitern, Studenten und anderen Ausländern vorzugehen. Der Artikel legt auch fest, dass AKP-Staaten Unterstützung für den Aufbau von Strukturen, die die Menschenrechte fördern, erhalten können. Bei der Überarbeitung des Lomé IV-Abkommens 1995 wurden Menschenrechte, demokratische Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit als wesentliche Elemente des Abkommens anerkannt und ein Zusammenhang zwischen *good governance* und wirksamer Entwicklung in Artikel 5 verankert. Außerdem kam es zur Verankerung eines Suspendierungsmechanismus, der es ermöglicht, dass die Zusammenarbeit unter bestimmten Bedingungen und in einem vorgeschriebenen Verfahren außer Kraft gesetzt werden kann.

Im Cotonou-Vertrag von 2000 werden schließlich als Ziele der Partnerschaft der Beitrag zu Frieden und Sicherheit und zur

Förderung eines stabilen und demokratischen politischen Umfeldes bezeichnet (Art. 1). Als **wesentliche Elemente** werden in Art. 9 die **Beachtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten** (hiermit wird der Bezug zur Europäischen Menschenrechtskonvention hergestellt), demokratische Prinzipien und die Rechtsstaatlichkeit hervorgehoben (Art. 9, Abs. 2 des Cotonou-Vertrages). Sie sollen gleichermaßen für die Innen- wie für die Außenpolitik der Vertragsparteien gelten. Die EG verpflichtet sich, politische, institutionelle und Rechtsreformen sowie *capacity-building* staatlicher und privater Akteuren zu unterstützen (Art. 9, Abs. 4). **Das entscheidende Instrument** zur Diskussion und Bewertung der erreichten Fortschritte zwischen AKP- und EU-Mitgliedstaaten **ist der regelmäßige politische Dialog.**

Art. 96 des Cotonou-Vertrags regelt das Verfahren für den Fall, dass ein Vertragsstaat seinen Verpflichtungen zur Beachtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, der demokratischen Prinzipien und des Rechtsstaats – den wesentlichen Elementen nach Art. 9, Abs. 2 – trotz regelmäßiger politischer Konsultationen nicht nachkommt. Der Vertragsstaat muss dann die anderen Vertragsparteien darüber informieren, um eine umfassende Untersuchung der Situation zu ermöglichen und um Konsultationen mit dem Ziel einzuleiten, die Mängel abzustellen.

Falls die Konsultationen nicht zu einer akzeptablen Lösung für alle Seiten führen oder auch im Fall besonderer Dringlichkeit (*special urgency*) kann die EU „angemessene Maßnahmen“ ergreifen, die wieder aufgehoben werden, sobald die Gründe hierfür entfallen. Eine Suspendierung des Vertrages ist dabei das äußerste Mittel.

Die Anerkennung der Menschenrechte in den Lomé-Abkommen erfolgte langsam.

Kasten 2: Negativmaßnahmen der EU: 1998 – 2002

Äquatorial-Guinea	1992 Aussetzung nach Unterbrechung des Demokratisierungsprozesses, 1996 Konsultationen, Wiederaufnahme der EZ
Birma/Myanmar Elfenbeinküste	Seit 1997 Sanktionen der EU wegen Zwangsarbeit Konsultation nach Militärputsch und Volksaufstand von 1999, kein Abbruch der Zusammenarbeit
Gambia	1994 Militärputsch, Aussetzung der EZ, 1997 und besonders 2000 Normalisierung
Guinea-Bissao	1999 suspendiert
Komoren	1999 suspendiert
Liberia	seit 1989 de facto Suspendierung, 1997 bestätigt
Malawi	Zuerst Widerstände bei der Abschaffung des Einparteiensystems 1991/92, die dann überwunden wurden; Wiederaufnahme der EZ
Niger	1999 nach Militärputsch, Konsultationen, Normalisierung
Nigeria	1993 erste Sanktionen, 1997, nach Hinrichtung von Ken Saro-Wiwa verschärft, 1999 aufgehoben
Kongo, Dem. Rep.	seit 1992 Hilfe auf Nothilfe und Rehabilitation beschränkt; 1997 wurde die Wiederaufnahme der EZ von Fortschritten bei Demokratie und Menschenrechten abhängig gemacht. Eine neue Kooperation wird angestrebt.
Kongo, Republik	1997 EZ-Einstellung aus Sicherheitsgründen, 2000 Nationales Richtprogramm beschlossen; volle Wiederaufnahme von politischen Fortschritten abhängig gemacht
Ruanda	1994 EZ suspendiert, 1999 normalisiert
Sierra Leone	1992 suspendiert
Somalia	seit Anfang der 90er Jahre ausgesetzt, Unterstützung von Rehabilitationsmaßnahmen
Sudan	seit Anfang der 90er Jahre ausgesetzt
Togo	1992 EZ bis heute suspendiert, 1998 Konsultationen, EU äußert EU erneut „ernste Besorgnis“ über den Verlauf der Wahlen
Uganda	1976-79 unter Präsident Idi Amin Zusammenarbeit ausgesetzt; auch heute viele und ernsthafte Menschenrechtsverletzungen. EU-Zusammenarbeit vorrangig auf Armutsbekämpfung und die sogenannten <i>Poverty Reduction Strategy papers</i> ausgerichtet

Quelle: Annette Windmeisser: Der Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit. Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und „good governance“ in der Entwicklungszusammenarbeit. Das Beispiel der AKP-EU-Beziehungen, Wien 2002, S. 377-387.

Im Februar 2002 verkündete die EU Sanktionen für **Simbabwe**: Reisebeschränkungen und die Einfrierung der Konten von mehr als 70 Mitgliedern der Führung. Da sich die Lage ein Jahr später nicht verbessert hat, wurden die Sanktionen im Februar 2003 verlängert.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass ein systematisches, transparentes Vorgehen der EU bei Menschenrechtsverletzungen fehlt. Klare Kriterien lassen sich für die Maßnahmen kaum erkennen. Bei den **sanktionierten Ländern** handelt es sich fast

durchweg um kleine Staaten in Afrika – mit Ausnahme Nigerias – sowie um einen kleinen Staat in Südostasien, Birma/Myanmar. Sanktioniert werden vor allem undemokratische Regierungswechsel. Wie Windmeisser in ihrer o.g. Studie hervorhebt, **führen alltägliche Verletzungen der Menschenrechte** – besonders auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte – **nicht zur Einleitung eines Konsultationsverfahrens durch die EU**.

Es fehlt ein kohärentes außenpolitisches Verhalten. So erhielt Algerien trotz der

Anwendung zweifelhafter Methoden bei der Bekämpfung des Terrorismus in den 80er Jahren weiterhin Unterstützung durch die EU, obwohl im Abkommen zwischen Algerien und der EU eine Menschenrechtsklausel existiert. Auch Äthio-

piens Diktatur erhielt zwischen 1991 und 1994 finanzielle Unterstützung der EU. In Albanien wurde das repressive Regime von Sali Berisha ab 1990 gestützt. Selbst Jugoslawien konnte noch im Frühjahr 1997 mit einem finanziellen Hilfspaket rechnen.

Die Rolle europäischer NGOs

Zunehmend wichtiger wird die Zusammenarbeit mit den europäischen NGOs, die allerdings weniger bürokratisch, sondern **effizienter und konzeptionell anspruchsvoller gestaltet** werden sollte. Selbst das Auswärtige Amt hat im 5. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung 2000 betont, einer der Herausforderungen der zukünftigen EU-Politik sei es, deren Transparenz weiter zu erhöhen, „insbesondere auch im Bereich der Verknüpfung von abstrakten menschenrechtspolitischen Zielsetzungen und konkreter Einflussnahme auf Menschenrechtssituationen im Wege der Projektförderung“ und gefordert, den auf diesem Gebiet arbeitenden NGOs den Zugang zur Projektplanung und zu möglichen Bewerbungen um die Projektdurchführung zu erleichtern.

Die EU-Kommission selbst versucht jetzt zunehmend, über ein eigenes **EU-Forum zu Menschenrechtsfragen**, die Vertreter von EU-Institutionen, EU-Mitgliedstaaten, NGOs und Wissenschaft zu einer gemeinsamen Diskussion über konzeptionelle und Durchführungsfragen zusammenzuführen (Konferenzen in Brüssel 1999, Venedig 2000, Paris 2000, Brüssel 2001 und Kopenhagen 2002). Bei der Zusammenarbeit mit den NGOs geht es um Fragen ihrer Beteiligung an der Erarbeitung von Länderstrategien und an der strategischen Planung der EU. Nicht zuletzt müssen auch Instrumente des *monitoring* der Menschenrechtssituation in den Partnerländern entwickelt werden.

Bei der Menschenrechtsarbeit ist eine Zusammenarbeit mit europäischen und lokalen NGOs sowie anderen Akteuren der Zivilgesellschaft besonders wichtig.

Kasten 3: Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte 2002-2004

Für den Zeitraum 2002-2004 wurden folgende thematische Prioritäten für die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte festgelegt:

- 1) Unterstützung für die Stärkung der Demokratisierung, *good governance* und der Rechtsstaatlichkeit z.B.:
 - Stärkung der Kapazitäten der Zivilgesellschaft
 - Unterstützung von Meinungsfreiheit und unabhängigen Medien sowie freien Wahlen
 - Konfliktprävention und -lösung
- 2) Aktivitäten zur Abschaffung der Todesstrafe
- 3) Unterstützung der Bekämpfung der Folter und Straflosigkeit und Einsatz für internationale Tribunale und den Internationalen Strafgerichtshof
- 4) Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, der Diskriminierung gegen Minderheiten und indigene Völker

Wirkungen der EZ: Stärken und Schwächen

Angesichts der großen Anzahl der Maßnahmen ist es kaum möglich, allgemein die Stärken und Schwächen der EU-Programme bzw. Projekte in Bezug auf die Stärkung von Menschenrechten zu bewerten.

Die EU-Evaluierungen (sie sind im Internet veröffentlicht, vgl. S. 17), kritisieren u.a. mangelnde Prioritätensetzung, langwierige Entscheidungsphasen, mangelnde Förderungsrichtlinien und fehlende Indikatoren.

Weiterhin wird eine Vernachlässigung der Förderung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte beklagt.

In den Empfehlungen wurden eine Fortführung und Ausweitung der EU-Aktivitäten gefordert und zahlreiche Vorschläge, insbesondere zum Bereich des Managements innerhalb der Kommission und im Verhältnis der Kommission zu den EU-Delegationen (Botschaften) vor Ort, formuliert.

Im April 1999 wurde eine Bewertung des **MEDA-Demokratieprogramms** (Förderung der Demokratie in Mittelmeerstaaten) vorgenommen. Der Bericht kam zu dem Schluss, das Programm sei größtenteils effizient sowie gut konzipiert und befasse sich in schlüssiger Form mit den Fragen, die für Menschenrechte und Demokratie

in den MEDA-Ländern am wichtigsten sind. Die institutionelle Nachhaltigkeit wurde im Allgemeinen als gut beschrieben.

1997 wurde eine **Evaluierung des PHARE- und TACIS-Demokratieprogramms vorgenommen** (PHARE bezieht sich auf *Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy*, später erweitert auf die zentral- und osteuropäischen Staaten, TACIS auf *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*). Sie kommt zu dem Ergebnis, dass dieses Programm zur Stärkung der NGOs in den Empfängerländern beigetragen hat. Ferner habe es den Transfer von Know-how und Partnerschaften zwischen der Zivilgesellschaft in Ost und West gefördert und den Bekanntheitsgrad der EU gesteigert.

Ausblick

Der Anspruch, Menschenrechtspolitik als **Querschnittsaufgabe** anzusehen und zu verwirklichen, wird zwar immer wieder erhoben, aber hier gibt es noch **ganz erheblichen Gestaltungsbedarf**.

Im **außen- und entwicklungspolitischen** Bereich existieren zunehmend differenzierte Instrumente, um durch Kritik und Förderung der Menschenrechtsentwicklung positive Entwicklungen voranzutreiben. Dabei muss immer berücksichtigt werden, dass **Menschenrechts- und Demokratieförderung nur im Zusammenhang mit inneren gesellschaftlichen und politischen Prozessen wirksam werden können**, die sich selten von außen erzwingen oder auch nur entscheidend beeinflussen lassen. Dies gilt besonders für größere Länder. Gleichzeitig ist das Thema Menschenrechte auch eingebunden in die allgemeine Außen- und Sicherheitspolitik der EU, und das heißt: Länder werden nach ihrem politischen und wirtschaftlichen Gewicht behandelt. Kohärenz und mutige Politik sind daher immer wieder einzufordern.

Im **EU-Binnenbereich** spielen die Menschenrechte eine sehr viel geringere Rolle. Nach dem Terroranschlag vom September 2001 wurde vor allem die Zusammenarbeit

zwischen Exekutive und Judikative (Polizei, Justiz) gestärkt. Das Motiv des Schutzes durch den Staat tritt immer mehr in den Vordergrund. Damit **verliert die Idee der Freiheitsrechte des Einzelnen, die ihn vor möglichem staatlichen Machtmissbrauch schützen sollen, erheblich an Bedeutung**. Das Gegenargument lautet natürlich, nur der Staat könne – und müsse – durch Sicherheitsmaßnahmen den notwendigen Freiraum schützen. Der Schutz der Menschenrechte wird aber zumindest mittelfristig weiter in der Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten liegen, verbunden mit einigen EU-weiten Projekten (Europäischer Haftbefehl; Harmonisierung der Asylpolitik). Auf der anderen Seite könnte die **Debatte über die EU-Charta** der Grundrechte als Teil der **neuen Europäischen Verfassung** zu einer gewissen Aufwertung der Menschenrechte für EU-Bürger führen, allerdings nur dann, wenn sie zu rechtlich bindenden Grundrechten mit einem klaren Beschwerdeverfahren führen.

Die **Informationspolitik der EU** über ihre Menschenrechtspolitik hat sich erheblich verbessert. Nicht zuletzt ist an die erfolgreiche Initiative der beiden Außenminister Englands und Deutschlands zu erinnern,

dass die Union in regelmäßigen Jahresberichten des Europäischen Rates gebündelt über ihre Aktivitäten berichtet (vgl. Link-Liste).

Angesichts der neu entstehenden internationalen Gewichte zwischen den USA, der

UN und der EU **nach dem Irak-Krieg** ist offen, inwieweit eine stärkere Profilierung der EU als Macht- und mittelfristig als Militärakteur auch zu Veränderungen des Gewichts, das den Menschenrechten eingeräumt wird, führen könnte.

Abkürzungen:

EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EUMC	European Union Monitoring Centre on Racism
EUV	EU-Vertrag (1992 Maastricht, 1997 Amsterdam, 2001 Nizza)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
NGOs	Non Governmental Organisations

Links im Internet

www.europa.eu.int	Europäische Union
www.europa.int/comm/external_relations/human_rights/intro/index.htm	Generaldirektion Außenbeziehungen, Menschenrechte (link zu Jahresbericht zu Menschenrechten)
www.europarl.eu.int/home/default_en.htm	Europäisches Parlament (eigener Jahresbericht zu Menschenrechten)
www.euro-ombudsman.eu.int	Europäischer Ombudsman (eigener Jahresbericht)
www.europarl.eu.int/comparl/afet/droi/sakharov/default_en.htm	Sacharow-Preis des EP
www.coe.int/portalT.asp	Europarat und Menschenrechte
www.eumc.eu.int	EUMC
www.bafl.de	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
www.europa.eu.int/comm/justice_home/project/stop_en.htm	Stop-Programm
www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-28-nodirectorate-no-11-37318-28,00.html	OECD-Richtlinien für Multinationale Konzerne

Bisherige Ausgaben in der Reihe Eurokolleg

die im Volltext im Internet abrufbar sind: <http://www.fes.de/fes-publ/eurokolleg/>

Europäische Verbraucherpolitik Von angemessenen Preisen zum Binnenmarkt der Verbraucher / von Anne-Lore Köhne und Eva Günther. – (Reihe Eurokolleg; 46)

Die europäische Grundrechtecharta: auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung? / von Markus Engels. – (Reihe Eurokolleg; 45)

Wege, Umwege und Dritte Wege zu einem sozialen und demokratischen Europa / von Michael Dauderstädt. – (Reihe Eurokolleg; 44)

Stabilität durch Integration?: Südosteuropa als Herausforderung für die Europäische Union / von Andreas Wittkowsky. – (Reihe Eurokolleg; 43)

Der Kirchturm und sein Horizont: Identität und Grenzen Europas / von Michael Dauderstädt. – (Reihe Eurokolleg; 42)

Steuerpolitik in Europa zwischen Wettbewerb und Harmonisierung: Perspektiven nationaler und europäischer Steuerpolitik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion / von Stefan Bach. – (Reihe Eurokolleg; 41)

Gen-Welten: dürfen wir wissen, was wir essen?: zum Diskussionsstand der europäischen Etikettierungsdebatte / von Uwe Roth. – (Reihe Eurokolleg; 40)

Frauen auf dem europäischen Arbeitsmarkt: was brachte der Beschäftigungsgipfel? / von Petra Radke, Wiebke Störmann und Astrid Ziegler. – (Reihe Eurokolleg; 39)

Europa und Nordafrika: mehr Paranoia als Partnerschaft / Michael Dauderstädt. – (Reihe Eurokolleg; 36)

Überforderte Handelspolitik in der globalen Risikogesellschaft / von Michael Dauderstädt. – (Reihe Eurokolleg; 31)

Europas schwieriger Osten: Konkurrent oder Armenhaus / von Michael Dauderstädt. – (Reihe Eurokolleg; 28)

Zwischen Lomé und Maastricht : neue Wege der EU-Südpolitik / von Michael Dauderstädt und Christiane Kesper. – (Reihe Eurokolleg; 27)

Stadt 2000: Metropolen- und Großstadtentwicklung / von Karl-Dieter Keim; Peter Busch. – (Reihe Eurokolleg; 26)

Europäische Agrarpolitik: Elemente für ihre Reform / von Reiner Luyken; Christof Riegert. – (Reihe Eurokolleg; 24)

EG und Osteuropa: im Leuchtturm geht das Feuer aus / von Michael Dauderstädt. – (Reihe Eurokolleg; 23)

Umbruch in Osteuropa: Herausforderung für die EG / von Michael Dauderstädt. – (Reihe Eurokolleg; 15)

Ich bitte um die Aufnahme in den Verteiler für die Reihe Eurokolleg

Deutsch

Englisch

(bitte beachten Sie, dass nicht alle deutschen Ausgaben auch in Englisch erscheinen)

Name: _____

Vorname: _____

Organisation/Funktion: _____

Straße, Hausnummer: _____

Datum

Unterschrift

Die *Reihe Eurokolleg* greift aktuelle Sachfragen des europäischen Einigungsprozesses auf. Ziel ist es, Problematiken und Politikoptionen von komplexen europäischen Sachverhalten zu diskutieren.

Zu dem **Autor:**

Wolfgang S. Heinz, Dr. phil. habil. ist Privatdozent für Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin und Wissenschaftlicher Berater am Deutschen Institut für Menschenrechte.

Einige Passagen in Kapitel 2 wurden aus dem internen Papier „Projekt Europäischer Menschenrechtsschutz“ von Bernward Ostrop für das Deutsche Institut für Menschenrechte übernommen (mit der freundlichen Erlaubnis des Autors).

Bezug kostenlos durch:

Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Internationaler Dialog,
Renate Efferoth-Hering
Hiroshimastr. 17
D-10785 Berlin
Fax 0 30-26 93 58 53, Internet: <http://www.fes.de>

Redaktion: Anne Seyfferth, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Internationaler Dialog, Berlin
Copyright: Friedrich-Ebert-Stiftung

Druck: Toennes Satz + Druck GmbH, Erkrath

ISSN: 0939-7493

ISBN: 3-89892-184-0