



Wie tritt die EU im internationalen Bereich für die Menschenrechte ein?

Instrumente, Handlungsfelder, Herausforderungen

Wolfgang S. Heinz und Josephine Liebl, Dezember 2008

Mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) etablierte sich die Union als ein herausragender Akteur *sui generis* in der internationalen Politik, wobei für die Abstimmung von politischen Positionen die Beteiligung von 27 Außenministerien erforderlich ist. Die EU tritt zunehmend als wichtiger Akteur gegenüber den Nachbarländern, den AKP-Staaten (afrikanische, karibische und pazifische Staaten) und als regionaler Block bei internationalen Foren wie den Vereinten Nationen (VN) und der Welthandelsorganisation (WTO) auf². In der Menschenrechtspolitik zeigte sich die wachsende Bedeutung auch in institutioneller Hinsicht, im EU-Binnenraum durch die Errichtung der Agentur für Menschenrechte im Januar 2007, in der Entwicklungspolitik durch die Europäische Initiative (seit 2007 Instrument) für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) und in der operativen Außenpolitik z.B. durch der Betonung der Menschenrechtsdialoge³.

Seitdem der internationale Akteur EU an Bedeutung gewinnt, stellt sich auch präziser die Frage nach dem Gewicht der Menschenrechte als einem von mehreren Zielen der EU-Außenpolitik und als Querschnittsaufgabe. Aus der nationalen Außenpolitik ist bekannt, dass es Zielkonflikte gibt zwischen der Menschenrechtsorientierung und den anderen Feldern der Außenpolitik, besonders in den Bereichen Sicherheits- und Bündnispolitik sowie Wirtschaftspolitik. Diese Zielkonflikte lassen sich nicht a priori auflösen, sondern müssen von der Politik bearbeitet werden. Beispiele sind die gegenwärtigen Beziehungen zu Russland, zu China, den USA und im Rückblick frühere Entwicklungen innerhalb der NATO (Portugal, Spanien, Griechenland und Türkei). Häufig besteht ja die Gefahr, dass den Menschenrechten bei außenpolitischen Überlegungen keine oder nur eine geringe Bedeutung eingeräumt wird, da nationale Außenpolitik maßgeblich von strategischer und realpolitischer Logik dominiert wird⁴. Im Rahmen der EU wird dies am Beispiel der Sicherheitsstrategie von 2003 deutlich, bei der Menschenrechtsfragen kaum eine Rolle spielen.

Im Vordergrund des Beitrages stehen Ziele und politische Maßnahmen der EU zur Förderung der Menschenrechte. Eine umfassende Darstellung von Ländern, Weltregionen und Instrumenten kann hier jedoch nicht geleistet werden, weil bisher keine umfassenden Analysen oder auch nur Evaluierungen existieren, die sich mit politischen Entscheidungsprozessen hinsichtlich der Menschenrechtspolitik innerhalb der EU und in Drittländern befassen⁵. Auch auf die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), für die die Stelle eines persönlichen Beauftragten für Menschenrechte bei Javier Solana geschaffen wurde, kann nicht eingegangen werden⁶. Die Themen Entwicklungszusammenarbeit und Handelsbeziehungen werden nur kurz gestreift.

Der Beitrag beginnt mit einigen Hinweisen zur EU als internationalem Akteur (Kap. 1). Um die EU-Außenpolitik im Hinblick auf menschenrechtliche Standards zu überprüfen, ist es erforderlich, Kriterien für eine solche Beurteilung zu definieren. Dabei werden zuerst die von der EU selbst angegebenen Maßstäbe behandelt, dann Vorschläge aus der menschenrechtspolitischen Diskussion vorgestellt (Kap. 2). Darauf folgt eine Darstellung der Instrumente der EU-Menschenrechtspolitik (Kap. 3) und der Handlungsfelder (Kap. 4). Wesentliche Ergebnisse werden dann an Hand der in Kap. 1 erwähnten Kriterien bewertet (Kap. 5). In den Schlussfolgerungen werden schließlich einige Vorschläge für eine kohärentere und konsistentere Menschenrechtspolitik formuliert (Kap. 6).

Die EU als internationaler Akteur

Bevor mit der Darstellung der EU-Menschenrechtspolitik begonnen wird, muss kurz auf die Charakteristika der EU als internationaler Akteur eingegangen werden. Aufgrund der speziellen Struktur der EU, die sowohl durch Supranationalität wie Intergouvernementalität charakterisiert ist, muss die traditionelle Staatenanalyse, die auf den Konzepten von Staat, Nation und Souveränität basiert, erweitert werden⁷. Die Frage, inwiefern die EU überhaupt als eigenständiger Akteur im internationalen Bereich gesehen werden kann, steht hierbei im Vordergrund. Dabei wird immer wieder auf die Komplexität der Entscheidungsfindung zwischen den verschiedenen Organen und Einrichtungen, besonders aber die Bedeutung von Einstimmigkeit in fundamentalen Entscheidungen im internationalen Bereich hingewiesen. Die Außenpolitik im Rahmen der EU wird gegenwärtig vor allem als Interaktionsprozess interpretiert, bei dem die Sozialisierung der Mitgliedstaaten eine große Rolle für die Wahrnehmung gemeinsamer außenpolitischer Ziele spielt⁸.

Die frühere Deutung der EU als normative Zivilmacht, die nicht-militärische Formen der internationalen Politik vertritt, ist spätestens seit der Einführung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) nicht mehr haltbar⁹. Die wissenschaftliche Diskussion tendiert daher zum Begriff einer begrenzten Militärmacht¹⁰.

Aufgrund der Aufteilung von Entwicklungspolitik, Handelspolitik und Außenpolitik in die drei Säulen der EU und der daraus resultierenden unterschiedlichen Kompetenzen der EU- Organe gibt es zahlreiche Instrumente der EU-Menschenrechtspolitik im internationalen Bereich, auf die hier aber nicht im Einzelnen eingegangen werden kann. Im Folgenden wird vor allem versucht, zu einer generellen Beurteilung der Bedeutung von menschenrechtlichen Normen in den jeweiligen Handlungsfeldern der EU zu kommen.

Kriterien für die Bewertung von Menschenrechtspolitik

EU-Kriterien

Seit Anfang der 90er Jahre betont die EU, dass Menschenrechte einer der Grundbausteine ihrer Identität als Wertegemeinschaft und maßgeblich für ihr politisches Handeln sind. Das EU-Primärrecht definiert Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte als Grundziele der EU-Außenpolitik¹¹.

In der bis heute wichtigen Mitteilung 252 aus dem Jahr 2001 zur Rolle der EU bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern definierte

die Kommission die Schwerpunkte ihrer Menschenrechtspolitik als Entwicklung eines kohärenten und konsistenten Menschenrechtsansatzes, bei dem die Aktivitäten der Gemeinschaft und der EU aufeinander abgestimmt werden, Menschenrechte in den Dialog und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten in Form von *mainstreaming* mit einbezogen werden, sowie eine bessere Koordination der Projekte des EIDHR mit der Menschenrechtspolitik angestrebt werden soll¹².

Unter Konsistenz wird im Folgenden das Einhalten menschenrechtlicher Vorgaben der EU durch ihre Organe verstanden, ohne dass es zu (ungelösten) inneren Widersprüchen oder Spannungen kommt. Kohärenz meint einen relativ vergleichbaren Einsatz der Instrumente in Abhängigkeit von der jeweiligen Menschenrechtssituation (und nicht z.B. von den jeweiligen besonderen Beziehungen zum Zielland).

Kriterien der menschenrechtspolitischen Diskussion

Aus den zahlreichen Beiträgen der menschenrechtspolitischen Diskussion seien hier nur einige wenige Vorschläge für Kriterien referiert, die sich breiter Zustimmung in Forschung und Praxis erfreuen dürften. Sie sind im Wesentlichen aus der Diskussion über Menschenrechte als einem Ziel von Außenpolitik abgeleitet.

Für den früheren Generalsekretär von amnesty international Deutschland, Volkmar Deile, soll eine glaubwürdige Menschenrechtspolitik:

- den Opfern von Menschenrechtsverletzungen helfen;
- Menschenrechtsverletzungen verhindern und deren Ursachen überwinden helfen;
- Strukturen schaffen, die die Fortsetzung bzw. Wiederholung von Menschenrechtsverletzungen vermeiden helfen und staatliche und quasi-staatliche Gewalt, die Menschenrechtsverletzungen verursacht, rechenschaftspflichtig machen;
- Menschenrechtsbewusstsein schaffen und stärken, um so auf eine „Kultur der Menschenrechte“ in allen Bereichen der Gesellschaft hinzuwirken¹³.

Wolfgang S. Heinz unterschied 1993 zwischen folgenden vier Zielebenen:

- Einsatz für (potenzielle) Opfergruppen von Menschenrechtsverletzungen;
- Veränderungen in bestimmten Politikbereichen, z.B. Frauendiskriminierung, Todesstrafe, Minderheitenpolitik, Zwangsumsiedlungen;
- Veränderung auf der Ebene staatlicher Strukturen: Institutionen, Gesetze, Verwaltungspraxis etc.;
- Veränderungen gesellschaftlicher Strukturen im Zielland, wenn sie mit großer Wahrscheinlichkeit zu Menschenrechtsverletzungen führen (z.B. ungleicher Landbesitz, Mangel an politischer Bildung) oder diese Wahrscheinlichkeit zumindest zu verringern suchen (z.B. Justizreform)¹⁴.

In einem kritischen Beitrag über die Initiative westlicher Politik, in Zentralasien Demokratie zu fördern – ein anderer, komplexerer aber verwandter Politikbereich – orientiert sich Gordon Crawford von der Universität Leeds an den Kriterien Legitimität (wie legitim ist die Einflussnahme westlicher Länder, Demokratie zu fördern), Konsistenz, Doppelstandards, *local ownership* und *commitment* (wie ernst ist es westlichen Ländern, Demokratie zu fördern)¹⁵.

Aus der völkerrechtlichen und politikwissenschaftlichen Diskussion zu Menschenrechten lassen sich zusammenfassend folgende Kriterien für einen verstärkten

Einsatz (Aktivitäten und Programme) formulieren:

- Schwere, Art und Ausmaß von Menschenrechtsverletzungen
- jüngste Trends bei den Verletzungen, d.h. nehmen sie zu oder ab, verändern sie sich, verschieben sie sich z.B. von Haft zu Verschwindenlassen politischer Gefangener; direkte oder eher indirekte Regierungsverantwortlichkeit
- Beeinflussbarkeit der Regierung und relevanter staatlicher Institutionen;
- Existenz von Akteuren, die wahrscheinlich versteckt mit der Regierung zusammenarbeiten wie z.B. paramilitärischen Gruppen;
- voraussichtliche Reaktionen auf internationale Kritik und Vorschläge bis hin zu Sanktionen auf Seiten von Regierung (Gegenstrategien, Solidarisierungsprozesse), Parlament und Gesellschaft.

Schlussfolgerungen: Beurteilungskriterien

In der EU verweisen Kommission, Rat und Parlament bei der Anwendung der ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente immer wieder auf die große Bedeutung von Konsistenz und Kohärenz für EU-Menschenrechtspolitik¹⁶. Daraus lassen sich folgende Kriterien ableiten.

Konsistenz

Menschenrechtliche Aspekte sollten in außenpolitischen Überlegungen durchweg und nicht nur ausnahmsweise eine Rolle spielen (Querschnittsaufgabe). Die institutionelle Trennung in Außen-, Handels- und Entwicklungspolitik darf keine Grenze darstellen. Das bedeutet auch, dass die im Rahmen dieser drei Felder verfolgte Politik sich nicht nur nicht widersprechen, sondern auch ergänzen und aufeinander aufbauen sollte.

Kohärenz

Zum anderen erfordert eine kohärente Menschenrechtspolitik einen vergleichbaren Einsatz der außenpolitischen Instrumente gegenüber Drittländern in ähnlichen Situationen. Damit ist kein *one size fits all approach* gemeint, sondern eine primäre Ausrichtung von Politik und Maßnahmen an der Menschenrechtslage vor Ort. Als Konsequenz daraus mag sich eine gewisse Selektivität bei der Auswahl von Zielländern ergeben. Diese ist aber so lange nicht übermäßig problematisch, wie sie Folge der Anwendung objektiver Kriterien wie Art und Ausmaß von Menschenrechtsverletzungen und weiterer Kriterien etc. wäre. Hierzu gehört auch die Vermeidung von Doppelmoral in dem Sinn, dass bei vergleichbaren Situationen nicht einfach zwischen Freunden und Gegnern oder auch Ländern, in denen man selbst starke nationale Interessen verfolgt, unterschieden werden sollte.

Transparenz

Darüber hinaus ist eine unabhängige Evaluierung von Programmen und Maßnahmen zu fordern, um deren Effektivität beim Menschenrechtsschutz in Drittländern beurteilen und somit einen wesentlichen Beitrag zu einer wirkungsvollen Politik leisten zu können¹⁷.

Um diese oder auch andere Kriterien umfassend anwenden zu können, müsste die Forschung Zugang zu den entscheidungsrelevanten Dokumenten innerhalb der EU bekommen, was nur sehr begrenzt möglich ist. Zwar gibt es zur Menschenrechtspolitik der EU gegenüber Drittländern eine wachsende Forschungsliteratur. Aber nur eine geringe Zahl von Beiträgen befasst sich genauer mit den Auswirkungen von Themen- und Länderinitiativen auf die Zielländer und Regionen, einschließlich der relevanten konzeptionellen Diskussion und der Entscheidungsprozesse in Brüssel, in den

Hauptstädten der EU-Mitgliedsstaaten und der Dritt- oder Zielstaaten. (Im Bereich der Außenpolitik einzelner Staaten gibt es Analysen zu Ziel und Wirkungen von Menschenrechtspolitik in den USA¹⁸ und den Niederlanden¹⁹). Dadurch ist eine detaillierte Bewertung der EU-Strategien nur begrenzt möglich²⁰.

Instrumente

Rat und Kommission nennen in ihren letzten beiden Jahresberichten zu den Menschenrechten folgende Instrumente der EU-Menschenrechtspolitik²¹:

- Gemeinsame Strategien, gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte
- die EU-Leitlinien zu Todesstrafe (1998), Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (2001), Kindern in bewaffneten Konflikten (2003) und Schutz von Menschenrechtsverteidigern (2004); Anerkennung des humanitären Völkerrechts (2005)²²;
- Demarchen und Erklärungen;
- Menschenrechtsdialoge (einschließlich den Leitlinien zu Menschenrechtsdialogen mit Drittländern (2001));
- Troika-Konsultationen zu Menschenrechtsfragen mit den USA, Kanada, Japan, Neuseeland und Bewerberländern;
- Menschenrechtsklauseln in Kooperationsabkommen mit Drittländern;
- Maßnahmen, die im Rahmen der Europäischen Initiative/dem Instrument für Demokratie und Menschenrechte finanziert werden.

Der Rat beschließt Gemeinsame Leitlinien, Aktionen und Standpunkte und - Ländersanktionen, die sich in der Vergangenheit meist an VN-Resolutionen orientiert haben (siehe unten, Abschnitt zu Sanktionen). Alle außenpolitischen Beziehungen der EU mit Drittstaaten beinhalten einen formellen Dialog. „Wesentliche Bestandteile“ des Dialogs, die die Kommission 1995 einführt, sind „Berücksichtigung der Wahrung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte“, die in einer Standardklausel festgeschrieben ist²³.

Im Folgenden werden zwei der genannten Instrumente genauer betrachtet, nämlich die gemeinsamen Leitlinien, Aktionen und Standpunkte sowie die Menschenrechtsdialoge.

Gemeinsame Leitlinien, gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte

Die EU verabschiedete auch in den letzten Jahren zu einer großen Zahl von Ländern gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte. Im Folgenden soll nur der Bereich der Sanktionen betrachtet werden, der als härteste Maßnahme der Union zur Verfügung steht.

Die EU hat seit dem 1. Juli 2005 keine Gemeinsame Leitlinie verabschiedet (siehe Jahresberichte 2006 und 2007). Sanktionen werden als gemeinsame Standpunkte nach Artikel 15 EU-Vertrag einstimmig beschlossen.

Die Europäische Union verhängt Sanktionen oder restriktive Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), wie in Artikel 11 des Vertrags über die Europäische Union festgelegt, aus folgenden Gründen:

- die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Union im Einklang mit den

- Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen;
- die Stärkung der Sicherheit der Union in allen ihren Formen;
- die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen und der Schlussakte von Helsinki sowie den Zielen der Charta von Paris, einschließlich derjenigen, welche die Außenpolitik betreffen;
- die Förderung der internationalen Zusammenarbeit;
- die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.²⁴

Bei Sanktionen ist daran zu denken, dass sie unterschiedliche Funktionen haben können wie z.B. in der internationalen Staatengemeinschaft klare politische Signale zu senden, für die eigene Politik und Gesellschaft Positionen zu markieren sowie auf Veränderungen im Zielland hinzuwirken.

Im Folgenden wird anhand einer Aufstellung aus dem Jahr 2006 eine aktuelle Übersicht über Sanktionen gegeben.²⁵



Übersicht 2: EU-Sanktionen 2006²⁶
(einige Sanktionen sind zeitlich begrenzt, was hier aber nicht im Einzelnen aufgeführt wird)

Belarus:	Konteneinfrierung, Reisebeschränkungen
Kongo-Brazzaville:	Konteneinfrierung; Reisebeschränkungen, Waffenembargo, Embargo zu bestimmten Dienstleistungen
Elfenbeinküste:	Konteneinfrierung (Personen, die den Frieden und die nationale Versöhnung bedrohen); Reisebeschränkungen, Waffenembargo, Embargo für Instrumente interner Repression, Importverbot für Diamanten, Embargo zu bestimmten Dienstleistungen
Kroatien:	Konteneinfrierung (Personen, die vom Internationalen Strafgerichtshof angeklagt wurden)
Iran:	u.a. Konteneinfrierung, Reisebeschränkungen, Waffenembargo, Kontrolle bestimmter Investitionen, Embargo zu bestimmten Dienstleistungen
Liberia:	Reisebeschränkungen, Waffenembargo, Embargo zu bestimmten Dienstleistungen
Nordkorea:	Konteneinfrierung, Reisebeschränkungen, Waffenembargo, Embargo für Instrumente interner Repression, Embargo zu Luxusgütern und zu bestimmten Dienstleistungen
Myanmar/Birma:	u.a. Liste von Personen (Konteneinfrierung, Reisebeschränkungen), Waffenembargo, Embargo für Instrumente interner Repression, Embargo zu bestimmten Dienstleistungen, Suspendierung bestimmter EZ-Programme; Suspendierung von Besuchen hochrangiger Regierungsvertreter/innen
Sierra Leone:	Reisebeschränkungen für Angehörige der früheren Militärjunta, Waffenembargo
Somalia:	Waffenembargo und Embargo zu bestimmten Dienstleistungen
Serbien u. Montenegro:	Einfrierung von Konten und wirtschaftlichen Ressourcen von Personen, die vom Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (engl. ICTY) angeklagt sind ,
Sudan:	u.a. Konteneinfrierung, Reisebeschränkungen und Einfrierung von Konten/wirtschaftlichen Ressourcen für Personen, die das VN-Waffenembargo oder die Menschenrechte verletzen, Waffenembargo, Embargo zu bestimmten Dienstleistungen

Syrien: wirtschaftlichen an dem beteiligt	Reisebeschränkungen und Einfrierung von Konten/ Ressourcen von Personen, die mutmaßlich an dem Mord früheren Ministerpräsidenten Rafiq Hariri am 14.02.2005 waren
Simbabwe:	Einfrierung von Konten und wirtschaftliche Ressourcen, Reisebeschränkungen, Waffenembargo, Embargo für Instrumente interner Repression, Embargo zu bestimmten Dienstleistungen
Usbekistan:	Waffenembargo, Embargo für Instrumente interner Repression, Embargo zu bestimmten Dienstleistungen, Suspendierung von technischen Tagungen mit bezug auf das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen

Auch andere Länder waren Gegenstand gemeinsamer Aktionen und Standpunkte, aber es wurden keine Sanktionen verhängt. Hierzu gehörten China, Haiti, Irak, Libanon, Libyen, Mazedonien, Moldawien, Sierra Leone, Somalia und die USA.

Darüber hinaus gab die EU 2006 Erklärungen mit Bezug zu Menschenrechten u.a. ab zu den Ländern Aserbeidschan, Belarus, Birma/Myanmar, Kolumbien, Kongo (Brazzaville), Eritrea, Iran, den Malediven, Nepal, Sri Lanka, Syrien, Thailand, Usbekistan, Vietnam und Simbabwe²⁷.

Allgemein ist festzuhalten:

- Die EU hat zu über eine großen Zahl von Ländern Sanktionen verhängt, vor allem in Afrika und einigen wenigen weiteren Staaten wie Birma, Nordkorea, Usbekistan etc. Die Sanktionen gegen Länder des Balkans beziehen sich auf Einzelpersonen, die vom Strafgerichtshof zu Ex-Jugoslawien gesucht werden.
- Länder anderer Regionen als Afrika, in denen es Menschenrechtverletzungen gibt, werden nur sehr selten sanktioniert, etwa in Nahost, Asien und Lateinamerika. Welche Motive hier eine Rolle spielen, ist schwer zu sagen und wird auch von der EU nicht erklärt, etwa in ihren Menschenrechts-Jahresberichten.
- Es ist kaum bekannt, welche Gründe bei der Entscheidungsfindung zur Verhängung der Sanktionen im Einzelfall führten (und warum in anderen Fällen nicht), wie deren Wirksamkeit bewertet wird und welche Folgen dies für die EU-Politik hatte. Meistens werden Sanktionen im Rahmen von UN-Resolutionen beschlossen und ihre Fortsetzung von nachfolgenden UN-Resolutionen abhängig gemacht. Da die EU so nur als ausführendes Organ von UN-Resolutionen agiert, ist wohl auch der Druck, selbst eine Evaluierung durchzuführen, nicht allzu groß²⁸. Über die Wirksamkeit von Sanktionen für einzelne Länder scheinen keine Evaluierungen zu existieren.

Menschenrechtsdialoge

Bei Dialogen sind drei Typen zu unterscheiden, (1) Dialoge zu bestimmten Menschenrechtsthemen aufgrund der Menschenrechtsklausel in Kooperationsabkommen mit Drittstaaten (dieses Thema wird hier nicht weiter verfolgt), (2) ausschließliche/institutionalisierte Menschenrechtsdialoge und (3) Dialoge auf der Grundlage des Cotonou-Abkommens.

Das Instrument des ausschließlichen und institutionalisierten Menschenrechtsdialogs kommt zurzeit gegenüber China, Usbekistan und Iran (bis Ende 2006) zum Einsatz. Da



der Dialog mit Iran aus politischen Gründen ausgesetzt wurde und mit Usbekistan erst im Mai 2007 begann, wird hier auf den Menschenrechtsdialog mit China eingegangen, welcher 1996 begonnen wurde²⁹.

Im Jahr 2007 fanden zwei offizielle Treffen mit China statt, die EU sprach die Ratifizierung des Zivilpakts, Pressefreiheit, Rechte ethnischer Minderheiten und die Todesstrafe an³⁰. Die jeweiligen Tagesordnungspunkte ergeben sich aus einem Ratsbeschluss von 2001, in dem Gesprächsthemen für den Menschenrechtsdialog ausgearbeitet wurden. Obwohl im Laufe des Dialogs einige Fortschritte gemacht wurden, wie die Ratifizierung des VN-Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, muss der Rat immer wieder schwere Menschenrechtsverletzungen einräumen. Da Kriterien für Erfolg oder Misserfolg von der EU nicht klar kommuniziert werden, ist es für Menschenrechtsorganisationen schwer, sie angemessen zu bewerten und Verbesserungsvorschläge zu entwickeln³¹.

Es ist zum Beispiel nicht klar, wann die im Kooperations-Abkommen enthaltene Aussetzungsklausel im Falle einer „konsequenten“ Nichtkooperation eines Drittlandes angewandt werden würde, etwa im Falle von China. Dabei ist zu beachten, dass auf Grundlage des Völkerrechts ein Staat nicht einfach einen anderen zu einer bestimmten Handlung zwingen kann, da der völkerrechtliche Grundsatz der nationalen Souveränität der Staaten zu beachten ist.

Ein Bericht des Europaparlaments (EP) äußert grundsätzliche Kritik in einer Auswertung der Dialoge: „Weder der Rat noch die Kommission (haben) eine Methode entwickelt ..., um diese Dialoge und Konsultationen zu organisieren und zu systematisieren, sodass die Ergebnisse nicht aus einer Gesamtperspektive betrachtet werden können“³².

Die Internationale Föderation der Menschenrechtligen (FIDH) kritisiert bei den Dialogen fehlende Transparenz über Ausgangspunkte und Ergebnisse der einzelnen Treffen sowie mangelnde Miteinbeziehung der Zivilgesellschaft auf beiden Seiten³³. Dies ist bedenklich, da Forderungen an die EU, Menschenrechtsfragen in China verstärkt zu thematisieren, mit dem Verweis auf den Dialog abgewehrt werden. (Es ist eine andere Frage, ob ein konfrontatives Vorgehen gegenüber China mehr Wirksamkeit verspricht). Auch die Tendenz, Kritik von menschenrechtlicher Seite mit dem Argument zu kontern, dass diese schon hinreichend im diplomatischen Dialog thematisiert wird, ist aufgrund der fehlenden Transparenz fragwürdig. Gerade wegen der eingangs angesprochenen möglichen Interessenkonflikte zwischen Außenpolitik und menschenrechtlichen Fragen sollte die Zivilgesellschaft in den Dialog mit eingebunden werden, um eine Kontrollfunktion zu übernehmen. Es scheint allzu leicht, im Rahmen des Menschenrechtsdialogs politisch unangenehme Themen auszusparen³⁴, und dann Forderungen nach weitergehenden Maßnahmen abzulehnen.

Darüber hinaus – ein dritter Typ von Dialog - wurden auf der Basis von Art. 8 des Cotonou Abkommens 2005 Dialoge durchgeführt mit den Ländern Angola, Botsuana, Burkina Faso, Gabun, Ghana, Kenia, Kongo (Brazzaville), Mauretanien, Mosambik, Nigeria, Senegal, Simbabwe, Südafrika, Swasiland und Uganda sowie auch mit regionalen Organisationen (AU, SADC, ECOWAS)³⁵.

Handlungsfelder der EU-Menschenrechtspolitik

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik (GASP), die bekanntlich nicht vergemeinschaftet ist, ist der Rat stärkster Akteur. Kommission und Europäisches Parlament (EP) müssen von seinen Vorhaben unterrichtet werden.

In der Kommission wird die Außenpolitik wahrgenommen von einer Kommissarin und vier Kommissaren für Außenbeziehungen und europäische Nachbarschaftspolitik, Wirtschaft und Währungsangelegenheiten, Außenhandel, humanitäre Hilfe und Entwicklungspolitik und Erweiterung.

Es kann nicht verwundern, dass nach dem 11. September 2001 sicherheitspolitische Aspekte bei den Außenbeziehungen eine zentrale Rolle spielen. Dies wird vor allem bei der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft deutlich, was eine negative Auswirkung auf das Gewicht des Menschenrechtsschutzes in den Außenbeziehungen zu diesen Staaten hatte³⁶. Besonders prägnant ist dies bei der praktischen Zusammenarbeit mit Ländern an der EU-Außengrenze, bei der sicherheitspolitische Themen vorrangig sind. Dabei wird in erster Linie das Eingehen auf europäische Sicherheitsvorstellungen gefordert, welche dann zum Grundpfeiler der Beziehung werden³⁷. Die Dominanz der sicherheitspolitischen Logik führt dazu, dass sich bilateralen Aktionspläne in ihren menschenrechtlichen Komponenten und der Gewichtung derselben erheblich unterscheiden. Erschwerend kommt hinzu, dass bei einer so exklusiven Schwerpunktsetzung auf internationale Sicherheit keine Vorkehrung für Menschenrechtsdialoge getroffen wird³⁸.

Die Fallskizze Algerien illustriert die Problematik:

Der Fall Algerien

Aus dem Beispiel der manipulierten algerischen Parlamentswahlen 1997 wird ersichtlich, dass es der EU-Politik nicht gelungen ist, mit den durch den Barcelona - Prozess geschaffenen Institutionen einen Ausgleich im Sinne einer vertikal und horizontal kohärenten EU-Außenbeziehung herzustellen. Nach Schlotter kann erst in dem Moment von einer erfolgreichen Algerienpolitik gesprochen werden³⁹, als innerhalb der Kommission versucht wurde, eine gemeinsame Position auszuloten, und Frankreich, Spanien, Portugal und Italien mit Marokko, Tunesien und Algerien bilaterale Abkommen zur Terrorismusbekämpfung abgeschlossen hatten.

Als im Jahre 2000 die algerische Regierung gewaltsam gegen politische Gegner vorgeht, wurde die Forderung laut, das Europaparlament (EP) sollte das Assoziierungsabkommen nicht unterschreiben, so lange sich die Menschenrechtssituation in Algerien nicht verbessert habe. Zwar stimmte das EP dem Abkommen im Oktober 2003 zu, verabschiedete jedoch zugleich eine Resolution, in der es seine Sorge um die Menschenrechtsverletzungen im Lande zum Ausdruck brachte⁴⁰. Aus Angst vor einer Verschlechterung der allgemeinen Sicherheitslage an ihren Grenzen haben sich beide Regierungen wiederholt EU-Sanktionen aufgrund von Menschenrechtsverletzungen entgegengestellt.

Eine kohärente Menschenrechtspolitik war erst dann möglich, als die EU-Mittelmeerstaaten, insbesondere Frankreich, ihre Sonderrolle aufgaben. Dies ist auf die

Vermittlungsrolle der Kommission zurückzuführen, die wiederum nur im Rahmen des Assoziationsabkommens in den Prozess mit eingebunden war⁴¹. Einerseits spielte die Kommission als supranationales Organ eine wichtige Rolle bei der Auslotung von Interessen, andererseits sieht man am Verhalten der Mittelmeerstaaten, dass eine Kooperation nur zustande kommt, wenn die Mitgliedstaaten ihre nationalen Interessen hinreichend gewahrt sehen. Es ist vorstellbar, dass die oben erwähnten bilateralen Abkommen ein Hindernis für eine konsistente Menschenrechtspolitik der EU darstellen. Dieser Punkt kann hier nicht vertieft werden.

Menschenrechtsdialog vs Sanktionen? Der Fall Kuba

Ein anders gelagerter Fall ist Kuba. Anhaltende Menschenrechtsverletzungen verlangten auch hier nach einer Antwort der EU. Diese hatte begrenzte Sanktionen verhängt, und innerhalb der EU kam es zu Diskussionen, ob diese Politik fortgesetzt oder abgemildert werden sollte. Schließlich setzte sich Spanien, das für eine Abmilderung plädierte, gegen die Tschechische Republik und Polen durch, die sich für eine Fortsetzung aussprachen⁴².

Nach Informationen des Auswärtigen Amtes wurde der "Gemeinsame Standpunkt" der Europäischen Union vom Dezember 1996⁴³ zu Kuba zuletzt im Juni 2006 aktualisiert und ist weiterhin Grundlage für die Beziehungen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten zu diesem Land. Er beschreibt diese Beziehungen und verknüpft die Perspektive einer umfassenden Zusammenarbeit mit Kuba mit Fortschritten in Bezug auf Demokratisierung, Menschenrechte und politischer Freiheit. Die Europäische Kommission führte bis 2003 Maßnahmen entwicklungspolitischer Zusammenarbeit mit Kuba durch, zuletzt im Volumen von rund 10-15 Mio. Euro pro Jahr. Nachdem die EU dann im Juni 2003 beschloss, mit politischen Maßnahmen auf die drastische Verschlechterung der Menschenrechtslage zu reagieren – Festnahme von 75 Oppositionellen und Hinrichtung von drei Flugzeugentführern -, verweigerte die kubanische Regierung Botschafts- und Regierungsvertretern derjenigen Mitgliedstaaten, die als Reaktion Oppositionelle zu ihren Nationalfeiertagen eingeladen hatten, jeglichen Zugang zu offiziellen Stellen. Die Regierung Kubas verzichtete auf die gesamte offizielle Entwicklungszusammenarbeit mit der EU und den Regierungen der Mitgliedsländer. Der im Januar 2003 erneut gestellte Antrag auf Mitgliedschaft im Abkommen von Cotonou zwischen der EU und den AKP-Staaten wurde Mitte Mai 2003 infolgedessen wieder zurückgezogen.

Nachdem Kuba 14 der 75 politischen Häftlinge von Frühjahr 2003 freigelassen und den EU-Botschaften Anfang 2005 wieder Zugang zu den staatlichen Stellen erlaubt hatte, wurden die politischen Maßnahmen von Juni 2003 vorübergehend ausgesetzt. Eine Rückkehr zu normalen Beziehungen wurde bisher nicht erreicht. Ein Dialog zu Menschenrechten und eine Entwicklungszusammenarbeit bestehen nach wie vor nicht.⁴⁴

Im Mai 2005 wurden der CDU/CSU-Bundestagsabgeordnete Arnold Vaatz und der tschechische Senator Fürst Karel Schwarzenberg aus Kuba ausgewiesen, nachdem sie versucht hatten, an einem Kongress der kubanischen Opposition teilzunehmen⁴⁵.

Am 3. Januar 2005 hob der Rat die Sanktionen auf, konnte sich aber bis heute nicht auf eine neue Strategie einigen. Im Juni 2006 wurde eine mittel- und langfristigen Strategie der EU zu Kuba in Auftrag gegeben, die jedoch bis heute nicht vorliegt. Die Meinungsverschiedenheiten zwischen Ländern, die einen kritischen Dialog ohne Sanktionen wünschen und solchen, die weiter Sanktionen fordern, waren bisher unüberwindbar⁴⁶.

In einem Beitrag fordert der CDU/CSU-Bundestagsabgeordnete Peter Weiß 2007, dass die Gewährung der Grund- und Menschenrechte eine unumstößliche

Voraussetzung für jeglichen zukünftigen Dialog sein müsse. Die Wiederaufnahme der Entwicklungszusammenarbeit solle hiervon abhängig gemacht werden. Projekte von Kirchen, NGOs und politischen Stiftungen, die der kubanischen Bevölkerung zugute kämen, sollten weiter unterstützt werden. Er kritisiert, dass die EU auch 2007 einer gemeinsamen europäischen Kubapolitik nicht näher gekommen sei. In einer Situation, in der die europäischen Staaten nicht mit einer Stimme sprächen, so Weiss, hätten es die demokratischen Kräfte in Kuba schwer, sich gegen die Regierung zu positionieren und friedliche Veränderungen von innen heraus zu erreichen⁴⁷.

Entwicklungspolitik

Im Unterschied zu GASP ist die EU-Entwicklungspolitik Teil der ersten Säule, das heißt Kommission, Rat und EP sind gleichberechtigte Entscheidungsträger. Die spezifische Entwicklungspolitik der EU richtet sich ausschließlich an AKP-Staaten und wird durch den European Development Fund (EDF) verwaltet. In Artikel 13 des Europäischen Konsens zur Entwicklungspolitik heißt es: „Partnerschaft und Dialog der EU mit Drittländern werden gemeinsame Werte wie die Achtung der Menschenrechte, Grundfreiheiten, Friede, Demokratie, verantwortungsvolle Staatsführung, Geschlechtergleichstellung, Rechtsstaatlichkeit, Solidarität und Gerechtigkeit fördern“⁴⁸.

Bei der EU sind die Beziehungen zu Afrika in drei Abkommen geregelt, dem Cotonou-Partnerschaftsabkommen für AKP-Staaten, in der Europäischen Nachbarschaftspolitik und Mittelmeerpartnerschaft für nordafrikanische Staaten und in einem Handels- und Kooperationsabkommen mit Südafrika. Daraus ergibt sich eine Kohärenzproblematik, die einer einheitlichen EU-Politik in Fragen von Guter Regierungsführung und somit auch Menschenrechten entgegensteht⁴⁹. Beim EU-AU-Gipfel im Dezember 2007 sollte die neue EU-Afrika-Strategie verabschiedet werden⁵⁰. Es zeigten sich erhebliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den politischen Forderungen der EU und den Reaktionen einzelner afrikanischer Staaten.

EIDHR

Seit 1994 gibt es das Finanzierungsprogramm European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR), das jährlich mit rd. 100 Mio Euro ausgestattet wurde; seit 2007 wird sie European Instrument for Democracy and Human Rights genannt. Sie geht auf das Europäische Parlament zurück. Ist somit wurde ein eigenständiges Finanzierungsinstrument zur weltweiten Förderung von Menschenrechten geschaffen.

Für die Aktionsstrategie 2007-2010 wurden 131,1 Mio. Euro bereitgestellt⁵¹ und fünf Programmschwerpunkte definiert⁵²:

1. Bessere Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten in Ländern und Regionen, in denen diese am meisten gefährdet sind;
2. Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft bei der Förderung von Menschenrechten und demokratischen Reformen, bei der friedlichen Beilegung von Konflikten von Gruppeninteressen und der Verbesserung der politischen Partizipation und Vertretung;
3. Unterstützung von Maßnahmen in Menschenrechts- und Demokratiefragen in von den EU-Richtlinien abgedeckten Bereichen, insbesondere Maßnahmen betreffend die Dialoge zu Menschenrechtsfragen, Menschenrechtsverteidigern, die Todesstrafe, Folter sowie Kinder in bewaffneten Konflikten;



4. Unterstützung und Stärkung des internationalen und regionalen Rahmens für den Schutz von Menschenrechten, der Gerechtigkeit und der Rechtsstaatlichkeit sowie der Förderung der Demokratie;
5. Vertrauensbildung und Stärkung der Zuverlässigkeit und Transparenz der demokratischen Wahlprozesse, insbesondere durch Wahlbeobachtungen.

Diese Ziele sollen in Abstimmung mit den übrigen Gemeinschaftsmaßnahmen und Partnerschaften erreicht werden, wobei auch unabhängige Projekte unterstützt werden können. Dies bietet den Vorteil, dass EIDHR auch finanzielle Unterstützung bieten kann ohne die Zustimmung des Drittstaates zu benötigen. Daraus wird eine gezielte Förderung in politisch sensiblen Fragestellungen erhofft.

Insgesamt zeigen Schwerpunkte und Begründung ein sensibles Verständnis für den Bedarf im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes.

Handelsbeziehungen

Das weite Gebiet der Handelsbeziehungen kann, wie schon eingangs erwähnt, in diesem Rahmen nicht behandelt werden. Nur drei grundsätzliche Punkte sollen hier genannt werden.

In praktisch alle Handelsabkommen der EU seit 1995 sind Menschenrechts- und Demokratiekláuseln aufgenommen worden (Ausnahme: China und USA). Bisher ist jedoch bis auf Usbekistan 2006 in keinem Fall davon Gebrauch gemacht worden⁵³. Allgemein tendiert die Kommission dazu, sich nicht der politischen Konditionalität zu bedienen, sondern ihre Ziele auf dem Weg des diplomatischen und anderer Dialoge durchzusetzen zu versuchen, und folgt damit einem „partnership-based approach“, wie es Kausch u.a. nennen.⁵⁴ Dies hat nicht zuletzt seinen Grund in der Befürchtung, die von ihr verhandelten Kooperationsabkommen mit dem Partnerland nicht zu gefährden.

Das Cotonou-Abkommen mit den AKP-Staaten regelt in Artikel 8 Abs. 4, dass der politische Dialog eine regelmäßige Bewertung der Menschenrechtssituation im Land zu beinhalten hat. Im Falle einer Nichtbeachtung menschenrechtlicher Prinzipien oder wiederholter Menschenrechtsverletzung können spezielle Konsultationen nach Artikel 96 des Abkommens geführt werden, die eine Untersuchung und Lösung der entsprechenden Situation zum Ziel haben. Bei Krisen wie im Sudan und in Simbabwe zeigte sich jedoch, dass die Dialoge bisher nur eine Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner ermöglichten⁵⁵.

Auch unterstützen die EU-Mitgliedstaaten einen weltweiten Vertrag im Rahmen der VN-Resolution 61/89 zur Festlegung gemeinsamer internationaler Normen für die Einfuhr, die Ausfuhr und den Transfer von konventionellen Waffen. Leider konnten sich bisher die EU- Staaten weder auf eine gemeinsame Position für den Entwurf eines Vertrags einigen, noch darauf, den existierenden EU *code of conduct* von 1998⁵⁶ zu verschärfen oder auch nur rechtlich verbindlich zu machen⁵⁷.

EU-Bewerberländer und potenzielle Bewerberländer

Für den Beitritt zur EU müssen Bewerberländer die Kopenhagener Kriterien erfüllen, die Teil der Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen sind, welche die EU mit allen

potentiellen Bewerberländern unterhält. Als politische Kriterien sind institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und der Schutz von Minderheiten festgelegt. Beitrittsverhandlungen können bei einem schwerwiegenden oder dauerhaften Verstoß gegen die Prinzipien der Demokratie, Freiheit oder Menschenrechte unterbrochen werden. Allgemein kann gesagt werden, dass die vorwiegenden Menschenrechtsfragen in den jetzigen Bewerberländern der Schutz der Rechte von Minderheiten, Folterprävention und die Rechte von Gefangenen sind, wobei natürlich länderspezifische Unterscheidungen getroffen werden müssen⁵⁸.

Bei der Beurteilung des menschenrechtlichen Ansatzes in Bezug auf die EU-Bewerberländer zeigt sich, dass der Anspruch, Demokratie und Menschenrechte zu beschützen und zu fördern, auch dazu benutzt wird, eine moralische Legitimierung der EU-Erweiterungspolitik zu erlangen. Dabei wurden die Kopenhagener Kriterien bei den Beitrittsverhandlungen mit zentral- und osteuropäischen Ländern, im Gegensatz zu vorherigen Verhandlungen, als Konditionalitäten benutzt, was zu einem strikteren und asymmetrischen Dialog führte⁵⁹. Im Hinblick auf neue Kandidaten ist eine kohärentere Politik wünschenswert, insbesondere bei Fragen des Minderheitenschutzes.

Europa-Mittelmeer-Partnerschaft/Barcelona-Prozess

Im Rahmen des Barcelona-Prozesses sind die Drittstaaten durch bilaterale Verträge mit der EU zur Förderung von Menschenrechten und demokratischen Verhältnissen angehalten, wobei Maßnahmen zur Erfüllung dieser Zielsetzung nicht näher angegeben werden⁶⁰.

Stärker als bei den anderen Ländergruppen wurde die Zivilgesellschaft einbezogen, was an den Kooperationsansätzen Euromed-Forum der Zivilgesellschaften und Anna-Lindh-Europa-Mittelmeer-Plattform deutlich wird. Grundsätzlich ist zu bemerken, dass die Europa-Mittelmeer-Partnerschaft von sicherheitspolitischen Aspekten dominiert wird, da es sich bei Ländern wie Marokko, Algerien oder Ägypten um strategische Partner in der Terrorismusbekämpfung und der Migrationspolitik handelt.

In der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 wird betont, dass die EU darauf hinarbeiten sollte, dass „östlich der Europäischen Union und an den Mittelmeergrenzen ein Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entsteh, mit denen wir enge, auf Zusammenarbeit begründete Beziehungen pflegen können“⁶¹. Hier werden die Menschenrechtsanforderungen weniger klar herausgestellt als bei den Bewerberländern, wohl auch, weil der nötige Anreiz einer EU-Mitgliedschaft fehlt und so die Verhandlungsmöglichkeiten auf Seiten der EU begrenzter sind. Der Barcelona-Prozess scheint wenig strikt zu sein. Die Konditionalitätsklausel in den Verträgen der EU mit diesen Staaten, die besagt, dass bei Verletzung von Menschenrechten oder Grundfreiheiten mit Sanktionen reagiert werden kann, wurde noch nicht angewandt⁶². Wie bei dem oben genannten Beispiel zu Algerien deutlich wurde, wird der Barcelona-Prozess wesentlich von nationalen sicherheitspolitischen Interessen der Mittelmeerstaaten beeinflusst.

Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)

Im Rahmen von bilateralen Aktionsplänen (ENP Action Plan) zwischen der EU und den einzelnen Staaten werden auf Grund von Länderberichten kurz- und mittelfristige

politische und wirtschaftliche Ziele festlegt. Der politische Teil der Pläne umfasst Menschenrechte und Demokratie. Das im Oktober 2006 in Kraft getretene Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) verwaltet finanzielle Hilfe, um die vereinbarten Ziele der Aktionspläne zu verwirklichen und ersetzt somit MEDA und TACIS. Die Hälfte der Mitgliedstaaten des ENP ist zugleich Teil des Bologna-Prozesses, sodass das ENPI für beide Ländergruppen genutzt wird. Die Gemeinschaftshilfe dient auch hier zu „Förderung und Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich der Rechte der Frauen und der Rechte des Kindes“⁶³. Da in diesem Fall keine Möglichkeit eines Beitritts zur EU besteht, wird als Anreiz für eine Implementierung von politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Reformen eine engere wirtschaftliche Kooperation mit der EU in Aussicht gestellt.

Genauso wie bei der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft liegt der Schwerpunkt vor allem auf Kooperation in den Bereichen Justiz, Bekämpfung des Drogenhandels und organisierter Kriminalität, da es sich hier um die politisch - strategisch ähnlich wichtigen Länder handelt wie beim Barcelona-Prozess. Insofern lassen Terrorismusbekämpfung und Energieressourcen die Förderung von Menschenrechten in die zweite Reihe rücken⁶⁴.

In der Nachbarschaftspolitik legt die Kommission den Schwerpunkt klar auf Dialog und nicht auf Sanktionsmaßnahmen. Pfestroff merkt in einem Beitrag an: „Und schließlich wiederholen die Kommissionsvertreter/innen gebetsmühlenartig, dass politischer Dialog jederzeit den Vorrang vor Durchsetzungsmaßnahmen haben müsse. Ein Eingreifen in die Souveränität anderer Staaten widerspreche dem Partnerschaftsgedanken der EU zutiefst. Im Übrigen sei die Nachbarschaftspolitik vom Beitrittsprozess dadurch unterschieden, dass man von den Partnerländern nicht die Einhaltung des *acquis communautaire* erwarte“ (Pfestroff (2006), S. 29). Sie argumentiert aber dafür, dass die EU durchaus indirekte Anreize für die größere Rechtsdisziplin bei *ius-cogens*-Normen als Grenzmarkierung für den nachbarschaftlichen Dialog setzen sollte. Dies müsse zumindest in den Politikbereichen gelten, die von EU-Fördermitteln profitieren (Ebda., S. 30).

Die multilaterale Ebene: die EU in der Menschenrechtskommission bzw. dem VN-Menschenrechtsrat⁶⁵

Auf dieses Thema kann in den Grenzen dieses Beitrages nur kurz eingegangen werden. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten sind ein äußerst aktiver Akteur in der zuständigen VN-Regionalgruppe, der Western and Other Countries Group (WEOG). Früher, bei den Sitzungen der VN-Menschenrechtskommission, der Vorgängerin des VN-Menschenrechtsrates, nahm sie Jahr für Jahr in einer längeren Stellungnahme unter TOP 9 - Situation der Menschenrechte in der Welt - Stellung und kritisierte rd. 30 bis 40 Länder. Kein anderer Staat oder Regionalgruppe gaben so umfassende Stellungnahmen ab. Natürlich wurden diese von den betroffenen, manchmal auch dritten Staaten, auch als arrogant und als Zeichen doppelter Standards empfunden oder als neokolonialistisch bezeichnet.

Wenn es dann um die Einbringung von Resolutionen ging, für die eine einfache Stimmenmehrheit notwendig war, verhielt sich die EU vorsichtig – manche würden sagen: auch ängstlich - , wählte sorgsam aus, weil man bei den Abstimmungen in einem Gremium, in dem der Westen strukturell in einer Minderheitenposition war und ist, keine erfolglosen Initiativen starten wollte. Wann und warum die Union zu

bestimmten Ländern zu dem stärksten Mittel der Kommission, einem Resolutionsentwurf oder der Forderung nach der Einsetzung einer oder eines Sonderberichterstattenden gegriffen hat, ist kaum verlässlich zu sagen, weil die Beratungen vertraulich sind und auch die Forschungsliteratur hier kaum Erkenntnisse erbracht hat. Was könnten Kriterien für eine solche Entscheidung sein? Wahrscheinlich sind Schwere der Menschenrechtsverletzungen, jüngste Trends bei den Verletzungen, direkte Regierungsverantwortlichkeit, Beeinflussbarkeit der Regierung und Chancen auf eine Stimmenmehrheit bei der Abstimmung einige Kriterien, die nahe liegen. Welche Rolle die politische Nähe zum Westen spielt, ist schwer zu sagen, liegt aber als Kriterium auch nahe. Klar dürfte sein, dass die EU diese Instrumente nicht gegen ein EU-Mitgliedsland, die USA oder andere westliche Länder nutzte.

Die Gründung des VN-Menschenrechtsrates 2006 wurde und ist begleitet von einem ständigen Ringen um seine Arbeitsinstrumente, insbesondere die Universal Periodic Review (UPR)⁶⁶ und die Sondermechanismen⁶⁷. Im Kern geht es um die Möglichkeiten des Rates, Ländersituationen unabhängig und kritisch recherchieren, evaluieren und bewerten zu können. Eine Reihe von Mitgliedern, besonders Länder aus Asien und Afrika, versuchen seit Jahren diese Möglichkeiten zurückzuschneiden. Nach sehr schwierigen Diskussionen im Frühjahr und Sommer 2007 gelang es, die wesentlichen (reformierten) Instrumente der Kommission für den Rat zu retten und den UPR einzuführen. In diesen Monaten spielte die deutsche Präsidentschaft eine entscheidende und positive Rolle bei der Koordination und beim strategischen Vorgehen, so dass ein schlechtes Ergebnis – die genannten menschenrechtskritischen Ländern hatten auf eine Abschaffung von Länderresolutionen und der Sonderverfahren hingearbeitet – verhindert werden konnte (Der Preis war die Beendigung zweier Länderberichterstattungsmandate, Belarus und Kuba). Gleichwohl ist die weitere Entwicklung durchaus offen, und neue Konflikte sind wahrscheinlich.

Problemfelder und Herausforderungen

Anhand der oben ausgeführten Kriterien⁶⁸ soll nun die EU-Menschenrechtspolitik im internationalen Bereich beurteilt werden. Wie eingangs erwähnt, wird das Kriterium der Konsistenz als das Einhalten menschenrechtlicher Vorgaben der EU durch ihre Organe und in den verschiedenen Politikbereichen verstanden, ohne dass es zu (ungelösten) inneren Widersprüchen oder Spannungen kommt. Das Kriterium der Kohärenz ist erfüllt, wenn der relativ vergleichbare Einsatz der Instrumente in Abhängigkeit von der konkreten Menschenrechtssituation und nicht von den jeweiligen besonderen Beziehungen zum Zielland geschieht. Darüber hinaus wurde eine systematische Evaluierung vorgeschlagen, um die Effektivität des jeweiligen Instruments und seine menschenrechtliche Wirkung festzustellen.

Kriterium Konsistenz

Institutionelle Aufteilung menschenrechtspolitischer Themen:

Trotz öffentlicher Bekenntnisse entspricht die EU-Menschenrechtspolitik dem Kriterium der Konsistenz noch nicht hinreichend⁶⁹. Dabei spielt vor allem die institutionelle Aufteilung von Kompetenzen und Handlungsfeldern innerhalb der EU eine Rolle. Wie bei der Beschreibung der verschiedenen Instrumente schon angedeutet, sind einige der menschenrechtlich relevanten Politikbereiche wie Entwicklungspolitik oder



gemeinsame Handelspolitik vergemeinschaftet, während andere als Teil der GASP intergouvernemental entschieden werden.

Dies hat zur Folge, dass Rat, Kommission und EP über unterschiedliche Kompetenzen bei der Ausarbeitung und Abstimmung von politischen Maßnahmen verfügen, was zum Teil zu erheblichen Diskrepanzen bei Menschenrechtsfragen führt. Darüber hinaus stellt die Kompetenzverteilung innerhalb der Kommission in die verschiedenen Generaldirektionen ein zusätzliches Hindernis für ein so genanntes menschenrechtliches *mainstreaming* dar. Mit Blick auf die rechtliche Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverstöße in der Außenpolitik kommt hinzu, dass GASP als zweite Säule der EU bisher nicht unter die Rechtsprechung des EuGH fällt. Des Weiteren ist es bedauerlich, dass das EP, das bisher die aktivste Rolle in der Verteidigung eines menschenrechtspolitischen Ansatzes in der Außenpolitik gespielt hat, so gut wie kein politisches Mitbestimmungsrecht bei der GASP hat.

Diskrepanz zwischen innen- und außenpolitischen Normen:

Abgesehen von der komplizierten institutionellen Aufteilung kann die mangelnde Konsistenz auch durch die Diskrepanz zwischen innenpolitisch und außenpolitisch angewandten Normen erklärt werden. Die Verhandlungen im Rahmen der zentral- und osteuropäischen Erweiterung 2004 verdeutlichten dies. Die EU hat im Rahmen der Beitrittsverhandlungen wiederholt auf die große Bedeutung des Minderheitenschutzes durch die Beitrittsländer hingewiesen⁷⁰. Es zeigt sich jedoch, dass ungeachtet der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten, die sich selbst innerhalb der EU nicht auf eine verbindliche Richtlinie einigen konnten, diese gleichwohl für die Kandidatenländer als Voraussetzung für den EU-Beitritt forderten. Dies ist keine Frage von mangelnder Koordination wie im Falle der erwähnten institutionellen Rahmenbedingungen, sondern eine Konsequenz von Interessenkonflikten in der menschenrechtspolitischen Praxis⁷¹.

Geringe Bedeutung wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte:

In ihrem Diskurs bekennt sich die EU zur Universalität aller Menschenrechte. Gleichwohl ist die geringe Bedeutung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in ihrer Politik unverkennbar. Ein Beispiel hierfür ist die EU-Osterweiterung, wo der Schwerpunkt eindeutig auf der Wirtschaftsliberalisierung der Länder lag. Den sozialen Rechten der Bürger wurde dabei wenig Achtung geschenkt⁷². Diese Tendenz wird auch bei der gemeinsamen Entwicklungspolitik deutlich, da die EPAs die Möglichkeit der Regierungen von Entwicklungsländern in Sozialausgaben zu investieren, erheblich einschränkt⁷³.

Aus menschenrechtlicher Perspektive wird dadurch wirtschaftlichen und sozialen Rechten nicht genügend Rechnung getragen. Das Recht auf Bildung und Gesundheit (letzteres ist zusätzlich durch die Patentregulierung gefährdet) als menschenrechtliche Verpflichtung in der Entwicklungszusammenarbeit wahrzunehmen, wäre ein wichtiger Schritt hin zu einer konsistenteren Menschenrechtspolitik.

Konflikt zwischen übergeordneten außenpolitischen und menschenrechtlichen Zielen:

Dass Menschenrechte als erste Priorität gelten, wäre realpolitisch sicher unwahrscheinlich. Jedoch sollte die EU weiter Menschenrechte zu einem

kontinuierlichen Ziel bei jeder Abwägung ihrer Interessen machen; sie sollten zu einer Querschnittsaufgabe für alle Politikbereiche werden. Die EU wird ohne Zweifel auch in Zukunft an ihrer Rolle bei der Wahrung fundamentaler Menschenrechte in außenpolitischen Bemühungen gemessen werden, nicht zuletzt da sie selbst diese Ziele immer wieder in den Vordergrund ihrer Politik stellt und hierfür auch breite gesellschaftliche Unterstützung hat⁷⁴.

Dies wird auch weiter deutlich, wenn man die Außenpolitik anhand des Konsistenz-Kriteriums beurteilt und somit die Verhältnismäßigkeit und Vergleichbarkeit von Instrumenten mit der menschenrechtlichen Lage vor Ort und der Selektion von Zielländern überprüft.

Kriterium Kohärenz

Selektion von Zielländern:

Wie schon oben angedeutet, haben strategisch - politische und wirtschaftliche Interessen bei außenpolitischen Entscheidungen Priorität. Diese Tendenz wird dadurch verstärkt, dass GASP ausschließlich vom Rat und in den meisten Fällen nach Artikel 23 EU-Vertrag mit Vetorecht abgestimmt wird. Daraus entsteht eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners, was für menschenrechtliche Standards besonders negative Auswirkungen hat.

Wie gezeigt wurde, verhängte die EU Sanktionen auf Grund von Menschenrechtsverletzungen nahezu ausschließlich bei wirtschaftlich und politisch weniger wichtigen oder unwichtigen Staaten, vor allem in Afrika, sowie gegen Myanmar/Birma und darüber hinaus in einigen Staaten auf dem Balkan gegen Einzelpersonen. Für die EU strategisch wichtige Länder wie China, Russland oder USA wurden sehr viel zurückhaltender behandelt. Weder gegenüber der Russischen Föderation - militärischen Interventionen in Tschetschenien und restriktive Handhabung der Pressefreiheit – noch gegenüber China wurden in jüngster Zeit wirtschaftliche oder politische Sanktionen beschlossen.

Auf die politisch-strategische Frage, ob und unter welchen Bedingungen Sanktionen als Antwort auf (schwere) Menschenrechtsverletzungen gegenüber (welchen?) Staaten sinnvoll sind, wurde bereits eingangs verwiesen. Diese Frage ist dann von Bedeutung, wenn Sanktionen nicht nur als ein politisches Signal für den EU-Raum gemeint sind, vielmehr mit ihnen Veränderungen im Zielland bewirkt werden sollen (die Frage der Länderstrategie). Und ein weiteres Kalkül ist, ob es Staaten gibt, die von der Politik realistischerweise kaum mit Sanktionen belegt werden (können), weil die EU (- Mitgliedsstaaten) von ihnen einfach stark abhängig sind, etwa die Russische Föderation in Bezug auf Energie und ihre Rolle im Sicherheitsrat oder China aufgrund von dessen Rolle im Sicherheitsrat und in den Wirtschaftsbeziehungen.

Abgesehen von diesen global - strategisch wichtigen Partnern kann gesagt werden, dass wichtige Interessen in den bilateralen Beziehungen eines Drittlandes zu einem oder mehreren EU-Mitgliedstaaten, dazu führen können, Menschenrechte im Vergleich zu strategischen, politischen und wirtschaftlichen Zielen an Bedeutung verlieren zu lassen (Flüchtlingspolitik, Terrorismusbekämpfung, wirtschaftliche Interessen in bestimmten asiatischen Staaten).



Vergleichbarer Einsatz der politischen Instrumente zur Förderung der Menschenrechte:

Vergleicht man den angesichts der anhaltenden Menschenrechtsverletzungen wenig ertragreichen Menschenrechtsdialog mit China mit den politischen und wirtschaftlichen Sanktionen, die gegenüber Belarus⁷⁵ eingesetzt wurden, kann wohl von einem verhältnismäßigen Einsatz der politischen Instrumente vor Ort keine Rede sein.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein identischer vergleichbarer Einsatz von Instrumenten bei den Beziehungen zu Drittstaaten kaum realistisch ist, da sie nicht hinreichend länderspezifische Gegebenheiten einbeziehen. Dennoch scheint es hinsichtlich des Anspruchs auf eine kohärente Menschenrechtspolitik angemessen, Interessenkonflikte wie beim Menschenrechtsschutz in Drittstaaten und dem sicherheitspolitischen Ziel eines effektiven Grenzschutzes klar zu benennen.

Insgesamt lässt sich daher festhalten, dass schärfere außenpolitische Maßnahmen in ihrer Anwendung von übergeordneten sicherheits- und wirtschaftspolitischen Zielen abhängen und es daher keinen völlig gleichen/vergleichbaren Einsatz menschenrechtlicher Instrumente gibt.

Kriterium Transparenz

Kritik ist hier vor allem an den Menschenrechtsdialogen aufgrund der fehlenden Transparenz über Ausgangskriterien sowie gemeinsam vereinbarte Standards geübt worden. Am Beispiel der Menschenrechtskonsultationen mit Russland wurde deutlich, dass oft noch nicht mal von einer gemeinsamen Ausgangsposition gesprochen werden kann⁷⁶. Im Falle Irans waren die Kriterien unbekannt. Infolgedessen kann dann nur schwer bewertet werden, ob auf eine Verbesserung oder Verschlechterung der Menschenrechtssituation angemessen reagiert wird, was man bei einer kohärenten Menschenrechtspolitik erwarten können muss.

Menschenrechtsorganisationen beklagen diesen Mangel an Transparenz, der eine unabhängige Beurteilung von Seiten der Zivilgesellschaft erschweren würde, sowie fehlende öffentlich zugängliche Evaluationen. Dies ist bedauerlich, da unabhängige und kritische Evaluationen den politischen Hintergrund des jeweiligen Landes in Bezug zu den gewählten EU-Maßnahmen abbilden und damit einen wesentlichen Beitrag zu einer Verbesserung der EU-Menschenrechtspolitik leisten könnten⁷⁷. Durch ein Mitwirken aller Akteure ließen sich Meinungsverschiedenheiten klarer formulieren und ein klares System von *benchmarks* erarbeiten, nützlichen Zwischenzielen auf dem Weg einer umfassenden besseren Beachtung der Einhaltung der Menschenrechte. Auch könnte so informierter diskutiert werden, ob „stille Diplomatie“, wie von der EU-Kommission behauptet, häufig der wirkungsvollste Weg zur Vertretung von Menschenrechten in Außenbeziehungen ist, und welche anderen Erfolg versprechenden Strategien zum Einsatz kommen könnten.

Allerdings muss zu dieser Kritik angemerkt werden, dass vertrauliche Beratungen auch ein Selbstschutz politischer Organisationen gegenüber Einflussversuchen anderer politischer Akteure, besonders Regierungen, darstellen. Denn liegen die internen Entscheidungsprozesse offen, ist es für Regierungen und andere Akteure sehr viel leichter, diese zu beeinflussen. Gerade für eine Institution wie die EU, die trotz zum Teil nicht unbedeutender Meinungsunterschiede als geeinter Akteur international auftreten und erscheinen will, ist dies offensichtlich ein schwieriges Thema. Gleichzeitig muss die

Forderung nach mehr Transparenz für EU-Organe in ihrem Verhältnis zur europäischen und nationalen Zivilgesellschaft eine wichtige Forderung bleiben. Gut fundierte fachliche Evaluierungen könnten hier einen Fortschritt darstellen (siehe auch weiter unten).

Obwohl derartige politische Doppelstandards aufgrund von Interessenunterschieden und Abstimmungsproblemen nachvollziehbar sind, soll diese Frage im Folgenden kurz problematisiert werden. Dabei ist vor allem vor der Gefahr legitimierender Wirkung von menschenrechtlichen Politikinstrumenten zu warnen. Obwohl die außenpolitischen Maßnahmen der EU oft nicht mit der menschenrechtlichen Situation im Drittland abgestimmt sind, wie am Beispiel des Menschenrechtsdialogs mit China zu sehen ist, werden sie als Versuch gewertet, auf die Menschenrechtsverletzungen zu reagieren. Ohne dabei politische oder wirtschaftliche Konsequenzen ziehen zu müssen, wird der Dialog, obwohl mitunter wenig ertragreich, als Rechtfertigung dazu genutzt, keine offene Kritik an den Menschenrechtsverletzungen zu üben, da dies ja gerade Teil des Dialogs sein soll⁷⁸.

Der Vorwurf der Doppelmoral verringert überdies die Glaubwürdigkeit der EU auf internationaler Ebene, auch wenn grundsätzlich die EU der aktivste staatliche Menschenrechtsmotor im multilateralen Rahmen ist. Gleichwohl: Das jahrelange diplomatische Beschweigen der von den USA im „Krieg gegen den Terror“ begangenen Menschenrechtsverletzungen bei den EU-USA-Gipfeln lässt die Behauptung, Menschenrechte seien in der EU-Außenpolitik hoch angesiedelt, nicht glaubhaft erscheinen⁷⁹. Zwar ersuchte die EU die USA, den Wünschen der UN-Sonderberichterstatter, Guantánamo zu besuchen, zu entsprechen, verurteilte jedoch nicht die amerikanischen Praktiken zur Terrorismusbekämpfung. Ebenso muss die inkonsequente Adressierung von Menschenrechtsverletzungen innerhalb der EU im Zusammenhang mit dem Vorwurf der Doppelmoral genannt werden. Dabei sollte auch erwähnt werden, dass die EU beim gemeinsamen Handeln mit Drittstaaten, wie im Falle von Grenzpatrouillen und Migrationsagenturen im Rahmen des ENP, für Menschenrechtsverletzungen mitverantwortlich ist. Dies ist vor allem angesichts der Tatsache, dass die Verantwortung für den EU - Grenzschutz zunehmend von Drittstaaten übernommen wird, bedenklich⁸⁰.

Schlussfolgerungen

Wie sich zusammenfassend zeigt, kann man im Falle der EU sicher von einer umfangreichen und differenzierten, aber nicht notwendig von einer hinreichend konsistenten und kohärenten Menschenrechtspolitik sprechen.

Entgegen dem Anspruch einer konsistenten und kohärenten Menschenrechtspolitik ist das EU-Engagement im internationalen Bereich leider immer noch zu sehr durch „Verschleierung, Rollentrennung und Kompromisse“ charakterisiert⁸¹. Die Dominanz von machtpolitischen und wirtschaftlichen Interessen hinsichtlich der EU-Außenpolitik lässt Kritiker sogar fürchten, dass es zu einer Abkehr vom Gedanken der Menschenrechtsförderung im internationalen Bereich kommen könnte. Es bestehe die Gefahr, dass realpolitische Überlegungen so stark überwiegen, dass Menschenrechte zu Prinzipien zweiten Ranges degradiert werden, die nur dann Beachtung finden, wenn sie politisch als mit anderen Zielen kompatibel angesehen werden⁸². Dabei liegt der Vorwurf nahe, dass Menschenrechte in erster Linie zur Erlangung von Legitimität genutzt werden und nicht hinreichend als ethischer Maßstab, sondern nur als politisches Instrument



wahrgenommen werden. Verbunden damit ist die Befürchtung, dass wie im Falle des Menschenrechtsdialogs mit China, die bestehenden Maßnahmen unabhängig von ihrer konsistenten Anwendung oder Effektivität dazu benutzt werden könnten, Kritik an Menschenrechtsverletzungen in Drittstaaten sowie die Forderung nach einem klareren Standpunkt der EU abzuschwächen.

Ein strukturelles Problem der EU-Menschenrechtspolitik ist die Einbettung von Menschenrechten in das europäische Modell von Demokratie, Marktwirtschaft und regionaler Integration. Die Frage, ob dieses Modell universal anwendbar und somit exportierfähig ist, bleibt vor allem in Hinblick auf afrikanische Staaten noch zu beantworten⁸³.

Ein weiterer Faktor ist die häufig mangelnde Bereitschaft der Drittländer zu politischen oder institutionellen Reformen. Staaten adoptieren EU-Regeln nur dann, wenn die Vorteile, die sie sich daraus erhoffen, die Kosten der Implementierung überwiegen⁸⁴. Das ist auch der Grund, warum bisher Menschenrechtspolitik gegenüber Bewerberländern am erfolgreichsten war.

Da eine allgemeine Bereitschaft der EU zu einer vermehrten Wahrnehmung der Menschenrechtssituation und Förderung von Menschenrechten in Außenbeziehungen nicht zu bestreiten ist, werden abschließend einige Vorschläge für eine Verbesserung der Koordination sowie des Einsatzes von Instrumenten gegeben.

An erster Stelle ist zu nennen, dass der Diskrepanz von innen- und außenpolitischen Maßstäben entgegengearbeitet werden sollte, da diese die EU als menschenrechtspolitischen Akteur in Frage stellen würden. Dazu gehört eine stärkere Koordination von Maßnahmen im EU-Raum mit der EU-Menschenrechtspolitik gegenüber Drittstaaten. In diesem Zusammenhang ist z.B. die belastende Wirkung der EU-Agrarsubventionen für wirtschaftlich schwache Entwicklungsländer zu nennen.

Mit Blick auf den intergouvernementalen Charakter der GASP und der primären Ausrichtung der strategisch - politischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkte erscheint es hilfreich, auch im Bezug auf Menschenrechte eine Aufgabenliste für die rotierende Ratspräsidentschaft, wie im Bereich der Wirtschafts- und Handelskooperation üblich, einzuführen. Eine in diesem Rahmen zusammengestellte Liste von *speaking points* könnte es vor allem kleineren EU-Mitgliedstaaten mit begrenzten diplomatischen Kapazitäten erleichtern, während ihrer Präsidentschaft eine vorher festgelegte Politik zu verfolgen⁸⁵.

Drittens ist eine stärkere Beteiligung des EP erstrebenswert, da es im Bereich der Menschenrechte hohes Engagement zeigt, Evaluierung von menschenrechtlichen Praktiken vornimmt und dabei Vorschläge für eine kohärentere Menschenrechtspolitik ausarbeitet⁸⁶. Dieses Potential sollte genutzt werden, da mehr Mitspracherecht des Parlaments der Kritik an der Authentizität der EU-Menschenrechtspolitik zunehmend den Boden entziehen würde⁸⁷.

Weiter besteht ein erheblicher Bedarf an unabhängiger Evaluierung von Menschenrechtspolitik, die im Falle einer Einbindung von allen Akteuren zu einem klareren Verständnis gemeinsamer Ziele und zu mehr Effektivität von menschenrechtlichen Maßnahmen führen würde – und dies zusätzlich zu den entwicklungspolitisch ausgerichteten Evaluierungen von EU-Projekten. Außerdem könnte eine unabhängige Beurteilung außenpolitischen Handelns die Legitimität und Glaubwürdigkeit der EU in diesem Bereich stärken, d.h.zu fordern ist eine Evaluierung und Analyse der politischen Maßnahmen. (Es existieren natürlich entwicklungspolitische

Evaluierungen, aber diese sind schon von ihrer Anlage her politisch eher begrenzt und wenig aussagefähig).

Schließlich ist eine intensivere und vor allem beständige Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zu fordern. Denn diese wird zu einer qualitativ besseren Förderung der Menschenrechte beitragen, gerade auch im konzeptionellen Bereich und bei der Beschlussfassung über Programmschwerpunkte.

Abkürzungsverzeichnis

AKP-Staaten	Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean, Kooperationspartner der EU
EDF	European Entwicklungsfonds
EIDHR	Europäische/s Initiative/Instrument für Demokratie und Menschenrechte
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENPI	Europäisches Nachbarschaftsinstrument
EP	Europäisches Parlament
EPA	Wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FIDH	Internationale Föderation der Menschenrechtligen
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD	Generaldirektion
MEDA	Euro - Mediterranean Partnership
TACIS	Technical Aid to the Commonwealth of Independent States
VN	Vereinte Nationen
WTO	Welthandelsorganisation

EU-Dokumentenverzeichnis

Europäische Kommission (1995). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union: Von Rom zu Maastricht und danach. KOM (1995) 567 endg.

Europäische Kommission (2001). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Die Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern. KOM (2001) 252 endg.

Europäische Kommission (2005). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. 10. Jahrestag der Partnerschaft Europa-Mittelmeer: Ein Arbeitsprogramm für die Herausforderungen der nächsten fünf Jahre. KOM (2005) 139 endg.

Commission of the European Communities (2006). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Challenges and Main Strategies 2006-2007, Including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members. COM (2006) 649.

Commission of the European Communities. External Relations (2007). Furthering Human Rights and Democracy Across the Globe. Brüssel.

Europäisches Parlament (2006). Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments. 1638/2006.

Europäisches Parlament (2007). Bericht über die Funktionsweise der Dialoge und Konsultationen mit Drittstaaten zu Menschenrechtsfragen. A6-0302/2007.

Rat der Europäischen Union (2000). Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits. 2000/483/EG.

Rat der Europäischen Union (2003). Ein sicheres Europa in einer besseren Welt: Europäische Sicherheitsstrategie.

Rat der Europäischen Union (2004). Implementation of the EU Guidelines on Human Rights Dialogues. 9.12.1004. From: Working Party on Human Rights. To: COREPER/ Council (Document Partially Accessible to the Public)

Rat der Europäischen Union (2005). Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der europäische Konsens“. 14820/05.

Rat der Europäischen Union & Europäische Kommission (2006). *Europäische Union Jahresbericht 2006 zur Menschenrechtsslage*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Rat der Europäischen Union (2007a). Annual progress report of the implementation of the European Union's policy on human rights and democratisation in third countries. 5180/07.

Rat der Europäischen Union (2007b). European Union Annual Report on Human Rights. (13288/1/07) <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st13288-re01.en07.pdf>

Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR).(2007). Strategiepapier 2007-2010. http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/2007_eidhr_de.pdf.

Literatur

- Alston, Philip et al. (1999). *The EU and Human Rights*. New York: Oxford University Press
- Alston, Philip/Weiler, J.H.H. (1999). An ‚Ever Closer Union‘ in Need for a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights. In: Alston, Philip et al.. *The EU and Human Rights*. New York: Oxford University Press, S. 3-66.
- amnesty international (2003). *Jahresbericht Algerien 2003*. <http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/0/80b443d8ea50e5a7c1256d320038a89b?OpenDocument>
- amnesty international (2007a). *Annual Report 2006-07: Human Rights and the EU*. <http://www.amnesty-eu.org/static/html/pressrelease.asp?cfid=7&id=313&cat=4>
- amnesty international (2007b). The ambitions and ambivalences of EU human rights policy; *Amnesty International's ten point programme for the Portuguese Presidency of the European Union*. <http://www.amnesty-eu.org/>
- Arloth, Jana/Seidensticker, Frauke. (2007). The ESDP Crisis Management Operations of the European Union and Human Rights. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Baehr, Peter R./Castermans-Holleman, Monique C./Grünfeld, Fred. (2002). *Human rights in the Foreign Policy of the Netherlands*. Antwerpen u.a.: Intersentia.
- Baracani, Elena. (2005). *From EMP to ENP: A new European pressure for democratization? The case of Morocco*. Working Paper presented at the conference "Europeanization and Democratization: The Southern European Experience and the Perspectives for New Member States of the Enlarged Europe", Florence. <http://hsf.bgu.ac.il/europe/uploadDocs/csepspeb.pdf>
- Bartels, Lorand. (2007). The Trade and Development Policy of the European Union. *European Journal of International Law*, Bd. 18, Nr. 4, S. 715-756
- Berg, Esther M. van den (2001). *The influence of domestic NGOs on Dutch human rights policy. Case studies on South Africa, Namibia, Indonesia and East*. Antwerpen u.a.: Intersentia
- Börzel, Tanja/Risse, Thomas. (2004). *One size fits it all! EU policies for the promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law*. Draft prepared for the Workshop on Democracy Promotion at Stanford University. http://www.atasp.de/downloads/tandt_stanford_final.pdf
- Brandtner, Barbara. & Rosas, Allan. (2001). The EU as an External Human Rights Actor. In: Alfredsson, G., Grimhelden, J., Ramcharan, B.G. & de Zayas. A. (eds.). *International Human Rights Monitoring Mechanisms*. Den Haag: Kluwer Law International, S. 667-678.
- Crawford, Gordon. (2002). Evaluating European Union Promotion of Human Rights: Democracy and Good Governance: Towards a participatory approach. *Journal of International Development*, Bd. 14, S. 911-926.
- Crawford, Gordon. (2007). Promoting Democracy in Central Asia: What's needed and Why it Won't Happen. *Sicherheit und Frieden*, Bd. 25, Nr. 3, S. 133-138.
- Dannreuther, Roland. (2006). Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy. *European Foreign Affairs Review*, Bd. 11, S. 183-201.
- Deile, Volkmar (1999). Gibt es eine glaubwürdige deutsche Menschenrechtspolitik? In: Hutter, Franz-Josef/Tessmer, Carsten (Hrsg): *Menschenrechte und Bürgergesellschaft in Deutschland*. Opladen, S. 201-218.
- European Centre for Development Policy Management (ECDPM). (2006). *The EU & Africa: Towards a Strategic Partnership*. http://doku.cac.at/africa-eu_strategy-ecdpm_paper_for_hol_inquiry-pub.pdf
- European Inter-University Centre for Human Rights and Democratization (2006). *Beyond Activism. The Impact of the Resolutions and other Activities of the European Parliament in the Field of Human Rights outside the European Union*. Internet: http://www.humanrightsimpact.org/fileadmin/hria_resources/BEYONDACTIVISM_final.pdf

Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH). (2004). Preliminary Assessment of the EU-China Human Rights Dialogue. <http://www.fidh.org/spip.php?article658>

Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH). (2007). Position Paper: Economic Partnership Agreements (EPA) and Human Rights. <http://www.epa2007.de/upload/pdf/fidh%20ape%20eng.pdf>

Forsythe, David P. (2007). *Human Rights in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
Gratius, Susanne (2003). Annäherung der amerikanischen und europäischen Kuba-Politik. *SWP-Aktuell* 42. Berlin.

Heinz, Wolfgang S. (2002): Die Menschenrechtsorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union. Anspruch und Wirklichkeit. *Epd-Dokumentation*. 30.9.2002, Nr. 41, S. 4-17
Internet: http://www.epd.de/dokumentation/dokumentation_index_10102.htm

Heinz, Wolfgang S. 2003. Menschenrechtspolitik in der Europäischen Union. Der (lange) Weg zu einem effektiven Menschenrechtsschutz. *Eurokolleg* (Friedrich-Ebert-Stiftung), Nr. 47
Internet: <http://library.fes.de/pdf-files/id/01662.pdf>

Heinz, Wolfgang S. (2004). Die Menschenrechtsorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union. Anspruch und Wirklichkeit. In: Ulla Selchow/Franz-Josef Hutter (Hrsg.), *Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit. Anspruch und Wirklichkeit*. Wiesbaden, S. 69-86

Heinz, Wolfgang S. (2006). *EU's External Relations and Human Rights*, in: Brosig, Malte (Hrsg.), *Human Rights in Europe A Fragmented Regime?*, Frankfurt/M.: Peter Lang, S. 184-204

Heinz, Wolfgang S. (2007). Deutsche Menschenrechtspolitik, in: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik, Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 527-546.

Hill, Christopher/Smith, Michael. (2005). Acting for Europe: Reassessing the European Union's Place in International Relations. In: Hill, Christopher/Smith, Michael. (Hrsg.) *International Relations in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, S. 388-406.

Hoffmeister, Frank (1998). *Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft*. Berlin u.a.: Springer

Human Rights Watch (2007). *EU: Use Russia Summit to urge reform*. <http://hrw.org/english/docs/2007/10/24/russia17165.htm>

Jünemann, Annette/Knodt, Michèle (2007). Explaining EU-Instruments and Strategies of EU Democracy Promotion. Concluding Remarks. In: Jünemann, Annette/Knodt, Michèle. (Hrsg.). (2007). *Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos, S. 353-370.

Kausch, Kristina/Mathieson, David/Menendez, Irene/Youngs, Richard. (2006). *Survey of European Democracy Promotion Policies 2000-2006*.
<http://www.fride.org/publication/132/survey-of-european-democracy-promotion-policies-2000-2006>

Kernic, Franz. (2007). *Die Außenbeziehungen der Europäischen Union*. Frankfurt am Main: Internationaler Verlag der Wissenschaften.

King, Toby. (1999). Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-modern Diplomacy? *European Journal of International Law*, Bd. 10, S. 313-337.

Klinke, Ian. (2005). The European Union's Strategic Non-Engagement in Belarus. Challenging the hegemonic notion of the EU as a toothless value diffuser. *Perspectives – The Central European Review of International Affairs*, Bd. 27, S. 23-43.

Kochenov, Dimitri. (2005). EU Enlargement Law: Recent Developments: Treaty-Custom Concubinage? *European Integration online Papers (EIoP)*, 9, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=704381

Kotsopoulos, John. (2007). The EU and Africa: coming together at last? *European Policy Center*. http://www.epc.eu/TEWN/pdf/794069478_The%20EU%20and%20Africa.pdf

- Kreutz, Joakim (2005). *Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union*. Bonn International Center for Conversion. Paper 45, (<http://www.bicc.de/publications/papers/paper45/paper45.pdf>)
- Lampe, Kirsten. (2007). *Human Rights in the context of EU foreign policy and enlargement*. Baden-Baden: Nomos.
- Landman, Todd. (2004). Measuring Human Rights: Principle, Practice and Policy. *Human Rights Quarterly*, Bd. 26, S. 906-931.
- Lavenex, Sandra. (2004). EU external governance in ‚wider Europe‘. *Journal of European Public Policy*, Bd. 11, S. 680-700.
- Lerch, Marika. (2004). *Menschenrechte und europäische Außenpolitik. Eine konstruktivistische Analyse*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lerch, Marika/Schwellnus, Guido. (2006). Normative by nature? The role of coherence in justifying the EU's external human rights policy. *Journal of European Public Policy*, Bd. 13, S. 304-321.
- Leonard, Mark/Popescu, Nicu. (2007). *A power audit of EU-Russia Relations*. European Council on Foreign Relations http://ecfr.3cdn.net/456050fa3e8ce10341_9zm6i2293.pdf
- Liang-Fenton, Debra (Hrsg.) (2006). *Implementing U.S. Human Rights Policy. Agendas, Policies, and Practices*. Washington, D.C. United States Institute of Peace Press.
- Maihold, Günther (2008). *Bewegung in Kuba. Politik des Abwartens oder Zeit für Initiativen? Berlin: SWP aktuell 7*.
- Particip u.a. (2006). *Thematic Evaluation of the EC support on Good Governance*. Final Report 3 Volumes. Contract Number: EVA/80-208. Evaluation for the European Commission. Internet: http://www.ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2006/884_docs_en.htm
- Pfestroff, Christina (2006). Ius-cogens-Normen als Grenzmarkierung für den nachbarschaftlichen Dialog: Zur Forderung nach Sicherungsklauseln für das neue EU-Nachbarschaftsinstrument. *MenschenRechtsMagazin*, Heft 1, S. 25-35.
- Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, Bd. 11, S. 661-679.
- Schlotter, Peter. (2007). Kohärenz und Akteursqualität?- Die Mittelmeerpolitik der Europäischen Union. In: Schlotter, Peter/Jopp, Mathias (Hrsg.) *Kollektive Außenpolitik- Die Europäische Union als internationaler Akteur*. Baden-Baden: Nomos.
- Smith, Karen. (2003). The European Union: A distinctive actor in international relations. *The Brown Journal of World Affairs*, Bd. 9, S. 103-113.
- Steinmetz, Sara. (1994). *Democratic Transition and Human Rights. Perspectives on U.S. Foreign Policy*. New York: State University of New York Press.
- Wacker, Gudrun. (2006). More Coherence in Relations with China. In: Volker Perthes/Stefan Mair (Hrsg.) *European Foreign and Security Policy: Challenges and Opportunities for the German EU Presidency*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 59-62.
- Wadle, Sebastian (2007). *Auf dem Weg zum EU-Afrika-Gipfel: Elemente einer strategischen Partnerschaft zwischen EU und AU*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Weinzierl, Ruth/Lisson, Ursula. (2007). *Grenzschutz und Menschenrechte. Eine europarechtliche und seerechtliche Studie*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Weiß, Peter. (2007) Kuba und die Menschenrechte: Wechselbäder oder Stringenz der europäischen Politik. *KAS-Auslandsinformationen*. Nr. 10, S. 48-61
- Williams, Andrew. (2004). *EU Human Rights Policies. A study in irony*. Oxford: University Press.
- Würth, Anna/Seidensticker, Frauke. (2005). *Indices, Benchmarks, and Indicators. Planning and*

Evaluating Human Rights Dialogues. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
Zheng, Maria. (09.05.2007). Menschenrechtsdialog EU-China. Epoch Times International <http://www.epochtimes.de/articles/2007/05/09/116508.html>

Zwamborn, Marcel/Hey, Hilde/van Reisen Mirjam (2006). Human Rights Policy versus Practice. An Evaluation of the Implementation of the Human Rights Policy of the Netherlands in its relations with China, Indonesia, Iran, Mexico and Rwanda in the Period 1999-2004
Internet: <http://www.euforic.org/iob/docs/200607191215314903.pdf?&username=guest@euforic.org&password=9999&groups=IOB>

(Footnotes)

- 1 Wolfgang S. Heinz, Dr. phil. habil., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte, Privatdozent für Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin, Mitglied des Europarat-Ausschusses zur Verhütung der Folter (CPT). Josephine Liebl, B. A. (European Studies), Universität Maastricht (Niederlande), Praktikantin am Deutschen Institut für Menschenrechte. Die Autoren danken Dr. Anna Würth, Deutsches Institut für Menschenrechte, für kritische Anmerkungen.
- 2 Alston/Weiler (1999), S. 15; Brandtner/Rosas (2001), S. 677.
- 3 Europäische Kommission (2007): http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/intro/index.htm (abgerufen am 23.11.2007).
- 4 Für die internationale Ebene statt vieler Forsythe (2007), für Deutschland Heinz (2007a,b).
- 5 Zwar werden Evaluierungsberichte zu Instrumenten und Projekten in der Forschungsliteratur verwandt (z.B. Heinz 2002), aber dadurch lässt sich kaum eine politische Analyse der Wirkungen von EU-Politik auf der Ebene des politischen Systems eines Landes rekonstruieren. Zum Thema Governance siehe z.B. die große Evaluierung von Particip u.a. (2006). Hier werden auch Fragen der Menschenrechte mit berücksichtigt.
- 6 Sie hierzu aber jetzt Arloth/Seidensticker (2007).
- 7 Kernic (2007), S. 13.
- 8 Smith (2003), S. 105.
- 9 Kernic (2007), S. 20.
- 10 Für eine ausführliche Auswertung der verschiedenen Theorien, siehe Hill/Smith (2005).
- 11 Art. 11 EU-Vertrag Art. 177 Abs. 1 und Art. 181a Abs. 2 EG-Verträge.
- 12 Europäische Kommission, KOM (2001) 252 endg. S. 5.
- 13 Deile (1999), S. 201f.
- 14 Heinz (1993), S. 102.
- 15 Crawford (2007), S. 134-136.
- 16 Rat der Europäischen Union / Europäische Kommission (2006), S. 7; Rat der Europäischen Union (2007a), S. 2; Rat der Europäischen Union (2007b), S. 195.
- 17 Für genauere Ausführungen zum Thema Evaluierung von Menschenrechtspolitik siehe Landmann (2004) und Würth/Seidensticker (2005).
- 18 Vgl. z.B. Steinmetz (1994) und Liang-Fenton (2006).
- 19 Siehe Berg (2001) und Baehr/Castermans-Holleman/Grünfeld (2002) und Zwamborn/Hey/ van Reisen (2006).
- 20 Vgl. Für einen kurzen Überblick zur Entwicklung eines Menschenrechtsansatzes in der EU siehe Heinz 2003, ausführlichere Darstellungen bieten King 1999, Alston 1999, Crawford 2002, Lerch 2004, Börzel/ Risse 2004, Williams 2004, Heinz 2006 und Lampe 2007.
- 21 Rat der Europäischen Union/Europäische Kommission (2006), S. 13ff., (2007), S. 20ff. Eine Leitlinie zu Kinderrechten ist in Arbeit.
- 22 Die Texte finden sich unter www.ue.eu.int.
- 23 Europäische Kommission KOM (1995) 567 endg.; ausführlich hierzu Hoffmeister (1998).
- 24 http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_de.htm (abgerufen am 5.02.2008).
- 25 Für Sanktionen 1998-2005 siehe Heinz (2006), S. 202-204. Vgl. hierzu die EU-Richtlinien zu Sanktionen Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions) (2004) und Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) (2005), <http://register.consilium.europa.eu/pdf/>

- en/05/st15/st15114.en05.pdf (abgerufen am 29.11.2007).
in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy
- 26 http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index.htm (abgerufen am 29.11.2007).
 - 27 Rat der Europäischen Union/Europäische Kommission (2007), S. 36.
 - 28 Es gibt guidelines und best practice-Dokumente über die EU-Sanktionspolitik sowie eine unabhängige Evaluierung von Joakim Kreuz für den Zeitraum 1981 bis 2004 (Kreutz 2005).
 - 29 Zur früheren Entwicklung 2004-05 siehe Heinz (2006), S. 192-196.
 - 30 Rat der Europäischen Union (2007b), S. 37. Zur früheren Entwicklung siehe z. B. King (1999), S. 327f.
 - 31 amnesty international (2007b), S. 14.
 - 32 Europäisches Parlament (2007) A6-030/2007 endg., S. 8.
 - 33 FIDH (2004), S.15.
 - 34 Im Vorfeld eines EU-Russland Gipfels auf die Menschenrechtssituation in Russland angesprochen, erwiderte der derzeitige EU-Ratspräsident José Sócrates „no one should claim to lecture anyone else“ (Human Rights Watch, 2007).
 - 35 Rat der Europäischen Union/Europäische Kommission (2006), S. 21.
 - 36 Zum Zusammenhang von EU Entwicklungszusammenarbeit und Sicherheitspolitik siehe Kotsopoulos (2007) und Wadle (2007).
 - 37 Lavenex (2004), S. 688.
 - 38 So z.B. amnesty international (2007b).
 - 39 Schlotter (2007), S. 304.
 - 40 amnesty international (2003).
 - 41 Schlotter (2007), S. 307.
 - 42 Weiß (2007), S. 52ff.
 - 43 Gemeinsamer Standpunkt 96/697/GASP des Rates zu Kuba. ABL. L 322 vom 12.12.1996.
 - 44 <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Kuba/BeziehungenZurEU.html> (abgerufen am 30.11.2007).
 - 45 „EU verurteilt Ausweisung des deutschen Abgeordneten“, Spiegel-Online, 20.05.2005.
 - 46 Vgl. Mitteilungen an die Presse, 2809. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Luxemburg, 18.07.2007, 10657/07.
 - 47 Weiß (2007), S. 60. Siehe auch Maihold (2008).
 - 48 Rat der Europäischen Union (2005).
 - 49 Wadle (2007), S. 13.
 - 50 http://www.eu2007.pt/NR/ronlyres/D449546C-BF42-4CB3-B566-407591845C43/0/071206jsapenlogos_formatado.pdf (abgerufen am 18.12.2007).
 - 51 Zum Vergleich: Das ENPI-European Neighbourhood and Partnership Instrument stehen ab 2007 11,18 Mrd. € und dem EZI –Finanzierungsinstrument für die Entwicklungszusammenarbeit 16,897 Mrd. Euro zur Verfügung (Quelle: http://www.rgre.de/pdf/eu_foerder_2007_2013.pdf (abgerufen am 27.11.2007)).
 - 52 EIDHR (2007) S. 8.
 - 53 Bartels (2007), S. 747; Kausch u.a. (2006), S. 55. Ausführlich hierzu Hoffmeister (1998).
 - 54 Kausch u.a. (2006), S. 53ff.
 - 55 Wadle (2007), S. 13
 - 56 EU Code of Conduct on Arms Exports, siehe <http://www.fas.org/asmp/campaigns/code/eucode.html> (abgerufen am 23.11.2007).
 - 57 amnesty international (2007a).
 - 58 European Commission, COM (2006) 649 endg.
 - 59 Kochenov (2005), S. 16.
 - 60 Europäische Kommission, KOM(2005) 139 endg.
 - 61 Rat der Europäischen Union (2003), S. 8.
 - 62 Baracani (2005) S. 5.
 - 63 Europäisches Parlament (2006).
 - 64 Dannreuther (2006) S. 187, 198.
 - 65 Der Abschnitt beruht auf Beobachtungen von Wolfgang S. Heinz bei Tagungen der Kommission und des Rates seit 1999.
 - 66 Alle VN-Mitgliedsstaaten, 48 pro Jahr ab 2008, werden auf die Einhaltung der Menschenrechte hin überprüft.
 - 67 Sonderberichterstatte/innen zu Ländern und Themen, die dem Rat und zum Teil auch der Generalversammlung berichten.
 - 68 Vgl. Abschnitt 2.
 - 69 Williams (2007), S. 7.
 - 70 Lerch/Schwellnus (2006), S. 313.

- 71 Alston/Weiler (1999), S. 6. Siehe auch Williams (2004), S. 85ff.
- 72 Lampe (2007), S. 112.
- 73 FIDH (2007).
- 74 Lerch (2004), S. 111ff., 287.
- 75 Detaillierter zu den Beziehungen zwischen der EU und Belarus Klinke (2005).
- 76 Leonard /Popescu (2007), S. 53.
- 77 Zur Beurteilung von EU-Evaluierungen siehe Crawford (2002), S. 920; Jünemann/Knodt (2007), S. 11.
- 78 Zheng (2006).
- 79 Erst beim EU-USA Gipfel in Wien 2006, wurde die USA öffentlich dazu aufgefordert, Guantánamo zu schließen (amnesty international (2007a)
- 80 Für eine ausführliche Analyse hierzu siehe Weinzierl/Lisson (2007).
- 81 Lerch (2004) S. 288.
- 82 Williams (2004), S. 7.
- 83 Börzel/Risse (2004), S. 30.
- 84 Schimmelfennig/Sedelmeier (2004), S. 664.
- 85 Wacker (2006), S. 59.
- 86 Europäisches Parlament (2007), S. 7.
- 87 Für eine Studie zu Wirkungen von Resolutionen des Europaparlaments siehe European Inter-University Centre for Human Rights and Democratization (2006).