

Zehn-Punkte-  
Programm  
von amnesty  
international  
für die  
deutsche  
Ratspräsident-  
schaft der  
Europäischen  
Union

Zehn-Punkte-  
Programm  
von amnesty  
international  
für die  
deutsche  
Ratspräs  
dentschaft der  
Europäischen  
Union



## **IMPRESSUM**

© amnesty international 2006  
Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.  
53108 Bonn  
ai-Index 21206

Umschlaggestaltung: Töchter + Söhne, Berlin  
Gestaltung Innenseiten: Gunda Becker, Köln  
Druck: farbo, Köln

Spendenkonto 80 90 100  
Bank für Sozialwirtschaft Köln  
BLZ 370 205 00

[www.amnesty.de/eu](http://www.amnesty.de/eu)

---

## **INHALT**

<b>DIE AMBIVALENZ DER MENSCHENRECHTSPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION</b>	<b>2</b>
<b>ZEHN FORDERUNGEN AN DIE DEUTSCHE RATSPRÄSIDENTSCHAFT ZUR ENTWICKLUNG EINER KOHÄRENTEN UND GLAUBHAFTEN MENSCHENRECHTSPOLITIK DER EU</b>	<b>6</b>
<b>1. DIE MENSCHENRECHTE IN DER EU</b>	<b>7</b>
<b>2. TERRORISMUSBEKÄMPFUNG UND MENSCHENRECHTE IN DER EU</b>	<b>9</b>
<b>3. RASSISMUS UND DISKRIMINIERUNG</b>	<b>11</b>
<b>4. ASYL</b>	<b>13</b>
<b>5. ZUWANDERUNG</b>	<b>15</b>
<b>6. ERWEITERUNGS- UND NACHBARSCHAFTSPOLITIK</b>	<b>17</b>
<b>7. STRATEGISCHE PARTNER</b>	<b>20</b>
<b>8. STRATEGISCHE MENSCHENRECHTSINSTRUMENTE</b>	<b>22</b>
<b>9. KONFLIKTPRÄVENTION UND KRISENMANAGEMENT</b>	<b>24</b>
<b>10. GLOBAL GOVERNANCE</b>	<b>26</b>

# Die Ambivalenz der Menschenrechtspolitik der Europäischen Union

Die Menschenrechtspolitik der Europäischen Union (EU) ist volljährig geworden. Nachdem Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit im EU-Vertrag als Leitprinzipien für alle politischen Bereiche verankert wurden, hat die EU im zurückliegenden Jahrzehnt zahlreiche Erfahrungen bei dem Versuch gesammelt, diese Werte in die Beziehungen zu Drittländern einzubringen und die Union selbst zu einem »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« zu entwickeln. Zu Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft erscheint es sinnvoll festzustellen, wie es um die Menschenrechtspolitik der EU tatsächlich bestellt ist.

Die zahlreichen politischen Instrumente, die seit den 1990er Jahren entwickelt wurden, bilden heute ein beeindruckendes »Toolkit«, um den Menschenrechten in den Außenbeziehungen mehr Geltung zu verschaffen. Im Erweiterungsprozess wurden die Menschenrechte zum zentralen Symbol für die Bereitschaft der Kandidatenländer zum Beitritt. Auch am zunehmenden direkten Engagement der EU beim Krisenmanagement und bei der Verhinderung von Konflikten in verschiedenen Teilen der Welt zeigt sich, dass die Menschenrechte in der Außen- und Sicherheitspolitik zunehmend Berücksichtigung finden. Mit großer Beharrlichkeit hat sich die EU für

die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes und für den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (UN) als neue Institutionen eingesetzt, die für eine wirkungsvollere Weltordnungspolitik (*global governance*) unerlässlich sind. Innerhalb der EU selbst bildet die Grundrechtecharta das Rückgrat für die selbstbewusste Feststellung, die Union sei in erster Linie eine »Wertegemeinschaft«, auch wenn die Unterstützung durch eine neue Verfassung noch fehlt.

Doch es wächst ein Gefühl der Ambivalenz, und dabei geht es um mehr als die bekannte Problematik, wie die Menschenrechte in einer Welt mit unterschiedlichen und konkurrierenden Interessen in die Praxis umgesetzt werden können. Zum Teil hängt dies mit der Unsicherheit in Bezug auf das »Projekt Europa« zusammen, die aus der Verfassungskrise der EU herrührt und ihre Autorität beeinträchtigt. Darüber hinaus hat sich in den letzten Jahren der Eindruck verfestigt, dass die EU intern und in den Außenbeziehungen mit zweierlei Maß misst. Das hat erste Auswirkungen auf die Fähigkeit Europas, eine glaubwürdige Menschenrechtspolitik zu betreiben.

Bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung ohne Berücksichtigung der Grundrechte der Flüchtlinge und Migranten wird der Grundsatz »Lebe was

du lehrst« missachtet, und die Realität des Kampfs gegen den Terrorismus straft die Erklärung »keine Sicherheit ohne Menschenrechte« Lügen. Diese beiden zentralen justiz- und innenpolitischen Anliegen der EU beeinflussen zwangsläufig auch die Außenbeziehungen. Deutlich sichtbar wird das am zunehmenden Druck auf die afrikanischen Staaten, Maßnahmen gegen die Emigration nach Europa zu ergreifen. Der zögerliche Widerstand gegen die Art und Weise, in der die Vereinigten Staaten den »Krieg gegen den Terror« führen, hat die EU kompromittiert und zur Polarisierung zwischen der islamischen und der westlichen Welt beigetragen.

Im Umgang mit den Großmächten erweist sich die EU oft als wenig durchsetzungsfähig und gespalten. Wenn es darum geht, strategische Partnerschaften mit Ländern wie Russland und China zu bilden, ohne die Menschenrechte auf dem Altar der Energie- und Handelsinteressen zu opfern, hat die Union große Mühe, ihre Einheit zu wahren. Die seit dem 9. September 2001 zunehmend problematische Allianz mit den USA hat eine Reihe von europäischen Ländern zu Mittägern an den so genannten *renditions* gemacht – der ungesetzlichen Überstellung von terroristischer Aktivitäten verdächtigten Personen, einschließlich ihrer Entführung und Inhaftierung, ihrer Folterung und ihres »Verschwindens«. Daraus wurde auf jeden Fall erschreckend klar, wie brüchig der Rahmen der Rechtsstaatlichkeit sein kann. Es ist tragisch, dass wir zeitgleich miterleben, wie das defensive und minimalistische Vorgehen des Rates zur Einrichtung einer EU-Agentur für Grundrechte führt, die sich mit solchen tatsächlichen Menschenrechtsverletzungen gar nicht befassen dürfen.

Und doch brauchen wir heute mehr denn je eine Europäische Union, die eine wirksame Menschenrechtspolitik verfolgt. Die anhaltenden Krisen im Nahen Osten und im Sudan verlangen von Europa eine Rolle, die sich auf kollektive Stärke und auf die Überzeugung des eigenen Wertekanons stützt, damit die Unfähigkeit der internationalen Gemeinschaft, die bereits fortschreitende Menschenrechtskatastrophe aufzuhalten, überwunden werden kann. Eine weitere wichtige Aufgabe der EU besteht darin zu verhindern, dass sich die Polarisierung des erst vor einem halben Jahr eingerichteten UN-Menschenrechtsrates weiter verstärkt.

Man kann wohl kaum erwarten, dass die deutsche Ratspräsidentschaft in den großen internationalen Fragen das Ruder herumwerfen wird. Auch in anderen Bereichen sieht sie sich großen Erwartungen und auch beträchtlichem Druck gegenüber, nicht zuletzt im Hinblick auf den blockierten Verfassungsprozess. Die Bedeutung eines Durchbruchs in dieser Frage ist gerade zu einem Zeitpunkt nicht zu unterschätzen, in dem die Union durch die Aufnahme von Bulgarien und Rumänien auf insgesamt 27 Mitgliedstaaten angewachsen wird. Von der Wiederaufnahme des Reformprozesses hängt nicht nur die Entwicklung einer Perspektive für eine erneute Erweiterung ab. Auch die Verbesserung der Sicherheit durch verstärkte Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres, ein wirksameres Agieren nach außen und eine größere demokratische Rechenschaftspflicht machen eine umfassende Reform des EU-Vertrags notwendig.

Der 50. Geburtstag der EU im März 2007 dürfte Anlass zum Nachdenken über die Wertebasis der Union geben, die die Chance bietet, das Vertrauen der Bürger in das Projekt Europa zurückzugewinnen. Denn die meisten Bürger dürften Sicherheit zuhause und eine starke Rolle in der Welt als gute Gründe für eine Vertiefung der europäischen Zusammenarbeit betrachten. Aber wir brauchen Ergebnisse, keine Sonntagsreden. Und zu Ergebnissen kann es nicht kommen – hier greift das klassische Dilemma, dass ohne Reform nichts geschehen kann. Der korrekte Weg, um der EU Kompetenzen einzuräumen, damit sie wirksamer agieren kann, besteht in der Reform des EU-Vertrags. Doch solange dieser Prozess stockt, sollten die Mitgliedstaaten jedenfalls die Möglichkeit haben, durch gemeinsames Handeln im Rat eine Grundlage für dringend erforderliche Maßnahmen zu schaffen.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, diesen Teufelskreis zu durchbrechen. Bei Uneinigkeit zwischen Mitgliedstaaten, die nationale Interessen verfolgen, ist die jeweilige nationale Führung gefordert. Die Menschenrechte sind ein gemeinsamer Bezugspunkt, der dazu verwendet werden kann und sollte, für kollektive Entschlossenheit zur Bewältigung der großen humanitären Krisen unserer Tage zu sorgen. Um dabei glaubwürdig zu sein, dürfen die Mitgliedstaaten – bei ihren individuellen Maßnahmen wie auch beim Vorgehen über den Rat – nicht mit zwei-

# »Kein Land ist in Menschenrechtsfragen perfekt, und auch die EU muss bereit sein, den eigenen Beitrag zum Thema Menschenrechte kritisch zu hinterfragen und sich einer Überprüfung von außen zu öffnen.«

*Der finnische Außenminister Erkki Tuomioja in seinem Vorwort als Präsident des Rates der Europäischen Union zum Jahresbericht der Europäischen Union über die Menschenrechte*

erlei Maß messen, sondern sie müssen ihre eigenen Mängel zur Kenntnis nehmen und an ihrer Beseitigung arbeiten. So können wir der Welt ein Vorbild sein und wichtigen strategischen Partnern wie China, Russland und den Vereinigten Staaten eine überzeugendere Botschaft vermitteln. Außerdem wäre dies ein wirksames Mittel gegen die Politisierungstendenzen im Menschenrechtsrat und anderen UN-Foren.

All dies verlangt Führungsstärke, eine Eigenschaft, an der es schon seit allzulanger Zeit fehlt. Diese Führungsstärke wird jetzt von Deutschland erwartet an diesem kritischen Punkt in der Entwicklung der EU, zu einem Zeitpunkt, an dem das Land zugleich auch den G-8-Vorsitz übernimmt. Mit einer klaren Antwort auf den Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlaments zu den rechtswidrigen Aktivitäten der CIA kann Deutschland mit gutem Beispiel vorangehen, indem es die eigene Verantwortung für die dokumentierten Fälle von Überstellungen übernimmt, in denen es um deutsche Staatsbürger geht.

Unter deutscher Präsidentschaft sollte es möglich sein, bei der Ausgestaltung der EU-Außenpolitik den Zusammenhang zwischen Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechten stärker zu betonen. Das erklärte Interesse Deutschlands an Zentralasien und damit an Ländern von großer strategischer Bedeutung, die zugleich aber berüchtigt sind für ihre Missachtung der Menschenrechte, sollte mit einer nachdrücklichen und unmissverständlichen Haltung zu Menschenrechtsfragen verbunden sein. Der anhaltende Konflikt im Nahen Osten verlangt nach Führungsstärke, damit die Menschenrechte der leidgeprüften Bevölkerung dieser Region zur Antriebskraft für die Suche nach nachhaltigen Lösungen werden. In einer Zeit, in der die Sicherheit der Menschen immer wichtiger wird, wäre die Schwerpunktsetzung der deutschen Ratspräsidentschaft auf Afrika und die Beibehaltung dieses Schwerpunkts auch während der folgenden portugiesischen und slowenischen Ratspräsidentschaft ein sehr wichtiger Schritt, um die so genannte »Soft Power« der EU gerade dort zu forcieren, wo sie am dringendsten benötigt wird.

Im Jahr 2006 hat Amnesty International zusammen mit mehreren Nichtregierungsorganisationen (NGOs) aus den Bereichen Menschenrechte, Konfliktprävention und Entwicklung an Kommissionspräsident Barroso appelliert, er möge persönlich dafür Sorge tragen, dass die Kommission eine gründliche Überprüfung der Menschenrechtspolitik der EU vornimmt. Dabei sei den Auswirkungen des 9. September 2001 Rechnung zu tragen, als Leitlinie solle jedoch nicht nur die neue Dimension der menschlichen Sicherheit dienen, sondern es müsse auch für Kohärenz zwischen den inneren Aspekten und den Außenbeziehungen gesorgt werden. Die Antwort war positiv, und so wichtig es ist, dass die Kommission die Führungsrolle übernimmt, so sollte auch der Rat bekräftigen, dass die Menschenrechte und die menschliche Sicherheit zentrale Grundsätze und Ziele der EU-Politik darstellen.

Die letzte deutsche Ratspräsidentschaft im Jahr 1999 hat gegen erheblichen Widerstand auf die Kodifizierung eines eigenen Grundrechtekatalogs der EU gedrängt. Heute, sieben Jahre nach der Annahme der Grundrechtecharta der Europäischen Union, brauchen wir einen neuen Impuls, um die Vision einer Union der Werte und Rechte mit ihren tatsächlichen Leistungen zu verknüpfen. Gerade jetzt, wo der EU von ihrem eigenen Parlament mit einem vernichtenden Bericht bescheinigt wurde, dass Europa an gravierenden Menschenrechtsverletzungen beteiligt war, wäre es ein Zeichen echter Führungsstärke, wenn die deutsche Ratspräsidentschaft Verantwortung übernehmen und den Rat zu der Bekräftigung bewegen würde, dass die Union in der Tat die Pflicht hat, Entführungen, Folterungen und »Verschwindenlassen« zu unterbinden und zu verhindern.

Das wäre ein großer Schritt hin zu einer Synthese zwischen einer ehrlichen Menschenrechtspolitik im Inneren, die sich über Selbstzufriedenheit und Abstreiten erhebt, und einer wahrhaft gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die dadurch umso stärker wird. Ist die Union wirklich bereit, einen Blick auf sich selbst zu werfen?

# Zehn Forderungen an die deutsche Ratspräsidentschaft

## ZUR ENTWICKLUNG EINER KOHÄRENTEN UND GLAUBHAFTEN MENSCHENRECHTSPOLITIK DER EU

### AMNESTY INTERNATIONAL FORDERT DIE DEUTSCHE RATSPRÄSIDENTSCHAFT AUF,

1. die interne Menschenrechtspolitik der EU so auszugestalten, dass sie die Politik des Europarates ergänzt und mit der EU-Menschenrechtspolitik in den Außenbeziehungen kohärent ist,
2. mit konkreten Maßnahmen auf die Untersuchungen über die europäische Verwicklung in die illegalen US-Aktivitäten in Europa zu reagieren und die Bekämpfung des Terrorismus in der EU klar in den Rahmen der internationalen Menschenrechtsübereinkommen zu stellen,
3. geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um den EU-Rechtsrahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung so zu erweitern, dass er alle Formen von Diskriminierung umfasst, einschließlich Hassreden und der Erscheinung des *ethnic profiling*,
4. die Schutzlücken bei den Asylinstrumenten der ersten Phase zu schließen und eine erneute Diskussion zur Qualitätsverbesserung der Asylentscheidungen anzuregen,
5. Standards zu entwickeln, die sicherstellen, dass Menschen, die kein Recht auf Aufenthalt in der EU haben, sicher und unter menschenwürdigen Umständen in ihr Herkunftsland zurückkehren können, und sich in ihren Beziehungen zu Drittstaaten im Migrationsbereich für die Wahrung der Menschenrechte einzusetzen,
6. im Rahmen der EU-Erweiterung und der weiter gefassten Nachbarschaftspolitik für eine starke und konsistente Menschenrechtsdimension zu sorgen,
7. Russland, China und die USA auf höchster Ebene zu drängen, ihre Defizite im Menschenrechtsbereich zu beseitigen und ihre einschlägigen internationalen Verpflichtungen zu erfüllen,
8. die Umsetzung der Menschenrechtsleitlinien der EU zu verbessern und vor allem die Bemühungen für den Schutz von Menschenrechtsverteidigern und die Bekämpfung der Folter auf allen Ebenen zu verstärken,
9. für die weitere Stärkung der zentralen Rolle der Menschenrechte bei der Konfliktprävention und bei Krisenbewältigungsmaßnahmen der EU zu sorgen,
10. die EU so zu führen, dass sie bei der Förderung einer *global governance* durch den UN-Menschenrechtsrat und der Erarbeitung eines internationalen Vertrags zum Waffenhandel eine starke, konstruktive Rolle spielt.

# 1. Die Menschenrechte in der EU

Seit vielen Jahren gibt es in den Mitgliedstaaten Menschenrechtsprobleme in Form von Polizeiübergriffen, die häufig diskriminierenden Charakter haben, und durch eine immer restriktivere Asylpolitik. Die Selbstverpflichtung der EU zur Bekämpfung der Diskriminierung, die im Jahr 2007 durch das »Europäische Jahr der Chancengleichheit für alle« besonders hervorgehoben werden soll, wird auch weiterhin überschattet von Berichten über zunehmenden Rassismus und Homophobie.

Die Bekämpfung des Terrorismus und das Vorgehen gegen »irreguläre« Zuwanderung gehören heute zu den wichtigsten Prioritäten der EU im Bereich Justiz und Inneres. Deren Umsetzung ist mit gravierenden Menschenrechtsverletzungen einhergegangen und dient als Rechtfertigung für die Einschränkung bestimmter Grundrechte und Grundfreiheiten. Der Rat erkennt allerdings bislang nicht an, dass die EU auch für Menschenrechtsverstöße in einzelnen Mitgliedstaaten zuständig ist, da es an den entsprechenden rechtlichen Befugnissen fehle. In der politischen Realität hat das Vorgehen in den Bereichen Terrorismus und Zuwanderung, das aus Menschenrechtssicht sehr problematisch ist, die politische Diskussion längst über Fragen der rein technischen Zuständigkeit hinausgeführt. Und doch weigert sich die EU nach wie vor, diese Realität anzuerkennen.

Nicht nur vom Rat und von der Kommission, sondern auch von den anderen Mitgliedstaaten wurden gravierende Menschenrechtsverstöße einzelner Mitglieder mit Schweigen übergangen. Die Anwendung von Artikel 7 EU-Vertrag als Sanktionsmechanismus wurde für unzulässig erklärt und damit als Korrektur- und Vorbeugungsinstrument ausgeschaltet. Das Fehlen einer internen Rechenschaftspflicht beziehungsweise gegenseitigen Drucks trägt nicht eben dazu bei, dass die EU an Glaubwürdigkeit gewinnt, wenn sie die Kandidatenländer einer entsprechenden Prüfung unterzieht und generell von Drittstaaten fordert, die Menschenrechte

zu respektieren. Die deutsche Ratspräsidentschaft wäre in einer guten Position, das Problem der Rechenschaftspflicht anzugehen und den Mitgliedstaaten den Weg zu einer offeneren Diskussion über die Menschenrechtsdefizite in der Union zu ebneten.

### DIE EU-AGENTUR FÜR GRUNDRECHTE

Ein treffendes Beispiel ist die verschlungene Geschichte der Einrichtung einer EU-Agentur für Grundrechte. Die langwierigen Verhandlungen zogen sich über die gesamte finnische Ratspräsidentschaft hin. Die Beratungen im Rat, die im Januar 2007 beginnen sollen, wurden bis zur letzten Minute blockiert. Wie schon während der österreichischen Ratspräsidentschaft drehte sich die schwierigste Frage um den Kompetenzbereich der Agentur im Rahmen der Dritten Säule, insbesondere für Fragen der Strafjustiz.

amnesty international hat sich im Verlauf der Verhandlungen konsequent dafür ausgesprochen, dass die Agentur bei Angelegenheiten im Rahmen der Dritten Säule eine Rolle spielen soll. Andernfalls könnte sie sich nicht mit den zentralen Menschenrechtsfragen befassen, mit denen die Union gegenwärtig konfrontiert ist, wie die Bekämpfung des Terrorismus und der Schutz der individuellen Freiheiten im Polizeivollzug und in der Strafjustiz.

In der Kompromisslösung des Rates, die schließlich im Dezember 2006 beschlossen wurde, soll die Agentur im Rahmen der Dritten Säule nur eine sehr beschränkte Rolle spielen. Der Rat erklärte, man werde sich vor Ablauf des Jahres 2009 noch einmal mit der Möglichkeit einer Erweiterung des Aufgabenbereichs der Agentur befassen. In der Zwischenzeit haben die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten die Möglichkeit, zu Fragen der Zusammenarbeit zwischen den Justiz- und Polizeibehörden »auf freiwilliger Basis« und »gegebenenfalls« die Agentur zu konsultieren, wenn es um die Verabschiedung oder Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften in diesem Bereich geht.

Der Rat hat also keine klare Aufgabenstellung für die Agentur festgelegt, zu der auch die Menschenrechtsbeobachtung aller politischen Maßnahmen im Bereich Justiz und Polizei auf europäischer und auf nationaler Ebene gehört hätte. Zwar wird nachdrücklich darauf hingewiesen, wie wichtig eine enge Zusammenarbeit mit dem Europarat ist, doch bleibt abzuwarten, ob daraus eine konkrete Grundlage für die Entwicklung einer integrierten europäischen Menschenrechtspolitik erwächst.

Es ist bedauerlich, dass die Agentur kaum in der Öffentlichkeit diskutiert wurde und dass sich der Rat zum Vorschlag der Kommission sehr zurückgehalten hat. Dieses defensive, minimalistische Herangehen war schlicht unangemessen, wenn man bedenkt, dass es bei diesem Vorschlag um die grundlegende Frage geht, wie die EU ihren gemeinsamen Wertekanon der Menschenrechte wahrt und fördert. Nach einer Verhandlungsphase, in der diese europäische Initiative erkennbar diskreditiert wurde, muss nun eine neue Dynamik um die Agentur entstehen. Ein solches politisches Signal ist umso wichtiger, als die grundlegende Verpflichtung der Union zur Wahrung und Förderung der Menschenrechte immer wieder durch Berichte über Menschenrechtsverletzungen innerhalb der EU in Frage gestellt wird. Die neue Agentur kann nur dann eine glaubhafte Rolle spielen, wenn sie vom klaren politischen Willen der EU getragen ist, sich mit der eigenen Menschenrechtsbilanz auseinanderzusetzen und in einen offenen Menschenrechtsdialog mit den Bürgern Europas zu treten. Ein konkretes Mittel, diesem Willen Ausdruck zu verleihen, wäre die Einrichtung einer speziellen Struktur im Rat, die für die Menschenrechte in der EU zuständig ist.

#### ZUSAMMENARBEIT IN STRAFSACHEN

Sechs Jahre nach der Einführung des Europäischen Haftbefehls fehlt noch immer ein entsprechender rechtlicher Rahmen, mit dem der Schutz der Verdächtigen und Angeklagten im Strafverfahren in der Europäischen Union sichergestellt wird. Trotz bester Absichten der österreichischen und der finnischen Ratspräsidentschaft ziehen sich die Verhandlungen über den vorgeschlagenen Rahmenbeschluss noch immer hin. Diese Verzögerung, die geringe Substanz der zuletzt erzielten Kompromisse und die fortdauernden Dispute, ob es überhaupt eine rechtliche Grundlage für ein derartiges Instrument gibt, haben mittlerweile dazu geführt, dass eine eventuelle positive

Wirkung im Hinblick auf das gegenseitige Vertrauen der verschiedenen Justizbehörden untereinander und auf den Schutz der Rechte in der gesamten Union nachhaltig untergraben wurde.

Es ist den vorhergehenden EU-Ratspräsidentschaften nicht gelungen, ein starkes politisches Signal auszusenden, demzufolge sich die EU auf ein bindendes Instrument einigen muss, das den Schutz des grundlegenden Rechts auf ein faires Verfahren in Strafsachen in der ganzen Union sicherstellt. Das erklärte Ziel der deutschen Ratspräsidentschaft, den Verhandlungsprozess endlich abzuschließen, ist begrüßenswert. Trotz der Zusicherung des Rates, mit dem vorgeschlagenen Rahmenbeschluss werde angestrebt, die Fairness der Strafverfahren und die Zusammenarbeit der Justizorgane in Strafsachen zu verbessern, besteht doch die reale Gefahr, dass es wieder nur zu einem Ergebnis auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner kommt.

---

#### AMNESTY INTERNATIONAL FORDERT DIE DEUTSCHE RATSPRÄSIDENTSCHAFT AUF,

- **eine offene Diskussion und eine effektive Reform der internen Menschenrechtspolitik der EU zu fördern und sie so auszugestalten, dass sie die Politik des Europarats ergänzt und mit der EU-Menschenrechtspolitik in den Außenbeziehungen kohärent ist,**
- **die Verhandlungen über den Rahmenbeschluss zum Schutz der Verdächtigen und Angeklagten im Strafverfahren zum Abschluss zu bringen und sich für weitere Rechtsinstrumente einzusetzen, die den Zugang zu den Gerichten und die Wahrung der Rechte von Beschuldigten in der gesamten Union sicherstellen,**
- **sich in ihrem Fahrplan für die Reform des EU-Vertrags vorrangig darum zu bemühen, dass die Grundrechtecharta rechtlich bindende Wirkung erhält und geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um den Weg für den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu bereiten,**
- **eine Arbeitsgruppe des Rates einzurichten, die sich mit den Menschenrechten in der EU befasst.**

## 2. Terrorismus- bekämpfung und Menschenrechte in der EU

Der Berichterstatter des Nichtständigen Ausschusses des Europäischen Parlaments zur behaupteten Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen (im Folgenden: »der Ausschuss«) hat im November 2006 den Entwurf für einen Abschlussbericht veröffentlicht, der in den ersten Monaten des Jahres 2007 im Ausschuss und im Parlament behandelt werden soll. Auch der neue Bericht bestätigt die im bereits vorliegenden Zwischenbericht dokumentierte europäische Beteiligung an so genannten *renditions* (Überstellungen), die unter Führung der Vereinigten Staaten vorgenommen wurden, und verurteilt die beharrliche Zurückweisung jeder Verantwortung durch den Rat wie auch durch einzelne Mitgliedstaaten.

Ergänzend zu den Untersuchungen des Europarates, der nationalen Justizbehörden sowie investigativer Journalisten und Menschenrechtsorganisationen belegt auch dieser Bericht des Ausschusses die Existenz der Überstellungsprogramme mit ihrer großen Zahl von Opfern und schweren Menschenrechtsverletzungen. Dennoch spielt das Thema auf der politischen Agenda der EU nach wie vor keine Rolle. Dies ist umso überraschender, als US-Präsident Bush bereits im September 2006 offiziell die Existenz der *renditions* und der Geheimgefängnisse eingeräumt hat. Der Berichterstatter bestätigte nicht nur die Mittäterschaft einiger europäischer Länder, sondern verwies darüber hinaus noch auf vertrauliche Berichte über Treffen zwischen Ministern und

anderen hochrangigen Vertretern der Vereinigten Staaten und der EU. Dies lässt den Schluss zu, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten nicht nur über die illegalen Aktivitäten der CIA in Europa informiert waren, sondern ganz konkret gemeinsame Aktionen diskutierten, um das Problem zu lösen.

Die deutsche Ratspräsidentschaft steht politisch und moralisch in der Verantwortung, Konsequenzen aus der Arbeit des Ausschusses zu ziehen. In dem Berichtsentwurf wird die Qualität der deutschen Ermittlungen ausdrücklich gelobt. amnesty international hofft, dass auf europäischer Ebene mit der gleichen Sorgfalt vorgegangen wird und dass an die Stelle des kollektiven Schweigens und der Desinformationspolitik der EU-Spitze eine offene Diskussion über rechtliche und politische Maßnahmen tritt, die in Zukunft solche gravierenden Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit verhindern und sicherstellen, dass die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen und die Opfer entschädigt werden. Der Rat sollte in diesem Zusammenhang der Empfehlung des Generalsekretariats des Europarates folgen, alle rechtlichen Lücken zu schließen, die die Beteiligung europäischer Regierungen an den Überstellungen ermöglicht haben.

Ein weiterer konkreter politischer Schritt bestünde darin, dass der Rat der EU eindeutig und ausnahmslos verbietet, auf dem Weg diplomatischer Zusicherungen die Genehmigung für die Überstellung in ein Land zu erteilen, in denen das Opfer von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender

Behandlung bedroht ist. Wenn es den EU-Staaten im Einzelfall gestattet ist, das absolute Verbot der Folter und der Zurückweisung in ein solches Land zu umgehen, wird damit eine Praxis geduldet, die nicht nur gegen europäisches und internationales Recht im Flüchtlings- und Menschenrechtsbereich verstößt, sondern auch unvereinbar ist mit den EU-Leitlinien gegen Folter und dem Ziel, auch in Drittstaaten bedingungslos und ohne Ausnahme gegen die Folter vorzugehen und die Gründe für ihre Anwendung zu bekämpfen.

Nachdem im letzten August in London Pläne für terroristische Anschläge aufgedeckt wurden, betonte die finnische Ratspräsidentschaft erneut die Notwendigkeit rascher Maßnahmen im Bereich der Justiz und des Strafvollzugs, und die Kommission und Sicherheitsexperten schlugen neue, auf Überwachung und Aufdeckung abzielende EU-Initiativen vor. Hinsichtlich vorliegender Beweise für eine europäische Mittäterschaft bei den Überstellungen hingegen sind entsprechende Forderungen nach unionsweiten Dringlichkeitsmaßnahmen noch nicht laut geworden. Bis heute hat die EU bei ihren Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus wenig dafür getan, dass der Schutz der Grundrechte berücksichtigt oder gar aktiv einbezogen wird.

Ungeachtet aller Selbstverpflichtungen zu einem weniger einseitigen Vorgehen im Kampf gegen den Terrorismus und zur Entwicklung eines besseren Verständnisses für seine Ursachen werden nach wie vor fast ausschließlich repressive Gegenmaßnahmen vorgeschlagen. Dass noch immer keine Verfahrensgarantien für die Verdächtigen und Angeklagten in Strafverfahren festgelegt wurden, macht auch deutlich, dass im Kampf gegen den Terrorismus die Rechte des Einzelnen als zweitrangig, wenn nicht als entbehrlich betrachtet werden.

Ein weiteres Problemfeld sind die Terroristenlisten; hier muss die EU noch geeignete Mechanismen schaffen, damit der Grundsatz der Unschuldsvermutung und der Zugang der Betroffenen zu Rechtsmitteln gewahrt bleiben. Und da mit einer weiteren Diskussion über die Definition von Terrorismus zu rechnen ist, muss sich die EU offen mit den Folgen der Terrorismusbekämpfung für die Menschenrechte befassen und sich auch klar vom »Krieg gegen den Terror« distanzieren, wie ihn die Vereinigten Staaten führen, indem sie ihre Politik eindeutig in den internationalen Rahmen des Strafrechts und der Menschenrechte stellt.

#### AMNESTY INTERNATIONAL FORDERT DIE DEUTSCHE RATSPRÄSIDENTSCHAFT AUF,

- **mit konkreten Maßnahmen auf die Untersuchungen über die europäische Verwicklung in die illegalen US-Aktivitäten in Europa zu reagieren und die Bekämpfung des Terrorismus in der EU klar in den Rahmen der internationalen Menschenrechtsübereinkommen zu stellen,**
- **das bedingungslose und umfassende Verbot der Folter unmissverständlich zu bekräftigen, indem die Praxis, Menschen mit Hilfe diplomatischer Zusicherungen in Länder zu verbringen, in denen sie von Folter bedroht sind, für nicht hinnehmbar erklärt wird,**
- **sich zur Einrichtung wirksamer Überwachungs- und Rechenschaftsmechanismen zu verpflichten, die sicherstellen, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten bei den Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus die Menschenrechte wahren.**

## 3. Rassismus und Diskriminierung

In Berichten von amnesty international aus den letzten Monaten wurde die Diskriminierung von Roma-Kindern, Homosexuellen, Transsexuellen und Angehörigen von Minderheiten in EU-Mitgliedstaaten dokumentiert. Bereits zuvor war eine Reihe alarmierender Berichte anderer europäischer Organisationen (darunter die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit - EUMC) über Rassismus und Diskriminierung veröffentlicht worden. Eingedenk der Ausrufung des Jahres 2007 zum »Europäischen Jahr der Chancengleichheit für alle« hält es amnesty international für angezeigt, dass die Union ihre Gesetzgebung und ihre Politik so ausgestaltet, dass alle Formen von Diskriminierung erfasst werden und alle gesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen vor Verstößen gegen das Grundrecht auf Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung geschützt werden.

Ungeachtet von Artikel 13 EU-Vertrag muss das Recht auf Nichtdiskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung über den Bereich des Arbeitsrechts hinaus noch besser geschützt werden. Zwar umfassen die in Kopenhagen festgelegten Beitrittskriterien auch den Schutz von Minderheiten, doch bedauerlicherweise sind die Situation von Minderheiten und die damit zusammenhängenden Fragen der Bürgerrechte nach dem Beitritt nicht mehr Gegenstand des Monitoring-Prozesses.

Diese Beispiele verdeutlichen die Notwendigkeit eines umfassenderen, auf die Menschenrechte gestützten Ansatzes beim Problem der Nichtdiskriminierung. Wenn die Kommission das Ergebnis ihrer Machbarkeitsstudie zur Erweiterung des Diskriminierungsschutzes in der EU vorlegt, wird der deutschen Ratspräsidentschaft die Aufgabe zufallen, geeignete Schritte einzuleiten, um die verbleibende Schutzlücke zu schließen. Darüber hinaus muss mehr getan wer-

den, damit das Recht auf Nichtdiskriminierung nicht nur bei sozial-, ausbildungs- und beschäftigungspolitischen EU-Maßnahmen besser zum Tragen kommt, sondern auch im Bereich Justiz und Inneres wirksam einbezogen wird.

An der verbreiteten Praxis der Verdächtigung von Personen nach ethnischen Gesichtspunkten (*ethnic profiling*) durch Vertreter der Strafverfolgungs- und anderer staatlicher Organe zeigt sich die Diskrepanz zwischen dem Engagement der EU und ihrer Mitgliedstaaten für mehr Toleranz und gegen Diskriminierung auf der einen Seite und ihrer Politik der Terrorismusbekämpfung und der Abschottung gegenüber Migranten auf der anderen. Das *ethnic profiling* lässt die damit verbundenen Menschenrechtsdefizite klar zu Tage treten und öffnet weiteren strukturellen Menschenrechtsdefiziten im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den Justiz- und Polizeibehörden Tür und Tor.

Bei den innenpolitischen Maßnahmen der EU im Kontext der Terrorismusbekämpfung zeigt sich die Tendenz, dass diese häufig nicht auf den eng gefassten Bereich des Terrorismus beschränkt bleiben, was unmittelbare Auswirkungen auf bürgerliche Freiheiten und Menschenrechte mit sich bringt. Durch eine immer restriktivere Asyl- und Zuwanderungspolitik werden Fremde zunehmend kriminalisiert und ganze Bevölkerungsgruppen in Europa in ein Gefühl der Entfremdung gedrängt. Bei der Entwicklung der justiziellen Zusammenarbeit nimmt der Aspekt der Strafverfolgung die führende Rolle ein, der Schutz der Rechte hinkt deutlich hinterher.

Und schließlich erfasst der rechtliche und politische Rahmen der EU keine Straftaten, die auf (tatsächlichen oder vermuteten) rassistischen, ethnischen oder anderen Gründen basieren. Der Vorschlag für einen EU-Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassis-

mus und Fremdenfeindlichkeit wurde auch mehr als fünf Jahre nach der Initiative der Kommission noch immer nicht umgesetzt. Die Erklärung Deutschlands, die Verhandlungen dazu wieder aufzunehmen und aus der Sackgasse zu führen, ist begrüßenswert, doch eine solche Rechtsvorschrift ist nur dann von Nutzen, wenn damit der Menschenrechtsschutz in der gesamten EU verbessert wird.

#### **AMNESTY INTERNATIONAL FORDERT DIE DEUTSCHE RATSPRÄSIDENTSCHAFT AUF,**

- **die Überwachungsverfahren in der Union so zu verbessern, dass sämtliche Formen von Diskriminierung erfasst werden, und für die Umsetzung aller EU-Rechtsvorschriften und -Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten zu sorgen,**
- **den gesetzgeberischen und politischen Rahmen der EU zur Bekämpfung der Diskriminierung so zu verbessern, dass er alle Gründe und Formen von Diskriminierung abdeckt und auch den Schutz vor Hassreden sowie Maßnahmen gegen die Erscheinung des *ethnic profiling* umfasst.**

## 4. Asyl

Nach der Verabschiedung der Asylinstrumente der ersten Phase obliegt der bevorstehenden Ratspräsidentenschaft jetzt die wichtige Aufgabe, geeignete Bedingungen für die Überwachung ihrer Wirkung zu schaffen. Dies ist aus der Sicht der Menschenrechte von großer Bedeutung, denn mit den Asylinstrumenten der ersten Phase ist es nicht gelungen, dem unionsweit praktizierten »Lotteriesystem« bei der Gewährung von Asylschutz ein Ende zu setzen. Während in der Richtlinie über die Anerkennung als Flüchtling nur einige Bestimmungen im Lichte der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 problematisch erscheinen, stellt die Richtlinie über das Asylverfahren faktisch einen Katalog der schlechtesten Praktiken in den Mitgliedstaaten dar. Bei diesem Instrument (dessen Rechtmäßigkeit das Europäische Parlament mit einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof angefochten hat) konnte eine Harmonisierung nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner erreicht werden.

#### **ÜBERARBEITUNG DER DUBLIN-VERORDNUNG**

Die deutsche Ratspräsidentenschaft sollte sich prioritär mit der Evaluierung der Dublin-Verordnung und ihrer praktischen Anwendung in den Mitgliedstaaten befassen. Es wurden bereits umfassende Untersuchungen von der Europäischen Kommission, dem Amt des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR) und dem Europäischen Flüchtlingsrat (ECRE) durchgeführt. Jetzt kommt es darauf an, alle vorhandenen Informationen zur konkreten Durchführung der Dublin-Verordnung zu berücksichtigen, die nötigen Schlussfolgerungen zu ziehen und den Weg für eine Überarbeitung der Verordnung zu bereiten.

Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um die aus einigen Bestimmungen der Dublin-Verordnung herrührenden Mängel zu beseitigen, die mit unzumutbaren Härten für die Asylsuchenden verbunden sind und die gegenwärtige »Asylotterie« in der EU perpetuieren. Auch zur Sicherung einer wirksameren Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten sind Korrekturen an diesem System notwendig. Die Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen sollten die Evaluierung der Dublin-

Verordnung als Gelegenheit für eine Diskussion nutzen, die sich nicht nur um eine möglichst effiziente Verwaltung des Dublin-Systems drehen sollte, sondern vor allem um eine wirksame Lastenverteilung und um die Neugestaltung der im gegenwärtigen System vorgesehenen Schutzbestimmungen.

#### **QUALITATIVE VERBESSERUNG DER ASYLENTSCHEIDUNGEN**

Gemäß dem Haager Programm verfolgt das Gemeinsame Europäische Asylsystem in seiner zweiten Phase zwei Ziele: die Einrichtung eines gemeinsamen Asylverfahrens und die Schaffung eines einheitlichen Status für die Antragsteller, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird. 2007 kann zum entscheidenden Jahr für das Gemeinsame Asylsystem werden, weil die Kommission nun die Bewertung der Rechtsakte der ersten Phase abschließen und die Instrumente für die zweite Phase vorlegen sollte, damit ihre Annahme bis Ende 2010 erfolgen kann. In der Zwischenzeit müssen weitere Schritte unternommen werden, um unionsweit die Qualität der Entscheidungsfindung in Asylverfahren zu verbessern. Praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten könnte ein solcher Schritt in die richtige Richtung sein.

Besonders wichtig sind hier vor allem Maßnahmen, um die Zuverlässigkeit, Unabhängigkeit und Qualität der Informationen zu den Herkunftsländern sicherzustellen. Dazu sollte die strukturierte Konsultation angesehener Menschenrechtsorganisationen gehören, da diese oft über wichtige Informationen zur Menschenrechtssituation in den Herkunftsländern verfügen, die in den regierungsamtlichen Quellen fehlen beziehungsweise diese Quellen ergänzen können. Die praktische Zusammenarbeit sollte mit dem Austausch dieser Informationen beginnen, da sie ein grundlegendes Element für die Bearbeitung der Asylanträge sind. Die praktische Kooperation sollte darüber hinaus auch Ausgangspunkt sein für die Entwicklung einer vorbildlichen Praxis für die Bearbeitung der Anträge und den Schutz besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge wie Frauen, alte Men-

schen, unbegleitete Minderjährige, Folteropfer sowie Menschen, die vor einem bewaffneten Konflikt Zuflucht suchen.

Durch die praktische Zusammenarbeit auf diesem Gebiet sollten mittelfristig EU-Leitlinien entstehen, die für alle Mitgliedstaaten hohe Verfahrens- und Schutzstandards in Asylbelangen vorgeben. Diese Leitlinien könnten dann auch zu Vorschlägen für die Rechtsakte der zweiten Phase anregen. Doch wenn nicht für ausreichende Transparenz und enge Kooperation mit dem UNHCR gesorgt wird, könnte der Prozess der praktischen Zusammenarbeit mit seinen Strukturen vor allem zum Austausch schlechter Praktiken zwischen den Mitgliedstaaten führen.

Seit der Annahme der Richtlinie über das Asylverfahren im Jahr 2005 gab es nur wenige Initiativen zur Weiterentwicklung und Verbesserung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, denn die Prioritäten haben sich stärker hin zur Außendimension der Asylpolitik der EU verschoben. Wie bereits erwähnt sind jedoch einige grundlegende Aspekte des Gemeinsamen Asylsystems nach wie vor problematisch und sollten verbessert werden. Dass die Zahl der Asylanträge in den EU-Mitgliedstaaten und in der Folge auch der Druck auf die nationalen Asylsysteme abnimmt, sollte die deutsche Ratspräsidentschaft als Gelegenheit nutzen, um die Diskussion über die Verbesserung der Asylentscheidungen wieder neu zu eröffnen.

#### **DIE AUSSENDIMENSION DER EU-ASYLPOLITIK**

Die Außendimension der Gemeinsamen Europäischen Asyl- und Zuwanderungspolitik wird auch weiterhin auf der Agenda der deutschen Ratspräsidentschaft ganz oben stehen. Der für die finnische Präsidentschaft vorgesehene Start der Pilotprojekte für Regionale Schutzprogramme wurde auf Anfang 2007 verschoben. In der Ukraine, Belarus und Tansania sind Pilotprojekte geplant, um die dortigen Kapazitäten für den Asylschutz auszubauen und die Entwicklung eigener Asylsysteme zu initiieren. Angesichts der anhaltenden Schwierigkeiten in der Ukraine und der problematischen Menschenrechtssituation in Belarus, einem Land, mit dem die EU keine formalen Beziehungen unterhält, besteht hier allerdings Grund zur Besorgnis. Die im regionalen Schutzprogramm für Tansania vorgesehene Förderung der freiwilligen Rückkehr burundischer Flüchtlinge in ihr Herkunftsland sollte vor dem Hinter-

grund von Berichten über die extralegale Hinrichtung von Rückkehrern, die sich dort sicher geglaubt hatten, noch einmal überdacht werden.

Entscheidend für die Realisierbarkeit dieses Konzepts ist die kontinuierliche Überwachung der Programme im Hinblick darauf, ob sie dazu beitragen, die Asylsysteme der betreffenden Länder zu stärken und den Schutzbedürftigen wirksamen Schutz zu bieten. Zugleich muss nochmals betont werden, dass solche Programme keinesfalls als Ersatz für die Verpflichtung zur Schutzgewährung dienen können, die sich aus der Genfer Konvention von 1951 und anderen einschlägigen internationalen Instrumenten wie der Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben.

Angesichts des bevorstehenden Starts der regionalen Schutzprogramme sollte die Ratspräsidentschaft eine Diskussion über die Schaffung eines EU-weiten Aufnahmeprogramms anregen, das eine signifikante Anzahl von Flüchtlingen einbezieht und den besonders Schutzbedürftigen Vorrang einräumt. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben nach wie vor große Verantwortung für alle Flüchtlinge weltweit und sollten zur Lastenteilung mit den Ländern bereit sein, die den größten Teil der Flüchtlinge aufnehmen. Das kann die Glaubwürdigkeit der Außendimension der EU-Asylpolitik nur steigern. Bei der Ausgestaltung solcher Eingliederungsprogramme muss jedoch klargestellt werden, dass sie die Mitgliedstaaten nicht von der Verantwortung entbinden, spontan auf ihr Staatsgebiet gelangten Flüchtlingen Schutz zu gewähren.

#### **AMNESTY INTERNATIONAL FORDERT DIE DEUTSCHE RATSPRÄSIDENTSCHAFT AUF,**

- **die Mängel und Schutzlücken bei den Asylinstrumenten der ersten Phase zu schließen und eine erneute Diskussion zur Qualitätsverbesserungen der Asylentscheidungen im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem anzuregen,**
- **die Diskussion über die Schaffung eines EU-weiten Aufnahmeprogramms als Bekenntnis zur internationalen Solidarität im Flüchtlingschutz zu fördern und dafür Sorge zu tragen, dass die Durchführung regionaler Schutzprogramme bei den Mitgliedstaaten nicht zur Vernachlässigung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung zur Schutzgewährung führt.**

# 5. Zuwanderung

#### **MIGRATIONSSTEUERUNG UND ENTWICKLUNG**

Im Sommer 2006 war an den südlichen Grenzen der EU wieder eine große Zahl von Migranten und Asylsuchenden zu verzeichnen, und im Mittelmeer kam es erneut zu tragischen Todesfällen. Die Reaktion auf diese krisenhafte Entwicklung bestand vor allem in einer verstärkten Überwachung durch Patrouillen mit Unterstützung der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den EU-Außengrenzen (FRONTEX), um die Migranten von der gefährlichen Reise nach Europa abzuhalten. In den jüngsten Mitteilungen der Kommission wird anerkannt, dass die Asylgewährung ein wichtiger Aspekt der europäischen Reaktion im Mittelmeerraum bleiben muss und die Mitgliedstaaten ihren einschlägigen internationalen Verpflichtungen nachkommen sollten. In den nächsten Monaten müssen jedoch konkrete Maßnahmen ergriffen werden, um auch bei hohen Zugangszahlen an der südlichen EU-Außengrenze sicherzustellen, dass den Schutzbedürfnissen tatsächlich Rechnung getragen wird.

Ebenfalls im Jahr 2006 wurde bei Ministerkonferenzen zu Migration und Entwicklung in Rabat, New York und Tripolis ein breiter gefasster Ansatz diskutiert. Die operationalen Aktivitäten zum Umgang mit den Asylsuchenden und Migranten an den Außengrenzen der EU sollten durch konkrete Maßnahmen im Rahmen des Dialogs zum Thema Migration und Entwicklung ergänzt werden. Es ist an der Zeit, die Ebene der in ihrer Zielrichtung zu begrüßenden politischen Erklärungen zu verlassen und konkrete Maßnahmen zu ergreifen, die die Sicherheit der betroffenen Menschen steigern, die Menschenrechte wahren und die wirtschaftliche und soziale Lage in den Herkunftsländern verbessern. Die Initiativen zu Migration und Entwicklung haben eine Eigendynamik entwickelt, die auch die nächste Ratspräsidentschaft beibehalten sollte. Andere Migrationsrouten, vor allem über die östlichen Außengrenzen, mögen sich zwar in Art und Umfang unterscheiden, doch ist auch hier ein ausgewogenes Herangehen erforderlich, das den Bedürfnissen der EU-Mitgliedstaaten wie auch denen

der Herkunftsländer gerecht wird und mit dem die Staaten ihre Verpflichtungen nach dem internationalen Menschen- und Flüchtlingsrecht erfüllen.

Während die positive Auswirkung der Zuwanderung auf die Entwicklung wachsende Anerkennung findet, ist die Position der illegal einreisenden Migranten nach wie vor prekär, da sie mit höherer Wahrscheinlichkeit zum Opfer von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung werden. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass bei allen politischen Maßnahmen der EU zum Menschenhandel die Rechte der Betroffenen Vorrang erhalten. Dies gilt auch für die Umsetzung des EU-Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels. Darüber hinaus sollte die deutsche Ratspräsidentschaft durch die Ratifizierung des Europarat-Übereinkommens von 2005 die Durchsetzung der von den Vereinten Nationen und vom Europarat vereinbarten Standards zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels fördern.

Auch Wanderarbeitnehmer leiden oft unter so harten Beschäftigungsbedingungen, dass man in manchen Fällen von Ausbeutung der Arbeitskraft sprechen muss, und werden ihrer grundlegenden sozialen und wirtschaftlichen Rechte beraubt. Es müssen geeignete Schritte unternommen werden, um ohne jede Diskriminierung den Schutz aller Wanderarbeiter und ihrer Angehörigen gemäß dem entsprechenden Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1990 zu gewährleisten.

#### **RÜCKKEHR ‚IRREGULÄRER MIGRANTEN‘**

Ein weiterer wichtiger Punkt auf der EU-Agenda ist die Rückkehr von sich illegal in der EU aufhaltenden Drittstaatsangehörigen. Der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger wird gegenwärtig im Rat und im Europäischen Parlament erörtert. Der deutschen Ratspräsidentschaft kann eine Schlüsselrolle dabei zukommen, dass in den gemeinsamen EU-Normen der Vorrang

der freiwilligen vor der erzwungenen Rückkehr garantiert wird und dass die Standards vollumfänglich mit allen einschlägigen internationalen Normen übereinstimmen wie etwa den Grundsätzen des Non-Refoulement, der Nichtdiskriminierung, der Verhältnismäßigkeit und des Verbots von Kollektivausweisungen. Zudem sollten solide Garantien dafür gegeben werden, dass die Betroffenen nicht in einer rechtlosen Situation verharren müssen.

Auch wenn das Thema Rückkehr komplexer Natur ist und in den Verhandlungen hier bislang kaum Fortschritte erzielt wurden, besteht doch dringender Bedarf an verbindlichen EU-Normen, deren feste Grundlage die Achtung der Menschenrechte ist. Zudem sollten stets die Menschenrechte als Leitlinie der EU-Strategie dienen, wenn es in Fragen der Rückkehr zur Kooperation mit Drittstaaten kommt.

#### **AMNESTY INTERNATIONAL FORDERT DIE DEUTSCHE RATSPRÄSIDENTSCHAFT AUF,**

- **in den Beziehungen mit Drittstaaten im Migrationsbereich für die Wahrung der Menschenrechte einzutreten und durch wirksame Schutzmaßnahmen sicherzustellen, dass Angehörige von Drittstaaten, die kein Recht auf Aufenthalt in der EU haben, sicher und unter menschenwürdigen Umständen in ihr Herkunftsland zurückkehren können,**
- **sicherzustellen, dass die operationalen Aktivitäten und Instrumente zum Umgang mit Migrant\*innen und Asylsuchenden an den EU-Außengrenzen mit den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach dem internationalen Menschen- und Flüchtlingsrecht in Einklang stehen.**

## 6. Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik

Mit der formalen Annahme der Aktionspläne für die Länder des Südkaukasus wurde eine wichtige geographische Lücke in der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) geschlossen, die nun die Beziehungen zu den europäischen Nachbarn vom Maghreb bis nach Minsk regelt. Zwei Jahre nach Einführung der ENP ist es an der Zeit, Bilanz zu ziehen und die Wirksamkeit dieser Politik zu bewerten, sich mit Widersprüchlichkeiten zu befassen und das Potenzial zur Beeinflussung der Menschenrechtssituation in den Nachbarstaaten zu maximieren.

#### **KANDIDATENLÄNDER VERSUS »ANDERE« NACHBARLÄNDER**

Es ist das erklärte Ziel der Europäischen Nachbarschaftspolitik, das Entstehen neuer Trennlinien zwischen der erweiterten EU und ihren Nachbarn zu verhindern. Das Angebot an die Nachbarländer, eine privilegierte Beziehung zur EU zu unterhalten, zielt darauf ab, auf einer gegenseitigen Verpflichtung zu den gemeinsamen Werten Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvolle Staatsführung, Marktwirtschaft und nachhaltige Entwicklung aufzubauen. Bei der Errichtung einer solchen Plattform der gemeinsamen Werte trennt die EU gegenwärtig aber noch klar zwischen den Beitritts- beziehungsweise Kandidatenländern und den »anderen« Nachbarländern.

Die Kopenhagen-Kriterien enthalten für die Beitrittskandidaten klare Bewertungsmaßstäbe zu Schlüsselbereichen wie Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit mit dem festen Plan, in diesen Ländern den Übergang zu den gemeinsamen Werten zu befördern. Gegenüber den anderen Nachbarn bleibt man

mit der Formulierung gemeinsamer Werte unverbindlicher. Die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft ist natürlich ein ganz besonderer Anreiz, doch auch wenn sich die Geschwindigkeit des Veränderungsprozesses von Land zu Land unterscheiden kann, sollte der Ehrgeiz, Reformen im Menschenrechtsbereich durchzuführen, in allen Nachbarländern gleich stark sein.

Nach dem Beitritt von Rumänien und Bulgarien im Januar 2007 will die EU eine »Erweiterungspause« einlegen, bis eine Reform ihrer Institutionen durchgeführt wurde. Gleichwohl werden die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei fortgesetzt, und die deutsche Ratspräsidentschaft muss ihre Entschlossenheit in der Frage der Menschenrechte gegenüber den Regierungen der Kandidatenländer auch weiterhin klarstellen, die sich möglicherweise fragen, ob es sich lohnt, die Anstrengungen zur Durchführung der erforderlichen Reformen und die politischen Risiken im eigenen Land auf sich zu nehmen.

Die Türkei hat in der Gesetzgebung deutliche Fortschritte verzeichnet, die aber in der Praxis noch in einen wirksamen Menschenrechtsschutz umgesetzt werden müssen. Kroatien arbeitet mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien zusammen, aber bei zahlreichen Kriegsverbrechen ist Eile angezeigt, weil die Verjährungsfrist abzulaufen droht. Kroatien braucht Unterstützung, um sein Justizsystem zu stärken und sicherzustellen, dass alle Menschen, die Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben, vor Gericht gestellt werden.

Die Erweiterung der Aktionspläne für die anderen Nachbarländer um eine starke Menschenrechtskomponente scheint eher aus dem Augenblick heraus und ohne einen umfassenden strategischen Ansatz erfolgt zu sein. Die Verhandlungen werden einzelnen, für bestimmte Regionen zuständigen Referaten in der Kommission überlassen, ohne Beteiligung oder politische Führung des Rates. Und es scheint weder klare Vorstellungen über die Prioritäten noch eindeutig definierte Menschenrechtsmaßstäbe zu geben. Die deutsche Ratspräsidentschaft sollte die Europäische Nachbarschaftspolitik durch die Erarbeitung klarer strategischer Leitlinien stärken, mit denen die einheitliche Anwendung einer klar nachvollziehbaren Rangordnung von Menschenrechtsstandards in den Partnerländern sichergestellt wird.

### **NEUE »OSTPOLITIK« VERSUS EUROMED**

Die EU ist für die meisten Länder Osteuropas und der Kaukasusregion der bevorzugte Partner, doch konnte sie diese europäischen Nachbarn bislang nicht zur freiwilligen Übernahme des EU-Acquis in den Bereichen Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit bewegen. Die zwischen der Union und Russland gelegenen Länder benötigen ein klares EU-Engagement, bei dem die Stärkung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit im Mittelpunkt steht. Eine neue »Ostpolitik« sollte einen harmonisierten Ansatz bei diesen zentralen Themen befördern und die Zivilgesellschaft bei ihren Bemühungen zur Konsolidierung der Grundfreiheiten unterstützen.

Die Beziehungen der EU mit ihren Nachbarn im Süden werden nicht allein von der Europäischen Nachbarschaftspolitik und ihren Aktionsplänen geregelt, sondern auch von den Institutionen, die in den elf Jahren der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft EUROMED entstanden sind. Der Jubiläumsgipfel, der im November 2006 in Barcelona stattfand, hat wenig zur Klärung der Wechselbeziehungen zwischen diesen beiden Prozessen beigetragen. Gleichwohl können sich die bilateralen und die regionalen Prozesse gegenseitig verstärken und als machtvoll Instrument zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte in dieser turbulenten Region beitragen. Dazu sind jedoch eine strategische Analyse und politische Kohärenz erforderlich. Der gegenwärtige Fünfjahresplan zur Stärkung der Menschenrechte

in der Region ist wenig ambitioniert und beschränkt sich auf die Aspekte Beteiligung am politischen Leben und Meinungsfreiheit sowie auf vage Hinweise zur Förderung der Rolle der Zivilgesellschaft und zur Umsetzung von regionalen und UN-Übereinkünften. Die Menschenrechtskomponente der Aktionspläne für die Länder der Region variiert erheblich, und bei den Mechanismen zur Überwachung ihrer Durchführung ist kein einheitlich gestalteter Menschenrechtsunterausschuss als Teil des institutionellen Rahmens vorgesehen. Ein gemeinsamer, einheitlicher Mechanismus zur Überwachung der Menschenrechtssituation sollte für alle Aktionspläne vorgesehen sein.

### **ERWEITERTE NACHBARSCHAFT: ZENTRALASIEN**

Während der Südkaukasus unlängst in die Europäische Nachbarschaftspolitik einbezogen wurde, werden die Beziehungen mit den fünf zentralasiatischen Ländern weiter durch den strategischen Plan geregelt, der Ende 2006 abläuft. Deutschland hat die Erarbeitung einer Strategie für Zentralasien zur prioritären Aufgabe seiner Ratspräsidentschaft erklärt.

Die Beziehungen der EU zu Usbekistan, der bevölkerungsreichsten zentralasiatischen Republik, sind seit dem 13. Mai 2005, als in der Stadt Andischan im Osten des Landes Hunderte Menschen starben, als Sicherheitskräfte auf die zumeist friedlich demonstrierende Menge schossen, sehr gespannt. Dass die EU auf die Verweigerung einer unabhängigen Untersuchung mit der Verhängung von Sanktionen reagierte, verlieh den internationalen Forderungen, die Verantwortlichen für die Ereignisse zur Rechenschaft zu ziehen, einen wichtigen Impuls. Das Verbot der Visumerteilung steht während der deutschen Ratspräsidentschaft zur Überprüfung an; hier dürfen nicht nur kurzfristige politische Überlegungen eine Rolle spielen, sondern es muss vor allem um Verbesserungen der Menschenrechtssituation gehen, denn das Ergebnis dieser Überprüfung wird allen Nachbarländern ein wichtiges Signal geben, wie stark der politische Wille der EU ist, die Wahrung der Menschenrechte als Schlüsselfaktor der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu betrachten. Die Möglichkeit eines Menschenrechtsdialogs zwischen der EU und Usbekistan kann neue Chancen für positive Einflüsse eröffnen, zu denen auch die Forderung nach einem sofortigen Hinrichtungsmoratorium gehört.

In allen zentralasiatischen Ländern sind die Menschenrechte nach wie vor gefährdet, und sie sollten deshalb ein wesentliches Element der neuen Strategie werden, die während der deutschen Ratspräsidentschaft zu beschließen sein wird. Wichtiger Bestandteil dieser Strategie sollten der Schutz von Menschenrechtsverteidigern und die Freilassung gewaltloser politischer Gefangener sein, der Beitritt zum Übereinkommen gegen die Folter, die in allen zentralasiatischen Ländern noch weit verbreitet ist, sowie die Abschaffung der Todesstrafe in der gesamten Region.

Die deutsche Ratspräsidentschaft könnte einen großen Schritt auf das Ziel der Abschaffung der Todesstrafe in Zentralasien zugehen, wenn sie die Bemühungen der Nichtregierungsorganisationen durch die gewichtige Stimme der EU ergänzt. In Turkmenistan wurde die Todesstrafe bereits 1999 abgeschafft, Kirgisistan hat Bestimmungen zur Anwendung der Todesstrafe aus der neuen, im November 2006 verabschiedeten Verfassung gestrichen. Tadschikistan und Kasachstan haben ein Vollstreckungsmoratorium verhängt. Ungeachtet positiver Anzeichen für weitere Fortschritte auf dem Weg zur Abschaffung der Todesstrafe ist es wichtig, dass die EU diese Entwicklung weiter aktiv unterstützt, damit es nicht zur Rücknahme der Moratorien kommt. Darüber hinaus muss die EU-Ratspräsidentschaft dafür sorgen, dass alle Beteiligten die Verpflichtung zum Schutz vor Zurückweisung (Grundsatz des *Non-Refoulement*) erfüllen. Dies gilt insbesondere für die usbekischen Flüchtlinge, die nach den Ereignissen von Andischan in den Nachbarländern Zuflucht suchen mussten.

### **AMNESTY INTERNATIONAL FORDERT DIE DEUTSCHE RATSPRÄSIDENTSCHAFT AUF,**

- **in Bezug auf die Menschenrechtskomponente der Europäischen Nachbarschaftspolitik einen kohärenten strategischen Ansatz zu verfolgen, mit klaren Zielvorgaben auf nationaler und multinationaler Ebene, die systematisch auf alle Partner angewandt werden,**
- **für jedes an der Europäischen Nachbarschaftspolitik teilnehmende Land einen Standardmechanismus zur Menschenrechtsüberwachung einzuführen,**
- **die Menschenrechtssituation und die Durchführung der Reformen in der Türkei und in Kroatien aufmerksam zu beobachten, um die Menschenrechtssituation zu erhalten.**

# 7. Strategische Partner

Die EU nimmt regelmäßig an hochrangigen Treffen mit Vertretern der drei außereuropäischen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates (China, Russland und die USA) teil. Die Beziehungen der EU zu diesen Ländern sind sehr wichtig und durch gemeinsame Interessen gekennzeichnet, aber auch durch unterschiedliche Ansichten in zentralen Themen von strategischer Bedeutung und eine höchst problematische Menschenrechtsagenda. In allen drei Ländern gibt es drängende Menschenrechtsfragen, und die deutsche Ratspräsidentschaft sollte hier eine klare und entschiedene Haltung vertreten.

## RUSSLAND

Deutschland übernimmt den Vorsitz der EU in der wichtigen Phase der Neuverhandlung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens mit Russland. Dort hat sich die Menschenrechtssituation im Laufe der letzten zehn Jahre dramatisch zugespitzt. Die in den 1990er Jahren erzielten Fortschritte bei den bürgerlichen Freiheiten wurden wieder zunichte gemacht, und im Konflikt in Tschetschenien kommt es nach wie vor zu schwerwiegenden Menschenrechtsverstößen.

Deshalb muss bei der Neuverhandlung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens die Chance genutzt werden, bei der Festlegung der zukünftigen Beziehungen der EU mit ihrem größten und wichtigsten Nachbarn die Menschenrechte voll einzubeziehen. Darüber hinaus sollte Russland ermutigt werden, die Rolle als verantwortungsvoller Partner in der *global governance* voll zu übernehmen. Der Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und die Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat bieten dem Land weitere Podien, auf denen es seine Verpflichtung zur Stärkung des internationalen Menschenrechtsrahmens deutlich machen kann. Die EU sollte durch die

Menschenrechtskonsultationen und Gipfeltreffen mit Russland dazu beitragen, dass das Land die internationalen Foren konstruktiv nutzt.

## CHINA

In China kommt es nach wie vor zu gravierenden Menschenrechtsverstößen, von denen zahllose Personen betroffen sind. Der Menschenrechtsdialog zwischen der EU und China wird seit nunmehr zehn Jahren mit dem Ziel geführt, die Menschenrechtssituation in China zu verbessern. Er hat zu einem regen Austausch und gewissen Zugeständnissen in der Gesetzgebung geführt, aber kaum zu Veränderungen in der Menschenrechtspraxis. China muss noch unter Beweis stellen, dass die erklärte Absicht, vor dem Hintergrund der Olympischen Spiele 2008 in Beijing die Menschenrechtsbilanz des Landes zu verbessern, wirklich ernst gemeint ist.

Im Einklang mit dem Beschluss des Europäischen Rates vom Dezember 2004 wird die Überprüfung des Waffenembargos gegen China unter der deutschen Ratspräsidentschaft fortgesetzt. Die EU hat die Aufhebung des Embargos von Verbesserungen der Menschenrechtssituation abhängig gemacht, doch alle untersuchten Bereiche liefern auch weiterhin Anlass zur Besorgnis, und die chinesische Regierung hat noch immer keinen schlüssigen Plan vorgelegt. Im Rahmen der wieder aufgenommenen Debatte über die Aufhebung des Waffenembargos sollte die EU noch einmal nachdrücklich auf die Bedeutung von Menschenrechtsreformen hinweisen und geeignete Kriterien zur Messung der Fortschritte vorschlagen.

Dieses Problem ist umso dringlicher, als China zwar auf dem internationalen Parkett immer einflussreicher wird, die mit dieser Rolle verbundene Verantwortung

bislang aber noch nicht übernommen hat. Das Land gehört mittlerweile zu den großen Waffenherstellern, ist aber den multilateralen Abkommen, die Kriterien für die Kontrolle des Waffenexports festsetzen, noch nicht beigetreten. Durch den Verkauf von militärischem Gerät an den Sudan schürt China die Gewalt in Darfur und liefert so ein praktisches Beispiel für eine Außenpolitik, die die Menschenrechte missachtet.

## USA

Die transatlantische Partnerschaft ist der Grundstein der europäischen Außenpolitik. Seit dem 11. September 2001 ist sie von dem gemeinsamen Wunsch geprägt, den Terrorismus zu bekämpfen, aber auch von unterschiedlichen Ansichten darüber, wie man angemessen auf diese beispiellose Herausforderung reagieren kann. Angesichts der sich verdichtenden Hinweise, dass die USA im Kampf gegen den Terrorismus systematisch gegen die Menschenrechte und den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit verstoßen, ist es von großer Bedeutung, dass die deutsche Ratspräsidentschaft darauf besteht, bei der gemeinsamen Reaktion auf die terroristische Bedrohung auch weiterhin an den grundlegenden Werten und Prinzipien der Europäischen Union festzuhalten. Das heißt, dass die USA direkt auf das Thema Folter und illegale Aktivitäten der CIA angesprochen werden müssen, und auch die Frage einer europäischen Beteiligung darf nicht unbeantwortet bleiben.

Im Januar 2007 sind fünf Jahre verstrichen, seit die US-Behörden die ersten Gefangenen im Rahmen des »Kriegs gegen den Terror« in den US-Stützpunkt Guantánamo Bay gebracht haben. Trotz lautstarker internationaler Proteste sind dort noch immer Hunderte von Menschen aus über 30 Ländern inhaftiert. Der fünfte Jahrestag bietet der deutschen Ratspräsidentschaft Gelegenheit, der Forderung der EU nach Schließung des Lagers noch einmal Nachdruck zu verleihen und die zur Garantie der Freilassung der Häftlinge notwendige Unterstützung zu leisten.

Der bevorstehende Gipfel EU-USA bietet die Möglichkeit, die im Zuge des »Kriegs gegen den Terror« begangenen Menschenrechtsverletzungen und die unveränderte Praxis der Todesstrafe in den USA anzusprechen.

## AMNESTY INTERNATIONAL FORDERT DIE DEUTSCHE RATSPRÄSIDENTSCHAFT AUF,

- bei den Neuverhandlungen mit Russland über das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen nachdrücklich auf einer starken Menschenrechtskomponente zu bestehen,
- China im Rahmen des Menschenrechtsdialogs mit der EU weiter zu Reformen und konkreten Maßnahmen zu drängen und im Zusammenhang mit der erneuten Diskussion um die Aufhebung des EU-Waffenembargos noch einmal öffentlich die Forderung nach konkreten Menschenrechtsreformen zu stellen,
- die US-Regierung zur Schließung des Lagers Guantánamo Bay sowie zur Auflösung der geheimen Haftzentren zu drängen und daran mitzuwirken, dass die Wahrheit über die gesetzwidrigen Aktivitäten der CIA in Europa ermittelt wird.

# 8. Strategische Menschenrechtsinstrumente

Die EU-Leitlinien zu den Menschenrechten bilden ein wichtiges konkretes außenpolitisches Instrumentarium, das sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten angewendet werden kann, vor allem aber durch Missionen in Drittländern. Die effektive Umsetzung in die Praxis war nicht leicht, doch die Erfahrung zeigt, dass konzertierte Anstrengungen und Koordinierungsmaßnahmen zu konkreten Ergebnissen führen. Zunehmend problematisch wird in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Leitlinien noch immer bei einer ohnehin überlasteten Präsidentschaft liegt. Bei einem besser strukturierten und koordinierten Ansatz wird deutlich, dass auf den verschiedenen Ebenen dringend nach neuen Möglichkeiten zur Verteilung der Lasten unter den Mitgliedstaaten gesucht werden muss.

Dies ließe sich durch die systematische Übernahme der in den Leitlinien festgelegten Ziele in die regionalen Strategien und Assoziationsabkommen erreichen. Während der deutschen Ratspräsidentschaft werden wichtige regionale Initiativen begonnen beziehungsweise zu Ende gebracht werden, so zum Beispiel die EU-Afrika-Strategie und das Assoziationsabkommen mit dem Mercosur, der Andengemeinschaft und Zentralamerika. Hier könnten sich hervorragende Gelegenheiten bieten, nicht nur für Kohärenz zu sorgen, sondern auch für eine Aufteilung der Lasten zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen der Präsidentschaft und der Kommission.

Der österreichischen Ratspräsidentschaft ist die begrüßenswerte Initiative zur Einrichtung einer systematischen Datenbank zu allen Interventionen der EU in Einzelfällen zu verdanken – ein wichtiger

Schritt, um einen Überblick über alle von der EU ergriffenen Maßnahmen zu erhalten. Es ist von zentraler Bedeutung, dass die deutsche Ratspräsidentschaft diese Datenbank weiter pflegt, denn sie gibt der Union die Möglichkeit, die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen zu messen und ihr Instrumentarium zum Schutz verfolgter Menschen zu verbessern.

## FOLTER

Seit der Annahme der Leitlinien gegen Folter im Jahr 2001 wurde nur äußerst selten zu politischen Instrumenten wie Erklärungen, Demarchen und politischem Dialog gegriffen. Nach gründlicher Überprüfung der Leitlinien zum Themenfeld Kinder und bewaffnete Konflikte sowie zu Menschenrechtsverteidigern sollte die deutsche Ratspräsidentschaft auch für die Leitlinien zur Bekämpfung der Folter ein ähnliches Bewertungsverfahren und eine entsprechende Planung einleiten.

Das Ziel sollte in einer erweiterten Umsetzung der Leitlinien bestehen, vor allem durch die Entwicklung eines Verfahrens zur Ermittlung einzelner Fälle in ausgewählten Ländern, in denen dann formeller Protest – eine so genannte Demarche – erhoben wird. Der Druck auf die Länder, die die Antifolterkonvention und/oder das entsprechende Fakultativprotokoll nicht unterzeichnet beziehungsweise ratifiziert haben, sollte durch eine Demarche zu Beginn der Ratspräsidentschaft aufrechterhalten werden. Damit dieses Vorgehen Wirkung zeigt, muss zugleich auch der Druck auf alle EU-Mitgliedstaaten erhöht werden, das Fakultativprotokoll unverzüglich zu ratifizieren – mit Stand Dezember 2006 haben es erst 18 von 27 Mitgliedstaaten unterzeichnet und nur sechs davon ratifiziert.

## MENSCHENRECHTSVERTEIDIGER

Die unter österreichischer Präsidentschaft durchgeführte Überprüfung resultierte in einer Reihe von wertvollen Empfehlungen, wie das Wissen über die Leitlinien betreffend den Schutz von Menschenrechtsverteidigern und ihre Anwendung verbessert werden können. Die finnische Ratspräsidentschaft hat mit der Umsetzung dieser Empfehlungen begonnen. Um die erreichte Dynamik zu erhalten, muss die Arbeit unter deutscher Führung systematisch fortgeführt und erweitert werden. Die vordringlichste Aufgabe ist es, bei den Mitarbeitern der europäischen Institutionen und der Institutionen der Mitgliedstaaten und vor allem bei den Teilnehmern von Missionen, aber auch unter den Menschenrechtsverteidigern und den relevanten örtlichen Nichtregierungsorganisationen das Bewusstsein für die Leitlinien zu schärfen. Ein weiterer Punkt, der Anlass zu Besorgnis gibt, ist die mangelnde Transparenz im Hinblick auf die praktische Anwendung der Leitlinien. Durch Feedback zu einzelnen Fällen und Informationen über ergriffene Maßnahmen könnten die NGOs wirksamer zur Umsetzung der Leitlinien beitragen.

## TODESSTRAFE

Der bereits praktizierte Ansatz, das Bemühen um die Abschaffung der Todesstrafe auf eine begrenzte Zahl von Ländern zu fokussieren, in denen Aussicht besteht, relevante Entwicklungen zu beeinflussen, hat sich als effektiv erwiesen und sollte von der deutschen Ratspräsidentschaft fortgesetzt werden. Die Liste der ausgewählten Länder muss gegebenenfalls überprüft werden, wobei besonderes Augenmerk auf Zentralasien und auf die Länder zu legen wäre, in denen 2007 Todesstrafenmordtaten ablaufen. Ergänzend hierzu sollte weltweit in dringlichen Einzelfällen mit aktiven Interventionen und Demarchen vorgegangen werden. Der EU-Gipfel mit Japan bietet die Gelegenheit, bei der japanischen Regierung auf konkrete Schritte zur Abschaffung der Todesstrafe zu drängen.

---

## AMNESTY INTERNATIONAL FORDERT DIE DEUTSCHE RATSPRÄSIDENTSCHAFT AUF,

- eine Evaluierung der praktischen Umsetzung der Leitlinien gegen Folter anzuregen,
- das Bewusstsein für die EU-Menschenrechtsleitlinien und eine sinnvolle Einbeziehung der Zivilgesellschaft zu fördern und so auf eine aktive Umsetzung der Leitlinien zu drängen sowie (vor allem durch EU-Missionen) ihren Anwendungsbereich zu erweitern,
- sich für die Abschaffung der Todesstrafe in Zentralasien einzusetzen.

# 9. Konfliktprävention und Krisenmanagement

Menschenrechtsverletzungen sind oft eine Ursache und stets eine Folge von Konflikten. Gegenmaßnahmen müssen daher sowohl das Ziel der Prävention als auch das eines dauerhaften Friedens verfolgen. Die Menschenrechte können als ein machtvoll Instrument dazu beitragen, dass die Konfliktparteien wieder näher zueinander finden und eine Lösung des Konflikts erreicht wird. Vermittler agieren stets in einer politisch heiklen Atmosphäre. In einer solchen Situation können international anerkannte Menschenrechtsnormen den Konfliktparteien helfen, eine gemeinsame Sprache zu finden, mit der sie sich den Ursachen ihres Konflikts nähern und das schwierige Problem der *transitional justice* angehen können in dem Bemühen, durch gerichtliche und außergerichtliche Maßnahmen das begangene Unrecht aufzuarbeiten, um damit eine Grundlage für nachhaltigen Frieden zu legen.

Die EU hat als globaler Sicherheitspartner die Verantwortung, zur Lösung von Konflikten beizutragen und von Kriegen geschundene Länder zu unterstützen. Ihre Aktivitäten in den Bereichen Konfliktprävention und Krisenmanagement haben in den letzten Jahren stark zugenommen. Bei den EU-Missionen in Drittstaaten müssen deshalb die Wahrung der Menschenrechte, Menschenrechtstraining und der Aufbau entsprechender Kapazitäten im Vordergrund stehen.

Einer der Hauptbeweggründe für die 1999 eingeführte Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) war die Notwendigkeit, geeignete Kapazitäten für kurzfristiges Krisenmanagement zu schaffen. Bei den so genannten zivilen Fähigkeiten

zur Krisenbewältigung räumt die EU den Bereichen Polizei, Rechtsstaatlichkeit, Zivilverwaltung und Zivilschutz Priorität ein. Spezifische Kapazitäten in diesen vier Bereichen können entweder im Rahmen unabhängiger EU-Missionen oder in gemeinsamen Operationen unter Führung anderer, im Krisenmanagement erfahrener Organisationen wie den Vereinten Nationen oder der NATO eingesetzt werden.

Alle einschlägigen Erfahrungen belegen, wie wichtig Krisenprävention, Eingrenzung der Krise und Krisenmanagement sind. Mit der Europäischen Sicherheitsstrategie wurde im Jahr 2003 ein Schritt in diese Richtung getan und ein konzeptioneller Rahmen als gemeinsamer Bezugspunkt für das Krisenmanagement erarbeitet.

Menschenrechtsverletzungen sind meist ein erstes Signal für den bevorstehenden Ausbruch einer Krise. Wenn rechtzeitig Gegenmaßnahmen ergriffen werden, brauchen keine militärischen Mittel eingesetzt zu werden. Wenn die Krise aber bereits ausgebrochen ist, müssen Menschenrechtserwägungen bei allen Maßnahmen eine zentrale Rolle spielen, und zwar nicht nur im Verlauf des Konflikts, sondern auch danach. In der Praxis bedeutet das, für ein Mindestmaß an Sicherheit zu sorgen, die Verbreitung von Kleinwaffen zu verhindern und überzählige Waffen einzusammeln, die Verantwortlichen für Menschenrechtsverletzungen vor Gericht zu stellen sowie für die Sicherheit der Vertriebenen und ihre gefahrlose Rückkehr zu sorgen.

Im Kontext der ESVP wird die zentrale Bedeutung der Menschenrechte für die Krisenprävention klar

gesehen und anerkannt. Doch das Wissen um die Methoden der konkreten Umsetzung und um vorbildliche Praktiken muss bei allen Beteiligten vorhanden sein beziehungsweise verbreitet werden. Die Mitgliedstaaten müssen die erforderliche Sachkompetenz und die notwendigen Mittel bereit stellen und geeignete Rekrutierungsverfahren und Programme für Menschenrechtsschulungen entwickeln. Bei jeder EU-Mission bietet sich erneut die Gelegenheit, dafür zu sorgen, dass sie mit einem eindeutigen Menschenrechtsmandat ausgestattet wird und ihre Durchführung auf der Grundlage der Erfahrungen früherer Missionen erfolgt.

Alle Missionen sollten eine qualifizierte Anlaufstelle für Menschenrechtsfragen haben und auch auf geschlechtsspezifische Probleme vorbereitet sein. Im Jahr 2005 hat die EU operative Maßnahmen zu Resolution 1325 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen betreffend Frauen, Frieden und Sicherheit in bewaffneten Konflikten definiert. Im November 2006 hat der Rat eindeutige Schlussfolgerungen zum Thema Gleichstellung und Gender-Mainstreaming im Krisenmanagement verabschiedet. Er betonte dabei, dass »Gleichberechtigung und Menschenrechte bei der Planung und Durchführung aller ESVP-Missionen und Operationen einschließlich Untersuchungsmissionen ein unverzichtbares Element darstellen sollten.«

Ein sinnvoller nächster Schritt der EU könnte die Erarbeitung eines Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Resolution 1325 sein, der auch der Notwendigkeit von Schulungen zur Geschlechterproblematik Rechnung trägt. Ebenso wichtig ist, dass die Bestimmungen des im Jahr 2003 angenommenen Leitlinienentwurfs zum Schutz der Zivilbevölkerung in Krisenmanagement-Operationen unter Führung der EU, ergänzt durch die Verhaltensstandards für ESVP-Missionen von 2005, bei den nächsten EU-Missionen genauestens eingehalten werden. Darüber hinaus sollte die deutsche Ratspräsidentschaft die unter finnischem Vorsitz begonnene Unterstützung der gemeinsamen Bemühungen von Nichtregierungsorganisationen fortsetzen, um die Rolle der Zivilgesellschaft zu klären und einen Rahmen für die Einbeziehung vor Ort tätiger zivilgesellschaftlicher Organisationen und internationaler NGOs in Krisenmanagement-Operationen zu erarbeiten.

Zurzeit wird eine ESVP-Mission im Kosovo vorbereitet, die die momentan noch bei den Vereinten Nationen liegende Zuständigkeit für Krisenmanagement und Wiederherstellung rechtsstaatlicher Verhältnisse übernehmen soll. Angesichts der zahllosen Menschenrechtsverletzungen im Kosovo vor und nach 1999 und der anhaltenden ethnischen Spannungen sowie der Unsicherheit über den Status des Kosovo wird diese Mission die Selbstverpflichtung der EU zur Sicherung der Stabilität in der Balkanregion auf eine harte Probe stellen.

---

## AMNESTY INTERNATIONAL FORDERT DIE DEUTSCHE RATSPRÄSIDENTSCHAFT AUF,

- **die zentrale Rolle der Menschenrechte bei Konfliktprävention und Krisenmanagement zu stärken,**
- **Planungs- und Überwachungsmechanismen zu erarbeiten, um die vollständige Umsetzung der UN-Resolution 1325 zu Frauen in bewaffneten Konflikten, der EU-Verhaltensstandards und der EU-Leitlinien zum Schutz der Zivilbevölkerung in Krisenmanagement-Operationen unter Führung der EU sicherzustellen,**
- **Leitlinien zur Einbindung örtlicher und internationaler Nichtregierungsorganisationen in Operationen zum Krisenmanagement zu erstellen.**

# 10. Global Governance

## UN-MENSCHENRECHTSRAT

Auf dem Weltgipfel im September 2005 hat die internationale Gemeinschaft unisono die Einrichtung eines starken Menschenrechtsgremiums als Nachfolgeinstitution für die diskreditierte Menschenrechtskommission gefordert. Doch die politischen Führungspersonen dieser Welt lieferten nur wenige Vorgaben, und so blieb es den Diplomaten überlassen, die Bestimmungen für die Funktion des Gremiums in der Praxis festzulegen. Bereits ein halbes Jahr nach Beginn der Arbeit herrscht wachsende Besorgnis über die zahlreichen Probleme mit der Einrichtung der neuen Institution. Der UN-Menschenrechtsrat tritt jetzt in eine kritische Phase. Im Jahr 2007 wird sich entscheiden, ob das neue Gremium seine Rolle erfüllen kann, für *global governance* in Menschenrechtsfragen zu sorgen.

Da es im derzeitigen Rat zu einem am Blockdenken orientierten Abstimmungsverhalten gekommen ist, hat sich die EU-Diplomatie in eine resignierende Haltung geflüchtet und geht damit das Risiko einer selbsterfüllenden Prophezeiung ein, wenn sich nicht doch noch eine starke politische Führung durchsetzt. Nachdem der Menschenrechtsrat ein ständiges Gremium geworden ist, gereichen ihm die langwierigen Konsultationsprozesse der EU und die Aufsplitterung von fachlichem Sachverstand und Zuständigkeiten zum Nachteil, noch verstärkt durch die unzureichende personelle Ausstattung in Genf und Brüssel. Das Problem der Belastung der diplomatischen Dienste durch das neue Gremium muss dringend gelöst werden, wenn die EU im UN-Menschenrechtsrat eine wirksame Rolle spielen soll.

Hier ist politische Aufmerksamkeit auf höchster Ebene gefordert, um die Entschlusskraft und den Schwung zu liefern, die dafür sorgen können, dass sich der Menschenrechtsrat zu einer starken und

glaubwürdigen Institution entwickelt. amnesty international empfiehlt ein Vorgehen, das fünf Aspekte umfasst:

- a. politischer Ansatz – die Ratspräsidentschaft muss ihre Ziele für den Menschenrechtsrat in einer klaren politischen Agenda darstellen und ihren Verwaltungsapparat und die diplomatischen Dienste entsprechend instruieren;
- b. integrierter Ansatz – die Kernaussagen, die sich auf den Menschenrechtsrat beziehen, sollten sich als Tagesordnungspunkte in allen Sitzungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU und aller bilateralen Treffen der Mitgliedstaaten wiederfinden;
- c. interregionaler Ansatz – die EU und ihre Menschenrechtsratsmitglieder müssen sich darum bemühen, breitere interregionale Bündnisse zu schmieden;
- d. Lastenverteilung – es sollte eine systematische und intelligente Verteilung der Lasten angestrebt werden, die den komparativen Vorteilen der verschiedenen Mitgliedstaaten Rechnung trägt;
- e. Bereitstellung von Ressourcen – die EU muss ihr institutionelles und diplomatisches Potenzial dringend ausbauen, um ein einheitliches und effektives Vorgehen in Bezug auf den Menschenrechtsrat sicherzustellen.

## UN-VERTRAG ZUM WAFFENHANDEL

Im Dezember 2006 hat die überwältigende Mehrheit der Regierungen aller Länder in der Generalversammlung der Vereinten Nationen dafür gestimmt, erste Schritte für einen internationalen Vertrag zum Waffenhandel einzuleiten. Damit soll verhindert werden, dass internationale Waffentransfers Konflikte und Armut verschärfen und es vermehrt zu schweren Menschenrechtsverletzungen kommt. Die Arbeit an diesem Vertragswerk soll Anfang 2007 damit beginnen, dass der neue UN-Generalsekretär die Standpunkte aller Mitgliedstaaten einholt, um die Vertragsgrundlage festzulegen.

Die EU hat im Dezember bekräftigt, dass sie und ihre einzelnen Mitgliedstaaten in diesem Prozess eine aktive Rolle übernehmen wollen. Das steht allerdings in krassem Gegensatz dazu, dass man sich unionsweit nicht auf einen Entwurf für eine gemeinsame Position zu Regeln für die Kontrolle des Exports von Militärtechnologie und militärischer Ausrüstung einigen kann. Diese gemeinsame Position basiert auf dem Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren von 1998, bezieht sich stärker auf die Bestimmungen des internationalen humanitären Rechts und wäre rechtlich bindend.

---

## AMNESTY INTERNATIONAL FORDERT DIE DEUTSCHE RATSPRÄSIDENTSCHAFT AUF,

- **mit einer starken politischen Führung für die erforderliche politische Grundlage und den Verfahrensrahmen zu sorgen, damit der UN-Menschenrechtsrat sein angestrebtes Mandat erfüllen kann,**
- **Führungsstärke zu zeigen, um die Unterstützung der EU für die Entwicklung eines UN-Vertrags zum Waffenhandel zu sichern, und sich aktiv für die rasche Erarbeitung eines entsprechenden Entwurfs einzusetzen,**
- **für die baldige Annahme einer gemeinsamen Position zu Waffenexporten zu sorgen.**

**amnesty international** (ai) setzt sich auf der Grundlage der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« für eine Welt ein, in der die Rechte einer jeden Person geachtet werden. ai deckt Menschenrechtsverletzungen weltweit auf und wird aktiv, wenn Menschen akut bedroht sind.

---

#### **INSBESONDERE ARBEITET AMNESTY INTERNATIONAL**

- für die Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen und die Bestrafung der Täter
- gegen Folter, Todesstrafe, politischen Mord und das »Verschwindenlassen« von Menschen
- für die Freilassung aller gewaltlosen politischen Gefangenen, die aufgrund ihrer Herkunft, Hautfarbe, Sprache, Religion oder Überzeugung inhaftiert sind
- für den Schutz und die Unterstützung von Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidigern
- gegen Rassismus und Diskriminierung und für den Schutz von Flüchtlingen und Asylsuchenden
- für den Schutz der Menschenrechte in bewaffneten Konflikten, für wirksame Kontrollen des Waffenhandels
- für den Schutz von Frauen und Mädchen vor Gewalt und Unterdrückung
- für die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte

---

#### **DAFÜR BRAUCHEN WIR IHRE UNTERSTÜTZUNG!**

Spendenkonto 80 90 100  
BfS Köln  
BLZ 370 205 00

ai finanziert sich aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen. Regierungsgelder lehnt ai ab, um finanziell und politisch unabhängig zu bleiben.

---

#### **INFORMIEREN SIE SICH HIER:**

amnesty international  
53108 Bonn

Tel.: 0228 - 98 373-0  
Fax: 0228 - 63 00 36

info@amnesty.de  
www.amnesty.de