

## Gemischte Bilanz –

### Die globale Menschenrechtspolitik der Europäischen Union

von Carla Ballhausen



Am 26. November begrüßte das Projekt „Erinnern und Handeln für die Menschenrechte“ im Allerweltshaus Professor *Hartwig Hummel* von der Heinrich-Heine-Universität in Düsseldorf, an der er Europapolitik und Internationale Beziehungen lehrt. Die Moderation übernahm an diesem Abend *Ralf Berger*.

Eingangs betonte Professor *Hummel* das Selbstverständnis der EU als Zivilmacht durch ein Zitat aus dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon, dort heißt es:

*„In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen und trägt zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger bei. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.“*

Dieses Selbstverständnis schließt jedoch nicht den Verzicht auf militärische Mittel ein, wie der Referent im Weiteren erklärte, sondern beschreibt die EU als „normative Macht“, die einen wesentlichen Faktor im weltgesellschaftlichen Zivilisierungsprozess spielt und sich als dessen Motor und aktive Antriebskraft versteht. Als Grundlage dieses Selbstverständnisses dient eine gemeinsame Menschenrechtsaußenpolitik der EU, die sich seit den 1990er Jahren herausgebildet hat. So beginnt der EU-Jahresbericht zur Menschenrechtslage 2008 mit den Worten *„die Achtung der Menschenrechte bildet (...) das Fundament der Europäischen Union. (...) Daher legt die EU besonderen Wert auf die Achtung der Menschenrechte- sowohl innerhalb als auch außerhalb ihrer Grenzen.“*

Im Folgenden skizzierte Professor *Hummel* die historischen Grundlagen der EU-Menschenrechtsaußenpolitik. Bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) in den

1950er Jahren handelte es sich zunächst vor allem um eine Wirtschaftsgemeinschaft, in den entsprechenden Gründungsverträgen lassen sich keine Hinweise auf eine gemeinsame Menschenrechtsaußenpolitik finden. Dennoch berührte die Wirtschaftsintegration auch die Rechte der Bürger und verdeutlichte somit die menschenrechtliche Verantwortung Europas. Anfang der 1970er Jahre, beispielsweise durch die Ölkrisen, kam es erstmals zu einer Koordination der Außenpolitik der EG-Staaten. 1973 wurde in Kopenhagen das „*Dokument über die europäische Identität*“ veröffentlicht, welches betonte, dass die Achtung der Menschenrechte als eines der „*Grundelemente der europäischen Identität*“ zu wahren sei. Nach diversen weiteren Stellungnahmen entwickelten die EG-Regierungen 1977 einen Verhaltenskodex, der den Umgang europäischer Unternehmen mit dem Apartheidregime Südafrikas regeln sollte. Dies wurde zwar als wichtiges Signal gesehen, der Kodex war allerdings nicht rechtlich bindend und daher wenig effektiv. Die fortschreitende Dekolonisierung der Folgejahre führte zu einer Ausarbeitung der EG-Entwicklungszusammenarbeit unter der Fragestellung wie mit Menschenrechtsverletzungen, beispielsweise in Afrika, umgegangen werden sollte. Maßgebend für eine neue Orientierung waren die sogenannten „*Uganda-Richtlinien*“ von 1977. In ihnen legte der EG-Rat fest, dass die von der EG geleistete Entwicklungshilfe nicht zur Unterdrückung der Bevölkerung missbraucht werden durfte. Diese Richtlinien wurden später auf die gesamte Entwicklungszusammenarbeit ausgeweitet. 1984 verpflichtete sich die EG erstmals im neu aufgelegten *Lomé-Vertrag* ihre Außenbeziehungen an Menschenrechtszielen auszurichten und ging damit eine völkerrechtlich bindende internationale Verpflichtung ein. Professor *Hummel* wies jedoch darauf hin, dass es noch keine rechtliche Grundlage für Sanktionen seitens der EG gab und es daher in den 1970er und 1980er Jahren nur zu zaghaften Reaktionen seitens der EG auf Menschenrechtsverletzungen in Drittstaaten kam. Entscheidend war hierbei oft der Anspruch der EG, anders als die USA oder die Sowjetunion, mit den sogenannten Ländern des Südens ohne eine politische Einflussnahme partnerschaftlich zusammenarbeiten zu wollen. Die Handels- und Wirtschaftspolitik der EG blieb weitestgehend abgekoppelt von der menschenrechtlichen Verantwortung.



Diese informelle Zusammenarbeit in der Außenpolitik wurde endgültig mit dem *Vertrag von Maastricht*, 1993 in Kraft getreten, formalisiert und im *Nizza-Vertrag* von 2003 ausgedehnt. Seither gilt die Wahrung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten als grundlegendes Prinzip und als Ziel der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Nun ging der Referent anhand einiger Teilthemen auf die Praxis der EU bei der Umsetzung ihres Zivilmachtanspruches ein. Zunächst wurde betont, dass eine Umsetzung der selbst gesteckten Ziele wichtig sei, damit sich einerseits die EU vor ihren skeptischen Bürgerschaften rechtfertigen könne und andererseits von anderen Ländern respektiert werde. Die Unterscheidung zwischen politischen und bürgerlichen Rechten sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in der Menschenrechtsdebatte läuft auf zwei verschiedene Bilanzen zu, welche im Folgenden erörtert wurden. Im Bereich der politischen und bürgerlichen Rechte hat sich die EU laut Professor *Hummel* verdient gemacht, indem sie beispielsweise konsequent für die Abschaffung der Todesstrafe einsteht und die Aufnahme neuer Mitglieder seit den 90er Jahren an die Abschaffung der Todesstrafe in den entsprechenden Staaten anknüpft. Des Weiteren wurde die Rolle der EU bei der Demokratieförderung betrachtet. Seit 1992 enthalten bilaterale Abkommen der EU mit Drittstaaten eine sogenannte „essential elements“-Klausel, die sicherstellen soll, dass die demokratischen Grundsätze gewahrt werden und zusammen mit der Achtung der Menschenrechte einen „wesentlichen Bestandteil“ der Abkommen darstellen. Der Referent kritisierte hier, dass es allerdings Doppelstandards bei der Umsetzung der Demokratieconditionalität gibt, nämlich Abkommen mit Ländern wie Russland, Israel und Tunesien trotz Menschenrechtsverletzungen nicht suspendiert wurden. Als weiteres Erfolgsbeispiel bei der Umsetzung der Menschenrechtsziele dient der Internationale Strafgerichtshof.



Im Anschluss ging der Referent auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ein und kritisierte, dass es vor allem in diesem Bereich noch viel zu tun gäbe. So beispielsweise bei der Einhaltung internationaler Arbeitsstandards in

der Handelspolitik, wie der von der *ILO* (Internationale Arbeitsorganisation) vereinbarten Kernarbeitsnormen. Die von der *ILO* 1999 gestartete Kampagne für menschenwürdige Arbeit ist aufgrund mangelnder Abstimmung von Politiken auf internationaler und nationaler Ebene mit den Zielen dieser Kampagne kaum fortgeschritten. Des Weiteren kritisierte der Referent, dass die EU sich auf dem *Milleniumsgipfel* 2000 zwar konkrete und verpflichtende Milleniumsziele gesetzt habe, dass der Armutsbekämpfung aber nach wie vor nicht genügend Mittel zur Verfügung stehen. Auch wenn die EU mit einer Geberquote von 55% der größte Geber der internationalen Entwicklungshilfe ist, so ist das anvisierte Ziel einer

Quote von jeweils 0,7% des Bruttonationaleinkommens je Staat noch weit entfernt. Auch die im *TRIPS-Abkommen* der *WTO* gesicherten Pharmapatente nahm Professor *Hummel* als negatives Beispiel: durch die Pharmapatente wird die Medikamentenversorgung in Entwicklungsländern gefährdet und die medizinische Forschung und Medikamentenentwicklung zu vor allem in Entwicklungsländern vorkommenden Krankheiten gebremst.

Insgesamt zog der Referent daher eine gemischte Bilanz der Menschenrechtspolitik der EU, die einerseits in den Bereichen der politischen und bürgerlichen Rechte weite Fortschritte erzielt hat, andererseits wenig Erfolge vorzuweisen hat im Bereich der Sozialstandards, der Armutsreduzierung und des Zugangs zu Medikamenten. Um die Instrumentalisierung der Menschenrechte für andere Zwecke zu verhindern, bedarf es daher einer permanenten gesellschaftlichen Thematisierung und Forderung nach Konsistenz, Kohärenz und Koordination sowie ständigen gesellschaftlichen Druck für eine Umsetzung der Ziele. Mit diesen Folgerungen beendete Professor *Hummel* seinen Vortrag und es schloss sich eine lebhafte Diskussion der vorgestellten Inhalte an.