



Universität Potsdam

Norman Weiß (Hrsg.)

## Die Bedeutung von Menschenrechten für die Europäische Union

Aspekte der internationalen EU-Menschenrechtspolitik



# Studien zu Grund- und Menschenrechten



Norman Weiß (Hrsg.)

# **Die Bedeutung von Menschenrechten für die Europäische Union**

Aspekte der internationalen EU-Menschenrechtspolitik

## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

### **Universitätsverlag Potsdam 2011**

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: 3474

E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

Die Schriftenreihe **Studien zu Grund- und Menschenrechten** wird herausgegeben von:

Prof. Dr. iur. Eckart Klein ([klein@uni-potsdam.de](mailto:klein@uni-potsdam.de))

Prof. Dr. iur. Andreas Zimmermann ([andzimme@uni-potsdam.de](mailto:andzimme@uni-potsdam.de))

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam

August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 3450 / Fax: 3451

E-Mail: [mrz@uni-potsdam.de](mailto:mrz@uni-potsdam.de)

<http://www.uni-potsdam.de/mrz>

Redaktion: Dr. iur. Norman Weiß ([weiss@uni-potsdam.de](mailto:weiss@uni-potsdam.de))

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

**ISSN 1435-9154**

**ISBN 978-3-86956-112-7**

## Vorwort

Die Europäische Union gründet sich auf die Werte „Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“ (Art. 2 EUV). „In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen [...] Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und rechtem 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.“ (Art. 3 Abs. 5 EUV)

Der Unionsvertrag weist den Menschenrechten damit eine wichtige Bedeutung auch für das auswärtige Handeln der Union zu. Dieses auswärtige Handeln der Union ist von spezifischer Qualität. So tritt die Union in einigen Fällen als eigenständiger Akteur auf, dessen Handeln mit herkömmlichen Prinzipal-Agent-Strukturen nicht mehr vollständig erfasst werden kann. In anderen Fällen beobachten wir das durch die Mechanismen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik abgestimmte Verhalten der Mitgliedstaaten, das zwar nicht die verschreckte Hektik eines Fischschwarms aufweist, aber von der durchchoreographierten Disziplin eines auf Kiellinie fahrenden Flottenverbandes ebenfalls weit entfernt ist.

Vorliegend wird die Bedeutung von Menschenrechten für die Union an zwei Beispielen untersucht. Zum einen wird das Verhalten der EU-Mitgliedstaaten bei Diskussionen und Abstimmungen im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen untersucht und ausgewertet, zum anderen wird die Praxis des auswärtigen Handelns in Bezug auf die sogenannte Folterleitlinie erörtert. Diese beiden unterschiedlichen Anwendungsfälle erlauben erstens eine Auswertung über einen aussagekräftigen Zeitraum und betreffen zweitens öffentlich beachtete Themenfelder. Der dritte Beitrag behandelt mit COHOM ein zentrales Unterorgan der Union, das allerdings üblicherweise nicht im Rampenlicht agiert und daher hier näher vorgestellt wird.

Die Beiträge der vorliegenden Studie „Die Bedeutung von Menschenrechten für die Europäische Union – Aspekte der internationalen EU-Menschenrechtspolitik“ zeigen, dass Menschenrechte sich im auswärtigen Handeln der Union und ihrer Mitgliedstaaten gegenüber anderen Politikzielen behaupten müssen und durchaus auch können. Gleichzeitig werden die Begrenzungen, die aus den Eigenesetzlichkeiten internationalen und zwischenstaatlichen Handelns folgen, sichtbar. Dies weist auf die Notwendigkeit weiterer Untersuchungen über die Wirksamkeit der Instrumente, die für das auswärtige Handeln der Union und zur Koordinierung der mitgliedstaatlichen Außenpolitik zur Verfügung stehen, hin.

Potsdam, im Dezember 2010

Dr. Norman Weiß



## Inhaltsübersicht

Julian Pfäfflin Die Europäische Union im VN-Menschenrechtsrat 2006-2009.....	9
Mario Hemmerling Die Leitlinien der Europäischen Union vom 9. April 2001 / 18. April 2008 gegenüber Drittländern betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe ...	67
Lutz Römer Die Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte .....	89
Autoren .....	97



# Die Europäische Union im VN-Menschenrechtsrat 2006-2009

Julian Pfäfflin

## Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	10
II.	Analyserahmen.....	14
1.	EU - Akteursqualität im Menschenrechtsrat.....	14
2.	Effektivität.....	17
a)	Interne Effektivität.....	18
b)	Externe Effektivität.....	18
c)	Fallbeispiele.....	19
III.	Rechtsgrundlage.....	20
IV.	Die EU im VN-Menschenrechtsrat.....	25
1.	Repräsentation.....	25
2.	Koordination und Kooperation in Genf.....	28
3.	Die Rolle der EU bei der Gründung des MRR.....	31
V.	Die Effektivität der EU im Menschenrechtsrat.....	36
1.	Interne Effektivität.....	36
a)	Ergebnisse älterer Studien.....	36
b)	Abstimmungsverhalten der EU 2006-2009.....	37
2.	Externe Effektivität.....	40
a)	Erklärungen und Redebeiträge.....	40
b)	EU-Resolutionen.....	43
c)	Ko-gesponserte Resolutionen.....	47
d)	Resolutionen der EU-Mitgliedstaaten.....	49
VI.	Fallbeispiele.....	53
1.	Sondersitzungen.....	53
2.	Universal Periodic Review (UPR).....	58
VII.	Fazit.....	61

## I. Einleitung<sup>1</sup>

Die Europäische Union (EU) erfüllt als außenpolitischer Akteur eine zunehmend wichtige Rolle bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte im Rahmen der Vereinten Nationen (VN).<sup>2</sup> So erhebt das zentrale Dokument der Neuausrichtung einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, die europäische Sicherheitsstrategie, den Anspruch, die Vereinten Nationen zu stärken und „mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben und für ein effizientes Handeln erforderlichen Mitteln“ auszustatten.<sup>3</sup> Der Vertrag über die Europäische Union (EUV)<sup>4</sup> und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>5</sup> beinhalten ferner die Förderung und den Schutz der Menschenrechte als maßgebende Werte im Rahmen der Gemeinsamen Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).<sup>6</sup> Des Weiteren stellt der Bezugsrahmen des *wirksamen Multilateralismus* eines der strategischen außen- und sicherheitspolitischen Ziele auf Grundlage der Charta der VN dar, der auch den Menschenrechtsschutz einschließt.<sup>7</sup>

Im Rahmen der Reform der VN unterstützte die EU maßgeblich die Gründung des VN-Menschenrechtsrates (MRR), der im Mai 2006 die seit 1948 bestehende Menschenrechtskommission (MRK) ablöste. Mit dessen Gründung verbanden sich nicht zuletzt in der EU Hoffnungen, die Unzulänglichkeiten und die mangelnde Effektivität

<sup>1</sup> Der Autor bedankt sich bei Martin Huth, Michael Hößl, Dr. Chiara Santangelo und Hendrik Hegemann für wertvolle Hinweise zu früheren Versionen dieses Artikels. Der Artikel gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

<sup>2</sup> Vgl. dazu *Thomas Matussek*, der als Deutscher Ständiger Vertreter für die EU die deutsche Ratspräsidentschaft in New York leitete: *A Special Partnership with the UN: A European Perspective*, in: *UN Chronicle*, Nr. 1, 2007, S. 6-10.

<sup>3</sup> Zit. nach: *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)*, Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 9.

<sup>4</sup> *Abl.* 2008, Nr. C 115, S. 13.

<sup>5</sup> *Abl.* 2008, Nr. C 115, S. 47.

<sup>6</sup> Art. 23 iVm 21 Abs. 1, 21 Abs 2 lit b EUV sowie Art. 208 (ex-Art. 177 EGV) und 212 AEUV (ex-Art. 181a EGV).

<sup>7</sup> Vgl. *Hadewych Hazelzet*, *The EU's Human Rights Policy in the UN, an Example of Effective Multilateralism?* in: *Wouters, Jan/Hoffmeister, Frank/Ruys, Tom (Hrsg.), The United Nations and the European Union, An Ever Stronger Partnership?*, 2006, S. 183-194 (S. 186).

der diskreditierten MRK<sup>8</sup> zu überwinden und die zentrale Säule des Menschenrechtsschutzes im System der VN zu stärken.<sup>9</sup> Dabei spricht die EU dem MRR die wesentliche Rolle bei der multilateralen Fortentwicklung, Überwachung und Implementierung der Menschenrechte zu, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert ist.<sup>10</sup>

Nach nunmehr über vier Jahren seines Bestehens fällt die Bilanz des neuen Gremiums allerdings durchwachsen aus: neben wegweisenden Resolutionen zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern und dem Recht auf sauberes Trinkwasser wurden politisierte Resolutionen zum Nahostkonflikt verabschiedet, ebenso eine Resolution gegen die Verunglimpfung von religiösen Überzeugungen, die nach der Überzeugung vieler das Recht auf freie Meinungsfreiheit einschränkt.<sup>11</sup> In den Sitzungen fühlten sich aufmerksame Beobachter an die ideologischen Grabenkämpfe zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und die Politisierung in der MRK erinnert.<sup>12</sup>

Die EU fand sich dabei in einer schwierigen Situation wieder: Einerseits trat sie für eine tiefgreifende institutionelle Reform der MRK ein, andererseits musste sie Versuche der Afrikanischen und Asiatischen Staaten abwehren, das Mandat des MRR zu schwächen. Darüber hinaus wirkt sich das Spannungsverhältnis zwischen mitgliedstaatlichen Interessen und der GASP auf eine kohärente Politik im MRR aus. Wie die vorliegende Studie zeigt, reagierte die EU

<sup>8</sup> Vgl. *Europäische Kommission: The European Union and the United Nations: The Choice of Multilateralism*, COM (2003) 526 final, Brüssel 2003, S. 18.

<sup>9</sup> Vgl. *Rat der Europäischen Union, EU Annual Report on Human Rights 2007*, S. 84.

<sup>10</sup> Daneben erachtet die EU den Europarat und die OSZE als wichtige Organisationen, ferner das Dritte Komitee der United Nations General Assembly, den Internationalen Strafgerichtshof und das Hochkommissariat für Menschenrechte, vgl. dazu: *Presidency Conclusions - Brussels, 16 and 17 June 2005*, S. 10; *EU Kommission (2007): Furthering Human Rights and Democracy Across the Globe*, S. 35, siehe ebenfalls: *Moravcsik, Andrew, The Origins of Human Rights Regimes, Democratic Delegation in Postwar Europe*, in: *International Organization* Nr. 54/2 (2000), S. 217-52.

<sup>11</sup> Vgl. dazu die von Pakistan eingebrachte Resolution: *A/HRC/ 14/9: Combating Defamation of Religions*.

<sup>12</sup> Siehe die Kritik von *Human Rights Watch (2008): UN Rights Council Chooses Consensus over Victims*, 28. März 2008; *International Service for Human Rights (ISHR): Human Rights Monitor 2007, 2008*, S. 55.

auf diese doppelte Herausforderung angemessen und gestaltete eine gemeinsame EU-Menschenrechtspolitik im Rahmen der VN. Allerdings bestehen noch Defizite, insbesondere bei der Kohärenz und der Effektivität. Zudem fehlt eine langfristige und verschiedene Politikbereiche umfassende Strategie im MRR, die von vielen als „leadership gap“<sup>13</sup> bezeichnet wird. Es zeigt sich, dass die Rolle der EU im MRR differenziert betrachtet werden und, neben den quantitativen Erhebungen zu Resolutionen und Abstimmungsverhalten, die machtpolitische Realität im Rat berücksichtigt werden muss.<sup>14</sup>

Die EU muss sich dabei an ihrem Anspruch messen lassen, den Menschenrechtsschutz im Rahmen der VN ernst zu nehmen und die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente kohärent und effektiv zur Erreichung der eigenen Ziele einzusetzen. Das 2003 ausgesprochene und oft wiederholte „front-runner commitment“<sup>15</sup> bei der Fortentwicklung und Reform der VN-Instrumente steht dafür genauso Pate wie Aussagen von Diplomaten der Mitgliedstaaten, die „Speer Spitze“<sup>16</sup> der Westlichen Regionalgruppe (WEOG) im MRR zu sein.

Davon ausgehend untersucht die vorliegende Studie zum einen, ob die EU eine eigene Akteursqualität neben den Mitgliedstaaten entfalten kann.<sup>17</sup> Die fehlende Mitgliedschaft der EU in multilateralen Foren wie der VN stellt bei der Zuschreibung von Akteursqualität eine ernste Hürde dar.<sup>18</sup> Deren Untersuchung kann deshalb Auf-

<sup>13</sup> Zit. nach *Wouters, Jan*, *The United Nations and the European Union: Partners in Multilateralism* (EU Diplomacy Papers 4 / 2007, Europakolleg Brügge, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies), S. 23.

<sup>14</sup> So kommt die vorliegende Untersuchung zu einem positiveren Ausblick als etwa die im Herbst 2008 erschienene Studie des *European Council on Foreign Relations*, die von einem Versagen der EU und ihres Einflusses beim VN-Menschenrechtsschutz innerhalb der VN spricht, vgl. *European Council on Foreign Relations*, *A Global Force For Human Rights? An Audit of European Power at the UN*, 17 September, 2008.

<sup>15</sup> Zit. nach *Europäische Kommission*, *The European Union and the United Nations: The Choice of Multilateralism*, COM (2003) 526 final, Brüssel 2003 (Fn. 8), S. 6.

<sup>16</sup> Interview mit einem EU Diplomaten (#1), Genf, 19. März 2008.

<sup>17</sup> Vgl. *Laatikainen, Katie Verlien/Smith, Karen* (Hrsg.), *The European Union at the United Nations, Intersecting Multilateralism*, 2006, S. 21.

<sup>18</sup> Vgl. dazu: *Hoffmeister, Frank/Kuijper, Pieter Jan*, *The Status of the European Union at the United Nations, Institutional Ambiguities and Political Realities*, in: *Wouters/Hoffmeister/Ruys* (Hrsg.) (Fn. 7), S. 9-34.

schluss über die „Partnerschaft“<sup>19</sup> der EU mit den VN und ihre institutionelle Zusammenarbeit geben.

Wesentliches Kriterium bei der Umsetzung einer gemeinsamen EU-Politik im MRR ist dabei deren Effektivität, die an Hand von interner und externer Effektivität gemessen wird: Erstere erfasst dabei die Effektivität der internen Koordinierungsmechanismen und damit den Willen der Mitgliedstaaten, die Vorgaben der AEU/EU-Verträge, insbesondere Artikel 34 (ex-Art. 19) und 35 (ex-Art. 20) EUV im MRR umzusetzen. Maßgebliche Variable dafür ist vor allem ein kohärentes Abstimmungsverhalten bei protokollierten Abstimmungen.

Externe Effektivität erfasst den politischen *Output* im MRR. Dieser wird insbesondere an der Anzahl und Relevanz der im Namen der EU eingebrachten Resolutionsentwürfe während der Sitzungen sowie der Anzahl und Prominenz der Redebeiträge und Erklärungen gemessen. Die externe Effektivität gibt damit einen Eindruck der machtpolitischen Position der EU im MRR.

Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich auf die zehn regulären Sitzungen zwischen Mai 2006 und September 2009, sowie die bisher elf Sondersitzungen.<sup>20</sup> Als Fallbeispiele werden die effektive Nutzung der neuen Mechanismen des Rates an Hand der Sondersitzungen und des sogenannten Universal Periodic Review (UPR) durch die EU untersucht. Als Grundlage der Arbeit dienen die Berichte des MRR, von NGO sowie in Genf, Berlin, Brüssel und Brügge durchgeführte Interviews mit Diplomaten der EU-Mitgliedstaaten, der EU-Kommission, des Rates der EU sowie Mitarbeitern des OHCHR.<sup>21</sup>

Folgende Fragen leiten diese Untersuchung: Kann die EU im MRR als effektiv angesehen werden und agiert sie kohärent im Sinne der GASP? Vermag die EU die eigenen Ziele umzusetzen und ihrem

<sup>19</sup> Vgl. *Wouters et al.* (Fn. 18).

<sup>20</sup> Stand September 2009.

<sup>21</sup> Der Autor bedankt sich bei den Ständigen Vertretung Deutschlands, Portugals und Sloweniens bei den VN in Genf; Michael Huth, Abteilung Vereinte Nationen und Globale Fragen, Auswärtiges Amt; Esa Paasivirta, Delegation der EU-Kommission bei den VN in New York; Delegation des EU-Ratssekretariats bei den VN in Genf; Felix Kirchmeier, Human Rights Officer, FES Genf; Theodor Rathgeber, Deutsches Forum Menschenrechte; Olaf Henricson-Bell, HRW Genf; Afarin Shahidzadeh und Markus Schmidt, OHCHR Genf; sowie Prof. Jan Wouters, Universität Leuven.

Anspruch als „*front-runner*“ des internationalen Menschenrechtsschutzes gerecht zu werden? Wie werden die außenpolitischen Vorgaben der EU/AEU-Verträge in der Praxis umgesetzt und angewandt? Tritt die EU im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten als eigener Akteur auf?

Die vorliegende Studie leistet damit auf der einen Seite einen Beitrag zu den Beziehungen der EU mit den VN. Auf der anderen Seite erweitert sie den Blick auf ein konkretes Aktionsfeld der GASP, an dem deren Umsetzung gemessen werden kann. Gleichzeitig sollen die Stärken und Schwächen der GASP und deren Umsetzung aufgezeigt und Handlungsanleitungen abgeleitet werden.

## II. Analyserahmen

### 1. EU-Akteursqualität im Menschenrechtsrat

Stellungnahmen hochrangiger EU-Vertreter<sup>22</sup> und wesentliche Dokumente porträtieren die EU als wichtigen internationalen Akteur innerhalb der VN.<sup>23</sup> Die EU-Mitgliedstaaten messen den VN einen hohen Stellenwert in den internationalen Beziehungen zu und betrachten die GASP als das wesentliche Instrument zum Erreichen der gemeinsamen außenpolitischen Ziele.<sup>24</sup> Daneben verweist die EU-Kommission auf ihre herausragende Rolle bei der Finanzierung und Unterstützung der VN-Organisationen und Programme.<sup>25</sup> Des Weiteren beschäftigt sich das Europäische Parlament intensiv mit der Rolle der EU beim internationalen Menschenrechtsschutz.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Z.B. *Javier Solana*: “Strengthening the United Nations, equipping it to fulfil its responsibilities and to act effectively must be a European priority”; zit. aus: *A secure Europe in a better world*, lecture given at the European Council at Thessaloniki, 20 June 2003, siehe auch: *Benita Ferrero-Waldner*, *The European Union and its Place in the World – The Current Agenda*, Rede am Europakolleg Brügge, 7. April 2008.

<sup>23</sup> Vgl. dazu die Europäische Sicherheitsstrategie 2003 (Fn. 3).

<sup>24</sup> Vgl. *Europäische Kommission 2003* (Fn. 8); *Rat der Europäischen Union/Europäische Kommission* (Hrsg.), *EU Annual Report on Human Rights 2006/2007*.

<sup>25</sup> Vgl. *Europäische Kommission 2003* (Fn. 8), S. 5.

<sup>26</sup> Vgl. *Europäisches Parlament*, Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten: Entwurf eines Berichts über die Entwicklung des VN-Menschenrechtsrates, einschließlich der Rolle der EU, 26. September 2008 (2008/2201 INI).



Theorien internationaler Beziehungen bieten verschiedene Konzepte zur Erklärung und Einordnung des Anspruches der EU an, einen *globalen Akteur* bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte, insbesondere im MRR darzustellen.<sup>27</sup> Realistisch-institutionalistische Ansätze sehen in einer klassischen Machtpolitik nach wie vor die Rahmenbedingungen, in denen sich ein *wirksamer Multilateralismus* in den VN bewegt aber auch an seine Grenzen stößt.<sup>28</sup> Betrachtet man unter diesem Ansatz die EU im MRR, muss ein Urteil über die Akteursqualität, den Einfluss und die Effektivität der EU negativ ausfallen, da sie im MRR im Untersuchungszeitraum mit höchstens acht Mitgliedstaaten eine verschwindende Minderheit unter 47 Staaten stellt. Realistische Ansätze haben seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Nizza 2003 und der Fortentwicklung der ESVP zwar an Bedeutung gewonnen, können aber die Stellung der EU im MRR nur bedingt erfassen.<sup>29</sup> So unterscheiden diese Ansätze etwa nicht zwischen harten und weichen Machtfaktoren,<sup>30</sup> messen in der Umsetzung der GASP die EU mit der Außenpolitik einzelner Nationalstaaten und berücksichtigen die Komplexität der EU als außenpolitischem Akteur nur unzureichend.<sup>31</sup>

Weist man der EU als internationalem Akteur, wie François Duchêne mit seinem Konzept einer „Zivilmacht Europa“,<sup>32</sup> jedoch eine über diesen Ansatz hinausgehende Rolle zu, kann der EU eine hohe Akteursqualität zuerkannt werden. Besonders trifft das auf den Bereich der Menschenrechte zu, in dem weiche Machtfaktoren eher als harte eine Rolle spielen.<sup>33</sup> Schließlich baut der außenpolitische Anspruch der EU auf der europäischen Integration auf, in der die Achtung und Förderung der Grund- und Menschenrechte eine es-

<sup>27</sup> Vgl. *Biscop, Sven*, Global Europe, in: *Studia Diplomatica*, vol. LX (2007), Nr. 1.

<sup>28</sup> So etwa *Laatikainen/Smith* 2006 (Fn. 17), S. 21.

<sup>29</sup> Vgl. *Winkelmann, Ingo*, Europäische und mitgliedstaatliche Interessenvertretung in den Vereinten Nationen, in: *Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 60/ 2 (2000), S. 413 - 45, (S. 424).

<sup>30</sup> Vgl. zur Debatte zwischen hard und soft law: *Abbott, Kenneth W./Duncan Snidal*, Hard and Soft Law in International Governance, in: *International Organization* Nr. 54/ 3 (2000), S. 421-456.

<sup>31</sup> So etwa die Studie des *European Council on Foreign Relations* 2008.

<sup>32</sup> Vgl. *Duchêne, François*, The European Community and the Uncertainties of Interdependence, in, *Kohnstamm, Max/Haager, Wolfgang* (Hrsg.), *A Nation Writ Large, Foreign Policy Problems Before the European Community, 1973*, S. 1-21.

<sup>33</sup> Vgl. Fn. 30.

sentielle Rolle spielen (siehe Kapitel III).<sup>34</sup> Demnach kommt es bei der Zuweisung von außenpolitischer Akteursqualität auf den zu betrachtenden Politikbereich an.<sup>35</sup>

Charlotte Bretherton und John Vogler definieren die Akteursqualität der EU aus einer konstruktivistischen Perspektive: Die die europäische Identität konstituierenden Elemente sind neben den ökonomischen und sozialen Säulen vor allem eine demokratische Regierungsführung, der Rechtsstaat und die Achtung der Menschenrechte.<sup>36</sup> Darauf aufbauend existiert eine außenpolitische Identität, die die Grundlage für das Wirken der EU in den internationalen Beziehungen und somit auch im MRR bildet.<sup>37</sup> Sven Biscop schlägt des Weiteren vor, die EU nicht nur als "military or civilian", sondern als eine "sui-generis power"<sup>38</sup> zu betrachten und daran zu messen, ob die EU ihrem Anspruch einer globalen Macht gerecht wird.<sup>39</sup> Folgt man dieser Logik und setzt man voraus, dass EU-Außenpolitik auf einem etablierten Menschenrechtsregime aufbaut, hat die EU auch eine ausgewiesene außenpolitische Akteursqualität.<sup>40</sup> Dieser Anspruch wird im MRR (wie auch im gesamten VN-System) durch die De-facto-Übernahme der Funktionen der regionalen Gruppen (WEOG, EEG) unterstrichen.

Trotzdem bleiben offene Fragen, etwa wie eine regionale Organisation wie die EU effektiv in einer internationalen Organisation agieren kann, die ausdrücklich nur Staaten, aber keine politischen Zusam-

<sup>34</sup> Vgl. *Beddard, Ralph*, Human Rights and Europe, 3. Aufl. 1993.

<sup>35</sup> Vgl. *Maull, Hans W.*, Europe and the New Balance of Global Order, in: International Affairs, Nr. 81/4 (2005), S. 775-799, (S. 787): "it is most significant where the EU's core assets come into play."

<sup>36</sup> Vgl. *Bretherton, Charlotte/Vogler, John*, The European Union as a Global Actor, London/ New York, Routledge 2006, S. 30.

<sup>37</sup> Vgl. *Neuwahl, Nanette*, The Treaty on the European Union, a Step Forward in the Protection of Human Rights?, in: Neuwahl, Nanette A./Rosas, Allan (Hrsg.), The European Union and Human Rights, 1995, S. 1-22, (S. 1), die von einer Entwicklung von einer ökonomischen hin zu einer politischen Union als Meilenstein bei der Fortentwicklung des Menschenrechtsschutzes als Teil der GASP spricht.

<sup>38</sup> Vgl. *Biscop, Sven*, The European Security Strategy, a Global Agenda for Positive Power, 2005, S. 31.

<sup>39</sup> Ebd.

<sup>40</sup> Vgl. *Biscop, Sven/Andersson, Jan Joel (Hrsg.)*, The EU and the European Security Strategy. Forging a Global Europe, 2008.

menschlüsse als Mitglieder vorsieht.<sup>41</sup> Ebenso erscheint es widersprüchlich, dass Mitgliedstaaten der VN in einem ausdrücklich die staatliche Souveränität ihrer Mitglieder achtenden Gremium, wie dem MRR, kooperieren und dabei 27 europäische Staaten als ein einziger Akteur auftreten. Demnach bleibt die EU im MRR ein Akteur *sui generis* und muss als solcher auch betrachtet werden.<sup>42</sup>

## 2. Effektivität

Um die Effektivität der EU im MRR zu beurteilen, muss zwischen institutioneller Effektivität (politischem Output) und tatsächlicher Effektivität unterschieden werden. Philip Alston weist hier auf die generelle Problematik hin, den konkreten Einfluss von internationalen Organisationen auf eine Verbesserung der Lage individueller Menschenrechte zu messen: "objectives range from general consciousness-raising to the actual saving of lives."<sup>43</sup> Dabei besteht das grundsätzliche Problem einer Beweisführung der Kausalität zwischen dem *Einfluss* der EU im MRR und dessen *Wirkung* auf eine tatsächliche Verbesserung der Menschenrechtssituation. Hierzu sind innerhalb der Debatte über die Wirkung internationaler Menschenrechtsregime einschlägige Studien erschienen, die sich diesen Fragen im Detail annehmen.<sup>44</sup>

Unter Effektivität wird hier demnach nicht die Verbesserung der Menschenrechtssituation durch die EU verstanden, sondern allein die Effektivität der EU als Akteur innerhalb der Institution des MRR. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich also bei der Frage nach der Effektivität der EU auf den politischen Output der EU und vernachlässigt

<sup>41</sup> Vgl.: *Thardy, Thierry*, The European Union and the United Nations. Global Versus Regional Multilateralism, in: *Studia Diplomatica*, Vol. LX, Nr. 1 (2007), S. 191-209; sowie: *Gowan, Richard*, The ESS's Global Perspective, in: *Biscop/Andersson* (Fn. 40), S. 42-61.

<sup>42</sup> Ein zu beobachtendes Phänomen im MRR ist das vermehrte Auftreten der Organisation of The Islamic Conference als regionale Gruppe, die als eine Reaktion auf die hohe Kohärenz der EU verstanden werden kann.

<sup>43</sup> Zit. nach *Alston, Philip*, The Commission on Human Rights, in: ders. (Hrsg.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, 1996, S. 126-210 (S. 172).

<sup>44</sup> Vgl. für einen Überblick: *Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn* (Hrsg.), *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, 1999; *Levy, Marc A./Young, Oran R./Zürn, Michael*, The Study of International Regimes, in: *European Journal of International Relations*, Nr. 1/3 (1995), S. 267-330.

sigt deren tatsächlichen Einfluss auf die Menschenrechtslage. Dabei wird die EU dahingehend untersucht, wie sie, gemessen an den eigenen Zielen, ihre GASP im MRR umsetzt und welchen Einfluss sie auf die Arbeit des Gremiums, gemessen an Abstimmungen, Resolutionen und Redebeiträgen hat. Einen brauchbaren Analyserahmen dafür bieten Katie Laatikainen und Karen E. Smith in ihrer Studie über die EU in den VN. Sie differenzieren zwischen interner und externer Effektivität.<sup>45</sup>

### a) Interne Effektivität

Interne Effektivität zeigt sich in der Bereitschaft der EU Mitgliedstaaten, im MRR eine kollektive EU-Menschenrechtspolitik im Rahmen der GASP umzusetzen. Diese setzt eine effiziente Koordinierung der Mitgliedstaaten für die MRR-Sitzungen, sowie die Suche nach verbündeten Staaten für Resolutionen und die Abstimmung der Positionen voraus. Das messbare Ergebnis interner Effektivität zeigt sich am deutlichsten in einer hohen Kohärenz in den Abstimmungen, die im Folgenden für zehn MRR-Sitzungen sowie die elf Sondersitzungen erhoben und beurteilt wird (Tabelle 2). Dafür werden nur protokollierte Abstimmungen (recorded votes) verwendet, die implizieren, dass im MRR kein Konsens über die jeweilige Resolution erreicht wurde.<sup>46</sup> Der Großteil der Resolutionen wird in der Regel im Konsens angenommen.

### b) Externe Effektivität

Externe Effektivität betrachtet den Einfluss der EU auf den *Output* des MRR. Damit kann der Anspruch der EU, die sich als bedeutender außenpolitischer Akteur im MRR versteht, auf die Probe gestellt und die Durchsetzung der eigenen Politik gemessen werden. Hier wird die Frage gestellt, ob die EU nachhaltigen Einfluss auf das Ge-

<sup>45</sup> “*Internal effectiveness*, which is the EU’s effectiveness *within the UN*, as opposed to its *external effectiveness*, that is the EU’s effectiveness *at the UN*”, zit. nach Laatikainen/Smith (Fn. 17), S. 9-10.

<sup>46</sup> Die NGO *UN Watch* bezeichnet diese Resolutionen als “meaningful resolutions”, da diese “were widely considered among HRC stakeholders to be important and were treated as such by members through their statements and actions”, zit. nach *UN Watch 2007*, S. 5.

schehen im MRR hatte. Externe Effektivität hängt eng mit interner Effektivität zusammen, erfasst aber auch die Position der EU im Machtgefüge der Regionalgruppen und politischen Meinungsführer.

Um die externe Effektivität zu erfassen, werden drei Indikatoren untersucht: erstens die Anzahl von Redebeiträgen (*Statements*) und Erklärungen zu Abstimmungen (*Explanations/Declarations of vote*) der EU-Präsidentschaft oder EU-Mitgliedstaaten im Namen der EU in regulären Sitzungen, die einen Hinweis auf die Sichtbarkeit der EU gibt (Tabellen 3 und 4); zweitens die Anzahl der Resolutionen, die im Namen der EU eingebracht wurden; und drittens die Anzahl der gemeinsam mit anderen Staaten oder politischen Gruppierungen eingebrachten Resolutionen (Tabelle 5). Darüber hinaus lohnt ein Vergleich mit den von EU-Mitgliedstaaten in ihrer nationalen Kapazität eingebrachten Resolutionen (Tabellen 6 und 7), da diese einen Rückschluss auf die Stellung und die Sichtbarkeit der EU im Vergleich zu den einzelnen EU-Mitgliedstaaten ermöglichen.

### c) Fallbeispiele

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie effektiv die Mitgliedstaaten die neuen Mechanismen des MRR nutzen, insbesondere die Sondersitzungen (Tabelle 9) sowie das UPR Verfahren (Tabelle 10). Zwei Beispiele – die vierte Sondersitzung zu Darfur und die fünfte Sitzung zur Menschenrechtssituation in Burma/Myanmar – werden untersucht. Das Verhalten der EU im UPR-Verfahren wird ebenfalls näher betrachtet. An beiden Faktoren lässt sich die Effizienz der internen Entscheidungsfindungs- und Kooperationsmechanismen der Mitgliedstaaten in Genf erfassen und beurteilen.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Vgl. *Laatikainen/Smith* (Fn. 17), S. 9-10.

### III. Rechtsgrundlage

“As long as human rights remain a suspect preoccupation within, their status without will remain tenuous.”<sup>48</sup>

Der Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft<sup>49</sup> ging auf den Menschenrechtsschutz zunächst nicht ein,<sup>50</sup> denn die Römischen Verträge von 1957<sup>51</sup> verfolgten vorrangig wirtschaftliche Ziele. Die Errichtung eines regional kontrollierten Menschenrechtsschutzsystems gelang zwar mit Gründung des Europarats am 5. Mai 1949 und mit der Annahme der EMRK,<sup>52</sup> der Schritt von der wirtschaftlichen zur politischen Union vollzog sich allerdings erst später.<sup>53</sup> Beschränkte sich der Vertragstext der EWG auf Rechte von Individuen in Bezug auf Gewerbe, Arbeitnehmer und wirtschaftliche Aktivitäten,<sup>54</sup> so übernahm in den 1970er Jahren der EuGH allmählich die Rolle eines auf den Menschenrechtsschutz bedachten Verfassungsgerichts.<sup>55</sup> Darin betont der Gerichtshof, dass die Beachtung der Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Gemeinschaft gehört, deren Wahrung er zu sichern hat.<sup>56</sup> Mit der Anerkennung eines Grundrechtsschutzes durch den EuGH wurde der Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts mit dem

<sup>48</sup> Zit. nach: *Alston, Philip/Weiler, J. H. H.*, An Ever Closer Union in Need of a Human Rights Policy, the European Union and Human Rights, in: *Alston, Philip* (1999), *The EU and Human Rights*, 1999, S. 3-66 (S. 9).

<sup>49</sup> Dies gilt im Erst-Recht-Schluss auch für Euratom-Vertrag und EGKS-Vertrag.

<sup>50</sup> *Tridimas, Takis*, *The General Principles of EU Law*, 2. Aufl. 2006, S. 300.

<sup>51</sup> Die Vertragstexte von EWG und EAG wurden am 25. März 1957 in Rom unterzeichnet. Die Römischen Verträge sind am 1. Januar 1958 in Kraft getreten.

<sup>52</sup> Am 4. November 1950; in Kraft getreten am 3. September 1953.

<sup>53</sup> 1953 gab es zwar einen Vertragsentwurf zu einer Europäischen Politischen Gemeinschaft, der den ersten Teil der EMRK sowie deren erstes Zusatzprotokoll inkorporierte, allerdings scheiterte dessen Ratifizierung an politischen Differenzen zwischen den Vertragsstaaten; vgl. *Tridimas* (Fn. 50), S. 300.

<sup>54</sup> Vgl. *Smith, Michael E.*, *Europe's Foreign and Security Policy, the Institutionalization of Cooperation*, 2004, S. 99.

<sup>55</sup> In früheren Fällen hatte sich der EuGH noch gegen eine Bindung der EWG an Grundrechte der Mitgliedstaaten gewehrt: *Stork/High Authority* [1959], Rs. 1/58, Rn. 25-26; *Sgarlata/Kommission* [1965], Rs. 40/64, Rn. 227.

<sup>56</sup> Grundlegend hierfür sind die Urteile *Internationale Handelsgesellschaft* und *Nold*: *Nold/Kommission*, Rs. 4/73, Slg. 1979, S. 491, 507f., *Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Rs. 11/70, Urteil v. 17.12.1970, S. 1125ff.

Schutz nationaler Verfassungstraditionen in Ausgleich gebracht.<sup>57</sup> Auch die EMRK nahm und nimmt in der Rechtsprechung des EuGH eine wichtige Rolle ein. Nachdem die Konvention erstmals im Urteil *Rutili*<sup>58</sup> erwähnt wurde, hat der EuGH in nachfolgenden Urteilen die besondere Bedeutung der Konvention hervorgehoben, deren Grundsätze auch im Gemeinschaftsrecht (jetzt Unionsrecht) berücksichtigt werden müssen.<sup>59</sup> Neben zahlreichen Urteilen des EuGH<sup>60</sup> nahmen auch Gemeinschaftsdokumente,<sup>61</sup> etwa des Europäischen Parlaments und sekundäre Gemeinschaftsrechtsakte<sup>62</sup> auf die EMRK Bezug.

Mit dem Vertrag über die Europäische Union wurden die „Grundsätze der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit“<sup>63</sup> in die Präambel als auch in verschiedene Artikel inkorporiert.<sup>64</sup> Heute legt zudem Art. 6 Abs. 3 EUV ausdrücklich fest, dass die Union „Grundrechte, wie sie in der [...] Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts ergeben“, achtet. Daraus folgt, dass die Union, obwohl sie formell noch nicht an die EMRK gebunden ist, die Gewährleistungen aus der Konvention respektieren muss.<sup>65</sup>

<sup>57</sup> Vgl. dazu die Solange-Beschlüsse des BVerfG, BVerfGE 73, 339 (LS 2).

<sup>58</sup> Vgl. *Rutili/Minister des Innern*, Rs. 36/75, 1975, S. 1219.

<sup>59</sup> Vgl. *Johnston/Chief Constable of the RUC*, Rs. 222/84, Urteil v. 15.5.1986; *ERT*, Rs. C-260/89, Urteil v. 18.6.1991; *Roquette Frères*, Rs. C-94/00, Urteil v. 22.10.2002.

<sup>60</sup> Vgl. *Tridimas* (Fn. 50), S. 341 ff.

<sup>61</sup> Vgl. Gemeinsame Erklärung über Grundrechte durch Europäisches Parlament, Rat und Kommission v. 5. April 1977; Erklärung zu Grundrechten und Grundfreiheiten durch das Europäische Parlament v. 12. April 1989; Erklärung zu Rassismus und Fremdenfeindlichkeit durch den Europäischen Rat in Maastricht v. 9-10 Dezember 1991.

<sup>62</sup> Siehe z.B. die Bezugnahme auf Art. 10 Abs. 1 EMRK in der Präambel der Richtlinie 89/552/EWG über TV und Sendetätigkeiten.

<sup>63</sup> Zit. nach EUV, Präambel, Abs. 4.

<sup>64</sup> Vgl. *Neuwahl* (Fn. 37), S. 1-22.

<sup>65</sup> Vgl. *Tridimas* (Fn. 50), S. 342.

Dem Vorhaben, einen geschriebenen Grundrechtskatalog der Union zu entwickeln, wurde durch Ausarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union entsprochen. Auf dem Gipfel des Europäischen Rats im Jahr 2000 in Nizza wurde die Charta der Grundrechte zwar begrüßt, aber noch nicht rechtlich ratifiziert. Die Charta wurde in den zweiten Teil des Verfassungsvertrages aufgenommen, dessen Ratifizierung im Jahr 2005 scheiterte. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, dessen Art. 6 Abs. 1 auf sie verweist, erhält die Menschenrechtscharta nunmehr Rechtskraft. Damit hat der Menschenrechtsschutz in der EU eine neue Stufe erreicht.

Mit dem angestrebten Beitritt der EU zur EMRK (vgl. Art. 6 Abs. 2 EUV) weisen die Mitgliedstaaten dem Menschenrechtsschutz auf europäischer Ebene eine neue Dimension zu.<sup>66</sup> Durch die Einführung eines Beauftragten für Menschenrechte und der Gründung der Agentur für Grundrechte im Februar 2007<sup>67</sup> wird der *innenpolitische* (interne) Anspruch auf eine aktive Menschenrechtspolitik untermauert; beides stellt gleichzeitig den normativen und rechtlichen Rahmen für eine *außenpolitische* (externe) Menschenrechtspolitik dar.<sup>68</sup>

In Bezug auf die GASP ist vor allem Artikel 23 EUV maßgeblich, der auf Art. 21 EUV (die Förderung der Menschenrechte) als Ziel des auswärtigen Handelns verweist.<sup>69</sup> Ferner enthalten Art. 208 (ex-Artikel 177 EGV) für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und Art. 212 AEUV (ex-Artikel 181a EGV) für den Bereich der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittländern wesentliche Ziele des Menschenrechtsschutzes. Die *Kopenhagener Kriterien* können in diesem Zusammenhang als Instrument der Förderung dieser Grundsätze während der Verhandlungen über einen Beitritt der 1990er Jahre interpretiert werden.

<sup>66</sup> Vgl. *Europäische Kommission*: Treaty of Lisbon. Taking Europe in the 21st Century, URL: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm) [2 April 2008]. Allerdings sieht Art. 59 Abs. 1 EMRK bislang vor, dass nur Staaten Vertragsparteien werden können.

<sup>67</sup> Siehe dazu die Website der in Wien ansässigen Agentur: <http://fra.europa.eu> [2. April 2008].

<sup>68</sup> Vgl. *Napoli, Daniela*, The European Union's Foreign Policy and Human Rights, in: Neuwahl/Rosas (Fn. 37), S. 297-312.

<sup>69</sup> Art. 21 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b.



Neben den Vorgaben der Verträge hat der Rat der EU verschiedene themenbezogene Leitlinien verabschiedet, deren Umsetzung durch die GASP angestrebt wird; unter anderem zur Todesstrafe (1998), Folter (2001), Kindern in bewaffneten Konflikten (2003), Menschenrechtsverteidigern (2004) und zu Kinderrechten (2007).<sup>70</sup> Ferner stellen die *Guidelines on the promotion of International Humanitarian Law* einen normativen Rahmen zur Förderung der Anerkennung und Einhaltung der Genfer Konventionen in Drittstaaten dar.<sup>71</sup>

Verschiedene Instrumente stehen der EU dabei zur Verfügung, die über das gesamte Politikspektrum der GASP aber auch der ESVP reichen.<sup>72</sup> Hier bietet sich eine Unterscheidung in Soft-law- und Hard-law-Instrumente an:<sup>73</sup> Soft-law-Instrumente sind etwa die Menschenrechtsdialoge mit Drittländern,<sup>74</sup> Troika-Konsultationen,<sup>75</sup> die EU-Nachbarschaftspolitik sowie die Aktivitäten der persönlichen Repräsentantin Javier Solanas für Menschenrechte<sup>76</sup> und die zivilen ESVP-Missionen.<sup>77</sup> Hard-law-Instrumente sind demgegenüber vor allem die Konditionalitätsklauseln für die Umsetzung spezifischer Menschenrechte in Handels- und Kooperationsabkommen mit Drittländern,<sup>78</sup> die, wie im Falle Burma/Myanmars und Weißrusslands und 2010 auch Sri Lankas, zur Aussetzung der Handelsvorzugsab-

<sup>70</sup> Vgl. dazu die Webseite des Rates der EU: [www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=822&lang=en](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=822&lang=en) (17.9.2008); vgl. dazu auch: *Hemmerling*, Die Leitlinien der Europäischen Union vom 9. April 2001/ 18. April 2008 gegenüber Drittländern betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, in diesem Band.

<sup>71</sup> *Guidelines on the Promotion of International Humanitarian Law* vom 12.-13. Dezember 2005, 15246/05.

<sup>72</sup> *Europäische Kommission*, *Furthering Human Rights and Democracy Across the Globe*, Brüssel 2007, S. 7-9.

<sup>73</sup> Vgl.: *Abbott/Duncan* (Fn. 30).

<sup>74</sup> Z.B. mit China.

<sup>75</sup> Zuletzt zwischen der EU und USA, Kanada, Japan, Neuseeland und den Beitrittskandidaten, vgl. *EU Report on Human Rights 2007*, S. 3.

<sup>76</sup> Seit dem 29. Januar 2007 die Finnin Riina Kionka.

<sup>77</sup> Vgl. for example *Howorth, Jolyon*, *Back to the Front? The EU's Overseas Missions*, in: ders., *The Security and Defence Policy in the European Union, 2007*, S. 207-241.

<sup>78</sup> Vgl. dazu: *Weiß, Norman*, *Die Bedeutung von Menschenrechtsklauseln für die Außenbeziehungen und Entwicklungshilfeabkommen der EG/EU (Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 4)*, 2000.

kommen führten. Ebenso dazu zählen die Klauseln zur Umsetzung der Menschenrechte in den Abkommen über die Europäische Nachbarschaftspolitik.<sup>79</sup> Schließlich können darunter auch die militärischen ESVP-Missionen verstanden werden.

Die Menschenrechtspolitik der EU im MRR fällt eindeutig in den Bereich des Soft-law. Umgesetzt wird die EU-Menschenrechtspolitik durch eine Vielzahl von Akteuren, an erster Stelle durch die jeweilige Präsidentschaft, den hohen Repräsentanten der EU, den Kommissaren für Außen-, Handel- und Entwicklungspolitik, das EU-Parlament sowie durch die Mitgliedstaaten.<sup>80</sup>

Die Etablierung eines breiten innenpolitischen Instrumentariums an Institutionen, Programmen und Instrumenten zog demnach den Anspruch der EU nach sich, die Förderung und den Schutz der Menschenrechte auch extern zu intensivieren und kohärenter zu gestalten.<sup>81</sup> Philip Alston und J. H. H. Weiler weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Entwicklung und Implementierung einer effektiven externen Menschenrechtspolitik nur im Kontext eines kohärenten internen Regimes funktionieren kann.<sup>82</sup> Die interne Komplexität des Menschenrechtsschutzes zeigt sich an den geteilten Kompetenzen zwischen EU-Kommission und Mitgliedstaaten, aber auch anhand von Überschneidungen der Politikbereiche sowie an der Vielzahl von Akteuren und deren divergenten politischen Prioritäten. Eine weitere Komplikation war die bislang fehlende Rechtspersönlichkeit der EU, die deren Beitritt zu den wichtigsten internationalen Menschenrechtskonventionen und -verträgen erschwerte.<sup>83</sup>

<sup>79</sup> Vgl. dazu: *Bartels, Lorand*, The Trade and Development Policy of the European Union, in: *European Journal of International Law*, vol. 18, no. 4, 2007, S. 715-756.

<sup>80</sup> Vgl. dazu *Eeckhout, Piet* (Hrsg.), *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, 2004, S. 465-484; *Fouwels, Martine*, The European Union's Common and Security Policy and Human Rights, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 15/3 (1997), S. 291-324; *Decaux, Emmanuel*, Menschenrechte als Faktor der Außenpolitik der EU, in: *Koopmann, Martin/Martens, Stephan* (Hrsg.), *Das kommende Europa. Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union*, 2008, S. 305-318.

<sup>81</sup> Siehe dazu: *Leitlinien der Europäischen Union für Dialoge im Bereich der Menschenrechte v. 3. Dezember 2001*, Dokument 14469/01.

<sup>82</sup> Vgl. dazu *Alston/Weiler* (Fn. 48), S. 8.

<sup>83</sup> Allerdings trat sie mittlerweile verschiedenen Organisationen und Konventionen bei, beispielsweise der VN-Konvention für die Rechte von Behinderten als "regional in-

## IV. Die EU im VN-Menschenrechtsrat

“Despite the risk of politicisation of debates, the UN Human Rights Council remains the key forum in the worldwide promotion and protection of human rights, and the EU contribution on its discussions is a fundamental component of the EU’s external action.”<sup>84</sup>

### 1. Repräsentation

Bei der Frage der Repräsentation der EU im MRR wird ein grundlegender Widerspruch zwischen der EU als supranationaler Organisation und den VN als internationaler Organisation deutlich. Während der EU eigene Kompetenzbereiche von den Mitgliedstaaten übertragen wurden, wurzeln die VN auf der staatlichen Souveränität der einzelnen Vertragsstaaten.<sup>85</sup> Da das Politikfeld Menschenrechte tief in staatliche Souveränität eingreift, bewegt sich die EU deshalb im Menschenrechtsrat auf schwierigem Terrain und versucht, nationalstaatliche Interessen mit den gemeinsamen Zielen der EU in Einklang zu bringen.<sup>86</sup>

Wegen Artikel 4 der VN-Charta kann eine regionale Organisation wie die EU keine Mitgliedschaft im MRR erhalten. Der zwischenstaatliche Charakter des MRR<sup>87</sup> brachte für die EU als Staatengemeinschaft bisher zahlreiche legale und praktische Hindernisse mit sich, Menschenrechtspolitik im Rahmen der GASP zu betreiben. Dies waren insbesondere die fehlende Rechtspersönlichkeit der EU und Probleme der Vertretung der EU im MRR. Zunächst konnte die EU nur auf eine *implizite* Rechtspersönlichkeit in Bezug auf internationale Organisationen zurückgreifen, die durch die Rechtsprechung des EUGH festgeschrieben war.<sup>88</sup> Die Europäische Gemeinschaft

tegration organization” (RIO), vgl. *Clapham, Andrew*, Human Rights in the Common Foreign Policy, in: Alston, Philip (1999), *The EU and Human Rights*, S. 628-683.

<sup>84</sup> Zit. nach: *EU-Kommission: Furthering Human Rights and Democracy Across the Globe*, 2007, S. 35.

<sup>85</sup> Vgl. dazu *Freeman, Mark*, The Challenge of Implementing International Human Rights Law, An Overview of the Role played by the United Nations, in: Müller, Erwin/Schneider, Patricia/Thony, Kristina (Hrsg.), *Menschenrechtsschutz. Politische Maßnahmen, zivilgesellschaftliche Strategien, humanitäre Interventionen*, 2002, S. 77-113.

<sup>86</sup> Vgl. dazu *Laatikainen/Smith* (Fn. 17), S. 3.

<sup>87</sup> Vgl. das Gründungsdokument des MRR: “Reaffirming the purposes and principles contained in the Charter of the United Nations, including developing friendly relations among nations [...]”, zit. aus GA/Res./60/251 (3. April 2006), S. 1.

<sup>88</sup> Vgl. *Hoffmeister/Kuijper* (Fn. 18), S. 12.

(EG) hatte demgegenüber gemäß Art. 281 EGV eine Rechtspersönlichkeit, die auch die Vertretung der Gemeinschaft in internationalen Organisationen einschloss (Art. 302 EGV). In der Praxis vertrat deshalb je nach Kompetenz entweder die EU-Kommission oder die Ratspräsidentschaft die EU in den VN.<sup>89</sup>

Im Falle der GASP lag die Kompetenz bei den EU-Mitgliedstaaten (früher: sog. Zweite Säule) und es griffen die rechtlichen Regelungen des EUV in alter Fassung, die die Zusammenarbeit und Kooperation der Mitgliedstaaten in den VN ansprachen<sup>90</sup>: Ex-Art. 18 EUV wies der jeweiligen EU-Ratspräsidentschaft die Vertretung der EU in internationalen Organisationen zu und sprach ihr die Verantwortung für die Durchführung darunter gefasster Beschlüsse zu. Des Weiteren griffen Ex-Artikel 19 und 20 EUV, die die „diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten und die Delegationen der Kommission [...] bei internationalen Organisationen“ aufforderten, sich abzustimmen und „die Einhaltung und Umsetzung der vom Rat angenommenen gemeinsamen Standpunkte und gemeinsamen Aktionen zu gewährleisten“.<sup>91</sup>

Im MRR konnte es vorkommen, dass der die EU-Ratspräsidentschaft innehabende Staat nicht in den MRR gewählt wurde. In diesem Fall griff Ex-Artikel 18 Abs. 4 EUV; so geschehen im zweiten

<sup>89</sup> So hatte die EU-Kommission beispielsweise in der *Codex-Alimentarius-Kommission* auf Grund ihrer Kompetenz auf dem Gebiet der Lebensmittelsicherheit eine Vollmitgliedschaft inne. In der *Peacebuilding Commission* teilten sich die EU-Kommission und die Präsidentschaft die Mitgliedschaft. Die EG hatte einen „limited observer status“ in: UNGA, ECOSOC, UNCTAD, UNEP, UNICEF, UNDP, UNHCR, WFP, UNRWA; und einen „enhanced status“ in: Commission for sustainable Development“ sowie den Weltkonferenzen von Rio, Kairo, Kopenhagen, Peking, Durban, Monterrey und Johannesburg.

<sup>90</sup> Vgl. *Hoffmeister/Kuijper* (Fn. 18).

<sup>91</sup> Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1.12.2009 besitzt die Union gem. Art. 47 EUV Rechtspersönlichkeit. Überdies weist Art 27 EUV (anders als im Untersuchungszeitraum) nunmehr dem neu geschaffenen Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik die Vertretung der EU in internationalen Organisationen zu und spricht diesem die Verantwortung für die Durchführung gefasster Beschlüsse zu. Weiterhin greift für das Verhalten im MRR [neben Art. 34 (ex-Art. 19)] die in Art. 35 (ex-Artikel 20) EUV enthaltene Regelung, wonach die „diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten und die Delegationen der Union [...] bei internationalen Organisationen“ aufgefordert sind, sich abzustimmen und „die Einhaltung und Durchführung der [...] erlassenen Beschlüsse, mit denen Standpunkte und Aktionen der Union festgelegt werden, zu gewährleisten“.

Halbjahr 2007, als Portugal kein Mitglied des MRR war. In der Praxis griff eine Ad-hoc-Abmachung, die es Portugal erlaubte im Namen der EU Erklärungen abzugeben, den Vorsitz bei informellen Treffen zu führen und die treibende Kraft in den Verhandlungen einzunehmen. Bei verfahrenstechnischen Fragen, die nur von gewählten Mitgliedern wahrgenommen werden dürfen (Abstimmungen, Einbringung der Resolutionsentwürfe etc.), übernahm Slowenien die Führungsrolle, das Portugal ab Januar 2008 im EU-Vorsitz ablöste. Zudem zählte auch die Tschechische Republik, die im ersten Halbjahr 2009 die EU-Ratspräsidentschaft inne hatte, nicht zu den gewählten MRR-Mitgliedern und wurde dementsprechend von Deutschland vertreten.

In der Amtsperiode 2006 wurden acht, 2007 sieben und 2009 acht EU-Mitgliedstaaten in den MRR gewählt.<sup>92</sup> Nach Resolution 60/251 Artikel 11 und den Bestimmungen der GA haben alle anderen Staaten Beobachterstatus.<sup>93</sup> Gemäß dem Regionalschlüssel der VN sind die EU-Mitgliedstaaten in die WEOG und die Osteuropäische Gruppe aufgeteilt, mit Zypern ist sogar ein Mitglied der Asiatischen Gruppe vertreten.<sup>94</sup>

<b>Tabelle 1: gewählte EU Mitgliedstaaten MRR 2006-2009 und Jahr des Ausscheidens</b>
<b>Mai 2006:</b> Finnland (2007; Präsidentschaft Juli -Dez. 2007), Großbritannien (2008; Präsidentschaft Juni-Dez. 2006), Niederlande (2007), Deutschland (2009; Präsidentschaft Jan.-Juni 2007), Frankreich (2008, Präsidentschaft Juli-Dez. 2008), Polen (2007), Tschechische Republik (2007; Präsidentschaft Jan.-Juli 2009), Rumänien (2008; z.Zt. der Wahl noch nicht EU-Mitglied)
<b>Mai 2007:</b> Niederlande (2009), Slowenien (2010, Präsidentschaft Jan.-Juni 2008), Italien (2010), Ungarn (2009)
<b>Mai 2008:</b> Frankreich (2011), Slowakei (2011), Großbritannien (2011)
<b>Mai 2009:</b> Belgien (2012, Präsidentschaft Juli-Dez. 2010), Ungarn (2012)

<sup>92</sup> Vgl. General Assembly elects 47 members of new Human Rights Council, in: UN-News, 9. Mai 2006.

<sup>93</sup> Vgl. *Hoffmeister/Kuijper* (Fn. 18), S. 18-19.

<sup>94</sup> *Kirn, Roman*, Regional Groups within the Post-EU Enlargement, in: *Wouters et. al.*, (Fn. 7), S. 355-362.

Das Sekretariat des Rates der Europäischen Union sowie die EU-Kommission haben im MRR lediglich Beobachterstatus und sind mit eigenen Delegationen in Genf vertreten.<sup>95</sup> Sie nahmen bislang an sämtlichen Sitzungen des MRR sowie den EU-Koordinationstreffen teil. Gemäß den Regelungen der GA sind Beobachter (dazu gehören auch NGO) nur befugt, nach den Mitgliedstaaten zu sprechen. Ferner können sie keine Resolutionsentwürfe einbringen, nicht als Berichterstatter auftreten oder Sitzungen leiten. Die wichtigste Einschränkung ist das fehlende Stimmrecht.<sup>96</sup> Zwei wesentliche Gründe können für das niedrige Profil der EU-Kommission im MRR aufgeführt werden: Zum einen die im Bereich der Menschenrechte schwach ausgeprägten Kompetenzen, zum anderen aber der intergouvernementale Charakter des MRR.<sup>97</sup> In der Praxis beschränkten sich beide Delegationen auf die durch Artikel 38 (ex-Art. 25) EUV zugeschriebene institutionelle Unterstützung der Präsidentschaft im Rahmen der GASP. In seltenen Fällen assistierte die Ratsdelegation bei Verhandlungen mit Drittstaaten. Insbesondere das Ratssekretariat stellte die Kontinuität zwischen den wechselnden Präsidentschaften her, diente als institutionelles Gedächtnis und nahm koordinierende Aufgaben für die Präsidentschaft war.<sup>98</sup>

## 2. Koordination und Kooperation in Genf

Grundlage der EU-Initiativen im MRR waren die im EUV alter Fassung niedergelegten und durch den Rat der EU beschlossenen *allgemeinen Leitlinien für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*, die durch *gemeinsame Strategien* (Ex-Art. 13 EUV) und *gemeinsame Aktionen* (Ex-Art. 14 EUV) umgesetzt wurden.<sup>99</sup> Im MRR legte die jeweilige Präsidentschaft in enger Absprache mit der vor-

<sup>95</sup> Siehe zu den Vertretungen in Genf: European Union Permanent Delegation of the European Commission to the International Organisations in Geneva: <http://www.delgva.ec.europa.eu> [23.3.2009].

<sup>96</sup> Vgl. Hoffmeister/ Kuyper (Fn. 18), S. 18-19.

<sup>97</sup> Vgl. Paasivirta, Esa/Porter, Dominic, EU Coordination at the UN General Assembly in: Wouters et al. (Fn. 7), S. 35-60, hier S. 46; vgl. auch: Karen Smith, The European Union, Human Rights and the United Nations Smith, in: Laatikainen/Smith (Fn. 17), S. 155.

<sup>98</sup> Interview mit EU/EC Delegierten, Genf März 2008.

<sup>99</sup> Jetzt: *strategische Interessen* (Art. 26 Abs. 1 EUV) und *Aktionen* (Art. 28 EUV).

herigen und der folgenden Präsidentschaft darüber hinaus ein Positionspapier vor, das als Basis für die jeweiligen MRR-Sitzungen diene.

Die Koordinierung der GASP in den VN war in Ex-Artikel 20 EUV<sup>100</sup> verankert und verpflichtete die Mitgliedstaaten und ihre diplomatischen Vertretungen zur Zusammenarbeit und Abstimmung.<sup>101</sup> Erstmals wurden gemeinsame EG-Positionen und -Erklärungen unter der irischen Präsidentschaft 1986 abgeben, ein erster gemeinsamer EG-Resolutionsentwurf in der MRK wurde von Spanien 1989 eingebracht.<sup>102</sup> Aufbauend auf Artikel Ex-Artikel 19 EUV konkretisieren seit 1995 verschiedene Orientierungsdokumente und Absichtserklärungen die EU-Koordinierung in den VN-Gremien.<sup>103</sup> Die Prinzipien sind eher als Anreize zur Verbesserung der Koordination und Abstimmung der EU-Mitglieder innerhalb der VN denn als bindende und rechtlich einklagbare Normen zu verstehen.<sup>104</sup>

Die Koordinierung in Genf baut auf jahrelangen Erfahrungen auf und beinhaltet eine enge Zusammenarbeit der Vertretungen der EU-Mitglieder bei der Entwicklung von Strategien, den Verhandlungen mit Drittstaaten und der Erarbeitung von Resolutionsentwürfen.<sup>105</sup> Die Abstimmung zwischen Brüssel, den Hauptstädten und Genf fand über das COREU- bzw. AGORA-Netzwerk<sup>106</sup> statt, über das die wesentlichen Leitlinien und Grundsätze kommuniziert werden. Die Feinarbeit wurde in der Regel den Diplomaten vor Ort überlassen. Unter der Führung der jeweiligen Ratspräsidentschaft fanden tägliche Treffen auf Arbeitsebene und wöchentliche auf Botschafterebe-

<sup>100</sup> Jetzt: Art. 35 EUV.

<sup>101</sup> Vgl. *Winkelmann* (Fn. 29), S. 423.

<sup>102</sup> Vgl. *Smith* (Fn. 17), S. 117.

<sup>103</sup> Vgl. dazu: *EU Coordination in the United Nations*, COREU PAR/483/95; Cooperation between Missions of Member States and Commission Delegations in Third Countries and to International Organisations, Guidelines approved by the Interim PSC on 6 October 2000 - 12094/00.

<sup>104</sup> Vgl. *Winkelmann* (Fn. 29), S. 418.

<sup>105</sup> Vgl. "EU coordination in the United Nations Framework" (COREU PAR 483/95, 10 April 1995); "Guidelines for enhanced political dialogue with associated countries" (COREU SEC 660/96, 31 May 1996).

<sup>106</sup> Vgl. CFSP Handbook, Selection of Selected Texts Applicable in the CFSP, Brüssel, 15. Dezember 2006, 16074/06, S. 11.

ne statt.<sup>107</sup> Während der MRR-Sitzungen fanden jeden Morgen vor Sitzungsbeginn Abstimmungstreffen der Diplomaten der 27 EU-Mitgliedstaaten statt. Da der MRR bis zu drei Mal im Jahr tagt, fielen jährlich mehrere hundert Koordinierungstreffen an. Zusätzlich mussten auch die Sondersitzungen mit abgedeckt werden: die Mitgliedstaaten haben versucht, hierauf mit zusätzlichem Personal zu reagieren.<sup>108</sup> In Sitzungszeiten wurden Mitarbeiter aus den anderen VN-Standorten, insbesondere aus New York, sowie den Hauptstädten hinzugezogen. Im Gegenzug waren während der GA, vor allem im Dritten Komitee, im Herbst die Mitarbeiter aus Genf zur Unterstützung in New York.<sup>109</sup> Zusätzlich wurden Praktikanten angestellt, die den Großteil der weniger wichtigen Treffen und Sitzungen beobachteten.

Trotz alledem hatten vor allem kleine Mitgliedstaaten Probleme, alle anfallenden Aufgaben zu bewältigen. Unter dem Prinzip des *burden-sharing*<sup>110</sup> wurde in Genf zum einen versucht, das hohe Arbeitspensum unter den Mitgliedstaaten aufzuteilen, um effektiver und effizienter zu arbeiten, zum anderen die Stellung gegenüber den anderen Mitgliedern des MRR – insbesondere der OIC und der Afrikanischen Staatengruppe – zu behaupten.<sup>111</sup>

Die Abstimmung mit den bis zu 30 der EU assoziierten Staaten erforderte weitere Anstrengungen.<sup>112</sup> Trotz der Verkleinerung des MRR mussten sich die 27 Mitgliedstaaten untereinander und anschließend mit Drittstaaten auf eine einheitliche Haltung einigen.<sup>113</sup> Die EU-Erweiterungen 2004 und 2007 haben dabei einerseits die Konsensfindung verkompliziert, andererseits aber auch die Sicht-

<sup>107</sup> Vgl. *Paasivirta/Porter* (Fn. 97), S. 40.

<sup>108</sup> Interview, Genf, 19. März 2008 (#1), bis zur Präsidentschaft Frankreichs war die Botschaft nur dünn besetzt, während Deutschland und Großbritannien ihr Personal verstärkten.

<sup>109</sup> Interviews, Genf, 18.-19. März 2008.

<sup>110</sup> Vgl. *Europäische Kommission* (Fn. 8), S. 20.

<sup>111</sup> Interview, Genf (#1), 19. März 2008.

<sup>112</sup> Siehe dazu u.a. die Erklärungen der EU: Guidelines for Enhanced Political Dialogue with the Central and Eastern European Countries Associated with the Union and the Associated Countries Cyprus and Malta" (COREU PESC/SEC 1048, 13 October 1995).

<sup>113</sup> Vgl. *Paasivirta/Porter* (Fn. 97), S. 37.



barkeit der EU in drei Regionalgruppen erhöht.<sup>114</sup> Koordinierungsbedarf bestand über die EU hinaus mit den drei Regionalgruppen, denen die EU angehört. Hier zeigt sich eine Interessenüberlagerung zwischen regionalen und politischen Gruppierungen im MRR, etwa zwischen den EU-Staaten und den anderen Mitgliedern der WEOG, wie Neuseeland, Kanada und den USA.<sup>115</sup>

Die enge Koordination innerhalb der EU, so verschiedene Kommentatoren, lässt sich nicht nur auf die rechtlichen Vorgaben zurückführen, sondern vor allem auf eine „Konsenskultur“<sup>116</sup> unter den Mitgliedstaaten. EU-Diplomaten beschreiben dabei den „Konsensreflex“<sup>117</sup> oft als wichtiger denn die Durchsetzung nationaler Interessen.<sup>118</sup> Dieser als „Geneva bubble syndrome“ bezeichnete Sozialisierungsprozess hat sich seit der Gründung des MRR und der strukturellen Minderheit der EU-Staaten noch intensiviert.<sup>119</sup> Von NGO wird allerdings der hohe Koordinierungsaufwand wegen seiner Langwierigkeit kritisiert. Stattdessen solle mehr Energie in den aktiven Menschenrechtsschutz in Form von Resolutionen und dem *Outreaching* zu anderen Staaten investiert werden.<sup>120</sup> Außerdem führe der kleinste gemeinsame Nenner oft dazu, dass keine klaren und starken Positionen gegenüber der Afrikanischen und Asiatischen Gruppe eingenommen werden.

### 3. Die Rolle der EU bei der Gründung des MRR

Im Zuge der Verhandlungen über eine Neugründung des MRR schrieb sich die EU selbst die Rolle einer Schlüsselfigur zu.<sup>121</sup> Kritiker sind bei einer Einschätzung der Leistung der EU vorsichtiger, allgemein wird aber anerkannt, dass die EU sich für eine Stärkung des neuen Gremiums im Vergleich zur Menschenrechtskommission

<sup>114</sup> Vgl. *Kirn* (Fn. 94).

<sup>115</sup> *Europäische Kommission* (Fn. 8), S. 20.

<sup>116</sup> Vgl. dazu *Paasivirta/Porter* (Fn. 97), S. 43.

<sup>117</sup> Vgl. *Smith* (Fn. 97), S. 156.

<sup>118</sup> Interview mit Esa Paasivirta, EU-Delegation in New York, Brügge 20. April 2008.

<sup>119</sup> Interview mit EC Delegierten in Genf, 18. März 2008.

<sup>120</sup> Vgl. Interview mit Forum Menschenrechte, Human Rights Watch und der FES, 18. – 20. März, Genf 2008.

<sup>121</sup> Vgl. EU Annual Report of Human Rights 2007, S. 64; *Smadja, Danièle*, The EU and the Reform of the UN, in: Wouters et al. (Fn. 7), S. 363-371 (S. 368).

eingesetzt hat, wenn auch das Ergebnis Gegenstand mancher Kritik ist.<sup>122</sup> In ihren Vorgaben für die 60. Sitzung der GA unterstützte die EU den Vorschlag Kofi Annans, den MRR deutlich aufzuwerten und mit einem robusten Mandat als eigenständiges und permanentes Vertragsorgan der GA auszustatten, das den Menschenrechtsschutz im VN-System dem ihm gebührenden Stellenwert geben sollte.<sup>123</sup> Annans Vorschlag einer zweistufigen Reform sah vor, den MRR mit einer vorläufigen institutionellen Struktur zu versehen: Dazu gehörten eine verringerte Anzahl an Mitgliedern, deren Wahl durch die GA und die Schaffung des sogenannten UPR-Mechanismus, mit dem sich alle VN-Mitgliedstaaten einer Überprüfung ihrer Menschenrechtspolitik unterziehen müssen.<sup>124</sup> Die endgültige institutionelle Ausgestaltung sollte in einem zweiten Schritt im Laufe des ersten Jahres des Rates verhandelt werden.<sup>125</sup>

Die Verhandlungsziele der EU hinsichtlich der Resolution 60/251 waren hauptsächlich die Errichtung eines permanent tagenden Gremiums, die Möglichkeit, Sondersitzungen bei akuten Menschenrechtsverletzungen einzuberufen, ein neues Wahlsystem in der GA und eine flexiblere Arbeitsweise, vor allem bei den Sondermechanismen.<sup>126</sup> Insgesamt strebte die EU einen Rat an, der nach Status, Mandat und institutioneller Struktur der zentralen Rolle des Menschenrechtsschutzes, wie sie die Charta vorgibt, gerecht würde.<sup>127</sup> Das ursprüngliche Ziel einer Zweidrittelmehrheit zur Wahl der MRR-Mitglieder sollte es Staaten erschweren, trotz der Vorwürfe von schweren und schwersten Menschenrechtsverletzungen in den neuen Rat gewählt zu werden.<sup>128</sup> Die EU musste bei der Reform des Wahlmodus nachgeben, da die GA mehrheitlich für eine Wahl durch eine einfache Mehrheit plädierte. Gemäß der Resolution 60/251

<sup>122</sup> Interviews mit HRW, Forum Menschenrechte and FES, Genf, März 2008.

<sup>123</sup> Vgl.: EU Council Conclusions on Priorities for the 60th Session of the GA, S. 3.

<sup>124</sup> Vgl. Annan Urges Reform, in: NYT (21. März 2005).

<sup>125</sup> Vgl. Kofi Annans Rede vor der 61. MRK, 7. April 2005.

<sup>126</sup> Ebd. S. 61-62.

<sup>127</sup> EU Annual Report on Human Rights 2007, S. 61.

<sup>128</sup> Siehe dazu z.B. die Einteilung von Human Rights Watch: URL: <http://hrw.org/english/docs/2006/04/24/global13258.htm> [22.12.2006]. UN Watch (2007, S. 8-9) teilte die MRR Mitglieder nach der Freedomhouse Scala ein, demnach waren von 47 Staaten 25 „freie Demokratien“ während 9 Staaten als „nicht frei“ eingestuft wurden. 2008 waren 23 von 47 „freie Demokratien“.

müssen sich Staaten aus den verschiedenen Regionalgruppen um einen Platz auf Grundlage einer Erklärung (*Pledge*) zu ihrer Menschenrechtspolitik bewerben. Die alte Praxis der konkurrenzlosen Wahl der Kandidaten durch die Regionalgruppen wurde damit beendet.<sup>129</sup> Für die insgesamt 47 Plätze bewarben sich 78 Staaten, sodass zum ersten Mal in jeder Regionalgruppe mehrere Länder direkt miteinander konkurrierten.<sup>130</sup> Optimistische Stimmen sahen den Erfolg des neuen Wahlmodus darin, dass Staaten wie Sudan, Weißrussland, Simbabwe und Usbekistan nicht kandidierten.<sup>131</sup>

Die Resolution beinhaltet ferner die Möglichkeit, Staaten, die schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen begehen, mit einer Zweidrittelmehrheit der GA ihrer Mitgliedschaft im MRR wieder zu entheben.<sup>132</sup> Die EU erklärte bei der Wahl, dass sie für keine Staaten stimmen würde, die unter Sanktionen des Sicherheitsrates auf Grund ihrer Menschenrechtsverletzungen stehen und blieb damit ihren Verhandlungsvorgaben zumindest deklaratorisch treu.<sup>133</sup>

Als Konzession für diese und andere Neuerungen musste die EU drei Sitze aus ihrer eigenen Regionalgruppe an die Afrikanische und Asiatische Gruppe abtreten, was im Nachhinein als ein schwerer Fehler eingestuft werden muss; allerdings auch kaum vermeidbar war, entsprach die Mitgliedschaft der MRK doch nicht der geographischen Aufteilung der Sitze.<sup>134</sup> Die Reduzierung von 53 (MRK) auf 47 (MRR) Sitze ging damit vor allem zu Lasten der WEOG und GRULAC<sup>135</sup>, die zusammen mit der Osteuropäischen Gruppe nur noch auf 21 Stimmen kommt und für die Einbringung und Durchset-

<sup>129</sup> Vgl. GA/Res. 60/251, para. 7.

<sup>130</sup> Vgl.: General Assembly Elects 47 Members of New Human Rights Council, in: UN-News, 9.5.2006; in der GAFS: 17 Kandidaten bei 13 Sitzen; GASS: 20 bei 13; GOS: 13 bei 6; GWEAS 10 bei 7; GLAKS: 13 bei 8.

<sup>131</sup> Vgl. dazu *HRW* (2006): "The good news is that many of the worst violators - including Sudan, North Korea, Belarus, Zimbabwe, Uzbekistan, and Nepal - have not even dared to run for the new council, [...]. Now it is up to U.N. members to exclude other abusive governments so that the council can be a real champion for human rights."

<sup>132</sup> Vgl.: Res. 60/251, para. 8.

<sup>133</sup> Erklärung der EU Präsidentschaft - Human Rights Council, (New York, 15. März 2006).

<sup>134</sup> Vgl. *Schmidt, Markus*, Reform of the United Nations Human Rights Programme - Current Challenges and Trends, unveröffentlichtes Manuskript, Genf 2006.

<sup>135</sup> Group of Latin American and Caribbean Countries.

zung von Resolutionen oder Sondersitzungen nunmehr immer auf Stimmen aus dem afrikanischen und asiatischen Block angewiesen ist.<sup>136</sup> Rechnet man die EU-Mitgliedstaaten sowie die sie unterstützenden Staaten der GRULAC hinzu, wird die schwache institutionelle Stellung der EU im MRR deutlich.

Der damalige deutsche Außenminister Steinmeier gab die Ziele der EU für die Verhandlungen um das sogenannte "Institution building package" dabei mit der Etablierung eines glaubwürdigen UPR-Mechanismus, der Beibehaltung der Sondermechanismen und einer stärkeren Einbindung der Zivilgesellschaft vor.<sup>137</sup> Der deutschen EU-Präsidentschaft gelang es, diese Ziele mit der Resolution 5/1 ohne wesentliche Einschnitte zu verabschieden.<sup>138</sup> Hinsichtlich des UPR-Mechanismus war das Ergebnis ein Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Interessen der EU, der OIC und dem NAM.<sup>139</sup> Für die Aufgabe der Ländermandate zu Weißrussland und Kuba erhielt die EU die Zusage der Beibehaltung der Sondermechanismen und deren Unabhängigkeit bei den anstehenden Überarbeitungen.<sup>140</sup> Nicht verhindern konnte die EU dagegen einen Verhaltenskodex, der von Pakistan (für die OIC) und China vorgeschlagen wurde und die freie Ausübung der Mandate der Sonderberichtersteller gewissen Regeln unterwarf.<sup>141</sup>

Die endgültige Fassung der Resolution 60/251 kann demnach nur zu einem gewissen Grad als Erfolg für die EU gewertet werden. Kri-

<sup>136</sup> Vgl. dazu: *General Assembly elects 47 members of new Human Rights Council*, in: UN-News, 9.5.2006.

<sup>137</sup> Vgl. die Rede des damaligen deutschen Außenministers Frank Walter Steinmeier im MRR am 12. März 2007.

<sup>138</sup> Der persönliche Einsatz des deutschen Botschafters und damaligen Ratsvorsitzenden Michael Steiner wird in Genf unter Diplomaten und NGO allgemein anerkannt.

<sup>139</sup> Non-Aligned Movement (= Blockfreienbewegung).

<sup>140</sup> Für die „Aufgabe“ der Ländermandate zu Kuba und Weißrussland wurde die EU scharf kritisiert, dies war aber die wesentliche Forderung Kubas und Russlands für deren Zustimmung zum „Institution building package“.

<sup>141</sup> Vgl. *Raue, Julia/Rudolf, Beate*,: Bewährtes verteidigen und verbessern. Zur Zukunft der Sondermechanismen der VN-Menschenrechtskommission, in: Vereinte Nationen, Nr.1/2 (2006), S. 12-18.

tiker werfen der EU vor, nicht hart genug verhandelt zu haben.<sup>142</sup> In diplomatischen Kreisen wird allerdings darauf hingewiesen, dass die Verhandlungen zwischen September und Mai 2006 in New York und Genf mehrmals kurz vor dem Scheitern standen.<sup>143</sup> Deshalb sollte das Ergebnis aus EU-Sicht als unter den politischen Umständen bestmöglicher Erfolg verstanden werden. Das wird umso deutlicher, wenn man die verschiedenen Vorschläge betrachtet, die den MRR deutlich schwächen wollten.<sup>144</sup> Der konsensorientierte Ansatz der EU war maßgeblich den machtpolitischen Realitäten im neuen Rat geschuldet, gleichzeitig gelang es aber den jeweiligen EU-Präsidentschaften, über Regionalgruppen hinweg Unterstützung für wesentliche Neuerungen, wie einen glaubwürdigen UPR und einen neuen Wahlmodus, durchzusetzen. Damit kann ihr bei den Verhandlungen eine Akteursqualität zugeschrieben werden, was allgemein von Diplomaten und NGO anerkannt wird.<sup>145</sup>

Allerdings erscheint die Selbsteinschätzung einer Schlüsselfigur übertrieben. Die Reformvorschläge der Schweiz,<sup>146</sup> Kanadas oder der USA<sup>147</sup> gingen sehr viel weiter, die USA verweigerten sich dem neuen Gremium aus Enttäuschung sogar ganz. Vor allem NGO kritisierten die Rolle der EU im ersten Jahr des MRR als zu zögerlich, ihre Strategie sei viel zu oft reaktiv statt proaktiv gewesen und habe dem Druck der OIC, NAM und der Afrikanischen Gruppe<sup>148</sup> zu wenig

<sup>142</sup> Vgl. *Smith, Karen*, Speaking with One Voice But Having Little Impact, The EU at the UN's Human Rights Council, Paper presented at the Garnet Conference "The EU in International Affairs", Brüssel, April 2008, S. 4.

<sup>143</sup> Vgl. *Paasivirta/Porter* (Fn. 97), S. 41 für einen Überblick der Verhandlungen in New York 2005/2006.

<sup>144</sup> Vgl. z.B. die Vorschläge der Afrikanischen Gruppe: UN/Doc. E/CN.4/2005/116 (*Proposed reform of the Secretary-General in the area of human rights*), S. 367.

<sup>145</sup> Interview (#2), Genf, 18 März 2008.

<sup>146</sup> Vgl. dazu die Studie des Schweizer Außenministeriums: *Kälin, Walter/Jiminez, Cecilia*, Reform of the UN Commission on Human Rights, 2003.

<sup>147</sup> Vgl. *Hazelzet* (Fn. 7), S. 191; vgl. auch: USA kritisieren VN-Menschenrechtsrat, in: Die Welt, 11. Mai 2006; U.S. says new U.N. Human Rights Council has been a failure, in: Associated Press, 10. November 2006.

<sup>148</sup> Es wäre subjektiv, den afrikanischen und asiatischen Staaten die Schuld zuzuweisen. Die ideologischen Konflikte der 1970er zwischen sogenannten Entwicklungsländern und dem Westen über politische Rechte einerseits und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte andererseits ziehen sich bis heute hin, vgl.: *Lempinen, Miko*, The United Nations Commission on Human Rights and the Different Treat-

Widerstand entgegengesetzt.<sup>149</sup> Mangelnde Kreativität spielte dabei ebenso eine Rolle wie der hohe Koordinierungsaufwand der EU-Mitgliedstaaten.<sup>150</sup>

## V. Die Effektivität der EU im Menschenrechtsrat

### 1. Interne Effektivität

#### a) Ergebnisse älterer Studien

Wie verschiedene Studien zur Kohärenz der EU in Menschenrechtsfragen zeigen, erreichten die Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Übereinstimmung in Abstimmungen, insbesondere in der Menschenrechtskommission und der GA.<sup>151</sup> Leon Hurwitz zeigt, dass das Abstimmungsverhalten der EU bei Resolutionen zu Menschenrechtsfragen seit den 1950ern im Vergleich zu Resolutionen der Abrüstung und Dekolonialisierung in der GA den höchsten Grad aufweisen.<sup>152</sup> Mit einem Schnitt von 50 Prozent an Übereinstimmung zwischen 1974 und 1991 erreichten die EU-Mitgliedstaaten den höchsten Wert unter allen VN-Mitgliedstaaten.<sup>153</sup>

Paul Luifs Untersuchung bestätigt diesen Trend für die Zeitspanne von 1979 bis 2002, und weist einen Zusammenhang zwischen der graduellen Entwicklung der GASP und der Zunahme der Kohärenz der EU in den VN allgemein nach.<sup>154</sup> Zwischen 1983 und 1998 nahm

ment of Governments. An Inseparable Part of Promoting and Encouraging Respect for Human Rights, 2005.

<sup>149</sup> Interview (#1) und FES, Genf, 19. März 2008.

<sup>150</sup> Interview mit HRW, Genf, 19. März 2008.

<sup>151</sup> Vgl. dazu *Sucharipa, Ernst*, Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU im Rahmen der Vereinten Nationen, in: Frowein/Winkelmann/Scharioth (Hrsg.), *Verhandeln für den Frieden: Liber Amicorum Tono Eitel*, 2003, S. 773-798; *Laatikainen, Katie Verlien/ Smith, Karen* (Hrsg.), *The European Union at the United Nations, intersecting multilateralism*, 2006.

<sup>152</sup> Vgl. *Hurwitz, Leon*, The EEC in the United Nations, The Voting Behaviour of Eight Countries, 1948-1973, in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 13/3 (1975), S. 224-243.

<sup>153</sup> Vgl. *Stadler, Klaus-Dieter*, Die Europäische Gemeinschaft in den Vereinten Nationen, Die Rolle der EG im Entscheidungsprozeß der VN-Hauptorgane am Beispiel der Generalversammlung, 1993.

<sup>154</sup> Vgl. *Luif, Paul*, EU Cohesion in the UN General Assembly (ISS Occasional Papers Nr. 49), 2003.

diese von 27 auf 82 Prozent zu; bei Menschenrechtsfragen errechnete Luif eine Kohärenz von knapp 93 Prozent im Jahr 2000.<sup>155</sup> Traditionell votierten Griechenland, Frankreich und Portugal am häufigsten nicht mit den EU-Staaten, wobei Deutschland, Finnland, Luxemburg und Belgien am häufigsten mit den EU-Staaten stimmten.<sup>156</sup>

In der MRK und dem Dritten Komitee der GA, also in den sich vornehmlich mit Menschenrechten befassenden VN-Organen, hat sich seit 1990 die Kohärenz allerdings nicht mehr wesentlich verbessert. Karen Smith zeigt, dass zwischen 1990 und 2004 im Schnitt eine Übereinstimmung von knapp 83 beziehungsweise 85 Prozent erreicht wurde.<sup>157</sup>

## b) Abstimmungsverhalten der EU 2006-2009

In den bisher 62 aufgezeichneten Abstimmungen erreichte die EU eine extrem hohe Kohärenz von knapp 98 Prozent. Eine ähnlich hohe Übereinstimmung erreichte die EU in der MRK in 14 Jahren lediglich zweimal (1996: 100%; 2004: 98,85%).<sup>158</sup> Die bisher vom Konsens abweichenden Abstimmungen betrafen beide den Nahostkonflikt, der auf Grund seines hochpolitischen Charakters die Konsensfindung äußerst schwierig macht.<sup>159</sup>

<b>Tabelle 2: Abstimmungsverhalten der EU im MRR</b>			
<b>Split-vote</b>	<b>Zustimmung</b>	<b>Ablehnung</b>	<b>Enthaltungen</b>
2	14	24	14
<b>beantragte Abstimmungen insgesamt: 62</b>			
<b>Abstimmungen beantragt von der EU: 17</b>			
<b>Abstimmungskohärenz: 96.83%</b>			

<sup>155</sup> Ebd., S. 55.

<sup>156</sup> Ebd., S. 37.

<sup>157</sup> *Smith* (Fn. 97), S. 129.

<sup>158</sup> *Smith* (Fn. 97), S. 130, table 4.

<sup>159</sup> Vgl. A/HRC/RES/S-3/1: Human Rights Violations Emanating from Israeli Military Incursions in the Occupied Palestinian Territory, Including the Recent One in Northern Gaza and the Assault on Beit Hanoun, (Pakistan on behalf of the OIC).

Wie kann die hohe Kohärenz erklärt werden? Zunächst beeinflusst die strukturelle Minderheit der EU im MRR deren Abstimmungsverhalten erheblich. Eine weitere Erklärung ist sicherlich die zunehmend konsensorientierte Strategie der EU im MRR, die als Antwort auf die politisierte und ideologisierte Stimmung in der Menschenrechtskommission verstanden werden kann.<sup>160</sup> Damit lassen sich etwa Enthaltungen anstatt Ablehnungen gegenüber israelkritischen Resolutionen<sup>161</sup> erklären. Aus der gleichen Motivation heraus enthielt sich die EU beim Vorschlag Chinas zur *Stärkung des Hochkommissariats der VN* und Kubas zur *Internationalen Solidarität*,<sup>162</sup> die aus EU-Sicht über das Mandat des MRR hinausgingen.<sup>163</sup>

Auf Grund der reformierten Agenda wurden darüber hinaus beträchtlich weniger Resolutionen verabschiedet als zuvor in der MRK. Die hohe Zahl an jährlich wiederkehrenden und inhaltlich identischen Resolutionen war ein wesentlicher Grund für deren Ineffizienz. So musste in der 60. Sitzung der MRK 2004 allein über 87 Resolutionen abgestimmt werden. Demgegenüber standen 45 beziehungsweise 36 Resolutionen in der sechsten und siebten MRR-Sitzung, was die Kohärenz zusätzlich beeinflusste.<sup>164</sup>

An der Anzahl der beantragten Abstimmungen lassen sich die nach wie vor vorhandenen ideologischen und politischen Meinungsunterschiede zwischen der EU und den anderen Gruppen über die Ausrichtung des MRR ablesen. Beantragte die EU eine Abstimmung,

<sup>160</sup> Interview (#1), Genf, 19. März 2008.

<sup>161</sup> Vgl.: Human rights in the occupied Syrian Golan, A/HRC/RES/2/3; Human Rights Situation in the Occupied Palestinian Territory: Follow-up to Human Rights Council Resolution, S-1/Res.1, A/HRC/RES/3/1; Religious and Cultural Rights in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem (Pakistan on behalf of OIC), A/HRC/RES/6/19; Human Rights Violations Emanating from Israeli Military Attacks and Incursions, in the Occupied Palestinian Territory, Particularly in the Occupied Gaza Strip, A/HRC/RES/S-6/1.

<sup>162</sup> Vgl. dazu: Strengthening of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (China on Behalf of the Group of Like-Minded States and South Africa), A/HRC/RES/4/6; Human Rights and International Solidarity, A/HRC/RES/9/2 (Cuba).

<sup>163</sup> Siehe dazu die Erklärung zur Abstimmung durch den Vertreter Frankreichs, 15. November 2006.

<sup>164</sup> Die geringe Anzahl an Resolutionen im Jahr 2006 (43 Resolutionen, Entscheidungen und Erklärungen) kann auf den „Institution building process“ zurückgeführt werden.



unterlag sie in der Regel. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass die anderen WEOG-Mitglieder Kanada, Schweiz und Bosnien-Herzegowina öfters abweichend von der EU stimmten. Die Kohärenz ist damit innerhalb der EU höher als in der WEOG.

Die beiden bislang vom EU-Konsens abweichenden Wahlen fallen in die dritte Sondersitzung (15. November 2006) sowie in die zehnte reguläre Sitzung (26. März 2009). Im ersten Fall enthielt sich Frankreich entgegen der EU-Mehrheit bei der Abstimmung der Resolution A/HRC/S-3/1.<sup>165</sup> In ihrer Erklärung kritisierten die französischen Vertreter indirekt die Haltung der anderen EU-Staaten, keinen Konsens gesucht zu haben.<sup>166</sup> Die finnische Präsidentschaft erklärte im Namen der EU, dass die Resolution einseitig und selektiv sei, ferner der Situation im Gazastreifen nicht gerecht werde und deswegen die Tschechische Republik, Finnland, Deutschland, die Niederlande, Rumänien, Polen, das Vereinigte Königreich und Kanada gegen die Resolution stimmen würden.<sup>167</sup> Innenpolitischer Druck und Frankreichs traditionelle Unterstützung der Palästinenser werden als Gründe für die Enthaltung aufgeführt.<sup>168</sup> Die zweite Wahl in der zehnten Sitzung betraf das gleiche Thema und provozierte eine split vote: Frankreich, Slowenien, Slowakei und Großbritannien enthielten sich, während Italien, Deutschland und die Niederlande mit Nein stimmten.<sup>169</sup>

Darüber hinaus kam es bei der neunten MRR-Sitzung vor, dass die in den MRR gewählten EU-Mitgliedstaaten nicht im Sinne der restlichen 20 votierten. Dies führte zu erheblichen EU-internen Diskussionen, am Ende wurde die Abstimmung von den sieben stimmbe-

<sup>165</sup> Vgl. dazu: Report of the Human Rights Council on Its Third Special Session, A/HRC/S-3/2 und die A/HRC/RES/S-3/1 vom 15. November 2006: Human Rights Violations Emanating from Israeli Military Incursions in the Occupied Palestinian Territory, Including the Recent One in Northern Gaza and the Assault on Beit Hanoun; neben Frankreich enthielten sich auch Guatemala, Japan, Ukraine, Schweiz und Südkorea.

<sup>166</sup> Vgl. dazu die Erklärung des französischen Vertreters, 15. November 2006.

<sup>167</sup> Siehe dazu die Erklärung Finnlands im Namen der EU während der 3. Sondersitzung, 15. November 2006.

<sup>168</sup> Zwischen 1979 und 2002 stimmte Frankreich sieben Mal nicht mit den anderen EG/EU-Mitgliedstaaten, vgl. *Luif* (Fn. 154), S. 64.

<sup>169</sup> Report of the Tenth Session of the HRC: A/HRC/10/29, 20. April 2009.

rechtigten Staaten und nicht von der EU beantragt.<sup>170</sup> Dieser Vorfall bildete allerdings eine Ausnahme, zeigt aber, dass nationale Interessen nach wie vor die Effektivität und Kohärenz der GASP beeinträchtigen können.

Zusammenfassend kann der EU eine hohe Effektivität bei der internen Koordinierung und bei der Abstimmungskohärenz zugesprochen werden.<sup>171</sup> Damit setzen die EU Staaten die GASP im Sinne des EUV konsequent um und treten zunehmend als ein Akteur auf. Betrachtet man das Abstimmungsverhalten der EU über die letzten zwei Jahre, kann ein Trend zu einem einheitlichen Auftreten mit einer Stimme festgestellt werden.<sup>172</sup>

## 2. Externe Effektivität

### a) Erklärungen und Redebeiträge

Erklärungen zu Abstimmungen und Redebeiträge in den Sitzungen sind ein wesentliches Mittel der EU, um im MRR als Akteur wahrgenommen zu werden und zugleich wesentliches Kriterium, um Effektivität entfalten zu können.<sup>173</sup> Bisweilen sprach die EU-Präsidentschaft für bis zu 49 Staaten, die sich der EU-Position anschlossen, in der Regel aber mindestens für die 27 Mitgliedstaaten, was der EU eine einflussreiche Stimme im MRR gab.<sup>174</sup> Erklärungen

<sup>170</sup> Siehe dazu: Follow-up to Resolution S-3/1: Human Rights Violations Emanating from Israeli Military Incursions in the Occupied Palestinian Territory and the Shelling of Beit Hanoun, A/HRC/RES/9/18, adopted by a recorded vote of 32 to 9 with 5 abstentions, recorded vote requested by France, Germany, Italy the Netherlands, Slovakia, Slovenia, UK.

<sup>171</sup> Interview (#2), Genf, 18. März 2008.

<sup>172</sup> Interview (#2), Genf, 18. März 2008.

<sup>173</sup> Sämtliche Daten stammen aus den Berichten des MRR und der GA, welche den Großteil der abgegebenen Erklärungen zu Abstimmungen, Redebeiträgen, Resolutionen, Entscheidungen und Erklärungen der Präsidenten enthält. Allerdings sind die Berichte nicht wortgetreu, weshalb die aufgeführten Daten geringfügig von den tatsächlichen abweichen. Die MRR-Extranet Seite enthält darüber hinaus Details zu zurückgenommenen oder auf spätere Sitzungen verschobene Resolutionsentwürfe sowie Änderungsanträge. Zusätzliche Informationen wurden durch die Berichterstattung von UN Watch, International Service for Human Rights, Geneva for Human Rights und UPR-Info gewonnen.

<sup>174</sup> I.d.R. spricht die EU für die Beitrittskandidaten (Kroatien, Mazedonien, Türkei), Staaten mit denen Assoziierungs- und Stabilisierungsabkommen bestehen (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Serbien, Moldau, Ukraine) sowie die

und Redebeiträge wurden im Vorfeld mit den betreffenden Staaten abgestimmt und im Rat verlesen. Diese Praxis führte jedoch vor allem in den ersten Sitzungen dazu, dass die EU im Plenum auf eine *single voice* reduziert wurde und damit der Vorteil einer abgestimmten Position der EU-Mitgliedsstaaten einen negativen Effekt auf deren Sichtbarkeit im Rat hatte. Vor allem die Asiatischen und Afrikanischen Staaten brachten ihre Positionen dagegen sowohl durch ihre politischen Gruppierungen als auch durch die individuellen Staaten vor.<sup>175</sup> Vor allem NGO kritisieren die EU für die *single voice policy* als Unterschätzung ihrer Einflussmöglichkeiten.<sup>176</sup>

<b>Tabelle 3: Erklärungen der Präsidentschaft oder Mitgliedstaaten im Namen der EU</b>			
<b>Sitzungen</b>	<b>Erklärungen</b>	<b>Erklärungen zu Abstimmung</b>	<b>Sondersitzung</b>
1	16	-	3 (2 expl. of vote)
2	33	5	2 (1 expl. of vote)
3	9	5	2 (1 expl. of vote)
4	26	6	1
5	12	1	1
6	36	5	1
7	49	10	1
8	35	2	2 (1 expl. of vote)
9	23	6	2
10 und 11	86	14	4
Total:	325	54	17
	<b>Insgesamt: 396</b>		
Beinhaltet Reden, Fragen an Experten und Sonderberichterstatter, Kommentare zu Resolutionen, Erklärungen zu Abstimmungen, ausgenommen UPR			

EFTA-Staaten. In Ausnahmefällen sprach die Präsidentschaft bislang nur für die in den Rat gewählten EU-Mitgliedstaaten.

<sup>175</sup> Interview mit HRW, Genf, 20. März 2008.

<sup>176</sup> Interview mit Forum Menschenrechte, Genf, 20. März 2008.

Betrachtet man die Häufigkeit und Verteilung der EU-Beiträge und Erklärungen, trifft diese Kritik allerdings nur bedingt zu: während die EU 325 Redebeiträge und 54 Erklärungen zu Abstimmungen gab, meldeten sich die EU-Mitgliedstaaten 512 mal zu Wort (vgl. dazu Tabelle 3 und 4). Die EU-Präsidentschaft sprach 115 mal alleine für alle Mitgliedstaaten, während die EU-Position in den meisten anderen Fällen durch Wortmeldungen der EU-Mitgliedstaaten unterstützt wurde.

Tabelle 4: Erklärungen der EU Mitgliedstaaten		
Reguläre Sitzungen	Erklärungen	Sondersitzungen
1	--	1
2	19	1
3	17	--
4	107	18
5	13	15
6	57	--
7	81 (1 explanation of vote)	10
8	71	11
9	42	--
10 und 11	96	9
	<b>Insgesamt: 512</b> <b>Sondersitzungen: 54</b>	
Die Zahlen geben nicht die genaue Anzahl der Erklärungen der Mitgliedstaaten wieder, da hier nur diejenigen untersucht wurden, die mit Erklärungen der EU zum gleichen Thema verlinkt sind. Da die EU in der Regel zu allen Tagesordnungspunkten spricht, sind die Zahlen aber annähernd genau.		

In der Regel sprach die EU zu allen Tagesordnungspunkten, zusätzlich wurde bei Ablehnungen oder Enthaltungen in den Wahlen eine Erklärung abgegeben. Normalerweise sprach die Präsidentschaft vor den Mitgliedstaaten, was wiederum ein hohes Maß an Abstimmung erforderte und den Anspruch der EU auf eine eigene

Akteursqualität aufzeigt.<sup>177</sup> In der Praxis wurde von Fall zu Fall abgestimmt, um die EU-Position durchgängig und adäquat zu vertreten,<sup>178</sup> was auf die "one message with many voices"-Initiative der britischen Präsidentschaft zurückgeht.<sup>179</sup> Vergleicht man die EU in dieser Hinsicht mit der Anzahl der anderen politischen Gruppierungen, zeigt sich auch, dass sowohl die OIC als auch die NAM durchweg weniger Erklärungen abgaben.<sup>180</sup> Die EU hob sich mit ihrem Engagement heraus, und beteiligte sich als einzige politische Gruppierung im MRR zu jedem Tagesordnungspunkt.

## b) EU-Resolutionen

Ein wesentliches Kriterium der Effektivität der EU im MRR sind die eingebrachten Resolutionen sowie deren Unterstützung und anschließende Annahme durch die Mehrheit der Ratsmitglieder. Zusätzlich wurden acht Resolutionen zusammen mit anderen Staaten und Gruppierungen vorgelegt (Co-sponsorship). Davon wurden zwei Resolutionen in einer Kampfabstimmung abgelehnt, 14 im Konsens verabschiedet und sechs zurückgezogen.

Erfolgreich war die EU bei den Resolutionen zu Myanmar, Darfur, Liberia, Burundi, Sudan sowie zur Kooperation des OHCHR mit Afghanistan und Nepal. Thematische Schwerpunkte stellten länderspezifische Resolutionen (19) sowie die Themen Rassismus, Diskriminierung und Religionsfreiheit (6) dar. Damit führte die EU ihre Politik der Thematisierung schwerster Menschenrechtsverletzungen aus der MRK fort, wenn auch weitaus weniger Resolutionsentwürfe zu spezifischen Menschenrechtsverletzungen eingebracht wurden. Mit dieser Taktik kam die EU den anderen Regionalgruppen entgegen, die in länderspezifischen Resolutionen und Mandaten eine Bevormundung und Politisierung durch die westlichen Industrieländer sahen. Als Kompromiss wurden Ländermandate unter anderen Tagesordnungspunkten zur technischen Kooperation oder Erklärungen der Präsidenten eingebracht.<sup>181</sup> Vor allem NGO kritisieren diese Po-

<sup>177</sup> Interview (#1), Genf, 19. März 2008.

<sup>178</sup> Vgl. *Paasivirta/Porter* (Fn. 97), S. 44.

<sup>179</sup> Vgl. *Smith* (Fn. 142), S. 12.

<sup>180</sup> Ebd. *Smith* zeigt, dass die OIC 66 Beiträge und 7 Erklärungen zu Abstimmungen abgab; für die GASS lauten die Werte 52 bzw. 4.

<sup>181</sup> So etwa zu Somalia, Usbekistan und Eritrea, vgl. UN Watch 2007.

litik der EU als einseitig und politisierend. Thematische Resolutionen werden in der Regel jedoch von den einzelnen EU-Mitgliedstaaten eingebracht, demnach trifft diese Kritik nur bedingt zu.<sup>182</sup>

Konflikte mit den afrikanischen und den asiatischen Staaten ergaben sich darüber hinaus bei den klassischen Themen wie der Durban-Konferenz gegen Rassismus sowie länderspezifischen Mandaten. Betrachtet man die zurückgezogenen (4) oder auf andere Sitzungen verschobenen (2) Resolutionen, zeigt sich aufs Neue die schwache Position der EU als eine Minderheit im Rat. Aus Effizienzgründen werden Initiativen mit geringen Aussichten auf eine Mehrheit nicht weiterverfolgt oder erst gar nicht eingebracht. Der konsensorientierte Charakter der MRR trägt dazu ebenso bei, wie EU-interne Diskussionen über Sinn und Zweck einer Resolution.<sup>183</sup>

Aus diesem Grund muss der Vorwurf, die EU bringe zu wenige Resolutionen ein, differenziert werden. Trotz der strukturellen Minderheit der EU im MRR kritisieren alle interviewten NGO, dass dem Druck der Afrikanischen und der Asiatischen Gruppe zu oft nachzugeben.<sup>184</sup> Human Rights Watch appelliert in diesem Zusammenhang an die EU, mehr Überzeugungsarbeit gegenüber Staaten der anderen Regionalgruppen zu leisten, wie sie es etwa bei der Sondersitzung zu Darfur getan hat.<sup>185</sup>

<b>Tabelle 5: Resolutionen* der EU, NAM, OIC, Afrikanischen Gruppe im MRR 2006-2009</b>				
<b>EU</b>	<b>EU-Mitgliedstaaten</b>	<b>NAM</b>	<b>OIC</b>	<b>Afrikanische Gruppe</b>
35 davon 4 gemeinsam mit GAS; 1 mit GRULAC; 1 mit Kanada; 2 mit Japan	31	8	24	38 davon 4 gemeinsam mit EU
* Incl. Änderungsanträge				

<sup>182</sup> Smith (Fn. 96), S. 125.

<sup>183</sup> Interview mit EU/EC Delegierten, Genf, März 2008.

<sup>184</sup> Interview mit Theodor Rathgeber, Deutsches Forum Menschenrechte, Genf, 20. März 2008.

<sup>185</sup> Interview mit HRW, Genf, 18. März 2008.

Im Vergleich mit den eingebrachten Initiativen der OIC (24 Resolutionen), der Afrikanischen Gruppe (38) und der NAM (8), wird die hohe Anzahl an EU-Resolutionen relativiert und deren Minderheit im Rat deutlich. Gemessen an ihrer Mitgliederzahl beteiligt sich die EU überproportional oft an Resolutionen, außerdem sollten die von den EU-Mitgliedstaaten eingebrachten Resolutionen mit einberechnet werden. Zusammen mit Kanada stellt die EU damit seit dem Ausscheiden der USA aus der MRK die meisten Resolutionen der WEOG ein, zum Teil unterstützt von Japan und Südkorea sowie der GRULAC. Sie muss dabei eine Strategie austarieren, die sowohl den Zielen der GASP als auch der machtpolitischen Situation im MRR entspricht.<sup>186</sup>

<b>Tabelle 6: Resolutionen and Ergänzungsanträge der EU</b>			
Sitzung	Resolutionen/ Entscheidungen (Decisions) und Symbol	eingebracht durch	Abstimmungsergebnis
2.	Sri Lanka, A/HRC/2/L.37	Finland (on behalf of the EU)	Postponed to the 4th session, further deferred to one of the next sessions
	Amendments on (A/HRC/2/L.48) to draft decision on Darfur, A/HRC/2/L.44	Finland (on behalf of Canada and the EU)	Rejected by a recorded vote of 20 in favour, 22 against and 4 abst.
	Darfur, A/HRC/2/L.45	Finland (on behalf of the EU)	Superseded by the ad. of L.44
	Cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Nepal, A/HRC/DEC/2/114	Finland (on behalf of the EU)	Adopted without a vote
	Cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Afghanistan, A/HRC/DEC/2/113	Finland (on behalf of the EU)	Adopted without a vote
3.	Amendments to draft resolution A/HRC/3/L.2: Preparations for the Durban Review Conference	Finland (on behalf of the EU)	Withdrawn

<sup>186</sup> Interview (#2), Genf, 18. März 2008; vgl. auch: USA kritisieren VN-Menschenrechtsrat, in: Die Welt, 11. Mai 2006.

	Amendments to draft decision A/HRC/3/L.3: Implementation of the Durban Declaration and Programme of Action	Finland (on behalf of the EU)	Withdrawn
4. Sonders.	The human rights situation in Darfur, A/HRC/S-4/L.1	Finland (on behalf of the EU)	Withdrawn
4. Sitzung	Elimination of all forms of intolerance and of discrimination based on religion or belief, A/HRC/RES/4/10	Germany (on behalf of the EU)	Adopted without a vote
5. Sitzung	Follow-up to resolution 4/8 of 30 March 2007, Situation of human rights in Darfur, A/HRC/5/L.6	Germany (on behalf of the EU)	Adopted without a vote
5. Sonders.	Situation of human rights in Myanmar, A/HRC/RES/S-5/1	Portugal (on behalf of the EU)	Adopted without a vote
6. wiederaufg.	Advisory services and technical assistance for Liberia, A/HRC/RES/6/31	UK (on behalf of the EU)	Adopted without a vote
	Follow-up to the report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, A/HRC/RES/6/33	Portugal (on behalf of the EU)	Adopted without a vote
6. Sitzung	Elimination of all forms of intolerance and of discrimination based on religion or belief, A/HRC/RES/6/37	Portugal (on behalf of the EU)	Adopted by a recorded vote of 29 to none, with 18 abst.
7. Sitzung	Mandate of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, A/HRC/7/L.37	Slovenia (on behalf of the EU)	Adopted without a vote
7.	Amendments to draft resolution L.18 (Mandate of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance), , A/HRC/7/L.41	Slovenia (on behalf of the European Union)	Withdrawn
8.	Situation of human rights in Myanmar, A/HRC/RES/8/14 <sup>187</sup>	Slovenia (on behalf of the EU)	Adopted without a vote as orally revised

<sup>187</sup> [http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_8\\_14.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_8_14.pdf).



8 Sonders.	Situation of human rights in the East of the Democratic Republic of the Congo, A/HRC/S-8/L.1 <sup>188</sup>	France (on behalf of the EU)	Withdrawn
9.	Situation of human rights in the Sudan, A/HRC/RES/9/17 <sup>189</sup>	France (on behalf of the EU)	Adopted, as orally revised, without a vote
	Advisory services and technical assistance for Burundi, A/HRC/RES/9/19 <sup>190</sup>	France (on behalf of the EU)	Adopted without a vote
	Advisory services and technical assistance for Liberia, A/HRC/RES/9/16 <sup>191</sup>	France (on behalf of the EU) <sup>192</sup>	Adopted without a vote
<b>Anzahl der Resolution regulärer Sitzungen: 17</b> <b>Anzahl der Resolution der Sondersitzungen: 3</b> <b>Ergänzungsanträge: 4</b>			

### c) Ko-gesponserte Resolutionen

Vielversprechend sind die bisher acht von der EU gemeinsam mit anderen Staaten und Gruppierungen eingebrachten Resolutionen (co-sponsorship) (siehe dazu Tabelle 7). Daran lässt sich zum einen der Wille der EU messen, den Menschenrechtsschutz des Rates über die politischen Divergenzen der Ländergruppen hinaus zu stärken, andererseits kann daran die Konsensfähigkeit der EU mit anderen Staaten gemessen werden. Bisher wurden vier Initiativen mit der GAS und jeweils eine zusammen mit GRULAC und Kanada, sowie zwei mit Japan eingebracht. Davon beschäftigen sich wiederum fünf mit länderspezifischen sowie zwei mit themenspezifischen Menschenrechtsverletzungen.

<sup>188</sup> [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/S-8/L.1](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/S-8/L.1).

<sup>189</sup> [http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_9\\_17.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_9_17.pdf).

<sup>190</sup> [http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_9\\_19.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_9_19.pdf).

<sup>191</sup> [http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_9\\_16.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_9_16.pdf).

<sup>192</sup> Co-sponsored by Bosnia and Herzegovina, Iceland and Israel.

<b>Tabelle 7: gemeinsam gesponserte Resolutionen der EU mit anderen Gruppierungen 2006-2009</b>			
<b>Sitzung</b>	<b>Resolution/Symbol</b>	<b>einggebracht durch</b>	<b>Abstimmungsergebnis</b>
1	Impunity, A/HRC/2/L.38/Rev.1	Kanada und Finnland (im Namen der EU)	Verschoben auf die 4. Sitzung
4	Follow-up to decision S-4/101 of 13 December 2006, Situation of human rights in Darfur, A/HRC/RES/4/8	Deutschland (im Namen der EU) und Algerien (im Namen der GAS)	Angenommen ohne Abstimmung
6	HRC Group of Experts on the situation of human rights in Darfur, A/HRC/RES/6/35	Ägypten (im Namen der GAS) and Portugal (im Namen der EU)	Angenommen ohne Abstimmung
7	Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, A/HRC/7/L.28	Japan und Slowenien (im Namen der EU)	Mit protokollierter Abstimmung bei 22 zu 7 mit 18 Enthaltungen angenommen wie mündlich verändert
7	Rights of the child, A/HRC/7/29	Uruguay (im Namen von GRULAC und der EU)	Angenommen ohne Abstimmung wie mündlich verändert
7	Situation of human rights in the Sudan, A/HRC/RES/7/16	Ägypten (im Namen der GAS) and Portugal (im Namen der EU)	Angenommen ohne Abstimmung
9	Situation of human rights in the Sudan	Ägypten (im Namen der GAS) und Frankreich (im Namen der EU)	Angenommen ohne Abstimmung wie mündlich verändert
10	Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, A/HRC/10/16	Japan und Tschechische Republik (im Namen der EU)	Angenommen bei 26 zu 6 mit 15 Enthaltungen
<b>Anzahl der gemeinsam eingebrachten Resolutionen: 8</b>			

Vor allem die vier Resolutionen zu Darfur, die zusammen mit der GAS eingebracht wurden, sind dabei eine Neuerung. Bislang lehnten die afrikanischen Staaten länderspezifische Mandate als ideologisch und anprangernd ab. Die EU sowie die anderen westlichen Staaten sehen in länderspezifischen Mandaten und Resolutionen allerdings eine der wenigen Möglichkeiten, um auf systematische und schwere Menschenrechtsverletzungen aufmerksam zu machen.

Trotz der nach wie vor großen Differenzen in dieser Frage scheint die neue, konsensorientierte Politik im MRR erste Früchte zu tragen, was nicht zuletzt auch einen Erfolg der EU darstellt.

Ähnliches gilt für die Resolutionen zu Nordkorea, die zweimal zusammen mit Japan erfolgreich eingebracht wurden. Damit setzte die EU ihre eigenen Vorgaben aus der ESS und anderen wesentlichen Dokumenten um, weltweit Menschenrechtsverletzungen im MRR zu thematisieren.<sup>193</sup> Gleichzeitig konnte sie die eigenen Vorgaben des Outreachings verwirklichen, wenn auch unter den politischen Realitäten des MRR. Nicht zu unterschätzen ist dabei der erhebliche Aufwand, eine gemeinsame Resolution abzustimmen: die gemeinsame Resolution mit GRULAC zu Kinderrechten stand offenbar mehrmals vor dem Scheitern, da man sich auf Formulierungen nicht einigen konnte. *Co-sponsorship* wird aber in diplomatischen Kreisen sowie bei NGO als ein vielversprechendes Instrument angesehen, die ideologische Divergenz zwischen Nord und Süd zu überwinden. Dass die Mehrheit der gemeinsamen Resolutionen angenommen wurde, spricht für sich.<sup>194</sup>

#### d) Resolutionen der EU-Mitgliedstaaten

Neben der EU-Präsidentschaft brachten auch die EU-Mitgliedstaaten Resolutionen in ihrer Funktion als gewählte Mitglieder des MRR ein – zum einen, um die Sichtbarkeit und Position der EU zu stärken, zum anderen, um nationale Schwerpunkte anzubringen. So brachte Dänemark traditionell eine Resolution gegen Folter ein,<sup>195</sup> Frankreich zu willkürlichen Verhaftungen und erzwungenem Verschwindenlassen<sup>196</sup> und Österreich zu Minderheitsfragen.<sup>197</sup> Neue Themen wie zum Recht auf Wasser (Deutschland und Spani-

<sup>193</sup> Nur verwiesen sei hier auf die Debatte um eine Selektivität der Thematisierung von Menschenrechtsverletzungen. So behandeln die meisten erfolgreichen länderspezifischen Resolutionen in der internationalen Gemeinschaft isolierte Staaten.

<sup>194</sup> Interview mit der FES, Genf, 18. März 2008.

<sup>195</sup> Vgl.: President's statement on the 20th anniversary of the entry into force of the UN Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, A/HRC/PRST/6/2.

<sup>196</sup> Vgl.: Enforced or involuntary disappearances, A/HRC/7/12.

<sup>197</sup> Vgl.: Mandate of the independent expert on minority issues, A/HRC/7/6.

en)<sup>198</sup> oder guter Regierungsführung (Polen)<sup>199</sup> erweiterten das Spektrum der EU-Initiativen. Insgesamt brachten 12 verschiedene EU-Mitgliedstaaten 34 Resolutionen ein, von denen nur eine nicht im Konsens verabschiedet wurde. In der Regel unterstützen alle anderen EU-Staaten die jeweiligen Resolutionen. In einzelnen Fällen wurden Initiativen auch durch Staaten anderer Regionalgruppen unterstützt, wie im Falle der Resolution zur Einsetzung des Sonderberichterstatters zum Menschenhandel, die von Deutschland und den Philippinen eingebracht wurde.<sup>200</sup> Auffällig ist, dass politisch brisante Resolutionen, vor allem länderspezifische, von der EU, thematische dagegen von den einzelnen Mitgliedstaaten, eingebracht wurden.

Nationale und EU-Interessen schließen sich dabei nicht aus, vielmehr greifen die EU-internen Koordinierungsmechanismen. Treten trotzdem Differenzen auf, versucht man diese nicht nach außen treten zu lassen. So stimmte zum Beispiel Großbritannien dem Entwurf Deutschlands und Spaniens zum Recht auf Zugang zu sauberem Wasser erst nach längerem Hin und Her und deutlicher Änderung des Originaltexts zu.<sup>201</sup>

Die nationalen Resolutionen ergänzen demnach die Strategie der "one message with many voices", und tragen zur größeren Sichtbarkeit der EU im MRR aktiv bei. Im MRR kann man deshalb die Initiativen der Mitgliedstaaten nicht losgelöst von der Politik der EU als Ganzes sehen. Gleichzeitig unterstreicht diese Politik die Komplexität der Umsetzung der GASP und den *Sui-generis*-Charakter der EU als außenpolitischem Akteur.

<sup>198</sup> Vgl: Human rights and access to water, A/HRC/DEC/2/104.

<sup>199</sup> Vgl.: The Role of Good Governance in the Promotion and Protection of Human Rights, A/HRC/7/11.

<sup>200</sup> Vgl.: Special Rapporteur on Trafficking in Persons, Especially Women and Children, A/HRC/RES/8/12.

<sup>201</sup> Interview mit Theodor Rathgeber, Genf, 20. März 2008; neben dem UK äußerten sich auch die USA skeptisch.

<b>Tabelle 8: Resolutionen der EU-Mitgliedstaaten</b>			
<b>Sit zu ng</b>	<b>Resolution/ Symbol</b>	<b>Eingebracht von</b>	<b>Ergebnis</b>
1.	International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, A/HRC/RES/1/1	France	Adopted without a vote
	Open-ended Working Group on an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A/HRC/RES/1/3	Portugal	Adopted without a vote
2.	Human rights and access to water, A/HRC/DEC/2/104	Germany and Spain	Adopted without a vote
	Human rights and extreme poverty, A/HRC/RES/2/2	France	Adopted without a vote
4.	Question of the realization in all countries of economic, social and cultural rights, A/HRC/RES/4/1	Portugal	Adopted without a vote
6.	Arbitrary detention, A/HRC/RES/6/4	France	Adopted without a vote, as revised
	Human rights and equitable access to safe drinking water and sanitation, A/HRC/RES/6/8	Spain and Germany	Adopted without a vote
	Development of public information activities in the field of human rights, including the World Public Information Campaign on Human Rights, A/HRC/RES/6/9	Italy	Adopted without a vote
	Forum on Minority Issues, A/HRC/RES/6/15	Austria	Adopted without a vote
	Regional arrangements for the promotion and protection of human rights, A/HRC/RES/6/20	Belgium, Armenia, Mexico and Senegal	Adopted without a vote
	Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, A/HRC/RES/6/27	Germany and Finland	Adopted without a vote
	Mandate of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, A/HRC/RES/6/32	Austria, supported by EU	Adopted without a vote

	Alliance of Civilizations, A/HRC/DEC/6/106	Turkey and Spain sponsored by Pakistan (on behalf of the OIC), Portugal (on behalf of the EU)	Adopted without a vote
	Draft President's statement on the 20th anniversary of the entry into force of the UN Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, A/HRC/PRST/6/2	Denmark	Not voted upon
7.	Human rights and access to safe drinking water and sanitation, A/HRC/7/22	Spain and Germany	Adopted without a vote
	Mandate of the independent expert on minority issues, A/HRC/7/6	Austria	Adopted without a vote
	The role of good governance in the promotion and protection of human rights, A/HRC/7/11	Poland	Adopted by a recorded vote of 41 to 0 with 6 abstentions
	Enforced or involuntary disappearances, A/HRC/7/12	France	Adopted without a vote
	International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, A/HRC/7/26	France	Adopted without a vote
	Situation of human rights in Myanmar, A/HRC/7/31	Slovenia	Adopted without a vote
8.	Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A/HRC/RES/8/2	Portugal	Adopted without a vote
	Mandate of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, A/HRC/RES/8/3	Sweden	Adopted without a vote
	The right to education, A/HRC/RES/8/4	Portugal	Adopted without a vote
	Mandate of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, A/HRC/RES/8/6	Hungary	Adopted without a vote

	Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, A/HRC/RES/8/8	Denmark	Adopted without a vote
	Human rights and extreme poverty, A/HRC/RES/8/11	France	adopted without a vote, as orally revised
	Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, A/HRC/RES/8/12	Germany and the Philipinâes	Adopted without a vote
	<b>Total Resolutions introduced by EU Member States: 27</b> <b>1st: 2; 2nd: 2; 3rd: --; 4th: 1; 5th: --; 6th: 9; 7th: 6, 8th: 7; 9th: 0</b>		

## VI. Fallbeispiele

### 1. Sondersitzungen

Eine der wesentlichen Innovationen im Vergleich zur MRK ist die Möglichkeit, Sondersitzungen einzuberufen. Die drei ersten Sondersitzungen waren alle dem Nahostkonflikt gewidmet und wurden jeweils mit der Mehrheit der Stimmen der Afrikanischen und der Asiatischen Gruppe beschlossen.<sup>202</sup> NGO wie Vertreter der westlichen Gruppe begrüßten zwar generell die Einberufung von Dringlichkeits-sitzungen, bemängelten aber die Unausgewogenheit der Resoluti-onstexte sowie die Politisierung des Nahostkonflikts durch die Orga-nisation Islamischer Staaten.<sup>203</sup>

Sowohl positive als auch negative Aspekte der Rolle der EU können am Beispiel der Sondersitzung zu Darfur gezeigt werden. Auf der einen Seite ist es der kontinuierlichen Lobbyarbeit der EU zu ver-danken, dass die Sitzung gegen den anfänglichen Widerstand der Afrikanischen und der Asiatischen Gruppe überhaupt einberufen

<sup>202</sup> Vgl. Report on the First Special Session of the Human Rights Council A/HRC/S-2/2, (17.8.2006); Report of the Human Rights Council on Its Second Special Session, A/HRC/S-1/3 (18.7. 2006); Council Decides to Urgently Dispatch a High-Level Fact-finding Mission to Beit Hanoun, in: UN Press Release, 15.11.2006; U.N. Human Rights Council dispatches fact-finding mission to Gaza, in: Associated Press, 15.11.2006.

<sup>203</sup> Vgl. dazu *Amnesty International*, Human Rights Council Members Put Politics Before Lives, in: Press Release, 11.8.2006; vgl. auch die Erklärung des finnischen Gesandten Vesa Himanen im Namen der EU, der darauf drängte, dass der "Council should address violations of human rights wherever they occurred in a fair manner", in: UN Press Release 15. November 2006.

wurde, auf der anderen Seite wurde der EU-Entwurf aber überstimmt und eine inhaltlich schwache Resolution verabschiedet. In den regulären Sitzungen wurden EU-Resolutionsentwürfe zu Darfur<sup>204</sup> regelmäßig blockiert.

In der zweiten Sitzung versuchte die EU, einen Änderungsantrag einzubringen, der mit 22 zu 20 Stimmen bei 10 Enthaltungen abgelehnt wurde, so dass der afrikanische Vorschlag schließlich gegen die Stimmen der EU übernommen wurde.

Im Dezember 2006 beantragte die finnische Ratspräsidentschaft schließlich mit einer breiten Mehrheit von 30 Staaten die Einberufung der Sitzung, unterstützt durch eindringliche Appelle der Hochkommissarin für Menschenrechte, Louise Arbour, und von Kofi Annan.<sup>205</sup> Der finnische Vorschlag, eingebracht im Namen der EU, sah vor, eine unabhängige Expertenkommission unter der Leitung des Sonderberichterstatters für den Sudan zu entsenden.<sup>206</sup> Der Vorschlag wurde aber auf Grund einer sich abzeichnenden Niederlage zurückgezogen und durch eine abgemilderte Version der Afrikanischen Gruppe ersetzt, die eine Kommission aus Mitgliedern des MRR vorsah.<sup>207</sup> Am Ende brachte der Präsident des MRR einen Kompromissvorschlag als sogenannte Entscheidung ein, der beide Resolutionsentwürfe kombinierte und damit eine Kampfabstimmung vermeiden konnte.<sup>208</sup>

<sup>204</sup> Vgl.: UN-Council rejects EU-Canadian Resolution on Darfur, in: Associated Press, 28 Nov. 2006.

<sup>205</sup> Vgl.: Report of the Fourth Special Session of the Human Rights Council, A/HRC/S-4/5.

<sup>206</sup> Vgl. dazu den Resolutionsentwurf der EU: A/HRC/S-4/L.1.

<sup>207</sup> Vgl. den Resolutionsentwurf Algeriens: A/HRC/S-4/L.2

<sup>208</sup> Vgl. Decision S-4/101: fourth Special Session of the Human Rights Council on the Human Rights Situation in Darfur (13 Dec. 2006).



<b>Tabelle 9: Sondersitzungen des Menschenrechtsrates</b>		
<b>Sitzung</b>	<b>Beantragt von</b>	<b>Thema</b>
1. (5-6. Juli 2006)	Tunesien im Namen der OIC	Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory
2. (11. Aug. 2006)	Tunesien im Namen der OIC und der Gruppe der Arabischen Staaten	The grave situation of human rights in Lebanon caused by Israeli military op- erations
3. (15. Nov. 2006)	Pakistan im Namen der Gruppe der Arabischen Staaten und Bahrain im Namen der OIC	Human rights violations emanating from Israeli military incursions in the Occu- pied Palestinian Territory, including the recent one in northern Gaza and the assault on Beit Hanoun
4. (12.-13. Dez. 2006)	Finnland im Namen der EU	Situation of human rights in Darfur
5. (2 Okt. 2007)	Portugal im Namen der EU	Situation of human rights in Myanmar
6. (23. Jan. 2007)	Syrien im Namen der Gruppe der Arabischen Staaten und Pakistan im Namen der OIC	Human rights violations emanating from Israeli military attacks and incursions in the Occupied Palestinian Territory, par- ticularly in the occupied Gaza Strip
7. (22. Mai 2007)	Kuba im Namen der NAM	The negative impact of the worsening of the world food crisis on the realiza- tion of the right to food for all
8. (28. Nov. 2008)	Frankreich im Namen der EU	Situation of human rights in the east of the Democratic Republic of the Congo
9. (9. Jan. 2009)	Ägypten im Namen der Arabischen Gruppe und GAS, Pakistan (OIC), Kuba (NAM)	The Grave Violations of Human Rights in the Occupied Palestinian Territory including the recent aggression of the occupied Gaza Strip
10. (23. Febr 2009)	Ägypten im Namen der Afrikanischen Gruppe; Brasilien	The impact of the global economic and financial crises on the universal realiza- tion and effective enjoyment of human rights
11. (27. Mai 2009)	Sri Lanka	Assistance to Sri Lanka in the promo- tion and protection of human rights

Das Ergebnis der Sitzung zog viel Kritik von Seiten der NGO nach sich,<sup>209</sup> wurde aber innerhalb des MRR trotz der nach wie vor unterschiedlichen Positionen als ein wesentlicher Schritt hin zu konstruktiven und weniger politisierten Sondersitzungen eingestuft.<sup>210</sup> Dass die interne Koordination zwischen den EU-Präsidentschaften effektiv funktioniert, hat sich an der erneuten Einbringung der Darfur-Resolution durch die EU zusammen mit der Afrikanischen Gruppe in der vierten, sechsten und neunten MRR-Sitzung gezeigt.<sup>211</sup> Bei letzteren kam das erste Mal eine regionalgruppenübergreifende Kooperation zustande. Ähnlich spielte sich die Sondersitzung zu Sri Lanka ab, die auf Drängen der EU und gegen den Widerstand der anderen Gruppen zustande kam. Die Sitzung wurde im Verlauf allerdings von Kuba, China, Indien und der OIC „gedreht“ und eine aus EU-Sicht nicht hinnehmbare Resolution verabschiedet.<sup>212</sup>

Ein positives Beispiel für die Akteursqualität der EU war die Sondersitzung zu Myanmar, die von Portugal im Namen der EU im Oktober 2007 initiiert wurde.<sup>213</sup> Hier konnte eine Mehrheit für die Verabschiedung einer aussagekräftigen Resolution gefunden werden, die auch asiatische und afrikanische Staaten mit einschloss.<sup>214</sup> Neben Japan und Südkorea kritisierten auch die ASEAN-Staaten die burmesische Regierung für ihre Menschenrechtspolitik, wenn auch in milderer Wortwahl wie die Vertreter der Westlichen Gruppe. Portugal musste allerdings auch hier um des Konsenses willen die Sprache von “strongly condemning” zu “strongly deploring” mildern.<sup>215</sup> Als Erfolg

<sup>209</sup> Vgl. dazu: *Amnesty International*, UN/Sudan (Darfur): A Timid Response by UN Human Rights Council on Darfur Crisis, AI-Index: IOR 41/028/2006, 8 Dezember 2006.

<sup>210</sup> Zit. nach: *Finnische Präsidentschaft*, The UN Human Rights Council To Send an Assessment Mission to Darfur, Press release, 13. Dezember 2006.

<sup>211</sup> Vgl.: Follow-up to decision S-4/101 of 13 December 2006: Situation of Human Rights in Darfur, A/HRC/RES/4/8; and: Human Rights Council Group of Experts on the Situation of Human Rights in Darfur, A/HRC/RES/6/35; Situation of Human rights in Sudan A/HRC/9/L.2/Rev.1, 24 September 2008.

<sup>212</sup> 11th Special Session of the Human Rights Council: "The human rights situation in Sri Lanka" - Tuesday 26 and 27 May 2009, A/HRC/S-11/2, 2 June 2009.

<sup>213</sup> Vgl. dazu Report of the Human Rights Council on its Fifth Special Session, A/HRC/S-5/2.

<sup>214</sup> Ebd., vgl. die abschließende Resolution: Situation of Human Rights in Myanmar, A/HRC/RES/S-5/1.

<sup>215</sup> Zit. nach ISHR (2007): Report on the Fifth Special Session on Myanmar (Geneva, 2 October 2007), S. 13.

darf die Entsendung des Sonderberichterstatters<sup>216</sup> im Dezember 2007 gesehen werden, dessen Bericht in einer weiteren von der EU eingebrachten Resolution mündete (A/HRC/6/33).<sup>217</sup> Trotz verschiedener Proteste von Seiten der NGO<sup>218</sup> kann die Sondersitzung zu Myanmar deshalb als Erfolg angesehen werden.<sup>219</sup>

Zusammenfassend kann die Rolle der EU in den Sondersitzungen als effektiv beschrieben werden: die EU zeigte ihren Willen, schwere Menschenrechtsverletzungen zu thematisieren und sich dafür im MRR einzusetzen. Mit den Sitzungen zu Darfur, Myanmar, DR Kongo und Sri Lanka wurden erfolgreich länderspezifische Menschenrechtsverletzungen aufgegriffen und thematisiert. Wenn auch die Ergebnisse aus europäischer Sicht nicht immer zufriedenstellend waren, trugen sie doch den Machtverhältnissen im Rat Rechnung: Die EU konnte zwar die 16 Stimmen für die Einsetzung der Sondersitzungen aufbringen, nicht aber die Mehrheit für die Verabschiedung ihrer Resolutionen. In naher Zukunft wird über Sinn und Zweck der Sondersitzungen weiter debattiert werden. Human Rights Watch kritisiert in diesem Zusammenhang die Politisierung der Sondersitzungen und der Fokussierung auf einzelne Länder. Die EU sollte die Sondersitzungen kreativ und intelligent nutzen, etwa durch thematische Sitzungen wie in der siebten Sondersitzung zur weltweiten Lebensmittelkrise.<sup>220</sup>

<sup>216</sup> Vgl. UN Press Release, 14. November 2007: United Nations Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Myanmar, Paulo Sergio Pinheiro, Continues His Visit in Nay Pyi Taw.

<sup>217</sup> Vgl.: Follow-up to the report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, A/HRC/RES/6/33.

<sup>218</sup> Vgl.: Asian Forum for Human Rights and Development (Forum Asia), speaking on behalf 243 human rights organisations: Statement before the Special HRC Session on Myanmar, 2. Oktober 2007.

<sup>219</sup> Interview (#2), Genf, 18. März 2008.

<sup>220</sup> Interview mit HRW, Genf, 18. März 2008.

## 2. Universal Periodic Review (UPR)

Mit dem neuen Instrument des Universal Periodic Review werden alle Mitgliedstaaten der VN durch den MRR einer Untersuchung ihrer Menschenrechtspolitik unterzogen.<sup>221</sup> Mit der Einführung verbanden sich hohe Erwartungen aller Beteiligten, den Menschenrechtsrat mit einem effektiven Instrument auszustatten, das die politisierten Staatenbeschwerdeverfahren der Menschenrechtskommission überwinden sollte.<sup>222</sup> Die EU unterstrich mehrmals ihre Unterstützung und betonte, dass sie den UPR als den Lackmустest für die Effektivität des MRR halte und hohe Erwartungen mit diesem verbinde.<sup>223</sup> Am Verhalten der EU bei der Untersuchung der Menschenrechtspolitik der eigenen Mitgliedstaaten kann wiederum die EU daran gemessen werden, ob sie mit den EU-Mitgliedern ebenso hart ins Gericht geht wie mit anderen Staaten.<sup>224</sup>

Bahrain war der erste Staat, der sich dem UPR unterzog; die EU war durch Großbritannien und Slowenien zusammen mit Sri Lanka in der sogenannten Troika<sup>225</sup> vertreten und hatte demnach eine verantwortungsvolle Rolle inne.<sup>226</sup> Die EU-Mitgliedstaaten akzeptierten alle gewählten Staaten in den jeweiligen Troikas, auch wenn sie aus anderen Regionalgruppen stammten.<sup>227</sup> Die überprüften Staaten wurden durchweg durch hochrangige Delegationen vor dem Rat vertreten, was einen Hinweis darauf gibt, wie ernst die Mitgliedstaaten den UPR nehmen.

In der ersten UPR-Sitzung im April 2008 wurden Finnland, das Vereinigte Königreich, Polen, die Niederlande und die Tschechische

<sup>221</sup> Vgl. Für einen Überblick zum UPR die Webseite der NGO „UPR-Info“ unter: <http://www.upr-info.org/> [23.3.2008].

<sup>222</sup> Vgl. dazu *Alston* (Fn. 43), S. 126-210.

<sup>223</sup> Vgl. dazu die Stellungnahme der deutschen Präsidentschaft im Namen der EU in der UPR-Arbeitsgruppe, Genf 13./14. Februar 2007.

<sup>224</sup> Interview mit Theodor Rathgeber, Genf, März 2008.

<sup>225</sup> Die Troika setzt sich aus 3 Staaten aus verschiedenen Regionalgruppen zusammen, denen die Federführung während der Sitzung und bei der Erstellung des Abschlussdokuments obliegt. Die Troikas wurden aufgelöst.

<sup>226</sup> Vgl. *ISHR: UPR Monitor: Bahrain - Final Report*, Geneva April 2008.

<sup>227</sup> So z.B. Pakistan, das sich weigerte, Indonesien und Indien zu begutachten. Verschiedene Staaten bestanden darauf, dass mindestens eines der Troikamitglieder aus der eigenen Regionalgruppe stammen sollte, so etwa Sri Lanka, Benin, Sambia, Tonga, Mail, Benin, Algerien, Marokko, Tunesien, Ecuador and Bahrain.

Republik begutachtet. Im Zuge der Sitzung meldeten sich – neben anderen Mitgliedern des MRR – Italien, Schweden, Großbritannien und Frankreich mit kritischen Fragen zu Wort. Ebenso hatten von der Möglichkeit, schriftliche Vorabfragen zu stellen, nur EU-Mitgliedstaaten Gebrauch gemacht. Themen dabei waren Gewalt gegen Frauen, Menschenrechtserziehung sowie die Konvention gegen erzwungenes Verschwindenlassen.<sup>228</sup> Im Namen der EU stellte Slowenien Fragen über Anstrengungen, um Kinder und Jugendliche vor Alkohol- und Drogenmissbrauch zu schützen. Frankreich beteiligte sich aktiv in seiner Rolle als Troikamitglied für die Begutachtung der Tschechischen Republik.<sup>229</sup>

Eine erste Einschätzung der Rolle der EU im UPR zeigt, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten den Prozess ernst nehmen und sich aktiv als Troikamitglieder einbringen. Wird ein EU-Mitglied im UPR-Verfahren überprüft, beteiligen sich die anderen EU-Staaten mit kritischen Fragen auch zu sensiblen Themen. Diese Entwicklung ist ein Novum für die EU und sollte nicht unterschätzt werden. Darüber hinaus hat die EU sich aktiv für die institutionelle Ausgestaltung des Verfahrens eingesetzt, so konnte etwa das Tago unter Ausschluss der Öffentlichkeit verhindert werden.<sup>230</sup> Gleichzeitig versuchte die EU eine konstruktive Kritik anzubringen, um den Zielen des Verfahrens gerecht zu werden und Befürchtungen kleiner Staaten entgegenzutreten; sie nutze den UPR, um Entwicklungsländer an den Pranger zu stellen.<sup>231</sup>

Der UPR-Mechanismus ist noch weit von einem effektiven Instrument zur Verbesserung der Menschenrechtsslage entfernt. In den bisherigen Sitzungen hatte man den Eindruck, dass sich Staaten der eigenen Regionalgruppe gegenseitig zu ihrer Menschenrechtspolitik gratulieren, ohne diese kritisch zu hinterfragen, so geschehen etwa

<sup>228</sup> Vgl. dazu: *UPR-Info*, The Netherland's Review in the Working Group, Analytical Summary, Tuesday 15 April 2008, Morning 9-12am, Geneva.

<sup>229</sup> Siehe *UPR-Info*, Tschechische Republik's Review in the Working Group, Analytical Summary, Wednesday 16 April 2008, 9-12am, Geneva.

<sup>230</sup> ISHR: Report on the HRC resumed organizational meeting regarding the selection of Troikas for the UPR, 25 February 2008.

<sup>231</sup> Vgl.: Panic on the Eve of Human Rights Review, in: Human Rights Tribune, 7 April 08.

bei der Sitzung zu Indonesien.<sup>232</sup> Dazu sind die ausgesprochenen Empfehlungen nicht bindend und die überprüften Staaten können selbst entscheiden, welche der Empfehlungen sie anerkennen. Darüber hinaus fehlt bis jetzt ein klarer Mechanismus im OHCHR, der die Ergebnisse des UPR aufnimmt und in eine aktive Verbesserung der Menschenrechtslage ummünzt, so dass die Empfehlungen ins Leere zu greifen drohen. Aus Sicht des OHCHR ist der UPR-Mechanismus bis jetzt ein zweifelhafter Erfolg, ist er doch eher ein politisch motivierter Prozess denn ein auf konkrete Verbesserungen der Menschenrechtsituation in einem Land gerichtetes Verfahren. Allerdings gilt auch hier, dass das Verfahren einen den politischen Mächteverhältnissen entsprechenden, mühsam ausgehandelten Kompromiss darstellt.

Trotz der Kritik hat der UPR ein großes Potential: das Verfahren ist einigermaßen transparent und öffentlich zugänglich und umfasst neben den Staatenberichten sämtliche relevante Informationen zur Menschenrechtslage in einem Staat. Der vom OHCHR verfasste Bericht bedient sich dabei sowohl der Empfehlungen der Vertragsorgane als auch den Eingaben der Zivilgesellschaft. Die EU unterstützt den UPR-Mechanismus und zeigt damit einerseits ihren Anspruch auf eine führende Rolle im MRR und gibt andererseits zu erkennen, dass sie das Verfahren ernst nimmt und bereit ist, die eigene Menschenrechtspolitik kritisch hinterfragen zu lassen.

Tabelle 10: EU Mitgliedstaaten im UPR 2008 <sup>233</sup>		
Sitzung	Land	Mitglieder der Troika (Gruppenzugehörigkeit)
1. Sitzung 7.-18. April 2008	Finnland	Südkorea (GAS), Bolivien (GRULAC), Aserbaidtschan (EEG)
	Großbritannien	Ägypten (GASS), Bangladesch (GAS), Russische Föderation (EEG)
	Polen	Angola (GASS), Japan (GAS), Brasilien (GRULAC)

<sup>232</sup> Siehe dazu den Bericht des OHCHR: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/idsession1.aspx> [2 Mai 2008].

<sup>233</sup> Vgl. die UPR-Webseite [www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRmain.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRmain.aspx) [3. Mai 2008].

	Niederlande	Nigeria (GASS), Pakistan (GAS), Peru (GRULAC)
	Tschechische Republik	Südafrika (GASS), Nicaragua (GRULAC), Frankreich (WEOG)
2. Sitzung 5.-18. Mai 2008	Frankreich	Sambia (GASS), Malaysia (GAS), Italien (WEOG)
	Rumänien	Angola (GAS), Kanada (WEOG), Bosnien-Herzegowina (EEG)
3. Sitzung 1.-15. Dez. 2008	Luxemburg	Kanada (WEOG), Slowenien (EEG), Bangladesch (GAS)
4. Sitzung 2.-13. Feb. 2009	Deutschland	Kamerun (GASS), Südkorea (GAS), Frankreich (WEOG)

## VII. Fazit

Wie die vorliegende Untersuchung zeigt, muss ein abschließendes Urteil über die Akteursqualität und Effektivität der EU im Menschenrechtsrat differenziert ausfallen. Nimmt man die normativen Vorgaben eines *front-runners* des internationalen Menschenrechtsschutzes in Ergänzung zu den europarechtlichen Grundlagen als Maßstab, so zeigt sich, dass die EU diese den Umständen entsprechend effektiv umsetzt und einer der wesentlichen Akteure im MRR ist.

Deutlich wird, dass die EU eine hohe Akteursqualität im MRR innehat und das Geschehen im MRR maßgeblich mitgestaltet. Trotz der fehlenden Mitgliedschaft und des intergouvernementalen Charakters des MRR gelingt es der EU, sich als wesentlicher Akteur zu behaupten. Ihre Präsenz im MRR wird in allen Aspekten deutlich.

Die Auswertung der Abstimmungsergebnisse, eingebrachter Resolutionen, Redebeiträge und beantragter Sondersitzungen bestätigt, dass die EU bei der Umsetzung ihrer Menschenrechtspolitik – gemessen am politischen Output, eine hohe Effektivität erreicht. Die Abstimmungskohärenz ist bis auf zwei abweichende Voten zum politisierten Nahostkonflikt geschlossen hoch und zeigt einen Trend hin zu einer einheitlichen Menschenrechtspolitik. Damit zeigen die EU-Mitgliedstaaten, dass sie der gemeinsamen Außenpolitik einen hohen Stellenwert beimessen und nationale Positionen in den Hintergrund treten.

Betrachtet man das Abstimmungsverhalten, zeigt sich die extrem hohe Kohärenz der EU-Mitgliedstaaten: Dafür betreibt die EU einen erheblichen Koordinierungsaufwand sowohl in Brüssel als auch in Genf. Dabei kann die EU auf eine etablierte Konsenskultur aufbauen, die neben den 27 einen großen Kreis an Staaten anderer Regionalgruppen mit einschließt. Allerdings bedeutet dies im Umkehrschluss, dass ein Großteil der Energie in EU-internen Koordinierungstreffen verloren geht und oftmals der kleinste gemeinsame Nenner die Grundlage für Strategien und Positionen darstellt. Trotz des Koordinierungsaufwandes muss anerkannt werden, dass die EU-Resolutionen substantiell an der Sache orientiert und dem Menschenrechtsschutz verpflichtet sind.

Bei den Redebeiträgen zeigt sich, dass die EU regelmäßig zu allen Sitzungspunkten spricht, unterstützt durch Beiträge der Mitgliedstaaten. Die hohe Dichte der Beiträge verdeutlicht, dass die Strategie der *one message with many voices* erfolgreich umgesetzt wurde. Die bisher 35 durch die EU eingebrachten Resolutionen beschäftigten sich vor allem mit länderspezifischen Mandaten sowie dem Thema Rassismus. Mit dem Fokus auf länderspezifischen Resolutionen öffnet die EU aber auch der Kritik der restlichen Ratsmitglieder die Tür, sie verfolge eine selektive und konfrontative Politik. Die 27 Resolutionen der EU-Mitgliedstaaten erweitern den Fokus allerdings, wie oft von NOG gefordert, auf thematische Menschenrechte. Die Thematisierung schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen hat ihre Berechtigung und entspricht dem Mandat des MRR sowie den normativen Vorgaben der GASP.

Insgesamt konnte die EU 15 Resolutionen erfolgreich im MRR durchsetzen, zwei wurden in der Abstimmung überstimmt, während sechs weitere auf Grund mangelnder Unterstützung zurückgezogen wurden. Aus der strukturellen Minderheit im Rat heraus sind mögliche Abstimmungsniederlagen einzuberechnen. Dadurch werden etliche Initiativen bereits im Vorfeld aufgegeben und Resolutionsentwürfe zurückgezogen. Hier sollte die EU mehr Mut beweisen, Abstimmungsniederlagen einkalkulieren und sich nicht dem Druck der Mehrheit der Ratsmitglieder beugen. Positiv zu vermerken sind die bisher acht gemeinsam mit anderen Staaten oder politischen Gruppen eingebrachten Resolutionen, die für die Zukunft des MRR viel Potential aufweisen, allerdings auch der Gefahr anheimlaufen, nur schwache Positionen einzunehmen.



Die EU demonstriert damit ihren Willen, schwere Menschenrechtsverletzungen weltweit zu thematisieren. Mit den Sondersitzungen zu Darfur, Myanmar/Burma und der DR Kongo wurden erfolgreich länderspezifische Menschenrechtsverletzungen aufgegriffen, auch wenn die Ergebnisse aus europäischer Sicht nicht immer zufriedenstellend waren. Bei der Beantragung der Sitzungen könnte mehr Mut aufgebracht und eine etwaige Niederlage bei der abschließenden Resolution in Kauf genommen werden, so geschehen bei der Sondersitzung zu Sri Lanka.<sup>234</sup>

Der UPR-Mechanismus ist zwar noch von einem effektiven Instrument zur Verbesserung der Menschenrechtslage entfernt, allein dessen Einführung kann aber als Erfolg der EU gewertet werden. Die EU schenkt dem UPR bisher die gebührende Ernsthaftigkeit und übt auch gegenüber den eigenen Mitgliedstaaten Kritik.

Nach wie vor haben die GAS, OIC und NAM die (numerische) Meinungsführerschaft im Rat inne, was sich in allen Bereichen des MRR zeigt. Als Reaktion kann die EU nur eine konsequente und glaubwürdige Menschenrechtspolitik fortsetzen, um auf lange Sicht ihren eigenen Erwartungen gerecht zu werden und das Geschehen im Rat nachhaltig zu beeinflussen. Dazu muss sie in Zukunft die Erwartungen der Entwicklungsländer auf die Behandlung sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Rechte ernst nehmen. Ihr eigener Anspruch eines *front-runners* des Menschenrechtsschutzes im MRR muss allerdings relativiert werden, betrachtet man etwa die Initiativen und Resolutionsentwürfe Kanadas, Norwegens oder der Schweiz, die inhaltlich sehr viel weiter gehen.

Wie kann die EU ihre Effektivität im MRR erhöhen? Intern sollte der Koordinierungsaufwand zu Gunsten eines verstärkten Werbens um die Unterstützung moderater Staaten ergänzt werden.<sup>235</sup> Ansonsten riskiert die EU, sich im MRR zu isolieren und ihren Einfluss zu verlieren.<sup>236</sup> Anstrengungen könnten beispielsweise vor anstehenden Wahlen zum MRR unternommen werden, um Kandidaturen gemäßiger Staaten zu unterstützen. So gelang es dank intensiver Lobby-

<sup>234</sup> Interview (#2), Genf, 18. März 2008.

<sup>235</sup> *Hazelzet* (Fn. 7), S. 193.

<sup>236</sup> Interview (#1), Genf, 19. März 2008.

arbeit, Bosnien-Herzegowina bei der Wahl zum MRR im Mai 2007 in der EEG gegenüber Weißrussland zum Sieg zu verhelfen.<sup>237</sup>

Nationale Interessen spielen nach wie vor eine große Rolle, führen zu langwierigen EU-internen Verhandlungen in Genf und nehmen der EU die Ressourcen, um nach außen für ihre Positionen zu werben. Eine bessere Koordination der Mitgliedstaaten in Brüssel ist dabei wesentliche Voraussetzung für eine effektivere Umsetzung der Menschenrechtspolitik in Genf.

Insgesamt muss die Kohärenz der verschiedenen außenpolitischen Instrumente der EU verbessert werden. Will man eine konsequente Menschenrechtsförderung, muss diese über den MRR hinaus forciert werden und vor allem die Handels- und Entwicklungspolitik auf nationalstaatlicher und europäischer Ebene mit einschließen. Hier bleibt die EU weit unter ihren Möglichkeiten. Allzu oft lässt die EU sich von Staaten, die laut NGO Menschenrechtsverletzungen begehen, unter Druck setzen. Nur ein Beispiel: Die EU stellt zwar den Löwenanteil der Entwicklungshilfe für die Palästinensischen Gebiete, kann diese Position der Stärke aber nicht in den Verhandlungen um Resolutionen und Sondersitzungen zum Nahostkonflikt gegenüber dem Druck der OIC und arabischen Staaten behaupten.<sup>238</sup>

Bisher bleibt unklar, wie sich die Änderungen des Vertrages von Lissabon auf die Effektivität der EU im MRR auswirken werden:<sup>239</sup> Mit der Einführung einer Rechtspersönlichkeit der EU kann sie nun theoretisch internationalen Organisationen, und damit auch dem MRR beitreten, sowie internationale Abkommen zeichnen, wenn diese Organisationen und Abkommen für sie offen stehen. Die Einrichtung des Amtes des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik sowie des Europäischen Auswärtigen Dienst werden die Sichtbarkeit der EU erhöhen. Damit besteht das Potential einer einheitlicheren und effektiveren Umsetzung der EU-Menschenrechtspolitik. Zusätzlich bekommt die EU im MRR eine höhere Legi-

<sup>237</sup> Interview mit dem slowenischen Botschafter, Genf, 12. Januar 2009: Bosnien bekam 112, Weißrussland 72. An erster Stelle wurde die Slowakei mit 168 Stimmen gewählt.

<sup>238</sup> Ebd.; siehe zur Einteilung der MRR-Mitglieder in Demokratien und Nicht-Demokratien (Fn. 128).

<sup>239</sup> Vgl. *Europäische Kommission*, Vertrag von Lissabon: Europa auf dem Weg in 21. Jahrhundert, URL: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_de.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_de.htm).

timität. NGO genauso wie die Delegation des Rates der EU sehen die Änderungen im Lissabonner Vertrag mit Zuversicht, kann doch mit der Aufgabe der rotierenden Präsidentschaft die Effektivität erhöht werden.<sup>240</sup> Allerdings bleibt unklar, wie eine Vollmitgliedschaft der EU im MRR aussehen könnte und ob die GAS, GASS und GRULAC dieser überhaupt zustimmen würden.<sup>241</sup> Ebenfalls bleibt abzuwarten, wie die EU-Mitgliedstaaten sich in ihre neue Rolle fügen werden und von dem Hohen Vertreter der GASP koordinieren lassen. EU-Diplomaten in Genf gehen davon aus, dass der zwischenstaatliche Charakter der EU auch in naher Zukunft erhalten bleibt.

<sup>240</sup> Interview mit HRW, Genf, 18. März 2008.

<sup>241</sup> Interview (#1), Genf, 19. März 2008.



## **Die Leitlinien der Europäischen Union vom 9. April 2001 / 18. April 2008 gegenüber Drittländern betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe**

**Mario Hemmerling**

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit den vom Rat der Europäischen Union im Jahr 2001 verabschiedeten und im Jahre 2008 überarbeiteten „Leitlinien der Europäischen Union (EU) gegenüber Drittstaaten betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“.<sup>1</sup>

Zunächst werden in einem Einleitungsteil der Menschenrechtsschutz und dessen normative Grundlagen im Völkerrecht unter besonderer Berücksichtigung seiner Bedeutung für die Europäische Union dargestellt und sodann in einem zweiten Teil konkret auf den Schutz vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe innerhalb der EU eingegangen. Vor dem Hintergrund des Umgangs mit Folter innerhalb der EU wird im Anschluss nach den rechtlichen Grundlagen und der Umsetzung der Folterleitlinien von 2001/2008 gegenüber Drittstaaten anhand auf den Leitlinien basierender, operativer Maßnahmen gefragt. Abschließend werden jene operativen Maßnahmen sowie die Leitlinie selbst in Hinblick auf ihre Effektivität – auch und gerade im Lichte völkerrechtlicher Verpflichtungen – bewertet.

<sup>1</sup> Leitlinien betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 9. April 2001 in aktualisierter Fassung vom 18.04.2008, abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/8590.de08.pdf>.

## I. Einleitung

In den demokratisch-rechtsstaatlich und freiheitlich verfassten europäischen Staaten werden Menschenrechte als angeborene und unabdingbare *Grundrechte* angesehen, nach deren Maß die Welt gestaltet werden soll.<sup>2</sup> Die Generalversammlung der Vereinten Nationen ist dem Gedanken der Universalität der Menschenrechte – wohl gerade auch bedingt durch die Jahrhundertkatastrophen der beiden Weltkriege – nachgekommen, als sie am 10. Dezember 1948 die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR)<sup>3</sup> verabschiedete, welche in Art. 1 normiert, dass alle Menschen von Geburt an frei und gleich an Würde sind.<sup>4</sup> Die beiden Menschenrechtspakte über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR)<sup>5</sup> und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR)<sup>6</sup> von 1966 ergänzen die AEMR, stellen aber im Gegensatz zur AEMR als multilaterale völkerrechtliche Verträge bindendes Völkerrecht, sog. *hard law*, dar.<sup>7</sup> Neben den beiden Menschenrechtspakten existieren zahlreiche multilaterale Verträge, die ebenfalls den internationalen Menschenrechtsschutz zum Gegenstand haben und die beiden Menschenrechtspakte von 1966 konkretisieren. Auch auf regionaler Ebene bestehen Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte. Auf europäischer Ebene wird die Einhaltung der Menschenrechte durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)<sup>8</sup> vom 4. November 1950 ge-

<sup>2</sup> Peter Häberle, Das Menschenbild im Verfassungsstaat, 4. Aufl. 2008, S. 21.

<sup>3</sup> Universal Declaration of Human Rights. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, A/810, S. 71; dt. z.B. abgedruckt in: Sartorius II Nr. 19, siehe hierzu Markus Kotzur, 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte – Reflexionen zur Entstehungsgeschichte, Ideengeschichte und Wirkungsgeschichte, in: MRM 2008, S. 184-196.

<sup>4</sup> Bereits die Präambel der UN-Charta greift den Gedanken der Universalität der Menschenrechte auf. Dort heißt es: „Wir, die Völker der Vereinten Nationen – [...] unseren Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit [...] erneut zu bekräftigen, haben beschlossen, in unserem Bemühen um die Erreichung dieser Ziele zusammenzuwirken.“ Zum Begriff, Aufbau, Funktion und Struktur von Präambeln siehe Peter Häberle, Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen, in: ders., Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, 1992, S. 212-216; Markus Kotzur, Theorieelemente des internationalen Menschenrechtsschutzes, 2001, S. 60 ff.; aber auch Daniel Thürer, Kosmopolitisches Staatsrecht, 2005, S. 295; zum Stellenwert von Präambeln in Verfassungstexten siehe Peter Badura, Staatsrecht, 3. Auflage 2003, S. 6 ff.

<sup>5</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534.

<sup>6</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 1973 II, S. 1570.

<sup>7</sup> Die AEMR stellt als Resolution der UN-Generalversammlung sog. *soft law* dar. Die Unverbindlichkeit von Resolutionen der UN-Generalversammlung ergibt sich aus Kapitel IV der UN-Charta, vgl. Bernd Kempen/Christian Hillgruber, Völkerrecht, 2007, § 13 Rn. 138.

<sup>8</sup> Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, [Europäische] Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, ETS Nr. 5, in der

währleistet.<sup>9</sup> Die EMRK ist gleich dem IPbpR und dem IPwskR ein multilateraler völkerrechtlicher Vertrag, nimmt aber dennoch eine Sonderstellung im völkerrechtlichen Vertragsrecht ein.<sup>10</sup> Nicht die Beziehungen und Austauschverhältnisse zwischen Staaten werden durch die EMRK geregelt, sondern das Verhältnis von Individuen, welche sich auf Menschenrechte berufen, und den Staaten, die zur Einhaltung der völkervertraglich garantierten Menschenrechtsstandards verpflichtet sind, steht im Vordergrund.<sup>11</sup> Gemäß Art. 59 I EMRK liegt die Konvention für die Mitglieder des Europarats zur Unterzeichnung auf und bedarf der Ratifikation. Nach Art. 4 Satzung des Europarates kann jeder europäische Staat eingeladen werden, Mitglied des Europarates zu werden. Derzeit sind 47 Staaten Mitglied des Europarates, darunter alle Staaten der Europäischen Union. Der EMRK sind folglich sämtliche EU-Staaten beigetreten. Die EU selbst konnte bis zum Inkrafttreten des Reformvertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009<sup>12</sup> mangels Völkerrechtssubjektivität und fehlender Staatsqualität der EMRK nicht beitreten. Art. 59 EMRK i.V.m. Art. 4 Satzung des Europarates sehen nämlich vor,

zuletzt durch Protokoll Nr. 14 geänderten Fassung; die Änderungen gegenüber der Fassung der EMRK in Form des Protokolls Nr. 11 (BGBl. 2002 II, S. 1055) sind abgedruckt in: BGBl. 2006 II, S. 138.

<sup>9</sup> In Lateinamerika stützt sich der regionale Menschenrechtsschutz auf die Amerikanische Menschenrechtskonvention (AMRK). Siehe hierzu *Thomas Buergenthal*, Das Inter-amerikanische Menschenrechtssystem, in: EuGRZ 1984, S. 169-189; *Juliane Kokott*, Das interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechte, 1986; *Jo Pasqualucci*, The Inter-American Human Rights System: Establishing precedents and procedure in human rights law, in: Miami Inter-American Law Review 1995, S. 297-361; *ders.*, The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights, 2003; *Thilo Rensmann*, Menschenrechtsschutz im Inter-Amerikanischen System: Modell für Europa, S. 137 ff.

<sup>10</sup> *Christoph Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, 4. Aufl. 2009, § 2 Rn. 1.

<sup>11</sup> *Grabenwarter* (Fn. 10), § 2 Rn. 1. Auch der IPbpR lässt gemäß seinem 1. Fakultativprotokoll vom 19. Dezember 1966 in Art. 2 die Einzelbeschwerde zum Menschenrechtsausschuss zu. Zu beachten ist allerdings, dass das 1. Fakultativprotokoll selbst einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt, der von den Staaten, die den IPbpR ratifiziert haben, nicht notwendigerweise auch ratifiziert werden muss. Die EMRK hingegen beinhaltet die Individualbeschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte inzwischen als integralen Bestandteil, vgl. Art. 34 EMRK.

<sup>12</sup> Zum Integrationsprozess nach Lissabon siehe *Markus Kotzur*, Vorspruch und Versprechen. Der Europäische Integrationsprozess nach Lissabon im Lichte der Präambeltexte des EUV, des AEUV und der EU-Grundrechtecharta, in: Juristenfakultät der Universität Leipzig (Hrsg.), FS zum 600jährigen Bestehen der Universität Leipzig 2009, S. 511-527; *Vanessa Hellmann*, Der Vertrag von Lissabon. Vom Verfassungsvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge, 2009; *Thomas Oppermann/Claus Dieter Classen/Martin Nettesheim*, Europarecht, 4. Auflage 2009; Rudolf Geiger/Daniel Erasmus Khan/Markus Kotzur (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Auflage 2010.; *Ingolf Pernice* (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, 2008; *Albrecht Weber*, Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, in: EuZW 2008, S. 7-14.

dass nur Staaten Vertragsparteien der Konvention sein können.<sup>13</sup> Seit dem 1. Dezember 2009 verfügt die EU nunmehr ausdrücklich gemäß Art 47 EUV über Völkerrechtssubjektivität und soll nach Art. 6 Abs. 2 EUV der EMRK beitreten. Mit dem Inkrafttreten des Protokolls Nr. 14 zur EMRK sind nun auch aus Sicht der EMRK die rechtlichen Voraussetzungen für einen Beitritt der EU zur Konvention geschaffen worden. Der schon lange vorhandene Beitrittswille lässt jedenfalls die Bedeutung der Menschenrechte innerhalb des „Staatenverbundes“<sup>14</sup> oder „Verfassungsverbundes“<sup>15</sup> der Europäischen Union erkennen.

Neben der völkerrechtlichen Ausgestaltung des Menschenrechtsschutzes in Europa gewährleistet auch die EU selbst seinen Unionsbürgern<sup>16</sup> durch das supranationale Europarecht einen umfassenden Menschenrechtsschutz.<sup>17</sup>

Zunächst spiegelt sich dieser Rechtsschutz im europäischen Primärrecht wider. Art. 2 EUV, welcher wortgleich Art. I-2 EVV ersetzt und gleichsam Art. 6 Abs. 1 EUV (a.F.)<sup>18</sup> substantiell erweitert, lautet nunmehr:

<sup>13</sup> Im Jahr 1996 war ein Beitritt der damaligen EG zur EMRK gescheitert, da es zum damaligen Zeitpunkt an einer ausreichenden Kompetenzgrundlage für einen Beitritt fehlte, welche nunmehr geschaffen wurde, vgl. *Geiger* (Fn. 12), Art. 6 EUV, Rn. 21.

<sup>14</sup> BVerfGE 89, 155 („Maastricht“).

<sup>15</sup> Nach *Ingolf Pernice* wird die Europäische Union als „Verfassungsverbund“ verstanden, vgl. *ders.*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: VVDStRL 60 (2001), S. 148-415 (148 ff. und öfter); siehe auch *ders.*, Die Europäische Verfassung, in: Hans-Joachim Cremer (Hrsg.) FS H. Steinberger, 2002, S. 1319-1345 (1326 f.); *ders.*, Der Europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung, in: JöR 48 (2000), S. 205-232, (214 ff.); *ders.*, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 23 Rn. 20 ff.; vgl. auch *Helmut Goerlich*, Verfassungsorientierte Wandlungen des Staates des Grundgesetzes – vier aktuelle Perspektiven, in: *Comparativ* 16 (2006), S. 142-154 (142).

<sup>16</sup> Aus der Fülle der Literatur zur Unionsbürgerschaft: *Kotzur*, A European Glance on the Notion of Citizenship, *City University of Hong Kong Law Review* 2009, S. 91-104; *Rosemarie Höfler*, Die Unionsbürgerfreiheit, 2009; *Ferdinand Wollenschläger*, Die Unionsbürgerschaft und ihre Dynamik für den Integrationsprozess jenseits des Marktes, *ZEuS* 2009, S. 1-52; *Martin Nettesheim* in: Thomas Oppermann/Claus Dieter Classen/Martin Nettesheim, *Europarecht*, 4. Auflage 2009, § 17 Rn. 1 ff.; *Juliane Kokott*, Der EuGH als Gerichtshof der Bürger, *StudZR* 2008, S. 3-19.

<sup>17</sup> Zum Grundrechtsschutz innerhalb der Europäischen Union aus der Fülle der Literatur: *Thorsten Kingreen*, Die Gemeinschaftsgrundrechte, *JuS* 2000, S. 857-865; *Meinhard Hilf/Saskia Hörmann*, Der Grundrechtsschutz von Unternehmen im europäischen Verfassungsverbund, *NJW* 2003, S. 1-9; *Roland Winkler*, Die Grundrechte der Europäischen Union: System und allgemeine Grundrechtslehren, 2006; *Dirk Ehlers* (Hrsg.), *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, 3. Auflage 2009; *Pernice*, *The Treaty of Lisboa – Fundamental Rights*, 2009.

<sup>18</sup> In Art. 6 Abs. 2 EUV (a.F.) wurde ferner ausdrücklich Bezug auf die EMRK genommen. Danach verpflichtete sich die Union, die Grundrechte, wie sie in der seit dem 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet werden und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als gemeinsame Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben, zu achten. Dieser Absatz ist mit dem Reformvertrag von Lissabon gestrichen worden.



„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

Neben dem Schutz der in Art. 2 EUV genannten Werte, welcher durch den Sanktionsmechanismus des Art. 7 EUV<sup>19</sup> untermauert wird, sei auch auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verwiesen, welcher gemäß des Reformvertrags von Lissabon den Vertrag über die Europäische Gemeinschaft (EGV) ersetzt und gleichzeitig europäisches Primärrecht darstellt. Die Wahrung der Menschenrechte wurde schon im EGV vorausgesetzt<sup>20</sup> und „strahlt“ auch nach Inkrafttreten des Reformvertrages von Lissabon in die im AEUV normierten Politiken der Union hinein.

Dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) kommt im Bereich des Menschenrechtsschutzes innerhalb der EU besondere Bedeutung zu.<sup>21</sup> Nach Art. 19 Abs. 1 AEUV<sup>22</sup> sichert der EuGH bei der Auslegung und Anwendung des AEUV die Wahrung des Rechts. Unter

<sup>19</sup> Geiger (Fn. 12), Art. 7 EUV, Rn. 1. Der Sanktionsmechanismus des Art. 7 EUV enthält allerdings keine Bestimmungen zum Ausschluss eines Unionsmitglieds bei systematischen Menschenrechtsverletzungen oder bei Verstößen gegen die in Art. 2 EUV genannten Grundsätze. Das in Art. 7 EUV normierte Suspendierungsverfahren hinsichtlich bestimmter Rechte des Verletzterstaates stellt eine abschließende Regelung zur Sanktionierung europarechtswidrigen Verhaltens dar, erst beim Eintritt unerträglicher Zustände ließe sich, wenn man das „Europarecht im engeren Sinne“ als „self-contained regime“ verstünde, ein Ausschluss des Verletzterstaates aus der EU nach den Regeln des allgemeinen Völkerrechts und hier nach dem Recht der internationalen und supranationalen Organisationen konstruieren, da der EUV nach wie vor auch einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Folgte man dieser Auffassung, müsste ein Ausschluss mit Verweis auf die Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) vom 23. Mai 1969 geschehen, welche zum Großteil kodifiziertes Völkergewohnheitsrecht darstellt und somit auch Nichtmitglieder der WVRK völkerrechtlich bindet. Gemäß Art. 31 Abs. 1 WVRK ist ein Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen. Ergibt sich nach dieser Auslegung eine erhebliche Vertragsverletzung, kann der Vertrag entweder gemäß Art. 60 WVRK beendet werden oder es eröffnet sich der Anwendungsbereich der sog. *clausula rebus sic stantibus*, welche einen völkerrechtlichen Wegfall der Geschäftsgrundlage bedeutet, bei deren Vorliegen die Parteien eines völkerrechtlichen Vertrages diesen beenden oder vom Vertrag zurücktreten können. Um nach diesen Vorschriften einen Ausschluss zu konstruieren, müsste also der EUV durch die Vertragsstaaten im Verhältnis zum Verletzterstaat beendet oder der Rücktritt erklärt werden, um diesen aus der EU ausschließen zu können, siehe hierzu auch Stefanie Schmahl, Die Reaktionen auf den Einzug der Freiheitlichen Partei Österreichs in das österreichische Regierungskabinett - Eine europa- und völkerrechtliche Analyse, in: EuR 2000, S. 819-835.

<sup>20</sup> Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag, Die Europäische Union, 7. Aufl. 2006, § 3 Rn. 13.

<sup>21</sup> Vgl. Art. 288 AEUV.

<sup>22</sup> Vormals Art. 220 Abs. 1 EGV.

menschenrechtlichen Gesichtspunkten wird jedenfalls unter dem in Art. 19 Abs. 1 AEUV genutzten Begriff „Recht“ wohl der Begriff der „Gerechtigkeit“ als eine Art Leitmotiv im Sinne der europäischen Verfassungskultur verstanden werden müssen.<sup>23</sup>

Der Menschenrechtsschutz innerhalb der EU wird ferner durch die nunmehr gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV verbindliche Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Grundrechtecharta) konkretisiert.<sup>24</sup> Gemäß Absatz 1 der Präambel der Charta gründet sich die Union auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Adressat der EU-Grundrechtecharta sind gemäß Absatz 5 der Präambel die Gerichte der Union und der Mitgliedstaaten, welche die EU-Grundrechtecharta unter „gebührender Berücksichtigung der Erläuterungen, die unter der Leitung des Präsidiums des Konvents zur Ausarbeitung der Charta und unter der Verantwortung des Präsidiums des Europäischen Konvents aktualisiert wurde“, anwenden.

## **II. Der Umgang mit Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe innerhalb der EU**

Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe ist in weiten Teilen der Welt nach wie vor grausame Realität.<sup>25</sup> Zwar kennt das Völkerrecht bislang keine allgemein gültige Definition der Folter,<sup>26</sup> allerdings wird sie in zahlrei-

<sup>23</sup> Vgl. *Rudolf Streinz*, *Europarecht*, 8. Aufl. 2008, § 5 Rn. 414. Zum Begriff der europäischen Verfassungskultur siehe *Peter Häberle*, *Europäische Verfassungslehre*, 6. Aufl. 2009, S. 4 ff.

<sup>24</sup> Bis zum Inkrafttreten des Reformvertrages von Lissabon wurde die EU- Grundrechtecharta vom EuGH nicht explizit als Rechtserkenntnisquelle anerkannt, wohl aber von der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit (nunmehr: Unionsgerichtsbarkeit) herangezogen, um die Gewährleistungsinhalte der grundrechtlichen, allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts (nunmehr: Unionsrechts) zu ermitteln, siehe *Andreas Haratsch/Christian Koenig/Matthias Pechstein*, *Europarecht*, 6. Aufl. 2009, Rn. 585 m.w.N. Zur EU-Grundrechte-Charta: *Pernice*, *Eine Grundrechte-Charta für die EU*, DVBl. 2000, S. 847 ff.; *Eckhard Pache*, *Die Europäische Grundrechtecharta. Ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa?*, *EuR* 2001, S. 475-494; *Klaus Stern/Peter J. Tettinger* (Hrsg.), *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Grundrechte-Charta*, 2006; *Jürgen Schwarze* (Hrsg.), *Europäische Verfassung und Grundrechte-Charta*, 2006; *Streinz*, *Wie gut ist die Grundrechte-Charta des Verfassungsvertrags*, in: *Jörn Ipsen/ Bernhard Stüer* (Hrsg.), in: *FS für Rengeling*, 2008, S. 645-660; *Kotzur*, in: *Geiger* (Hrsg.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 5. Auflage 2010.

<sup>25</sup> *Thomas Bruha/Christian J. Tams*, *Folter und Völkerrecht*, in: *APuZ* 2006, S. 16-22.

<sup>26</sup> Vgl. *Thomas Bruha/Dominik Steiger*, *Das Folterverbot im Völkerrecht*, 2006, S. 25; *Alexander Stein*, *Das Verbot der Folter im internationalen und nationalen Recht, Unter Betrachtung seiner Durchsetzungsinstrumente und seines absoluten Charakters*, 2007, S. 33 ff.

chen völkerrechtlichen Verträgen als unzulässig normiert.<sup>27</sup> Darüber hinaus gilt das Folterverbot als *ius cogens*,<sup>28</sup> als völkergewohnheitsrechtlich anerkanntes<sup>29</sup>, zwingendes Recht und damit als menschenrechtlicher Grundkonsens<sup>30</sup>, welcher „absolut und notstandsfest“<sup>31</sup> ist. Auch die grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe wird in diversen Konventionen verboten und geächtet.

Eine Legaldefinition der Folter bietet Art. 1 CAT<sup>32</sup>. Danach bedeutet „Folter“

jede Handlung, durch die einer Person vorsätzlich große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden, zum Beispiel um von ihr oder einem Dritten eine Aussage oder ein Geständnis zu erlangen, um sie für eine tatsächlich oder mutmaßlich von ihr oder einem Dritten begangene Tat zu bestrafen oder um sie oder einen Dritten einzuschüchtern oder zu nötigen, oder aus einem anderen, auf irgendeine Art von Diskriminierung beruhenden Grund, wenn diese Schmerzen oder Leiden von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis verursacht werden.

Die vorliegende Legaldefinition gilt lediglich für die der Konvention beigetretenen Staaten, kann aber durchaus wegen ihrer detaillierten

<sup>27</sup> Vgl. *Norman Weiß*, Schutz vor Folter: Rechtliche Grundlagen und Durchsetzungsmechanismen, in: ders./Dirk Engel/Gianni d'Amato, Menschenrechte – Vorträge zu ausgewählten Fragen, 1997, S. 57-87.

<sup>28</sup> Gemäß Art. 53 S. 2 WVRK ist zwingende Norm des Völkerrechts jede Norm, „die von der Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Natur geändert werden kann.“

<sup>29</sup> Siehe *Roland Blank*, Die internationale Bekämpfung von Folter und unmenschlicher Behandlung auf den Ebenen der Vereinten Nationen und des Europarates, 1996, S. 1ff; *Matthias Herdegen*, Völkerrecht, 8. Aufl. 2009, § 16 Rn. 14; *Bernd Kempen/Christian Hillgruber*, Völkerrecht, 2007, § 10 Rn. 3, *Stephan Hobe*, Einführung in das Völkerrecht, 9. Aufl. 2008, S. 179 f.

<sup>30</sup> Vgl. EGMR, *Selmouni ./. Frankreich* (Nr. 25803/94), Urteil vom 28.7.1999, in: NJW 2001, S. 56-61 (59); EGMR, *Kalashnikov ./. Russland* (Nr. 47095/99), Urteil vom 15.7.2002, in: NVwZ 2005, S. 303-306 (304).

<sup>31</sup> *Manfred Nowak*, Geleitwort des UN-Sonderberichterstatters gegen Folter: Die Bedeutung des Zusatzprotokolls im weltweiten Kampf gegen die Folter, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Prävention und Misshandlung in Deutschland, 2007, S. 19-27 (19).

<sup>32</sup> Konvention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, UNTS Bd. 1465, S. 85; BGBl. 1990 II, S. 247.

Ausformulierung als Auslegungshilfe für die verschiedenen Rechtspflegeorgane im Rahmen anderer völkerrechtlicher Übereinkommen herangezogen werden.<sup>33</sup> Der Tatbestand der grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe wird in CAT selbst nicht definiert. Vielmehr wird auch hier ein Interpretationsspielraum für die Auslegung des konkreten Einzelfalls gelassen, welcher den Organen der Rechtspflege obliegt.

Auf regionaler Ebene werden in den Mitgliedstaaten des Europarats durch Art. 3 EMRK die Folter und die unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe verboten.<sup>34</sup> Nach dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 26. November 1987 wurde ferner von den Mitgliedstaaten ein Ausschuss eingerichtet, welcher die Verhütung von Misshandlungen in Gefängnissen auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten des Europarates garantieren soll.<sup>35</sup>

Auch nach Art. 7 IPbpR darf niemand der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden. Die Definition der Folter und der grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe wird in diesem Fall durch Auslegung der Verträge durch das jeweilige Organ der Rechtspflege, sei es im Fall der EMRK durch den EGMR oder im Fall des IPbpR durch den Menschenrechtsausschuss vorgenommen.

Die EU-Grundrechtecharta verbietet in Art. 4 die Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe und enthält durch seine explizite Klarstellung eine deutliche Absage an jedwede Relativierungsversuche des Folterverbots.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Für die EMRK *Grabenwarter*, (Fn. 10) § 20 Rn. 22.

<sup>34</sup> Hierzu ausführlich *Grabenwarter*, (Fn. 10) § 20 Rn. 22 ff.

<sup>35</sup> Vgl. Art. 1 der Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe. Inspiriert wurde das durch die Konvention geschaffene Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe durch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, welches den Schutz von Häftlingen durch Besuche eines unparteiischen Expertenorgans in den Haftanstalten einführte. Zur Arbeit des CPT: *Ralf Alleweldt*, Präventiver Menschenrechtsschutz, Ein Blick auf die Tätigkeit des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), in: *EuGRZ* 1998, S. 245-271.

<sup>36</sup> *Wolfram Höfling*, Art. 4 Rn. 4, in: Klaus Stern/Peter J. Tettinger (Hrsg.), *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Grundrechte-Charta*, 2006.

Innerhalb der EU wird also ein höchstmöglicher Schutz vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe gewährleistet, welcher sich sowohl im nationalen als auch im internationalen sowie im supranationalen Recht widerspiegelt und gerichtlich durchgesetzt werden kann.

### **III. Der Umgang der Europäischen Union mit Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe gegenüber Drittländern**

Trotz seines universellen Geltungsanspruchs ist der Schutz der Menschenrechte bislang leider nicht allgemein anerkannter Grundkonsens der Staatengemeinschaft. In zahlreichen Staaten werden elementare Menschenrechte verletzt und Menschen Opfer von Folter und Misshandlung. Effektiven Rechtsschutz gibt es zumeist nicht.

Die Europäische Union stellt daher in Art. 21 Abs. 1 EUV klar, dass sie ihrem Handeln innerhalb der nunmehr integrierten, jedoch nicht supranationalisierten<sup>37</sup> Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP)<sup>38</sup> den Grundsatz der „universellen Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte“ zu Grunde legt und verpflichtet sich gemäß Art. 21 Abs. 2 lit. b EUV, zur Festigung und Förderung der Menschenrechte weltweit beizutragen. Bis zum Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon formulierte Art. 11 Abs. 1 Spiegelstrich 5 EUV (a.F.) das Ziel, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu entwickeln und zu stärken.

Um den Grundwerten der Europäischen Union auch im Bereich des völkerrechtlich zwingenden Folterverbots gerecht zu werden, erließ der Rat der Europäischen Union im Jahr 2001 die „Leitlinien der Europäischen Union gegenüber Drittstaaten betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung

<sup>37</sup> Vgl. *Daniel Thym*, in: Pernice (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?*, 2008, S.173-189 (174).

<sup>38</sup> Zur GASP siehe *Lars Münch*, *Die gemeinsame Aktion im Rahmen der GASP*, EuR 1996, S. 415-433; *ders.*, *Die Gemeinsame Aktion als Mittel der GASP*, 1997; *Dieter Kugelmann*, *Die GASP*, EuR 1998, Beiheft 2, S. 99-123; *Volker Epping*, *Rechtliche Rahmenbedingungen der GASP der EU*, NZWehrR 2002, S. 90-111; *Stefan Kadelbach* (Hrsg.), *Die Außenbeziehungen der EU*, 2006; *Nettesheim* in: *Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht*, 4. Auflage 2009; S. 684 ff.

oder Strafe“, welche dann im Jahr 2008 noch einmal ergänzt wurden.

Gemäß dieser Leitlinien sollte die Europäische Union mit einem Instrumentarium für die Praxis ausgestattet werden, das bei Kontakten mit Drittländern auf allen Ebenen sowie in multilateralen Menschenrechtsorgans verendet werden kann, damit laufende Bemühungen zur Verhütung und zur Abschaffung von Folter und Misshandlung in allen Teilen der Welt unterstützt und verstärkt werden können.

Jene Leitlinien sind im Kontext weiterer, durch den Rat verabschiedeter Leitlinien zu sehen. So wurde bereits im Jahr 1998 „Leitlinien gegenüber Drittstaaten betreffend die Todesstrafe“ verabschiedet, auf deren Grundlage seither seitens der EU versucht wird, Drittstaaten dazu zu bewegen, die Todesstrafe abzuschaffen und diejenigen Staaten, in welchen die Todesstrafe noch durchgeführt wird, dazu zu ermutigen, Mindestnormen für den Vollstreckungsmodus festzusetzen. Im Jahr 2003 folgten dann die „Leitlinien zu Kindern in bewaffneten Konflikten“, mit denen nunmehr Kinder vor Auswirkungen bewaffneter Konflikte geschützt und dem Einsatz von Kindersoldaten entgegengewirkt werden soll. Zwei Jahre später, im Jahr 2005, verabschiedete der Rat sodann die „Leitlinien für Dialoge im Bereich der Menschenrechte“, welche vor dem Hintergrund der „Leitlinie der EU gegenüber Drittstaaten betreffend Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe“ besonders bedeutsam sind. Dort heißt es:

Die Europäische Union unterhält mit einer Reihe von Ländern einen Dialog zum Thema Menschenrechte. Diese Dialoge stellen ein vollwertiges Instrument der Außenpolitik der Union dar, das zu einer Reihe von Mechanismen gehört, die der Europäischen Union zur Umsetzung ihrer Politik im Bereich der Menschenrechte insgesamt zur Verfügung stehen. Dieses Instrument ist ein wesentlicher Bestandteil der umfassenden Strategie der Europäischen Union zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung, des Friedens und der Stabilität. Allerdings bestehen bislang für Beschlüsse zugunsten einer Nutzung des Instruments keinerlei Regeln. Außerdem ist festzustellen, dass das derzeitige Konzept der EU bezüglich derartiger Dialoge eine größere Kohärenz aufweisen könnte.

Bislang existiert ein institutionalisierter Menschenrechtsdialog lediglich mit der Volksrepublik China, da ein solcher Dialog nur in bezug auf diejenigen Länder stattfinden sollte, mit denen die damalige EG,

jetzt EU, keine Wirtschaftsabkommen geschlossen hatte beziehungsweise ein Abkommen geschlossen hatte, welches jedoch keine Menschenrechtsklausel enthielt.<sup>39</sup> Die EU unterhält außerdem noch weitere auf Verträgen, regionalen oder bilateralen Abkommen oder Übereinkommen basierende, nicht institutionalisierte Menschenrechtsdialoge. Insbesondere handelt es sich dabei um Dialoge mit beitrittswilligen Staaten zur EU, den asiatischen Staaten im Rahmen von ASEAN und ASEM und den lateinamerikanischen Staaten. Ferner werden Dialoge im Rahmen der Beziehungen zum westlichen Balkan und im Rahmen des Barcelona-Prozesses im Mittelmeerraum geführt. Das Cotonou-Abkommen<sup>40</sup> mit den AKP-Staaten<sup>41</sup> sowie die bilateralen Beziehungen im Rahmen der Assoziations- und Kooperationsabkommen sind ebenfalls Gegenstand menschenrechtlicher Dialoge.

Der Rat möchte durch seine Leitlinien die Defizite, die zurzeit im Umgang mit Drittstaaten bezüglich Menschenrechtsverletzungen bestehen, durch Dialoge beheben. Ausdrücklich soll durch die Menschenrechtsdialoge auch die Folter mit dem Ziel thematisiert werden, dass diese in dem betreffenden Drittland geächtet wird. Insofern können die Leitlinien der EU für Dialoge im Bereich der Menschenrechte von 2005 durchaus als eine Weiterentwicklung der Leitlinien gegenüber Drittstaaten bezüglich Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung aus dem Jahr 2001 gesehen werden.

## **1. Inhalt der Leitlinien des Rats der Europäischen Union gegenüber Drittländern betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe**

Während der in den Leitlinien der EU verwendete Begriff der Folter im Sinne der Legaldefinition des Art. 1 CAT verstanden wird, wird der Begriff der „Misshandlung“ in den Leitlinien selbst definiert. Da-

<sup>39</sup> In der Vergangenheit hatte die EU auch einen Menschenrechtsdialog mit der Islamischen Republik Iran unterhalten, der aber im Jahre 2004 mangels Kooperationsbereitschaft seitens des Iran unterbrochen/abgebrochen wurde. Zum Menschenrechtsdialog mit der VR China vgl. *Manfred Nowak/Xin Chunying* (Hrsg.), *EU-China Human Rights Dialogue, Proceedings of the Second EU-China Legal Expert Seminar held in Beijing on 19 and 20 October 1998, 2000.*

<sup>40</sup> ABl. L 209 vom 11. August 2005.

<sup>41</sup> AKP-Staaten: Staaten in Afrika, im karibischen Raum und Pazifischen Ozean.

nach gelten als Misshandlung alle Formen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe einschließlich Körperstrafen, mit denen die physische oder psychische Unversehrtheit einer Person beeinträchtigt wird.

Die Leitlinien beinhalten in Bezug auf den Umgang mit Folter in Drittstaaten weiterhin sog. „Operative Leitlinien“. Hierbei werden die Stärkung, die Unterstützung und die Umsetzung der internationalen Instrumente zur Verhütung von Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung als Ziele der GASP formuliert sowie die Arbeit der betreffenden Organisationen geregelt. Ferner beinhalten die Leitlinien einen Verhaltenskodex für Waffenausführer.

Die Leitlinie sieht vor, dass die Missionsleiter der EU regelmäßige Berichte über Drittstaaten vorlegen, die festgestellte Grausamkeiten dokumentieren, analysieren und weiterhin die Auswirkungen der Präventivmaßnahmen der EU bewerten. Ferner strebt die EU an, eine Beobachterrolle für Botschaftsvertreter bei Prozessen einzurichten, in denen befürchtet wird, der Angeklagte sei gefoltert oder misshandelt worden.

Die EU möchte durch den Erlass der Leitlinien erreichen, dass Folter und Misshandlungen in Drittländern verboten werden. Als operative Maßnahme zur Durchsetzung dieses Verbots soll jeweils ein politischer Dialog eingerichtet werden, der Diskussionen mit Drittländern sowie regionalen Organisationen umfasst. Drittländer sollen gemäß der Leitlinie im Rahmen vertraulicher oder öffentlicher Demarchen dazu aufgefordert werden, Maßnahmen zur Bekämpfung von Folter und Misshandlungen in die Praxis umzusetzen. Auch die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft soll durch bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit gefördert werden, insbesondere im Rahmen der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR).

Außerdem sollen nach den Leitlinien Drittländer ermutigt werden, interne Maßnahmen zu ergreifen, darunter die Einführung von Bestimmungen, die Folter und Misshandlungen verbieten und verurteilen, einschließlich der Verabschiedung von Gesetzen, dem Erlass von Verwaltungsmaßnahmen und Einschränkungen für die Herstellung und den Verkauf von Ausrüstungen, die diesem Zwecke dienlich erscheinen. Drittstaaten sollen weiterhin dazu angehalten werden den Beitritt zu internationalen Übereinkommen anzustreben und mit den zuständigen Organisationen der Vereinten Nationen und



des Europarats zusammenzuarbeiten. Die in den Leitlinien aufgezählten internen Maßnahmen beabsichtigen die Herbeiführung menschenrechtskompatibler Haftbedingungen sowie die Aufforderung geheime Haftorte zu verbieten. Im Rahmen der Verhandlungen über ein – mittlerweile in Kraft getretenes – Fakultativprotokoll zur UN-Antifolterkonvention (OPCAT) befürwortete die EU einen internationalen Mechanismus für den Besuch von Haftorten. Die Ermutigung der EU von Drittländern zur Ergreifung interner Maßnahmen zur Verhütung Folter und unmenschlicher, erniedrigender Behandlung oder Strafe bezieht sich auch auf die Gewährleistung der Übereinstimmung des Rechtssystems von diesen Ländern mit dem Völkerrecht. Auch umfasst die Ermutigung der Drittländer die Bekämpfung von Straflosigkeit, Gewährung von Entschädigungen, Einrichtung und Stärkung nationaler Institutionen und die Gewährleistung einer wirksamen Ausbildung des betreffenden Personals.

Die EU nimmt sich gemäß der Leitlinien vor, diese Fragen weiterhin in multilateralen Organisationen wie den Vereinten Nationen, dem Europarat und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zur Sprache zu bringen und die einschlägigen internationalen und regionalen Mechanismen zu unterstützen.

## **2. Umsetzung der Leitlinien des Rats der Europäischen Union gegenüber Drittländern betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe durch die EU**

Grundsätzlich verfolgt die Europäische Union eine Strategie des „Wandels durch Annäherung“,<sup>42</sup> eine Art „dialogische Umarmung“,<sup>43</sup> um so durch Gespräche die Menschenrechtssituation in den einzelnen Ländern zu verbessern. Daher hat die EU in Bezug auf die Durchsetzung universeller Menschenrechte seit dem Jahr 2001 zahlreiche Demarchen bei den betreffenden Drittstaaten eingereicht, darunter auch Demarchen bezüglich des Verbots der Folter und grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung und Strafe.<sup>44</sup> Auf der 56. Tagung der Generalversammlung der Vereinten

<sup>42</sup> Die ZEIT Nr. 50 vom 4. Dezember 2008, S. 11.

<sup>43</sup> Die ZEIT Nr. 50 vom 4. Dezember 2008, S. 10.

<sup>44</sup> Bislang wurden Demarchen gegen Afghanistan, Ägypten, Algerien, Andorra, Antigua und Barbuda, Äquatorialguinea, Äthiopien, Bahamas, Bangladesch, Barbados, Belarus, Botsuana, Brunei Darussa-

Nationen im Jahr 2001 betonte der Rat ferner, dass die EU ihre Politik hinsichtlich der Todesstrafe und der Folter fortführen werde, indem sie jeweils die Leitlinien weiter befolge. Auch auf der 57. Tagung der Generalversammlung im Jahr 2002 wurde die Verhütung von Folter als außenpolitische Priorität angesehen und ausdrücklich auf die Verabschiedung des OPCAT durch die Generalversammlung hingewiesen.<sup>45</sup> Im Jahr 2003 wurde das Thema Folter bei der 58. Tagung der Generalversammlung der UN zwar noch erwähnt, allerdings kommt der Verhütung von Folter seitens der EU in den darauffolgenden Tagungen ab dem Jahr 2004 keinerlei Relevanz mehr zu. Lediglich auf Tagungen des UN- Ausschusses gegen Folter wurde von der EU in Kommentaren und Berichten zur Prüfung von Berichten über Drittländer Stellung genommen.

Die wohl bedeutendste Maßnahme des Rates zur Umsetzung der Leitlinien betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe ist in der das europäische Außenwirtschaftsrecht<sup>46</sup> regelnden Verordnung (EG) Nr. 1236/2005, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1377/2006 der Kommission vom 18. September 2006 „betreffend den Handel mit bestimmten Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten“ zu sehen. In der aktualisierten Version der Leitlinien aus dem Jahr 2008 wird explizit auf die Verordnung Nr. 1236/2005 als Durchführungsmaßnahme hingewiesen.<sup>47</sup> Nach Erwägungsgrund 9 der Verordnung Nr. 1236/2005 wird es als notwendig angesehen, „die Ein- und Ausfuhr von Ausrüstungsgegenständen zu untersagen, die außer zur Vollstreckung der Todesstrafe oder zum Zwecke der Folter und anderer grausamer unmenschlicher oder erniedrigender

lam, Burma, Burundi, Cookinseln, Dominikanische Republik, Demokratische Volksrepublik Korea, Fidschi, Gambia, Ghana, Guinea, Guyana, Indien, Indonesien, Iran, Israel, Jamaika, Kap Verde, Kiribati, Komoren, Laos, Libanon, Lesotho, Madagaskar, Malaysia, Marshallinseln, Mosambik, Nauru, Neuseeland, Nicaragua, Niger, Nigeria, Oman, Pakistan, Palau, Ruanda, Salomonen, Samoa, San Marino, Sao Tome und Principe, Saudi-Arabien, Seychellen, Singapur, Somalia, Sudan, Suriname, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, Tadschikistan, Thailand, Tonga, Trinidad und Tobago, Tschad, Tuvalu, Usbekistan und Vanuatu erlassen.

<sup>45</sup> Dieses Fakultativprotokoll sieht ein globales präventives Besuchssystem an allen Orten vor, an denen Personen festgehalten werden. Das OPCAT ist 2006 in Kraft getreten.

<sup>46</sup> Zum europäischen Außenwirtschaftsrecht *Christian Tietje* (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht 2009, § 15 Rn. 1 ff.

<sup>47</sup> Siehe Leitlinien betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 18.04.2008, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/8590.de08.pdf>.

Behandlung oder Strafe praktisch nicht zu verwenden sind.“<sup>48</sup> Erwägungsgrund 19 der Verordnung bezieht sich ferner explizit auf die Leitlinien für die Politik der Europäischen Union gegenüber Drittländern betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, wonach die Missionschefs in Drittländern die Aufgabe haben, in ihre regelmäßigen Berichte eine Analyse der Vorkommnisse von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in dem Staat, in dem sie akkreditiert sind, sowie der entsprechenden Gegenmaßnahmen einzubeziehen.

Es wird gemäß Erwägungsgrund 19 der Verordnung als sinnvoll erachtet, diese Berichte wie auch ähnliche Berichte einschlägiger internationaler und zivilgesellschaftlicher Organisationen bei der Entscheidung über Anträge auf Genehmigungen zu berücksichtigen. In solchen Berichten sollten, so Erwägungsgrund 19 der Verordnung, ferner alle Ausrüstungen beschrieben werden, die in Drittländern zur Vollstreckung der Todesstrafe oder zum Zwecke der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden. In den folgenden Absätzen wird dann näher erläutert, welche Maßnahmen die EU treffen soll, um Folter in Drittstaaten zu verhindern.<sup>49</sup> Nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung ist jede Ausfuhr von Gütern, die in Anhang III aufgeführt ist, die außer zur Vollstreckung der Todesstrafe oder zum Zwecke der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe keine praktische Verwendung haben, unabhängig von ihrer Herkunft verboten. Gleiches gilt für technische Hilfe im Zusammenhang mit den in Anhang II aufgeführten Gütern.

Auch der Europäische Rat bemüht sich um die Umsetzung der Leitlinien, etwa durch regelmäßige Strategieprogramme<sup>50</sup>, Erklärun-

<sup>48</sup> In Erwägungsgrund 10 der Verordnung wird es ferner für notwendig erachtet, „die Ausfuhr bestimmter Güter zu kontrollieren, die nicht nur zum Zwecke der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten, sondern auch legitime Verwendungszwecke haben.“

<sup>49</sup> So beispielsweise das Verbot der Leistung technischer Hilfe, „wenn sie in Verbindung mit Gütern erfolgt, die außer zur Vollstreckung der Todesstrafe oder zum Zwecke der Folter und anderer grausamer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe keine praktische Verwendung haben.“ gemäß Erwägungsgrund 20 der Verordnung. Nach Erwägungsgrund 22 der Verordnung sollen auf Grundlage der Leitlinien „Maßnahmen zur Verhinderung der Herstellung und Verwendung von sowie des Handels mit Ausrüstungsgegenständen ergriffen werden, die dazu bestimmt sind, Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zuzufügen“.

<sup>50</sup> In einem mehrjährigen Strategieprogramm vom 08.12.2003, Dokument Nr.: 15896/03 des Rats der Europäischen Union für die Jahre 2004-2006, welches von den sechs Vorsitzenden Irland, Nieder-

gen<sup>51</sup> und das Erstellen von Jahresberichten<sup>52</sup>, welche die Situation der Menschenrechte in den Staaten außerhalb der EU offenlegen und die Effektivität der EU-Maßnahmen bezogen auf die vom Europäischen Rat erlassenen Leitlinien bewerten.

Neben dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Rat hat sich auch das Europäische Parlament bemüht, die Leitlinien betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe umzusetzen<sup>53</sup> und von seinem Recht Gebrauch gemacht, Anfragen<sup>54</sup> an den Rat und die Kommission der Europäischen Union zu stellen.<sup>55</sup> In verschiedenen Ent-

lande, Luxemburg, Vereintes Königreich, Österreich und Finnland ausgearbeitet wurde, erklärt die Union, dass sie die Kohärenz und die Stimmigkeit ihrer Menschenrechtspolitik erhöhen werde. Ferner heißt es in dem Strategieprogramm: *„Im Bemühen um Wahrung und Weiterentwicklung des Völkerrechts werden die Förderung und der Schutz der Menschenrechte weiterhin ein vorrangiges Ziel der Außen- und Sicherheitspolitik der Union sein, und zwar sowohl im Rahmen multilateraler Organisationen und Gremien als auch bei bilateralen Kontakten zu Drittländern.“*

<sup>51</sup> So erklärte der Vorsitzende des Rats der Europäischen Union am 24. Juni 2003, dass die Europäische Union anlässlich des achten Internationalen Tages der Vereinten Nationen zur Unterstützung von Folteropfern (26. Juni) hervorhebe, dass sie der weltweiten Abschaffung der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe sowie der vollständigen Rehabilitation von Folteropfern vorrangige Bedeutung beimesse. Am 26.06.2006 erklärte die österreichische Außenministerin Ursula Plassnik während der österreichischen Ratspräsidentschaft, dass „das absolute Verbot gegen Folter auch in Zeiten des Kampfes gegen den Terrorismus nicht in Frage gestellt werden“ darf, Plassnik führte weiter aus, dass bei Bekanntwerden von Folterfällen unverzüglich in den betreffenden Staaten durch die diplomatischen Vertretungen interveniert wurde. Darüber hinaus seien über 40 Länder dazu aufgefordert worden, eine Einladung an den UN Sonderberichterstatter gegen Folter auszusprechen und mit dem UNO-Komitee gegen Folter zusammenzuarbeiten, siehe: [http://www.eu2006.gv.at/de/News/Press\\_Releases/June/2606plassnikfolter.html?month=2&day=1](http://www.eu2006.gv.at/de/News/Press_Releases/June/2606plassnikfolter.html?month=2&day=1).

<sup>52</sup> Vgl. beispielsweise Jahresbericht des Rats der Europäischen Union vom 29. Januar 2007 für das Jahr 2006, welcher darlegt, dass in Bezug auf unmenschliche oder erniedrigende Strafe am 26. Juni 2006 eine Demarche gegen die Philippinen erlassen wurde, die Todesstrafe abzuschaffen, Jahresbericht der COHOM vom 29. Januar 2007, Dokument Nr. 5779/07, S. 34; siehe auch Jahresbericht der Europäischen Union zur Menschenrechtslage im Jahr 2007 vom 18.10.2007, Dokument Nr. 13288/1/07, S. 33, [http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2007.5997-DE-EU\\_annual\\_report\\_on\\_human\\_rights\\_2007.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2007.5997-DE-EU_annual_report_on_human_rights_2007.pdf).

<sup>53</sup> Art. 36 EUV (Art. 21 EUV a.F.) gewährt dem Europäischen Parlament in diesem Zusammenhang ein Anhörungsrecht bezüglich der wichtigsten Aspekte und der grundlegenden Weichenstellungen der GASP, vgl. Geiger (Fn. 12), Art. 36 EUV Rn. 2.

<sup>54</sup> Das Europäische Parlament kann innerhalb der GASP Anfragen oder Empfehlungen an den Rat der Europäischen Union richten. Gemäß Art. 36 Abs. 2 EUV führt es zweimal jährlich eine Aussprache über die Fortschritte bei der Durchführung der GASP durch. Aber nicht nur der EUV, sondern auch der AEUV räumt dem Europäischen Parlament in 230 AEUV (vormals Art. 197 Abs. 3 EGV) ein Fragerecht ein, allerdings gilt dieses Fragerecht nicht für Fragen an den Rat der Europäischen Union, sondern für Fragen an die Europäische Kommission. Geiger (Fn. 12), Art. 36 EUV Rn. 2

<sup>55</sup> Vgl. bzgl. Anfragen zum Rat: Schriftliche Anfrage an den Rat E-3424/02 von Olivier Dupuis (NI) an die Kommission wegen sexueller Belästigung, Straflosigkeit, Einschüchterung und Androhung von Folter in Tunesien, vom 12. Juni 2003, Amtsblatt Nr. 137 E, S. 203; Schriftliche Anfrage E-1686/03 von Anna Karamanou (PSE) an den Rat wegen Folter und unmenschliche Behandlung von Frauen in türkischen Gefängnissen, vom 26. Februar 2004, Amtsblatt Nr. 51 E, S.126; Bzgl. Anfragen zur Kommission vgl. bspw.: Schriftliche Anfrage E-0674/03 von Marco Pannella (NI), Emma Bonino (NI), Marco Cappato (NI), Gianfranco Dell'Alba (NI), Benedetto Della Vedova (NI), Olivier Dupuis (NI) und Maurizio Turco (NI) an die Kommission wegen Verfolgung, Prügelstrafe, Folter und Ermordung

schließungsanträgen hat es ebenfalls Stellung zur Menschenrechtssituation in Drittstaaten genommen, beziehungsweise die Folter und grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung und Strafe verurteilt.<sup>56</sup>

Als operative Maßnahme hat das Europäische Parlament gemeinsam mit dem Rat der Europäischen Union und auf Vorschlag der Kommission am 20. Dezember 2006 gestützt auf den EGV, insbesondere auf die Art. 179 I, 181 a II EGV, die Verordnung (EG) Nr. 1889/2006 zur Einführung eines Finanzierungsinstruments für die weltweite Förderung der Demokratie und der Menschenrechte, erlassen.<sup>57</sup> Mit dieser Verordnung soll gemäß Art. 2 Abs. 1 lit. b, i die Abschaffung der Todesstrafe, die Verhinderung von Folter, Misshandlung und anderer grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung und die Rehabilitation der Opfer von Folter in Drittstaaten gefördert werden. Ein derartiges Finanzierungsinstrument war bereits im Jahr 1994 auf Initiative des Europäischen Parlaments geschaffen worden. Diese „Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)“ fasste die Haushaltslinien für Förderung der Menschenrechte, Demokratisierung und Konfliktverhütung zusammen. Dabei handelte es sich um Politiken, die vor allem in Kooperation mit internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen durchgeführt wurden.

Auch die Europäische Kommission hat verschiedentlich Ansätze zur Umsetzung der vom Rat erlassenen Leitlinien gewählt und im Jahr 2002 vorgeschlagen<sup>58</sup>, eine Verordnung betreffend den Handel mit

von Angehörigen der christlichen Bevölkerungsgruppe der Montagnard (Degar) durch die Behörden der Republik Vietnam, vom 6. März 2004, Amtsblatt Nr. C 058 E, S. 23 f.; Schriftliche Anfrage E-1540/03 von Proinsias De Rossa (PSE) an die Kommission wegen Handels mit Ausrüstungsgegenständen, die zur Vollstreckung der Todesstrafe oder zur Folter verwendet werden können, vom 27. März 2004, Amtsblatt Nr. C 078 E, S. 373 f.

<sup>56</sup> So am 22. April 2004 die Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Menschenrechten in der Welt im Jahr 2003 und die Politik der EU in diesem Bereich, am 13. Oktober 2005 die Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Waffenverkäufen an China und die Nichtaufhebung des EU-Embargos für Waffenlieferungen an China, am 18. Mai 2006 die Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Jahresbericht 2005 zur Menschenrechtsslage in der Welt und zur Menschenrechtspolitik der Europäischen Union sowie am 23. Mai 2006 der Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments zur Lage der Häftlinge in Guantánamo.

<sup>57</sup> Die Kompetenz des Europäischen Parlaments zur Mitwirkung als echtem Mitgesetzgeber bei Erlass eines Rechtsakts ergibt sich aus Art. 251 EGV.

<sup>58</sup> Der Europäischen Kommission kommt gemäß Art. 30 EUV, den Hohen Vertreter unterstützend, neben den Mitgliedstaaten das Initiativrecht innerhalb der GASP zu. Bis zum Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon stand der Kommission sowie den einzelnen Mitgliedstaaten jenes Initiativrecht zu.

bestimmten Ausrüstungsgegenständen und Produkten, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden können, zu erlassen, welche sich dann in der Verordnung (EG) Nr. 1236/2005 des Rats der Europäischen Union realisiert hat.<sup>59</sup>

Weiterhin startete die Kommission am 30. Juni 2008 eine weltweite Kampagne gegen Folter mit dem Titel „Folter ist unannehmbar“. Ziel dieser Kampagne ist es seither, bestimmte Projekte zu fördern, um so Folter und grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe weltweit zu unterbinden.<sup>60</sup> An dieser Kampagne nehmen 57 Länder teil, darunter aber nur 11 EU-Mitgliedstaaten.<sup>61</sup> Im Rahmen der EIDHR wurden im Jahr 2006 zwei Mikroprojekte initiiert – eines in Indonesien<sup>62</sup> und eines in Eritrea<sup>63</sup>. Mit diesen Projekten wurden Menschenrechte vor Ort in den jeweiligen Staaten durch die finanzielle Unterstützung von einschlägigen Organisationen gefördert.

### **3. Bewertung der Leitlinien 2001 betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe und deren Umsetzung durch die EU**

Die Europäische Union hat seit Erlass der „Leitlinien betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“ zahlreiche der in diesen Leitlinien von ihr formulierten operativen Maßnahmen umgesetzt. Die Verordnung 1236/2005 – „betreffend den Handel mit bestimmten Gütern, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zu Folter oder zu anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe verwendet werden könnten“ – sowie die Europäische Initiative EIDHR gemeinsam mit dem institutionalisierten Berichtswesen sind als besonders bedeutende Maßnahmen zur Verhinderung von Folter in Drittstaaten seitens der EU anzusehen.

<sup>59</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002PC0770:DE:HTML>.

<sup>60</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/eidhr/torture-is-unacceptable/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/eidhr/torture-is-unacceptable/index_en.htm).

<sup>61</sup> [http://ec.europa.eu/news/justice/080630\\_1\\_de.htm](http://ec.europa.eu/news/justice/080630_1_de.htm).

<sup>62</sup> EuropeAid/122794/L/G/ID.

<sup>63</sup> EuropeAid/124280/C/ACT/ER.

Dennoch sind die bislang von der EU durchgeführten Maßnahmen bei weitem nicht ausreichend. Insgesamt ist fraglich, ob die gewählten operativen Maßnahmen eine *effektive* Umsetzung der Leitlinien bedeuten. Überhaupt sollte aus rechtspolitischer Perspektive die Überlegung zulässig sein, ob die Leitlinien als Instrument zur Durchsetzung des universellen Folterverbots tauglich sind. Zwar verhindert etwa die Verordnung 1236/2005 den Export von diversen Gütern, die dazu missbraucht werden können, Menschen zu foltern, allerdings bedeutet dieses Exportverbot nicht, dass Staaten, in denen Menschen gefoltert werden, jene Folterhandlungen unterlassen, da ihnen aufgrund eines EU Ausfuhrverbots die nötige Ausstattung für die Foltereinrichtungen fehlt.

Es wäre vielmehr verfehlt, zu glauben, dass Folterhandlungen in den durch das EU Ausfuhrverbot betroffenen Staaten alleine mangels zur Verfügung gestellter Gerätschaften unterlassen würden. Folter und grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe können nämlich auch und gerade mit der primitivsten Ausrüstung vollzogen werden. Dies beweist schon die Tatsache, dass auch schon im Spätmittelalter ganz ohne moderne technische Gerätschaften brutal gefoltert wurde. Viele bestialische Foltermethoden lassen sich vollkommen ohne „besondere“ Folterinstrumente durchführen. Als Beispiel sei hier auf Schlafentzug, Isolationshaft, das „palästinensische Hängen“, „waterboarding“ oder auch auf die Prügel verwiesen. Auch in der Gegenwart, namentlich die Geschehnisse im völkerrechtswidrigen, US-amerikanischen Gefängnis Guantánamo auf Kuba sowie die Folterungen im Gefängnis Abu Ghuraib im Irak zeigen, dass Folter auch mit primitivster Ausstattung vorgenommen werden kann. Insofern ist eine solche Verordnung mit symbolpolitischem Charakter zwar sehr begrüßenswert, da sie erstens die Problematik der Folter öffentlich<sup>64</sup> kritisiert und zweitens Drittstaaten verdeutlicht, dass ihre Folterpraxis durchaus in Europa zu Kenntnis genommen wird, jedoch vermag eine solche Verord-

<sup>64</sup> Zum Begriff der „Öffentlichkeit“ vgl. insbesondere *Rudolf Smend*, Öffentlichkeit und Verantwortung, in: *Otto Bachof* (Hrsg.) Gedächtnisschrift für Jellinek, 1955, S. 11-20; *Häberle*, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, S. 22 ff.; *ders.*, Gibt es eine europäische Öffentlichkeit, in: *ders.* Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien, 1999, S. 130-155 (132 f); *Konrad Hesse*, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, *VVDStRL* 17 (1959), S. 11-52; *Niklas Luhmann*, Öffentliche Meinung, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1970 S. 2-28; zum Begriff der „internationalen Öffentlichkeit“ *Kotzur*, Theorieelemente des internationalen Menschenrechtsschutzes, S. 180 ff.

nung nicht zu verhindern, dass Menschen weiterhin in Gefängnissen gefoltert werden. Gleiches gilt für Demarchen und Erklärungen. Auch hier wird dem folternden Drittstaat signalisiert, dass die EU seine Folterpraxis wahrnimmt und nicht toleriert. Jedoch bieten solche Demarchen und Erklärungen keine Garantie dafür, dass die Folter in Zukunft unterlassen wird.

In Bezug auf die vom Rat der Europäischen Union geführten Menschenrechtsdialoge ist ein weiterer Aspekt insbesondere vor dem Hintergrund völkerrechtlicher Implikationen von besonderer Bedeutung: gemäß Art. 38 IGH-Statut sind Konventionen, wie etwa der IPbpr, die EMRK oder CAT formelle Rechtsquellen des Völkerrechts, welche Staaten binden. Durch ratifizierte völkerrechtliche Verträge sind die jeweiligen Staaten nach dem Grundsatz *pacta sunt servanda* (Art. 26 WVRK) an die Einhaltung der jeweiligen Konvention gebunden.<sup>65</sup> Etwaige Verstöße gegen das als *ius cogens* geltende Folterverbot können als Sanktionsmaßnahme von den Vertragsparteien des jeweiligen multilateralen Vertrags – sei es auf dem Wege der sog. *Retorsion*<sup>66</sup> oder durch die sog. *Repressalie*<sup>67</sup> *erga omnes*<sup>68</sup> geahndet werden.<sup>69</sup> Die EU ist zwar nicht Vertragspartei völkerrechtlicher Verträge zum Menschenrechtsschutz, jedoch sind es deren Mitgliedstaaten, welche insofern von diesen Rechten Gebrauch machen könnten.

Eine weitere Möglichkeit, die gerade im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen als Sanktion in Erwägung gezogen werden kann, ist die Ausübung sog. *psychologischen Zwangs*, der auf den Rechtsbrecher durch die internationale Missbilligung seines Verhaltens im Sinne von „Naming and Shaming“ ausgeübt werden kann.

<sup>65</sup> Siehe ausführlich *Wolfgang Graf Vitzthum*, Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts, in: ders. (Hrsg.), *Völkerrecht*, 4. Auflage 2007, S. 1-79, Rn. 118. Weite Teile der Wiener Vertragsrechtskonvention sind Völkergewohnheitsrecht, so dass selbst bei Nichtratifikation der Kernbestand dieser Konvention rechtlich verbindlich ist.

<sup>66</sup> *Graf Vitzthum* (Fn. 65), Rn. 130.

<sup>67</sup> Vgl. hierzu *Stephan Hobe*, *Völkerrecht*, 9. Aufl. 2008, S. 236. Infolge des Verbots der Gewaltanwendung nach Art. 2 Nr. 4 UN-Charta hat sich der Anwendungsbereich der Repressalie erheblich verengt, *Klein* (Fn. 64), Rn. 109.

<sup>68</sup> Zur *erga omnes* Wirkung von Menschenrechten siehe ICJ Reports 1970, 32. („Barcelona Traction“)

<sup>69</sup> Ob generell ein Recht besteht, jedes vertragswidrige Verhalten durch unbeteiligte Staaten aufgrund der *Erga-omnes*-Wirkung der Menschenrechte zu sanktionieren, ist umstritten, vgl. *Knut Ipsen*, in: ders. (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Aufl. 2004, S. 623 ff.; *Matthias Herdegen*, *Völkerrecht*, 8. Aufl. 2009, S. 398.



Setzt man auf den Dialog als operative Maßnahme zur Durchsetzung menschenrechtlicher Mindeststandards, besteht immer auch die Gefahr, dass die völkerrechtlichen Mechanismen zum Schutz von Menschenrechten durch diplomatische Zugeständnisse umgangen und ausgehöhlt werden könnten. Das Auftreten der Europäischen Union durch den Rat bei den Tagungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen ließ hier zunächst hoffen, dass die Verhütung von Folter tatsächlich als Priorität der GASP im Sinne der Vorschriften des EUV gelten solle. Der „Euphorie“ der ersten beiden Jahre nach Erlass der Leitlinien folgte jedoch die Ernüchterung. Die Verhütung von Folter wird von der EU nur noch im UN-Ausschuss gegen Folter thematisiert, nicht jedoch in der Generalversammlung der Vereinten Nationen, wo gerade fast sämtliche Staaten der Welt zusammenkommen.

Die von der Kommission vorgenommenen Mikromaßnahmen in Eritrea und Indonesien führten nach den Jahresberichten 2007 und 2008 von Amnesty International nicht unmittelbar zu einer Besserung von Haftbedingungen. In Eritrea wurden nach dem Jahresbericht von Amnesty International aus religiösen Gründen inhaftierte Personen gefoltert, um sie dazu zu bringen, ihren Glauben aufzugeben.<sup>70</sup> Die sich im Gewahrsam der Streitkräfte oder Sicherheitsdienste befindlichen Gefangenen wurden ebenfalls gefoltert und mussten stunden- oder tagelang gefesselt in schmerzhaften Stellungen ausharren.<sup>71</sup> Auch die dortigen Haftbedingungen sind als grausame, unmenschliche und erniedrigende Handlung zu qualifizieren. So wurden Häftlinge in überfüllten Schiffscontainern ohne Sanitäreinrichtungen inhaftiert, in denen extreme Temperaturen herrschten. Medizinische Versorgung gab es nur bei lebensbedrohlicher Verschlechterung des Gesundheitszustands.<sup>72</sup> Der Jahresbericht 2008 von Amnesty International ist deckungsgleich mit den Darstellungen im Jahresbericht 2007. Auch hier wird die Folter als „routinemäßig“ beschrieben.<sup>73</sup> Insofern ist für Eritrea äußerst fraglich, ob die EIDHR-Maßnahmen besonders erfolgreich waren. Die Situation in Indonesien ist ebenfalls trotz der EIDHR-Förderung unbefriedigend. In den beiden Jahresberichten 2007 und 2008 von Amnesty International

<sup>70</sup> Jahresbericht 2007, Amnesty International, Frankfurt am Main 2007, S. 137-140 (140).

<sup>71</sup> Jahresbericht 2007, Amnesty International, Frankfurt am Main 2007, S. 137-140 (140).

<sup>72</sup> Jahresbericht 2007, Amnesty International, Frankfurt am Main 2007, S. 137-140 (140).

<sup>73</sup> Jahresbericht 2008, Amnesty International, Frankfurt am Main 2008, S. 137-140 (140).

werden Folterungen, Misshandlungen und sexueller Missbrauch von Strafgefangenen als „verbreitet“ geschildert.<sup>74</sup> Gleiches gilt für die Haftbedingungen, wo Gefangene unter Überbelegung, mangelnder Hygiene und verschmutztem Trinkwasser litten und sich körperlicher und sexueller Gewalt ausgesetzt sahen.<sup>75</sup>

Die Beispiele Eritrea und Indonesien verdeutlichen jedenfalls, dass alleine durch finanzielle Unterstützung und politischen Druck der Folter kein Einhalt geboten wird. Vielmehr sollten die Maßnahmen der EU auf wirtschaftlichen Druck abstellen und dem folternden Drittstaaten aufzeigen, dass *erga omnes* die Verpflichtung besteht, Folter zu verhindern und dafür zu sorgen, dass sie unterbunden wird. Diese wirtschaftlichen Maßnahmen sehen die Leitlinien jedoch nicht vor. Die bisher erlassenen Leitlinien der EU können insofern nur als ein erster Versuch gewertet werden, Folter und grausame, unmenschliche und erniedrigenden Behandlung oder Strafe in Drittstaaten zu unterbinden.

<sup>74</sup> Jahresbericht 2007, Amnesty International, Frankfurt am Main 2007, S. 178-182 (179); Jahresbericht 2008, Amnesty International, Frankfurt am Main 2008, S. 176-179 (176).

<sup>75</sup> Jahresbericht 2007, Amnesty International, Frankfurt am Main 2007, S. 178-182 (179), Jahresbericht 2008, Amnesty International, Frankfurt am Main 2008, S. 176-179 (176).

# Die Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte

Lutz Römer

## I. Einleitung

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte (COHOM, Comite des droits de l'homme), die im Gefüge der Europäischen Union (EU/Union) wichtige Aufgaben im Bereich der Menschenrechte für sich beansprucht. Bevor Ausführungen zu der Entwicklung des Mandates, der Arbeitsweise und konkreten Tätigkeitsbereichen von COHOM gemacht werden, wird ein Überblick über die rechtlichen Grundlagen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP), insbesondere in Hinblick auf die Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte, gegeben.

## II. Die Verpflichtung der Europäischen Union zur Achtung der Menschenrechte

Gem. Art. 2 Abs. 1 des Vertrages über die Europäische Union (EUV)<sup>1</sup> gründet sich die EU auf die Werte „Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte“. Dieses allgemeine Bekenntnis wird in Art. 21 Abs. 1 EUV für den Bereich des auswärtigen Handelns konkretisiert, wo es heißt, dass sich die Union bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten lässt, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will, darunter namentlich „die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte“. Schließlich macht die Union es sich nachdrücklich zur Aufgabe, auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern“ (Art. 21 Abs. 2 lit. b EUV). Für den die GASP als Teilbereich des auswärti-

---

<sup>1</sup> In der seit dem 1. Dezember 2009 geltenden Fassung, abgedruckt in: Abl. 2008, Nr. C 115, S. 13.

gen Handelns enthält der Vertrag über die Europäische Union in Art. 23 einen Verweis auf Art. 21. Für die Bereiche Entwicklungszusammenarbeit sowie wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern enthalten Art. 208 und 212 des Vertrages zur Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>2</sup> Verweise auf die „Ziele und Grundsätze des auswärtigen Handelns“ der Union, mithin auch auf Art. 21 EUV.

### **III. Rechtsgrundlagen für das Handeln der Union im Bereich der GASP**

Das Handlungsinstrumentarium der Union im Bereich der GASP fasst Art. 25 EUV zusammen. Aus diesem Katalog hervorzuheben sind die allgemeinen Leitlinien, die strategischen Interessen sowie die Beschlüsse zu Aktionen und Standpunkten. Gemäß Art. 26 EUV Abs. 1 werden die strategischen Interessen sowie die Ziele und die allgemeinen Leitlinien vom Europäischen Rat festgelegt. Der Rat hingegen „gestaltet die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und fasst die für die Festlegung und Durchführung [...] erforderlichen Beschlüsse auf der Grundlage der vom Europäischen Rat festgelegten allgemeinen Leitlinien und strategischen Vorgaben. Gem. Art 28 Abs. 1 EUV kann der Rat im Einzelfall ein operatives Vorgehen der Union, eine Aktion, beschließen. Tut er dies, so sind die Beschlüsse für die Mitgliedstaaten bei ihren Stellungnahmen und ihrem Vorgehen verbindlich (Art. 29 Abs. 2). Art. 29 EUV räumt dem Rat überdies die Befugnis dazu ein, Standpunkte zu konkreten Fragen geographischer oder thematischer Art zu beschließen. Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass mit dem Vertrag von Lissabon das Amt des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen wurde, der neben den Mitgliedstaaten für die Durchführung der GASP verantwortlich ist (Art. 26 Abs. 2 EUV), die politischen Dialoge mit Dritten führt und die Standpunkte der EU in internationalen Organisationen und internationalen Konferenzen vertritt (Art. 27 Abs. 2 EUV). Nach dem Gesagten kann das Thema Menschenrechte in der EU-Außenpolitik unter anderem zum Gegenstand von allgemeinen Leitlinien, strategischen Interessen, Aktionen und Standpunkten gemacht werden.

---

<sup>2</sup> In der seit dem 1. Dezember 2009 geltenden Fassung, abgedruckt in: Abl. 2008, Nr. C 115, S. 47.

## IV. Die Arbeitsgruppe Menschenrechte

### 1. Einsetzung und Mandat

Bereits vor Gründung der EU wurde COHOM im Jahre 1987 im Bereich der damaligen Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), welche mit Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht am 1. November 1993 durch die GASP ersetzt wurde, zur Unterstützung des Rates eingesetzt.<sup>3</sup> Das ursprünglich auf Angelegenheiten der Außenbeziehungen begrenzte und im Jahre 1999 auf einige Aufgaben im Bereich der damaligen 1. Säule, die sich aus der anlässlich des 50. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beschlossenen Wiener Erklärung der EU vom 10. Dezember 1998 ergeben, ausgedehnte COHOM-Mandat wurde zuletzt im Jahre 2003 dahin gehend erweitert „to include first pillar issues so as to have under purview all human rights aspects of the external relations of the EU“.

Als eine von mehreren ständigen thematischen Arbeitsgruppen arbeitet COHOM dem gem. Art. 240 AEUV und Art. 16 Abs. 7 EUV vorgesehenen Ausschusses der ständigen Vertreter (AstV) sowie dem gem. Art. 38 EUV vorgesehenen Politischen- und Sicherheitskomitee (PSK) zu, deren Aufgabe<sup>4</sup> es ist, die Beratungen des Rates in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen vorzubereiten. Die organisationsrechtliche Grundlage für die Einsetzung der Arbeitsgruppe ist Art. 19 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Rates.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Das ursprüngliche COHOM-Mandat und dessen Erweiterungen sind online abrufbar unter: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/COHOM\\_mandates.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/COHOM_mandates.pdf).

<sup>4</sup> Vgl. *Elfriede Regelsberger*, Die vertraglichen Grundlagen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU – Angebotsvielfalt und Wachstumstrends, in: Mathias Jopp/ Peter Schlotter (Hrsg.), *Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur*, 2007, S. 33 -58 (46).

<sup>5</sup> In der seit dem 22. März 2004 geltenden Fassung, abgedruckt in: *Abl.* 2004, Nr. L 106, S. 22.

## 2. Zusammensetzung und Arbeitsweise<sup>6</sup>

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe<sup>7</sup> kommen regelmäßig in Brüssel zusammen, wobei die Regierung jedes Mitgliedstaats eigene Vertreter entsendet. Außerdem nehmen Mitarbeiter der Europäischen Kommission an den Sitzungen teil. Wegen der Vielfalt der auf der jeweiligen Sitzungsagenda<sup>8</sup> stehenden Themen wechseln die Vertreter häufig. Aus europarechtlicher Sicht müssen die Mitglieder der Arbeitsgruppe keine besonderen Anforderungen erfüllen; jeder Mitgliedstaat entscheidet aufgrund seiner Souveränität, welche Personen er in die Ratsarbeitsgruppe entsendet. Die Präsidentschaft übt ein Vertreter desjenigen Mitgliedstaates aus, der zur Zeit des Treffens die Präsidentschaft im Rat inne hat. Demnach wechselt die Präsidentschaft (auch nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon) halbjährlich. Der Präsident leitet die Sitzungen und führt durch die Agenda. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe vertreten im Rahmen der diskutierten Themen die nationale Position. Die Arbeitsgruppe fasst ihre Beschlüsse im Konsensus-Verfahren.

## 3. Inhaltliche Arbeit

### a) Politikkoordination und Leitlinien im Bereich Menschenrechte

Das dem Wortlaut nach sehr weit gefasste Mandat beinhaltet konkret vor allem folgende Aufgaben: Die Arbeitsgruppe ist zuständig für die Koordinierung der Menschenrechtspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten in internationalen Gremien, wie der Generalversammlung der Vereinten Nationen oder dem Menschenrechtsrat

---

<sup>6</sup> Vgl. allgemein zur Arbeitsweise der Ratsarbeitsgruppen und insbesondere zur Arbeitsgruppe Völkerrecht *Frank Hoffmeister*, *Comite Juridique (COJUR)*, Online-Ausgabe der Max Planck Encyclopedia of Public International Law, abrufbar unter: <http://www.mpepil.com>.

<sup>7</sup> Im EU-Jargon als "human rights directors" bezeichnet, vgl. *Hadewych Hazelze*, *the EU human rights policy in the UN: an example of effective multilateralism?*, in: *Frank Hoffmeister/ Jan Wouters/ Tom Ruys* (Hrsg.), *the United Nations and the European Union: an ever stronger partnership*, 2006, S. 183 – 194 (184).

<sup>8</sup> Die Agenden zurückliegender Treffen sind abrufbar unter: [http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&lang=EN&typ=Advanced&cmsid=639&ff\\_COTE\\_DOCUMENT=&ff\\_COTE\\_DOSSIER\\_INST=&ff\\_TITRE=Working+Party+on+Human+Rights&ff\\_FT\\_TEXT=&ff\\_SOUS\\_COTE\\_MATIERE=COHOM&dd\\_DATE\\_DOCUMENT=&dd\\_DATE\\_REUNION=&dd\\_FT\\_DATE=&fc=REGAISEN&srm=50&md=400&ssf=DATE\\_DOCUMENT+DESC](http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&lang=EN&typ=Advanced&cmsid=639&ff_COTE_DOCUMENT=&ff_COTE_DOSSIER_INST=&ff_TITRE=Working+Party+on+Human+Rights&ff_FT_TEXT=&ff_SOUS_COTE_MATIERE=COHOM&dd_DATE_DOCUMENT=&dd_DATE_REUNION=&dd_FT_DATE=&fc=REGAISEN&srm=50&md=400&ssf=DATE_DOCUMENT+DESC).

der Vereinten Nationen.<sup>9</sup> Darüber hinaus hat die Ratsarbeitsgruppe eine herausragende Bedeutung im Bereich der Leitlinien<sup>10</sup> der Europäischen Union zu Menschenrechten. COHOM hat zum einen allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Arbeitsgruppen die Texte der bestehenden Leitlinien der EU für die im Rahmen der GASP menschenrechtlich bedeutsamen Bereiche entworfen.<sup>11</sup> Zum anderen ist sie zuständig für die Überwachung der Durchführung der Leitlinien.<sup>12</sup> Die Aufgaben bezüglich der Leitlinien werden im Folgenden am Beispiel der EU-Leitlinien für Menschenrechtsdialoge mit Drittstaaten überblicksartig dargestellt.

## **b) Beispiel für Tätigkeit: Menschenrechtsdialoge der EU mit Drittstaaten**

Im Bereich der GASP sind verschiedene Arten von Menschenrechtsdialogen zu unterscheiden. Zunächst kann ein solcher Dialog im Rahmen eines allgemeinen Dialogs geführt werden, der seine Grundlage in einem völkerrechtlichen Vertrag hat (z.B. Assoziationsabkommen). Darüber hinaus führt die EU - jenseits vertraglicher Verpflichtungen - einige ständige Menschenrechtsdialoge.<sup>13</sup> Neben

<sup>9</sup> Die Mitgliedstaaten der Union koordinieren gem. Art. 34 I EUV „ihr Handeln in Internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen“.

<sup>10</sup> Diese vom Rat verabschiedeten Leitlinien sind weder im AEUV noch im EUV vorgesehenen. Sie werden nicht im Amtsblatt der EU veröffentlicht und stellen eine eigene Kategorie rechtlich nicht verbindlichen Organhandelns dar.

<sup>11</sup> Bis heute existieren Leitlinien in sieben verschiedenen menschenrechtlichen Bereichen: Leitlinien der EU für *Dialoge im Bereich der Menschenrechte*; Leitlinien der EU zum *Thema Kinder und bewaffnete Konflikte*; Leitlinien der Europäischen Union zum *Schutz von Menschenrechtsverteidigern*; Leitlinien für die *Politik der EU gegenüber Drittländern betreffend Folter, und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe*; Leitlinien der EU für die *Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes*; Leitlinien zur *Abschaffung der Todesstrafe* und Leitlinien der EU *betreffend Gewalt gegen Frauen und die Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung von Frauen*. Darüber hinaus wurde eine Leitlinie der EU zum humanitären Völkerrecht angenommen.

Die Dokumente sind abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1681&lang=de> (als Einzeldokumente) und gesammelt unter: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC8308123ENC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC8308123ENC.pdf).

<sup>12</sup> Vgl. zum Beispiel das Dokument zur Umsetzung der Leitlinien der Europäischen Union *betreffend Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe* – Standortbestimmung und neue Durchführungsmaßnahmen vom 18. April 2008, online abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st08/st08407-re01.de08.pdf>.

<sup>13</sup> Die EU führt momentan mehrere ausschließlich auf Menschenrechte ausgerichtete Dialoge und zwar mit China (bereits 1997), den fünf Staaten Zentralasiens, der Af-

diesen kann die EU jederzeit ad hoc Dialoge mit Drittstaaten aufnehmen. Schließlich führt die EU seit einiger Zeit Menschenrechtsdialoge, die sich auf eine weitgehend übereinstimmende Sichtweise stützen.<sup>14</sup> Ziel dieser Dialoge ist vor allem die Analyse der für die Menschenrechte in dem betroffenen Staat relevanten Probleme und die Verbesserung der Menschenrechtssituation. Welche Themen Gegenstand eines Dialogs sind und wie dieser im Einzelnen geführt wird, hängt zwar vom Einzelfall ab. Jedoch müssen bestimmte zentrale Themen wie die Abschaffung der Todesstrafe, die Ächtung der Folter, die Bekämpfung von Diskriminierung, die Ratifikation völkerrechtlicher Verträge zum Schutz der Menschenrechte, die Förderung der Demokratisierung, die verantwortungsvolle Staatsführung und die Rolle der Zivilgesellschaft erörtert werden.<sup>15</sup>

COHOM hat in diesem Zusammenhang die Aufgabe, die Menschenrechtssituation auf der Grundlage von z.B. Berichten der Vereinten Nationen, anderen internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen in einem Drittstaat zu evaluieren, bevor ein Dialog eingeleitet wird; Voraussetzung für die Einleitung eines Dialogs ist ein Beschluss des Rates, welchem faktisch die Zustimmung der Arbeitsgruppe vorgeschaltet ist.<sup>16</sup> Sofern der Rat die Aufnahme eines Menschenrechtsdialoges beschließt, soll alle zwei Jahre eine Bewertung des Dialogs stattfinden, an dem COHOM maßgeblich beteiligt ist. Diese Bewertung ist Grundlage für die Entscheidung, ob ein Dialog bei Erfolg fortgesetzt und gegebenenfalls vertieft werden soll oder bei Nichterreichen der gesetzten Ziele abgebrochen werden soll.<sup>17</sup>

Ob die von der EU bislang geführten Menschenrechtsdialoge zu einer Verbesserung der Menschenrechtssituation in den betroffenen Drittstaaten beigetragen haben, ist fraglich und wird zum Teil kritisch betrachtet. Problematisch jedenfalls ist die mangelnde Transparenz

---

rikanischen Union, Georgien (erstmalig 28. April 2009) und Weißrussland (erstmalig 16./17. Juni 2009). Der Iran zog sich Ende 2006 aus einem seit 2002 geführten Menschenrechtsdialog zurück, vgl. 8. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen vom 16.07.2008, BR-Drs. 16/10037, S. 121.

<sup>14</sup> Im Rahmen der sog. privilegierten Beziehungen mit den USA und Kanada, vgl. Leitlinien der EU für Dialoge im Bereich der Menschenrechte, S. 4.

<sup>15</sup> Vgl. EU-Leitlinien für Dialoge im Bereich der Menschenrechte, S. 6.

<sup>16</sup> Vgl. EU-Leitlinien für Dialoge im Bereich der Menschenrechte, S. 7f.

<sup>17</sup> Vgl. EU-Leitlinien für Dialoge im Bereich der Menschenrechte, S. 13.



der Dialoge, deren Inhalte und Ergebnisse kaum an die Öffentlichkeit gelangen.



---

## Autoren

**Julian Pfäfflin** (M.A.) studierte von 2002-2007 an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg Politikwissenschaft, Geschichte und Geographie. Zwischenzeitlich verbrachte er einen einjährigen Studienaufenthalt an der McGill University in Montreal und besuchte Kurse am Institut d'Etudes Politiques in Straßburg. In Anschluss an sein Studium erwarb er im Rahmen eines Aufbaustudiums am Europakolleg Brügge einen Master of Arts in EU International Relations and Diplomacy Studies.

Von 2005 bis 2007 arbeitete als wissenschaftliche Hilfskraft und Tutor am Seminar für Wissenschaftliche Politik sowie dem International Office der Universität Freiburg. Während seines Studiums absolvierte er Praktika in der Arbeitsgruppe Außenpolitik der SPD-Bundestagsfraktion, im Internationalen Schulbuchinstitut sowie dem Landtag Baden-Württemberg. Von Oktober 2008 bis März 2009 arbeitete er in der Asien-Pazifik Abteilung des Hochkommissariats für Menschenrechte in Genf mit einem Carlo-Schmid Stipendium des DAAD. Seit Mai 2009 ist er im Auswärtigen Amt in der Abteilung Vereinte Nationen und Globale Fragen als Referent für den Fünften Ausschuss (Haushalts- und Verwaltungsausschuss) der VN-Generalversammlung tätig.

Neben Veröffentlichungen zu Methoden des wissenschaftlichen Arbeitens und zur politischen Transformation in Polen, beschäftigte er sich hauptsächlich mit Fragen der EU als internationalem Akteur und dem Menschenrechtssystem der UN. Sein Beitrag in diesem Band baut auf seiner Masterarbeit am Europakolleg Brügge auf, der einen Forschungsaufenthalt in Genf bei der sechsten Sitzung des Menschenrechtsrates einschloss. Zudem veröffentlichte er Beiträge in der Zeitschrift Vereinte Nationen zu den Verhandlungen zum VN-Haushalts und den VN-Friedensmissionen.

Dr. iur. **Mario Hemmerling** studierte Rechtswissenschaften in Bonn, Köln und Buenos Aires, Argentinien. Im Jahr 2007 legte er das 1. Staatsexamen vor dem OLG Köln ab. Von 2007-2010 folgte seine Promotion an der Juristenfakultät der Universität Leipzig, wo er von 2008-2010 als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Völkerrecht, Europarecht und ausländisches öffentliches Recht bei Prof. Dr. Markus Kotzur, LL.M. (Duke) arbeitete. Seit 2010 ist er Lehrbe-

auftragter der Universität Leipzig, Referendar am Kammergericht Berlin und wissenschaftliche Hilfskraft am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam.

**Lutz Römer** studierte Rechtswissenschaften an der Universität Potsdam und legte im Jahr 2010 das 1. Staatsexamen ab. Seit April 2010 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam. Seine Interessen- und Forschungsschwerpunkte liegen im internationalen und europäischen Menschenrechtsschutz sowie im Flüchtlingsrecht.

## **Studien zu Grund- und Menschenrechten**

Herausgegeben von Prof. Dr. iur. Eckart Klein, Prof. Dr. iur. Andreas Zimmermann und dem MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam

### **In dieser Reihe erschienen:**

- Band 1**      Weiß, Norman: Die neuen Mitgliedstaaten des Europarates im Spiegel der Rechtsprechung der Straßburger Organe : Eine erste Bilanz, 1998. – 30 S.
- Band 2**      "Menschenrechte für alle" : 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1999. – 52 S.
- Band 3**      Hofmann, Bianca: Grundlagen und Auswirkungen des völkerrechtlichen Refoulement-Verbots : Universitätsverlag Potsdam, 1999. – 49 S.
- Band 4**      Weiß, Norman: Die Bedeutung von Menschenrechtsklauseln für die Außenbeziehungen und Entwicklungshilfeabkommen der EG/EU, 2000. – 50 S.
- Band 5**      Klein, Eckart (Hrsg.); Weiß, Norman (Hrsg.): 20 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) ; Dokumentation der Tagung in Potsdam am 25./26. November 1999, 2000. – 112 S.
- Band 6**      Schäfer, Barbara: Grundrechtsschutz durch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, 2000. – 28 S.
- Band 7**      Haratsch, Andreas: Die Geschichte der Menschenrechte, 4. Aufl., 2010. – 108 S.  
ISBN 978-3-86956-067-0
- Band 8**      Brinkmeier, Friederike: Menschenrechtsverletzer vor nationalen Strafgerichten? : Der Fall Pinochet im Lichte aktueller Entwicklungen des Völkerstrafrechts, 2003. – 47 S.

- Band 9** Schäfer, Bernhard: "Guantánamo Bay" : Status der Gefangenen und habeas corpus, 2003. – 62 S.
- Band 10** Okafor-Obasi, Obasi: The enforcement of state obligations to respect and ensure human rights in international law, 2003. – 149 S.
- Band 11** Lohmann, Georg; Gosepath, Stefan; Pollmann, Arnd; Mahler, Claudia; Weiß, Norman (Hrsg.): Die Menschenrechte: unteilbar und gleichgewichtig?, 2005. – 48 S.  
ISBN 3-937786-33-3  
URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-15536
- Band 12** Roth, Klaus ; Ladwig, Bernd: Recht auf Widerstand? : Ideengeschichtliche und philosophische Perspektiven, 2006. – 85 S.  
ISBN 978-3-937786-84-1  
URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-15547
- Band 13** Schäfer, Bernhard: Zum Verhältnis Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht : Zugleich ein Beitrag zur extrritorialen Geltung von Menschenrechtsverträgen, 2006. – 104 S.  
ISBN 978-3-939469-16-2  
URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-29734
- Band 14** Steiger, Dominik: Die CIA, die Menschenrechte und der Fall Khaled el-Masri : Zugleich ein Beitrag zur Frage der Anwendbarkeit des gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen auf den "Krieg gegen den Terror", 2007. – 195 S.  
ISBN 978-3-939469-63-6
- Band 15** Weiß, Norman (Hrsg.): Die Bedeutung von Menschenrechten für die Europäische Union : Aspekte der internationalen EU-Menschenrechtspolitik, 2011. – 98 S.  
ISBN 978-3-86956-112-7











ISSN 1435-9154  
ISBN 978-3-86956-112-7