



## **Grenzen und Möglichkeiten der Menschenrechts- und Demokratieklause**

Sven Hilbig

### **Menschenrechte: Grundrecht in der Außenpolitik der EU**

Es war das Europäische Parlament, das den ersten Anstoß gab, die Menschenrechte zum Bestandteil der europäischen Außenwirtschaftspolitik zu machen. Die Parlamentarier forderten bereits zu Beginn der 80er Jahre von der Europäischen Kommission eine Menschenrechtsklausel in die Abkommen mit Drittstaaten aufzunehmen, um damit die wirtschaftlichen Beziehungen unter eine menschenrechtliche Konditionalität zu stellen. Es vergingen allerdings gut 10 Jahre bis die Europäische Kommission dieser Aufforderung nachkam.

Seitdem behauptet die EU, dass die Menschenrechte zu den Grundprinzipien ihrer Außenpolitik gehören und sie dank der in die Assoziationsabkommen aufgenommenen Menschenrechts- und Demokratieklause nun eine juristische Grundlage hat um – im Falle von schwerwiegenden und andauernden Menschenrechtsverletzungen - Sanktionen gegen Drittstaaten zu verhängen oder gar die Beziehungen vollständig auszusetzen.

### **Menschenrechte und Demokratieklause: Theorie und Praxis**

Soweit die Theorie, die Praxis hingegen zeigt, dass die europäische Außenwirtschaftspolitik kaum eine menschenrechtsrelevante Ausrichtung hat. Dies zeigt sich an den folgenden Punkten:

1. Die Europäische Union hat die Menschenrechts- und Demokratieklause (fast) ausschließlich im Rahmen von Kooperationsabkommen mit wirtschaftlich unbedeutenden Entwicklungsländern angewandt. So wurden unter anderem Staaten, die sich im Bürgerkrieg befanden (Sudan, Liberia, Somalia) oder die von Militärs (Togo, Gambia) oder zivilen Diktaturen (Zaire, Kenia) regiert, die versprochenen Hilfsleistungen nicht mehr gewährt oder die eingeräumten Präferenzen zurückgenommen. Die jüngsten Fälle waren die Aussetzung des bilateralen Abkommens mit Haiti (2001) und Sanktionen gegen Simbabwe im Februar 2002 – beide wegen der Verletzung der demokratischen Prinzipien.



Die wirtschaftlich wichtigeren Schwellenländern, wie zB Brasilien, in dem mehr als 1.000 deutsche Unternehmen ansässige sind bleiben - trotz schwerstwiegender und systematischen Menschenrechtsverletzungen – dagegen von Sanktionen verschont.

Eines der grundlegenden Prinzipien des modernen Rechtsstaates sowohl im nationalen Recht als auch im Völkerrecht besteht in der einheitlichen Gesetzesanwendung. Indem die EU bei der Anwendung der Menschenrechts- und Demokratieklausele mit zweierlei Standards misst untergräbt sie auch die Legitimität der von ihr gegen wirtschaftliche schwache Staaten verhängten Sanktionen.

2. Hat die EU es unterlassen Mechanismen zur Umsetzung der Klausel einzurichten. Die Europäische Union verfügt weder über ein Organ, dass die Menschenrechtslage in den Mercosur-Staaten beobachtet. Sie kann sich lediglich auf informelle Weise, wie zum Beispiel durch die Botschaften ihrer Mitgliedstaaten oder der Vertreter der Europäische Union über die Situation der Menschenrechte erkundigen. Was dazu führt, dass die zusammengetragenen Informationen im hohem Maße subjektiv sind.

Und darüber hinaus gibt es auch kein Organ, welches darüber entscheidet, wie die Europäische Union auf eine Verletzung des Vertrages reagiert.

3. Es ist auch interessant zu beobachten, dass die EU-Vertreter für die wirtschaftliche Kooperation mit dem Mercosur einen rigerosen Fahrplan mit genau definierten Fristen erstellt haben. Für die Behandlung von Menschenrechtsfragen sucht man etwas Vergleichbares hingegen vergeblich.

4. Seit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam gehören die Menschenrechte offiziell zu den Kernelementen der EU-Politik. Da die EU den Europäischen Gerichtshof für die Außenpolitik nicht für zuständig erklärt und die EU keine der Menschenrechtskonventionen unterzeichnet hat, kann keine der beiden europäischen Gerichte überprüfen, ob die europäische Außenpolitik den internationalen Menschenrechtsstandard entspricht.

### **Demokratieklausel: Anknüpfungspunkt der Menschenrechtsbewegung**

Diese Defizite sind meiner Ansicht nach aber kein Grund die Klausel ad acta zu legen.

Entscheidende ist, dass die Klausel der Menschenrechtsbewegung einen Anknüpfungspunkt bietet um Menschenrechtsverletzungen in den Mercosur-Staaten auf europäischer Ebene



anzuprangern und die EU für ihre Tatenlosigkeit bzw. für die negativen Folgen des Freihandels auf die sozialen Grundbedürfnisse in Lateinamerika zu kritisieren.

Das (aktuelle) internationale Menschenrechtssystem besteht aus einer ganzen Reihe von Abkommen, die in der Regel zwar rechtlich verbindlich sind, denen es aber oft an einer übergeordneten Instanz fehlt, die die Mitgliedstaaten tatsächlich zwingen könnte, die ratifizierten Rechte einzuhalten. Die Instrumente, die zur Durchsetzung der Abkommen zur Verfügung stehen sind vielmehr von sehr unterschiedlicher juristischer und politischer Durchsetzungskraft.

Zu ihnen gehören vor allem (1) die sog. Schattenberichten, die vor den internationalen Menschenrechtsorgane präsentiert werden können, (2) die Anzeigen von schweren Menschenrechtsverletzungen bei den thematischen Sonderberichterstatter der UNO und (3) der Einreichung von Petitionen bei Menschenrechtskommissionen und –gerichtshöfen bzw. bei den Vertragsausschüssen der Vereinten Nationen. Justizabel, das heißt gerichtlich durchsetzbar, sind eigentlich nur die zuletzt genannten Mechanismen, die ein individuelles gerichtliches bzw. quasi-gerichtliches Beschwerdeverfahren vorsehen.

Die allgemein übliche Unterscheidung in sog. weiche und harte Durchsetzungsmechanismen, sagt aber nicht unbedingt etwas darüber aus, welche *politische* Wirkung von ihnen ausgeht, wie die Erfahrungen der brasilianischen Menschenrechtsbewegung mit den UNO Sonderberichterstatter zeigt.

### **Die Intensivierung der Menschenrechtsarbeit bei der UNO ist Notwendig**

Bei den Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen handelt es sich um unabhängige Experten, deren Aufgabe darin besteht, bei ihnen eingereichte Fälle von schweren Menschenrechtsverletzungen entgegenzunehmen, die sie dann in ihrem Jahresbericht aufnehmen. Außerdem können sie Länder, in denen die Menschenrechte gravierend verletzt werden einen offiziellen Besuchen abstatten, um sich ein eigenes Bild zu machen. Eine irgendwie geartete *juristische* Handhabe haben sie hingegen nicht. Trotz dieses juristischen Defizits waren die Erfahrungen der letzten Besuche, wie der des Sonderberichterstatter für Ernährung, Jean Zeagler, oder der Besuch der Sonderberichterstatterin für außergerichtliche Hinrichtungen, Asma Jahangir, ein großer Erfolg für die brasilianische Zivilgesellschaft. Eine hervorragende Zusammenarbeit zwischen dem UNO-Beauftragten und den brasilianischen



Menschenrechtsorganisationen im Vorfeld und während des Besuchs führte dazu, dass während der dreiwöchigen Besuche die gesamten Medien tagtäglich über das Thema berichteten und die Politiker sich gezwungen sahen Stellung zu beziehen.

Hinsichtlich der Frage, ob zukünftig die Klausel im Verhältnis der EU mit dem Mercosur einen Beitrag zur Verbesserung der Menschenrechtssituation bringen kann ist daher weniger eine Aufgabe von Juristen als vielmehr davon, inwieweit sich die Menschenrechtsorganisationen und sozialen Bewegungen gelingt sich zu vernetzen, zu mobilisieren und die Staaten der EU und des Mercosur zu drängen, dass zu tun, wozu sie sich verbal bekennen. Dazu gehört dann auch von der EU die Operationalisierbarkeit der Klausel zu fordern.

Was die Frage nach möglichen Koalitionspartnern angeht, denke ich, dass man diese auch außerhalb des NGOs Spektrums suchen sollte. Während in der EU Kommission das Primat der Wirtschaft herrscht, finden sich im Europäischen Parlament zahlreiche kritische und menschenrechtsinteressierte Abgeordnete. Für die lateinamerikanische Zivilgesellschaft ergibt sich die Möglichkeit in Zusammenarbeit mit den Parlamentariern und den in Brüssel ansässigen internationalen Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International und Human Rights Watch Menschenrechtsberichte zu präsentieren und es könnten auch die parlamentarischen Instrumente wie zB parlamentarische Anfragen genutzt werden.