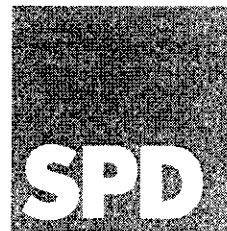


Gerechtigkeit durch Recht.

60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.



Das soziale
Deutschland.



Die Verankerung der Menschenrechte in der Politik der Europäischen Union – eine permanen- te Aufgabe

Christoph Strässer MdB

Deutschland hat während der EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 nicht nur dem EU-Verfassungsprozess neue Impulse gegeben, die schließlich zum Reformvertrag von Lissabon geführt haben. Deutschland hat „als Stimme der EU“ auch wichtige menschenrechtspolitische Akzente gesetzt und damit das Profil der Europäischen Union in diesem Politikfeld weiter geschärft.

Auf dem langen Weg von der wirtschaftlichen zur politischen Gemeinschaft haben in der Europäischen Union die Menschenrechte deutlich an Gewicht gewonnen. Immer stärker berücksichtigt die EU in ihren Strategien und Entscheidungen menschenrechtliche Aspekte. Dies entspricht auch ihren vertraglichen Grundlagen: Die Union beruht auf den Grundsätzen von Freiheit, Demokratie, Menschenrechten, Grundfreiheiten und Rechtsstaatlichkeit.

Zauberwort Human Rights Mainstreaming

Mit dem Reformvertrag von Lissabon, der zum 1. Januar 2009 in Kraft treten soll, wird dieses Fundament noch gefestigt: Die Charta der Grundrechte wird dann zum verbindlichen Maßstab für das Handeln der EU. Außerdem wird die EU der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) beitreten können, da sie eine eigene Rechtspersönlichkeit erhalten wird. Mit dem Beitritt der EU zur EMRK wird eine langjährige sozialdemokratische Forderung in Erfüllung gehen. Künftig wird sich nicht

Am 12. Dezember 2008 jährt sich die Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen zum 60. Mal.

Die bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte sind tragendes Element jeder zivilisierten Gesellschaft. Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten haben sich erfolgreich dafür eingesetzt, dass sie heute unverzichtbare Elemente unserer nationalen und globalen Werteordnung sind.

Doch ist der Kampf um die Rechte der Menschen auch heute eine Aufgabe, die sich jeden Tag neu stellt – international wie national.

Wir nehmen den 60. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum Anlass, um mit dieser Aufsatzreihe grundlegende und aktuelle Menschenrechtsthemen der verschiedenen Politikbereiche zu behandeln.

Gerechtigkeit durch Recht

60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.



Das soziale
Deutschland.

nur der Rechtsschutz für die Bürgerinnen und Bürger der EU verbessern; auch die Kohärenz des europäischen Menschenrechtsschutzes wird zunehmen.

Jetzt geht es darum, das Wertesystem der EU institutionell abzusichern und konsequent in die politische Praxis umzusetzen. Human Rights Mainstreaming, die durchgängige Berücksichtigung der Menschenrechte in allen Politikfeldern, heißt das Zauberwort für eine kohärente und glaubwürdige EU-Menschenrechtspolitik. Was jedoch auf dem Papier höchst vernünftig klingt, ist im Chor der 27 Mitgliedstaaten nicht so leicht umsetzbar: Ob es um die Einrichtung einer EU-Grundrechte-Agentur geht, um Sanktionen gegenüber Kuba und Usbekistan oder um die Harmonisierung der Asyl- und Flüchtlingspolitik – immer spielen die nationalen Interessen und die zum Teil sehr verschiedenen menschenrechtlichen Erfahrungen und Vorstellungen der einzelnen Länder mit. Bei Fragen der Innen- und Justizpolitik müssen auf deutscher Seite auch noch die Positionen der überwiegend unionsgeführten Bundesländer berücksichtigt werden. Diese laufen in der Flüchtlingspolitik sozialdemokratischen Vorstellungen meist zuwider. Fazit: Sind Abstimmungen schon in den “klassischen” Politikbereichen kompliziert genug, für die Querschnittsaufgabe Menschenrechtspolitik gilt dies noch viel mehr. Festzustellen bleibt auch, dass die EU in der Praxis häufig hinter ihren eigenen Standards zurückbleibt.

Menschenrechte in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Insbesondere in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hat die Menschenrechtspolitik der EU stark an Profil gewonnen. Im Amsterdamer Vertrag sind die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ausdrücklich als eines von fünf Zielen der GASP festgeschrieben. Hierfür kann die EU ein breites Instrumentarium aus Gemeinsamen Strategien, Aktionen und Standpunkten sowie aus Demarchen, Leitlinien, Menschenrechtsklauseln, Dialogforen und Sonderberichterstattungen nutzen. Bei der Vielzahl von Einzelmaßnahmen kann die politische Kohärenz allerdings leicht aus dem Blick geraten. Daher ist zu begrüßen, dass die Persönliche Beauftragte für Menschenrechte im Bereich der GASP Riina Kionka und die AG Menschenrechte des Rats (COHOM) konsequent das Human Rights Mainstreaming vorantreiben wollen. Hierfür müssen menschenrechtspolitische Informationen und Entscheidungen transparenter gestaltet und verstärkt die davon betroffenen Personen und Gremien eingebunden werden. Dies betrifft vor allem die Sonderberichterstatter, die thematischen und regionalen Arbeitsgruppen sowie das Politische und Sicherheitspolitische Komitee. Einen verstärkten Austausch sollte es auch mit dem Europäischen Parlament geben.

Mehr Transparenz und Koordination führen zwar nicht automatisch zu einer überzeugenden EU-Menschenrechtspolitik. Es werden jedoch mittelfristig wirksame strukturelle Voraussetzungen geschaffen, um bei allen Themen die Menschenrechte “mitzudenken” und kohärente Entscheidungen zu fällen. Die menschenrechtliche Perspektive muss eine Selbstverständlichkeit werden. Dass dies gelingen kann, zeigt uns das erfolgreich institutionalisierte Konzept des Gender Mainstreaming, das die durchgängige Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern beinhaltet. Auch die Einführung der Gender-Perspektive musste zunächst viele Widerstände überwinden – und manch konservativer Politiker tut sich noch heute schwer damit!

Gerechtigkeit durch Recht

60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.



Das soziale
Deutschland.

Im koalitionsinternen Streit um die richtige Art der Menschenrechtspolitik hat Außenminister Frank-Walter Steinmeier die Richtung vorgegeben: Menschenrechtspolitik braucht Entschiedenheit, langen Atem und Klarheit. Menschenrechtspolitik ist keine Schaufensterpolitik. Aus meiner Sicht gilt dies nicht nur für Deutschland. Auch die EU wird nur mit einer längerfristig angelegten Strategie, die Doppelstandards vermeidet und den Dialog sucht, sowohl nach innen als auch auf der internationalen Bühne eine glaubwürdige Verfechterin der Menschenrechte sein können.

Die Ziele der GASP gelten auch für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), in deren Rahmen die EU humanitäre und friedenserhaltende Aufgaben sowie militärische Einsätze bei der Krisenbewältigung übernimmt. Ein großes Anliegen der SPD ist es, dass in EU-Missionen systematisch Personen integriert werden, die ausschließlich für die Einhaltung der Menschenrechte zuständig sind. Ihre Aufgabe wäre u.a., Menschenrechtsverletzungen sowohl durch die Konfliktparteien als auch durch das zivile oder militärische EU-Personal zu dokumentieren und so die Voraussetzung für (straf-)rechtliche Konsequenzen und institutionelle Änderungen zu schaffen. Dies würde vor allem mehr Schutz und Hilfe für Frauen bedeuten. Konsequenterweise fordern wir auch auf nationaler wie auf europäischer und internationaler Ebene nachdrücklich die Umsetzung der UN-Resolution 1325 „Frauen, Frieden, Sicherheit“. ESVP-Missionen unter deutscher Führung sehen Menschenrechts- und Genderkomponenten bereits vor. Eine solche Ausstattung muss dringend auch für die von anderen Staaten geführten ESVP- und UN-Missionen erreicht werden.

Leitlinien zur Förderung der Menschenrechte

Grundlegende außenpolitische Instrumente der EU-Menschenrechtspolitik sind die Leitlinien zu den Themen Todesstrafe, Folter, Menschenrechtsdialoge, Menschenrechtsverteidiger, Kinder und bewaffnete Konflikte sowie Kinderrechte. Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit der Leitlinien ist, dass die EU-Vertretungen in Drittstaaten die Leitlinien bekannt machen, in die Praxis umsetzen und Implementierungsberichte erstellen. Hier sind aus meiner Sicht noch weitere Anstrengungen nötig. Trotzdem wurden bereits zahlreiche Fortschritte erreicht: Uns Sozialdemokraten war der Schutz von Menschenrechtsverteidigern immer ein ganz besonderes Anliegen. Deshalb begrüßen wir es, dass im letzten Jahr 50 länderbezogene lokale Strategien zur Umsetzung dieser Leitlinie erarbeitet worden sind. Wir werden aufmerksam verfolgen, welche praktischen Hilfen sie für Menschenrechtsverteidiger bringen. Ohne deren mutigen Einsatz hätten die Menschenrechte in vielen Ländern keine Chance.

Wichtig erscheint mir insbesondere die Bekanntmachung und Umsetzung der während der deutschen Ratspräsidentschaft initiierten neuen Leitlinie zur Förderung und zum Schutz der Rechte des Kindes. In vielen Ländern sind Kinder diejenigen, die am stärksten unter sozialer Misere und gewaltsamen Konflikten zu leiden haben. Sie dürfen jedoch nicht nur als Opfer gesehen werden, sondern müssen in ihren Rechten gestärkt werden. Das neue Strategiepapier ist hierfür sehr hilfreich. Gerade weil Deutschland diese internationale Initiative ergriffen hat, ist umso unverständlicher, dass wir auf nationaler Ebene mit den Kinderrechten nicht vorankommen: Die Union blockiert sowohl die Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz als auch die Rücknahme der deutschen Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention. Dies ist das Gegenteil von kohärenter Menschenrechtspolitik!

Gerechtigkeit durch Recht

60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.



Das soziale
Deutschland.

Bei der Umsetzung der Leitlinie gegen die Todesstrafe konnte auf deutsche EU-Initiative hin ein großer Erfolg errungen werden: Gemeinsam mit Partnern anderer Regionalallianzen hat die EU einen Antrag zur Abschaffung der Todesstrafe in die 62. Generalversammlung der Vereinten Nationen eingebracht. Auch wenn die Resolution nicht bindend ist, war ihre Annahme mit absoluter Mehrheit ein Meilenstein auf dem Weg zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe.

Menschenrechtsdialoge mit Hürden

Die Menschenrechtsdialoge und -konsultationen der EU brauchen klare messbare Zielvorgaben. Dann können sie dazu beitragen, mittelfristig die Lage der Menschenrechte in einem Land zu verbessern. Bei realistischer Einschätzung bedarf es jedoch auf beiden Seiten eines langen Atems. Die institutionalisierten Gespräche mit China und Russland haben zwar einige Fortschritte bewirkt, so z.B. in China Reformen im Justizbereich. Insgesamt sind die Ergebnisse jedoch eher mager. Iran hat den Dialog vorerst ganz ausgesetzt, und der im Rahmen der Zentralasienstrategie auf deutsche Initiative hin begonnene Menschenrechtsdialog mit Usbekistan ist noch zu jung für konkrete Ergebnisse. Menschenrechtsprobleme gibt es in Usbekistan jedenfalls genug!

Am Sinn von Menschenrechtsdialogen scheiden sich häufig die Geister. Die Außen- und Menschenrechtspolitiker der SPD haben sich immer offen für einen Austausch gezeigt. Menschenrechtsdialoge bieten einen unspektakulären Rahmen, in dem auch kritische Punkte angesprochen werden können, ohne den Gesprächspartner öffentlich zu brüskieren. Beide Seiten können die politischen Spielräume ausloten. Deshalb habe ich persönlich sehr bedauert, dass China die bilateralen Rechtsstaats- und Menschenrechtsdialoge mit Deutschland nach dem öffentlichkeitswirksam im Kanzleramt erfolgten Treffen von Bundeskanzlerin Angela Merkel mit dem Dalai Lama ausgesetzt hat. Unabhängig von der Erörterung allgemeiner Menschenrechtsfragen konnte auch die Lage einzelner Menschenrechtsverteidiger nicht angesprochen werden, wie es bei diesen Dialogen üblich ist. Gute Menschenrechtspolitik erkennt man daran, dass sie versucht, die Rahmenbedingungen für die Achtung der Menschenrechte zu verbessern und Menschen – wo möglich – konkret zu helfen.

Europäische Nachbarschaftspolitik als Chance für die Menschenrechte

Auch die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) bietet Möglichkeiten zur Stärkung der Menschenrechte. Der zwischen der EU und dem jeweiligen Partner abgestimmte ENP-Aktionsplan enthält immer auch menschenrechtliche Ziele, die konsequent nachgehalten werden müssen. Besorgniserregend stellen sich insbesondere die Staaten Nordafrikas dar, die in vielfacher Weise gegen die in den bilateralen Assoziationsabkommen enthaltene Demokratie- und Menschenrechtsklausel verstoßen. Mehrfach haben wir dies im Menschenrechtsausschuss des Deutschen Bundestages kritisiert. Die menschenrechtlichen Defizite in diesen Staaten sind umso enttäuschender, als sie als Teil der Mittelmeerregion, der das besondere Interesse der EU gilt, seit Jahren bereits im Rahmen des Barcelona-Prozesses gefördert werden.

Ein hilfreiches neueres Instrument der EU sind die Unterausschüsse, welche die Menschenrechtslage in vertraglich verbundenen problematischen Drittländern überprüfen. Ähnlich wie bei den institutionalisierten Menschenrechtsdialogen können auch in diesen

Gerechtigkeit durch Recht

60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte.



Das soziale
Deutschland.

Ausschüssen Menschenrechtsverletzungen angesprochen und Verbesserungen angemahnt werden. Der jüngste ENP-Aktionsplan mit den dazugehörigen Unterausschüssen wurde mit Ägypten vereinbart. Die zunehmende Ausdifferenzierung des menschenrechtlichen Instrumentariums ist eine große Leistung der EU – immer in der Erwartung, dass die Gespräche nicht in diplomatischem Ritual erstarren.

Festung Europa?

Dringend nötig ist eine stärkere politische Verknüpfung zwischen der menschenrechtlichen Lage in Drittländern und dem Umgang mit den aus diesen Ländern stammenden Flüchtlingen. An den EU-Außengrenzen und insbesondere an den südlichen Seegrenzen spielen sich menschliche Dramen ab. Da Migranten und Flüchtlinge keine legale Einreisemöglichkeit in die EU sehen, versuchen viele ihr Glück bei verbrecherischen Schleusern. Allein 2007 sind mindestens 921 Menschen auf dem Weg von Afrika nach Spanien ertrunken; die Dunkelziffer liegt weit höher. Die EU und die Innenminister der Mitgliedstaaten sind vor allem an verstärkter Grenzsicherung interessiert. Dies geschieht sowohl durch die an den EU-Außengrenzen liegenden Staaten sowie durch die EU-Grenzschutzagentur FRONTEX, die sukzessive ausgebaut wird. Auch wenn Deutschland keine EU-Außengrenzen hat, ist es völkerrechtlich in der Pflicht: Die Schutzmaßnahmen der EU vor illegaler Zuwanderung müssen internationalen Standards standhalten. Dies bedeutet, dass die Refoulement-Verbote aus der Genfer Flüchtlingskonvention, der Europäischen Menschenrechtskonvention und den UN-Übereinkommen eingehalten werden müssen. Flüchtlinge dürfen nicht kollektiv abgeschoben werden, sondern müssen die Chance erhalten, einen Asylantrag zu stellen oder ihr Schutzbegehren vorzubringen. Ihr Antrag muss individuell geprüft werden.

Die Würde des Menschen ist „grenzenlos“. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind zu Recht stolz auf ihr Wertesystem und ihre Orientierung an den Menschenrechten. Als wie glaubwürdig unsere Werte von Drittstaaten empfunden werden und wie fortgeschritten die angestrebte menschenrechtspolitische Kohärenz ist, wird sich nicht zuletzt an der Flüchtlings- und Asylpolitik messen lassen müssen.

Im 60. Jahr der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist die Verwirklichung der Menschenrechte noch immer eine der größten Herausforderungen. Dieser Aufgabe wollen wir uns in der SPD weiterhin stellen.

Christoph Strässer MdB

ist Sprecher für Menschenrechte und humanitäre Hilfe der SPD-Bundestagsfraktion.