



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 8.5.2001
KOM(2001) 252 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**DIE ROLLE DER EUROPÄISCHEN UNION BEI DER FÖRDERUNG DER
MENSCHENRECHTE UND DER DEMOKRATISIERUNG IN DRITTLÄNDERN**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung.....	3
2.	Ein kohärenteres und schlüssigeres Konzept der EU.....	6
3.	Einbeziehung von Menschenrechten und Demokratisierung in den Dialog und die Zusammenarbeit	9
3.1.	Dialog mit Drittländern.....	9
3.1.1.	Regionaler und bilateraler Dialog sowie Partnerschafts- und Kooperationsabkommen	10
3.1.2.	Ansätze für den Dialog	11
3.1.3.	Dialog mit der Zivilgesellschaft.....	12
3.2.	Einbeziehung der Förderung von Menschenrechten und Demokratie in die Hilfeprogramme der EG („Mainstreaming“)	13
4.	Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)	15
4.1.	Der Mehrwert der EIDHR	16
4.2.	Entwicklung einer Strategie für die EIDHR	17
4.2.1.	Thematische Prioritäten.....	18
4.2.2.	Schwerpunktländer	21
4.2.3.	Flexibilität.....	21
4.3.	Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen	22
5.	Eine europäische Agentur für Menschenrechte?.....	23
6.	Schlussfolgerungen.....	24
Anhang 1:	Modalitäten des Dialogs mit den einzelnen Regionen	
Anhang 2	Maßnahmen	
Anhang 3:	Abkürzungsverzeichnis	

1. EINLEITUNG

Die Europäische Kommission hat im vergangenen Jahrzehnt eine Reihe von Mitteilungen über Menschenrechte und Demokratisierung angenommen¹. Mit der vorliegenden Mitteilung soll nicht die grundsätzliche Politik neu gestaltet werden; vielmehr geht es darum, diese Politik in den allgemeinen strategischen Ansatz der Kommission im Bereich Außenbeziehungen für die kommenden Jahre einzubinden. Die veränderten äußeren Bedingungen sowie die internen Reformen der Kommission erfordern eine neue Ausrichtung der Menschenrechts- und Demokratisierungsstrategien, wobei insbesondere sichergestellt werden muss, dass diese Fragen in alle Politikbereiche, Programme und Projekte der Gemeinschaft eingebracht werden. Die Festlegung von Prioritäten und Schwerpunkten, die Erbringung und die Auswirkungen der Hilfe sind die Hauptthemen, die sich durch das gesamte Dokument ziehen. Die Kommission möchte anhand ihrer Leistungen bei der Verwirklichung ihrer politischen Ziele beurteilt werden. Diese Mitteilung zeigt einen Weg für die Zukunft auf.

Der Hintergrund für die Aktion der Europäischen Union ist klar. Die EU möchte die 1993 anlässlich der Wiener Weltkonferenz bekräftigte Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte - zivile, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte - aufrechterhalten. Die EU ist auch eine Verfechterin des Grundsatzes, dass die Menschenrechte von Frauen und Mädchen ein unveräußerlicher, fester und unteilbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte sind, wie 1995 in der Erklärung und der Aktionsplattform von Peking bekräftigt wurde. Der Schutz dieser Rechte zählt zusammen mit der Förderung einer pluralistischen Demokratie und einer wirksamen Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit sowie der Armutsbekämpfung zu den wesentlichen Zielen der Europäischen Union. Nach Artikel 6 des Vertrags von Amsterdam - der am 1. Mai 1999 in Kraft trat - beruht die Europäische Union „auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam“ und nach Artikel 49 sind diese Grundsätze auch von den Ländern zu beachten, die die EU-Mitgliedschaft beantragen. Außerdem wurde durch Artikel 7 des Vertrags ein Mechanismus für die Ahndung schwerwiegender und anhaltender Menschenrechtsverletzungen durch die Mitgliedstaaten eingeführt. Weiter verstärkt wurde dieser Mechanismus durch den im Dezember 2000 in Nizza geschlossenen Vertrag, der das Ziel der Förderung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten von der Entwicklungszusammenarbeit auf alle Formen der Zusammenarbeit mit Drittländern ausdehnt (Artikel 181 a EGV).

Die außenpolitische Aktion der Kommission wird von der Wahrung der Rechte und Grundsätze geprägt werden, die in der im Dezember 2000 auf dem Gipfel von Nizza offiziell proklamierten Europäischen Grundrechtscharta enthalten sind, die die Übereinstimmung zwischen dem internen und externen Vorgehen der EU gewährleisten wird. Die überragende Bedeutung der Grundrechte wird dank der Charta für den europäischen Bürger besser

¹ Die Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union, KOM (95) 567 endg.; Berücksichtigung der Wahrung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte in den Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern, KOM (95) 216 endg.; Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und verantwortungsvolle Staatsführung: die Herausforderungen der Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten, KOM (98) 146 endg.; Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus in den Bewerberländern, KOM (99) 256 endg.; Mitteilung über Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung durch die EU, KOM (2000) 191 endg..

sichtbar, da darin Regeln zusammengefasst sind, die durch verschiedene Quellen inspiriert wurden, wie von der Europäischen Menschenrechtskonvention, gemeinsamen verfassungsrechtlichen Traditionen und internationalen Instrumenten.

Die Europäische Union befindet sich in einer guten Position für die Förderung von Demokratie und Menschenrechten. Sie bemüht sich stetig, das demokratische Regieren in Europa zu verbessern und wird in Kürze ein Weißbuch zu diesem Thema annehmen. Alle fünfzehn Mitgliedstaaten der Union treten in ihrer internen und externen Politik für dieselben vertraglich verankerten Grundsätze ein - dies ist einzigartig unter den internationalen Akteuren. Die Union erhält dadurch beträchtliches politisches und moralisches Gewicht. Darüber hinaus verfügt sie als wirtschaftlicher und politischer Akteur mit weltweiter diplomatischer Wirkungssphäre und mit einem umfangreichen Budget für die Auslandshilfe über Einfluss und Macht, die sie zugunsten der Demokratisierung und der Menschenrechte einsetzen kann.

Seit 1992 hat die EG in alle Abkommen mit Drittländern eine Klausel aufgenommen, wonach die Achtung der Menschenrechten und der Demokratie wesentliche Bestandteile in den Beziehungen zur EU darstellen. Diese Klausel ist einzig in bilateralen Abkommen. Dieses Konzept wurde in dem im Juni 2000 mit den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifischen Raums (AKP) unterzeichneten Abkommen von Cotonou weiterentwickelt, welches auf der Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze, der Rechtsstaatlichkeit und der guten Regierungsführung beruht und einen wichtigen Schritt in der Ausgestaltung der Menschenrechtspolitik der Europäischen Union darstellt.

Im November 2000 gaben der Rat und die Kommission eine wichtige gemeinsame Erklärung zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft² ab, die vom Europäischen Parlament (EP) begrüßt wurde. Gemeinsam mit der Reform der Verwaltung der Auslandshilfe bildet sie einen neuen Rahmen für die Umsetzung der Entwicklungspolitik der EG. Diese neue Entwicklungspolitik stützt sich voll und ganz auf den Grundsatz einer nachhaltigen, gerechten und partizipatorischen menschlichen und sozialen Entwicklung. Die Förderung von Menschenrechten, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung stellt einen festen Bestandteil dieser Politik dar.

Die Armutsminderung - das Hauptziel der Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft - kann nur dort dauerhaft erreicht werden, wo funktionierende partizipatorische Demokratien und verantwortliche Regierungen anzutreffen sind. Bei korrupten und autokratischen Regierungen besteht die Gefahr, dass sie die Entwicklungshilfe missbrauchen, um Repressionen aufrechtzuerhalten oder sich auf Kosten der Bevölkerung privat zu bereichern. Solche Regierungen erzeugen außerdem Konflikte und Instabilität in ihrer Region. Bei demokratischen und pluralistischen Regierungen, die die Rechte von Minderheiten achten, ist die Wahrscheinlichkeit geringer, dass sie intern oder auch gegenüber ihren Nachbarn oder sonstigen Ländern auf nationalistische, gewaltsame oder aggressive Praktiken zurückgreifen. Konflikte und Instabilität sind in menschlicher Hinsicht kostenaufwendig. Darüber hinaus drohen sie, die EU, die ja der weltgrößte Geber von Hilfe und ein beliebtes Ziel für Immigranten ist, zu belasten.

Der Globalisierungsprozess stellt einen potentiellen Motor für Freiheit und Gerechtigkeit sowie für den Wohlstand dar. Auch dies ist allerdings nicht ohne Schattenseiten, da die

² Gemeinsame Erklärung des Rates und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Gemeinschaft vom 10. November 2000, siehe http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/council20001110_en.htm.

Gefahr besteht, dass die Globalisierung sich negativ auf das Wohlergehen der Ärmsten und Schwächsten der Welt auswirkt, dass nicht alle Länder und Völker die damit verbundenen Vorteile voll ausschöpfen können und dass sie zur einer Vereinheitlichung der kulturellen Werte führt. Besondere Aufmerksamkeit muss den Rechten schwacher Bevölkerungsgruppen und der Stärkung derjenigen gewidmet werden, die ausgeschlossen zu werden drohen, wenn die Globalisierung die Kluft zwischen den Milliarden Menschen, die von ihr profitieren und den Milliarden Menschen, die in Elend und Verwahrlosung zurückbleiben, nicht vergrößern soll. Die Europäische Union hat eine Mitverantwortung dafür, dass diese Besorgnisse ausgeräumt werden. Durch ihre Menschenrechts- und Demokratisierungspolitik kann sie dazu beitragen, die Globalisierung zu einem Prozess zu machen, in den wirklich alle einbezogen werden.

Die EU sollte auch andere globale Akteure - wie multinationale Unternehmen - ermutigen, sich uneingeschränkt an der Förderung einer weltweiten Achtung der Menschenrechte zu beteiligen und ihren häufig beträchtlichen Einfluss innerhalb der Entwicklungsländer zu nutzen, um deren eigene Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung zu unterstützen, statt sie zu unterlaufen. Dies liegt im Interesse solcher Unternehmen, da stabile Länder und freiheitliche Gesellschaften die besten Standorte für Investitionen und Geschäftstätigkeiten darstellen. Aus diesem Grund bildet die Förderung von Menschenrechten und Demokratie auch eine wesentliche Ergänzung zu der Unterstützung, die die EU für den multilateralen Handel und die Erleichterung von Investitionen gewährt.

In der Gemeinsamen Erklärung zur Entwicklungspolitik der Gemeinschaft wird hervorgehoben, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit der EG auf bestimmte Sektoren konzentrieren muss. Als strategischer Bereich für Gemeinschaftsmaßnahmen wird der Aufbau institutioneller Kapazitäten (vor allem für Demokratie und gute Regierungsführung) genannt. Darüber hinaus werden die Förderung der Menschenrechte, der Gleichstellung von Männern und Frauen und der Rechte von Kindern als Grundsätze angeführt, die in die Kooperationstätigkeiten einbezogen werden sollten. Diese politische Erklärung stellt gemeinsam mit der derzeitigen Reform der Verwaltung der Auslandshilfe einen neuen Rahmen für die Gemeinschaftsmaßnahmen zur Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung dar.

In dieser Mitteilung werden **drei Bereiche** genannt, in denen die Kommission wirksam handeln kann:

- Förderung kohärenter und schlüssiger Politiken zur Unterstützung der Menschenrechte und der Demokratisierung. Dies gilt sowohl für die Kohärenz der verschiedenen Gemeinschaftspolitiken als auch für deren Übereinstimmung mit dem anderen Vorgehen der EU, insbesondere im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Außerdem soll auch zu mehr übereinstimmenden und einander ergänzenden Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten angeregt werden, insbesondere was die Förderung und Einbringung von Menschenrechten durch die Entwicklungshilfe und sonstige offizielle Hilfe betrifft;
- höhere Priorität für Menschenrechte und Demokratisierung in den Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern und proaktiver Ansatz, indem vor allem die Möglichkeiten genutzt werden, die der politische Dialog, der Handel und die Auslandshilfe bieten;
- strategische Gestaltung des Konzepts für die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR), indem Programme und Projekte vor Ort auf die

Verpflichtungen abgestimmt werden, die die EU in den Bereichen Menschenrechte und Demokratie eingegangen ist.

Diese Mitteilung konzentriert sich daher vor allem, wenn auch nicht ausschließlich, auf die Rolle der Auslandshilfe der Europäischen Gemeinschaft bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung. Sie entspricht damit auch der Forderung des Europäischen Rats von Köln, dass geprüft wird, ob es ratsam ist, eine Europäische Agentur für Menschenrechte und Demokratie zu errichten.

Die Abschnitte 2 und 3 konzentrieren sich auf die Drittländer, die keine anerkannten EU-Beitrittskandidaten sind. Auf letztere findet der Ansatz Anwendung, der auf der Grundlage der 1993 vom Europäischen Rat von Kopenhagen aufgestellten Beitrittskriterien in der Agenda 2000 festgelegt wurde³. Danach muss der Beitrittskandidat als Voraussetzung für die Mitgliedschaft *„eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben“*. Die Erfüllung der politischen Kriterien von Kopenhagen ist eine Vorbedingung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.

2. EIN KOHÄRENTES UND SCHLÜSSIGES KONZEPT DER EU

Da es sich bei Menschenrechten und Demokratisierung um Querschnittsthemen handelt, sind erhebliche Bemühungen erforderlich, um die Kohärenz und Schlüssigkeit der Maßnahmen zu gewährleisten⁴. Die Tätigkeiten der Gemeinschaft können nicht von den anderen Tätigkeiten der Europäischen Union losgelöst betrachtet werden. Auch der Rat hat eine verstärkte Koordinierung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten gefordert⁵, um die Synergien zwischen den Tätigkeiten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zu verbessern.

Um die Menschenrechts- und Demokratisierungsziele in den Außenbeziehungen zu fördern, bedient sich die EU einer breiten Palette von Instrumenten, die sich aus der Verpflichtung der EU ableiten, grundlegende Rechte zu schützen, wie durch die Proklamation der Grundrechtscharta bekräftigt wurde. Bei einigen davon handelt es sich um traditionelle Instrumente der Diplomatie und Außenpolitik, wie Demarchen und Interventionen in UN-Foren sowie Sanktionen, bei anderen um Instrumente der finanziellen Zusammenarbeit die durch den bilateralen Dialog ergänzt werden. Einige innovativere Gemeinschaftsinstrumente werden meist nicht voll ausgeschöpft, vor allem in Politikbereichen wie Umwelt, Handel, Informationsgesellschaft und Einwanderung, wo noch Raum für die Einbeziehung von Menschenrechts- und Demokratisierungszielen besteht. Diese Mittel sollten in kohärenter Weise eingesetzt werden, um Synergien und Einheitlichkeit zu erzielen und eine optimale Nutzung der Mittel zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der weltweiten Achtung der Menschenrechte und demokratischen Grundsätze sicherzustellen. Die Kommission, die

³ Gemeinsame Erklärung des Rates und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Gemeinschaft vom 10. November 2000. Der in der Agenda 2000 festgelegte Ansatz beschränkte sich ursprünglich auf die 10 mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer, wurde jedoch infolge des Europäischen Ratsgipfels von Cardiff auf Zypern und die Türkei sowie anschließend auf Malta ausgedehnt, nachdem dieses Land seinen Beitrittsantrag im Februar 1999 erneuert hatte.

⁴ In dem Bericht des „Ausschusses der Weisen“ wurde ebenfalls für eine fundierte, schlüssige und glaubwürdige Menschenrechtspolitik der EU plädiert. „Leading By Example - A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000, – European University Institute (Oktober 1998 – von der Kommission anlässlich des 50. Jahrestags der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in Auftrag gegebener Bericht). Siehe <http://www.iue.it/AEL/events.htm>.

⁵ Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) vom 9.10.2000

gemäß Artikel 3 des EU-Vertrags gemeinsam mit dem Rat für die Kohärenz aller von der EU ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen verantwortlich ist, sollte gewährleisten, dass diese einzelnen Instrumente kohärent und wirksam eingesetzt werden. Dies gilt sowohl kommissionsintern als auch in der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und dem Rat als wichtigsten institutionellen Partnern der Kommission.

Die uneingeschränkte Einbeziehung des Europäischen Parlaments in die auf diesem Gebiet verfolgte Politik trägt zu einer erhöhten demokratischen Legitimität bei. Das EP ist im Bereich der Menschenrechte aktiv, indem es entsprechende Themen zur Diskussion stellt, debattiert und Entschlüsse dazu annimmt. Darüber hinaus unternimmt es regelmäßig Missionen in Drittländer. Durch seine interparlamentarischen Delegationen spielt es eine wichtige Rolle bei der Förderung des Aufbaus demokratischer parlamentarischer Institutionen in Drittländern; außerdem unterhält es regelmäßige Kontakte zu Menschenrechtsorganisationen und sonstigen Menschenrechtsverfechtern.

Die Kohärenz und Schlüssigkeit zwischen den Ansätzen des EP und der Kommission kann letztere am besten gewährleisten, indem sie einen regelmäßigen Meinungsaustausch pflegt und die Prioritäten des Parlaments bei ihrem Vorgehen berücksichtigt, wo immer es angebracht ist. Im Anschluss an die Mitteilung über Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung haben die Kommission und das Parlament bereits begonnen, die Koordinierung zu verbessern, vor allem, indem Abgeordnete des EP an den EU-Beobachtungsmissionen beteiligt werden. Die bestehenden Kontakte sollten vertieft werden. Die Kommission wird das Parlament in die Erörterung der Prioritäten für die Auslandshilfe im Bereich Menschenrechte und Demokratisierung einbeziehen und ihm regelmäßig über die neuesten von ihr ergriffenen Maßnahmen und den Stand der Verwirklichung der Zielsetzungen berichten.

Gemeinsam mit dem Rat und den Mitgliedstaaten befindet sich die Kommission in einer bevorzugten Position, um die Übereinstimmung zwischen den Tätigkeiten der Gemeinschaft der EU und der Mitgliedstaaten zu fördern. Für die Entsendung von EU-Wahlbeobachtungsmissionen ist beispielsweise ein Beschluss der Gemeinschaft erforderlich, doch die Kommission sollte dafür sorgen, dass diese Beschlüsse auch mit den politischen Prioritäten der EU und der GASP im Einklang stehen. Dieser Ansatz wurde in der Mitteilung der Kommission über Wahlunterstützung und Wahlbeobachtung vertreten. Die Kommission stellt außerdem durch ihre Beiträge zu den Diskussionen im Rat und zur Festlegung von Standpunkten in internationalen Menschenrechtsforen sicher, dass diese den Ansatz der Gemeinschaft und der GASP widerspiegeln. Ferner leistet sie einen Gemeinschaftsbeitrag zur Ausarbeitung des 1999 eingeführten Jahresberichts des Rates über Menschenrechte.

Der Rat geht von mehreren Seiten an die Menschenrechts- und Demokratisierungspolitik heran, da er diese Fragen unter geographischen wie thematischen Gesichtspunkten und in den für die EG und die GASP zuständigen Zusammensetzungen prüft. Die Kommission trägt gemeinsam mit dem Ratsvorsitz und den einzelnen Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Schlüssigkeit der Standpunkte.

Darüber hinaus führt die Kommission den Vorsitz der aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehenden Ausschüsse; diese sind zuständig für die Genehmigung der Strategien und teilweise der einzelnen Projekte im Rahmen der Kooperationsinstrumente: Europäischer Entwicklungsfonds (EEF), technische Hilfe für die Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion (TACIS), Asien und Lateinamerika (ALA), Mittelmeerraum (MEDA), Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) usw. Sie sollte dafür sorgen, dass die Beschlüsse dieser Ausschüsse sowohl mit den GASP-Standpunkten des Rates

als auch mit den Vorgehensweisen anderer Ausschüsse übereinstimmen. Die Kommission muss Möglichkeiten zur Förderung der Kohärenz wahrnehmen, indem sie beispielsweise sicherstellt, dass die Ausschüsse über alle Politik- und Programmierungsdokumente auf dem Laufenden sind, die sich auf ihren Tätigkeitsbereich auswirken (wobei jedoch zu gewährleisten ist, dass die Beschlüsse jeweils nur in dem zuständigen Gremium gefasst werden). Die Kommission wird den Informationsaustausch über Politiken, Programme und Projekte im Bereich Menschenrechte und Demokratie fördern, um für eine allgemeine Anwendung der bewährtesten Praktiken zu sorgen, die Nutzung der begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen zu optimieren und die Auswirkungen der Projekte vor Ort zu maximieren.

Auf Länderebene müssen die Kommissionsdelegationen im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) zur Auslandshilfe ein kohärentes und komplementäres Vorgehen fördern, und zwar durch eine Koordinierung vor Ort und einen in beide Richtungen funktionierenden Informationsaustausch über die Kooperationsprogramme und -projekte der EG und der Mitgliedstaaten in den Bereichen Menschenrechte und Demokratisierung. Dieser Austausch sollte sich nicht auf die Projekte beschränken, sondern sich auch auf thematische und politische Fragen erstrecken, die für das betreffende Land relevant sind.

Der im Mai 2000 angenommene Gemeinschaftliche Kooperationsrahmen für Länderstrategiepapiere⁶ liefert eine strategische Grundlage für diese Koordinierung. Außerdem dient er der Kommission selbst als Instrument für die Verfolgung eines kohärenteren und schlüssigeren weltweiten Ansatzes für die Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung, bei dem die verschiedenen verfügbaren Finanzinstrumente genutzt werden. Die früheren Tätigkeiten wurden gelegentlich als zu stark aufgesplittert und unzusammenhängend - auch zwischen einzelnen Ländern und Regionen - kritisiert. Die Länderstrategiepapiere (LSP) regen zu einem systematischeren Vorgehen an, da sie voraussetzen, dass in jedem Land die Lage hinsichtlich der Menschenrechte, der Demokratisierung und der Rechtsstaatlichkeit analysiert wird.

Neben ihrem Konzept für die Kooperationsprogramme wird die Kommission entsprechend ihrer Verpflichtung zur Einhaltung der EU-Charta dafür sorgen, dass bei der Festlegung anderer Politiken jegliche negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Demokratisierung vermieden werden und die Politik nach Möglichkeit stets so gestaltet werden, dass sie sich positiv auswirkt. Die Bereiche **Justiz und Inneres**, einschließlich **Einwanderung und Asyl, Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Sozialpolitik, Umweltschutz, Forschung, Kultur und Informationsgesellschaft** werden voraussichtlich politische Schwerpunkte bilden. Auf der Grundlage internationaler Erfahrungen wird eine Methode für die Bewertung der Auswirkungen festgelegt, wobei auch die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter einbezogen wird.

Handel und Investitionen sind Bereiche, in denen seit einigen Jahren verstärkt Initiativen zur Förderung der Menschenrechte, vor allem in Entwicklungsländern, eingeleitet wurden. Das Europäische Parlament hat in dieser Debatte eine besonders aktive Rolle gespielt⁷. Weitere wichtige Akteure sind die Sozialpartner (Unternehmen und Gewerkschaften) und die

⁶ Arbeitsdokument der Kommission: Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft - Standardrahmen für Länderstrategiepapiere, insbesondere Abschnitt B3 der politischen Analyse. Siehe: http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/sec2000_1049_0_en.htm

⁷ EP-Bericht (Howitt) A4-0508/98 EU-Normen für in Entwicklungsländern tätige europäische Unternehmen im Hinblick auf die Entwicklung eines europäischen Verhaltenskodex.

Zivilgesellschaft. Gewerkschaften sind in den Partnerländern häufig die Organisationen mit den größten Mitgliedszahlen und überwachen die Einhaltung der internationalen Arbeitsnormen, einschließlich der Vereinigungsfreiheit. Die EU vertritt die Auffassung, dass die Wahrung von sozialen Rechten und Arbeitsnormen zu nachhaltiger und gerechter sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung führt. Sie verfolgt einen konstruktiven Ansatz, indem sie die soziale Entwicklung durch Anreize und Maßnahmen des Kapazitätsaufbaus fördert, statt Sanktionen zu verhängen. Die EG verfügt über ein eigenes Instrument in Gestalt „sozialer Anreize“ im Rahmen des allgemeinen Präferenzsystems (APS), wonach zusätzliche Vergünstigungen für Länder gewährt werden, die bestimmte Anforderungen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) erfüllen⁸. Das Abkommen von Cotonou fördert die Zusammenarbeit in den Bereichen Handel und grundlegende Arbeitsnormen. Außerdem beteiligt sich die Kommission aktiv an der IAO-Debatte über grundlegende Arbeitsnormen und der OECD-Debatte über die Rolle multinationaler Unternehmen.

Die Kommission unterstützt zahlreiche Initiativen anderer Organisationen im Bereich der sozialen Verantwortung von Unternehmen. Sie beabsichtigt, im Juni 2001 ein Grünbuch zu diesem Thema anzunehmen, um die Meinungen zum Mehrwert eines EU-Ansatzes für die Förderung sämtlicher Aspekte der sozialen Verantwortung von Unternehmen, einschließlich der außenpolitischen Dimension, einzuholen.

3. EINBEZIEHUNG VON MENSCHENRECHTEN UND DEMOKRATISIERUNG IN DEN DIALOG UND DIE ZUSAMMENARBEIT

Um wirksam zu sein, muss die Wahrung der Menschenrechte und der Demokratie Bestandteil der gesamten Außenpolitik der EU sein („Mainstreaming“). Dies bedeutet, dass die entsprechenden Fragen bei der Planung, Gestaltung, Umsetzung und Überwachung von Politiken und Programmen sowie in dem von der Kommission und dem Rat geführten Dialog mit den Partnern berücksichtigt werden.

3.1. Dialog mit Drittländern

Die Regierungen sind die Hauptverantwortlichen für die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Sie haben die Missachtung der Menschenrechte in ihren Ländern gegenüber ihren Bürgern, der internationalen Gemeinschaft und den Vereinten Nationen zu verantworten. Das wirksamste Mittel dar, um Veränderungen zu bewirken, ist eine positive und konstruktive Partnerschaft mit den Regierungen, die auf Dialog, Unterstützung und Ermutigung beruht. Ziel sollte es dabei sein, das gegenseitige Verständnis und den gegenseitigen Respekt zu verbessern und nachhaltige Reformen zu fördern. Voraussetzung für den Erfolg ist allerdings, dass die Länder tatsächlich zur Zusammenarbeit bereit sind. Die EU sollten diesen Ansatz verfolgen, wo immer es möglich ist. Allerdings zeigen die Drittländer teilweise keinen echten Willen, Veränderungen mit Hilfe von Dialog und Konsultation herbeizuführen, so dass negative Maßnahmen angebracht sein können. Dies ist die Grundlage, auf der die in den Abkommen der EU enthaltenen Klauseln über die „wesentlichen Bestandteile“ und „Aussetzungsklauseln“ zum Einsatz gelangen. Bevor Sanktionen angewandt werden, werden alle anderen Möglichkeiten für ein Fortkommen ausgeschöpft.

⁸ Verordnung (EG) Nr. 2820/98 über ein Mehrjahresschema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum 1. Juli 1999 bis 31. Dezember 2001.

3.1.1. Regionaler und bilateraler Dialog sowie Partnerschafts- und Kooperationsabkommen

Die EU führt mit allen Ländern, zu denen sie Beziehungen unterhält, einen mehr oder weniger formellen Dialog. Die Grundlage für den Dialog über Menschenrechte und Demokratie bildet in vielen Fällen die Klausel über die „wesentlichen Bestandteile“, die seit 1992 in allen Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern enthalten ist und derzeit für mehr als 120 Länder gilt⁹. Auch dort, wo kein Abkommen mit einer derartigen Klausel in Kraft ist, sollte der politische Dialog den Bestimmungen des Vertrags über Menschenrechte und Demokratie Rechnung tragen. Weitere Angaben zu dem Dialog mit den einzelnen Regionen sind Anhang 1 zu entnehmen.

Laut der genannten Klausel bilden die Wahrung der demokratischen Grundsätze und die Achtung der grundlegenden Menschenrechte, wie sie in der allgemeinen Menschenrechtserklärung festgelegt sind, die Grundlage der Innen- und Außenpolitik der jeweiligen Vertragsparteien und stellen einen „wesentlichen Bestandteil“ der Abkommen dar. In neueren Abkommen wird dies durch eine Schlussbestimmung bekräftigt, die sich auf die Nichteinhaltung des Abkommens bezieht. Danach muss jede Partei die andere konsultieren, bevor sie „Maßnahmen“ trifft - außer in besonders dringlichen Fällen. In einer Erklärung zur Auslegung oder in der Klausel selbst wird präzisiert, dass zu besonders dringlichen Fällen auch die Verletzung eines „wesentlichen Bestandteils“ des Abkommens gehört. Die Maßnahmen können unter anderem die Aussetzung der Kontakte auf hoher Ebene und Änderungen der Kooperationsprogramme umfassen, einschließlich der Aufschiebung neuer Projekte oder der Nutzung anderer Kanäle für die Erbringung der Hilfe. So kann die EU die Zusammenarbeit mit den Regierungen aussetzen, aber die lokale Bevölkerung weiter durch Projekte unterstützen, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen durchgeführt werden.

Die EU will mit ihrem Beharren auf der Einbeziehung der Klausel über wesentliche Bestandteile jedoch keinen negativen oder straforientierten Ansatz signalisieren. Vielmehr sollen so der Dialog und positive Maßnahmen gefördert werden, z.B. eine gemeinsame Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten, der Beitritt zu wichtigen internationalen Menschenrechtsübereinkünften, ihre Ratifizierung und Umsetzung, soweit noch nicht geschehen, und die Verhütung von Krisen durch den Aufbau beständiger und langfristiger Beziehungen. Der hierdurch ermöglichte Dialog über Menschenrechte sollte in beide Richtungen funktionieren, wobei die EU auch bereit sein muss, Menschenrechts- und Demokratisierungsfragen innerhalb ihrer eigenen Grenzen zu diskutieren.

Um das beiderseitige Interesse an der Förderung der Menschenrechte widerzuspiegeln, sollte der Dialog auch genutzt werden, um Meinungen zu Themen auszutauschen, die in dem betreffenden Land selbst möglicherweise kein Problem darstellen, wie Todesstrafe, Folter, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie Menschenrechte von Frauen, und zwar nicht zuletzt, um Bündnisse und Unterstützung zugunsten der Standpunkte der EU in internationalen Foren, einschließlich der UN, zu erwirken. Darüber hinaus kann im Rahmen des Dialogs ein wertvoller Meinungs-austausch über die Menschenrechtssituation in anderen Drittländern stattfinden, insbesondere in Fällen, in denen die Partner besonderes Sachwissen einbringen können.

⁹ Eine Standardklausel wurde 1995 vom Rat gebilligt. Der Ansatz der Kommission ist in ihrer Mitteilung über die Berücksichtigung der Wahrung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte in den Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern (KOM (95) 216 endg.) dargelegt.

Die Kommission ist der Ansicht, dass eine systematischere Einbeziehung von Menschenrechts- und Demokratiefragen in den politischen Dialog den Klauseln über die wesentlichen Bestandteile mehr Substanz verleihen und beiden Parteien ermöglichen wird, die wirksamsten Maßnahmen für die Schaffung politischer und wirtschaftlicher Stabilität zu ermitteln. Ein langfristiger Dialog über Menschenrechte und Demokratisierung ist auch Bestandteil der Konfliktpräventionsstrategie der Kommission¹⁰. Er kann als Frühwarnmechanismus fungieren, indem er die frühzeitige Ermittlung von Problemen ermöglicht, die in der Zukunft zu gewaltsamen Konflikten führen könnten, und zur Lösung dieser Probleme beiträgt.

Die Kommission wird sich künftig im Dialog mit den Drittländern (mit Ausnahme der Beitrittskandidaten, die einen Sonderstatus innehaben) bemühen zu gewährleisten, dass wichtige Anliegen in den Bereichen Menschenrechte und Demokratie thematisiert werden, sofern dies nicht bereits geschieht. Dies gilt sowohl für den von der Kommission einschließlich ihrer Delegationen geführten Dialog, als auch für den Dialog auf institutionalisierter Grundlage (Troika, Assoziationsräte usw.).

3.1.2 Ansätze für den Dialog

Die Diskussionen zwischen der Kommission und dem Partnerland sollten sich insbesondere auf die Aufstellung des Hilfeprogramms der EG beziehen. Durch den Dialog sollten die Partnerregierungen ermutigt werden, die Zielsetzungen Frieden und Stabilität als festen Bestandteil in ihre Entwicklungspläne aufzunehmen, und es sollte ermittelt werden, wie und wo die Hilfe der EG zur Verwirklichung dieser Zielsetzungen beitragen kann. Außerdem sind Überlegungen darüber anzustellen, wie die Ratifizierung und wirksame Umsetzung der grundlegenden Menschenrechtsinstrumente sowie sonstiger auf die Rechte bezogener internationaler Übereinkünfte (z.B. IAO-Übereinkünfte, Übereinkommen über die biologische Vielfalt) vorangetrieben werden kann und wie den UN-Empfehlungen Folge geleistet werden kann. Dadurch wird die Entwicklungspriorität der EG, nämlich die Förderung des institutionellen Kapazitätsaufbaus, der guten Regierungsführung und des Rechtsstaats, sichtbar gemacht.

Die in den LSP enthaltene Analyse der politischen und sicherheitspolitischen Lage stellt einen Ausgangspunkt dar. Der gemeinsame Rahmen für die LSP sieht vor, dass dies in einem erweiterten Kontext dargestellt wird, einschließlich der regionalen Dimension, der Menschenrechtssituation - d.h. der wirtschaftlichen und sozialen Rechte sowie der bürgerlichen und politischen Rechte - sowie relevanter kultureller und sozialer Faktoren mit direkten Auswirkungen auf den politischen Prozess und auf das Potential für Konflikte und Instabilität. Umfassen kann dies Fragen der demokratischen Partizipation (allgemeine und freie Wahlen, Mehrparteienstruktur, gleichberechtigter Zugang zu politischer Tätigkeit, partizipatorische Entscheidungsfindung usw.), der Menschenrechte (Beitritt zu und Umsetzung von internationalen Menschenrechtspakten und -übereinkommen, Schutz der bürgerlichen Freiheiten, einschließlich Rede- und Versammlungsfreiheit, effiziente Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte usw.), und der Rechtsstaatlichkeit (unabhängige und funktionsfähige Justiz, Transparenz der Rechtsetzung, Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz, dem Gesetz unterstellte Polizei und öffentliche Verwaltung, Durchsetzung vertraglicher Verpflichtungen usw.).

¹⁰ Mitteilung zur Konfliktprävention vom 11. April 2001 (KOM (2001) 211).

Für einen erfolgreichen Dialog ist erforderlich, dass abhängig von den jeweiligen Umständen vor Ort gemeinsam bestimmte Ziele festgelegt werden. Diese werden sowohl von der EU als auch vom Partnerland benötigt, um die im Lauf der Zeit erzielten Fortschritte zu messen. Dazu können beispielsweise die Ratifizierung internationaler Instrumente, die friedliche Lösung vorhandener oder potentieller Konflikte sowie konkrete Verbesserungen bei der Achtung der Menschenrechte sozial schwacher Gruppen zählen. Hier kann die Kommission gegebenenfalls auf international anerkannte Normen zurückgreifen, die beispielsweise von der IAO, der UNO und vom Europarat festgelegt wurden, und bei Neuentwicklungen auf diesem Gebiet ihre Zweckmäßigkeit beurteilen. Allerdings sollte die EU es vermeiden, systematisch auf Indikatoren zurückzugreifen, die Leistungen verschiedener Länder zu vergleichen oder hier eine Rangordnung aufzustellen, da die Lage in jedem Land anders ist. Allgemeine Tendenzen sind wichtiger als Momentaufnahmen. Die EU sollte es anstreben, einen schlüssigen Ansatz in allen Ländern und Regionen zu verfolgen und nicht mit zweierlei Maß zu messen.

Der Dialog sollte transparent sein. Die Kommission wird die Auswirkungen des Dialogs und der damit verbundenen Maßnahmen bewerten und dem Parlament und den Mitgliedstaaten darüber Bericht erstatten.

3.1.3 Dialog mit der Zivilgesellschaft

Die Zivilgesellschaft leistet einen wichtigen Beitrag zur Politikgestaltung in allen Regionen, zu denen die EU Beziehungen unterhält. Das Abkommen von Cotonou räumt der Zivilgesellschaft einschließlich der NRO offiziell verstärkte Bedeutung ein. Die Kommission wird - gestützt auf ihre Erfahrungen - den Dialog über Menschenrechts- und Demokratisierungsfragen mit der Zivilgesellschaft und den NRO fortsetzen, und zwar sowohl durch ihre Delegationen als auch in Brüssel, z.B. im Rahmen der Sitzungen der Kontaktgruppe für Menschenrechte im Europäischen Parlament.

Dieser Austausch liefert beiden Seiten wertvolle Informationen und verbessert das gegenseitige Verständnis. Er sollte im Rahmen des Gesamtansatzes der Kommission für den Dialog mit der Zivilgesellschaft erfolgen. Der Dialog mit den politischen Entscheidungsträgern der Kommission sollte erleichtert werden, indem beispielsweise die politischen Entscheidungsprozesse in der Kommission transparenter gestaltet werden und das Internet genutzt wird. Auf lokaler Ebene wird die Kommission ihre Koordinatorenrolle nutzen, um gelegentlich Rundtischgespräche mit der Zivilgesellschaft und den Mitgliedstaaten zu veranstalten. Dabei könnten sowohl politische Fragen erörtert als auch Bereiche ermittelt werden, in denen die EG und die Mitgliedstaaten möglicherweise Hilfe bei der Stärkung der Zivilgesellschaft leisten können.

In seinen Schlussfolgerungen vom Dezember 1998 forderte der Rat, es solle geprüft werden, *„ob es sinnvoll ist, in regelmäßigen Abständen ein Forum zur Erörterung der Menschenrechtslage unter Beteiligung der Institutionen der Europäischen Union wie auch von Vertretern der Hochschulen und der nichtstaatlichen Organisationen einzuberufen“*. Seither wurden gemeinsam mit dem Ratsvorsitz drei Foren veranstaltet¹¹ und ein viertes wird im Mai 2001 stattfinden.

¹¹ EU-Diskussionsforum, Brüssel, 30. November und 1. Dezember 1999 – EU-Menschenrechtskonferenz „Die Europäische Union und die zentrale Rolle der Menschenrechte und der Grundsätze der Demokratie im Zusammenhang mit Drittstaaten“, Venedig, 25.-28. Mai 2000 – EU-Menschenrechtsforum, Paris, 13. Dezember 2000. Siehe: http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/conf/index.htm .

Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Foren eine nützliche Rolle gespielt haben, und dass ein Forum in der richtigen Zusammensetzung als Stützpfeiler für den Dialog der EU mit den NRO über Menschenrechte und Demokratisierung dienen kann. Allerdings besteht zweifellos noch Raum für die Verbesserung der Wirksamkeit und Repräsentativität dieser Foren (einschließlich einer stärkeren Beteiligung der Zivilgesellschaft) sowie für klarere Zielsetzungen. Daher wird die Kommission die bisherigen Foren bewerten und auf dieser Grundlage den Rat, das Europäische Parlament und die NRO zu der Frage konsultieren, wie künftig am besten zu verfahren ist. Sie wird Möglichkeiten vorschlagen, wie das Forum zur Umsetzung des in dieser Mitteilung geschilderten Ansatzes beitragen kann.

3.2. Einbeziehung der Förderung von Menschenrechten und Demokratie in die Hilfeprogramme der EG („Mainstreaming“)

Im Rahmen ihrer Auslandshilfeprogramme (PHARE, TACIS, ALA, MEDA, CARDS) stellt die EG jährlich insgesamt rund 5 Mrd. € zusätzlich zu den Mitteln aus dem Europäischen Entwicklungsfonds für die AKP-Länder bereit (13,5 Mrd. € aus dem 9. EEF für den Zeitraum 2000-2007)¹². Diese Hilfe dient unter anderem der Förderung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit durch Programme, die vorwiegend, aber nicht ausschließlich aus Hilfe bestehen, die über die Regierungen weitergeleitet wird, wobei sie zum großen Teil auf die Beseitigung der wesentlichen Ursachen der Armut abzielt.

Mit Ausnahme des EEF (der im Rahmen des Abkommens von Cotonou verwaltet wird) basieren die Programme auf Verordnungen des Rates, in denen die Menschenrechte und die Demokratisierung ausdrücklich als Grundsätze oder Prioritäten festgelegt sind, wenn auch in unterschiedlicher Form. Die neue Entwicklungspolitik der EU geht ebenfalls die Ursachen der Armut an und stützt sich auf die Grundsätze einer nachhaltigen, gerechten und partizipatorischen menschlichen und sozialen Entwicklung.

Die für die Beitrittsländer verfügbaren Finanzierungsinstrumente (einschließlich PHARE) stellen eine solide Grundlage für eine kohärente Vorgehensweise bei Menschenrechts- und Demokratisierungsproblemen dar. Bei den übrigen Instrumenten wird die Kommission die positive Wirkung der EG-Hilfeprogramme zur Förderung der Achtung der Menschenrechte (einschließlich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte) und der Demokratisierung verstärken, indem sie

- diese Themen in den Dialog einbezieht, der im Zusammenhang mit der Erstellung der Länderstrategien der EG geführt wird (siehe Ziff. 3.1.2);
- die Länderstrategien für eine Konzentration auf Sektoren oder Querschnittsbereiche einsetzt, um die allgemeine Regierungsführung zu verbessern und ergänzend die gesamte Palette der EG-Instrumente, einschließlich der EIDHR (siehe unten) zu nutzen, um die Menschenrechte und die Demokratisierung zu fördern;
- die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Entwicklungszusammenarbeit der EG im Einklang mit dem Ansatz des Abkommens von Cotonou unterstützt und die Kapazitäten der zivilgesellschaftlichen Akteure stärkt, die am Dialog und an der Umsetzung der Programme beteiligt sind;

¹² Im Zeitraum 1997-2000 wurden beispielsweise 182 Mio. € für EEF-Programme zur direkten Unterstützung der Menschenrechte und der Demokratisierung gewährt. Die Wahlunterstützung und -beobachtung wurde von 1996-1999 mit 115 Mio. € gefördert, von denen 71 Mio. € in Afrika ausgegeben wurden (teilweise im Rahmen des EEF).

- dafür sorgt, dass partizipatorische Konzepte bei der Programmgestaltung genutzt werden und dass die Auswirkungen einzelner Menschenrechtsprojekte und -programme überwacht, beurteilt und verstärkt werden;
- die Leistungen in den Bereichen Menschenrechte (einschließlich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte), Demokratie und Rechtsstaatlichkeit berücksichtigt, wenn sie über die Länderzuweisungen im Rahmen der wichtigsten Kooperationsprogramme entscheidet.

Darüber hinaus wird die Kommission die Möglichkeit prüfen, die Auswirkungen der Kooperationsprojekte auf die Menschenrechte und die Demokratisierung systematisch zu bewerten, um negative Auswirkungen zu verhindern und gleichzeitig positive Auswirkungen zu verstärken. Sie wird die Erfahrungen der Mitgliedstaaten, internationalen Organisationen und sonstigen Geber auf diesem Gebiet auswerten und ihren eigenen Ansatz in Bezug auf Gleichstellungsfragen und Umweltverträglichkeitsprüfungen überprüfen. Selbst in Bereichen, in denen keine solche Beurteilung der Auswirkungen möglich ist, benötigen die mit den Hilfeprogrammen befassten Bediensteten der Kommission noch Schulungen und ein stärkeres Bewusstsein für Menschenrechts- und Demokratisierungsfragen, um den neuen oben geschilderten Ansatz anwenden zu können.

In der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten hat die Kommission bereits begonnen, Fortschritte bei der Umsetzung institutioneller Reformen zugunsten von Menschenrechten, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung als einen Faktor für die Festlegung der Zuweisungen für die einzelnen Länder im Rahmen der Gesamtmittelausstattung des EEF zu berücksichtigen. In ihrer Mitteilung „Intensivierung des Barcelona-Prozesses“ kündigte sie bereits an, dass sie bei MEDA ebenso verfahren werde. Dies ist eine wichtige Positivmaßnahme, um die Regierungen zum Handeln zu ermutigen, und die Kommission wird diesen Ansatz auf weitere Regionen ausdehnen, um ein weltweit kohärentes Vorgehen sicherzustellen. Außerdem wird sie die Mitgliedstaaten auffordern, es ihr nachzutun.

Die humanitäre Hilfe, die das Amt für humanitäre Hilfen der Europäischen Gemeinschaft (ECHO) leistet, zielt darauf ab, menschliches Leiden zu lindern. In der Verordnung (EG) Nr. 1257/96 heißt es unmissverständlich: „Die Beschlüsse über humanitäre Hilfe sind unparteiisch und ausschließlich unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und Interessen der Opfer zu fassen“. Die humanitäre Hilfe der EG wird folglich bedingungslos, unparteiisch und unabhängig von politischen Überzeugungen für alle Opfer von Krisen bereitgestellt. Sie ist nicht von den Leistungen des Empfängerlandes auf dem Gebiet der Menschenrechte abhängig.

Allerdings hat die Kommission im Rahmen von ECHO die Verpflichtung, sicherzustellen, dass die humanitären Maßnahmen den Menschenrechten der Opfer von bewaffneten Konflikten Rechnung tragen und zu ihrem Schutz beitragen. Zwischen den humanitären NRO und den internationalen Organisationen bildet sich auch zunehmend ein Einvernehmen darüber heraus, dass eine frühzeitige Einbeziehung von Menschenrechtsanalysen in die Planung von Menschenrechtsmaßnahmen etwaige negative Nebeneffekte mildern und möglicherweise sogar zum Schutz der Rechte einzelner Opfer beitragen kann.

Die Kommission hat daher kürzlich ein „Menschenrechtskonzept für die humanitäre Hilfe“ aufgelegt, das zwei Aspekte umfasst: Zum einen werden in Notfällen gegebenenfalls humanitäre Schutzmaßnahmen finanziert und zum anderen werden Menschenrechtserwägungen in die humanitäre Hilfe einbezogen. Demzufolge müssen die

Partner seit 1. Februar 2001 die Auswirkungen ihrer Maßnahmen auf die Menschenrechtslage vor Ort erläutern, wenn sie ECHO-Finanzierungen für humanitäre Projekte beantragen.

4. EUROPÄISCHE INITIATIVE FÜR DEMOKRATIE UND MENSCHENRECHTE (EIDHR)

Im Rahmen von Kapitel B7-7 des Haushaltsplans, seit 1994 unter der Bezeichnung „Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte“, werden jährlich 100 Mio. € zur Unterstützung von Maßnahmen in den Bereichen Menschenrechte, Demokratisierung und Konfliktprävention zur Verfügung gestellt, die vor allem in Partnerschaft mit NRO und internationalen Organisationen durchgeführt werden. Die Verordnungen (EG) Nr. 975/99 und (EG) Nr. 976/99¹³ stellen hierfür die Rechtsgrundlage dar.

Die EIDHR war Gegenstand einer Reihe von EP-Berichten¹⁴ und Evaluierungen¹⁵, in denen der positive Beitrag, den die EG zum Schutz der Menschenrechte und zur Entstehung demokratischer Prozesse in Drittländern leistet, allgemein anerkannt wurde. Allerdings wurde auch bemängelt, dass die Auswirkungen der EG-Hilfe im Rahmen der EIDHR wie auch der großen Hilfeprogramme aufgrund einer mangelnden Konzentration auf Prioritäten begrenzt sind und dass die Maßnahmen nur eingeschränkt nachhaltig sind. Diesen Berichten zufolge könnte die Wirkung erheblich gesteigert werden, wenn eine strategische Nutzung der Instrumente angestrebt würde, die der Gemeinschaft für die Unterstützung von Menschenrechts- und Demokratiezielen zur Verfügung stehen. Außerdem wurde die Verwaltung der Programme kritisiert.

Die Kommission hat bereits begonnen, die Programmierung und Umsetzung der EIDHR zu reformieren. Auch die allgemeine Reform der Verwaltung der Auslandshilfe der EG wird ihre Wirksamkeit erheblich verbessern. Die Verwaltung der EIDHR wird transparenter gestaltet, wozu auch die regelmäßige Veröffentlichung von Berichten über die finanzierten Maßnahmen¹⁶ und die Erstellung von Leitlinien, Standardformularen und Projektbewertungsunterlagen zählen, in denen präzise vorgegeben wird, wie Projektvorschläge zu beurteilen und auszuwählen sind.

¹³ Verordnungen des Rates (EG) Nr. 975 und (EG) Nr. 976/99 vom 29. April 1999, ABl. L 120 vom 8. Mai 1999.

¹⁴ Lenz-Bericht über die Schaffung einer einheitlichen Koordinierungsstruktur innerhalb der EU-Kommission mit Zuständigkeit für Fragen der Menschenrechte und der Demokratisierung, PE 220.735/def., 4.12.97; Imbeni-Bericht über den Bericht der Kommission über die Durchführung der Aktionen zur Förderung der Menschenrechte und der Demokratie (Durchführungszeitraum: 1995) KOM(96) 0672 – C4 – 0095/97, PE 223.610/def., 2.12.97; Roubatis-Bericht über die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union: Von Rom zu Maastricht und danach - Bericht über KOM(95) 0567 – C4 – 0568/95, PE 228.009/def. 6.11.98;

¹⁵ Bewertung einzelner Aspekte der EU-Entwicklungshilfe in der Region der Mittelmeerpartner, COWI, Dänemark, November 1998; „External Evaluation of Community Aid Concerning Positive Actions in the field of human rights and democracy in the ACP countries, 1995 – 1999“; Franklin Advisory Services, August 2000. Evaluierung des Demokratieprogramms von PHARE und TACIS: European Institute (Sussex)/ISA Consult/GJW, November 1997. Siehe auch Sonderbericht Nr. 12/2000 des Europäischen Rechnungshofes über die Verwaltung der EU-Unterstützung zugunsten der Förderung von Menschenrechten und Demokratie in Drittländern durch die Kommission (ABl. C 230 vom 10.8.200).

¹⁶ Durchführung von Maßnahmen zur Förderung der Achtung der Menschenrechte und der Einhaltung demokratischer Grundsätze im Zeitraum 1996-1999, KOM (2000) 726 endg. vom 14.11.00. Ein ausführlicher Bericht über die im Rahmen des Haushaltsplans 2000 unterstützten Aktivitäten wird im Juni 2001 veröffentlicht.

Bei der künftigen Umsetzung der EIDHR wird die Kommission auf den Erfahrungen der letzten Jahre aufbauen und sich auf ihren Leitfaden von 1998 für die Bewirtschaftung von Fördermitteln stützen, in dem die wichtigsten geltenden Verfahren für die Bindung und anschließende Auszahlung von Haushaltsmitteln festgelegt sind. Diesem Leitfaden zufolge muss unter anderem das Angebot an Fördermitteln auf allgemein verständliche Weise öffentlich bekannt gemacht werden und sollte „der zielgerechte Einsatz durch eine klare Darlegung des sich aus den politischen Zielsetzungen und angestrebten Ergebnissen ergebenden Förderzwecks erreicht werden“.

Derzeit werden die folgenden drei Instrumente für die Durchführung der EIDHR eingesetzt, die auch weiterhin die Grundlage des Ansatzes der EG bilden sollen:

- **Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen**, die im Amtsblatt und auf der Website der Kommission veröffentlicht werden;
- **Kleinstprojekte** (<50.000 € für 12 Monate), die von den Delegationen der Kommission verwaltet und durch örtliche Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen ausgeschrieben werden; sie sollten auf mehr Delegationen ausgedehnt werden, da sie im Einklang mit der Reform der Verwaltung der Auslandshilfe zur Erweiterung der lokalen Verwaltungskapazitäten führen;
- **gezielte Projekte**¹⁷ zur Unterstützung politischer Zielsetzungen, die nicht von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen oder Kleinstprojekten erfasst werden können; sie werden nach transparenten Leitlinien ausgewählt, die noch zu veröffentlichen sind.

Die Kommission wird auch eine wirksamere Evaluierung der durchgeführten Maßnahmen und ihrer Auswirkungen vornehmen, wozu sie unter anderem regelmäßig Erfahrungen mit dem Ausschuss der Mitgliedstaaten für Menschenrechte und Demokratie austauschen wird. Dabei werden sowohl die Maßnahmen der EG als auch die bilateralen Maßnahmen untersucht, um Synergie-Effekte und Verbesserungen zu ermöglichen. Auch wird weiter geprüft, inwieweit Wirksamkeitsindikatoren erstellt werden können.

4.1. Der Mehrwert der EIDHR

Trotz dieser geplanten oder bereits umgesetzten Verbesserungen muss im Einklang mit den Empfehlungen des Rechnungshofs noch ein strategischer Ansatz für die EIDHR und ihr Verhältnis zu anderen Instrumenten entwickelt werden. Die Strategie für die EIDHR sollte auf ihrem Mehrwert bei der Förderung der Menschenrechts- und Demokratisierungsziele der EU basieren. Verglichen mit anderen **EG-Instrumenten**

- stellt die Initiative eine Ergänzung zu den gemeinsam mit den Regierungen durchgeführten EG-Programmen (EEF, TACIS, ALA, MEDA, CARDS, PHARE usw.) dar, da sie mit unterschiedlichen Partnern, vor allem NRO und internationalen Organisationen, umgesetzt werden kann; darüber hinaus stellt sie eine Art „Risikokapitalfonds für Menschenrechte“ dar, der es ermöglicht, auf Pilot- oder Versuchsbasis Initiativen einzuleiten, die anschließend von den Regierungen in größerem Rahmen fortgesetzt werden können;

¹⁷ Alle durch die EIDHR finanzierten Projekte, einschließlich derjenigen, die durch Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen ausgewählt werden, sind auf spezifische Ziele ausgerichtet. Der Begriff „gezielte Projekte“ bezieht sich auf Maßnahmen, die auf Initiative der Kommission im Einklang mit spezifischen Prioritäten finanziert werden.

- kann sie ohne Zustimmung der Regierung des betreffenden Landes oder dort, wo die größeren EG-Programme aus anderen Gründen nicht durchführbar sind, eingesetzt werden;
- stellt sie eine wesentliche Ergänzung zu den Zielsetzungen der Außen- und Sicherheitspolitik der EU in den Bereichen Menschenrechte, Demokratisierung und Konfliktverhütung dar. In einigen Regionen bietet sie die einzige verfügbare Rechtsgrundlage für bestimmte Aktivitäten wie die Förderung politischer und bürgerlicher Rechte, die Wahlbeobachtung und die Konfliktbeilegung¹⁸.

Der Mehrwert der EIDHR verglichen mit der Hilfe **anderer Geber** in diesem Bereich besteht im Wesentlichen darin, dass sie

- mit der EU identifiziert wird und deren Werte widerspiegelt und fördert, einschließlich des institutionalisierten Multilateralismus, der Grundrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit sowie der Achtung der Rechte von Minderheiten;
- Zuschüsse bietet, hinter denen die politische Unterstützung der EU erkannt wird; dies kann dazu beitragen, dass potentiell schwache zivilgesellschaftliche Organisationen gegenüber repressiven Regierungen geschützt werden;
- das Eingehen größerer politischer Risiken ermöglicht als die von einem Mitgliedstaat mit kommerziellen oder politischen Interessen gewährte Hilfe;
- als unparteiisch verstanden wird, insbesondere im Vergleich zu den Maßnahmen einzelstaatlicher Geber;
- genutzt werden kann, um Menschenrechts- und Demokratisierungsinitiativen auf regionaler Grundlage durchzuführen und damit den Charakter der EU als Organisation, die für die regionale Integration eintritt, sowie das Bestehen der Abkommen zwischen der EU und regionalen Zusammenschlüssen widerzuspiegeln.

4.2. Entwicklung einer Strategie für die EIDHR

Die EIDHR muss einen längerfristigen, mehr strategischen und auf Prioritäten ausgerichteten Ansatz verfolgen, um ihre Wirkung und Effizienz trotz der verhältnismäßig begrenzten Haushaltsmittel und Ressourcen für dessen Verwaltung zu steigern. Die EIDHR-Strategie wird **drei** Bestandteile umfassen:

- (1) eine begrenzte Anzahl thematischer Prioritäten, die auf der Grundlage des Mehrwerts der EIDHR ausgewählt werden und potentiell in allen Ländern außerhalb der EU angegangen werden sollten. Im Zusammenhang mit diesen Prioritäten wird die Kommission versuchen, nicht nur innerhalb der EU, sondern auch auf der internationalen Bühne eine besondere Rolle zu übernehmen;
- (2) die Auswahl bestimmter Schwerpunktländer im Einklang mit den politischen und entwicklungspolitischen Prioritäten der EU und dem besonderen Mehrwert, den die EIDHR bei ihrer Verwirklichung erbringen kann;
- (3) das Potential für Flexibilität, die der EU ermöglicht, auf dringliche und unvorhersehbare Erfordernisse einzugehen.

¹⁸ Mitteilung zur Konfliktprävention vom 11. April 2001 (KOM (2991) 211).

Die im Rahmen dieses strategischen Ansatzes ermittelten Prioritäten werden die Grundlage des Jahresprogramms darstellen, das dem Ausschuss der Mitgliedstaaten zur Prüfung vorgelegt wird. Dieses Programm wird jährlich überarbeitet, wobei die (thematischen und länderbezogenen) Prioritäten in geeigneter Weise angepasst werden können. Das Jahresprogramm wird außerdem mit dem Europäischen Parlament sowie im jährlichen Diskussionsforum der Menschenrechtsorganisationen erörtert werden.

4.2.1. Thematische Prioritäten

Die Prioritäten sollten anhand von **Frage- oder Aufgabenstellungen** ermittelt werden, die darauf abzielen, spezifische mittel- bis langfristige Ziele zu verwirklichen. Die Prioritäten sollten nicht auf der Grundlage von **Maßnahmen** - wie z.B. Schulungen im Bereich der Menschenrechte - festgelegt werden. Diese stellen zwar ein Mittel für die Befassung mit diesen Fragen, aber keinen Zweck an sich dar. Ebenso wenig sollten die Prioritäten anhand von **Zielgruppen** festgelegt werden. Wo die EG die Auswirkungen auf die Rechte bestimmter Gruppen (z.B. Frauen, Kinder und indigene Völker) stärken möchte, kann dies im Rahmen der Projektgestaltung und der Auswahlmethode geschehen. Insbesondere sollte die Kommission im Einklang mit der Erklärung der EG zur Entwicklungspolitik gewährleisten, dass die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Rechte von Kindern in alle thematischen Prioritäten einbezogen werden, die im Rahmen der EIDHR umgesetzt werden sollen. Derselbe Ansatz findet Anwendung auf für die Rechte indigener Völker. Dies steht im Einklang mit dem Arbeitsdokument der Kommission und der Entschließung des Rates, in der gefordert wurde, dass die Achtung der Rechte indigener Völker als Querschnittsbereich auf sämtlichen Ebenen der Entwicklungszusammenarbeit, einschließlich des politischen Dialogs, berücksichtigt wird¹⁹.

Die Kommission erkennt an, dass bestimmte Gruppen wie Kinder und indigene Völker besonders verletzlich sind. Dennoch sollte die Gemeinschaft mit ihren Maßnahmen - unter Hervorhebung bestimmter Menschenrechts- und Demokratieziele - eher die Ursachen der Probleme als die Symptome bekämpfen.

Gegebenenfalls werden Projekte mit einer regionalen Dimension gefördert, die den von der EU erbrachten Mehrwert sichtbar machen und im Einklang mit ihrer Politik der Förderung der regionalen Zusammenarbeit und Integration stehen.

Die Kommission schlägt für das EIDHR-Programm 2002 und auf mittlere Sicht die folgenden **vier** thematischen Prioritäten vor:

(1) Unterstützung der Stärkung der Demokratisierung, der guten Regierungsführung und der Rechtsstaatlichkeit

Der Schwerpunkt sollte hierbei auf der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft liegen, um eine stärkere Beteiligung der Menschen auf die Entscheidungsfindung auf allen Ebenen zu fördern, einschließlich einer gleichberechtigten Beteiligung von Männern und Frauen sowie von Gruppen mit unterschiedlicher Identität (Ethnie, Religion), der Entwicklung pluralistischer politischer Prozesse, freier Medien, eines unabhängigen und gut funktionierenden Justizsystems, der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit sowie der

¹⁹ Entschließung des Rates zu den indigenen Völkern im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten, angenommen am 30.11.98 auf der Grundlage des Arbeitsdokuments der Kommission über indigene Völker vom 11. Mai 1998 (SEK (98) 773). Die Kommission wird im Jahr 2001 über die Folgemaßnahmen berichten.

Unterstützung von Wahlprozessen, u.a. anhand der Wahlbeobachtung durch inländische und von der EU entsandte Beobachter.

Eine gedeihende Zivilgesellschaft, die sich auf ein unabhängiges und unparteiisches Rechtssystem stützen kann, spielt eine fundamentale Rolle, wenn es darum geht, die Regierungen zur Verantwortung zu ziehen und Menschenrechtsverletzungen anzuprangern. Die Stärkung von Einzelpersonen und der Zivilgesellschaft, auch durch die allgemeine und berufliche Bildung sowie die Bewusstseinsbildung, und das Ermöglichen eines wirksamen Eintretens für alle Rechte, einschließlich sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte, stellen wesentliche Ergänzungen zu den gemeinsam mit den Regierungen durchgeführten EG-Hilfeprogrammen dar, insbesondere in den Bereichen gute Regierungsführung, institutioneller Aufbau, Rechtsstaatlichkeit und Armutsbekämpfung. Die EIDHR-Unterstützung sollte sich nicht mit den größeren Programmen überschneiden, die gemeinsam mit den Regierungen abgewickelt werden; allerdings können die Maßnahmen einen „Input“ für künftige Programme dieser Art liefern. Lokal verwaltete Kleinstprojekte stellen ein besonders hilfreiches Instrument für die Umsetzung dieser Priorität dar. Wo die Zivilgesellschaft schwach ist und gestärkt werden muss - beispielsweise unter einem diktatorischen Regime oder in der Folgezeit - ist es unwahrscheinlich, dass lokale NRO in der Lage sind, Finanzierungen aus Brüssel zu beantragen.

Eine Unterstützung für Maßnahmen zur Erleichterung einer friedlichen und demokratischen Aussöhnung zwischen verschiedenen Gruppen und einer Beilegung von Streitigkeiten ist für die Konfliktverhütung ebenso wesentlich wie Schulungen auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit und insbesondere der Menschenrechte.

Die Wahlunterstützung und -beobachtung ist ein Bereich, der zunehmend von der EG unterstützt wird, und zwar sowohl wegen der zentralen Bedeutung der Wahlen für die Demokratisierung als auch deswegen, weil hier der Mehrwert einer koordinierten Präsenz der EU bei der Wahlbeobachtung zum Ausdruck kommt.

(2) Maßnahmen zur Unterstützung der Abschaffung der Todesstrafe

Das Eintreten der EU für die Abschaffung der Todesstrafe wird in Artikel 2 der EU-Charta bekräftigt. Länder, die der EU beitreten wollen, müssen sich dem anschließen. Es handelt sich um eine gewichtige Politik, die die EU in internationalen Menschenrechtsforen und im Dialog mit allen Ländern, unabhängig von der Art ihrer Beziehungen zu ihnen, verfolgt. Die EU hat in diesem Bereich, in dem andere Geber weniger aktiv sind, eine Führungsrolle übernommen. Die Unterstützung der Abschaffung der Todesstrafe sollte Projekte beinhalten, durch die die Anwendung der Strafe reduziert wird, z.B. durch die Förderung von Debatten auf Ebene der Regierung und der Zivilgesellschaft über ihren Nutzen bei der Verringerung der Kriminalität.

(3) Unterstützung der Bekämpfung von Folter und Straffreiheit sowie Unterstützung für internationale Gerichte wie eines internationalen Strafgerichtshofs

Das Eintreten der EU gegen Folter und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung und Strafe wird in Artikel 4 der EU-Charta bekräftigt. Die EU hat politische Leitlinien für die Bekämpfung der Folter angenommen²⁰. Die Hilfeprogramme sollten sie ergänzen. Die Kommission hat erhebliche Mittel für Maßnahmen zur Bekämpfung der Folter, einschließlich der Rehabilitierung der Opfer, bereitgestellt. Der politische Schutz, der durch die

²⁰ Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) vom 9. April 2001).

Unterstützung der EG gewährt wird, kann wichtig für NRO sein, die in diesem sensiblen Bereich aktiv sind. In ihren Bemühungen, als einer der Motoren für den Wandel zu fungieren, sollte die EU sicherstellen, dass sie sich so weit wie möglich auf die Prävention konzentriert, unter anderem durch Menschenrechtsschulungen für die Polizei und sonstige Stellen, bei denen die Gefahr von Folterungen besteht.

Die EU ist ein starker Befürworter der Errichtung von internationalen Gerichten und eines internationalen Strafgerichtshofs. Die Bekämpfung der Straffreiheit ist wichtig für die Konfliktverhütung, -beilegung und -nachsorge.

(4) Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung von Minderheiten und indigenen Völkern

Auf diesem Gebiet hat die EU erhebliche interne und außenpolitische Zuständigkeiten. Der Ministerrat hat kürzlich zwei Richtlinien auf der Grundlage von Artikel 13 EG-Vertrag angenommen, die bei der Arbeitssuche und in anderen Bereichen einen Schutz vor Diskriminierungen aufgrund der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung gewährleisten. Gemäß der EU-Charta sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich (Artikel 20), ist jegliche Diskriminierung verboten (Artikel 21) und ist die Union verpflichtet, die kulturelle, religiöse und sprachliche Vielfalt zu schützen (Artikel 22). Maßnahmen, die auf die Chancengleichheit und auf die Überbrückung von Klüften zwischen Gruppen mit unterschiedlicher Identität abzielen, sind wichtig für die Konfliktverhütung.

Bei den EIDHR-Maßnahmen wird der Erklärung und dem Aktionsplan Rechnung getragen, die auf der Weltkonferenz gegen Rassismus²¹ im September 2001 in Durban angenommen werden sollen. Besondere Aufmerksamkeit wird hierbei der Förderung der Rechte indigener Völker im Rahmen der Internationalen Dekade der autochthonen Bevölkerungsgruppen der Welt (1995-2004) gelten.

Die obengenannten thematischen Prioritäten konzentrieren sich in erster Linie auf die politischen und bürgerlichen Rechte, da die EIDHR hier einen besonderen Mehrwert gegenüber anderen EG-Instrumenten erbringt. Damit sollen weder die Unteilbarkeit und Interdependenz der politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in Frage gestellt werden, noch soll den politischen und bürgerlichen Rechten ein höherer Stellenwert eingeräumt werden. Vielmehr soll die Tatsache widerspiegelt werden, dass die umfangreiche materielle Unterstützung für die Förderung der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte generell im Rahmen der größeren Entwicklungshilfeprogramme der Gemeinschaft (z.B. Gesundheit, Bildung und Nahrungsmittelsicherheit) zu leisten ist. Diese Instrumente erbringen hier einen größeren Mehrwert, nicht zuletzt aufgrund der erheblich höheren Mittel, die für die Lösung dieser in der Regel kostspieligen Probleme bereitgestellt werden. Allerdings umfasst die erste oben genannte Priorität (Demokratisierung, gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit) auch die Unterstützung der Bewusstseinsbildung und des Kapazitätsaufbaus bei Gruppen, die im Hinblick auf die Befriedigung der menschlichen Grundbedürfnisse und den Zugang zu den Ressourcen einen Ansatz verfolgen, der auf den Rechten basiert. Die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte werden als Menschenrechtszielsetzungen auch durch

²¹ Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und andere Formen der Intoleranz, Durban, Südafrika, 31. August bis 7. September 2001. Die Kommission wird zu dieser Konferenz einen Beitrag in Form einer Mitteilung vorlegen, deren Annahme für Mia 2001 geplant ist.

die Entwicklungskooperations- und Auslandshilfeprogramme der EG gefördert (siehe Ziff. 3.2).

Um eine EU-Strategie zur Förderung der **sozialen Verantwortung der Unternehmen** zu unterstützen, könnte die Anregung entsprechender Initiativen in Drittländern sowie die Unterstützung von Gewerkschaften und sonstigen NRO-Monitoringeinrichtungen als künftige Prioritäten für die EIDHR in Betracht gezogen werden. Allerdings sollte die Prioritätenliste nicht zu lang werden, wenn die strategische Schwerpunktsetzung aufrechterhalten werden soll.

4.2.2 *Schwerpunktländer*

Zusätzlich wird die Kommission eine begrenzte Anzahl von „Schwerpunktländern“ auswählen, auf die sich die EIDHR-Unterstützung konzentrieren wird und in denen Bereiche, die nicht zu den allgemeinen thematischen Prioritäten zählen, durch **gezielte EIDHR-Projekten** unterstützt werden können. Diese Länder und Bereiche werden vor allem anhand der in den LSP und den Beitrittspartnerschaften enthaltenen Analysen und Prioritäten ausgewählt, um die Kohärenz und Komplementarität mit anderen EG-Instrumenten sowie die Erreichung einer „kritischen Masse“ an EG-Unterstützung sicherzustellen. Nach Möglichkeit werden den Delegationen in den Schwerpunktländern Haushaltsmittel für **Kleinstprojekte** zugewiesen. Außerdem wird Projekten, an denen Schwerpunktländer beteiligt sind, in den **Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen** die größere Priorität eingeräumt.

Wird ein Land als Schwerpunktländer ausgewählt, bedeutet dies nicht unbedingt, dass die Verstöße gegen die Menschenrechte in den Augen der EU dort besonders schwerwiegend sind oder die Demokratie dort am wenigsten sichtbar ist. Diese Auswahl deutet vielmehr auf eine politische Priorität hin, die die EU der Verbesserung der Achtung der Menschenrechte und der Konsolidierung der Demokratie oder der Konfliktverhütung und -beilegung in diesem Land einräumt, und spiegelt das Potential für einen Beitrag der EIDHR-Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele wider.

In bestimmten Fällen werden Länder als EIDHR-Schwerpunktländer ausgewählt werden, weil keine anderen Finanzierungsinstrumente verfügbar sind oder weil der Wunsch besteht, die Unterstützung über NRO zu gewähren. Bei der Auswahl der Schwerpunktländer wird eine gewisse geographische Ausgewogenheit gewährleistet, wenngleich dies nicht das Hauptanliegen darstellen sollte. Die Kommission wird sich vor allem daran orientieren, ob Bedarf und Raum für wirksame EIDHR-Maßnahmen bestehen.

Die Schwerpunktländer werden in das EIDHR-Jahresprogramm aufgenommen. Die Liste wird ebenfalls auf jährlicher Grundlage überprüft, und zwar unter Berücksichtigung der Positionen und Stellungnahmen der EU in internationalen Foren - um eine Kohärenz zwischen den drei Pfeilern zu gewährleisten -, der von NRO geäußerten Standpunkte und der Evaluierung der zuvor im Rahmen der EIDHR geleisteten Unterstützung.

4.2.3 *Flexibilität*

Ein wichtiges Element der EIDHR-Strategie besteht darin, der EU zu ermöglichen, auf dringliche und unvorhergesehene Erfordernisse einzugehen, die sich unweigerlich ergeben werden, und wo die EIDHR das geeignete Instrument für die Verfolgung der Zielsetzungen der EU darstellt. Beispiele sind Initiativen zur Konfliktbeilegung und positive Maßnahmen zur Unterstützung einer Konsultation nach Artikel 96 des Abkommens von Cotonou sowie Situationen, in denen andere Hilfemaßnahmen ausgesetzt wurden. Das EIDHR-Jahresprogramm wird die notwendige Haushaltsflexibilität für ein Eingehen auf diese

Bedürfnisse wahren. Projekte, die nicht unter die festgelegten Prioritäten fallen, sollten sich dennoch an den strategischen Prioritäten der EU orientieren.

Eine zusätzliche Flexibilität bei der Umsetzung der menschenrechts- und demokratiebezogenen Prioritäten auf Länderebene ist durch die Regelung für **Kleinstprojekte** gegeben. Bei der Aufstellung der Prioritäten für lokale Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen sollten die Kommissionsdelegationen sich auf die generellen Prioritäten stützen, können sie jedoch anpassen, um auf spezifische lokale Bedürfnisse einzugehen, insbesondere, wenn diese in den LSP und den Beitrittspartnerschaften genannt werden.

Dieser strategische Ansatz für die EIDHR-Programmierung wird mit dem Ausschuss der Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und den NRO erörtert, wobei angestrebt wird, dass er im Rahmen des Haushaltsplans 2002 in die Tat umgesetzt werden kann.

Die Verordnungen, die die Rechtsgrundlage für die EIDHR bilden, gelten bis 31. Dezember 2004. Sie sehen vor, dass die Kommission dem Rat im Jahr 2002 eine Beurteilung der von der Gemeinschaft im Rahmen dieser Verordnungen finanzierten Maßnahmen vorlegt, gegebenenfalls einschließlich geeigneter Vorschläge für das weitere Vorgehen.

4.3. Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen

Die EIDHR legt den Schwerpunkt zwar auf eine direkte Unterstützung der Zivilgesellschaft über NRO, ist jedoch auch ein wichtiges Instrument für die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Seit mehreren Jahren werden gemeinsame Projekte mit dem Europarat und der OSZE/dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) durchgeführt. Im Anschluss an das Abkommen zwischen der UNO und der EG über die Finanzierung von Programmen, die von der UNO verwaltet werden arbeitete die Kommission im Jahr 2000 ein umfassendes Programm für die Zusammenarbeit mit dem Amt des Hochkommissars für Menschenrechte (OHCHR) aus, das einen Schwerpunkt auf die Unterstützung der Weltkonferenz gegen Rassismus legt.

Die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den internationalen Organisationen ist wichtig für die Verwirklichung der Menschenrechts- und Demokratisierungsziele der EU. Daher sollte sie wirksamer gestaltet werden und sich sowohl auf den komparativen Vorteil der betreffenden Organisation als auch auf die von der EG im EIDHR-Programm festgelegten Prioritäten stützen. In einigen Schwerpunktländern befinden sich internationale Einrichtungen wie die UNO und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) teilweise in einer privilegierten Position, um Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation durchzuführen, was sie zu idealen Partnern für die Kommission macht. Die Kommission und die internationalen Organisationen sollten gemeinsam sicherstellen, dass der EG-Beitrag die Priorität hervorhebt, die die Europäische Union diesen wichtigen Themen einräumt. Bei der Entscheidung über die Kofinanzierung von Projekten sollten selbstverständlich dieselben Überlegungen hinsichtlich Bedarf, Kostenwirksamkeit und Nachhaltigkeit zugrunde gelegt werden, wie bei allen anderen EIDHR-Projekten. Die Kommission wird sich bemühen, Kooperationsstrategien mit bestimmten internationalen Organisationen zu vereinbaren sowie erreichbare und realistische mittel- bis langfristige Ziele festzusetzen. Daraufhin könnten Programme und Projekte, die mit den strategischen Plänen im Einklang stehen, für Kofinanzierungen ausgewählt werden.

Die Zusammenarbeit mit dem OHCHR ist vor allem wichtig, um zu demonstrieren, welche Bedeutung die EU der Unterzeichnung, Ratifizierung und Anwendung internationaler Menschenrechtsabkommen durch die Drittländer, mit denen sie Partnerschaften geschlossen

hat, und den Maßnahmen zur Befolgung einschlägiger UN-Empfehlungen beimit. Eine verstärkte Zusammenarbeit könnte nicht nur Projekte, sondern auch eine Unterstützung der UN-Mechanismen (z.B. Sonderberichterstatter) betreffen, wenn diese sich auf Themen beziehen, denen von der EU Priorität eingeräumt wird. Dies würde zur Konsolidierung des multilateralen Rahmens beitragen, für den die EU eintritt. Im Rahmen eines solchen Ansatzes, der mit der Mitteilung über den Aufbau einer effizienten Partnerschaft mit den Vereinten Nationen²² im Einklang steht, würde das OHCHR als ein Ad-hoc-Partner der EG genannt.

5. EINE EUROPÄISCHE AGENTUR FÜR MENSCHENRECHTE?

Der Rat erwähnte im Vorfeld des 50. Jahrestages der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der im Dezember 1998 von den EU-Außenministern in Wien feierlich begangen wurde, erstmals die Möglichkeit einer Europäischen Agentur für Menschenrechte. In Absatz 46 der Schlussfolgerungen von Köln vom Juni 1999 heißt es: *„Der Europäische Rat nimmt den Zwischenbericht des Vorsitzes über Menschenrechte zur Kenntnis. Er regt an, die Frage der Zweckmäßigkeit der Errichtung einer Agentur der Union für Menschenrechte und Demokratie zu prüfen“*.

Hier wurden zwei alternative Modelle vorgeschlagen. Bei dem ersten Modell handelt es sich um eine Agentur mit Berichterstattungs- und Beratungsfunktion, die im Bericht des Ausschusses der Weisen befürwortet wurde. Allerdings vertritt die Kommission die Auffassung, dass es der Europäischen Union an Rat und Information nicht mangelt. Sie kann sich auf Berichte der Vereinten Nationen, des Europarats und einer Vielzahl von internationalen NRO stützen. Darüber hinaus gibt es kein Wissensmonopol für die Analyse von Menschenrechts- und Demokratisierungsproblemen oder ihren Auswirkungen auf die Beziehungen der EU zu einem Land. Die wahre Herausforderung für jede Institution besteht darin, die Informationen in produktiver Weise zu nutzen und politischen Willen zu schwierigen Entscheidungen zu beweisen. Eine zusätzliche beratende Einrichtung würde zur Bewältigung dieser Herausforderung nicht beitragen. Die Kommission beabsichtigt daher nicht, diesen Vorschlag weiter zu verfolgen. Dasselbe gilt für die damit zusammenhängende Anregung, die Kommission solle selbst oder durch Beauftragung einer Organisation einen weltweiten Überblick über die Menschenrechtssituation in den einzelnen Ländern erstellen, wie ihn das US-Außenministerium ausarbeitet.

Bei dem zweiten vorgeschlagenen Modell handelt es sich um eine „Durchführungsagentur“, die in die Auswahl von Menschenrechts- und Demokratisierungsprojekten, die Vergabe von Hilfen und die Überwachung ihrer Erbringung einbezogen werden könnte. Der allgemeine Ansatz der Kommission auf diesem Gebiet ist in ihrer Mitteilung über die Externalisierung der Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme²³ dargelegt. Diese beinhaltet einen Vorschlag für eine Ratsverordnung über das Statut der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme beauftragt werden. Allerdings ist die Kommission der Ansicht, dass durch die Schaffung einer vom EuropeAid-Amt für Zusammenarbeit getrennten Agentur der wesentliche Zweck der EIDHR unterlaufen wird, die ja die größeren Hilfeprogramme der EG ergänzen und die spezifischen LSP-Zielsetzungen der EU unterstützen soll. Folglich wird sich die Kommission auf die Anwendung des in dieser

²² Mitteilung der Kommission „Aufbau einer effizienten Partnerschaft mit den Vereinten Nationen in den Bereichen Entwicklung und humanitäre Hilfe“ – Annahme für den 2.5.2001 geplant.

²³ KOM (2000) 788 endg.

Mitteilung dargelegten verbesserten Ansatzes auf dem Gebiet der Menschenrechts- und Demokratisierungspolitik konzentrieren und keine neue Einrichtung vorschlagen.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

In dieser Mitteilung werden drei Bereiche genannt, in denen die Kommission bei der Verfolgung der Menschenrechts- und Demokratisierungsziele der EU eine wirksamere Rolle übernehmen kann: durch die Förderung der **Kohärenz und Schlüssigkeit** der Politiken der EU und der EG, durch eine höhere Priorität für Menschenrechts- und Demokratisierungsziele und ihre **Einbindung** in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern, insbesondere mit Hilfe eines politischen Dialogs und einer strategischen Nutzung der Auslandshilfeprogramme und durch die Annahme eines gezielteren **strategischen Ansatzes** für die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR).

Die Kommission wird die Kohärenz und Schlüssigkeit sowohl zwischen den Maßnahmen der EU im Rahmen der drei Pfeiler des Vertrags als auch zwischen den Maßnahmen der EG und der Mitgliedstaaten fördern. Der Dialog der Kommission mit den Drittländern sollte in schlüssiger und kohärenter Weise geführt werden und sich auf die international anerkannten Menschenrechtsstandards und -instrumente, insbesondere der UN, stützen.

Die Kommission wird auch in anderen Bereichen der Gemeinschaftspolitik wie Handel, Einwanderung und Umwelt nach Möglichkeit Strategien und Initiativen vorschlagen, die die Achtung der Menschenrechte und der demokratischen Grundsätze verbessern, auch durch die Förderung der sozialen Verantwortung der Unternehmen.

Die Kommission sollte sicherstellen, dass sämtliche Hilfeinstrumente der EG für die Unterstützung der Menschenrechts- und Demokratisierungsziele mobilisiert werden. Die Länderstrategiepapiere, in denen die Menschenrechte, die Demokratisierung, die Rechtstaatlichkeit und die gute Regierungsführung hervorgehoben werden sollten, werden das Hauptinstrument für die Erreichung dieser Kohärenz darstellen, einschließlich der Kohärenz des Dialogs zwischen der Kommission und den Partnerländern.

Das künftige Konzept der Kommission für die EIDHR wird sich auf die Auswahl einer begrenzten Anzahl von thematischen Prioritäten und einer Reihe von Ländern stützen, auf die die Kommission einen besonderen Schwerpunkt legen wird und die jährlich in Konsultation mit den Mitgliedstaaten, dem Parlament und der Zivilgesellschaft überprüft werden. Die bereits laufende Verwaltungsreform für die EIDHR wird fortgesetzt, um eine größere Transparenz und Effizienz sowie eine nachhaltigere Wirkung zu erzielen.

Die Kommission wird die neuen Ansätze und die ermittelten Maßnahmen in Konsultation mit dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Zivilgesellschaft sowie mit anderen Gebern und internationalen Organisationen anwenden. Die Bedeutung des Dialogs und der Absprache mit der Zivilgesellschaft bei der Einbindung der Menschenrechte und der Demokratisierung in die Tätigkeiten der Europäischen Union kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die Kommission wird versuchen, dies zu vertiefen und wirksamer zu gestalten, unter anderem durch das NRO-Menschenrechtsforum.

Die Europäische Union sollte zum einen mit Hilfe des Dialogs und der Kooperationsprogramme mit den Regierungen zusammenarbeiten. Indem sie ein generelles Schwergewicht auf Fragen der Regierungsführung legt, kann sie interne Reformen und die Einhaltung der internationalen Menschenrechtsübereinkünfte fördern. Zum anderen kann sie

die Fähigkeit der Zivilgesellschaften, einen Wandel zu fordern, unterstützen und ausbauen. Schließlich kann die EU ihre Unterstützung gezielt auf spezielle Problembereiche ausrichten und das Potential nicht nur ihrer Hilfe, sondern aller ihrer Politiken maximieren, um die Achtung bestimmter Rechte zu fördern.

Die Hauptverantwortung für die Demokratisierung und die Förderung der Achtung der Menschenrechte liegt bei den Regierungen. Doch die Kommission wird auf der Grundlage der Ziele, die sie sich selbst in dieser Mitteilung gesetzt hat, regelmäßig bewerten, ob Fortschritte gemacht wurden und in welchem Maß die Aktionen der EU dazu beigetragen haben. Darüber wird sie Bericht erstatten. **Eine Liste der Maßnahmen, die sich aus dieser Mitteilung ergeben, ist in Anhang 2 enthalten.**

Der Rat, das Europäische Parlament und die übrigen Partner, mit denen die Kommission zusammenarbeitet, um die Achtung der Menschenrechte und die Demokratisierung zu fördern, werden ersucht, den in dieser Mitteilung dargelegten Ansatz zu unterstützen und ihn gemeinsam mit der Kommission umzusetzen.

Anhang 1

Modalitäten des Dialogs mit den einzelnen Regionen

Der institutionalisierte Dialog existiert in verschiedenen Formen. Besonders weit entwickelt ist der Dialog mit den Beitrittsländern, der auf den Kopenhagener Kriterien für den Beitritt aufbaut, die 1993 von der EU aufgestellt wurden. In ihren Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen der mittel- und osteuropäischen Länder²⁴ analysierte die Kommission die Lage hinsichtlich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten (bürgerliche, politische, wirtschaftliche und soziale Rechte). Die Stellungnahmen erstreckten sich außerdem auf die Achtung und den Schutz von Minderheiten, einschließlich ihrer Rechte auf die Aufrechterhaltung ihrer kulturellen Identität, auf Gleichbehandlung im sozialen und wirtschaftlichen Leben und auf den Schutz vor Feindlichkeiten seitens der Mehrheitsbevölkerung (und sogar der Polizei). Im Einklang mit der Agenda 2000 beurteilt die Kommission die Fortschritte bei der Erfüllung der Beitrittskriterien seit 1998 in regelmäßigen Berichten über jedes Beitrittsland. Dieser Ansatz sorgt für eine Kohärenz zwischen den verschiedenen Instrumenten der EU sowie mit den Instrumenten anderer Organisationen wie dem Europarat und der OSZE. Von Ländern, die der Europäischen Union beitreten wollen, wird erwartet, dass sie die Grundsätze der Demokratie, des Rechtsstaats, der Menschenrechte (bürgerliche, politische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte) sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten nicht nur anerkennen, sondern auch in die Tat umsetzen.

Um die Beitrittsländer bei der Behebung der in den Regelmäßigen Berichten ermittelten spezifischen Schwächen zu unterstützen, erstellt die Gemeinschaft eine Beitrittspartnerschaft für jedes dieser Länder. Darin werden die Prioritäten aufgeführt, die das betreffende Land im Hinblick auf die Erfüllung der Beitrittskriterien berücksichtigen muss. Darüber hinaus wird die finanzielle Hilfe angegeben, die die Gemeinschaft unter bestimmten - ebenfalls aufgeführten - Voraussetzungen für die Umsetzung dieser Prioritäten bereitstellt. Diese Heranführungsstrategie, die sich auf regelmäßige Bewertungen der Fortschritte bei der Erfüllung der Kopenhagener Beitrittskriterien und auf die Beitrittspartnerschaften einschließlich der gezielten Hilfe stützt, haben in allen Beitrittsländern zu positiven Entwicklungen, insbesondere bei den politischen Kriterien, geführt. Im Rahmen dieses Ansatzes wird auch der Aufbau der Zivilgesellschaft gefördert, und zwar insbesondere durch „ACCESS“, ein PHARE-Mehrländerprogramm, das bis 2002 in Kraft ist.

Durch diesen Gesamtansatz wird die Kohärenz zwischen den einzelnen Instrumenten der EU sowie mit den Instrumenten anderer Organisationen der OSZE erfolgreich gefördert. Der Ansatz hat in allen Beitrittsländern zu positiven Entwicklungen geführt, auch was die Behandlung von Minderheiten betrifft. Allerdings ist die Diskriminierung von Roma immer noch weit verbreitet. Daher sind weitere intensive Bemühungen erforderlich.

Das in Cotonou geschlossene Abkommen mit den AKP-Staaten²⁵ stützt sich auf drei miteinander verzahnte Komponenten: politischer Dialog, Handel und Investitionen, Entwicklungszusammenarbeit. Eine hohe Priorität wird der Gleichstellung der Geschlechter, der Unterstützung des institutionellen Aufbaus und der Verbesserung der Kapazitäten für eine

²⁴ 15. Juli 1997 (Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien).

²⁵ Abkommen mit 20-jähriger Laufzeit zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten und 77 Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifischen Raums, unterzeichnet am 23. Juni 2000 - 13,5 Mrd. € für den ersten Fünfjahreszeitraum.

gute Regierungsführung eingeräumt. Die Achtung sämtlicher Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der grundlegenden sozialen Rechte, sowie eine auf Rechtsstaatlichkeit und transparenter und verantwortungsvoller Regierungsführung beruhende Demokratie werden ausdrücklich als feste Bestandteile einer nachhaltigen Entwicklung genannt.

Die Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und der Rechtsstaatlichkeit stellen wesentliche Bestandteile des Abkommens dar. Für Verstöße gegen diese Bestimmungen wurde ein neues Verfahren eingeführt, das mehr Nachdruck auf die Verantwortung des betreffenden Staates legt und eine größere Flexibilität im Konsultationsprozess ermöglicht. In besonderen dringlichen Fällen - ernstliche Verstöße gegen einen der wesentlichen Bestandteile - werden unverzüglich geeignete Maßnahmen getroffen.

Eine wichtige Neuerung des Abkommens von Cotonou ist die beiderseitige Verpflichtung zu einer verantwortungsvollen Regierungsführung, die als „transparente und verantwortungsbewusste Verwaltung der menschlichen, natürlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen und ihr Einsatz für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung“ definiert wird. Die Verhandlungen zwischen der EU und den AKP-Staaten über das Konzept der verantwortungsvollen Regierungsführung führten zu einem zweigleisigen Ansatz: zum einen eine Verpflichtung zu einer solchen Regierungsführung als grundlegendes und positives Element der Partnerschaft, als Gegenstand eines regelmäßigen Dialogs und als Bereich für eine aktive Unterstützung durch die Gemeinschaft, und zum anderen eine Einigung darüber, dass schwere Fälle von Korruption, einschließlich Bestechungshandlungen, die zu derartiger Korruption führen, einen Verstoß gegen dieses Element darstellen und Abhilfemaßnahmen erfordern. Es wurde ein spezifisches Konsultationsverfahren für solche Fälle eingeführt.

Dem Dialog soll eine Schlüsselrolle in der neuen Partnerschaft zukommen. Das Abkommen sieht ausdrücklich vor, dass auf Länderebene regelmäßige gemeinsame Bewertungen der Entwicklungen bei der Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Grundsätze und des Rechtsstaatsprinzips sowie der verantwortungsvollen Regierungsführung erfolgen.

Die Öffnung der Partnerschaft AKP-EG für nichtstaatliche Akteure stellt einen weiteren Durchbruch im Abkommen von Cotonou dar. Dieser neue Ansatz geht weit über die bisher praktizierte dezentralisierte Zusammenarbeit hinaus und impliziert die Förderung eines echten Dialogs sowohl über die Entwicklungspolitik als auch über die Zusammenarbeit zwischen den AKP-Ländern und der EU. Die Zivilgesellschaft wird künftig in den politischen Dialog und in die Bewertung der politischen Leistung im Rahmen der Überprüfungen der AKP-EG-Länderstrategien einbezogen.

In ihrer Mitteilung über Folgemaßnahmen zum Gipfel von Rio²⁶, in der ein aktualisierter Ansatz für die Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika vorgeschlagen wurde, nannte die Kommission als wichtigste politische Priorität die Förderung und den Schutz der Menschenrechte, einschließlich neuer „positiver“ Maßnahmen zur Stärkung der Achtung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Systeme. In diesem Zusammenhang wurde auch ein Diskussionsforum EU-Lateinamerika/Karibik für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte vorgeschlagen, das sich auf die positiven Erfahrungen in Mittelamerika stützen soll, wo im Rahmen des Dialogs von San José ein Ausschuss unabhängiger Experten errichtet wurde, um über Menschenrechte zu diskutieren.

²⁶ KOM(2000) 670endg.

Dieser Ausschuss wurde beauftragt, einen Bericht mit Schlussfolgerungen und Handlungsvorschlägen für den im Jahr 2002 stattfindenden Gipfel EU-Lateinamerika auszuarbeiten.

In der jüngsten Mitteilung der Kommission über die „Intensivierung des Barcelona-Prozesses“²⁷ wurde ebenfalls gefordert, dass den Menschenrechten, der Demokratie, der guten Regierungsführung und der Rechtsstaatlichkeit in den Beziehungen der Union zu den Mittelmeerländern ein höherer Stellenwert eingeräumt wird. Diese Fragen sollen von der EU im politischen Dialog sowie anlässlich der Sitzungen der Troika-Partner und der Assoziationsräte und -ausschüsse regelmäßig thematisiert werden, damit ermittelt werden kann, welche Maßnahmen die Regierungen ergreifen sollten, um zufriedenstellende Entwicklungen auf diesem Gebiet zu gewährleisten. Der Dialog könnte zur offiziellen Errichtung gemeinsamer Arbeitsgruppen für Menschenrechte führen, in denen eine Einigung über eine Reihe konkreter „Benchmarks“ und objektiver Kriterien angestrebt würde, die innerhalb der einzelnen Assoziationsräte überprüft würden. Die Mittelmeerpartner werden ermutigt, den einschlägigen internationalen Übereinkünften und sonstigen Vereinbarungen über Menschenrechte beizutreten, soweit dies noch nicht geschehen ist.

Was regionale Zusammenschlüsse in Asien betrifft, so unterhält die EU einen politischen Dialog mit den Mitgliedern des Verbands südostasiatischer Nationen (ASEAN), einschließlich jährlicher Zusammenkünfte auf Ministerebene, während sie mit der SAARC auf Troika-Ebene zusammentrifft. Die politische Dimension der Europäisch-Asiatischen Gipfeltreffen (ASEM) ermöglicht ebenfalls Diskussionen über die Unterstützung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Außerdem wird auf Ad-hoc-Basis einer bilateraler Dialog mit einzelnen asiatischen Ländern geführt. Allerdings muss der Dialog zwischen der EU und den asiatischen Ländern über Menschenrechte und Demokratie intensiviert werden. Dieses Thema wird in einer Mitteilung über die Beziehungen der EU zu Asien behandelt werden, deren Annahme für 2001 geplant ist.

Seit 1997 führt die Europäische Union einen spezifischen Menschenrechtsdialog mit China. Eine Bewertung dieses Dialogs wurde kürzlich veröffentlicht²⁸. Zweimal jährlich finden offizielle Zusammenkünfte statt, die durch Seminare auf Sachverständigenebene und Kooperationsprojekte, u.a. zur Förderung der Rechte von Frauen und der lokalen Demokratie, ergänzt werden. Die Europäische Union und die Demokratische Volksrepublik Korea erwägen derzeit, ebenfalls einen Dialog mit dem Schwerpunkt Menschenrechte einzuführen.

Die weitere Gestaltung der Beziehungen zwischen der EU und den westlichen Balkanstaaten (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, der Bundesrepublik Jugoslawien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien) hängt ebenfalls von politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen ab. Diese Konditionalität, die für alle fünf Länder gilt, stellt einen zentralen Bestandteil des Regionalen Ansatzes der EU dar, der jetzt zu einem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess ausgebaut wird, um den Ländern der Region die Aussicht auf eine Einbindung in die Strukturen der EU zu eröffnen. Große Bedeutung wird hierbei der Einhaltung von Bedingungen auf den Gebieten Menschenrechte, Minderheitenschutz, gute Regierungsführung und demokratische Grundsätze beigemessen. Um die Beteiligung dieser Länder am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess zu unterstützen, ist die Unterstützung nach der Verordnung über die Hilfe der Gemeinschaft für den Wiederaufbau, die Entwicklung und die Stabilisierung (CARDS) auf die Schaffung eines

²⁷ KOM(2000) 497 endg.

²⁸ Schlussfolgerungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) vom Januar 2001.

institutionellen und rechtlichen Rahmens ausgerichtet, der unter anderem die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit und Menschen- und Minderheitenrechte fördern soll. Ergänzende Maßnahmen werden im Rahmen der EIDHR durchgeführt. Auf regionaler Ebene arbeitet die Gemeinschaft eng mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa zusammen, der 1999 geschlossen wurde, um die Bemühungen der wichtigen Geber in den Balkanländern zu koordinieren, und einen Arbeitskreis für die Förderung der Demokratie und der Menschenrechte umfasst.

Die EU hat mit den meisten Ländern der TACIS-Region Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) geschlossen. Das 1994 unterzeichnete PKA mit Russland sieht einen vertieften institutionalisierten Politikdialog auf allen Ebenen vor. 1999 legte die EU eine Gemeinsame Strategie für Russland fest, die bestimmte prioritäre Bereiche nennt, wie die Konsolidierung der Demokratie, des Rechtsstaats und der öffentlichen Institutionen. Gleichzeitig wurde eine Gemeinsame Strategie für die Ukraine angenommen, in der es heißt: "Die EU wird Anstrengungen unternehmen, um Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit ... zu fördern ..." ²⁹. Der Fortschritt bei der Erstellung eines PKA mit Belarus kam 1997 aufgrund der sich verschlechternden Menschenrechtssituation zum Stillstand, weshalb die EU einen schrittweisen Ansatz verfolgt, wobei vor allem der Wiederaufbau demokratischer Institutionen in Belarus gefordert wird. Im Kaukasus und in Zentralasien wurden PKA mit Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan und Usbekistan unterzeichnet. Die EG-Hilfe zur Förderung der Entwicklung der Menschenrechte und der Demokratie in den NUS wird im Rahmen von TACIS und der EIDHR gewährt.

²⁹ Gemeinsame Strategie 1999/877/GASP des Europäischen Rates vom 11.12.1999 für die Ukraine, Teil III, „Spezifische Initiativen“, Ziff. 50, ABl. L 331 vom 23.12.1999, S. 1.

ANHANG 2

MASSNAHMEN

I. Förderung einer größeren Schlüssigkeit und Kohärenz zwischen den Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft, anderen Maßnahmen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten

- Die Kommission wird einen transparenteren Ansatz auf dem Gebiet der Menschenrechte und der Demokratisierung anstreben, der auf alle Länder und Regionen in schlüssiger und kohärenter Weise angewandt ist, wobei einheitliche Maßstäbe angelegt und sämtliche verfügbaren Instrumente genutzt werden.
- Die Kommission wird die Kohärenz zwischen den Arbeitsgruppen des Rates, die ein politisches Interesse an Menschenrechts- und Demokratisierungsfragen haben, und den Ausschüssen, die mit der Auslandshilfe befasst sind, fördern.
- Die Kommission wird den Dialog mit dem Rat und dem Europäischen Parlament vertiefen, um politische und Programmierungsprioritäten im Zusammenhang mit Menschenrechten und Demokratisierung (einschließlich der EIDHR) darin einzubeziehen.
- Die Kommission wird mit dem Menschenrechts- und Demokratieausschuss sowie gegebenenfalls mit anderen Ausschüssen zusammenarbeiten, um die durchgeführten Maßnahmen zu bewerten und den Austausch über bewährte Praktiken und gewonnene Erfahrungen zu fördern.
- Die Kommissionsdelegationen in den Drittländern werden die Menschenrechts- und Demokratisierungshilfe (EG-Hilfe und bilaterale Hilfe) systematisch in die Koordinierung der gesamten EU-Hilfe einbeziehen und einen in beide Richtungen funktionierenden Informationsaustausch fördern, um die Kohärenz und Komplementarität zu fördern.
- Die Kommission wird die Kohärenz zwischen den Arbeitsgruppen des Rates, die ein politisches Interesse an Menschenrechts- und Demokratisierungsfragen haben, und den Ausschüssen, die mit der Auslandshilfe befasst sind, fördern und auf Unstimmigkeiten hinweisen.
- Die Kommission wird dafür sorgen, dass bei der Gestaltung sämtlicher Gemeinschaftspolitiken negative Auswirkungen auf die Menschenrechte vermieden und positive Auswirkungen maximiert werden. Um dies zu ermöglichen, wird die Kommission auf der Grundlage internationaler Erfahrungen eine Methode für die Bewertung der Auswirkungen festlegen, bei der auch die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter berücksichtigt wird.
- Die Kommission wird die Menschenrechtsdimension in das Grünbuch über die soziale Verantwortung der Unternehmen einbeziehen, das im Juni 2001 angenommen werden soll.

II. Einbeziehung der Menschenrechte und der Demokratisierung durch den Dialog, die Hilfe und weitere Politiken

a) Dialog

- Der Dialog der Kommission mit den Drittländern wird in schlüssiger und kohärenter Weise geführt werden und sich auf die international anerkannten Menschenrechtsstandards und -instrumente, insbesondere der UN, stützen.
- Die Kommission wird Menschenrechts- und Demokratisierungsfragen in den Dialog mit allen Drittländern einbeziehen, sofern dies noch nicht der Fall ist, und auf seine

Einbeziehung in andere Formen des politischen Dialogs (Troika usw.) drängen. Der Dialog sollte sich auch auf Themen wie Todesstrafe, Folter, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit beziehen, nicht zuletzt, um Bündnisse und Unterstützung zugunsten der Standpunkte der EU in internationalen Foren, einschließlich der UN, zu erwirken.

- Die Kommission wird sich die Entwicklungen bei der Verwendung von „Benchmarks“ und Indikatoren in den Bereichen Menschenrechte, Demokratisierung und Regierungsführung bei der Schaffung eines Rahmens für den Dialog mit den Partnerländern zunutze machen, um die Kohärenz und Schlüssigkeit zu fördern. Vor allem wird sie auf international anerkannte Normen zurückgreifen, die beispielsweise von der IAO, der UNO und vom Europarat festgelegt wurden. Die Kommission wird den Dialog nutzen, um die gemeinsame Festlegung bestimmter Ziele anzustreben.
- Die Kommission wird den Dialog mit den Partnerländern über LSP und Hilfeprogramme nutzen, um zu ermitteln, wie die Menschenrechte und die Demokratisierung durch die EG-Programme eingebracht und verstärkt werden können, auch durch die Ratifizierung und wirksame Anwendung der grundlegenden Menschenrechtsübereinkünfte und Folgemaßnahmen zu den UN-Empfehlungen.
- Die Kommission wird den Dialog mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen ausdehnen und vertiefen, indem sie geeignete Instrumente einschließlich des Internets, nutzt, und neben den Menschenrechts-NRO auch alle anderen interessierten Akteure einbeziehen. Sie wird das Internet stärker nutzen, um den Dialog mit der Zivilgesellschaft zu fördern.
- Die Kommission wird ihre Bemühungen fortsetzen, die Zivilgesellschaft in allen Regionen in den politischen Dialog einzubeziehen, und dabei denselben Ansatz verfolgen wie bei den AKP-Ländern und dem Mercosur, einschließlich einer Erleichterung des Dialogs und des Meinungsaustauschs über Politik und Zusammenarbeit auf lokaler Ebene mit der Zivilgesellschaft und den Mitgliedstaaten.
- Die Kommission wird bewerten, wie sich der Dialog und die zugehörigen Aktivitäten auswirken und inwieweit die damit verfolgten Ziele erreicht wurden. Sie wird dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten eine Beurteilung vorlegen.
- Die Kommission wird die bisherigen NRO-Menschenrechtsforen bewerten und die NRO, die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament zum künftigen Vorgehen konsultieren. Auf der Grundlage dieser Konsultation wird sie dem Rat Empfehlungen zu dem Forum unterbreiten, einschließlich Empfehlungen darüber, wie diese Einrichtung zur Umsetzung dieser Mitteilung beitragen kann.

b) EG-Hilfeprogramme

- Die Kommission wird die Länderstrategiepapiere als Grundlage für ihre Maßnahmen und ihren politischen Dialog verwenden und die Leitlinien für die Erstellung der LSP systematisch befolgen. Dazu zählt auch die Analyse der Lage bei Menschenrechten, Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit und die Prüfung der Frage, wie die Länderprogramme der EG und sonstige EG-Instrumente, einschließlich der EIDHR, zur Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung beitragen können.
- Die Kommission wird bei der Festlegung der Länderzuweisungen und bei der Prüfung von Partnerschaftsabkommen den im Rahmen des EEF und von MEDA verfolgten Ansatz auf sämtliche Kooperationsprogramme ausdehnen, d.h. positive Leistungen bei der Umsetzung von Reformen in den Bereichen Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit berücksichtigen.

- Die Kommission wird in Absprache mit anderen Gebern eine Methode für die Bewertung der Auswirkungen einzelner Kooperationsprojekte und -programme auf die Menschenrechte entwickeln, wobei sie sich auf ihre Erfahrungen mit Umweltverträglichkeitsprüfungen und Bewertungen der Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter stützt. Bei diesen Bewertungen werden die wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechte berücksichtigt.
- Bei der Programmgestaltung sowie bei der Beurteilung, Überwachung und Verstärkung der Auswirkungen einzelner Projekte und Programme auf die Menschenrechte wird die Kommission einen partizipatorischen Ansatz verfolgen.

c) Ausbildung

- Das Kommissionspersonal in Brüssel und in den Delegationen wird in den Bereichen Menschenrechte und Demokratisierung sowie „Mainstreaming“ geschult.

III. Ein strategischer Ansatz für die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) sowie für gemeinsame Kooperationsprojekte mit der UNO und anderen internationalen Organisationen

- Die Kommission wird eine mittel- bis langfristige Strategie für die EIDHR festlegen, die sich auf eine begrenzte Anzahl von Themen und Schwerpunktländer konzentriert. Diese Strategie ist nach Konsultation mit dem Rat, dem Europäischen Parlament, internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen/NRO anzunehmen und ab 2002 umzusetzen.
- Bei der Umsetzung der EIDHR wird die Kommission die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, der Rechte von Kindern und der Rechte von indigenen Völkern sicherstellen, indem sie sie als Querschnittsthemen in alle Projekte einbezieht.
- Eine regionale Dimension der Projekte sowie die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien werden gefördert, soweit dies angemessen und kosteneffizient erscheint.
- Die prioritären Themen werden jedes Jahr bei der Aufstellung des Jahresprogramms überprüft. Die Schwerpunktländer werden jährlich auf der Grundlage der Länderstrategiepapiere/Beitrittspartnerschaften mit Hilfe einer Konsultation ermittelt. Außerdem wird sichergestellt, dass die EU flexibel auf dringliche und unvorhergesehene Erfordernisse eingehen kann.
- Die Kommission konsultiert die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament und die NRO zur Aufstellung des Jahresprogramms.
- Die Kommission verstärkt die Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltung und der Transparenz der EIDHR, einschließlich der Veröffentlichung von Berichten über die finanzierten Maßnahmen, der Veröffentlichung von Leitlinien für die Auswahl von gezielten Projekten und der Aufstellung verbesserter Wirkungsindikatoren für die Projektevaluierung.
- Die Kommission evaluiert die von der Gemeinschaft im Rahmen der Verordnungen 975 und 976/99 finanzierten Maßnahmen bis Ende 2002 und nimmt rechtzeitig vor Ablauf dieser Verordnungen (31. Dezember 2004) gegebenenfalls geeignete Vorschläge für die Zukunft an.

- Die Kommission prüft gemeinsam mit den wichtigen im Menschenrechtsbereich tätigen internationalen Organisationen, wie die Zusammenarbeit vertieft und wirksamer gestaltet werden kann, u.a. durch die gemeinsame Festlegung von Kooperationsstrategien und Zielen.
- Die Kommission prüft, ob die EIDHR genutzt werden kann, um UN-Mechanismen die für die Umsetzung der Prioritäten der EG geeignet sind und Ad-hoc-Projekte zu unterstützen.

Anhang 3

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AKP-Länder	Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifischen Raums
ALA	Asien und Lateinamerika
APS	Allgemeines Präferenzsystem
ASEAN	Verband südostasiatischer Nationen
ASEM	Europäisch-Asiatisches Gipfeltreffen
CARDS	Hilfe der Gemeinschaft für den Wiederaufbau, die Entwicklung und die Stabilisierung
ECHO	Amt für humanitäre Hilfen der Europäischen Gemeinschaft
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
LSP	Länderstrategiepapier
MEDAM	Mittelmeerländer
NRO	Nichtregierungsorganisationen
NUS	Neue Unabhängige Staaten
ODIHR	Büro für demokratische Unterstützung und Menschenrechte
OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OHCHR	Amt des UN-Hochkommissars für Menschenrechte
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PHARE	Aktionsplan für koordinierte Hilfe für Polen und Ungarn

SAARC Südasiatische Vereinigung für regionale Zusammenarbeit

TACIS Programm der technischen Hilfe für die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion

UN Vereinte Nationen