



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 21.05.2003  
KOM(2003) 294 endgültig

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

**Intensivierung der EU-Maßnahmen für die Mittelmeer-Partnerländer in den Bereichen  
Menschenrechte und Demokratisierung**

**Strategische Leitlinien**

## 1. EINLEITUNG

Die Grundrechte-Charta von Nizza vom Dezember 2000 legt fest, dass die Union auf den Grundsätzen von Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beruht. Die Förderung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ist eines der zentralen Ziele der EU-Außenpolitik. Die Mitteilung der Kommission vom 8. Mai 2001 über *Die Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern*<sup>1</sup> legte dieses Ziel im Zusammenhang mit dem strategischen Gesamtkonzept der Kommission für die Außenbeziehungen in den kommenden Jahren fest. Die Mitteilung fordert die Union auf, den Menschenrechten und der Demokratisierung in ihren Beziehungen zu Drittländern größere Priorität einzuräumen und ein aktiveres Vorgehen zu wählen. Der Rat begrüßte die Mitteilung der Kommission in seinen Schlussfolgerungen über die Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern vom 25. Juni 2001 und bekräftigte die Entschlossenheit der EU, stabile und demokratische Strukturen zu fördern, deren Grundlage die vollständige Achtung der Menschenrechte ist.

In der vorliegenden Mitteilung werden Arbeitsleitlinien aufgezeigt, die zur Verwirklichung dieses Ziels in Zusammenarbeit mit den EU-Partnerländern in der Mittelmeerregion dienen sollen. Ferner sollen mit der Mitteilung einige der Herausforderungen aufgegriffen werden, die unlängst vom UNDP-Bericht über menschliche Entwicklung in der arabischen Welt 2002 aufgeworfen wurden, der große Mängel bei Fragen wie Regierungsführung, Menschenrechte, Demokratisierung, Gleichstellung der Geschlechter und Bildung in der arabischen Welt hervorgehoben hat.

Menschenrechte und Grundfreiheiten sind im regionalen Kontext des Barcelona-Prozesses/der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft sowie in den bilateralen Assoziierungsabkommen, die mit allen Mittelmeer-Partnerländern geschlossen wurden oder derzeit ausgehandelt werden, wesentlicher Bestandteil des Rahmens für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und ihren Partnern im Mittelmeerraum. Die Mitteilungen der Kommission zur Vorbereitung der Tagungen der Euro-MED-Außenminister in Marseille vom 15.-16. November 2000<sup>2</sup> und in Valencia vom 22.-23. April 2002<sup>3</sup> sowie die entsprechenden Schlussfolgerungen und der in Valencia durch alle Teilnehmer vereinbarte Aktionsplan<sup>4</sup> bekräftigen diese gemeinsamen Verpflichtungen und verdeutlichen die Notwendigkeit und den Willen, die Anstrengungen im Bereich der Förderung der Menschenrechte zu intensivieren. Ferner berücksichtigt die vorliegende Mitteilung die Ergebnisse von zwei Seminaren, die von der Kommission im Laufe des Jahres 2002 mit Vertretern der Zivilgesellschaft aus Europa und aus dem Mittelmeerraum in Amman und Casablanca veranstaltet wurden. Schließlich reiht sich die Mitteilung in die unlängst von der Kommission angenommene neue Vision eines Größeren Europa ein<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> KOM(2001) 252 endg.

<sup>2</sup> KOM(2000) 497 endg. "Intensivierung des Barcelona-Prozesses"

<sup>3</sup> SEK(2002) 159 endg.

<sup>4</sup> Dokument des EURO-MED-Ratssekretariats 2/02 vom 24. April 2002

<sup>5</sup> KOM(2003) 104 endg. vom 11.3.2003.

Gestützt auf gemeinsame Verpflichtungen zeigt die vorliegende Mitteilung Leitlinien für die beste Nutzung der Instrumente auf, die der Union und ihren Mittelmeer-Partnern zur Verfügung stehen, um ihr gemeinsames Ziel der Förderung der Demokratisierung und der Förderung und des Schutzes der universellen Menschenrechte und Grundfreiheiten wirksam umzusetzen. **Sie macht 10 konkrete Empfehlungen zur Verbesserung des Dialogs zwischen der EU und ihren Mittelmeer-Partnern und schlägt finanzielle Zusammenarbeit durch die EU bei Menschenrechtsfragen vor. Die Wirksamkeit der Umsetzung wird durch drei sich gegenseitig ergänzende Ebenen gestärkt: politischer Dialog und Finanzhilfe, MEDA-Programm und Hilfe im Rahmen der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDMR) sowie durch die nationale und die regionale Dimension.**

Das vorliegende Dokument bezieht sich auf die Mittelmeerländer, die Partnerländer im Barcelona-Prozess, jedoch keine beitretenden Länder oder EU-Beitrittskandidaten sind,<sup>6</sup> und zwar: Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Syrien, Tunesien und die Palästinensische Behörde.

## **2. DIE WICHTIGSTEN MENSCHENRECHTS- UND DEMOKRATISIERUNGSFRAGEN DER REGION**

Die Lage im Hinblick auf die Menschenrechte und die Demokratisierung in den MEDA-Ländern ist vielfältig und komplex, doch lassen sich allgemeine Tendenzen ableiten. Der UNDP-Bericht über menschliche Entwicklung in der arabischen Welt 2002 kam zu dem Schluss, dass trotz erheblicher Fortschritte in einigen Gebieten die weitere wirtschaftliche und soziale Entwicklung durch tiefverwurzelte Mängel in den Regierungsstrukturen der arabischen Welt behindert wird. Der Bericht nennt drei "Defizite" in Bezug auf Freiheit, die Stellung der Frau und den Bildungsstand. Er kommt zu dem Schluss, dass eine gründliche Reform und Konsolidierung der politischen Steuerung, eine Stärkung der politischen und wirtschaftlichen Freiheiten und die Verbesserung der Beteiligung der Öffentlichkeit wesentliche Voraussetzungen für die Verwirklichung einer dauerhaften wirtschaftlichen, sozialen und menschlichen Entwicklung sind.

Die arabischen Länder fallen im Hinblick auf alle sechs im UNDP-Bericht verwendeten Variablen der Regierungsführung hinter den weltweiten Durchschnitt zurück, außer bei der Rechtsstaatlichkeit, wo sie leicht über dem Durchschnitt liegen. In vielen MEDA-Ländern übt eine mächtige Exekutive erhebliche Kontrollgewalt aus und ist unzureichenden Gegengewichten seitens der Legislative und der Judikative unterworfen. Häufig sind die Legitimitätsnormen überholt. Die repräsentativen demokratische Strukturen sind schwach und nicht immer echt. Frauen spielen im wirtschaftlichen und sozialen Leben nach wie vor eine untergeordnete Rolle und werden durch Recht und Tradition weitgehend diskriminiert.

---

<sup>6</sup> Bei der Türkei, die EU-Beitrittskandidat ist, werden Fragen der Menschenrechte und der Demokratisierung auf Grundlage der politischen Kriterien von Kopenhagen im Rahmen der Heranführungsstrategie behandelt. Malta und Zypern sind Länder, die im Begriff sind, der EU beizutreten

Der seit Langem bestehende internationale Konsens, dass Menschenrechte und Grundfreiheiten universell, unteilbar und miteinander verbunden sind, spiegelt sich in der Tatsache wider, dass die meisten MEDA-Länder die meisten großen internationalen Menschenrechtsinstrumente ratifiziert haben und die Prinzipien der universellen Menschenrechte in ihren Verfassungen, Rechtsordnungen und Regierungserklärungen verankert sind. Einige erfreuliche Maßnahmen im Bereich der Menschenrechte sind mit MEDA-Partnern wie Marokko, Jordanien und der Palästinensischen Behörde im Gange, die sich in einem recht positiven Prozess entsprechender Reformen befinden.

Im Allgemeinen jedoch werden bei der Umsetzung der Menschenrechte in der Region die internationalen Normen nicht eingehalten. Durch den Aufstieg des religiösen Extremismus zu einer einflussreichen politischen Alternative wird die Förderung von Demokratie und Menschenrechten komplizierter. Ein Spannungsverhältnis zwischen der Sorge um die innere Sicherheit und der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte kann nachteilige Konsequenzen für die Menschenrechte nach sich ziehen wie insbesondere nach dem 11. September 2001 unter dem Deckmantel des "Kriegs gegen den Terror" deutlich zu Tage getreten ist. Die Meinungs- und die Vereinigungsfreiheit werden unter Rückgriff auf notstandsrechtliche Bestimmungen häufig beschnitten. Menschenrechtsaktivisten und Menschenrechtsorganisationen sehen sich rechtlichen und administrativen Zwängen ausgesetzt, werden häufig marginalisiert und manchmal unterdrückt.

Eine kurze Analyse der einzelnen Länder würde die unzureichenden Fortschritte im Hinblick auf den Rechtsrahmen (und seine Anwendung), die institutionelle Kapazität, die Bildungsmaßnahmen und den Grad der Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Förderung und am Schutz der Menschenrechte bestätigen.

Die Lage lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Defizite bei der Regierungsführung behindern die Entwicklung demokratischer Werte und die Förderung und den Schutz der Menschenrechte;
- Die Marginalisierung der Frau untergräbt die politische Repräsentativität und behindert die wirtschaftliche und soziale Entwicklung;
- Die Umsetzung der internationalen Menschenrechtsübereinkommen ist schwach ausgeprägt;
- Dem Rechtssystem und dem Justizwesen fehlt es an ausreichender Unabhängigkeit;
- Im zivilen und politischen Bereich tätige NRO sind schwach, werden in ihren Tätigkeiten streng eingegrenzt und sind von internationalen Netzen abgeschnitten;
- Das Bildungswesen ist im Verhältnis zu vielen anderen Entwicklungsländern finanziell zwar besser gestellt, der Unterricht erreicht jedoch nicht alle in gleichem Maße, dient nicht der Überwindung traditioneller Diskriminierungsmuster und ist an die Anforderungen der modernen Wirtschaft schlecht angepasst<sup>7</sup>;

---

<sup>7</sup> Die Empfehlungen der UNDP zum Bildungswesen sind für die Region von entscheidender Bedeutung. Die Kommission greift diese Empfehlungen im Rahmen der regionalen und nationalen MEDA-Richtprogramme auf.

- Autoritarismus und eine schlechte Bilanz in der Wirtschafts- und Sozialpolitik begünstigen die politische Marginalisierung und schüren radikale Bewegungen und Gewalt;
- Einige politische Lesarten des Islam berufen sich auf kulturelle Unterschiede, um die Universalität der Menschenrechte in Frage zu stellen.

Israel unterscheidet sich in einigen Zügen von den übrigen MEDA-Partnern. Das Land ist eine etablierte parlamentarische Demokratie mit einer wirksamen Gewaltenteilung, einem funktionierenden Regierungssystem und einer aktiven Beteiligung von NRO und der Zivilgesellschaft an allen internen Aspekten des politischen und sozialen Lebens. Israels Einhaltung international anerkannter Menschenrechtsstandards jedoch ist nicht zufriedenstellend. Handlungsbedarf besteht in zwei wichtigen spezifischen Bereichen. Erstens in der Frage, wie sich die erklärtermaßen jüdische Natur des Staates Israel mit den Rechten der nichtjüdischen Minderheiten Israels in Einklang bringen lässt. Zweitens die Verletzung der Menschenrechte im Zusammenhang mit der Besetzung palästinensischer Gebiete.<sup>8</sup> Es besteht dringender Bedarf, die Einhaltung der universellen Menschenrechtsstandards und des humanitären Völkerrechts durch alle am israelisch-palästinensischen Konflikt beteiligten Parteien zu einem zentralen Faktor der Anstrengungen zur Wiederbelebung des Friedensprozesses im Nahen Osten zu erheben. Hierzu muss die EU besondere Anstrengungen unternehmen und eine geeignete Strategie formulieren.

**Kasten 1: Zusammenfassung des UNDP-Berichts**

Der UNDP-Bericht über die menschliche Entwicklung in der arabischen Welt 2002 kommt zu dem Schluss, dass die arabischen Länder<sup>9</sup> unter einem erheblichen Freiheitsdefizit leiden. Kennzeichnend hierfür ist eine schlechte Bilanz in den Bereichen Regierungsführung und Grundfreiheiten.

Die politische Partizipation ist in der arabischen Welt schwächer ausgeprägt als in vielen anderen Regionen. Es gibt nicht immer eine echte repräsentative Demokratie, und manchmal fehlt sie völlig. Die Legitimitätsnormen sind meist überholt. Die politischen Systeme haben begonnen, sich zu öffnen, doch dieser Prozess ist in hohem Maße reglementiert und unvollständig. Nach wie vor gibt es Regime, die auf Massenmobilisierung setzen, die Vereinigungsfreiheit ist eingeschränkt und die Übertragung politischer Macht im Wege von Wahlen keinen üblichen Weg darstellt.

Der arabischen Länder fallen im Hinblick auf alle sechs Variablen des Regierens, die der Bericht verwendet, hinter den weltweiten Durchschnitt zurück (Qualität der Institutionen, Korruption, Rechtsstaatlichkeit, Bürokratismus, Wirksamkeit des Regierungshandelns, politische Instabilität) außer bei der Rechtsstaatlichkeit, wo sie leicht über dem Durchschnitt liegen.

Die Meinungs- und Vereinigungsfreiheit werden häufig beschnitten. NRO und zivilgesellschaftliche Akteure sehen sich zahlreichen Zwängen ausgesetzt. Die Haltung der staatlichen Behörden ihnen gegenüber reicht von der Bekämpfung über die Beeinflussung bis hin zur Gewährung von Freiheit unter Aufsicht. Die Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit NRO sind zu einer wichtigen Frage geworden. Während im sozialen Bereich tätige Organisationen tendenziell besser akzeptiert werden, misstrauen die Behörden Organisationen, die Interessen vertreten und private Geber meiden sie, so dass sie gezwungen sind, sich internationalen Finanzierungsquellen zuzuwenden, was die Feindseligkeit der Behörden vertieft und das Kommunikationsdefizit gegenüber der Gesellschaft vergrößert (*Zusammenfassung der Dienststellen der Kommission*).

<sup>8</sup> In diesem Zusammenhang hat die Europäische Union wiederholt die Aufmerksamkeit auf die Menschenrechtsverpflichtungen aller Konfliktparteien gelenkt, unter anderem durch ihre Entschlüsse und Stellungnahmen bei der UN-Menschenrechtskommission Kommission in Genf und im III. Hauptausschuss der UN-Generalversammlung

<sup>9</sup> Algerien, Bahrein, Komoren, Dschibuti, Ägypten, Irak, Jordanien, Kuwait, Libanon, Libyen, Mauretanien, Marokko, Oman, Palästina, Katar, Saudi-Arabien, Somalia, Sudan, Syrien, Tunesien, Vereinigte Arabische Emirate, Jemen.

### 3. RAHMEN FÜR MASSNAHMEN DER EU

#### 3.1. Allgemeiner Kontext

Die EU setzt sich für die Förderung von Demokratie, verantwortungsvollem Regieren und Rechtsstaatlichkeit sowie für die Förderung und den Schutz aller Menschenrechte ein - bürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller. Der Rat hat zahlreiche wichtige Dokumente angenommen, die der EU als Richtschnur für Maßnahmen in spezifischen thematischen Bereichen auf dem Gebiet der Menschenrechte dienen<sup>10</sup>. Insbesondere legt die EU großen Wert auf die Abschaffung der Todesstrafe, den Kampf gegen Folter und unmenschliche Behandlung, die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und die Diskriminierung von Minderheiten, die Förderung und den Schutz der Rechte der Frau und des Kindes sowie den Schutz von Menschenrechtlern. Die EU erkennt in vollem Umfang an, dass die Zivilgesellschaft bei der Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung eine entscheidende Rolle spielt.

Die Mitteilung der Kommission *"Die Rolle der EU bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern"*<sup>11</sup> legte die Politik im Bereich Menschenrechte und Demokratisierung im Zusammenhang mit dem strategischen Gesamtkonzept der Kommission für die Außenbeziehungen in den kommenden Jahren fest und empfahl

- die Förderung von Kohärenz und Vereinbarkeit bei der Unterstützung der Menschenrechte und der Demokratisierung insbesondere zwischen den politischen Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft und anderen EU-Maßnahmen, besonders der GASP;
- ein aktiveres Vorgehen insbesondere durch Nutzung der Gelegenheiten, die sich im Rahmen des politischen Dialogs, des Handels und der Außenhilfe bieten;
- eine strategischere Vorgehensweise im Hinblick auf die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIMDR), so dass deren Programme und Projekte vor Ort mit den Verpflichtungen der EU im Bereich Menschenrechte und Demokratie in Einklang stehen.

---

<sup>10</sup> Leitlinien für die EU-Politik gegenüber Drittländern hinsichtlich der Todesstrafe, Rat "Allgemeine Angelegenheiten", Luxemburg, 29. Juni 1998; Leitlinien für die EU-Politik gegenüber Drittländern hinsichtlich Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, Rat "Allgemeine Angelegenheiten", Luxemburg, 9. April 2001; EU-Leitlinien über Menschenrechtsdialoge, Rat der EU, 13. Dezember 2001.

<sup>11</sup> KOM(2001) 252 endg.

Der Rat begrüßte in seinen Schlussfolgerungen vom 25. Juni 2001 die Mitteilung und bekräftigte, dass er sich weiterhin für Kohärenz und Vereinbarkeit zwischen den Maßnahmen der Gemeinschaft, der GASP und der Entwicklungspolitik einsetzt und zu diesem Zweck für eine enge Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen seinen zuständigen Gremien und der Kommission und für die Einbeziehung der Menschenrechte und der Demokratisierung in die Strategien und Maßnahmen der EU sorgen wird. Ferner hob der Rat die Notwendigkeit eines offenen Dialogs mit dem Europäischen Parlament und der Zivilgesellschaft als ein Element bei der Festlegung und regelmäßigen Überprüfung der Prioritäten im Bereich der Menschenrechts- und Demokratisierungspolitik hervor. In seinen Schlussfolgerungen vom 10. Dezember 2002 begrüßte der Rat weiter die praktischen Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele, die von der Arbeitsgruppe "Menschenrechte" (COHOM) in ihrem Bericht vom 25. November 2002 vorgeschlagen wurden. Diese praktischen Maßnahmen sowie die Mitteilung der Kommission vom 7.11.2002 über regierungsunabhängige Akteure<sup>12</sup> wurden bei der Ausarbeitung der vorliegenden Mitteilung voll berücksichtigt.

### 3.2. **Regionaler Kontext: Der Barcelona-Prozess (Europa-Mittelmeer-Partnerschaft)**

Eines der wichtigsten Ziele der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft (Barcelona-Prozess) ist die Errichtung eines Raumes des Friedens und der Stabilität, gestützt auf die Grundsätze der Menschenrechte und der Demokratie sowie die Entwicklung einer freien und blühenden Zivilgesellschaft. Der Barcelona-Erklärung vom 28. November 1995, die den Auftakt zur Europa-Mittelmeer-Partnerschaft bildete, liegen die Grundsätze repräsentative Demokratie, Menschenrechte und Grundfreiheiten (Kasten 1) zu Grunde. Die beim Europäischen Rat in Santa Maria da Feira im Juni 2000<sup>13</sup> angenommene gemeinsame Strategie der EU und der Mittelmeerregion bekräftigte diese Grundsätze.

#### **Kasten 2: Menschenrechte und Demokratie in der Barcelona-Erklärung (1995)**

Wichtigstes Ziel ist es, "den Mittelmeerraum zu einem Gebiet des Dialogs, des Austauschs und der Zusammenarbeit zu machen, in dem Frieden, Stabilität und Wohlstand gewährleistet sind". Erforderlich dafür sind "die **Stärkung der Demokratie und die Wahrung der Menschenrechte**, für eine nachhaltige und ausgewogene wirtschaftliche und soziale Entwicklung, die Bekämpfung der Armut und ein besseres gegenseitiges Verständnis der Kulturen, die alle wesentliche Faktoren der Partnerschaft sind".

Die Teilnehmer verpflichten sich,

- entsprechend der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu handeln;
- in ihrem politischen System Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu entwickeln;
- die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu achten, darunter Meinungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit;
- den Austausch von Informationen über Fragen im Zusammenhang mit den Menschenrechten und den Grundfreiheiten, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Wege des Dialogs zwischen den Parteien wohlwollend in Erwägung zu ziehen;
- die Vielfalt und den Pluralismus in ihrer Gesellschaft zu achten und die Erscheinungsformen von Intoleranz, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, zu bekämpfen;

<sup>12</sup> KOM(2002) 598.

<sup>13</sup> ABl. L 183 vom 22.7.2000.

- Die Teilnehmer unterstreichen, wie wichtig eine angemessene Ausbildung in Fragen der Menschenrechte und der Grundfreiheiten ist.

Im Rahmen des sozialen, kulturellen und menschlichen "Kapitels"

- messen die Teilnehmer den sozialen Grundrechten und auch dem Recht auf Entwicklung besondere Bedeutung bei;
- würdigen die Teilnehmer den wesentlichen Beitrag, den die Zivilgesellschaft zur Weiterentwicklung der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft leisten kann;
- fördern die Teilnehmer Maßnahmen zur Unterstützung der demokratischen Institutionen und zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Zivilgesellschaft [...];
- verpflichten sich die Teilnehmer, den Schutz aller Rechte, die den in ihren jeweiligen Hoheitsgebieten legal ansässigen Zuwanderern im Rahmen der bestehenden Rechtsvorschriften gewährt werden, zu gewährleisten;
- betonen die Teilnehmer, dass eine entschlossene Kampagne gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz geführt werden muss und kommen überein, zu diesem Zweck zusammenzuarbeiten.

Die *Mitteilungen der Kommission* zur Vorbereitung 4. und 5. Europa-Mittelmeer-Ministerkonferenz in Marseilles (15.-16. November 2000)<sup>14</sup> bzw. Valencia (22.-23. April 2002)<sup>15</sup> sowie unlängst die Mitteilung "Größeres Europa" fordern einen höheren Stellenwert für Menschenrechte, Demokratie, verantwortungsvolles Regieren und Rechtsstaatlichkeit in den EU-Beziehungen zu ihren Mittelmeer-Partnern und legten zu diesem Zweck zahlreiche konkrete Vorschläge vor. Dabei ging es insbesondere um die systematische Erörterung von Menschenrechten und Demokratie in allen Begegnungen zwischen der EU und ihren Partnern im Hinblick auf die Förderung eines strukturierten Fortschritts; eine engere Verknüpfung der Zuweisung von MEDA-Mitteln mit Fortschritten auf diesen Gebieten; die Einrichtung gemeinsamer Arbeitsgruppen von Beamten zwischen der EU und den Partnern; die Förderung der Unterzeichnung, Ratifikation und Umsetzung der einschlägigen internationalen Instrumente sowie die Anerkennung der Rolle der Zivilgesellschaft.

Im **Aktionsplan**, der aus der Konferenz von Valencia hervorging, bekräftigten die Minister ihr entschiedenes politisches Engagement für Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in der Region und vereinbarten im Rahmen des politischen und sicherheitspolitischen Kapitels die Intensivierung des politischen Dialogs. Hohe Beamte wurden mit der Prüfung der Errichtung eines strukturierteren Dialogs beauftragt, der die Effizienz steigern soll.

**Kasten 3: Auszug aus der Mitteilung von Valencia (SEK (2002) 159 endg., 13.2.02)**

Die Lage der **Menschenrechte und der Demokratie** in der Region gibt weiterhin Grund zur Besorgnis. Außer Zypern und Malta hat keiner der Mittelmeerpartner in diesem Bereich eine gänzlich zufriedenstellende Bilanz vorzuweisen. Auch wenn die Lage von Land zu Land unterschiedlich ist, ist in einigen Länder seit der Ministertagung in Marseille sogar eine Verschlechterung der Verhältnisse zu verzeichnen. Gegenüber einzelnen Partnern hat die EU ihre Besorgnis über Verhaftungen und Inhaftierungen ohne fairen Prozess, schlechte Behandlung von Häftlingen, Versagen bei der Bekämpfung extremistischer Gruppen, außergerichtliche Hinrichtungen durch die Behörden, Vollstreckung der Todesstrafe, Einschränkungen der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit sowie über Fragen im Zusammenhang mit Rechtsstaatlichkeit und Geschlechtergleichstellung zum Ausdruck gebracht.

<sup>14</sup> "Intensivierung des Barcelona-Prozesses" 6.9.00, KOM(2000) 497 endg.; 13.2.02.

<sup>15</sup> SEK(2002) 159 endg.

### 3.3. Bilateraler Rechtsrahmen– Assoziationsabkommen

Gegenstück zum multilateralen Konzept der Barcelona-Erklärung ist das bilaterale Konzept für Menschenrechte und demokratische Prinzipien, das in den Assoziationsabkommen zum Ausdruck kommt, die bereits geschlossen wurden oder im Begriff sind, zwischen der EU und deren Mitgliedstaaten einerseits und den jeweiligen Mittelmeer-Partnern andererseits ausgehandelt zu werden<sup>16</sup>.

Das wichtigste Ziel der Assoziationsabkommen ist der Ausbau der Verbindungen zwischen der EU und den Mittelmeer-Partnern zur Schaffung dauerhafter Beziehungen auf Grundlage *der Gegenseitigkeit, der Solidarität, der Partnerschaft und der gemeinsamen Entwicklung*. Ferner schaffen die Abkommen einen strukturierten Rahmen für den regelmäßigen politischen Dialog über bilaterale und internationale Fragen von gemeinsamem Interesse. Dieser politische Dialog soll sich insbesondere auf die Voraussetzungen für die Gewährleistung des Friedens, der Sicherheit, der Demokratie und regionalen Entwicklung beziehen und als Hebel für Reformen genutzt werden.

Seit 1992 nimmt die EG in alle ihre Abkommen mit Drittstaaten eine Klausel auf, die die Achtung der Menschenrechte und der Demokratie als "wesentliche Elemente" der Beziehung festschreibt. Dieser Klausel zufolge sollen sich die Beziehungen zwischen den Parteien sowie alle Bestimmungen des Abkommens selbst auf die Achtung der Menschenrechte und der Demokratie gründen, die Richtschnur der nationalen und internationalen Politik der Parteien sind und ein wesentliches Element des Abkommens darstellen.<sup>12</sup> Diese Klausel bekräftigt die Ziele der Barcelona-Erklärung und entwickelt sie weiter. Sie liefert die Grundlage für die Entwicklung von Dialog und Zusammenarbeit mit den Mittelmeer-Partnern in den Bereichen verantwortungsvolles Regieren, Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit.

### 3.4. Instrumente der Zusammenarbeit

#### 3.4.1. MEDA

Das Programm MEDA<sup>17</sup> ist das wichtigste Finanzinstrument der Europäischen Union zur Unterstützung der Umsetzung der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft. MEDA bietet technische und finanzielle Begleitmaßnahmen zur Reform der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen in den Mittelmeer-Partnerländern. Die meisten MEDA-Mittel werden den Partnern bilateral zugeführt<sup>18</sup>, der übrige Betrag fließt in regionale Maßnahmen, an denen alle Partner teilnehmen können.

---

<sup>16</sup> Assoziationsabkommen sind mit Tunesien, Israel, Marokko, Jordanien und der Palästinensischen Behörde (Interimsabkommen) in Kraft getreten. Abkommen wurden unterzeichnet mit Ägypten (Juli 2001), Algerien (April 2002) und Libanon (Juni 2002).

<sup>17</sup> Verordnung (EG) Nr. 1488/96 des Rates, geändert durch Verordnung (EG) Nr. 2698 (2000) vom 27. November 2000.

<sup>18</sup> Das gilt für Algerien, Ägypten, Jordanien, Libanon, Marokko, Syrien, Tunesien, Türkei und die Palästinensische Behörde.

Die Hauptziele von MEDA leiten sich unmittelbar von der Barcelona-Erklärung von 1995 ab, das heißt, es geht um die Begleitung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Reformen in den Partnerländern und um die Unterstützung der Umsetzung der Assoziationsabkommen. Analog zu diesen Abkommen beruht die MEDA-Zusammenarbeit auf *der Achtung der demokratischen Prinzipien und der Rechtsstaatlichkeit sowie der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Verletzung die Annahme geeigneter Maßnahmen rechtfertigt*<sup>19</sup>.

**Kasten. 4: Menschenrechte und Demokratie in der MEDA-Verordnung**

Ziele und Vorschriften für die Umsetzung von Artikel 2 der MEDA-Verordnung (Unterstützungsmaßnahmen):

- Stärkung der Demokratie, der Achtung und der Verteidigung der Menschenrechte, insbesondere durch Nichtregierungsorganisationen in der Europäischen Gemeinschaft und den Mittelmeer-Partnerländern;
- Aufbau einer Zusammenarbeit in Bereichen mit Bezug zur Rechtsstaatlichkeit wie die Zusammenarbeit in Justiz- und Strafsachen, die Stärkung der Institutionen, die die Unabhängigkeit und die Wirksamkeit des Justizsystems gewährleisten, die Ausbildung der nationalen Sicherheitskräfte und des Zivilschutzes;
- Verantwortungsvolles Regieren (...) durch Unterstützung der wichtigsten Institutionen und der wichtigsten zivilgesellschaftlichen Akteure wie lokale Behörden, Gruppen im ländlichen Bereich und in Dörfern, auf gegenseitige Hilfe angelegte Vereinigungen, Gewerkschaften, Medien und Organisationen, die Unternehmen unterstützen, sowie durch Hilfe bei der Verbesserung der Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung für die Entwicklung und Umsetzung politischer Maßnahmen.

Darüber hinaus heißt es in der Verordnung, dass Gleichstellungsaspekte in die Programmierung und Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit einbezogen werden müssen und dass die Unterstützung einer nachhaltigen und sozialen Entwicklung insbesondere die Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Bevölkerung an der Planung und Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen beinhaltet. Siehe Anhang II, EG 2698/2000

MEDA hat nicht nur wirtschaftliche und soziale Programme finanziert. MEDA ist auch die Grundlage für wichtige laufende oder geplante Programme im Bereich Menschenrechte und Demokratie, die zu den Nationalen Richtprogrammen 2002-2004 (NRP) insbesondere mit Algerien, Tunesien, Jordanien, und Ägypten gehören.

Was die MEDA-Regionalprogramme betrifft, so enthält das Regionale Richtprogramm (RRP) 2002-2004 zahlreiche Maßnahmen zur Unterstützung der Stärkung von Menschenrechten und Demokratie. Dazu zählen insbesondere die Programme für Justiz, Bekämpfung von Drogen, organisierte Kriminalität und Terrorismus sowie die Zusammenarbeit bei der Behandlung von Fragen im Zusammenhang mit der sozialen Eingliederung von Zuwanderern, der Zuwanderung und des Personenverkehrs (Beginn 2002), bei Ausbildungsmaßnahmen in den öffentlichen Verwaltungen (2003) sowie bei der Chancengleichheit für Frauen (2004). Bei regionalen Maßnahmen ist in der Regel die Zivilgesellschaft an der Umsetzung der Programme beteiligt, so etwa bei Maßnahmen zum Kulturerbe, zur audiovisuellen Zusammenarbeit und zum Jugendaustausch.

---

<sup>19</sup> Gemäß Artikel 16 der MEDA-Verordnung, geändert durch Verordnung (EG) Nr. 780/1998 des Rates, kann der Rat, wenn ein wesentliches Element für die Fortsetzung der Maßnahmen für ein Mittelmeer-Partnerland nicht erfüllt ist, auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit geeignete Maßnahmen beschließen.

### 3.4.2. *Die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDMR)*

Die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDMR)<sup>20</sup> wurde 1994 auf Initiative des Europäischen Parlaments eingerichtet. Ihr Ziel ist die Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern, insbesondere durch Finanzierung der Maßnahmen von **Nichtregierungsorganisationen** und **internationalen** Organisationen. Die Initiative erhält jährlich einen Betrag von rund 100 Mio. € für weltweite Maßnahmen.

NRO sind die wichtigsten Begünstigten der EIDMR, deren Arbeit die bilateralen Hilfeprogramme der Kommission wie MEDA **ergänzen soll**. Die Maßnahmen im Rahmen des Programms MEDA werden mit der Partnerregierung ausgehandelt und die institutionellen Aspekte dieser Zusammenarbeit werden hauptsächlich durch Regierungs- und Staatsinstitutionen abgewickelt. Die EIDMR erlaubt es, Mittel zivilgesellschaftlichen Akteuren direkt zuzuführen, das heißt die im Rahmen der EIMDR finanzierten Maßnahmen müssen nicht zuvor mit den Regierungen der Drittländer ausgehandelt werden. So kann die EIMDR beispielsweise dort, wo die bilateralen Mittel für die Reform der Justiz bestimmt sind, die Kapazitäten der Zivilgesellschaft stärken, diesen Prozess beeinflussen und sich entsprechend einsetzen.

## 4. **LEITLINIEN FÜR DIE FÖRDERUNG DER DEMOKRATIE UND DER MENSCHENRECHTE IN DEN BEZIEHUNGEN DER EU ZU DEN MITTELMEERPARTNERN**

### 4.1. **Dialog zwischen der EU und ihren Mittelmeerpartnern**

#### 4.1.1. *Bilaterale Dialoge*

Die EU führt mit allen Ländern, zu denen sie Beziehungen unterhält, einen politischen Dialog mit verschiedenen Förmlichkeitsstufen. Ein Dialog über Menschenrechte und Demokratisierung sollte kohärent und einheitlich geführt werden und sich auf international vereinbarte Standards und Instrumente und insbesondere auf die der Vereinten Nationen stützen. Sein Ziel soll unter anderem sein, die Einhaltung internationaler Übereinkommen und Verträge, denen die Partner zugestimmt haben, und die Bedeutung der derzeitigen Vorbehalte gegenüber diesen Verträgen und Übereinkommen zu untersuchen. Die EU behält sich das Recht vor, einzelne Problemfälle zur Sprache zu bringen. Auf Ersuchen der Partner sollte die EU bereit sein, Menschenrechtsfragen innerhalb der Europäischen Union wie etwa die Lage der Zuwanderer in der EU zu erörtern.

---

<sup>20</sup> Rechtsgrundlage der EIMDR sind die Verordnungen des Rates (EG) Nr. 975/1999 und (EG) Nr. 976/1999 vom 29. April 1999 – ABl. L 120/8 vom 8. Mai 1999. Die Mittel für die Initiative stammen aus Kapitel B7-7 des EU-Haushalts.

Bei Ländern, mit denen Assoziationsabkommen bestehen, liefert die Klausel zum "wesentlichen Element" eine zusätzliche Grundlage für den strukturierten bilateralen Dialog über Menschenrechte und Demokratie. Neben einem zusätzlichen Artikel über Maßnahmen, die im Falle der Nichteinhaltung der Verpflichtungen in dem Abkommen ergriffen werden sollen<sup>21</sup> und einer gemeinsamen Erklärung zu diesem Thema erlaubt es die Klausel zum "wesentlichen Element" jeder Partei, Maßnahmen zu ergreifen, wenn die andere Partei gegen die demokratischen Grundsätze und die Menschenrechte verstößt. Die Klauseln zum "wesentlichen Element" bedeuten jedoch nicht notwendigerweise einen negativen oder mit Strafen verbundenen Ansatz - sie lassen sich zur Förderung von Dialog und Zusammenarbeit zwischen den Partnern einsetzen, indem sie gemeinsame Maßnahmen für Demokratisierung und Menschenrechte fördern, darunter die wirksame Umsetzung internationaler Menschenrechtsinstrumente und die Prävention von Krisen durch die Errichtung einer kohärenten und langfristig angelegten kooperativen Beziehung.

Darüber hinaus liefert Artikel 3 der Assoziationsabkommen die Rechtsgrundlage für die Errichtung eines regelmäßigen institutionalisierten politischen Dialogs zwischen der EU und ihren Partnerländern. Die EU sollte sich weiterhin bemühen, die Substanz dieses Dialogs über Menschenrechte und Demokratisierungsfragen zu vertiefen, und zwar nicht nur allgemein oder im Hinblick auf Einzelfälle, sondern durch eine Konzentration auf spezifische operative Fragen. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, könnte die verstärkte Konzentration auf die Einrichtung eines Dialogs auf Arbeitsebene unterhalb der politischen Ebene sein. Damit könnte versucht werden, eine gemeinsame Agenda mit klaren Zielen und gegenseitigen Verpflichtungen zur Zusammenarbeit zu entwickeln. Als Themen für eine systematische Erörterung bieten sich Meinungs- und Vereinigungsfreiheit und auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Status von Zivilgesellschaft und NRO, anderer regierungsunabhängiger Akteure sowie die Lage und Rechte der Frau an.

Ziel der Kommission sollte es sein, am Verwaltungssitz durch die Programmierung entsprechender Hilfsprogramme und in den Arbeitsgruppen des Rates sowie in den Drittländern für Kohärenz und Vereinbarkeit zwischen den Maßnahmen der Gemeinschaft, der GASP und der Entwicklungspolitik zu sorgen. Sie sollte sich für die Einbeziehung der Menschenrechte in den Dialog und die Zusammenarbeit einsetzen sowie die bestmögliche Nutzung aller verfügbaren Instrumente fördern<sup>22</sup>. Vor diesem Hintergrund lautet der Vorschlag der Kommission wie folgt:

---

<sup>21</sup> Die Nichteinhaltungsklausel ist in der Regel wie folgt formuliert: "Ist die eine Vertragspartei der Auffassung, dass die andere eine Verpflichtung aus dem Abkommen nicht erfüllt hat, so kann sie geeignete Maßnahmen treffen. Abgesehen von besonders dringenden Fällen unterbreitet sie dem Assoziationsrat vor Ergreifen dieser Maßnahmen alle zweckdienlichen Informationen für eine gründliche Prüfung der Situation, um eine für die Vertragsparteien annehmbare Lösung zu ermöglichen. Bei der Wahl der Maßnahmen ist den Maßnahmen der Vorrang zu geben, die das Funktionieren des Abkommens am wenigsten behindern. Diese Maßnahmen werden unverzüglich dem Assoziationsrat notifiziert und sind auf Ersuchen der anderen Vertragspartei Gegenstand von Konsultationen im Assoziationsrat."

<sup>22</sup> Mitteilung der Kommission "Die Rolle der EU bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern", Mai 2001, Schlussfolgerungen des Rates über die Rolle der EU bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern, 25. Juni 2001.

### **Empfehlung Nr. 1**

*Die Union sollte für die systematische Einbeziehung von Menschenrechts- und Demokratiefragen in alle auf institutionalisierter Grundlage stattfindenden Dialoge sorgen: Im Rahmen der Assoziationsräte (Ministerebene) und der Assoziationsausschüsse (Ebene hoher Beamter), die die Umsetzung der Abkommen überwachen, sowie in anderen Zusammensetzungen des politischen Dialogs wie der Troika. Mit den Partnern sollte sie die Möglichkeiten der Einrichtung von Untergruppen auf Arbeitsebene prüfen, die Fragen im Zusammenhang mit Menschenrechten und Demokratisierung behandeln. Ferner sollte ein besserer operativer Schwerpunkt gelegt werden, der die Zusammenarbeit in Fragen wie Rechtsreformen und die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Arbeit von NRO und anderen regierungsunabhängigen Akteuren einschließt.*

### **Empfehlung Nr. 2**

*Um einen regelmäßigen, tiefgreifenden Dialog über Menschenrechte und Demokratisierung entwickeln und intensivieren zu können, sind verstärkte institutionelle Kenntnisse und eine Dokumentation der Lage und der wichtigsten Probleme in jedem Partnerland erforderlich. Die Delegationen der Kommission sollten in enger Zusammenarbeit mit den Botschaften der Mitgliedstaaten in jedem Land auf Grundlage eines standardisierten Analyserasters eine Bestandsaufnahme durchführen und diese durch regelmäßige Berichte aktualisieren.*

*Die so gewonnene Lageanalyse sollte mit den Missionsleitern systematisch erörtert, als Beitrag zu den von den Missionsleitern auszuarbeitenden "EU-Kurzdarstellungen Menschenrechte" genutzt und in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates regelmäßig überprüft werden. Die dabei gezogenen Schlussfolgerungen könnten in den verschiedenen Zusammensetzungen des Dialogs wie oben dargelegt in konkrete Vorschläge umgesetzt werden.*

*Ferner bezieht die Kommission Menschenrechte und Demokratisierung systematisch in den Dialog ein, der mit den Mittelmeerpartnern vor Ort durch ihre Delegationen geführt wird.*

### **Empfehlung Nr. 3**

*Die Kommission sollte unter anderem durch verstärkte Koordinierung zwischen den Delegationen der Kommission und den Botschaften der Mitgliedstaaten für Kohärenz und Vereinbarkeit sorgen. Die sollte insbesondere wie folgt geschehen:*

- Organisation von Zusammenkünften von EU-Sachverständigen auf Länderebene über die Umsetzung der EIMDR und die menschenrechtsbezogenen Aspekte des Programms MEDA;*
- verstärkte Beiträge über Menschenrechts- und Demokratiefragen zu den Zusammenkünften der Missionsleiter.*

- *eine aktivere Rolle bei der Umsetzung der UN-Resolutionen und -Empfehlungen im Bereich Menschenrechte, auch durch eine angemessene Weiterverfolgung der Empfehlungen der Organe der UN-Charta durch ihre Delegationen und im Zusammenhang mit Besuchen der UN-Sonderberichterstatter und Arbeitsgruppen in den betreffenden Ländern.*

*Außerdem sollte sich die Kommission aktiver um die Einleitung von Gesprächen über Menschenrechtsfragen in den geografischen Arbeitsgruppen des Rates bemühen, auch dann, wenn Fragen politischer Natur auftreten, die mit der Umsetzung der Zusammenarbeit im Bereich Menschenrechte und Demokratisierung verknüpft sind.*

#### *4.1.2. Regionaler politischer Dialog*

Im regionalen politischen Dialog (Zusammenkünfte hoher Beamter des Barcelona-Prozesses) sind Menschenrechte und Demokratisierung bereits regelmäßiger Tagesordnungspunkt. Dabei neigen die Mitgliedstaaten oder die Mittelmeerpartner jedoch hauptsächlich dazu, ihre nationale Menschenrechtspolitik allgemein vorzustellen, woraus sich keine inhaltvollen Gespräche ergeben. Im Gegenteil kann der Dialog als Vorwand dienen, um ernsthafte Gespräche zu umgehen. So wird zwar nicht vorgeschlagen, diesen Teil des regionalen Dialogs abubrechen, doch muss anerkannt werden, dass er in seiner gegenwärtigen Form kaum die Möglichkeit hat, inhaltlich wirksam geführt zu werden. Die EU sollte sich darum bemühen, diesen Dialog einschlägiger zu gestalten und politischer auszurichten, etwa durch ein thematisches Herangehen (Lage der Frau, Zivilgesellschaft usw.), das den Stand der Dinge bei verschiedenen Fragen in der Region herausarbeitet.

#### *4.1.3. Dialog mit der Zivilgesellschaft*

Die Zivilgesellschaft spielt bei der Umsetzung und Überwachung jeder Menschenrechts- und Demokratisierungspolitik eine wesentliche Rolle. Im Rahmen des Barcelona-Prozesses und durch die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte unterstützte die Kommission NRO und andere regierungsunabhängige Akteure in der Region und NRO, die von Europa aus arbeiten und sich um eine effizientere Problemerkennung bemühen und für Verbesserungen einsetzen. Die Fragen wurden bei allen Zusammenkünften des Bürgerforums erörtert (in dem NRO und andere Vertreter der Zivilgesellschaft aus der EU und den Mittelmeer-Partnerländern zusammenkommen), die vor den Zusammenkünften der Außenminister Europas und des Mittelmeerraums stattfanden.

#### **Empfehlung Nr. 4**

*Auf nationaler Ebene sollten die Delegationen der Kommission mit den Mitgliedstaaten regelmäßige Workshops mit der Zivilgesellschaft veranstalten und, sofern es die Umstände erlauben, eine konstruktive Beteiligung der nationalen Behörden anstreben. So weit wie möglich sollten Anstrengungen unternommen werden, damit sich dieser Dialog nicht auf die nationale Zivilgesellschaft beschränkt, sondern auf regional tätige zivilgesellschaftliche Organisationen erstreckt. Die Agenda sollten die Delegationen der Kommission mit den Mitgliedstaaten zusammen erörtern.*

*Zweck dieser Workshops soll es sein*

- *die Kenntnisse der EU über die lokalen Bedingungen allgemein auszubauen und so wertvolle Informationen für die Formulierung der EU-Politik und auch zur Erarbeitung nationaler und regionaler Richtprogramme zu liefern;*
- *Empfehlungen hervorzubringen, die bei der Programmierung der EIMDR und der Identifikation von Projekten helfen sollen;*
- *durch im Rahmen des Barcelona-Prozesses veranstaltete Bürgerforen einen Beitrag zur Strukturierung der Debatte auf regionaler Ebene zu leisten;*
- *die EU-Politik im Bereich Menschenrechte, Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit einschließlich Geschlechtergleichstellung als Querschnittsfragen zu fördern;*
- *Darüber hinaus helfen diese Zusammenkünfte in der Region tätigen Vereinigungen, Stiftungen und NRO, ihre Arbeit besser zu strukturieren und zu koordinieren.*

## **4.2. Nationale und Regionale Aktionspläne**

Im Rahmen von MEDA wurden zahlreiche Programme und Projekte zur Unterstützung von Menschenrechten und Demokratie finanziert. Um jedoch die Wirksamkeit dieser Tätigkeiten zu verbessern, ist es wünschenswert, sie in ausführliche nationale und regionale Strategien einzubeziehen, die mit den nationalen Behörden vereinbart werden.

So sollten in den nationalen und regionalen Menschenrechts- und Demokratisierungsstrategien die entsprechenden Fragen und Prioritäten benannt und neben den Schlussfolgerungen nationaler oder regionaler Workshops mit Nichtregierungsorganisationen (vgl. Empfehlung Nr. 4) auch die Schlussfolgerungen des UNDP-Berichts berücksichtigt werden, insbesondere verantwortungsvolles Regieren und Gleichstellungsfragen.

### *4.2.1. Nationale Aktionspläne*

Ziel der Kommission sollte es sein, mit denjenigen Partnern, die eine entsprechende Bereitschaft zeigen, auf Grundlage eines abgestimmten Konzepts für die Achtung der Menschenrechte und der Demokratie nationale Aktionspläne zu entwickeln.

#### ***Empfehlung Nr. 5***

*Nationale Aktionspläne sollen drei Zielen dienen:*

- *Analyse des Kontexts und der Lage insbesondere im Hinblick auf die Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit Menschenrechten und die Benennung gemeinsamer Oberziele;*
- *Erstellung einer Liste mit spezifischen Aktionspunkten, die von messbaren Leistungsbenchmarks mit klaren Zeitvorgaben begleitet werden;*

- *Ermittlung der zur Verwirklichung der Ziele und spezifischen Zielvorgaben erforderlichen technischen und finanzielle Hilfe.*

*Die nationalen Aktionspläne sollten die übrigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungspläne (z. B. im Rahmen der MEDA-Zusammenarbeit) ergänzen und sich auf diese beziehen. Sie könnten über MEDA und gegebenenfalls ergänzt durch andere Haushaltlinien finanziert werden. Zweck dieser Pläne könnte es sein,*

- *die verfassungsmäßigen und gesetzlich gewährten Rechte zu analysieren und Reformen am rechtlichen Rahmen vorzuschlagen;*
- *die Umsetzung der Menschenrechtsabkommen, denen der jeweilige Staat beigetreten ist, zu unterstützen und den Beitritt zu denjenigen internationalen Instrumenten zu fördern, denen der entsprechende Staat noch nicht beigetreten ist; gegebenenfalls die Entwicklung des Rechtsrahmens auf nationaler Ebene zu unterstützen;*
- *die Stellung und die Rechte der Frau in ihren jeweiligen Gesellschaften zu analysieren und vorzuschlagen, wie sie am besten in die Entwicklung ihrer Länder einbezogen werden können;*
- *die Entwicklung geeigneter rechtlicher und administrativer Strukturen zu unterstützen;*
- *die Einbeziehung eines nationalen Dialogs mit der Zivilgesellschaft in nationale Maßnahmen zu unterstützen;*
- *den Austausch von Informationen über die bewährtesten Verfahren zu fördern und Anstöße für deren Einbeziehung in nationales Handeln zu geben;*
- *die Annahme und Umsetzung internationaler Standards und den Beitritt zu internationalen Instrumenten zu fördern;*

*Was den Status und die Tätigkeiten von NRO und regierungsunabhängigen Akteuren betrifft, sollten die nationalen Aktionspläne*

- *aufzeigen, welche Änderungen am rechtlichen und administrativen Rahmen notwendig sind, um internationale Verpflichtungen im Hinblick auf Stellung und Tätigkeiten von NRO und regierungsunabhängigen Akteuren umzusetzen;*
- *die Kapazitäten von NRO und anderen regierungsunabhängigen Akteuren durch praktische Schulungsmaßnahmen stärken;*
- *die Vernetzung zwischen lokalen und europäischen NRO und anderen regierungsunabhängigen Akteuren fördern;*
- *lokale NRO und regierungsunabhängige Akteure in internationale Netze einbinden;*
- *eine Koordinierung zwischen NRO und internationalen Organisationen herauszubilden .*

*Die Gemeinschaft würde sich an der Finanzierung dieser nationalen oder regionalen (siehe unten) Aktionspläne, die die vereinbarten Mindestanforderungen erfüllen, beteiligen. Da nicht alle Partner unmittelbar bereit sind, sich an diesem Vorgehen zu beteiligen, wird das kurzfristige Ziel die Aufstellung nationaler Aktionspläne mit zunächst zwei oder drei Partnerländern sein. Im Laufe der Umsetzung dieser Pläne können andere zum Prozess hinzugezogen werden.*

#### 4.2.2. Regionale Pläne

##### **Empfehlung Nr. 6**

*Aktionspläne auf regionaler Ebene oder für Teile einer Region sollten aufgestellt werden, wenn zwei oder mehr Partner die Zusammenarbeit bei konkreten Maßnahmen im Zusammenhang mit bilateralen Menschenrechtsmaßnahmen, die im Fahrplan des Aktionsplans von Valencia genannt werden, weiterentwickeln wollen. Schwerpunkt dieser Aktionspläne könnten Fragen sein, die in künftigen regionalen Programmen im Rahmen von MEDA behandelt werden, wie beispielsweise die Rechte der Frau oder die Zusammenarbeit im Bereich Justiz. Sie könnten ferner eine Brücke zu anderen multilateralen Aktivitäten schlagen unter anderem zu den notwendigen Folgemaßnahmen zum UNDP-Bericht über die menschliche Entwicklung in der arabischen Welt. Regionale Entwicklungspläne könnten außerdem den Spielraum für die Zusammenarbeit mit regionalen Zusammenschlüssen wie der Arabischen Liga vergrößern.*

#### **4.3. Einbeziehung der Förderung der Menschenrechte und der Demokratie in die MEDA-Programme**

##### 4.3.1. Nationale Richtprogramme

Die Fertigstellung der Länderstrategiepapiere (2002-2006) für die meisten MEDA-Partnerländer im Jahr 2001 war ein wichtiger Fortschritt hin zur Einbeziehung der Dimension Menschenrechte und Demokratisierung in das Gesamtkonzept der Kommission für ihre Hilfe an die Mittelmeerpartner.

Die Untersuchung der politischen und sicherheitspolitischen Lage in den Länderstrategiepapieren liefert einen Ausgangspunkt, um sich auf die Sektoren oder Querschnittsmaßnahmen zu konzentrieren, die durch die MEDA-Hilfe und die EIDMR das Regieren insgesamt verbessern würden. Folglich enthalten die meisten MEDA-Länderzuweisungen die Unterstützung für Programme im Bereich "verantwortungsvolles Regieren" und in einigen Fällen für die Zivilgesellschaft (zu bilateralen Programmen siehe Punkt 3.4.1).

### **Empfehlung Nr. 7**

*Die Ausarbeitung der künftigen **Nationalen Richtprogramme** wird ab dem Zyklus 2005-2006 zur weiteren Einbeziehung verantwortungsvollen Regierens, der Menschenrechte und der Demokratie in das Programm MEDA genutzt. In Einklang mit der oben genannten Erklärung von Marseilles sollte die Zusammenarbeit im Rahmen von MEDA den Fortschritt der Länder in den Bereichen Menschenrechte und Demokratisierung besser widerspiegeln. Über die spezifische Unterstützung hinaus, die für Maßnahmen im Rahmen der nationalen und regionalen Aktionspläne bereitgestellt werden kann, wird innerhalb von MEDA ein erheblicher zusätzlicher Betrag vorgesehen, der denjenigen Partnern zur Verfügung gestellt wird, die an der Ausarbeitung und Umsetzung nationaler Aktionspläne arbeiten. Er wird im Rahmen ihrer NRP zugewiesen, um Maßnahmen zu finanzieren, die nicht unbedingt in unmittelbarem Zusammenhang mit Menschenrechten und Demokratisierung stehen.*

*Die Menschenrechtsdimension der **Länderstrategiepapiere** wird weiter ausgebaut. Dabei werden auch die Schlussfolgerungen des UNDP-Berichts 2002 über die menschliche Entwicklung in der arabischen Welt gebührend berücksichtigt, insbesondere diejenigen im Hinblick auf verantwortungsvolles Regieren und Gleichstellungsfragen.*

#### 4.3.2. *MEDA-Regionalprogramme*

Die Regionalen Programme haben bei der Behandlung von Fragen, die zumindest in der Anfangsphase häufig zu heikel sind, um sie auf nationaler Ebene anzugehen, ihren Nutzen unter Beweis gestellt. Des Weiteren können Regionale Programme einen fruchtbaren Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren zwischen Ländern ermöglichen, denen kulturelle Werte, Hintergrund und Erfahrungen gemeinsam sind (zu den Regionalen Programmen siehe Punkt 3.4.1, letzter Absatz).

### **Empfehlung Nr. 8**

*Bei der Ausarbeitung des Regionalen Richtprogramms (RRP) für 2005-2006 prüft die Kommission eingehend, wie die Unterstützung der Stärkung der Menschenrechte und der Demokratie sowie die Einbindung der Zivilgesellschaft einbezogen werden kann. Des Weiteren arbeitet die Kommission an einer Bewertung der Auswirkungen der verschiedenen Tagungen des Bürgerforums, die im Vorfeld der Außenministertagungen "Europa-Mittelmeer" stattfanden. In diesem Zusammenhang wird sie prüfen, inwiefern das Bürgerforum eine Struktur hervorbringen kann, mit deren Hilfe sich die Ergebnisse dieser Tagungen operativ stärker auf die Maßnahmen der Partnerschaft und auf die Einbindung der Zivilgesellschaft auswirken. Das RRP (2005-2006) berücksichtigt ferner die Schlussfolgerungen des UNDP-Berichts über die menschliche Entwicklung in der arabischen Welt 2002.*

#### 4.3.3. *Die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIMDR)*

Entsprechend den Empfehlungen in der Mitteilung über die Rolle der EU bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern vom Mai 2001 wurde für die EIMDR eine strategischere Verwendung der Mittel konzipiert. In den Jahren 2002/2004 konzentriert sich die EIMDR auf eine begrenzte Anzahl thematischer Prioritäten:

- Stärkung von Demokratisierung, verantwortungsvollem Regieren und Rechtsstaatlichkeit;
- Maßnahmen zur Unterstützung der Abschaffung der Todesstrafe;
- Bekämpfung von Folter und Straflosigkeit sowie Unterstützung für internationale Gerichte und Strafgerichte;
- Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie von Diskriminierung gegenüber Minderheiten und indigenen Völkern.

Um darüber hinaus der Hilfe größtmögliche Wirkung zu verleihen und die Nachhaltigkeit mit begrenzten Mitteln zu verbessern, konzentriert sich die EIMDR-Unterstützung im Rahmen von Priorität 1 (Stärkung von Demokratisierung, verantwortungsvollem Regieren und Rechtsstaatlichkeit) gegenwärtig auf 31 "Schwerpunktländer" weltweit. Ein gemeinsames Merkmal aller Projekte und Programme ist die Einbeziehung einer Perspektive der Geschlechtergleichstellung.

Schwerpunktländer im südlichen Mittelmeerraum und im Nahen Osten sind Algerien, Tunesien und Israel sowie das Westjordanland/Gazastreifen. Für die Finanzierung von Projekten in diesen Ländern in den Jahren 2002-2004 wurden ausführliche Teilprioritäten ausgearbeitet. Eine Neuerung ist die in diesen Ländern geplante und von den Delegationen der Kommission verwaltete "Kleinstprojekte-Fazilität" zur Bereitstellung kleiner Darlehen für Projekte, die von der lokalen Zivilgesellschaft vorgelegt werden.

Für Projekte im Rahmen der anderen umfassenderen Prioritäten der EIMDR - Abschaffung der Todesstrafe, Bekämpfung von Folter und Straflosigkeit sowie Rassismusbekämpfung - können sich alle Drittländer bewerben und die Projekte beschäftigen sich auch mit Menschenrechtsfragen auf regionaler Ebene. Der Master-Abschluss der Mittelmeerländer auf dem Gebiet Menschenrechte und Demokratisierung sorgt für operative Schulungsmaßnahmen zur Herausbildung eines Kaders an Qualifikationsträgern aus der gesamten Region, die im nationalen und regionalen Kontext wirksam zur Förderung der Demokratisierung sowie zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte beitragen können.

Die EIMDR-Strategie im Hinblick auf die Mittelmeerpartner sollte 2003 in Einklang mit den Schlussfolgerungen der EIMDR-Regionalkonferenzen, die Mitte 2002 in Amman und Casablanca mit Vertretern der Zivilgesellschaft aus dem Maschrek und dem Maghreb stattfanden, überprüft werden. Diese Seminare hoben Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit als Prioritäten für die Region hervor und empfahlen, der lokalen Zivilgesellschaft verstärkte Unterstützung zukommen zu lassen.

Ferner wurde unter Rückgriff auf die EIMDR durch Entsendung von EU-Wahlbeobachtungsmissionen sowie durch Finanzierung von NRO für wahlbezogene Projekte Wahlunterstützung geleistet. Maßnahmen auf dem Gebiet der Wahlen könnten in den Mittelmeerländern systematischer und umfassend in Erwägung gezogen werden. Insbesondere ist entscheidend, dass Wahlunterstützung nicht als einmalige Maßnahme wahrgenommen wird, die in der Hauptsache an Wahlbeobachtung geknüpft ist (eine Aktivität mit starken politischen Auswirkungen), sondern vielmehr als ständige und umfassende Anstrengung zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Wahlen in den Partnerländern. Die Maßnahmen sollten sich nicht nur auf die verwaltungsmäßigen und rechtlichen Aspekte eines Wahlprozesses konzentrieren, sondern auch auf die tatsächliche Wahrnehmung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, die eng mit Wahlen verknüpft sind. In diesem Zusammenhang sollte Wahlbeobachtung auch ein wichtiges Instrument zur Bewertung der erreichten Fortschritte sein und weitere Verbesserungen empfehlen.

### ***Empfehlung Nr. 9***

*Die EIMDR-Strategie gegenüber den Mittelmeerpartnern sollte im Hinblick auf die Stärkung der Kapazitäten der Zivilgesellschaft auf regionaler Grundlage überprüft werden. Das soll durch die Einrichtung oder Konsolidierung regionaler NRO-Netze geschehen, die auch europäische NRO umfassen können. Diese gestärkten, auf Dauer angelegten Netze und Verbindungen ermöglichen den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren sowie den Aufbau von Kapazitäten und werden sich auf konkrete, Ergebnis orientierte Maßnahmen in einem oder mehreren der folgenden Gebiete stützen:*

- Vereinigungs- und Meinungsfreiheit (einschließlich Überwachung der/Eintreten für die rechtlichen Rahmenbedingungen für NRO und andere regierungsunabhängige Akteure und Menschenrechtler);*
- Schutz der/Eintreten für die Rechte spezifischer Gruppen;*
- Verantwortungsvolles Regieren und Korruptionsbekämpfung.*

*Darüber hinaus sollte die EIMDR nach 2004 dem weiteren Ausbau der Komplementarität zwischen EIMDR und den MEDA-Programmen besondere Aufmerksamkeit beimessen, insbesondere im Hinblick auf die Finanzierung von Maßnahmen, die in den Nationalen Aktionsplänen festgelegt werden.*

### ***Empfehlung Nr. 10***

*Alle verfügbaren Instrumente zur Wahlunterstützung (politischer Dialog, MEDA und EIMDR) sollten kohärent und sich gegenseitig ergänzend eingesetzt werden, um durch Zusammenarbeit mit staatlichen Behörden und der Zivilgesellschaft die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Wahlen insgesamt anstreben zu können. Wahlbeobachtung sollte in Erwägung gezogen werden, wenn sie in der betreffenden Situation einen tatsächlichen zusätzlichen Nutzen verspricht.*

## 5. SCHLUSSFOLGERUNG

Die EU und ihre Mittelmeerpartner verfügen über ein beeindruckendes Spektrum an Instrumenten, mit dem sie ihre gemeinsamen Kernziele der Förderung der Rechtsstaatlichkeit der Demokratisierung und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten verfolgen können. Die vorliegende Mitteilung hat zehn Bereiche benannt, in denen sich diese bestehenden Instrumente wirksamer nutzen lassen:

- Vertiefung und stärkere operative Ausrichtung des **politischen Dialogs** über Menschenrechte und Demokratisierung auf allen Ebenen mit den MEDA-Partnern;
- Aktualisierung der gemeinsamen **Kenntnisse und Expertise** zur Menschenrechts- und Demokratisierungsfragen in der Region;
- **Bessere Koordinierung** zwischen den Delegationen der Kommission und den Botschaften der Mitgliedstaaten über Menschenrechts- und Demokratisierungsfragen und entsprechende Kooperationsmaßnahmen;
- regelmäßige Kontakte zwischen den Delegationen der Kommission und der **Zivilgesellschaft** in enger Abstimmung mit den Botschaften der EU-Mitgliedstaaten;
- Entwicklung von **Nationalen Aktionsplänen** für Menschenrechte und Demokratie im Rahmen von MEDA mit den Partnern, die sich daran beteiligen wollen;
- Aufstellung **Regionaler Aktionspläne** für Menschenrechts- und Demokratiefragen mit den MEDA-Partnern, die eine weitere Zusammenarbeit zu konkreten Fragen entwickeln wollen;
- verstärkte Beachtung von Menschenrechts- und Demokratisierungsfragen in den **Länderstrategiepapieren** der Kommission und stärkere Berücksichtigung der in diesen Bereichen erzielten Fortschritte in den **Nationalen Richtprogrammen**, auch durch eine besondere zusätzliche Fazilität;
- verstärkte Konzentration auf Menschenrechts- und Demokratisierungsfragen in den **Regionalen Strategieprogrammen und Regionalen Richtprogrammen** der Kommission;
- verstärkte Komplementarität zwischen den Programm MEDA und der **Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte**;
- verstärkte Anstrengungen auf allen Ebenen zur Verbesserung der **Rahmenbedingungen für Wahlen**.

Die in der vorliegenden Mitteilung vorgeschlagenen praktischen Maßnahmen werden zu größerer Kohärenz und Vereinbarkeit zwischen den Maßnahmen der Gemeinschaft und der GASP führen und die Nutzung von Synergien auf allen Handlungsebenen ermöglichen: auf der Ebene des politischen Dialogs, durch stärkere Berücksichtigung der Menschenrechts- und Demokratisierungsdimension in den Kooperationsprogrammen und durch Stärkung der Komplementarität zwischen den einzelnen Kooperationsinstrumenten, die der Europäischen Union zur Verfügung stehen.

Der Rat, das Europäische Parlament, unsere Partner im Mittelmeerraum und die übrigen Partner, mit denen die Kommission zur Förderung der Achtung der Menschenrechte und der

Demokratisierung zusammenarbeitet, werden ersucht, die in der vorliegenden Mitteilung dargelegten Maßnahmen zu unterstützen und mit der Kommission an deren Umsetzung zusammenzuwirken.

---