

The background of the entire page is the European Union flag, featuring a circle of twelve gold stars on a blue field. The flag is slightly wrinkled and occupies the top two-thirds of the image.

Dokumentation
zur Tagung

**Die
menschenrechtliche
Verantwortung der
EU**

2. Dezember 2005

ai amnesty
international
Österreich



Impressum

Medieneigentümerin und Herausgeberin:
amnesty international Österreich
Moeringgasse 10
1150 Wien

1. Auflage April 2006
Redaktion: Martin Stübinger
Layout: Barbara Danczul
Cover (Tagungseinladung): Patricio Handl, adaptiert von Christian Müller
Druck: Eigenvervielfältigung/ amnesty international Österreich
ZVR-Nr: 407408993

Tel.: ++43 1 78008
Fax: ++43 1 78008-44
E-Mail: info@amnesty.at
Website: www.amnesty.at, www.ai-academy.at
Spendenkonto: PSK 1.030.000, Blz. 60.000

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	2
Vortrag: Die Menschenrechtsagenda der EU..... <i>Olivier de Schutter</i>	3
Podiumsdiskussion: Die menschenrechtliche Verantwortung der EU..... <i>Kinga Gál, Michael Matthiessen, Dick Oosting, Hans Winkler</i>	21
Vortrag: Die Rolle der EU in der Folterprävention..... <i>Edouard Delaplace</i>	27
Lesung aus dem Roman „Der Gedächtnissekretär“	35
<i>Hamid Sadr</i>	
Vortrag: Die Asylpolitik der EU am Beispiel Lampedusa..... <i>Christopher Hein</i>	36
Vortrag: Die EU als Akteurin der internationalen Waffenexportkontrolle..... <i>Roy Isbister</i>	40
Schlusswort..... <i>Heinz Patzelt</i>	46
Anhang	48
Tagungsprogramm.....	49
Kurzbiographien der Vortragenden.....	51
Liste der TeilnehmerInnen	53

Vorwort

Anlässlich der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 hat die ai.academy am 2. Dezember 2005 die Tagung *Die menschenrechtliche Verantwortung der EU*, deren Dokumentation Ihnen hiermit vorliegt, veranstaltet. Errungenschaften aber auch Defizite der EU im Menschenrechtsbereich wurden näher beleuchtet und diskutiert.

Welchen Stellenwert haben die Menschenrechte gegenwärtig in der EU-Innen- und Außenpolitik? Inwieweit trägt die EU ihrer Verantwortung für die Einhaltung der Menschenrechte Rechnung? – Diese und ähnliche Fragen wurden im Rahmen dieser kritischen Bestandsaufnahme zur Menschenrechtsagenda der EU thematisiert.

Weiters hat sich die Tagung mit spezifischen menschenrechtlichen Problembereichen beschäftigt:

Welche Rolle soll die EU im Kampf gegen Folter einnehmen. Kann die EU die bereits vorhandenen Instrumentarien zur Folterprävention in Europa nutzen, indem sie die Errungenschaften des Europarates künftig ausgestaltet, UNO-Mechanismen gegen Folter unterstützt und dem UN-Komitee gegen Folter beim weiteren Ausbau seines Mandates behilflich ist?

Welches Potenzial hat die EU – selbst großer Exporteur am internationalen Waffenmarkt – bei der Kontrolle weltweiter Waffentransfers, wenn man bedenkt, dass der Missbrauch von Waffen zur Verletzung des grundlegendsten aller Menschenrechte, des Rechts auf Leben, führt?

Wie ist die Asylpolitik der EU einzuschätzen angesichts der bedrückenden Bilder von unüberwindbaren Stacheldrahtzäunen um Ceuta und Melilla oder der unzumutbaren Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge auf der Insel Lampedusa?

Mit dieser Tagung sollte die Bedeutung der EU für den Schutz der Menschenrechte ins Bewusstsein gerückt werden und der Verantwortung der Österreichischen Ratspräsidentschaft, Menschenrechte auf Ihre Agenda zu setzen, Nachdruck verliehen werden.

Ich wünsche Ihnen spannende Momente beim Nachschlagen und Nachlesen in dieser Dokumentation zur Veranstaltung.



Heinz Patzelt
Generalsekretär, amnesty international Österreich

Vortrag: Die Menschenrechtsagenda der EU

Olivier de Schutter

Seit fast fünfzig Jahren ist das Hauptproblem bei den Grundrechten in Zusammenhang mit der Europäischen Union folgendes: Wie kann sichergestellt werden, dass die Institutionen die Menschenrechte einhalten? Welche Mechanismen sind vorstellbar, die das Individuum vor Menschenrechtsverletzungen seitens der Institutionen schützen, die, falls sie von den Staaten begangen würden, deren internationalen Verpflichtungen widersprechen würden? Diese Frage ist heute noch genauso gültig und wichtig wie 1969, als der Europäische Gerichtshof erstmalig die Überlegung anstellte, dass die Grundrechte des Menschen Teil der allgemeinen Prinzipien des Gemeinschaftsrechts seien.



Allerdings genügt es nicht, die Menschenrechte bloß zu respektieren. Sie sollten auch geschützt und gefördert werden. Und heutzutage ist die Zeit reif, um von der Union mehr zu verlangen, als die Grundrechte nicht zu verletzen. Wie der Vertrag zur Erstellung einer europäischen Verfassung festzuschreiben versucht hatte¹, spielen die Grundrechte mittlerweile auch eine positive Rolle. Sie beeinflussen den europäischen Gesetzgebungsprozess: Sie lenken die Art, wie die Institutionen der Union die Kompetenzen, die ihnen von den Mitgliedsstaaten übertragen wurden, ausüben und bestimmen dadurch in zunehmendem Maß die Richtung, in die die Union geht. Dieser Richtungswechsel wurde auf höchster politischer Ebene zur Kenntnis genommen²: Man ist übereingekommen, dass politische Zielsetzungen entwickelt werden sollen, um die Grundrechte zu schützen und zu fördern. Zur Forderung, nicht zu handeln, wenn dies zu Menschenrechtsverletzungen führen würde, kommt jetzt die Forderung, Handlungen einzuleiten, wenn dies zum effizienten Schutz von Grundrechten in der Union beitragen kann und wo die Mitgliedsstaaten, wenn sie einzeln auftreten würden, dieses Ziel nicht so effizient erreichen könnten. Auf diese Herausforderungen und Gelegenheiten, die sich aus dieser Transformation der Rolle der Grundrechte in der Struktur der Europäischen Union ergeben, möchte ich jetzt genauer eingehen.

¹ In seiner abschließenden Strellungnahme vom 4. und 5. November 2004 stellte der Europarat mit Bezug auf den Vertrag zur Erstellung einer europäischen Verfassung (OJ C 310, vom 16. 12. 2004) fest, dass "die Eingliederung der Charta in die Verfassung sowie der Beitritt zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten die Union sowie ihre Institutionen gesetzlich dazu verpflichten wird, zu gewährleisten, dass die Grundrechte in all ihren Tätigkeitsbereichen nicht nur respektiert, sondern auch aktiv gefördert werden."

² Siehe die vorangehende Fußnote. Die Präambel des Vorschlags der Kommission für eine Ratsentscheidung, welches für die Periode von 2007 bis 2013 das spezifische Programm "Grundrechte und Unionsbürgerschaft" als Teil des Allgemeinen Programms "Grundrechte und Justiz" etabliert, vermerkt: "Wie im Haager Programm, das vom Europarat bei seinem Treffen in Brüssel am 4. und 5. November 2004 angenommen wurde, festgestellt wird, wird die Eingliederung der Charta in den Europäischen Verfassungsvertrag sowie der Beitritt zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten die Europäische Union der gesetzlich verbindlichen Verpflichtung unterwerfen, zu gewährleisten, dass unter Respektierung des Subsidiaritätsprinzips die Grundrechte in all ihren Tätigkeitsbereichen nicht nur respektiert, sondern auch aktiv gefördert werden."

Am 30. Juni 2005 stellte die Kommission einen Vorschlag zu einer Verordnung des Rates fertig, mittels der eine EU-Grundrechteagentur eingesetzt wird.³ Der Folgenabschätzungsbericht, der dem Vorschlag beigelegt ist, rechtfertigt die Einsetzung der Agentur durch die Feststellung, dass: "Obwohl die Mitgliedsstaaten verschiedene Strategien, Methoden und Mechanismen entwickelt haben, um die Grundrechte bei der Implementierung von Unionsrecht und –politik zu achten und in den Vordergrund zu rücken, mangelt es an einer systematischen Beobachtung, wie die Mitgliedsstaaten dabei vorgehen. Dieser Mangel bedeutet eine verpasste Gelegenheit, da das Potential für Erfahrungsaustausch und gegenseitiges Lernen nicht ausgeschöpft wird."⁴ Mein Argument ist daher, dass das Monitoring der Grundrechte innerhalb der Union eine neue Funktion zu erfüllen hat, welche mit der Transformation der Stellung zusammenhängt, die die Grundrechte in unserem Verständnis der Union einnehmen – nämlich dass die Grundrechte nicht nur Grenzen darstellen, sondern auch Ziele, die die Mitgliedsstaaten gemeinsam im Rahmen der Union verfolgen können. Das Monitoring der Grundrechte erfüllt natürlich weiterhin den Zweck, Situationen, wo Verletzungen vorliegen, zu identifizieren, um dann die geeigneten juristischen oder politischen Antworten darauf zu finden. Allerdings dient es auch als Lernprozess: Tatsächlich wird die Art von Monitoring, die im Aufgabenbereich der EU-Grundrechteagentur liegen wird, nicht so sehr zum Zweck der Gewährleistung der Einhaltung der Grundrechte eingesetzt werden, sondern vor allem mit dem Ziel, dass die Union ihre Kompetenzen auf dem Gebiet der Grundrechte in Zukunft besser umsetzen kann, und um die Ausbreitung der besten Methoden und Praktiken zwischen den Mitgliedsstaaten zu erleichtern.

Es ist wohl bekannt, dass die Achtung der Grundrechte, die als vom Europäischen Gerichtshof geformte allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts begriffen werden, auf den Gerichtshof selbst zurückgeht, der sie in den 1960er Jahren als eine der Grundlagen der Rechtsordnung der Gemeinschaft konzipierte. Da es damals keinen EU-spezifischen schriftlichen Grundrechtsauflistung gab, hat der Gerichtshof den Inhalt dieser Prinzipien von verschiedenen Quellen hergeleitet, und dabei besonders die Verfassungsgrundsätze in Betracht gezogen, die den Mitgliedsstaaten und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten gemein sind. Diese zunehmende Anerkennung durch den Gerichtshof von Grundrechten, welche als allgemeine Prinzipien des Gemeinschaftsrechts verstanden werden, sollte ursprünglich eine Lücke beim juristischen Schutz von Individuen gegen Gemeinschaftsrechtsakte füllen. In den späten Achtzigerjahren hat der Gerichtshof jedoch, insbesondere unter dem Einfluss der Rechtssachen *Rutili*, *Klensch*, *Wachauf* und *ERT*⁵, seine juristische Kontrollkompetenz auf dem Gebiet der Grundrechte ausgeweitet, um auch die von den Mitgliedsstaaten gesetzten Maßnahmen abzudecken, wenn sie 'im Rahmen des Gemeinschaftsrechts handeln'.⁶

Wenn wir allerdings die vorhin erwähnte zweite Bedeutung des Monitoring – Monitoring als Lernprozess – betrachten, so kann eine systematische und regelmäßige Überprüfung der Situation der Grundrechte in den Mitgliedsstaaten durchaus positive Auswirkungen auf den Evaluierungsmechanismus haben, der im Rahmen der Gebiete Freiheit, Recht und Sicherheit bereits existiert. Weiters sind günstige Folgen auf die Erarbeitung, Implementierung und Anwendung von Unionsgesetzen und –richtlinien vorhersehbar, sogar wenn dieses Monitoring über Situationen hinausgeht, in denen die Mitgliedsstaaten der

³ Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte vom 30. Juni 2005 COM (2005) 280, endgültige Version vom 30.6.05.

Diesem Vorschlag liegt ein Vorschlag für einen Ratsbeschluss bei, der die EU-Grundrechteagentur ermächtigen soll, ihren Aktivitäten auf den Gebieten nachzugehen, auf die unter Titel VI des EU-Vertrags Bezug genommen wird.

⁴ SEC (2005) 849 vom 30.6.2005, Seite 8

⁵ Rs 36/75 *Rutili* [1975] ECR 1219; Rs 201/85, *Klensch* [1986] ECR 3477; Rs 5/88, *Wachauf / Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, [1989] ECR 2609; Rs C-260/89, *ERT*; [1991] ECR 1-2925.

⁶ Zu dieser Entwicklung verweise ich im Besonderen auf: J. H. Weiler: "The Jurisprudence of Human Rights in the European Union: Integration and Disintegration, Values and Processes", *Harvard Jean Monnet Paper 2/96*

rechtlichen Verpflichtung unterliegen, Grundrechte unter Unionsrecht einzuhalten, also z. B. auch in Bezug auf Maßnahmen, die außerhalb des Anwendungsbereichs der Unionsgesetze gesetzt werden. Genauer gesagt muss es eine systematische und rigorose Überwachung der in den verschiedenen Mitgliedsstaaten und in den politischen Prozessen der Union selbst ablaufenden Entwicklungen ermöglichen, die Herausforderungen, die diese Entwicklungen aus dem Gesichtspunkt der Grundrechte stellen, vorausszusehen, um zu verhindern, dass die Errichtung des internen Marktes und das Erreichen von Freiheit, Gerechtigkeit und Sicherheit zu einer Erosion beim Grundrechtsschutz führen – insbesondere unter dem Druck "negativer" Integrationsprozesse und der Verwendung der Technik der gegenseitigen Anerkennung in diesen Prozessen. Der Mangel an allgemeiner Kompetenz der Gemeinschaft bzw. der Union in der Frage der Grundrechte stellt in keiner Weise die Legitimität des Monitoring der von den Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet der Grundrechte verfolgten Politik in Frage.

So wie die in den allgemeinen Prinzipien des Gemeinschaftsrechts inkludierten Grundrechte gilt auch die Grundrechtscharta der Europäischen Union nur für die Institutionen und Einrichtungen der Union beziehungsweise für die Mitgliedsstaaten insofern, als sie Unionsgesetze implementieren. Tatsächlich hat die Grundrechtscharta eine noch restriktivere Vorgehensweise bei der Rolle der Grundrechte in der europäischen Rechtsordnung als der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung. Nach dieser Rechtsprechung, die jetzt in Artikel 6(2) EUV durch die Verfassung anerkannt wurde festgeschrieben wurde,⁷ haben die EU-Mitgliedsstaaten im Bereich des Unionsrechts die Grundrechte als allgemeine Prinzipien des Unionsrechts im Anwendungsbereich des Unionsrechts einzuhalten. Das erstreckt sich nicht nur auf Situationen, in denen die Mitgliedsstaaten Unionsrecht implementieren (zum Beispiel indem sie eine Richtlinie oder einen Rahmenbeschluss umsetzen oder eine Verordnung anwenden), sondern auch auf Situationen, in denen sie eine Grundfreiheit einschränken, die unter Gemeinschaftsrecht in Übereinstimmung mit dem EG-Vertrag oder dem Präzedenzrecht des Europäischen Gerichtshofs garantiert ist.⁸ Im Gegensatz dazu bezieht sich Artikel 51 der Grundrechtscharta nur auf die Mitgliedsstaaten, wenn sie Unionsrecht implementieren. Dies ist zwar eine restriktivere Auffassung als die des Anwendungsbereichs des Unionsrechts, aber dafür ist sie vielleicht eher praktikabel. Eine Anzahl von akademischen Kommentatoren haben bereits festgestellt, dass die Vorstellung des „Anwendungsbereiches des Unionsrechts“ schwer zu definierende Grenzen hat, was es in gewissen Fällen schwierig machen könnte, herauszufinden, ob sich der Europäische Gerichtshof tatsächlich zuständig fühlen würde, die Respektierung der in den allgemeinen Prinzipien inkludierten Grundrechte dort zu gewährleisten, wo es sich um von Mitgliedsstaaten ergriffene Maßnahmen handelt.⁹

⁷ Zu beachten ist jedoch die begrenzte Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs in Hinblick auf diese Bestimmung, wie in *Artikel 46, d), EUV* definiert (er besagt, dass die Bestimmungen des EG-Vertrags betreffend die Kompetenz des Gerichtshofs und die Ausübung dieser Kompetenzen nur für gewisse Bestimmungen des EU-Vertrages gelten, inklusive Artikel 6(2) ‚*bezugnehmend auf die Handlungen der Institutionen*‘, insofern als der Gerichtshof unter den Verträgen zur Gründung der EG und unter diesem Vertrag zuständig ist‘. Genau genommen würde diese Formulierung dem Gerichtshof also nicht erlauben, die als allgemeine Rechtsprinzipien anerkannten Grundrechte in Bezug auf Maßnahmen, die von den Mitgliedsstaaten unter Titel VI des EU-Vertrages ergriffen werden, zu berücksichtigen.

Da der Europäische Gerichtshof seine Rechtsprechung betreffend die generellen Rechtsgrundsätze ohne ein ausdrückliches Mandat entwickelt hat, - obwohl sich das Gericht manchmal auf Art 220 EG-Vertrag bezogen hat, welcher den Europäischen Gerichtshof (und nun das Gericht erster Instanz) damit beauftragt, dass „der Gerichtshof die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages sichert“ – stellt die restriktive Formulierung des Art 46 EUV kein Hindernis dar, um die Rechtsakte der Mitgliedstaaten z.B. wenn sie eine Rahmenentscheidung umsetzen, daraufhin zu überprüfen, ob sie mit den Grundrechten übereinstimmen.

⁸ Siehe Rs 353/89, *Kommission gegen Niederlande*, [1991] ECR 4089 (Randzahl 30); Rs 288/89, *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda et al. Gegen Commissariaat voor de Media*, [1991] ECR 4007 (Randzahl 23); Rs 149/91, *Vereniging Veronica Omroep Organisatie gegen Commissariaat voor de Media*, [1993] ECR 513 (Randzahl 9 und 10); Rs C-368/95, *Familiapress*, [1997] ECR I-3689 (Randzahl 24); Rs C-112/00, *Schmidberger*, [2003] ECR I-5659 (Randzahl 81)

⁹ Zur präzisen Beschreibung der Situationen, in denen die Mitgliedsstaaten verpflichtet sind, sich an die Grundrechte als allgemeine Prinzipien des EG- oder EU-Rechts zu halten, siehe insbesondere J. Weiler: „The European Court at a Crossroads: Community Human Rights and Member State Action“, in: *Du droit international*

Ob es sich auf die Situationen beschränkt, in denen die Mitgliedsstaaten Unionsrecht implementieren oder ob man es in weiterem Sinnen begreift, sodass es Situationen einschließt, in denen Mitgliedsstaaten innerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts handeln: Ein Monitoring, das in seinem Anwendungsbereich beschränkt ist, wo von Mitgliedsstaaten gesetzte Handlungen betroffen sind, könnte sich als nicht ausreichend erweisen: Es könnte im Interesse der Union und der Zukunft der europäischen Integration liegen, Monitoringmechanismen zu entwickeln, die gewährleisten, dass sich die Mitgliedsstaaten auch in Gebieten an die Grundrechte halten, die nicht in den Aufgabenbereich des Unionsrechts fallen.

Erstens wäre es aus politischen Gründen unakzeptabel, irgendwelche Formen von Kooperation mit einem Staat, der ständig in schwerwiegender Weise Grundrechte verletzt, aufrecht zu erhalten, sogar wenn diese Übertretungen außerhalb des Anwendungsgebietes des Unionsrechts liegen (I).

Zweitens sollte „Monitoring“ nicht bloß als Werkzeug Abhilfe bei Grundrechtsverletzungen post hoc verstanden werden, sondern auch als ein Mittel, um sicherzustellen, dass die Erfordernisse der Grundrechte im Zuge aller Entwicklungsstufen des Rechtes und der politischen Zielsetzungen der Union angemessen berücksichtigt werden, und dass die Union ihre Kompetenzen effizient einsetzt, um zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte beizutragen, indem sie voll informiert bleibt, dass in dieser Hinsicht Handlungsbedarf besteht (II).

Drittens kann eine Rechtfertigung des Monitorings der Situation der Grundrechte in den Mitgliedsstaaten seitens der Union in dem neuen Kontext bestehen, der durch die Erweiterung der Union entsteht. In einer Union mit 25 Mitgliedsstaaten – bald werden es 27 sein – , wo die Harmonisierung oder Annäherung nationaler Gesetze noch schwieriger wird als sie es ohnehin schon war, besteht eine Tendenz, sich bei der Schaffung sowohl des internen Marktes als auch des Bereichs von Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit statt dessen auf die Techniken der gegenseitigen Anerkennung und Zusammenarbeit zwischen den nationalen Verwaltungen und Rechtsprechungen zu verlassen. Damit dies funktioniert, muss es allerdings eine starke gegenseitige Vertrauensbasis zwischen den nationalen Verwaltungen und Rechtsprechungen der Mitgliedsstaaten geben. Gegenseitige Anerkennung nimmt jedoch Anleihe bei den Verfahrensweisen des internationalen Privatrechts. Statt die Unterschiede zwischen den nationalen Gesetzgebungen auszumerzen, werden diese Unterschiede festgestellt und ihre Koexistenz organisiert. Das setzt jedoch voraus, dass diese Gesetzgebungen gewisse fundamentale Anforderungen erfüllen, wozu die Erfordernisse der Grundrechte zählen. In ähnlicher Weise erfordern justizielle und administrative Kooperation, und noch mehr Zusammenarbeit auf Polizeiebene, dass alle Mitgliedsstaaten Vertrauen in die gegenseitigen Justiz- und Verwaltungssysteme haben. So wird das Monitoring ein vertrauensbildender Prozess, der die Effizienz administrativer, justizieller und polizeilicher Zusammenarbeit gewährleistet (III).

Wenngleich diese drei Gründe normalerweise vorgebracht werden, um die Einrichtung einer systematischen Evaluierung der Justiz- und Verwaltungssysteme der Mitgliedsstaaten und ein Monitoring der allgemeinen Situation der Grundrechte in den Mitgliedsstaaten zu rechtfertigen, sollte ihnen nicht die gleiche Bedeutung zugestanden werden. Meiner Ansicht nach ist das erste Argument nicht besonders zwingend. Die letzteren beiden Argumente für das Monitoring der Situation der Grundrechte in den Mitgliedsstaaten durch die Union sind sowohl überzeugender als auch enger mit den derzeitigen Entwicklungen der Union und den Modalitäten, durch die sich die Kooperation zwischen ihren Mitgliedsstaaten entwickelt, verknüpft.

au droit de l'intégration. Liber amicorum Pierre Pescatore, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1987, S. 821; J. Temple Lang: „The Sphere in Which Member States are Obligated to Comply with the General Principles of Law and Community Fundamental Rights Principles”, L.I.E.I., 1991/2, S. 23; J. Weiler: „Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: On Standards and Values in the Protection of Human Rights”, in N. Neuwahl und A. Rosas: *The European Union and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publ., Kluwer, The Hague-Boston-London, 1995, S. 56; und K. Lenaerts: „Le respect des droits fondamentaux en tant que principe constitutionnel de l'Union européenne”, *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Brüssel, Bruylant, 1999, S. 423.

1. Die Implementierung des Artikel 7 EU-Vertrag (EUV)

Artikel 7 EUV wurde mit dem Vertrag von Amsterdam vom Jahr 1997 eingefügt. Anfänglich wurde er als ein Signal an die Länder, die sich damals auf ihren Unionsbeitritt vorbereiteten, entworfen. Ursprünglich gestattete diese Bestimmung die Verhängung von Sanktionen gegen einen Mitgliedsstaat, der gegen die Werte, auf denen die Union beruht, einschließlich der Menschenrechte, auf schwerwiegende und anhaltende Weise verstößt. 1999-2000 zeigte die Krise, die sich aus der Regierungsbeteiligung der Freiheitlichen Partei (FPÖ) in Österreich ergab, die Notwendigkeit auf, in diese Bestimmung einen Präventivmechanismus aufzunehmen, der es gestattet, an einen Staat, wo ein klares Risiko besteht, dass gegen diese Werte verstoßen wird, gewisse Empfehlungen zu richten. Die derzeitige Version von Artikel 7 EUV in seiner im Vertrag von Nizza abgeänderten Form reflektiert dieses zweifache Anliegen. Tatsächlich gibt Artikel 7 EUV dem Rat seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza am 1. Februar 2003¹⁰ die Möglichkeit, festzustellen, dass eine eindeutige Gefahr besteht, dass ein Mitgliedsstaat auf schwerwiegende Weise gegen die gemeinsamen Werte, auf denen die Union beruht, verstößt. Dieser Präventionsmechanismus, der in Artikel 7(1) EUV niedergelegt ist, ergänzt nun die Möglichkeit, Sanktionen gegen einen Staat zu verhängen, der laut der Feststellung durch den Rat auf schwerwiegende und anhaltende Weise gegen die in Artikel 6(1) EUV erwähnten Prinzipien verstoßen hat.¹¹

Somit wäre die Überwachung (monitoring) des Verhaltens der Mitgliedsstaaten sogar außerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts gerechtfertigt, sowohl um Vertrauen zwischen den Staaten aufzubauen, als auch um eine sachlich begründete Anwendung von Artikel 7 EUV zu ermöglichen, unter den außergewöhnlichen Umständen, in denen die Bedingungen, die es erforderlich machen sich auf diese Klausel zu beziehen, vorliegen würden. Solch eine Monitoring existiert bereits, aber in einer noch sehr bescheidenen und ungenügenden Form. Das Europaparlament verabschiedet seit 1999 Berichte über die Situation der Grundrechte in der Union, und zwar seit 2000 auf den Vorgaben basierend, die durch die Grundrechtscharta der Europäischen Union geliefert werden. Obwohl diese Vorgehensweise seit 2003 nicht mehr angewendet wird, verabschiedet das Europaparlament regelmäßig Berichte zu Themenschwerpunkten, nach denen die Situation der Grundrechte in den verschiedenen Mitgliedsländern untersucht wird. Mittels seiner Resolution vom 5. Juli 2001 über die Situation betreffend die Grundrechte in der Europäischen Union (2000)¹², hat das Europaparlament gefordert und auch von der Kommission zugesagt bekommen, dass ein Netzwerk von Rechtsexperten gebildet werden muss, um ein systematischeres und professionelleres Monitoring der Grundrechte in den Mitgliedsstaaten zu gewährleisten. Das führte im September 2002 zur Einsetzung des EU-Netzwerks unabhängiger ExpertInnen für die Grundrechte. Dieses EU-Netzwerk unabhängiger ExpertInnen für die Grundrechte, das aus einem/einer unabhängigen ExpertIn pro Mitgliedsland besteht, übernahm vom jährlich vom Ausschuss für Bürgerrechte, Justiz und Innere Angelegenheiten des Europaparlaments ernannten/ernannte BerichterstatteIn die Aufgabe, einen jährlichen Bericht über die Situation der Grundrechte in der Union zu erstellen. Allerdings erstattet das Netzwerk diesem Ausschuss regelmäßig Bericht. Außer den jährlichen Berichten kann das Netzwerk auch aufgefordert werden, spezifische Informationen und Meinungen betreffend die Situation der Grundrechte in der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten zu liefern.¹³

Das EU-Netzwerks von unabhängigen ExpertInnen für die Grundrechte ist die einzige Gruppe, die derzeit eine Monitoringfunktion auf der Basis der EU-Grundrechtscharta, die ja

¹⁰ OJ C 180, vom 10.3.2001

¹¹ Artikel 7(2) zu (4) EUV (Artikel I-59 des Vertrages über eine Verfassung für Europa) ("Suspendierung gewisser Rechte, die aus der EU-Mitgliedschaft resultieren") und, zur Implementierung dieser Sanktionen im Rahmen des EG-Vertrages, Artikel 309 EGV.

¹² Resolution vom 5. Juli 2001 zur Situation betreffend die Grundrechte in der Europäischen Union (2000), Cornillet-Bericht, OJEU C 65 14. März 2002, S. 350.

¹³ Alle Berichte und Meinungen des EU-Netzwerks unabhängiger ExpertInnen für die Grundrechte stehen unter der folgenden Webseite zur Verfügung: http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/members_en.htm

die verbindlichste Darlegung der von den Mitgliedsstaaten vertretenen gemeinsame Werte darstellt, ausübt. Obwohl das Netzwerk bedeutendes Interesse bei den Mitgliedsstaaten und bei europäischen Menschenrechts-NGOs erweckt hat, mit denen es in regem Kontakt steht, sind die Auswirkungen des Netzwerks besonders innerhalb der Institutionen der EU spürbar – insbesondere innerhalb der Europäischen Kommission und innerhalb des Komitees für die bürgerlichen Rechte, Gerechtigkeit und Innere Angelegenheiten des Europaparlaments, wo seine Schlussfolgerungen und Empfehlungen regelmäßig diskutiert werden -, und unter Berücksichtigung von Entwicklungen im Unionsrecht. Allerdings sind die Auswirkungen dieses Mechanismus geringer in Bezug auf Entwicklungen, die noch außerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts liegen. Des weiteren gibt es, obwohl die Experten, die Mitglieder des Netzwerkes sind, in regem Kontakt mit den nationalen Verwaltungen ihrer Heimatländer stehen und bei der Vorbereitung ihres Reports breit angelegte Konsultationen vornehmen, keinen systematischen Versuch, die Vertreter der Mitgliedsstaaten zusammenzubringen, um ihre Strategien zur Durchsetzung der Grundrechte auf der Basis der vergleichenden Berichte, die vorbereitet werden, zu diskutieren und um einen Erfahrungsaustausch anzuregen.

Ein Grund dafür besteht darin, dass die gesetzliche Basis für ein solches 'Monitoring', sowohl durch das Europaparlament als auch durch das EU-Netzwerk unabhängiger ExpertInnen, fragil ist und dass seine Legitimität daher noch immer hinterfragt werden kann. Obwohl das Europaparlament der Meinung war, dass es „diese spezielle Verantwortung (...) kraft der ihm unter dem neuen Artikel 7(1) EUV (...) zugewiesenen Rolle habe, sicherzustellen (in Kooperation mit den nationalen Parlamenten und den Parlamenten in den Beitrittswerberländern), dass sowohl die EU-Institutionen als auch die Mitgliedsstaaten die in den verschiedenen Abschnitten der Charta dargelegten Rechte einhalten“,¹⁴ sieht diese Regelung bloß vor, dass eine in einem Mitgliedsstaat auftretende Situation nur dann zu einem Anliegen für die Union wird, wenn es entweder „einen schweren und andauernden Verstoß durch einen Mitgliedsstaat“ gegen die Grundsätze, auf denen die Union beruht, gibt oder – laut der Änderung zu Artikel 7 EUV durch den Vertrag von Nizza - wenn es zumindest „eine eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ dieser Grundsätze durch einen Mitgliedsstaat gibt. Es werden also unter dieser Bestimmung nur die ernstesten Menschenrechtsverletzungen in Betracht gezogen. Außerdem antwortete das Parlament, als die Europäische Kommission Artikel 7 EUV dergestalt interpretierte, dass er ein permanentes Menschenrechtsmonitoring der Mitgliedsstaaten erforderlich mache, mit einer Resolution, die sich anscheinend gegen diese Idee wendet.¹⁵ Trotz ansonst ermutigender Formulierungen endet die Resolution mit der Aufzählung von vier Prinzipien, die nach Ansicht des Parlaments Leitlinien für eine verantwortungsvolle Anwendung dieser Bestimmung darstellen sollen, wobei das Vertrauensprinzip zu berücksichtigen ist:¹⁶

Die Union wendet sich an ihre Mitgliedsstaaten, aktive Schritte zu setzen, um die gemeinsamen Werte zu schützen und stellt auf dieser Grundlage fest, dass sie Vertrauen hat in:

- die demokratische und verfassungsmäßige Ordnung aller Mitgliedsstaaten und in die Fähigkeit und Entschlossenheit seiner Institutionen, Risiken für die Grundrechte und gemeinsamen Prinzipien abzuwenden
- die Autorität des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.
- Unionsinterventionen gemäß Artikel 7 des EU-Vertrags müssen sich daher auf Fälle beschränken, wo ein klares Risiko und eine andauernde Übertretung vorliegen und

¹⁴ Bericht über die Situation bezüglich der Grundrechte in der Europäischen Union im Jahr 2000, EP Dok. A-5 223/2001 (rapp. Th. Cornillet)

¹⁵ Mitteilung der Kommission an das Parlament und den Rat: „Artikel 7 des TEU: Achtung und Förderung der Werte, auf denen die Union beruht, COM (2003)606, vom 15.10. 2003.

¹⁶ Achtung und Förderung der Werte, auf denen die Union beruht, EP doc. P5_TA (2004)0309

dürfen nicht zur Unterstützung irgendeiner Strategie oder irgendeines Rechts auf ein permanentes Monitoring der Mitgliedsstaaten der Union angerufen werden.

Sowohl um an einen Mitgliedsstaat Empfehlungen zu richten, wenn ein klares Risiko eines schweren Verstoßes gegen die Werte, auf denen die Union basiert (darunter auch die Menschenrechte) besteht, als auch um gewisse Rechte dieses Staates zu suspendieren, falls festgestellt wird, dass dieser Staat wiederholt in schwerer Weise gegen diese Werte verstoßen hat, wird es klarerweise von großem Nutzen für die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und den Rat sein, sich bei der Ausübung ihrer konstitutionellen Funktionen unter Artikel 7 EUV auf Einschätzungen einer Institution zu stützen, die alle Mitgliedsstaaten nach den gleichen Standards überprüft und deren Zusammensetzung und Arbeitsmethoden die Objektivität und Unparteilichkeit einer solchen Einschätzung garantieren. In der Mitteilung zu Artikel 7 EUV „Rücksicht auf und Förderung der Werte, auf denen die Union basiert“¹⁷, den sie dem Rat und dem Europaparlament vorlegte, stellte die Kommission daher fest, dass das Netzwerk von unabhängigen Experten für die Grundrechte durch seine Berichte dazu beitragen kann, „Grundrechtsanomalien oder Situationen, in denen es Verstöße oder das Risiko von Verstößen gegen diese unter Artikel 7 des Unionsvertrags fallenden Rechte geben könnte, aufzuspüren.“, und dass es „helfen kann, Lösungen zu finden, um bestätigte Anomalien zu beseitigen oder potentielle Verstöße zu verhindern.“

Ob diese Art von Monitoring auch in Zukunft stattfinden wird, ist derzeit unsicher. Der „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte“ vom 30. Juni 2005¹⁸ gestattet es der Agentur, eine Rolle unter Artikel 7 EUV zu spielen. Er sieht vor, dass der Rat auf die Fachkenntnis der Agentur zurückgreifen kann, falls er das im Lauf der Prozedur unter Artikel 7 EUV für nutzbringend befindet. Artikel 4 des Vorschlags lautet wie folgt:

1. Zur Verwirklichung des in Artikel 2 genannten Ziels [den relevanten Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Gemeinschaft und deren Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts in Bezug auf die Grundrechte Unterstützung zu gewähren und ihnen Fachkenntnisse bereitzustellen, um ihnen die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte zu erleichtern, wenn sie in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich Maßnahmen einleiten oder Aktionen festlegen] nimmt die Agentur folgende Aufgaben wahr:

e) Sie gewährt dem Rat fachliche Unterstützung, wenn dieser gemäß Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union einen Bericht unabhängiger Persönlichkeiten über die Lage in einem Mitgliedstaat benötigt oder wenn sie mit einem Vorschlag gemäß Artikel 7 Absatz 2 befasst wird und der Rat – im Einklang mit dem in den entsprechenden Absätzen von Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union vorgesehenen Verfahren – die Agentur um eine solche fachliche Unterstützung ersucht hat.

Das Erläuternde Memorandum zum Entwurf der Verordnung des Rates präzisiert allerdings im Kommentar zu dieser Bestimmung des Vorschlags, dass die Agentur nicht für die Durchführung eines systematischen und dauerhaften Monitoring der Mitgliedsstaaten für die Zwecke des Artikel 7 EUV zuständig sein wird. Mit dieser Vorgehensweise – die im Bericht über die Folgenabschätzung, der dem Vorschlag für die Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte vom 30. Juni 2005

¹⁷ COM (2003) 606 endgültig, vom 15.10.2003

¹⁸ Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte vom 30. Juni 2006, COM (2005) 280 endgültig vom 30. 6. 05

beigefügt ist, als eine der möglichen Optionen angegeben wird¹⁹ – wäre ein Verstoß gegen die Grundrechte, der die effektive Inanspruchnahme des Artikel 7 EUV rechtfertigen würde, so schwerwiegend und außergewöhnlich, dass kein besonderer Mechanismus nötig ist, um einen derartigen Verstoß festzustellen. Außerdem – und darauf ist (unserer Meinung nach richtigerweise) von Institutionen des Europarats im Zuge der Diskussionen über die Agentur bereits hingewiesen worden²⁰ - sind die Organisationen des Europarates gut dafür ausgerüstet, die schwerwiegendsten Verstöße gegen die Grundrechte zu identifizieren, die die Anwendung des Sanktionsmechanismus des Artikel 7(2) EUV rechtfertigen könnten, oder auch das „klare Risiko“ von Verstößen, welches das Erteilen von Empfehlungen an den betroffenen Mitgliedsstaat rechtfertigen würde. Der Entwurf der Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte verleiht der Agentur also eine Rolle unter Artikel 7 EUV, sieht aber kein systematisches und andauerndes Monitoring der Mitgliedsstaaten im Sinne des Artikel 7 EUV vor.

Trotzdem ist es wichtig, dass die Struktur der Agentur eine Gruppe von unabhängigen ExpertInnen mit einschließt, die aus allen Mitgliedsstaaten der Union kommen und bei der Überprüfung der Situation der Grundrechte auf all diese Staaten die selben Standards in Übereinstimmung mit dem Prinzip der Nicht-Selektivität anwenden sollten. Die Notwendigkeit, solch eine Art von Monitoring beizubehalten, ergibt sich auch aus der Mitteilung zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für den Zeitraum 2007 – 2013 zu den Grundrechten und zur Justiz²¹, in der die Kommission insbesondere vorschlägt, dass der Rat einen Beschluss annimmt, dass für diesen Zeitraum ein spezielles Programm "Grundrechte und Unionsbürgerschaft" als Teil dieses Rahmenprogramms eingerichtet wird. Laut diesem Vorschlag für einen Beschluss würde das Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ eine Reihe von Aktivitäten umfassen, darunter Unterstützung für und Führung von Netzwerken nationaler ExpertInnen²² mit dem Ziel, unter anderem innerhalb des Anwendungsbereichs des Gemeinschaftsrechts und unter Verwendung der Grundrechtscharta als Leitlinie „die Situation der Grundrechte in der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten regelmäßig zu beurteilen sowie nötigenfalls innerhalb dieses Anwendungsbereichs Meinungen zu spezifischen Fragen in Bezug auf die Grundrechte einzuholen.“²³

Warum sollte dieses Monitoring fortgesetzt werden? Ein Argument ist, dass die Einrichtung der EU-Grundrechteagentur vielmehr den Schutz der Grundrechte in der Union verbessern und somit auf die existierenden Mechanismen aufbauen oder sie durch andere Mechanismen, die vergleichbare Funktionen erfüllen, ersetzen sollte, als solche Mechanismen zum Verschwinden zu bringen. Wenn man der EU-Grundrechteagentur ein Mandat gibt, das sich auf die Verbesserung des Zusammenhalts und der Folgerichtigkeit der Grundrechtspolitik oder auf Datensammlung und Analysen konzentriert, ohne sie mit einer Monitoringfunktion auszustatten – oder sogar wenn sie eine solche Funktion erhalten sollte, ohne die Kapazität, sie auf glaubhafte Weise, nämlich durch die Unterstützung einer solchen Gruppe von unabhängigen ExpertInnen, erfüllen zu können – während gleichzeitig nicht gewährleistet ist, dass das derzeit vom EU-Netzwerk unabhängiger GrundrechtsexpertInnen durchgeführte Monitoring dauerhaft weitergeführt werden kann, würde sich die Union (laut diesem Argument) genau so verhalten, wie sich die Vereinten Nationen verhalten hätten, wenn sie bei der Einsetzung des UNO-Hochkommissars für Menschenrechte beschlossen hätten, das Monitoring durch die unter den UNO-Verträgen geschaffenen

¹⁹ Siehe den Bericht über die Folgenabschätzung, der dem Vorschlag für die Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte vom 30. Juni 2005 beiliegt (SEC(2005) 849 vom 30.06.2005), S. 8-9

²⁰ Siehe Stellungnahme von Frau de Boer-Buquicchio, stellvertretende Generalsekretärin des Europarats, im Rahmen der öffentlichen Anhörung betreffend die Grundrechteagentur vom 25. Januar 2005, verfügbar unter http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/fundamental_rights_agency/index_en.htm

²¹ COM 22 endgültig vom 6.4.2005.

²² Art. 4, a) des Vorschlags.

²³ Art. 3, b) des Vorschlags.

ExpertInnengremien einzustellen. Die Einrichtung der Grundrechteagentur der Europäischen Union sollte nicht dazu führen, dass die bereits existierenden Mechanismen zur Überwachung der Grundrechte innerhalb der Union geschwächt werden; statt dessen sollte sie diese stärken, besonders durch eine verbesserte Umsetzung der erzielten Erkenntnisse aus solchen Mechanismen, und in dieser Hinsicht sollte sie an die Mitgliedsstaaten und Institutionen der Union die entsprechenden Empfehlungen richten.²⁴

Dieses Argument hat einiges für sich. So hat Martin Schein in den zusätzlichen Wert eines von der Europäischen Kommission eingerichteten Netzwerks von unabhängigen GrundrechtsexpertInnen detailliert beschrieben, sogar unter Berücksichtigung der anderen Arten von Monitoring, denen die Mitgliedsstaaten unterzogen wurden.²⁵ Die Grundrechtscharta enthält gewissen Bestimmungen, die in anderen internationalen oder europäischen Verträgen keine Entsprechung haben. Auf der Grundlage von Artikel 18 der Charta überwacht das Netzwerk die Einhaltung der Vorschriften der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951, was derzeit kein anderes unabhängiges ExpertInnenkomitee tut. Weiters sind die Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten unterschiedlich, obwohl die internationalen und europäischen Menschenrechtsdokumente ein Mindestmaß an Rechten vorgeben, die alle Mitgliedsstaaten respektieren müssen: Sie sind nicht an alle Punkte vertraglich gebunden, nicht einmal bei den wichtigsten Verträgen des Europarats, wie zum Beispiel bei der Rahmenkonvention zum Schutz der nationalen Minderheiten oder der Revidierten Europäischen Sozialcharta; eventuell haben sie gegen gewissen Punkte Vorbehalte vorgebracht, oder sie haben nur einen Teil der in den von ihnen ratifizierten Dokumenten enthaltenen Bestimmungen akzeptiert, wo so ein „à la carte“ – Vorgehen zulässig ist. Aus all diesen Gründen scheint es daher gerechtfertigt - falls die EU-Grundrechtscharta tatsächlich die grundlegenden Werte verkörpert, auf die sich die Mitgliedsstaaten geeinigt haben - auch sicherzustellen, dass die in der Charta enthaltenen Rechte, Freiheiten und Prinzipien eingehalten werden, und man sollte automatisch voraussetzen, dass die unter den Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen oder des Europarats eingerichteten Mechanismen in dieser Beziehung zwangsläufig ausreichend sind.

Ich bin allerdings der Ansicht, dass es sogar noch schwerwiegendere Argumente zugunsten einer systematischen Überwachung der Situation der Grundrechte in den Mitgliedsstaaten gibt. Als Leitlinie soll hier die Grundrechtscharta dienen. Im folgenden möchte ich genauer auf diese Argumente eingehen.

2. Gegenseitige Beobachtung und gegenseitiges Lernen auf dem Gebiet der Grundrechte

Der Bedarf für die regelmäßige Evaluierung der Situation der Grundrechte in den Mitgliedsstaaten sollte auch mit einem anderen Verständnis des Begriffs "Monitoring" einhergehen, indem man darin nicht nur eine normative Evaluierung versteht, inwiefern manche Praktiken von Staaten mit den Anforderungen der Grundrechte übereinstimmen, sondern vielmehr den Informations- und Lernwert einer solchen Überwachung sieht. Hierbei denke ich an drei weitere Gründe, die ein Monitoring der Situation der Grundrechte in der Union erfordern könnten. Sie entsprechen den drei Phasen der Annahme, der Implementierung und der Anwendung von europäischer Gesetzgebung.

- Erstens: Die Überwachung der Situation der Grundrechte in den Mitgliedsstaaten ist für die Union unerlässlich für eine sachkundige Ausübung ihrer Kompetenzen auf dem Gebiet der Grundrechte, in Übereinstimmung mit dem

²⁴ Zu weiteren Entwicklungen siehe EU-Netzwerk unabhängiger GrundrechtsexpertInnen, Positionspapier zur Menschenrechtsagentur, 16. Dezember 2004 (ref. CFR-CDF. Agency 16.12.04.doc).

²⁵ M. Scheinin: 'The Relationship between the Agency and the Network of Independent Experts, in Ph. Alston und O. De Schutter: *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Hart Publ., Oxford, 2005, S. 73-90.

Subsidiaritätsprinzip. Der Union sind eine Reihe von Kompetenzen übertragen worden, die es ihr ermöglichen, eine Grundrechtspolitik zu entwickeln. Obwohl es keine autoritativ vereinbarte Auflistung solcher Kompetenzen gibt, sind beinahe alle von ihnen keineswegs exklusive Kompetenzen der Union oder der Gemeinschaft, sondern es sind gemeinsame Kompetenzen der Union oder Gemeinschaft sowie der Mitgliedsstaaten. Zu den Beispielen für von der Union oder der Gemeinschaft übertragenen Kompetenzen gehören Artikel 13 EG-Vertrag, der bestimmt, dass "der Rat, wenn er einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Konsultierung des Europaparlaments handelt, geeignete Handlungen setzen darf, um Diskriminierung auf Grund von Geschlecht, rassischer oder ethnischer Abstammung, Religion oder Glaube, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung zu bekämpfen" und Artikel 18 EGV, der vorsieht, dass "jede/r BürgerIn der Union das Recht haben soll, sich innerhalb des Territoriums der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und ihren/seinen Wohnsitz frei zu wählen, vorbehaltlich der in diesem Vertrag und durch die Maßnahmen, die getroffen wurden, um ihn in Kraft treten zu lassen, niedergelegten Einschränkungen und Bedingungen." Artikel 18 EGV diente als Grundlage für die Annahme durch das Europaparlament und den Rat der Richtlinie 2004/38/EG vom 29. April 2004 betreffend das Recht der BürgerInnen der Union und ihrer Familienmitglieder, sich innerhalb des Territoriums der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und ihren Wohnsitz frei zu wählen.²⁶ Auf der Basis der Artikel 63 und 64 EGV, die Vorkehrungen für die Entwicklung der Union durch Maßnahmen zur Asyl- und Immigrationspolitik treffen, nahm der Rat die Richtlinie 2003/86/EG vom 22. September 2003 über das Recht auf Familienzusammenführung²⁷ und die Richtlinie 2003/9/EG vom 27. Januar 2003, die Mindeststandards für die Aufnahmen von Asylsuchern festlegt,²⁸ an. Auf der Basis des Artikel 31 EUV betreffend gemeinsames Vorgehen bei der Justizzusammenarbeit in strafrechtlichen Angelegenheiten schlug die Europäische Kommission vor kurzem die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates zu gewissen strafprozessualen Bestimmungen in der gesamten Europäischen Union.²⁹ Diese Liste an Beispielen könnte noch lange fortgesetzt werden.

Die unscharfe Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Union oder Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten zwingt dazu, in Übereinstimmung mit den Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit³⁰ zu ermitteln, auf welcher Ebene man sich der Notwendigkeit, den Schutz der Grundrechte zu verbessern, am effizientesten widmen kann. Es ist daher erforderlich, dass die Ausübung jener Kompetenzen zur Erfüllung der Menschenrechte, welche die Union und die Mitgliedsstaaten gemeinsam haben, geleitet wird von Informationen über Entwicklungen innerhalb der Mitgliedsstaaten betreffend die Gesetze und Praktiken der Mitgliedsstaaten und ob solche Entwicklungen das Risiko in sich tragen, dass divergierende Standards innerhalb der Union entstehen, was wiederum mehr Koordination erfordern würde. Dies erfordert ein Monitoring der Lage der Grundrechte in den Mitgliedsstaaten, welches es ermöglichen würde, auf einer systematischen Grundlage festzustellen, auf welchen Gebieten unilaterale Vorgehensweisen der Mitgliedsstaaten die Zielsetzung eines freien, sicheren und gerechten Raumes, in dem die Menschenrechte völlig respektiert werden, nicht erfüllen und in denen eine Initiative der Union geeigneter wäre.

²⁶ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 betreffend das über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, OJ L 158, 30.4.2004, S.77.

²⁷ OJ L 252 vom 3.10.2003, S. 12.

²⁸ OJ L 31 vom 6.2.2003, S. 18.

²⁹ COM(2004) 328 endgültig, 28.4.2004.

³⁰ Artikel 5 EGV bestimmt folgendes:

Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus.

Offensichtlich kann diese Art von Monitoring der Mitgliedsstaaten nicht bloß in dem Ausmaß angewendet werden, in dem sie Unionsrecht implementieren. Gemäß den derzeitigen Vorschlägen haben sowohl die Grundrechteagentur der Union als auch die ExpertInnennetzwerke, an die sie sich um die Bereitstellung von Daten wenden kann (dazu gehört auch das EU-Netzwerk unabhängiger GrundrechtsexpertInnen), ein Mandat, das auf den Anwendungsbereich des Unionsrechts beschränkt ist. Eine strenge Trennung zwischen dem was "innerhalb" des Anwendungsbereichs von EU-Recht ist und was "außerhalb" dieses Anwendungsbereichs liegt, ist unter Umständen dort haltbar, wo das Ziel ist, zu überprüfen, ob die Institutionen der Union oder die Mitgliedsstaaten, wenn sie nach den Unionsgesetzen vorgehen, sich an die Grundrechte halten. Sobald die Zielsetzung allerdings lautet, festzustellen, wo die Union Handlungsbedarf hat und so eventuell den Anwendungsbereich erweitern müsste, ist diese Trennung ganz einfach nicht praktikabel. Statt dessen sollte diese Abgrenzung ständig den sich ändernden Umständen angepasst werden und sich daran orientieren, was für den effizienten Schutz der Grundrechte in der Union notwendig ist.

- Zweitens: Ein Monitoring der Situation der Grundrechte in den Mitgliedsstaaten ist im Stadium der Implementierung der Europäischen Gesetzgebung notwendig. Wenn ein Staat Unionsrecht implementiert, muss dies in Übereinstimmung mit den in der Grundrechtscharta der Europäischen Union kodifizierten Rechten und den als allgemeinen Rechtsprinzipien anerkannten Rechten, wie sie vom Europäischen Gerichtshof, von der Europäischen Menschenrechtskonvention oder von den gemeinsamen konstitutionellen Traditionen der Mitgliedsstaaten abgeleitet wurden, geschehen. Obwohl es natürlich die Aufgabe der Europäischen Kommission als Wächterin über die Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten gemäß EU-Vertrag ist, die Implementierung der europäischen Gesetzgebung in nationales Recht zu überwachen, kann sie bei dieser Aufgabe durch ein Monitoring unterstützt werden, dass sich hauptsächlich auf die menschenrechtliche Dimension dieser Implementierung konzentriert oder auf die Implementierung von Instrumenten, die speziell für den Zweck der Förderung der Grundrechte geschaffen wurden. Tatsächlich ist das Risiko von Grundrechtsverletzungen am höchsten bei der Implementierung von europäischem Recht durch die Mitgliedsstaaten, und zwar besonders bei der Anwendung von gewissen, in solchen Gesetzgebungsakten vorgesehenen Ausnahmen, insbesondere im Bereich der Festlegung von einzuhaltenden Mindeststandards. Wenn man den Fokus auf die Grundrechtsdimension der Implementierung von Unionsgesetzen durch die Mitgliedsstaaten legt, kann man feststellen, dass es Fälle gibt, wo gewisse Mitgliedsstaaten die verbleibenden Lücken in der europäischen Gesetzgebung instrumentalisieren, indem sie Maßnahmen beschließen, die – ohne notwendigerweise Grundrechtsverletzungen darzustellen – zu einer allgemeinen Absenkung des Grundrechtsschutzes in den Mitgliedsstaaten führen würde, wenn jeder Staat versuchen würde, die Unionsgesetze nur durch Einhaltung der geforderten Mindeststandards zu implementieren: Wie wir nur allzu oft auf den Gebieten der Asyl- und Sozialgesetzgebung erleben, in denen der EG-Vertrag auf Gemeinschaftsebene nur die Möglichkeit der Einführung von Mindeststandards vorsieht³¹, gibt es einen Trend, dass die Staaten Gesetze nur gemäß dem unionsweit definierten Mindestniveau erlassen. Denjenigen Staaten, die lieber ein höheres Niveau an Schutz von grundlegenden sozialen Rechten oder Rechten für Asylsuchende bieten würden, wird allgemein davon abgeraten.³² Die Feststellung, dass die Mitgliedsstaaten bei der Implementierung von Unionsrecht in einem Dilemma stecken, in dem sie Angst davor haben, Gesetze zu erlassen, die für den Grundrechtsschutz vorteilhafter sind als die erforderten Mindeststandards könnte also zu der Schlussfolgerung führen, dass das Unionsrecht neu definiert werden muss, damit das Niveau des gewährten Schutzes angehoben werden kann.

³¹ Siehe Art. 137(2)(b) bzw. Art. 63(1)(b), (c) und (d) EGV.

³² O. De Schutter, "The Implementation of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination", in O. De Schutter and S. Deakin (eds.), *Social Rights and Market Forces. Is the open coordination of employment and social policies the future of Social Europe?*, Bruxelles, Bruylant, 2005, S. 279-343.

- Drittens: Ein Monitoring der Situation der Grundrechte in den Mitgliedsstaaten kann durch die Notwendigkeit, die volle Effizienz der Europäischen Gesetzgebung und die volle Kooperation der Mitgliedsstaaten bei ihrer Anwendung sicherzustellen, gerechtfertigt werden. Artikel 6(2) EUV beinhaltet, dass kein Rechtsakt des Gemeinschafts- oder Unionsrechts einem Mitgliedsstaat die Verpflichtung auferlegen kann, Grundrechte zu verletzen. Anders gesagt gibt es eine allgemeine Sicherheitsklausel, die sich auf alle Rechtsakte des sekundären Unionsrechts bezieht, welche die Staaten verpflichtet, gewisse Formen von gegenseitiger Zusammenarbeit aufzunehmen, sei es im Kontext des Binnenmarktes oder bei der Schaffung eines Raumes von Freiheit, Sicherheit und Recht. Manche Rechtsakte erwähnen ausdrücklich diese Einschränkung der verpflichtenden Zusammenarbeit, die vorgesehen wäre, beziehungsweise diese Ausnahme von der Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung; dieser Vorbehalt sollte aber auch dann für existent erachtet werden, wenn er nicht ausdrücklich angeführt ist. Damit eine solche Sicherheitsklausel hinlänglich funktioniert, sollte auf Unionsebene irgendeine Art von gegenseitiger Beobachtung der Situation der Grundrechte in den Mitgliedsstaaten organisiert werden. In der Tat kann nur durch solch ein Monitoring sichergestellt werden, dass die Mitgliedsstaaten nicht in Versuchung geraten, solch eine Klausel dazu zu instrumentalisieren, um die Zusammenarbeit mit anderen Staaten wegen unbegründeter Sorgen über Menschenrechte, die manchmal möglicherweise auf einem Mangel an Informationen oder fehlender Vertrautheit mit den Besonderheiten eines fremden Justizsystems beruhen, zu verweigern.

Das sind unserer Meinung nach die drei wichtigsten Funktionen, die ein adäquates Monitoring der Situation der Grundrechte in den Mitgliedsstaaten erfüllen kann. Allerdings muss hierzu bemerkt werden, dass diese Funktionen nur durch einen systematischen Vergleich zwischen den Mitgliedsstaaten angemessen erfüllt werden können. Es ist für die oben angeführten Ziele nicht ausreichend, zu untersuchen, ob jeder einzelne Staat den Grundrechtserfordernissen entspricht, wie immer man diese definiert; es ist notwendig, dass zwischen den Mitgliedsstaaten gegenseitige Beobachtung und gegenseitiges Lernen auf systematischer Basis stattfinden. Derzeit gibt es weder im Rahmen der Implementierung europäischen Rechts noch im Rahmen seiner Anwendung eine echte Möglichkeit für die Mitgliedsstaaten, durch das Vergleichen ihrer Strategien beim Schutz und bei der Förderung der Menschenrechte voneinander zu lernen. Nicht einmal die aktuelle Tendenz, auf den Gebieten Justiz und Innenpolitik „Peer Review“ - Mechanismen (= Beurteilung durch unabhängige Gutachter) einzurichten, um eine adäquate Implementierung der von der Union erlassenen Rechtsakten zu gewährleisten, gleicht diesen Mangel aus (siehe Punkt III). Diese Mechanismen sollen die eingeschränkte Rolle, die die Europäische Kommission als Wächterin über die Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten auf diesem Gebiet spielen kann,³³ teilweise kompensieren. Sie sollen auch eine Antwort auf die sich aus dem Erweiterungsprozess ergebenden Befürchtungen darstellen, genau in dem Moment, in dem sich die Aktivitäten der Union in Bereichen (wie zum Beispiel Asyl und Immigration, Justizzusammenarbeit in zivilen und strafrechtlichen Angelegenheiten, Polizeizusammenarbeit) entwickelt haben, die aus dem Blickwinkel der BürgerInnenrechte am sensibelsten sind. Abgesehen davon, dass diese Mechanismen nur ad hoc eingesetzt werden, basieren sie dennoch - in spezifischen Rechtsakten vorgegeben, ohne jedoch systematisch zu sein - auf der Idee, dass die Umsetzung der in ihnen enthaltenen Verpflichtungen durch die Mitgliedsstaaten überwacht werden muss: ihre Philosophie ist eher die der formalen Einhaltung als die des gegenseitigen Lernens durch Erfahrungsaustausch.

³³ Die Kommission ist nicht ermächtigt, gegen Staaten, die ihre ihnen unter Titel VI EUV auf dem Gebiet der Polizei- und Justizzusammenarbeit in kriminellen Angelegenheiten auferlegten Verpflichtungen nicht erfüllen, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Zu den Problemen, die sich aus dieser Situation ergeben können, siehe *O De Schutter*: „La contribution du controle juridictionnel à la confiance mutuelle“, in *G. de Kerchove & A. Weyemberg* (eds.): *La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen – Mutual trust in the European Criminal Area*, Inst. d'études européennes de l'ULB, Bruxelles, 2005, S. 79-121.

Das EU-Netzwerk unabhängiger GrundrechtsexpertInnen hingegen hat in seinen jährlichen Schlussfolgerungen und Empfehlungen – allerdings in sehr beschränktem Ausmaß – versucht, gegenseitige Beobachtung und gegenseitiges Lernen zwischen den Mitgliedsstaaten zu fördern, insbesondere durch das Herausstreichen von „best-practice“-Beispielen, die nach erfolgreich abgeschlossenem Einsatz in einem Mitgliedsstaat auch andere Staaten zu ähnlichen Lösungen anregen könnten. Tatsächlich hat der vom Netzwerk jährlich präsentierte Vergleich der nationalen Situationen nicht bloß den Zweck, die Initiativen zu identifizieren, die die Union ergreifen könnte, um die Einheit des Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechtes sowie des internen Marktes zu bewahren. Wo die Union nicht die erforderlichen Kompetenzen hat, um auf entstehende Divergenzen zwischen den Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet der Menschenrechte zu reagieren und wo der Vergleich kein klares Risiko eines schwerwiegenden Verstoßes gegen die Grundrechte, welcher die Anwendung von Artikel 7(1) EUV rechtfertigen würde, feststellt, könnte dieser systematische Vergleich eine Gelegenheit zu gegenseitigem Lernen durch das Austauschen von Erfahrungen bieten.

Wir haben drei Funktionen identifiziert, die ein systematisches Monitoring der Situation der Grundrechte in den Mitgliedsstaaten erfüllen könnte, um den Beitrag des Unionsrechtes zur Förderung und zum Schutz der Grundrechte zu verbessern: Solch ein Monitoring könnte für die Institutionen der Union den Boden für die Ausübung ihrer Kompetenzen auf diesem Gebiet vorbereiten; des weiteren könnte es Situationen vermeiden, in denen die Mitgliedsstaaten - weil die Unionsgesetze die Grundrechte nicht auf ausreichend hohem Niveau schützen - den Anreiz verspüren könnten, das Niveau ihres Grundrechtsschutzes auf das unter Unionsrecht vorgeschriebene Mindestniveau zu senken; schließlich könnte es sicherstellen, dass den Mitgliedsstaaten nicht gestattet wird, sich auf unspezifische Verdächtigungen betreffend die Situation der Grundrechte in einem anderen EU-Mitgliedsstaat zu berufen, um die Zusammenarbeit mit ihm abzulehnen, zu der sie im Prinzip verpflichtet sind. Die letzten beiden von diesen drei Funktionen könnten vom Netzwerk unabhängiger GrundrechtsexpertInnen in jeder beliebigen revidierten Form, die es nach 2006 erhalten mag – oder auch von einer Gruppe unabhängiger ExpertInnen, die innerhalb der weiteren Struktur der Agentur gebildet wird - auf der Ebene der Implementierung und der Anwendung von europäischem Recht durchgeführt werden. Die erste Funktion erfordert eine enge Kooperation zwischen dem Organ, das mit der Überwachung der Situation der Grundrechte und dem Feststellen der Themen, zu denen eine Initiative der Union unter dem Prinzip der Subsidiarität opportun und gerechtfertigt wäre, betraut ist, und dem mit der Erstellung von Vorschlägen an die Institutionen der Union auf der Basis der im Zuge des Monitoring getroffenen Erkenntnisse beauftragten Organ. Gerade in diesem Punkt wäre die Zusammenarbeit zwischen einem Netzwerk von unabhängigen GrundrechtsexpertInnen, das alle Mitgliedsstaaten einschließt und versucht, Entwicklungen auf der Basis der gemeinsam beschlossenen, auf der Menschenrechtscharta basierenden Kriterien zu dokumentieren einerseits und einer Agentur, die auf Vergleichen und auf der Identifizierung der besten Praktiken auf diesem Gebiet sowie auf Konsultationen mit den involvierten InteressensvertreterInnen basierende Empfehlungen macht andererseits, äußerst fruchtbar und begrüßenswert.

3. Gegenseitige Bewertung als Voraussetzung für die gegenseitige Anerkennung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

In einer erweiterten und von größerer Vielfalt geprägten Union wird die gegenseitige Anerkennung zu einem wichtigen Instrument werden, sowohl für die stufenweise Verwirklichung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als auch für die Verwirklichung des Binnenmarktes. Das gegenseitige Vertrauen, auf das sich die gegenseitige Anerkennung stützt, sollte jedoch durch Schutzklauseln ergänzt werden. Derartige Klauseln sollten auf der Basis adäquater Mechanismen zur gegenseitigen

Bewertung entstehen. Dass wir uns in diese Richtung bewegen, ist anhand der Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts am besten ersichtlich.

Ohne gegenseitige Bewertung, die zu einer ergänzenden Harmonisierung führen, oder wo sich dies als notwendig erweist, eine Angleichung der Rechtsprechung anregen kann, würde die gegenseitige Anerkennung nur ein leerer Mechanismus bleiben, ohne das gegenseitige Vertrauen auf dem sie basiert. Es würde nicht nur die gegenseitige Anerkennung selbst geschwächt werden, da die nationalen Behörden ohne adäquate Mechanismen zur gegenseitigen Bewertung den von anderen Mitgliedstaaten festgelegten Standards und deren Umsetzung eher misstrauen würden, und sich eher auf Ausnahmeklauseln berufen würden, die ihnen eine Abweichung von der gegenseitigen Anerkennung gestatten. Es schwächt auch die Grundrechte in dem Raum, den die Mitgliedstaaten gemeinsam formen, da sich, auf Grund der Festlegung dass er Ausnahmen vom Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung rechtfertigt, der Schutz, den jeder einzelne Mitgliedstaat den Grundrechten auf seinem Staatsgebiet zukommen lässt, auf das beschränkt wird, was unbedingt notwendig und dem Zweck des betreffenden Schutzes angemessen ist. Eine Beobachtung der Lage der Grundrechte in den Mitgliedstaaten der Union durch einen unabhängigen und unparteiischen Mechanismus, der eine unselektive Beurteilung aller Mitgliedstaaten sicherstellt und Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten zulässt, ist daher notwendiger denn je.

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, der am 29. Oktober 2004³⁴ von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet wurde, enthält eine Klausel zur Systematisierung aktueller Bewertungsmechanismen, die aus einzelnen, von einander unabhängigen Instrumenten bestehen. Gemäß Artikel III-260 des Vertrags:

kann der Rat auf Vorschlag der Kommission Europäische Verordnungen oder Beschlüsse erlassen, mit denen Einzelheiten festgelegt werden, nach denen die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission eine objektive und unparteiische Bewertung der Durchführung der unter dieses Kapitel [Kapitel IV, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts] fallenden Unionspolitik durch die Behörden der Mitgliedstaaten vornehmen, insbesondere um die umfassende Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung zu fördern. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden vom Inhalt und den Ergebnissen dieser Bewertung unterrichtet.

Einige Bewertungsverfahren wurden bereits im Rahmen der Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eingeführt. Sie beinhalten beispielsweise einen Mechanismus für die Begutachtung der einzelstaatlichen Anwendung und Umsetzung der zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingegangenen internationalen Verpflichtungen, einen Mechanismus zur gemeinsamen Bewertung der Übernahme, Anwendung und effizienten Umsetzung des Besitzstandes der Europäischen Union in den Bereichen Justiz und Inneres durch die Beitrittsländer, einen Ständigen Ausschuss zur Begutachtung und Durchführung des Schengener Übereinkommens, und einen Mechanismus für die Begutachtung der einzelstaatlichen gesetzlichen Regelungen zur Bekämpfung des Terrorismus und ihrer Anwendung.³⁵ Die Frage, die künftig zu beantworten

³⁴ ABl. C 310 v. 16.12.2004, S. 1.

³⁵ Gemeinsame Maßnahme (97/827/JI) vom 5. Dezember 1997 - vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - betreffend die Schaffung eines Mechanismus für die Begutachtung der einzelstaatlichen Anwendung und Umsetzung der zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingegangenen internationalen Verpflichtungen, ABl. L 344 v. 15.12.1997, S. 7, Gemeinsame Maßnahme (98/429/JI) vom 29. Juni 1998 - vom Rat aufgrund des Artikels K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen - zur Schaffung eines Mechanismus zur gemeinsamen Bewertung der Übernahme, Anwendung und effizienten Umsetzung des Besitzstandes der Europäischen Union in den Bereichen Justiz und Inneres durch die Beitrittsländer, ABl. L 191 v. 7.7. 1998, S. 8, Beschluss des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen (SCH/ Com-ex (98) 26 Def.), ABl. L 239 v. 22.9.2000, S. 138; Beschluss des Rates (2002/996/JHA) vom 28. November 2002 zur

sein wird, ist ob diese Mechanismen systematisiert werden sollen und, wenn ja, nach welchem institutionellen Prinzip.

Ein einschlägiger Mechanismus, der sicherstellen soll, dass die Begutachtung der Durchführung der Unionspolitik 'unparteiisch und objektiv' vonstatten geht muss präventiv handeln, d.h. bevor das gegenseitige Vertrauen in Mitleidenschaft gezogen wurde, und nicht im Nachhinein. Er muss regelmäßig und systematisch arbeiten und nicht einzelfallbezogen. Und er muss nicht nur, wo notwendig, zur Verabschiedung von Schutznormen führen, sondern auch zur Formulierung von Vorschlägen für eine Veränderung der gesetzlichen Lage auf EU-Ebene, wo dies notwendig erscheinen sollte.

Anders ausgedrückt, sollte ein einschlägiger Mechanismus so weit als möglich den folgenden Kriterien entsprechen:

- Unselektivität: Alle Mitgliedstaaten sollten gleich behandelt und nach den gleichen Kriterien und der gleichen Vorgehensweise beurteilt werden;
- Proaktivität: Jede Situation, die das gegenseitige Vertrauen, auf das sich die gegenseitige Anerkennung stützt, gefährden könnte, sollte früh erkannt werden. Eine Beobachtung der Lage der Grundrechte sollte daher ständig oder zumindest in regelmäßigen Abständen stattfinden, und nicht einzelfallbezogen erst nach Auftreten einer Situation, die das gegenseitige Vertrauen gefährden könnte.
- Unabhängigkeit: Obwohl eine Beobachtung in Form der „peer review“ durchaus ihre Vorteile hat und auch tatsächlich die zweite Phase eines jeden Bewertungsmechanismus darstellen könnte, der auf eine Erleichterung der vollen Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung durch die Stärkung des gegenseitigen Vertrauens abzielt, könnte es, zumindest in einem frühen Stadium, von Vorteil sein, auf Informationen eines unabhängigen Gremiums zurückgreifen zu können, um sicherzustellen, dass die Gewissenhaftigkeit eines beliebigen Mitgliedstaates nicht als Anzeichen von Feindseligkeit gedeutet werden kann, welche Vergeltungsmaßnahmen auf diplomatischer Ebene verlangen würde.
- Dezentralisierung: eine glaubwürdige Beobachtung der Lage der Grundrechte in den einzelnen Mitgliedstaaten sollte auf der Basis von Informationen arbeiten, die in diesen Staaten selbst, anstatt an zentraler Stelle, gesammelt werden, zusätzlich zu dem, was notwendigerweise aus Sekundärquellen stammt und gesondert behandelt wird.

Schließlich sollte eine einschlägige Beobachtung, trotz des offensichtlich etwas restriktiveren Wortlauts von Artikel III-260 der Verfassung nicht nur die 'Durchführung der Unionspolitik' berücksichtigen, die unter Kapitel IV (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) von Teil III des Vertrags über eine Verfassung für Europa fällt, sondern auch den allgemeinen Kontext, in dem diese Maßnahmen – und die sich daraus ergebenden rechtlichen Instrumente – zur Anwendung kommen. Obwohl die Union beispielsweise bisher kein konkretes Instrument geschaffen hat, das festlegt, welche Maßnahmen die einzelnen Mitgliedstaaten im Fall von Verzögerungen bei Verfahren vor Gericht ergreifen können, ist es offensichtlich, dass sich in bestimmten Mitgliedstaaten Situationen ergeben können, die das gegenseitige Vertrauen, auf das sich die justizielle Zusammenarbeit sowohl in zivil- als auch strafrechtlichen Belangen stützt, in Frage stellen. Dasselbe gilt für die Lage in den Gefängnissen. Auch hier gibt es bisher kein Instrument der Union um beispielsweise die Überfüllung von Gefängnissen oder unhaltbare Haftbedingungen zu bekämpfen. Dennoch ist es sicherlich von Nutzen die betreffenden Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten zu beobachten, da es bezüglich der vollständigen Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls zum Beispiel wichtig ist, zu wissen, dass gewisse Mitgliedstaaten deshalb nicht zur vollständigen Kooperation mit anderen Mitgliedstaaten gewillt sind, weil in diesen

Mitgliedstaaten Mängel nicht gemäß der Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention oder des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe beseitigt werden.

Aus diesem Grund ist es durchaus gerechtfertigt zu erwägen, die Einrichtung eines Beobachtungsmechanismus, wie laut Artikel III-260 des Vertrags über eine Verfassung für Europa im Rahmen der Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorgesehen, mit einer Verbesserung des Mechanismus im Sinne von Artikel 7 des EU-Vertrags, welcher in leicht abgeänderter Form als Artikel I-59 in die Verfassung übernommen wurde (Suspendierung gewisser aus der Unionsbürgerschaft resultierender Rechte) zu verbinden. Wie zuvor schon (Punkt I.) erwähnt, besagt die Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament zu Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union - Wahrung und Förderung der Grundwerte der Europäischen Union³⁶, dass das Netz der unabhängigen Sachverständigen durch seine Berichte und Analysen helfen könnte „Anomalien im Bereich der Grundrechte zu erkennen und Gegebenheiten aufzudecken, die zur Verletzung der Grundrechte im Sinne von Artikel 7 EU-Vertrag führen bzw. die Gefahr einer solchen Verletzung bergen könnten“; und dass es „zur Auffindung von Lösungen beitragen“ könnte, „durch die nachweisliche Anomalien abgestellt und potentielle Verletzungen vermieden werden“ könnten. Man sollte die Möglichkeit eines Ausbaus des EU-ExpertInnen-Netzwerkes überdenken sowohl für die Einführung eines Beobachtungsmechanismus, wie gemäß Artikel III-260 der Verfassung vorgesehen als auch für die Förderung einer unselektiven, objektiven und unparteiischen Bewertung der grundrechtlichen Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten um den Institutionen der Europäischen Union die Ausübung ihrer, ihnen gemäß Artikel 7 EU-Vertrag übertragenen Funktionen zu erleichtern. Tatsächlich geht dies in eine Richtung, die sich bereits im Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte innerhalb der Europäischen Union abzeichnete, was eine beginnende Systematisierung dieser Art der Beobachtung bedeuten könnte. In dem erweiterten Bericht über die Auswirkungen ihres Vorschlags bezüglich dieses Instruments, fordert die Kommission

einen allgemeinen Beobachtungsmechanismus bezüglich der Durchführung. Dies sollte auf der Basis der Mitarbeit der einzelnen Mitgliedstaaten funktionieren, die von den jeweiligen nationalen Behörden gesammelte Daten oder Statistiken der Kommission zur Zuordnung und Analyse vorlegen sollen. Unabhängige Sachverständige könnten die Kommission bei der Analyse der Daten und der Vorbereitung von Berichten unterstützen. Ein mögliches Gremium unabhängiger Sachverständiger ist das Europäische Netz unabhängiger Sachverständiger für Grundrechte.³⁷

Eine solche Beobachtung könnte entweder informelle Beratungen unter den Mitgliedstaaten oder an die Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlungen zur Folge haben, sobald bestimmte Schwierigkeiten erkannt wurden, die das gegenseitige Vertrauen gefährden könnten, oder die in den schlimmsten Fällen die Anwendung bestimmter Schutzklauseln verlangen könnten, wie zum Beispiel jene Klauseln in Bezug auf die neuen Mitgliedstaaten der EU bis zum 1. Mai 2007, die in Artikel 39 des Anhangs zum Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und den neuen Mitgliedstaaten bezüglich ihres Beitritts zur Europäischen Union³⁸ verankert sind oder konkrete Klauseln in anderen Instrumenten, die

³⁶ KOM (2003) 606 endgültig, vom 15.10.2003.

³⁷ SEK(2004) 491, v. 28.4.2004, S. 22.

³⁸ Die Akte über den Beitritt der neuen Mitgliedstaaten zur Europäischen Union, die am 16. April 2003 in Athen unterzeichnet wurde, enthält eine Schutzklausel bezüglich des Bereichs Justiz und Inneres (Artikel 39). Diese Klausel sieht vor, dass die Kommission – bis zum 1. Mai 2007 – „angemessene Maßnahmen“ treffen kann. Diese Maßnahmen können besonders in Form einer vorübergehenden Aussetzung der Anwendung von Bestimmungen und Beschlüssen erfolgen, welche die gegenseitige Anerkennung in strafrechtlichen (Titel VI des EU-Vertrags) oder in zivilrechtlichen Belangen (Titel VI des 3. Teils des EU-Vertrags) regeln, wenn „bei der Umsetzung, der

zum Zweck der Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erlassen wurden. Man kann beispielsweise aus Artikel 1(3) der Rahmenentscheidung über den Europäischen Haftbefehl und die Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten vom 13. Juni 2002 schließen,³⁹ dass niemand ausgeliefert werden darf, wenn das schwerwiegende und nachweisliche Risiko besteht, dass diese Person in dem Mitgliedstaat, in dem der Haftbefehl ausgestellt wurde, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ausgesetzt ist⁴⁰. Durch die Schaffung eines objektiven und unparteiischen Beobachtungssystems der Lage der Grundrechte in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, welches feststellen könnte ob ein derartiges Risiko tatsächlich besteht und in welchen Fällen eine Verweigerung der Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls aus diesem Grund auch gerechtfertigt ist, könnte die Anwendung dieser Schutzklauseln durch die Mitgliedstaaten erleichtert und das Risiko einer Instrumentalisierung verringert werden.

4. Schlussfolgerung

Dieser Diskussionsbeitrag bringt Argumente für die Schaffung eines EU-internen Mechanismus vor, der die systematische Beobachtung der Lage der Grundrechte in den Mitgliedstaaten sicherstellen soll.

‘Beobachtung’ bedeutet nicht unbedingt nur normative Bewertung. Es bedeutet auch, Trends zu erkennen – Konvergenzen und Divergenzen – die seitens der EU-Behörden eine aktivere Ausübung der ihnen übertragenen Kompetenzen zur Wahrung und Förderung der Grundrechte in den Mitgliedstaaten verlangen würden. Es bedeutet ebenfalls, sicherzustellen, dass dort, wo Probleme auftreten, diese so bald als möglich erkannt werden, damit ihnen entgegengesteuert werden kann, bevor das gegenseitige Vertrauen gefährdet wird.

Wie könnte nun eine derartige systematische Beobachtung aufgebaut werden? Die realistischste Lösung besteht wahrscheinlich in der Schaffung eines Gremiums unabhängiger Sachverständiger, welche die Lage der Grundrechte in den einzelnen Mitgliedstaaten verfolgen und ihre Ergebnisse den Institutionen der Union, wie zum Beispiel der zukünftigen Agentur der Europäischen Union für Grundrechte vorlegen. Dieses Sachverständigengremium könnte – zumindest – eines der ‘Informationsnetze’ sein, welche die Agentur gemäß Artikel 6 (1) der vorgeschlagenen Verordnung des Rats schaffen und verwalten darf. Vorgesehen ist, dass diese Netze so ausgerichtet sein sollen, dass sie objektive, verlässliche und vergleichbare Informationen liefern, sich auf das Fachwissen einer Vielzahl von verschiedenen einzelstaatlichen Organisationen und Gremien stützen und die Notwendigkeit, einzelstaatliche Behörden in die Datenerfassung miteinzubeziehen, berücksichtigen⁴¹. Die Bedeutung eines einschlägigen Beobachtungsnetzes im Bereich der Grundrechte im Rahmen der Agentur wurden auch von der Europäischen Kommission in ihrem zuvor erwähnten Bericht über die Auswirkungen ihres Vorschlags betont. In Bezug auf die derzeit vom Europäischen Netz unabhängiger Sachverständiger für Grundrechte verrichtete Arbeit, bemerkte die Europäische Kommission Folgendes:⁴²

Durchführung oder der Anwendung von Rahmenbeschlüssen oder anderen einschlägigen Verpflichtungen, Instrumenten der Zusammenarbeit oder Beschlüssen in Bezug auf diese Bereiche „ernste Mängel auf[treten] oder [...] die Gefahr ernster Mängel [besteht]“. Die Kommission kann auf eigene Initiative oder auf begründeten Antrag eines Mitgliedstaats und nach vorheriger Konsultation der Mitgliedstaaten agieren. Die Maßnahmen werden aufgehoben, sobald die Mängel beseitigt sind, können jedoch über den 1. Mai 2007 hinaus angewandt werden, solange die Mängel weiter bestehen.

³⁸ 2002/584/JAH, ABI. L 190 v. 18.7.2002.

³⁹ Siehe auch Erwägungen 12 und 13 der Präambel

³⁹ 2002/584/JAH, ABI. L 190 v. 18.7.2002.

⁴⁰ Siehe auch Erwägungen 12 und 13 der Präambel.

⁴¹ Artikel 6 (1) des Vorschlags.

⁴² SEK(2005) 849 v. 30.06.2005.

(...) In der relativ kurzen Zeit ihres Bestehens hat das Netz durch seinen jährlichen Bericht über die Lage der Grundrechte in der EU und ihre Stellungnahmen zu verschiedenen Themen einen wertvollen Beitrag geleistet. Dem Netz fehlt jedoch Legitimität, Kontinuität und eine gesetzliche Grundlage. Wenn nun eine Agentur geschaffen wird, ist es schwierig, ein separat bestehendes Netz zu rechtfertigen, weil dies die Existenz zweier paralleler Mechanismen zur Beobachtung der Grundrechte innerhalb und für die EU bedeuten würde. Damit die Agentur aber andererseits effektiv arbeiten kann, benötigt sie rechtliche Kompetenzen in den einzelnen Mitgliedstaaten um einzelstaatliche Informationen und Analysen zu bekommen. Bei einer Einbeziehung in die Arbeit der Agentur würde die fachliche Kompetenz des Netzes keineswegs verloren gehen. Es könnte daher eine Lösung sein, das Netz unabhängiger Sachverständiger als eines der von der Agentur betriebenen Netze in die Struktur der Agentur einzubinden. Folglich würde sich die Arbeit eines Rechtsnetzes auf die Umsetzung der Grundrechte in der Durchführung der Unionsgesetzgebung konzentrieren.

Trotzdem könnte es von Vorteil sein, wenn man in die Verordnung zur Errichtung der Agentur ein spezifisches Kapitel oder eine spezifische Klausel einfügen würde, welches die Zusammensetzung, die Art der Nominierung der Mitglieder und Funktion eines entsprechenden Gremiums definiert, anstatt einfach nur den allgemeinen Wortlaut des Artikels 6 (1) der vorgeschlagenen Verordnung des Rates zur Schaffung dieses Beobachtungsmechanismus umzusetzen. Die Durchführung einer einschlägigen Beobachtung auf vertraglicher Basis, wie dies derzeit im Rahmen des Europäischen Netzes unabhängiger Sachverständiger für Grundrechte experimentiert wird, ist zur Erreichung der Ziele gänzlich ungeeignet.

Sollte die Verordnung zur Errichtung der Agentur für Grundrechte die Schaffung einer permanenten Basis für ein einschlägiges Gremium unabhängiger Sachverständiger nicht vorsehen, oder wenn ein Sachverständigenetz wie das Europäische Netz unabhängiger Sachverständiger für Grundrechte nicht – zumindest – als Informationsnetz in die Struktur der Agentur eingebunden sein wird, könnte die Schaffung eines Netzes vorgesehen werden, das auf die Beobachtung der Lage der Grundrechte in den Mitgliedstaaten ausgerichtet ist, um die Institutionen mit den Informationen versorgen zu können, die diese benötigen um ihre Aufgaben vollständig zu erfüllen und um das gegenseitige Vertrauen in der europäischen justiziellen Zusammenarbeit zu festigen. Dieses Vertrauen sollte nicht blind sein, denn dies würde Schwäche bedeuten und könnte bald in Misstrauen umschlagen. Auch die Europäischen Maßnahmen sollten nicht blind sein weder gegenüber Problemen, die sie lösen sollen noch gegenüber denen, die sie nicht endgültig lösen können.

Podiumsdiskussion: Die menschenrechtliche Verantwortung der EU

Kommt die EU ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nach? Wo liegen die Stärken, wo die Defizite der EU? Wie kann die EU in den nächsten Jahren ihrer menschenrechtlichen Verantwortung gerecht werden? Wie sieht das Menschenrechtsprogramm der österreichischen EU-Präsidentschaft aus? Diese und ähnliche Fragen wurden aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet und anschließend zur Diskussion gestellt.



Kinga Gál, Michael Matthiessen, Claudia Reiterer, Hans Winkler, Dick Oosting
(von links nach rechts)

Einleitungs-Statement: Die menschenrechtliche Verantwortung der EU

Hans Winkler

Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind Werte, die die Grundlage der Europäischen Union bilden und in allen Tätigkeitsbereichen der Union integriert sind. Sie bilden einen bedeutenden Eckpfeiler der österreichischen und europäischen Außenpolitik. Die Rolle der EU in der Menschenrechtspolitik hat sich in den letzten Jahren verändert und an Bedeutung gewonnen. Österreich hat stets die Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes und –engagements der EU unterstützt und gefördert. Während unserer österreichischen Ratspräsidentschaft werden wir nun die Chance haben, einige dieser Vorhaben und Anliegen weiter voranzutreiben und umzusetzen.



Ein wichtiges Anliegen dabei ist für uns die verbesserte Integration der Menschenrechte in sämtliche Bereiche der Außenpolitik der EU. Es soll sich hierbei nicht um einen isolierten Rechtsbereich handeln. Die Menschenrechte müssen Pfeiler und Grundlage für jedes Handeln in der EU werden, sodass sie zu einer Art „Mainstream“ werden.

Außen- und Sicherheitspolitik:

Schon jetzt enthalten viele Abkommen der Europäischen Union mit Drittstaaten Menschenrechtsklauseln. Dies vor allem mit Ländern, die mit der EU bilaterale Beziehungen auf Basis von Kooperations- und Assoziationsabkommen pflegen. Mit vielen Drittstaaten unterhält die EU formelle Dialoge und Konsultationen zum Thema Menschenrechte:

- China: die nächste Runde des Menschenrechtsdialoges ist für Mai in Wien geplant.
- Russland: Menschenrechtskonsultationen mit Russland sind für Februar geplant
- Iran: die Gespräche mit dem Iran sind zurzeit eingefroren, grundsätzlich besteht aber Interesse zur Fortsetzung des Dialoges

Darüber hinaus gibt es zu vielen anderen Staaten laufende Kontakte und Konsultationen.

Neben den Verhandlungen mit Regierungsvertretern spielt die Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle. Die Einbindung der Zivilgesellschaft ist ein wichtiger Bestandteil der Dialoge und muss auch weiterhin gefördert werden.

Während unseres Ratsvorsitzes wollen wir auf die Bemühungen der vorausgehenden Präsidentschaften aufbauen und zählen hier vor allem auch auf die Unterstützung von Michael Matthiessen, dem Persönlichen Beauftragten des Generalsekretärs/Hohen Beauftragten für Menschenrechte, mit dem wir auch weiterhin eng zusammen arbeiten werden.

Schwerpunkte der EU, deren Umsetzung Österreich verstärkt fortsetzen wird

1. Eintreten für die weltweite Abschaffung der Todesstrafe
2. Verbot von Folter und Misshandlung
3. Initiativen zum Schutz gefährdeter MenschenrechtsverteidigerInnen
4. Schutz und Unterstützung von Kindern in bewaffneten Konflikten
5. Zunehmendes Engagement in Friedensmissionen (Beispiel: Aceh/Indonesien, Bosnien, Sudan, Palästinensische Gebiete): Hier wollen wir nicht nur beim Schutz von Kindern, sondern auch beim Schutz von Frauen Akzente setzen.

6. Verbesserung des Menschenrechts-Schutzsystems: rasche Errichtung der Europäischen Menschenrechtsagentur in Wien. Die Sorge, dass die EU-Menschenrechtsagentur zu einer Konkurrenz zum Europarat oder zu anderen bestehenden Institutionen führen könnte, ist jedoch unberechtigt. Es soll zu Synergien und Ergänzungen kommen.
7. Umsetzung der Ergebnisse des UN-Gipfels: Errichtung des Europäischen Menschenrechtsrats, der die bestehende Menschenrechtskommission ersetzen soll.

Die Grundrechteagentur

Kinga Gál

Eingangsstatement

- Für Europa ist der richtige Zeitpunkt gekommen, den Schutz und die Förderung der grundlegenden Menschenrechte auf seine Flaggen zu heften (Versagen des verfassungsbildenden Prozesses, ein Demokratiedefizit in der EU)
- Es ist sehr wichtig, den Prinzipien, die im ersten Dokument über die Agentur formuliert wurden, als über ihr Mandat und ihre Struktur diskutiert wurde, treu zu bleiben und in der Folge den hohen Ansprüchen dieses Vorschlags gerecht zu werden
- Es ist erforderlich, eine Agentur zu schaffen, die gleichzeitig unabhängig und verantwortlich ist. Zwischen diesen beiden Anforderungen muss ein Ausgleich gefunden werden, wobei man immer darauf achten muss, dass es äußerst wichtig ist, eine funktionsfähige, effiziente Organisation zu schaffen (und zwar eine dynamische und keinen Papiertiger)
- Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die drei europäischen Institutionen eng und aktiv zusammenarbeiten; vor allem muss ein politischer Konsens erzielt werden.



Die derzeitige Debatte

- Der Prozess der Entscheidungsfindung bei Fragen, die mit der Einrichtung der Agentur zu tun haben, ist ebenfalls wichtig, besonders für das Parlament: eine De-facto-Absprache zwischen den drei europäischen Institutionen: dem Rat, der Kommission und dem Parlament
- Beziehung zum Europarat (COE, Council of Europe): ein funktionales Kooperationsmodell sollte erarbeitet werden, um etwaige Zweigleisigkeiten zu vermeiden und auf diesem konkreten Tätigkeitsfeld Synergien zu schaffen – um den komplementären Charakter der Funktionen und Aufgaben herauszustreichen (der COE nimmt an der Entscheidungsfindung der Agentur teil, wobei die Bedingungen dafür in einem bilateralen Abkommen geregelt sein müssen)
- Struktur: man stellt sich ein „Netzwerk der Netzwerke“ vor, das alle existierenden Institutionen, Initiativen, Berufsgruppen, und BürgerInnenbewegungen umfasst, mit einer besonderen Beziehung zum Institut für Genderfragen (Gender Institute)
- das Mandat der Agentur: die Aktivitäten, die erfasst werden sollen – die Grundrechtscharta, das Thema der traditionellen nationalen Minderheiten
 - die Erstellung eines mehrjährigen Rahmenplans, wie von der Kommission vorgeschlagen: das Parlament sollte damit befasst werden und sicherstellen,

- dass die Agentur flexibel genug ist, um auf dringende Menschenrechtsanliegen zu reagieren
- Prioritäten und Themenkreise sollten in diesem Programm formuliert werden, um zu vermeiden, dass ein zu breites Mandat die operative Effizienz einschränkt
 - das Aufgabengebiet der Agentur: das geographische Spektrum sollte erweitert werden, nicht nur auf Beitrittskandidatenländer, sondern in Ausnahmefällen auch auf benachbarte Staaten (in dem Ausmaß, wo es sich um Richtlinien der Union handelt; als Antwort auf die praktische Notwendigkeit, die betreffende Richtlinie zu implementieren)
 - Budget und MitarbeiterInnenstab:
 - ohne entsprechende finanzielle Mittel ist das Ziel, eine unabhängige und effiziente Organisation zu schaffen, nicht zu verwirklichen
 - als Antwort auf das komplexe Mandat der Agentur müssen die MitarbeiterInnen sorgfältig ausgewählt werden

Zum Abschluss

- Die Anwesenheit der Berichterstatteerin bei einer Konferenz wie dieser, die von Amnesty International hauptsächlich für VertreterInnen der Zivilgesellschaft organisiert wurde, zeigt bereits die Offenheit des derzeitigen Vorschlags (*zur Gründung der Grundrechteagentur, Anm. des Übersetzers*): Alle beteiligten Personen müssen angehört werden, bevor eine Entscheidung getroffen wird, da es im allgemeinen Interesse liegt, eine Agentur zu haben, die die Interessen der europäischen BürgerInnen bestmöglich vertritt

Die außenpolitische Dimension der EU Menschenrechtspolitik

Michael Mathiessen

Der Beitrag von Michael Mathiessen zur außenpolitischen Dimension der EU Menschenrechtspolitik steht uns leider nicht in schriftlicher Form zur Verfügung.



Wie wirkungsvoll ist die Menschenrechtspolitik der EU?

Dick Oosting

Die wichtigsten Punkte:

- die Zielsetzung: eine Union der Werte, die "Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit" im Inneren bietet und sich weltweit für die Menschenrechte einsetzt
- die mangelnde Umsetzung: ein globaler Akteur mit vielen Mechanismen zur Förderung der Menschenrechte, die Umsetzung bleibt jedoch unzureichend
- das Glaubwürdigkeitsproblem: Einsatz für Menschenrechte weltweit, mangelnde Umsetzung innerhalb der EU



Globale Menschenrechte: die Kluft zwischen Theorie und Praxis

AI steht der EU kritisch gegenüber, da diese ihre Menschenrechtsmechanismen in der Außenpolitik nicht ausreichend zur Anwendung bringt.

Im letzten Jahr hat allerdings eine positivere Entwicklung eingesetzt. Zu nennen sind hier verstärkte Bemühungen, die verschiedenen Menschenrechtsrichtlinien zu implementieren, eine Debatte über die Menschenrechtsklausel in Verträgen mit Drittstaaten und Unterstützung für ein internationales Waffenhandelsabkommen. Auf der Ebene der Institutionen haben die Wiederbelebung des Unterausschusses für Menschenrechte des Europaparlaments sowie die neugeschaffene Position von Solana's persönlichem Menschenrechtsbeauftragten positive Auswirkungen gezeigt.

Trotzdem bleiben einige tiefsitzende Probleme bestehen, wie zum Beispiel

- Menschenrechte und Sicherheit: die Auswirkungen von 9/11
- Menschenrechte zu einem zentralen Anliegen zu machen bleibt weiterhin ein Wunschziel
- der Umgang mit Schüsselländern: "strategische Partnerschaften" und die doppelten Standards der Realpolitik
- die Finanzierung von Menschenrechtsarbeit: zu viel Bürokratie und zu wenig Geld

Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit: die Selbstgefälligkeit im Umgang mit Menschenrechten im Inneren

Grundrechte sind in der EU zu einem Fixpunkt der politischen Tagesordnung geworden. Zu den positiven Entwicklungen gehören die vorgeschlagene Europäische Grundrechtsagentur (Fundamental Rights Agency – FRA), die Gruppe der KommissarInnen mit Grundrechtsagenden (Group of Commissioners on Fundamental Rights) und natürlich die – nun enttäuschten – Absichten, der EU den Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zu ermöglichen und die Grundrechtscharta in die europäische Verfassung aufzunehmen.

Dennoch bleibt die Frage der Einhaltung der Menschenrechte innerhalb der EU ein Bereich, der sträflich vernachlässigt wird, und zwar in einem Ausmaß, dass AI das Risiko sieht, dass die Glaubwürdigkeit der EU-Menschenrechtspolitik insgesamt ausgehöhlt wird. Auch die

Europäische Grundrechtsagentur wird wahrscheinlich keine Antworten liefern können, da Verstöße von Mitgliedsstaaten großteils nicht in ihren Kompetenzbereich fallen werden.

Zu den wichtigsten Schwachstellen gehören

- das Menschenrechtsdefizit in der Antiterrorpolitik der EU
- der Kampf gegen illegale Immigration, der Menschenrechte und Flüchtlingsschutzbestimmungen überschattet
- der Kontrast zwischen der genauen Überprüfung von Beitrittskandidaten und der Selbstgefälligkeit von Mitgliedsstaaten
- die Weigerung des Rates, Mitgliedsstaaten irgendeiner Kontrolle zu unterziehen

Perspektiven für die Zukunft: wie man eine Menschenrechtsdimension einbringen könnte

Die breit angelegte Debatte über Politik und Menschenrechte eröffnet interessante Perspektiven, wie menschenrechtliche Belange in wichtigen Bereichen wie Entwicklung, Handel, Konfliktvermeidung/Krisenmanagement, Kontrolle des Waffenhandels, oder globale Verantwortung von Unternehmen eingebracht und verstärkt werden kann. Die Diskussion über eine Reform der UNO, bei der die EU eine führende und konstruktive Rolle spielt, unterstreicht die unentwirrbaren Verbindungen zwischen Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten. Die Frage ist, wie man die gewonnenen Erkenntnisse in die Praxis umsetzt.

Aufgaben für die österreichische EU-Präsidentschaft:

1. Aufbau eines politischen Willens, in außenpolitischen Beziehungen konkrete Menschenrechtsziele zu identifizieren und zu verfolgen;
2. Schaffung eines politischen Willens, das Glaubwürdigkeitsdefizit der internen Menschenrechtspolitik der EU anzusprechen;
3. Kritische Bewertung institutioneller und finanzieller Mängel und Formulierung praktischer Lösungen;
4. Weitere Verbesserung der Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Durchführung der EU-Menschenrechtspolitik.

Vortrag: Die Rolle der EU in der Folterprävention

Edouard Delaplace

Zuerst möchte ich ai Österreich und der ai.academy für die Organisation dieser Veranstaltung danken und dafür, dass Sie mir die Gelegenheit geben, Ihnen die Ansichten der Vereinigung zur Verhütung von Folter (*Association for the Prevention of Torture – APT*) zur Rolle der Europäischen Union bei der Verhinderung von Folter darzulegen.

Seit 1977 ist die APT auf dem Gebiet der Folterprävention mit drei verschiedenen, aber komplementären Zielsetzungen tätig:

- Verbesserung von internationalen und nationalen Standards und Mechanismen, die sich auf die Verhinderung von Folter und Misshandlung beziehen;
- Förderung von Besuchen von Haftanstalten als ein Mittel, Folter und Misshandlung zu verhindern;
- Verbesserung der Möglichkeiten von wichtigen Akteuren wie NGOs, nationalen Menschenrechtsinstitutionen, Polizei, ... bei der Verhinderung von Folter.



Um ehrlich zu sein, ist es für die APT, die ja ihren Sitz in Genf hat, ziemlich schwierig, genau zu verfolgen, wie folterbezogene Themen in der Europäischen Union behandelt werden, sowohl innerhalb ihrer eigenen Grenzen als auch in Drittländern. Ich glaube nicht, dass die räumliche Entfernung von Brüssel der einzige Grund für diese Schwierigkeiten ist. Tatsächlich scheint uns, dass, auch wenn die Folterprävention eine der Prioritäten in der Europäischen Union ist, ihre Aktivitäten auf diesem Gebiet nicht sehr klar sind oder zumindest nicht ausreichend publiziert werden. Aber ich werde die Entscheidung, ob es sich hierbei um einen Mangel an politischem Willen oder einen Mangel an Publizität handelt, meinen KollegInnen überlassen, die täglich in Brüssel arbeiten...

Sei dem, wie es sei! Auch wenn die EU ein relativ neuer Akteur auf dem Gebiet der Folter ist, ist sie, besonders was die finanzielle Unterstützung betrifft, extrem mächtig. Allerdings glaube ich, dass es jetzt für die EU an der Zeit ist, auch auf der politischen Ebene eine aktive Rolle zu spielen. Mein Vortrag wird sich auf diesen spezifischen Aspekt konzentrieren und versuchen, Wege aufzuzeigen, wie die EU bei der Verhinderung von Folter und Misshandlung eine Rolle auf der internationalen Bühne spielen könnte.

1. Weiterer Ausbau der Errungenschaften des Europarates

Auf der Basis von Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, welcher feststellt, dass niemand Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ausgesetzt werden darf, hat der Europarat eine entscheidende Rolle bei folterbezogenen Themen gespielt.

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, das Europäische Antifolterkomitee, aber auch die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze stellen Grundbausteine des internationalen Menschenrechtssystems in Bezug auf Folter dar.

Die ATP ist der Ansicht, dass die Europäische Union diesen Errungenschaften Tribut zollen und Maßnahmen ergreifen sollte, um sie auszubauen. Weiters sollte die EU nicht versuchen, in Konkurrenz zum Europarat zu treten. Ich gebe Ihnen ein Beispiel: 2004 präsentierte das Europäische Parlament die Idee, eine Charta der Rechte von Personen, die ihrer Freiheit beraubt sind, zu verfassen. Es ersuchte auch den Europarat, eine solche Charta aufzusetzen und stellte fest, dass die EU ihre eigene Charta verfassen würde, falls dies nicht geschähe. Dadurch hat das europäische Parlament zwar den Europarat unter Druck gesetzt, aber nicht die Standards und Mechanismen berücksichtigt, die im Europarat bereits vorhanden sind.

Gleichermaßen scheint uns, dass der Europarat und die EU ihre Aktionen betreffend die Geheimgefängnisse der CIA koordinieren sollten.

Die ATP ist der Meinung, dass die EU die Errungenschaften des Europarates eher integrieren und ausbauen sollte, anstatt neue Reglements auszuarbeiten.

2. Anwendung von UNO – Mechanismen

Die EU könnte auch mit Hilfe der UNO – Mechanismen, nämlich der Menschenrechtskommission, dem Komitee gegen Folter und dem Foltersonderberichterstatter - eine bedeutende Rolle spielen

2.1. Die Folterresolution

Der Tatsachenbericht, der die EU-Aktivitäten zur Folterprävention und zur Rehabilitation von Opfern darlegt, beginnt wie folgt:

"Die EU legt ihre Position zur Folter jedes Jahr bei der Menschenrechtskonferenz in Genf und beim Dritten Komitee der UN-Generalversammlung in New York dar"

Die ATP ist sowohl in Genf als auch in New York bei der Erstellung und den Verhandlungen über die Folterresolution sehr aktiv. Ich will das Engagement einiger EU-Mitglieder für eine nachdrückliche Folterresolution keineswegs in Frage stellen, aber ich kann behaupten, dass diese EU-Position viel eher eine defensive als eine pro-aktive ist.

Hier zwei Beispiele:

Im Jahr 2004 gab der Foltersonderberichterstatter nach dem Besuch eines EU-Landes einen Bericht heraus. Die Regierung dieses Landes war über den Inhalt dieses Berichts extrem verstimmt und attackierte den Sonderberichterstatter im Zuge des interaktiven Dialogs öffentlich. Weiters unternahm dieses Land im Rahmen der Verhandlungen über die Folterresolution alle möglichen Anstrengungen, um das Mandat des Sonderberichterstatters auszuhöhlen, und den anderen EU-Unterstützerstaaten gelang es nicht, das zu verhindern. Die Folge war, dass einige der traditionellen Unterstützerstaaten, wie zum Beispiel Kanada, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz ihre Unterstützung zurückzogen, um ihrer Besorgnis Ausdruck zu verleihen.

Kürzlich drohte ein EU-Mitgliedsstaat bei Verhandlungen des 3. Komitees zum Thema von diplomatischen Garantien damit, eine Abstimmung über die Folterresolution zu fordern, falls in der Resolution Bezug auf diesen Punkt genommen würde. Glücklicherweise passierte das nicht, aber die Hauptsorge der EU-Staaten bezog sich viel mehr auf das Risiko, in diesem Punkt uneinig zu erscheinen, als auf das Anliegen der diplomatischen Garantien selbst.

Wir sind der Ansicht, dass diese eher defensive Vorgehensweise ziemlich kontraproduktiv ist in Hinsicht auf eine Verschärfung des Inhalts der Folterresolution, die ja den aktuellen Stand

der Folterdiskussion auf globaler Ebene widerspiegelt. Außerdem könnte die EU gerade in einer Zeit, in der das Ausmaß und der Umfang des absoluten Verbots von Folter und Misshandlung gefährdet ist, eine entscheidende Rolle einnehmen, indem sie eine eindeutige und engagierte Position vertritt.

Sollte jedoch so eine pro-aktive Rolle aus verschiedenen Gründen nicht möglich sein, wäre ebenso ein bescheidenerer, aber auch konsequenterer Zugang der Mühe wert. Die EU könnte im Voraus zentrale Themen identifizieren, die sie in der Folterresolution inkludiert haben möchte und diese dann mit anderen EU-Initiativen verknüpfen.

2.2. Das Komitee gegen Folter (CAT)

Es versteht sich von selbst, dass das Komitee gegen Folter bei der Durchsetzung der Auflagen betreffend das absolute Verbot von Folter und Misshandlung von überragender Bedeutung ist.

Die EU-RepräsentantInnen in Genf haben in jüngster Zeit begonnen, bei den CAT-Sitzungen präsent zu sein, indem sie Diplomatinnen aus ihren Missionen entsenden, die sich Notizen machen und diese dann anderen EU-PartnerInnen zukommen lassen. Natürlich sind sie nicht bei Sitzungen anwesend, in denen EU-Staaten überprüft werden. Außerdem beschränkt sich dieses Monitoring, zumindest soweit ich informiert bin, auf Informationssammlung über die Folter- und Misshandlungssituation in den untersuchten Ländern. Das Ziel ist nicht, die Arbeit des CAT selbst zu überwachen.

Hier gibt es eine Lücke, die die EU sehr wohl zu füllen versuchen könnte. Da alle EU-Mitglieder Unterzeichnerstaaten der Anti-Folter-Konvention sind, könnten sie dem Komitee gegenüber eine aktivere Rolle spielen, indem sie zum Beispiel

- ausgezeichnete KandidatInnen für die Wahlen als Mitglieder vorschlagen und sie unter Berücksichtigung relevanter Kriterien wie der folgenden auswählen:
 - ausführliche Sachkenntnis zum Thema Folter
 - Berufliche Erfahrung und Kompetenz bei der Bekämpfung von Folter
 - Unabhängigkeit vom jeweiligen Unterzeichnerstaat
 - Verfügbarkeit für Komiteetreffen und andere Verpflichtungen
 - Physische Fitness (besonders für Reisen und Länderbesuche aber auch für lange Arbeitszeiten)....
- das Komitee auffordern, allgemeine Kommentare zur Interpretation der Konvention zu übernehmen, die für die EU bedeutend bzw. von Interesse sind
- das Komitee auffordern, systematische Fragen zu spezifischen von der EU ausgewählten Themen zu stellen. So hätte die EU zum Beispiel in der Frage des Handels mit Folterwerkzeugen das CAT auffordern können, die Konventionsstaaten zu diesem konkreten Punkt zu befragen. Falls die EU in nächster Zeit ein oder zwei wichtige Punkte identifiziert, sollte überlegt werden, das CAT auf diese Weise einzusetzen

Schließlich könnten die EU-Mitglieder auch dadurch eine positive Rolle spielen, dass sie auf die Durchsetzung der Empfehlungen des Komitees sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU bestehen.

2.3. Der Foltersonderberichterstatter

Der Foltersonderberichterstatter spielt auf diesem Gebiet ebenfalls eine entscheidende Rolle. Als sich Theo van Boven, der vorige Sonderberichterstatter, mit dem Handel mit

Folterwerkzeugen auseinandersetze, war die Verbindung zur EU eindeutig. Meiner Meinung nach wäre es gut, diese Art von Zusammenarbeit im Rahmen eines weiteren Anliegens zu wiederholen.

Außerdem sollte es auch auf politischer Ebene Unterstützung geben. Als Theo von Boven im Jahr 2003 wegen seines angeblichen Mangels an Unabhängigkeit (er hatte Beziehungen zu internationalen NGOs) rüde attackiert wurde, reagierte die EU nicht. Wie ich schon vorher erwähnt habe, reagierte die EU auch im Jahr 2004, als die Attacken von Seiten eines EU-Partners kamen, nicht sehr energisch...

Heutzutage sind die UN-Sonderverfahren (special procedures - mit SonderberichterstatteInnen, ExpertInnen, Untersuchungskommissionen und fallweisen Arbeitsgruppen) als solche bedroht, besonders seit der Publikation des asiatischen Berichts zu den Sonderverfahren. Sie alle, und auch der Foltersonderberichterstatte, brauchen konstante und verlässliche Unterstützung.

Schlussendlich könnte die Unterstützung - wie für das CAT – auch durch die Finanzierung von Aktivitäten zur Durchsetzung von Empfehlungen nach Länderbesuchen erfolgen. Seit 2003, oder genauer seit einem von der ATP initiierten Projekt in Brasilien betreffend die Durchsetzung der Empfehlungen des Sonderberichterstatte nach seinem Besuch im Jahr 2000, hat der Sonderberichterstatte in einem speziellen Annex zu seinem Report an die Menschenrechtskommission Informationen über die Durchsetzung geliefert.

Ähnliche Projekte in der Folge von Besuchen des Sonderberichterstatte in Georgien, Kenia, Kamerun, Nepal, ... würden Unterstützung benötigen. Auf politischer Ebene könnten MissionsleiterInnen (heads of mission)⁴³ ihre GesprächspartnerInnen (manchmal auch auf höherer als auf Außenministerebene) bezüglich der Umsetzung dieser Empfehlungen befragen. Im Anschluss an den Chinabesuch wäre es sicher von Vorteil, die Empfehlungen des Sonderberichterstatte in den Menschenrechtsdialog mit den chinesischen Behörden zu integrieren.

3. Die Themen in den Vordergrund rücken

Am 30. Juni 2005 hat die EU einen Beschluss angenommen, der den Handel mit Gütern verbietet, die keine andere Anwendung finden als für die Todesstrafe oder für Folter. Es werden auch strikte Kontrollen für Güter mit mehreren Verwendungsmöglichkeiten erfolgen, die auch zur Anwendung von Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe dienen könnten.

Die Debatte, die am 30. Dezember 2002 begann, ist ein großer Erfolg, nicht nur wegen der Annahme dieses Beschlusses, sondern auch, weil das Thema dadurch in den meisten EU-Initiativen zur Folterprävention in den Vordergrund gerückt wurde. So könnten auch zukünftige Initiativen aussehen. Es wäre zum Beispiel durchaus vorstellbar, dass die EU neue Reglements etwa zu einem der folgenden Themen erstellt:

- Die Rolle von RichterInnen und StaatsanwältInnen bei der Folterprävention
- Das fakultative Protokoll zur Konvention gegen Folter (siehe unten)
- Zugang zu Personen in Haft

Zu letzterem enthält die Folterresolution, die vor kurzem von der UN-Generalversammlung beschlossen wurde, die folgende Bestimmung:

⁴³ Als "heads of mission" werden in diesem Zusammenhang die LeiterInnen diplomatischer Vertretungen der EU-Mitgliedsländer in Drittstaaten bezeichnet

"...sicherzustellen, dass jegliche verhaftete oder gefangen gehaltene Person sofort persönlich vor eine/n RichterIn oder eine/n andere/n unabhängige/n Justizbeamten gebracht wird und prompte und regelmäßige medizinische Versorgung sowie Rechtsberatung und Besuche von Familienmitgliedern und unabhängigen Kontrollmechanismen zu ermöglichen, können effektive Mechanismen sein, um Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu vermeiden."

Es ist vorstellbar, dass die EU auf dieser Basis

- das CAT auffordert, dieser Frage besondere Aufmerksamkeit zu widmen, besonders im Rahmen des allgemeinen Kommentars zu Artikel 2 Paragraph 1;
- den Sonderberichterstatter bittet, einen Teil seines Berichts an die Generalversammlung der Frage des Zugangs zu widmen;
- die Generaldirektion der Europäischen Kommission für Justiz und Inneres auffordert, einen Bericht über dieses Anliegen in EU-Mitgliedsstaaten zu verfassen;
- diesen Punkt im Rahmen der EU-Richtlinien zur Folter in ihre Demarchen mit Drittstaaten aufnimmt.

4. Die EU-Richtlinien zur Folter

Im April 2001 beschloss die Europäische Union die *Richtlinien für die EU-Politik gegenüber Drittstaaten zu Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe* (im folgenden die EU-Richtlinien zur Folter).

Bis dato scheint es, dass sehr wenig unternommen wurde, um diese Richtlinien ordnungsgemäß zu implementieren, besonders wenn man vergleicht, was bereits in Bezug auf die Implementierung der EU-Richtlinien zur Todesstrafe geschehen und/oder publiziert worden ist. Tatsächlich stellt man bezüglich der EU-Richtlinien zur Todesstrafe fest, dass die jährlichen EU-Menschenrechtsberichte die Länder aufzählen, denen gegenüber das Thema in der vom Bericht abgedeckten Zeit angesprochen wurde (siehe Bericht 2003, Abschnitt 4.3.4; Bericht 2004, Seite 43). Im parallelen Abschnitt des EU-Jahresberichts über Folter gibt es jedoch keinerlei entsprechende landesspezifische Informationen.

4.1. Was ist bis jetzt geschehen?

Wie schon erwähnt, ist es extrem schwierig herauszufinden, was bis jetzt geschehen ist, um die Richtlinien durchzusetzen. Letzte Woche stellten zwei Amnesty-LänderexpertInnen für den Mittleren Osten in London anlässlich einer Diskussion über die EU-Richtlinien fest, dass sie absolut nichts über irgendwelche von EU-MissionsleiterInnen gesetzte Maßnahmen zu Folterthemen im Allgemeinen oder über die Durchsetzung der EU-Richtlinien im Besonderen wüssten.

Der EU-Menschenrechtsbericht für das Jahr 2003 erwähnte, dass die EU-MissionsleiterInnen in allen Drittländern als erster Schritt bereits über mögliche Hinweise auf Folter in ihren Amtsbereichen berichtet hätten, und dass die Ratsarbeitsgruppe zu Menschenrechten (Council Working Group on Human Rights - COHOM) und regionale CFSP-Arbeitsgruppen (Arbeitsgruppen zur allgemeine Außen- und Sicherheitspolitik) über spezifische Reaktionen auf diese Ergebnisse zu entscheiden hätten.

Es hat den Anschein, als seien unter der derzeitigen EU-Präsidentschaft einige diplomatische Schritte gesetzt worden, besonders was die Ratifizierung und Implementierung internationaler Standards zum Thema der Verhinderung von Folter und Misshandlung betrifft.

Einige MissionsleiterInnen haben Informationen nach Brüssel gesandt, aber wiederum ist nicht klar, wie diese Informationen von anderen EU-Institutionen verwendet werden. Meines Wissens gibt es zum Beispiel keinen Menschenrechtsdialog zum Thema Folter.

4.2. Was könnte getan werden?

Bisher hat sich die ATP für die Schaffung eines generischen Rahmens zur Durchsetzung der EU-Richtlinien eingesetzt. Die ATP ist jedoch der Ansicht, dass auch ein stärker themenbezogener Zugang seinen Wert hätte und dass in diesem neuen Rahmen das fakultative Protokoll zur Konvention gegen die Folter eine wichtige Rolle spielen könnte.

Bevor ich mich mit diesen beiden Möglichkeiten genauer beschäftige, möchten wir empfehlen, dass die Zentralorgane der EU die MissionsleiterInnen mit strategischen Ratschlägen versorgen. Gemeint sind hier beispielsweise EU-DiplomatInnen, Berichte sowie Empfehlungen der UNO und regionaler ExpertInnen und Mechanismen, einschließlich von NGOs, die sie bei ihren Kontakten mit nationalen Behörden am besten nutzen könnten, um das Ziel konkreter Verbesserungen auf nationaler Ebene zu erreichen.

Weiters möchten wir betonen, wie wichtig es ist, sicherzustellen, dass die EU-Richtlinien unter allen relevanten Einzelpersonen und Gremien in Europa verbreitet werden. Insbesondere scheinen die Abgeordneten des Europaparlaments nicht immer genau über den Inhalt der Richtlinien informiert zu sein.

4.2.1. Der generische Weg zur Durchsetzung

Die effiziente Durchsetzung der EU-Richtlinien sollte in einem mehrstufigen Prozess erfolgen:

4.2.1.1. Feststellung des Ist-Zustandes

Ein notwendiger erster Schritt ist die Kenntnis der Situation in dem betroffenen Land. Es ist daher wichtig, dass die MissionsleiterInnen ihre eigenen Berichte zur Situation von Folter und Misshandlung im Land erstellen. Diese Berichte sollten Informationen von internationalen und regionalen Kontrollinstanzen sowie NGOs berücksichtigen. Ihr zusätzlicher Wert wäre, dass sie auf Informationen aus lokalen Quellen aufbauen können, wie zum Beispiel Menschenrechtsinstitutionen oder Ombudspersonen, nationalen NGOs und Medien, aber auch auf den Resultaten ihrer Kontakte mit Behörden, RichterInnen und ParlamentarierInnen. Diese Gesamtdarstellung der Situation sollte so komplett wie möglich sein und die legalen Rahmenbedingungen, die tatsächliche Praxis und etwaige präventive Schutzmechanismen beinhalten (z.B. Ausbildung, Kontrollmechanismen etc.)

4.2.1.2. Prioritäten

Ausgehend von einer Analyse der Situation sollten bestimmte Prioritäten bei der Implementierung der Richtlinien definiert werden. Die Richtlinien sind sehr umfassend und es wäre schwierig, sie alle gleichzeitig zu implementieren. Abhängig von der lokalen Situation könnte der Schwerpunkt daher unter anderem entweder auf politischen Druck, auf die Adaptierung der nationalen legislativen Rahmenbedingungen, auf die Bekämpfung der Straflosigkeit, auf die Stärkung anderer nationaler Schutzmaßnahmen gegen Folter oder auf die Etablierung von Kontrollmechanismen gelegt werden.

4.2.1.3. Vorgehensweisen

Gemäß der Prioritätenliste sollten Vorgehensweisen definiert und zuerst von den MissionsleiterInnen eingeleitet werden: Politischer Dialog, bilaterale Kooperation, technischer Beistand, Vorsprachen, multilaterale Aktionen u.a. MissionsleiterInnen könnten jährlich über

vollzogene Tätigkeiten berichten. Möglicherweise ist dieser Prozess bereits im Gange – wir würden uns freuen, mehr darüber zu erfahren.

4.2.1.4. Follow-up

Um diese Strategie und die Aktionen der MissionsleiterInnen auf Länderebene zu verstärken und zu komplettieren, könnten diese auf EU-Ebene weiterverfolgt werden. Das könnte unter anderem durch Berichte der COHOM oder durch Statements bei multilateralen Treffen erfolgen. Der Schwerpunkt sollte besonders bei Ländern liegen, in denen Folter regelmäßig angewendet wird.

4.3. Das fakultative Protokoll zur UNO-Konvention gegen Folter als Mittel zur Implementierung der EU-Richtlinien

Die ATP ist der Ansicht, dass das fakultative Protokoll zur UNO-Konvention gegen Folter, welches von der Generalversammlung am 18. Dezember 2002 angenommen wurde, ein ideales Begleitinstrument für die verbesserte Umsetzung der Richtlinien darstellt, und zwar nicht nur während des Unterzeichnungs- und Ratifizierungsprozesses, sondern auch für das effektive Funktionieren des Protokolls.

In der Tat sollen laut diesem Dokument Staaten, die das Protokoll ratifiziert haben, ein Jahr nach dem Inkrafttreten im Inland ein oder mehrere Kontrollgremien zur Verhinderung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe einsetzen, bestimmen oder beibehalten.

Diese Verpflichtung liefert eine einzigartige Gelegenheit, insbesondere im Rahmen des Ratifikationsprozesses, nationale Debatten über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe in Gang zu setzen und eine allgemeine Bewertung nationaler und internationaler relevanter Mechanismen und Gesetze zu einzuführen.

Der Ratifizierungsprozess wird Staaten und die Zivilgesellschaft notwendigerweise veranlassen, folgende Punkte einer gründlichen Überprüfung zu unterziehen und, falls nötig, zu verbessern:

- die nationale Gesetzgebung im Hinblick auf die Verhinderung von Folter und Misshandlung
- die Kooperation mit existierenden internationalen Mechanismen, die sich mit Folter beschäftigen (Vorlage von periodischen Berichten an das Komitee gegen Folter, Implementierung von Empfehlungen, ständige Einladung zu Verfahren der UNO-Menschenrechtskommission, Veröffentlichung der Berichte des Europäischen Antifolterkomitees ...)
- die Haftbedingungen im Allgemeinen (Verfahren, materielle Bedingungen ...)
- die Existenz von Kontrollmechanismen für Haftanstalten (Effizienz von interner und externer Kontrolle)
- die Ausbildung von BeamtInnen.

All diese Themen sind zentrale Anliegen der "Richtlinien für die EU-Politik zu Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe Drittländern gegenüber". Ihre Evaluierung und Verbesserung wird zu ihrer effizienten Implementierung beitragen.

Weiters scheint es uns in einer Zeit, da – vor allem im Rahmen des Kampfes gegen den Terrorismus – das absolute Verbot von Folter und Misshandlung in Frage gestellt wird, von grundlegender Bedeutung, dass die EU insbesondere im Verlauf des

Ratifizierungsprozesses alle Initiativen, die diese nationalen Debatten fördern, unterstützt, ermutigt und auch daran teilnimmt.

Außerdem stellt das fakultative Protokoll, sobald es implementiert wird, ein viel versprechendes Werkzeug im Kampf gegen Folter und Misshandlung dar, dem Europa so tief verpflichtet ist. Zum ersten Mal wird auf dem Gebiet der Menschenrechte ein einheitliches System, bestehend aus unabhängigen internationalen und nationalen Organen, auf der Grundlage von regelmäßigen Besuchen an Orten, wo Menschen ihrer Freiheit beraubt sind, für die Verhinderung von Folter und Misshandlung eintreten.

Nationale und internationale Gremien werden in der Lage sein, allen Plätzen, wo Menschen ihrer Freiheit beraubt werden, einen Besuch abzustatten und auf der Grundlage von Empfehlungen einen fruchtbaren Dialog mit Regierungen aufzunehmen.

Das internationale Gremium wird nicht nur den Vertragsstaaten Rat und Unterstützung anbieten, sondern auch den nationalen Besuchsmechanismen, um deren Fähigkeit, Folter und Misshandlung zu verhindern, zu erhöhen.

Das nationale Organ wird auch die Kompetenz haben, Kommentare zur existierenden Gesetzeslage abzugeben und der Regierung auch allgemein bei der Umsetzung ihrer sich aus der Konvention gegen Folter ergebenden Verpflichtungen zur Seite stehen.

Die ATP ist der Ansicht, dass die EU das fakultative Protokoll zur UNO-Konvention gegen Folter (OPCAT) als Instrument zu einer besseren Umsetzung der EU-Richtlinien nutzen könnte und in weiterer Folge dazu, ihrem Engagement im Kampf gegen Folter und Misshandlung mehr Gewicht zu verleihen.

5. Schlussfolgerung

In einer Zeit, in der der absolute Charakter des Verbots von Folter und Misshandlung in Frage gestellt wird, ist kein Akteur überflüssig. Die internationale Gemeinde, NGOs und vor allem die Opfer brauchen jegliche Unterstützung im Kampf gegen diese Menschenrechtsverletzung. Die ATP ist überzeugt, dass die EU eine wichtige Rolle zu spielen hat, indem sie

- die Errungenschaften des Europarats weiter ausbaut
- die UNO-Mechanismen gegen Folter unterstützt
- die zentralen Themen in den Vordergrund rückt
- die EU-Richtlinien zur Folter besser umsetzt, besonders indem sie die Ratifizierung und Implementierung des OPCAT betreibt.

Die ATP würde es wärmstens begrüßen, falls die Österreichische Präsidentschaft den Kampf gegen Folter und Misshandlung zum Hauptthema ihrer Menschenrechtsarbeit machen und einige dieser Vorschläge implementieren würde.

Lesung aus dem Roman „Der Gedächtnissekretär“

von Hamid Sadr, einem der großen Exilschriftsteller des Iran.

Sein Roman „Der Gedächtnissekretär“ eröffnet einen ganz eigenen Zugang zu unserer Geschichte und baut eine Brücke zu menschenrechtlichen Problemen der heutigen Zeit. (Erschienen bei: Deuticke Verlag, Wien 2005)

„Dass Herr Gebhardt mich wegen der ausstehenden Miete von Dezember und Jänner einfach aus dem Zimmer ausgesperrte, damit hatte ich nicht gerechnet. Nicht nur die Maßnahme, sondern auch der Zeitpunkt (an einem verschneiten Wochenende) war schonungslos und hart. Eine Strafaktion.

Während ich an der Haltestelle Einsiedlerplatz im Schnee stand und nicht wusste, wohin und zu wem ich gehen sollte, fiel mir der Flüchtling aus Bangladesch ein, der vor zwei Jahren monatelang im Studentenheim in der Seilerstätte untergetaucht war und dort im Fernsehraum übernachtet hatte. [...]

In Wien darf die Wichtigkeit eines Daches über dem Kopf, die Bedeutung eines Wohnungsschlüssels in der Tasche und die Würde eines Papiers namens Meldezettel nicht unterschätzt werden. Hinzu kam noch die Lebensnotwendigkeit eines Reisepasses mit einer gültigen Aufenthaltsgenehmigung, der mir nun auch fehlte. Irgendwann nahm ich müde und deprimiert den Plastiksack voller Schmutzwäsche mit in den Waschraum, warf sie zum Einweichen ins Becken und versuchte die traurige Situation durch das Wäschewaschen zu vergessen. Manche Bilder aus der Kriegszeit, die an solche und ähnliche Situationen erinnerten, tauchten auf und beunruhigten mich. Der Flüchtling aus Bangladesch stand wie ein flüchtiger Schatten hinter mir, schaute mir beim Wäschewaschen zu und belächelte mich und meine Angst, so wie wir ihn damals vor zwei Jahren belächelt hatten.“



Vortrag: Die Asylpolitik der EU am Beispiel Lampedusa

Christopher Hein

„Ein erfundener Name und ein Sprung ins Meer. Mehr ist nicht nötig, um im Zentrum für MigrantInnen in Lampedusa eingeschlossen zu werden, und in kurzer Zeit befindet man sich in dem Käfig, in dem jedes Jahr für tausende von Menschen die Reise endet und wo kein/e BeobachterIn und kein/e JournalistIn Einlass hat. Die einfachste Art, in die Cayenne der Europäischen Union einzudringen, ist ein Sprung von den Klippen und einige Stunden überleben im Meerwasser.



Es ähnelt in keiner Weise einem Aufnahmezentrum: Bilal und alle anderen müssen auf dem Boden sitzen, zusammengepfert für mehr als eine Stunde, denn nach dem Appell bleibt man in der Riege in Erwartung des Mittagessens. Man isst auf dem Boden, draußen, unter der brennenden Sonne, und stellt sein Brot und seinen Apfel auf dem Asphalt ab. Am Nachmittag muss man sich einen Platz suchen, der gegen die Sonne schützt. Die Betten sind alle besetzt. Dutzende schlafen auf den Mensatischen. Bilal findet schließlich eine Matratze von jemandem der gerade das Zentrum verlassen hat. Bei näherem Hinsehen ist die Matratze voll von winzigen Insekten, vielleicht Läusen. Und es gibt auch keine Papierlaken.

In der Nacht geht Bilal auf die Toilette – eine unvergessliche Erfahrung. Der Containerschlafbereich ist in zwei Abteilungen geteilt. In einer Abteilung gibt es acht Duschen mit verstopftem Abfluss, 40 Waschbecken und acht Kloecken, die bis zum Rand mit Exkrementen gefüllt sind. Aus den Wasserhähnen fließt Salzwasser. Die Klos haben keine Türen, es gibt keine Privatsphäre. Alles wird vor den Augen von allen gemacht. Jemand versucht sich mit einem Handtuch zu bedecken. Es gibt kein Klopapier.

Mittwoch, 28. September 2005. Im Käfig sind jetzt 600 Menschen. Alle sitzen auf dem Asphalt und warten auf das Essen. Ein Carabinieri erscheint in einer Tür und imitiert den Duce. Dann begrüßt er seine Kollegen mit ausgestrecktem Arm. „Nein !“, schreit ein anderer Carabinieri, „das ist der Nazi-Gruß. Der Faschistengruß geht so ...“. „Zieh dich nackt aus !“, schreit er einen Jungen an, der vor Angst zittert und nicht versteht. Er bleibt eine Minute lang unbeweglich. „What is the problem ?“, schreit der Carabinieri, und gibt ihm eine Ohrfeige. Der junge Immigrant, bleich und mager wie ein Skelett, fängt wieder an zu zittern. Eine neue Ohrfeige. Dann werden auch alle anderen, die da nackt sitzen, gehohlet...“.

Dies ist ein kleiner Auszug aus dem Artikel des italienischen Journalisten Fabrizio Gatti, der Anfang Oktober 2005 in der Wochenzeitschrift „Espresso“ veröffentlicht wurde und dazu beigetragen hat, dass Lampedusa eine internationale Öffentlichkeit bekam. Gatti hatte sich in das Aufnahmelager hineingeschmuggelt – JournalistInnen haben keinen Zutritt, aus „Sicherheitsgründen“ – indem er sich Ende September aus dem Meer vor der Küste von Lampedusa von der Hafenz Polizei auffischen ließ und sich unter falschem Namen, eben als „Bilal“ als Asylbewerber ausgab.

Kurz zuvor, am 15. September, hatte eine Delegation des Europäischen Parlaments das Lager besucht. Zum Erstaunen der ParlamentarierInnen waren nur 11 Ausländer an jenem Tag anwesend. In dem am 19. September veröffentlichten Bericht über den Besuch in Lampedusa drückt die Delegation ihre Besorgnis über die Abschiebungen nach Libyen aus.

In dem Bericht heißt es weiterhin: „Die Lebensbedingungen in dem Zentrum sind prekär und völlig ungeeignet im Hinblick auf die massiven Ankünfte in Lampedusa. Die italienischen Behörden haben ungenügende Offenheit walten lassen in Bezug auf den Zugang zu Unterlagen, aus denen sich die rechtliche Situation der Menschen in den Zentren ergibt.“

In den Zusatzbemerkungen der Berichterstatteerin Martine Roure heißt es: „Bezüglich des Aufnahmeverfahrens haben wir festgestellt, dass die italienischen Behörden während der ganzen Besichtigung die anwesenden Personen als „Immigrati clandestini“ und niemals als Flüchtlinge oder AsylbewerberInnen bezeichnet haben.“ Dies steht auch im Kontrast zu den vom italienischen Innenministerium angegebenen Zahlen, nach denen zum Beispiel in der Woche vom 13. bis 21. März 2005 1235 Personen in Lampedusa angekommen sind, von denen 421 einen Asylantrag gestellt haben und in das Asylverfahren aufgenommen wurden. Von den anderen sind 494 nach Libyen abgeschoben und 126 nach Ägypten repatriiert worden.

Lampedusa, der südlichste Punkt Italiens, ist eine sehr kleine Insel von nur 20 Quadratkilometern mit 5500 Einwohnern, 113 Kilometer von der tunesischen Küste entfernt. Haupteinnahmequellen sind Sommertourismus und Fischerei. Im Jahr 2005 sind mehr als 10.000 ausländische BürgerInnen auf der Insel aufgenommen worden, davon mehr als die Hälfte unter Bedingungen der Seenotrettung. Man kann ohne Übertreibung sagen, dass die verschiedenen, vom Innenministerium koordinierten Einsatzkräfte (Küstenwacht; Finanzpolizei; Marine; Hafenzoll) tausenden von Menschen unter häufig dramatischen Umständen das Leben gerettet haben. Gleichwohl sind in den letzten Jahren weit über tausend Menschen im Mittelmeer zwischen Libyen/Tunesien und Sizilien auf der von Schleppern organisierten Überfahrt ertrunken.

Das 1998 eingerichtete Aufnahme- und Abschiebezentrums in Lampedusa hat eine Kapazität von 190 Plätzen. Zeitweilig muss es gleichzeitig 1200 Menschen beherbergen. Im Herbst 2004 und während des ganzen Jahres 2005 ist die Lage in Lampedusa, sowohl hinsichtlich der Aufnahmebedingungen als auch betreffend der Massenabschiebungen nach Libyen und Ägypten, von italienischen, europäischen und internationalen Einrichtungen heftig kritisiert worden. Das UNHCR (UNO-Flüchtlingshochkommissariat) hat mehrmals in sehr deutlicher Weise interveniert; vom Europarlament sind zwei Delegationen entsandt worden. Der im Dezember 2005 veröffentlichte Bericht des Menschenrechtsbeauftragten des Europarats, Alvaro Gil-Robles, der im Juni Italien und auch Lampedusa besucht hatte, enthält schwerwiegende Kritikpunkte über die Praxis der italienischen Behörden in Lampedusa. Der Italienische Flüchtlingsrat hat eine Klage gegen Massenabschiebungen beim Europäischen Menschenrechtsgerichtshof veranlasst. Amnesty International hat sowohl auf italienischer wie europäischer Ebene Menschenrechtsverletzungen in Lampedusa verurteilt.

Die durch diese Interventionen entstandene Öffentlichkeit hat gegen Ende des Jahres 2005 einen positiven Einfluss auf die italienische Regierung gehabt: dem UNHCR wurde endlich ungehinderter Zutritt zum Zentrum in Lampedusa eingeräumt; eine permanente Anwesenheit des UNHCR, zusammen mit IOM (Internationale Organisation für Migration) und dem Roten Kreuz, ist vorgesehen. Ein neues, größeres Zentrum auf der Insel ist im Bau. Der rechtliche Charakter des Lagers als Abschiebezentrums ist aufgehoben worden. Die Regierung hat ausdrücklich bekräftigt, dass – wie im Völkerrecht vorgesehen – in jedem Fall Seenotdienst den Vorrang vor Bekämpfung illegaler Einwanderung hat. Das Zusammenspiel der verschiedenen innerstaatlichen, EU- und nichtstaatlichen Einrichtungen bei der Kritik an den Verhältnissen in Lampedusa ist sicherlich positiv zu bewerten. Wichtig ist auch, dass dadurch eine Debatte über die Verantwortlichkeit der EU in Gang gesetzt wurde – Lampedusa ist eben nicht nur ein Teil Italiens, sondern auch ein Teil Europas, so wie Ceuta und Melilla nicht nur ein Teil Spaniens, sondern auch ein Teil des europäischen Raumes ist.

Gleichwohl steht auf politischer und gesetzgebender Ebene eine Initiative der Europäischen Union noch aus; ja, sie ist leider nicht einmal kurzfristig in Sicht. Die - nicht nur für

Lampedusa und die dort ankommenden Menschen - entscheidende Frage der legalen Einreise von Flüchtlingen, Asylbewerbenden und MigrantInnen in die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ist in dem Paket der Verordnungen und Richtlinien der EU zur Asyl- und Migrationspolitik nicht beantwortet und steht auch im Jahr 2006 nicht auf der Tagesordnung der österreichischen und finnländischen Präsidenschaften.

Wie im Vertrag von Amsterdam vorgesehen hat die Union im Zeitraum 1999 bis 2004 verbindliche Mindeststandards für eine Reihe wichtiger Aspekte des Asyl- und Einwanderungsrechts festgelegt: von dem befristeten Rechtsschutz im Fall von Massenankunft von Flüchtlingen über die Familienzusammenführung, von einer gemeinsamen Definition des Flüchtlings- und Verfolgungsbegriffes sowie des subsidiären Rechtsschutzes über die Aufnahmebedingungen von Asylbewerbenden bis zu Regeln zum Asylverfahren, letzteres mit erheblicher Verspätung, die entsprechende Richtlinie wurde erst Ende 2005 endgültig verabschiedet.

Die nichtstaatlichen Verbände in ganz Europa haben ihrer Enttäuschung über die Ergebnisse dieser Harmonisierungspolitik Ausdruck verliehen: trotz einiger Fortschritte, vor allem im Hinblick auf die Flüchtlingsdefinition unter Einschluss der nichtstaatlichen Verfolgung als Asylgrund, hat die Unionspolitik insgesamt die Bedingungen für Asylbewerbende und Flüchtlinge eher verschlechtert und überdies den einzelnen Mitgliedsstaaten weiten Spielraum für abweichende, und das heißt in der Regel noch restriktivere Maßnahmen eingeräumt. Der häufig beschworene „Geist von Tampere“ – die Ankündigung einer offenen, der Genfer Flüchtlingskonvention vollauf Rechnung tragenden Asylpolitik auf der außerordentlichen Sitzung des Europäischen Rats in Tampere, Oktober 1999 – hat wenig Einfluss auf die Einzelregelungen gefunden, die nach und nach in diesen Jahren vom Rat der Innen- und JustizministerInnen unter Bedingungen der Einstimmigkeit und dem faktischen Ausschluss des Europäischen Parlaments verabschiedet wurden.

Wichtiger noch für den hier besprochenen Zusammenhang ist die Tatsache, dass sich alle Maßnahmen nur auf die Asylbewerbenden, Flüchtlinge und auch ArbeitsmigrantInnen beziehen, die bereits im Gebiet der Mitgliedsstaaten anwesend sind. Die Frage, wie man denn nach Europa hereinkommen kann, ist allein über die restriktiven und verbindlichen Visaregelungen angesprochen, die es AusländerInnen aus Verfolgungs- oder Kriegsländern weitgehend unmöglich machen, auf legale und geschützte Weise einzureisen. Die Folge davon ist „Lampedusa“, sind die tausenden von Toten im Mittelmeer und die Tatsache, dass das ganze Asylwesen von vornherein, gerade auch in der öffentlichen Meinung, die Assoziation von Illegalität oder, wie es in Italien heißt, der „Klandestinität“ erweckt. Die jüngst zur Bekämpfung des Terrorismus getroffenen gesetzgeberischen und administrativen Maßnahmen haben diesen Zusammenhang nur noch verstärkt und überdies die illegale Einreise, zu der die Asylbewerbenden gezwungen sind, kriminalisiert.

Die zweite Phase europäischer Asyl- und Einwanderungspolitik, die mit dem in Den Haag im November 2004 verabschiedeten Fünfjahresprogramm begonnen hat, könnte und sollte hier Änderungen bringen. Zum ersten Mal wird hier ein europäisches Resettlement-Programm in Aussicht gestellt, also die Überführung von Flüchtlingen aus Erstaufnahmeländern, in denen sie keinen effektiven Rechtsschutz erhalten. Auch die Frage, unter welchen Voraussetzungen ArbeitsmigrantInnen einreisen können, ist angesprochen und über das „Grünbuch“ der Europäischen Kommission in die öffentliche Debatte gebracht. Auch die regionalen Rechtsschutzprogramme, über die in der Union grundsätzliche Einigung besteht, könnten einen Beitrag dazu leisten, dass weniger Menschen weite, teure und äußerst gefährliche Reisen auf sich nehmen müssen – allerdings unter der Voraussetzung, dass die Durchführung dieser Programme tatsächlich rechtsschutzorientiert und finanziell genügend ausgestattet ist und in keinem Fall als Alibi dient, spontan ankommende Asylbewerbende zurückzuweisen. Hier sind gerade auch die nichtstaatlichen Einrichtungen und Menschenrechtsorganisationen gefordert, sowohl kritisch wie propositiv zu wirken, um sicherzustellen, dass Europa sich wieder seiner humanitären Asyltradition besinnt und nicht versucht, die Flüchtlingsfrage an Drittländer weiterzuschieben. In die Festung Europa

müssen Brücken gebaut werden, über die ausländischer BürgerInnen, seien es Flüchtlinge, MigrantInnen, Familienangehörige von hier Lebenden oder Studierende auf sichere und normale Weise hereinkommen können. Nur so sind wir in der Lage, wirklich an einer Alternative zu Lampedusa, zu Ceuta oder Melilla oder zu Mauern und Stacheldrahtgittern an den Ostgrenzen Europas zu arbeiten.

Vortrag: Die EU als Akteurin der internationalen Waffenausportkontrolle

Roy Isbister

Der Missbrauch von Waffen⁴⁴ führt zur Verletzung des grundlegendsten aller Menschenrechte (des Rechts auf Leben), aber ihre missbräuchliche Verbreitung trägt auch zu einem allgemein schädlichen Lebensumfeld bei, wodurch andere Rechte auf dem Spiel stehen.

Es wäre naiv, zu glauben, eine schlimme Situation könne nur dadurch zu einer guten gemacht werden, indem man die Waffen entfernt, obwohl die leichte Verfügbarkeit von Waffen natürlich oft einen großen Beitrag dazu leistet, diese schlimmen Situationen noch um vieles zu verschlechtern.



Als einer der Hauptbeteiligten am internationalen Waffenmarkt hat die EU (und ihre Mitgliedsstaaten⁴⁵) die Verantwortung, sicherzustellen, dass weder die Waffentransferpolitik noch die Praxis dazu beitragen, schlimme Situationen noch zu verschlechtern.

Die wichtigsten Punkte:

- Die EU ist bedeutend – als große Exporteurin ist sie eine Hauptbeteiligte
- Die EU und die USA sind, auf verschiedene Weise, bei der Transferkontrolle weltweit führend, was als Konsequenz anderswo zu ähnlichen Entwicklungen geführt hat. Daher tendieren Restriktionen der EU-Politik und -Praxis dazu, auch einzuschränken, was in anderen Staaten / Regionen passiert.
- Die EU kann für sich in Anspruch nehmen, das Konzept eines kriterienbezogenen Systems der Entscheidungsfindung eingeführt zu haben.
- Der Charakter des Handels ändert sich (der Trend geht zum Handel mit Bestandteilen, immateriellen Transfers, Koproduktionen etc.), und die Exportkontrollinstanzen haben Probleme, mit den Entwicklungen Schritt zu halten.
- Während die EU Führungsqualitäten bewiesen hat, indem sie versucht, Waffentransfers unter effektiverer Kontrolle zu bringen, hat sie es bisher verabsäumt, verschiedene Probleme in Bezug auf die weniger offensichtlichen Transaktionen zu bekämpfen. Durch dieses Versäumnis hat die EU ungewollte Konsequenzen hervorgerufen, nämlich dass die Ausbreitung von Rüstungstechnologien in andere Gebiete der Erde beschleunigt wurde.
- Die EU kann und sollte eine größere Rolle spielen, als ein unvollkommenes Beispiel für andere zu sein, muss dabei aber aufpassen, andere nicht vor den Kopf zu stoßen.

⁴⁴ Die Verwendung von Ausdrücken wie "Waffen" in diesem Vortrag ist als eine Art Kürzel zu verstehen für Dinge, die man vielleicht besser als Ausrüstung und Technologie für Verteidigung oder mit mehrfacher Verwendungsmöglichkeit, inklusive intellektuelles Eigentum, bezeichnen könnte.

⁴⁵ Waffentransfers und Waffentransferkontrolle unterliegen innerhalb der EU der Kompetenz der Nationalstaaten. Daher sind Verweise auf die EU in diesem Kontext als Verweise auf die gemeinsamen Aktivitäten ihrer Mitgliedsstaaten zu verstehen.

Die EU ist groß und einflussreich

Als Gruppe sind die EU-Mitglieder groß und einflussreich, obwohl die einzelnen Staaten völlig unterschiedlich sind: Von führenden Produzenten und Exporteuren wie Großbritannien (UK) und Frankreich bis zu Kleinststaaten, die praktisch keinerlei Produktionskapazität haben. Allerdings liegen die Dinge oft anders, als es den Anschein hat, und Staaten, die auf den ersten Blick keinerlei Bedeutung haben, erweisen sich unter Umständen bei genauerer Betrachtung als wichtiger. (siehe unten).

Das Ausmaß des Handels

- Genaue Angaben zu machen ist schwierig – Tradition der Geheimhaltung.
- Was das totale Marktvolumen betrifft, schätzt das US Congressional Research Service (Forschungsstelle des US-Kongresses):
 - 2004 belief sich der Wert der globalen *Waffengeschäftsabschlüsse* ungefähr auf 37 Milliarden Milliarden US\$;
 - der Wert von *Waffenlieferungen* belief sich 2004 auf ungefähr 35 Milliarden US\$;
 - von 1997 bis 2004 waren westeuropäische LieferantInnen an 20 bis 25 % aller Abschlüsse im Waffengeschäft beteiligt;
 - von 1997 bis 2004 kamen zirka 30 % aller Waffenlieferungen aus Westeuropa – weit über die Hälfte von ihnen gingen in Entwicklungsstaaten.
- Laut einer internationalen Studie (Small Arms Survey) wird der Wert des globalen Handels mit Kleinwaffen auf ungefähr 4 Milliarden US\$ pro Jahr geschätzt.
 - Belgien, Deutschland und Italien werden als die wichtigsten EU-Exporteure von Kleinwaffen identifiziert (mit jeweils mehr als 100 Millionen US\$ in Exporten pro Jahr);
 - Westliche Länder handeln großteils untereinander, aber zu wichtigen Empfängern von Kleinwaffenexporten der EU-Länder gehören:
 - Ghana – beliefert von Spanien,
 - Israel – beliefert von der Tschechischen Republik,
 - Kenia – Großbritannien (UK),
 - Russland – Frankreich,
 - Saudi-Arabien – Belgien, Niederlande,
 - Türkei – Frankreich, Italien, Spanien,
 - Jemen – Tschechische Republik.

Saferworld behauptet nicht, dass alle Waffenexporte unrechtmäßig sind; um festzustellen, ob EU-Waffentransferaktivitäten negative Auswirkungen haben, müssen wir die einzelnen Transfers genauer betrachten.

Wegen unzureichender Transparenz müssen wir auf sehr lückenhafte Informationen zurückgreifen, aber wenn wir uns auf Nachforschungen von Amnesty International beziehen (Bericht „Undermining Global Security 2004“), können wir etliche Bereiche ausmachen, die Anlass zur Besorgnis geben:

- Transit durch die Niederlande – gepanzerte Fahrzeuge nach Israel
- Veräußerung von Überschussbeständen, besonders von neuen Mitgliedern, z. B.:
 - Slowakei -> Angola: Überschüssige Panzer, Artilleriesysteme und Kampfflugzeuge;
 - Tschechien, Polen -> Jemen (besorgniserregend hauptsächlich wegen des Risikos des Weitertransfers in Konfliktzonen, z. B. das Horn von Afrika).
- Kleinwaffenexporte aus Italien, wo Transfers von militärischen und zivilen Feuerwaffen unterschiedlichen Kontrollen unterzogen werden. Für den Export von Feuerwaffen für militärische Verwendung benötigt man eine Erlaubnis der nationalen

Regierung, "zivile" Feuerwaffen jedoch können aus Italien exportiert werden, indem man die Erlaubnis eines örtlichen Polizeichefs einholt. Von der italienischen Firma Beretta hergestellte Pistolen sind die am zweithäufigsten von der brasilianischen Polizei konfiszierten ausländischen Handfeuerwaffen.

- Dänische Frachtunternehmen haben die Genehmigung erhalten, Waffen in Länder zu transportieren, die für anhaltende Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind und von der EU mit einem Waffenembargo belegt wurden, wie z. B. Myanmar, China und Sudan.
- Eine deutsche Technologiefirma hat Telefonabhör- und -überwachungsanlagen nach Turkmenistan geliefert.
- Helikopter nach Nepal: Trotz einer sich verschlechternden innenpolitischen Situation und eindeutig nachgewiesener systematischer Menschenrechtsverletzungen durch die nepalesischen Sicherheitskräfte (darunter die Erschießung und Tötung von Zivilisten von Hubschraubern aus) wurden
 - Nepal britische Transporthelikopter von der britischen Regierung "geschenkt" sowie
 - unter Lizenz in Indien hergestellte französische Hubschrauber und Komponenten an Nepal ausgeliefert.
- Gepanzerte Fahrzeuge (und verwandte Technologie) wurden an die Türkei geliefert, wobei es hier Grund zur Sorge sowohl über die Verwendung im Land selbst (das türkische Militär hat Panzerfahrzeuge zur Verletzung von Menschenrechten benutzt) als auch über den Weitertransfer gibt.
 - Irische Panzerfahrzeugtechnologie scheint über eine Firma in Singapur in die Türkei gelangt zu sein;
 - In der Türkei unter britischer Lizenz hergestellte Landrover mit Vierradantrieb kamen beim Massaker 2005 in Andijan in Usbekistan zum Einsatz.
- Die britische Interpretation des Waffenembargos gegen China: Das Embargo betrifft den Export eines kompletten Kampfflugzeugs, aber nicht den Transfer von Komponenten dafür. Daher könnte eine britische Firma theoretisch alle Komponenten plus einen Schraubenschlüssel liefern und das Embargo noch immer einhalten.

Die EU als Vorreiterin

Das derzeitige EU-Waffenexportkontrollsystem kann auf die Probleme mit den Waffenlieferungen an den Irak in den Achtzigerjahren zurückgeführt werden. Dieser Umstand führte zu großen Peinlichkeiten und schuf den politischen Ansporn, die Kontrolle über Waffenexporte zu verbessern.

Die Konsequenz waren zwei wichtige Prinzipien

- Die Begründung "Wenn wir nicht verkaufen, dann macht's ein anderer" ist zwar moralisch unhaltbar, aber noch immer ein starkes Argument. Daraus ergab sich die Notwendigkeit, sich auf gemeinsame Regeln und Standards zu einigen.
- Die Notwendigkeit, Entscheidungen auf Grund von restriktiven Kriterien zu treffen (zum Beispiel die Auswirkungen auf die Menschenrechtssituation, auf regionalen Frieden und Sicherheit, dauerhafte Entwicklung, und auf das Risiko der Weiterverbreitung). Eigeninteressen werden nicht mehr länger als legitimes Argument anerkannt, sobald diese anderen Faktoren im Spiel sind.

(Wie die oben erwähnten Beispiele klar aufgezeigt haben, ist die Praxis diesen Prinzipien nicht immer gerecht geworden).

1998 entwickelte die EU den politisch bindenden EU-Verhaltenskodex bei Waffenexporten (EU-Code). Unter diesem EU-Code wird:

- Das Prinzip der restriktiven Standards, das auf alle (Export-)Destinationen anzuwenden ist, in acht Exportkriterien festgehalten.

- Das Prinzip der Anwendung allgemeiner Standards durch alle Mitgliedsstaaten im Rahmen von Durchführungsbestimmungen ausgebaut (die unter anderem gemeinsame Regeln für die Bekanntmachung von Lizenzverweigerungen festlegen, oder über Waffenexporte berichten).

Eine der Stärken des EU-Codes liegt darin, dass 1998 nicht das Ende des Prozesses markiert, da die EU-Regelung durch einen ständigen Überprüfungsprozess weiterentwickelt wird. In Weiterentwicklung begriffen. So einigten sich die Mitgliedsstaaten im Jahr 2003 zum Beispiel auf eine *Gemeinsame Position* zu Waffenvermittlungsgeschäften (Arms Brokering) – ein Punkt, auf den im EU-Code überhaupt nicht eingegangen wird.

Der EU-Code ist derzeit im Begriff, eine *Gemeinsame Position* zu werden, was ihm größeres rechtliches Gewicht geben wird. Das ist die Antwort auf Forderungen, die von vielen NGOs seit mehreren Jahren erhoben werden. Ironischerweise wird das jedoch in vielerlei Hinsicht kein so großer Schritt vorwärts sein, wie man glauben könnte.

An dieser Stelle ist es wichtig anzumerken, dass es seit 1998 außer positiven Entwicklungen auch einige Rückschläge gegeben hat. Zum Beispiel beschloss die EU vor kurzem ein zusätzliches Paket von sehr freizügigen Richtlinien für den Export von Komponenten, die für den Einbau in Waffensysteme im Empfängerland und dann für den Weitertransport vorgesehen sind.

Wo die EU keine Vorbildrolle einnimmt

Während der EU-Code ein bahnbrechendes Abkommen war, gibt es Bereiche, in denen die EU-Regelung unbefriedigend ist, und wo US-Vorschriften und die US-Praxis weitaus besser sind.

Die USA ist viel eher der Ansicht, dass Waffenexporte im Grunde ein Instrument einer auf die eigenen Interessen konzentrierten Außenpolitik sind (besonders seit dem 11. September). Dies führt einerseits zu besonders problematischen Taktiken und Entscheidungen, wie etwa der geänderten Haltung zu Waffenexporten nach Pakistan. Positiv ist hingegen, dass die USA versuchen US-Waffen nicht in die Hände derer gelangen zu lassen, die sie für „bad guys“ hält, und zwar mit einer Konsequenz, die die üblichen EU-Praktiken weit übertrifft. Dazu gehört unter anderem:

- Umfassende Kontrollen von Waffenzwischenhändlern (arms brokers).
- Die Verhinderung von unerwünschten Weiterexporten von US-Geräten oder Technologie, z. B. indem man Israel hindert, Waffen oder Komponenten, die US-Technologie enthalten, nach China zu exportieren.

Der Umgang mit neuen Entwicklungen im Waffenhandel

In der EU gibt es einige Anzeichen, dass bei den einfachsten Exporttypen die schlimmsten Verstöße tatsächlich zurückgehen. Allerdings verändert sich die Art des Waffenhandels ständig. Exporte von kompletten Waffensystemen oder Plattformen, wie zum Beispiel Kampfflugzeuge oder Panzer, werden seltener. Der Waffenhandel wird zusehends durch den Transfer und Weitertransfer von Komponenten, Halbfabrikaten und Technologie charakterisiert. Koproduktions- und Lizenzproduktionsvereinbarungen werden zunehmend üblich, wobei die Käufer oft darauf bestehen, dass einige Teile des Produktionsprozesses im Käuferland durchgeführt werden müssen. Die EU-Regelungen mit ihren Schwerpunkten können mit der zunehmenden Komplexität immer weniger Schritt halten. Die meisten der oben erwähnten besorgniserregenden Transfers demonstrieren diesen Trend. Zu den Problemgebieten gehören:

- Komponenten (auch für den Einbau),

- Transfer von Produktionskapazitäten und intellektuellem Eigentum,
- Verwendung von Tochtergesellschaften,
- Kontrollen von Produkten mit doppeltem Verwendungszweck (d.h. Produkte, die eine zivile oder militärische Anwendung finden können. Ihre Bedeutung sollte nicht unterschätzt werden. Irlands „militärische“ Exporte wurden 2002 nur auf 34 Millionen US\$ geschätzt, wogegen der Export von Produkten mit doppeltem Verwendungszweck geschätzte 4,5 Milliarden US\$ betrug.),
- Vermittlertätigkeiten und verwandte Aktivitäten (was auch für Staaten relevant sein kann, die keine offensichtliche Rüstungsindustrie haben),
- Umladung und Transit (wieder relevant für Staaten ohne offensichtliche Rüstungsindustrie; in diese Kategorie fallen in der EU z. B. die Baltischen Staaten, Zypern und Malta.),
- Kontrollen nach erfolgten Exporten (d. h. Maßnahmen ergreifen, um Missbrauch oder nicht autorisierten Weiterverkauf zu verhindern).

Das sind die Fragen, die durch die Weiterentwicklung der Industrie und die sich verändernden Handelstätigkeiten immer wichtiger werden.

Die steigende Komplexität des Handels verkompliziert auch die Auffassung von effektiver öffentlicher Aufsicht. In dem Maß, in dem die öffentliche Kontrolle komplexer, schwieriger, technischer wird, wird es auch schwieriger, auf sinnvolle Art über den Handel zu berichten (z. B. über E-mails betreffend ein großes Koproduktionsgeschäft mehrerer europäischer Staaten). In der Folge wird es auch schwieriger ParlamentarierInnen und WählerInnen miteinzubeziehen, da sie nicht das Sachwissen haben, um diese Daten richtig zu interpretieren.

Der Fall des österreichischen Kleinwaffenerzeugers Steyr-Mannlicher, der seine Produktion ins Ausland verlegt hat, ist ein Beispiel dafür, wie der EU-Code gleichzeitig wirksam und kontraproduktiv ist – und dass es manchmal schlimmer sein kann, halbe Arbeit zu leisten als gar nichts zu tun:

2004 kündigte Steyr-Mannlicher an, dass er seine Produktion von Kleinwaffen nach Malaysia verlegen würde. Laut dem Generaldirektor der Firma sei dies zumindest teilweise darauf zurückzuführen, dass gewisse potentielle Exporte unter den derzeitigen Exportkontrollregelungen eventuell keine Exportlizenzen erhalten würden. Daher sei es im Interesse des Geschäftsganges notwendig geworden, die Produktion in ein Land zu verlegen, das weniger rigorose Standards anwende. Das reflektiert einerseits die positiven Auswirkungen der Anwendung des EU-Codes durch Österreich. Allerdings schien die Firma zuversichtlich ihre Produktion ohne "Einmischung" der österreichischen Regierung verlegen zu können. Geht man nun vom Kommentar des malaysischen Außenministers zur Ankündigung des Geschäfts aus, dass Malaysia mehr als 40 potentielle Exportmärkte in Asien, Europa und Afrika identifiziert hätte, dann bekommt man den Eindruck, dass die Verschärfung der österreichischen Exportkontrollen paradoxerweise zu einem möglichen Ansteigen der Kleinwaffenverbreitung führen könnte. Dieses Beispiel demonstriert ein zusätzliches Problem: Waffen gelangen nicht nur noch immer dorthin, wo sie nicht hinkommen sollen, sondern auch die Technologie zu ihrer Herstellung gerät außer Kontrolle.

Das hat also tiefgehende Auswirkungen: Versäumnisse der EU, als Vorreiter auf diesem Gebiet, ziehen tendenziell auch Versäumnisse in anderen Regionen nach sich.

Die internationale Rolle der EU

Man muss der EU zugute halten, dass sie einiges unternimmt, um ihre Standards weiter zu verbreiten.

Der Einflussbereich der EU

Dass die ost- und südeuropäischen Staaten als "gute Europäer" angesehen werden wollen, hat die Möglichkeit eröffnet auf die Verbesserung der Praxis von Waffentransferkontrollen Einfluss auszuüben. Die EU-Staaten haben sich bis zu einem gewissen Grad willens gezeigt, diese Chance zu nützen. Einige dieser Staaten genießen traditionell einen sehr schlechten Ruf, was die unerwünschte Verbreitung von Waffen betrifft. Das hat zu einer praktischen Verbesserung in dieser Region geführt und wird es hoffentlich auch weiterhin.

Daneben gibt es jedoch noch Fragen der Kapazität und Effizienz, die die EU ansprechen muss. Viel mehr könnte getan werden, und manche Staaten, die auf diesem Gebiet eigentlich sehr engagiert sein sollten, fallen durch einen Mangel an Aktivität auf. Ganz allgemein erscheinen die EU-Staaten zögerlich, zusätzliche Mittel dafür zu bewilligen. Allerdings bedeutet der derzeitige Mangel an Koordination bei der Einflussnahme unter den Mitgliedsstaaten, dass auch bei der aktuellen Ressourcenknappheit durch Verbesserungen bei der Prioritätensetzung und Koordination große Auswirkungen ohne jegliche Kostensteigerungen erzielt werden könnten.

Internationale Prozesse

Die EU ist in Bezug auf die Entwicklung von effizienten internationalen Kontrollen von Waffentransfers die fortschrittlichste Region. Großbritannien ist wahrscheinlich das aktivste Land weltweit bei der Befürwortung eines rechtsverbindlichen internationalen Waffenhandelsabkommens (ATT) zur Regulierung von Transfers aller Arten von konventionellen Waffen. Im Oktober 2005 gab der EU-Rat eine offizielle Unterstützungserklärung für ein ATT ab. Die EU ist wahrscheinlich auch das fortschrittlichste Land, was die Zustimmung zu einer Reihe von Richtlinien oder Prinzipien bezüglich des Transfers von Kleinwaffen bei der UNO-Überprüfungskonferenz zu Klein- und Leichtwaffen im Juni/Juli 2006 betrifft.

Zu diesen Vorhaben muss man der EU gratulieren und sie ermutigen. Allerdings ist es wichtig, dass sich die einzelnen Mitgliedsstaaten nicht auf ihren Lorbeeren ausruhen und dass sie, zusätzlich zu den formellen Unterstützungserklärungen, auch aktiv versuchen, diese Ziele Wirklichkeit werden zu lassen.

Ausblick

Die Arbeit der EU bei der Suche nach effizienter Kontrolle von Waffentransfers ist zwar ein unvollkommenes Modell, aber es ist das beste, das wir haben. Die EU ist auch eine Gruppe von Staaten mit der Absicht und den Mitteln, eine einflussreichere Rolle zu spielen, bei der Umsetzung müssen die Mitgliedsstaaten allerdings sehr sorgfältig vorgehen.

Viele andere Staaten und Regionen reagieren sehr sensibel, wenn die EU ihnen vorschreibt, was sie tun sollen, nicht zuletzt in der Frage der Kontrolle von Waffentransfers. Bei der ersten UNO-Kleinwaffenkonferenz 2001 stieß ein wenig subtiler Vorschlag der EU, die den EU-Code als ein Modell für die Welt vorstellte, auf beträchtliche Verbitterung und erwies sich als kontraproduktiv. Obwohl keineswegs perfekt, gibt es in der EU-Praxis vieles, das in anderen Regionen mit großem Nutzen übernommen werden könnte. Die EU-Staaten sollten daher die Vorteile ihrer Erfahrungen herausstreichen, aber unter Berücksichtigung der existierenden Empfindlichkeiten.

Wir wollen trotz allem nicht vergessen, dass die EU-Praxis vom Ideal weit entfernt ist und dass Unterstützung für bessere internationale Kontrollen nationale und EU-weite Unzulänglichkeiten nicht verschleiern darf.

Schlusswort

Heinz Patzelt

Ein ordentliches MitarbeiterInnen-Jahresgespräch soll mit Kritik beginnen und mit einem positiven Schluss, der die gute Zusammenarbeit fördert, enden – so ist es in der Managementliteratur nachzulesen. Umgelegt auf mein Resümee und unsere Menschenrechtsarbeit mit der EU ist das keine leichte Aufgabe. Gerade nach einem solchen Konferenztag, wo viele der Beiträge die Defizite der EU Menschenrechtspolitik verdeutlicht haben. Trotzdem – und das mag für mich eine ungewohnte Rolle sein – werde ich versuchen, auch das Positive in meinem Resümee herauszuarbeiten.

Olivier de Schutter hat uns in seinem Vortrag vor Augen geführt, dass es sehr wohl positive menschenrechtliche Entwicklungen innerhalb der EU Strukturen gibt. „Menschenrechtsprinzipien werden vom Schild zum Schwert.“



Es gibt Institutionen, wie das EU Parlament, die wirklich ein starker Partner bei der Durchsetzen von Menschenrechten sind. Erfreulich, dass dieses Parlament innerhalb der Strukturen der EU in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewinnt. Der Rat und damit die mächtigeren Nationalstaaten sind in ihren Entscheidungen oft bedeutend weiter von menschenrechtlichem Denken entfernt. Ihr Einfluss und damit auch ihr menschenrechtlicher Gestaltungsspielraum ist aber gleichzeitig weitaus größer als der des Parlaments.

In bezug auf einige ganz wesentliche menschenrechtliche Arbeitsgebiete hat die EU formal sehr klare Standpunkte. Es gibt klare Linien zur Bekämpfung von Folter, klare Leitlinien zum Thema Todesstrafe. Auch zum Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen gibt es EU-Leitlinien. Genau diese MenschenrechtsverteidigerInnen dürfen aber nicht nur am Papier geschützt werden. Hier wäre eine aktivere Politik gefragt. Etwa sollte der EU-Lateinamerikagipfel im Mai 2006 in Wien genutzt werden, um konkrete Maßnahmen für MenschenrechtsverteidigerInnen zu beschließen und diese auch in den Gipfel einzubinden. Das wäre ein Beitrag zu einer umsetzungsorientierten Menschenrechtspolitik.

In Österreich werden gerne Metaphern aus dem Fußball verwendet. Für die Menschenrechte gilt nicht mehr nur das Verteidigungsprinzip, sondern sie müssen auch nach vorne, ins Mittelfeld, dort können sie laufen lernen. Eines ist aber wohl klar, die beste Fußballmannschaft bekommt mehr Tore als sie schießen kann, wenn der eigene Strafraum, der Menschenrechtsstrafraum nicht sauber gehalten wird und die Verteidigung nicht gut arbeitet. „Außen hui, innen pfui“ wird die EU nicht sehr glaubwürdig sein. Wir wissen, dass hier viel weitergehen kann und vielleicht können wir „EU-StürmerInnen“ den Menschenrechtsball über die Mittellinie in die Mitgliedsstaaten und in andere Länder bewegen.

Apropos Strafraum sauber halten: Wie lange will die EU noch „souveränitätsabgetretene“, extraterritoriale Flecken in ihren Ländern haben. Seien es Militärbasen auf Zypern, oder anderswo in der EU. Wo immer man eine Militärbasis zulässt und dort völlige Souveränität übergibt, schafft man Inseln der Straflosigkeit. Ob es dann dort tatsächlich geheime Gefängnisse gibt, ist eine Frage, die man im Einzelfall noch klären muss, aber das Prinzip

muss durchbrochen werden. Wer wo mit wem militärisch zusammenarbeitet, ist eine politische Frage, die amnesty international nicht kommentieren wird, aber Prinzipien zu schaffen, die Straflosigkeit ermöglichen, sind für uns nicht akzeptabel. Der Kampf gegen den Terror muss menschenrechtskonform geführt werden. Geheime Haftzentren, illegale Transitflüge, Verweigerung fairer Verfahren, Misshandlung und Folter sowie Verschwinden-Lassen von Menschen dürfen von der EU weder innerhalb noch außerhalb der eigenen Grenzen toleriert werden.

Bedenkt man, was Christopher Hein in seinem Beitrag über Lampedusa berichtet hat, werden wir beginnen müssen zu überlegen, wie lange man noch davon ausgehen kann, dass Italien ein sogenanntes sicheres Drittland ist. Ähnliches gilt für die Entwicklungen in der österreichischen Asylgesetzgebung. Am Ende der österreichischen EU Präsidentschaft muss sichergestellt sein, dass es kein weiteres Lampedusa und kein weiteres Ceuta oder Melilla geben wird und in den zukünftigen EU-Asylrechtsakten die Genfer-Flüchtlingskonvention strikt eingehalten wird. Das ist ein wichtiger Gradmesser, wie mit Menschenrechten in den EU-Mitgliedsstaaten umgegangen wird.

Das Erfreuliche in all den Bereichen: Es ist möglich etwas zu tun. Es ist möglich für Menschenrechte aktiv zu werden, z.B. indem man bei amnesty international mittut bei der aktuellen Kampagne gegen die Folter oder einer schon länger laufenden Kampagne „Control arms“ für einen Pakt zur Kontrolle des Waffenhandels, der durchsetzen soll, dass Waffen nur noch gehandelt werden, wenn sie in menschenrechtskonform agierende Hände gelangen. Waffen in den Händen von MenschenrechtsverbrecherInnen sind indiskutabel.

amnesty international fordert, dass Menschenrechtsverletzungen deutlich verurteilt und konsequent sanktioniert werden, sowohl gegenüber Mitgliedsstaaten als auch gegenüber dritten Staaten, die sich schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen schuldig machen.

Lassen Sie mich mit diesem wirklich brillanten Bild vom „Menschenrechts-Chip“, das Michael Matthiesen bei der Podiumsdiskussion geprägt hat, enden: Ich bin überzeugt davon, dass dieser Menschenrechts-Chip bei uns allen bereits eingebaut ist und wir nur endlich einen Provider finden müssen, der die Freischaltgebühr übernimmt, damit dieser Menschenrechts-chip auch wirklich arbeiten kann. Dann hätten wir 450 Millionen MenschenrechtsverteidigerInnen in der EU und wären dort, wo wir hingehören. Diesen Optimismus sollten wir uns bei all der Arbeit, die uns menschenrechtlich in der EU noch bevorsteht, bewahren.

Anhang

Tagungsprogramm

Kurzbiographien der Vortragenden

Liste der TeilnehmerInnen



TAGUNGSPROGRAMM

Die menschenrechtliche Verantwortung der EU

Die Europäische Union definiert sich als Wertegemeinschaft der Grund- und Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit. An allen Institutionen der Europäischen Union, insbesondere aber am Rat der EU liegt es, diesem Bekenntnis zu einer Wertegemeinschaft auch bei der Verhandlung und Verabschiedung jedes einzelnen Rechtsaktes Rechnung zu tragen.

Die EU wird zunehmend zu einem bedeutenden Faktor in der Menschenrechtspolitik. Verstärkt hat sie die Kompetenz, in Bereichen Recht zu setzen, die menschenrechtlich von enormer Bedeutung sind. Auch werden die EU-Staaten an ihrem Umgang mit Menschenrechten innerhalb der eigenen Grenzen gemessen. In der Außenpolitik hat die EU einen erheblichen menschenrechtlichen Gestaltungsspielraum und auf der wirtschaftlichen Ebene gilt es Instrumente weiterzuentwickeln und zu schaffen, die dem Schutz der Menschenrechte dienen.

Welchen Stellenwert haben die Menschenrechte gegenwärtig in der EU-Innen- und Außenpolitik? Wie trägt die EU ihrer Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen innerhalb der eigenen Mitgliedsstaaten Rechnung? Welchen Beitrag leistet/ könnte die EU leisten, um Menschenrechte außerhalb der eigenen Grenzen zu schützen?

Nationale und internationale ExpertInnen werden bei dieser Tagung anlässlich der österreichischen EU-Präsidentschaft diesen Fragen nachgehen.

Termin

2. Dezember 2005, Fr 9.00 - 15.30 Uhr

Ort

BAWAG Veranstaltungszentrum Hochholzerhof, Seitzergasse 2-4, 1. Stock, 1010 Wien

AGENDA

Moderation: Claudia Reiterer, ORF

8.30 – 9.00 Registrierung

9:00 – 9:10 Begrüßung

Heinz Patzelt
Generalsekretär, ai
Österreich

9.10 – 10.00 Die Menschenrechtsagenda der EU

Was sind die zentralen menschenrechtlichen Themen für die EU?
Welche Aktivitäten setzt sie zum Schutz der Menschenrechte?
Der Vortrag dient als Übersicht und kritische Bestandsaufnahme
über die Menschenrechtspolitik der EU Innen- und Außenpolitik.

Olivier E. de Schutter
Professor, Global Law/New
York University,
Grundrechte/ Université de
Louvain

10.00 – 11.30 Podiumsdiskussion: Die menschenrechtliche Verantwortung der EU

Kommt die EU Ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nach?
Wo liegen die Stärken, wo die Defizite der EU? Wie kann die EU in

Kinga Gál, Abgeordnete,
Europäisches Parlament

den nächsten Jahren ihrer menschenrechtlichen Verantwortung gerecht werden? Wie sieht das Menschenrechtsprogramm der Österreichischen EU Präsidentschaft aus? Diese und ähnliche Fragen werden aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet und anschließend zur Diskussion gestellt.

Michael Matthiessen,
Beauftragter für
Menschenrechte des
Generalsekretärs des Rates
der EU

Dick Oosting
Direktor, EU-Büro AI

Hans Winkler
Staatssekretär, BMAA

11.30 – 11.45 Kaffeepause

11.45 – 12.30 Die Rolle der EU in der Folterprävention

In den letzten Jahren wird Folter wieder als legitimes Mittel, gerade auch zur Terrorbekämpfung in EU-Staaten, diskutiert. Das Zusatzprotokoll (OPCAT) zur Anti-Folter Konvention hat hohes Potential um schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Die Rolle der EU in der Folterprävention wird in diesem Vortrag sowohl innen- als auch außenpolitisch untersucht.

Edouard Delaplace
Legal programme Officer,
Association for the
Prevention of Torture

12.30 – 13.15 Mittagsbuffet

13.15 – 14.00 Lesung/ Vortrag

Hamid Sadr
Schriftsteller

14.00 – 14.40 Die Asylpolitik der EU am Beispiel Lampedusa

Auf der Italien vorgelagerten Insel Lapedusa werden Asylsuchende auf ihrem Weg nach Europa angehalten. Sie werden in Dritt- und Transitstaaten abgeschoben. Ob Lampedusa ein Indikator für den Umgang der EU mit dem Recht auf Asyl ist, wird in diesem Erfahrungsbericht hinterfragt. Die Situation vor Ort soll dargestellt werden.

Christopher Hein
Direktor,
Italienischer Flüchtlingsrat

14.40 – 15.15 Die EU als Akteurin der internationalen Waffenexportkontrolle

Jedes Jahr sterben rund eine halbe Million Menschen durch bewaffnete Gewalt. Ein Drittel der weltweit produzierten Waffen stammen aus EU-Staaten. Dieser Vortrag zieht Bilanz über die EU-Maßnahmen zur Kontrolle und Beschränkung des Waffenhandels.

Roy Isbister
Bereichsleiter für
Waffenexportkontrolle,
Saferworld

15.15 – 15.30 Resümee

Heinz Patzelt
Generalsekretär,
amnesty international
Österreich

Konferenzsprachen: Deutsch und Englisch (mit Simultandolmetsch), Gebärdensprache (Verein WITAF)

Kurzbiographien der Vortragenden

Edouard Delaplace

seit Jänner 2003 Legal Programme Officer bei der Vereinigung für die Verhütung der Folter (APT); er ist verantwortlich für das United Nations and Legal Programme. Davor war er Dozent an der Universität von Rouen (Frankreich); PHD über das internationale Verbot von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Strafe.

Kinga Gál

Abgeordnete, Europäisches Parlament; Fraktion der Europäischen Volkspartei und europäische Demokraten; 1994, Eötvös-Loránd-Universität (ELTE), Staats- und Rechtswissenschaftliche Fakultät; Institut für Vergleichende Menschenrechte, Straßburg, Diplom in Internationalen Menschenrechten (1993); derzeit Ph.D. an der Christian-Albrechts-Universität, Kiel. Demokratische Union der Ungarn in Rumänien - Beraterin (1991-1994). Amt für Auslandsungarn - Analytikerin (1995); stellvertretende Vorsitzende (2001-2002). Teleki-Stiftung - wissenschaftliche Mitarbeiterin (1996). Europäisches Zentrum für Minderheitenfragen in Flensburg (Deutschland) - Sachverständige für internationales Recht (1997-2000). Oberste Beraterin des Präsidenten der Ungarischen Akademie der Wissenschaften (2003-2004).

Christopher Hein

Leiter des Italienischen Flüchtlingsrats (CIR) seit der Gründung dieser Vereinigung im Jahr 1990; nach seiner Ausbildung Rechtsanwalt in Berlin und Frankfurt; 1978-89 UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) in Mittelamerika, Pakistan, Peru, Genf und Italien; bis 1989 stellv. Leiter des UNHCR Büros für Italien, Malta und den Vatikan; von 1994 bis 2003 Mitglied des Exekutivausschusses des European Council for Refugees and Exiles (ECRE). Vortragstätigkeit an den Universitäten in Rom, Neapel und Madrid; seine Veröffentlichungen umfassen insbesondere europäische Asyl- und Einwanderungspolitik.

Roy Isbister

Leiter der Abteilung für Waffenexportkontrolle bei Saferworld, wo er seit 2001 arbeitet. 1998, Master in International Relations am London Centre of International Relations der Universität von Kent. Während dieser Zeit war er bereits für Saferworld tätig; danach Mitarbeit beim International Security Information Service (UK) im Bereich Humanitäre Intervention. Arbeitsschwerpunkte sind Waffenexportkontrolle und -politik, speziell im Hinblick auf Großbritannien und die EU.

Michael Matthiessen

Beauftragter für Menschenrechte von Javier Solana, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Hoher Vertreter für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Davor war er Direktor für Zivile Krisenbewältigung im Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union. Zudem blickt er auf eine langjährige Karriere im Diplomatischen Dienst von Dänemark zurück.

Dick Oosting

Studium der Rechtswissenschaften an der Universität von Groningen, NL; 1972-74 amnesty international (ai) Niederlande; Flüchtlingskoordinator; 1974-77 ai, Internationales Sekretariat London; Kampagnenkoordinator; 1977-82 ai Internationales Sekretariat; Stellvertretender Generalsekretär; 1982-87 ai Niederlande; Direktor 1987-95; Child Protection Council (Niederlande); Direktor 1995-99 Dutch Refugee Council; 1999- Direktor ai EU Büro, Brüssel.

Heinz Patzelt

Jurist; seit 1998 Generalsekretär von amnesty international Österreich; davor u.a. Anwaltskanzlei, Werbeagentur, Softwareunternehmen; neben Studium und Beruf viele Jahre ehrenamtlich bei den Maltesern als Rettungsfahrer, in der Behinderten-Betreuung und im Katastrophen-Schutz im Einsatz.

Claudia Reiterer

kam 1998 zum ORF; als diplomierte Krankenschwester arbeitete sie zunächst im LKH Graz. Studium der Pädagogik mit der Fächerkombination Psychologie und Sozialmedizin in Graz; parallel dazu 1993-95 Journalistenausbildung an der Uni Graz; Seit 1. Jänner 1999 Team der "ZiB 1"; 2001/2002 eine der PräsentatorInnen von "Betrifft". Moderatorin des ORF-Magazins "Report" und der ORF-Pressesunde.

Hamid Sadr

Schriftsteller; geboren 1946 in Teheran, gehört zu den großen Exilschriftstellern des Iran, seine Arbeiten wurden mit zahlreichen Preisen ausgezeichnet. Sein erstes Buch, "Geschichten der Gasse", erschien 1966. Neben seiner schriftstellerischen Tätigkeit arbeitete er mit den Filmemachern Jacques Bral, Sam Fuller und Mansur Madavie zusammen. Sadr lebt seit 1991 in Wien.

Olivier De Schutter,

(LL.M., Harvard; Ph.D., UCL) Professor für Menschenrechte an der Universität von Louvain (Belgien) und Global Law Professor an der New York Universität. Er ist Direktor des CIEDHU Seminar for advanced research im Bereich Menschenrechte am Internationalen Menschenrechtsinstitut (Strasbourg). Er ist Koordinator des EU Netzwerks unabhängiger ExpertInnen für Grundrechte, das im September 2002 von der Europäischen Kommission eingerichtet wurde, um die Grundrechtscharta der EU, in der EU und ihren Mitgliedsstaaten zu monitoren. Weiters ist er seit 1995 regelmäßig als Experte für den Europarat und die EU tätig.

Hans Winkler

Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Wien (Dr. iur.) 1963–1968, Diplomatische Akademie in Wien 1968–1970; Eintritt - Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten 1970, Völkerrechtsbüro 1970–1972 sowie 1978–1981, Legationssekretär an der österreichischen Delegation in Berlin (West) 1972–1973, Botschaftssekretär an der österreichischen Botschaft in Washington 1973–1978, Gesandter-Botschaftsrat an der österreichischen Botschaft in Belgrad 1981–1984, Gesandter-Botschaftsrat an der österreichischen Botschaft in Kairo 1984–1987, Gesandter, stellvertretender Leiter des Völkerrechtsbüros, Leiter der Abteilung "Allgemeines Völkerrecht" 1987–1992, Botschafter, Ständiger Vertreter Österreichs beim Europarat 1992–1996, Leiter der Abteilung für Amerika im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten 1996–1999, Leiter des Völkerrechtsbüros seit 1999, Stellvertretender Generalsekretär für auswärtige Angelegenheiten seit 2002.

Liste der TeilnehmerInnen

Dr ⁿ . Achtsnit, Ursula	BM für Gesundheit und Frauen
Akpinar, Özlem	
Alkan, Güler	
Mag ^a . Amir-Mokri, Minoo	Österreichisches Rotes Kreuz
Aulitzky, Franziska	
Dr. Balthasar, Alexander	Unabhängiger Bundesasylsenat
Berger, Michael	
Berner, Ursula	
Binder, Sigrid	
Binder, Walther	
Dr. Binnenstein-Bachstein, Werner	Caritas Wien
Mag ^a . Bisko, Susanne	Caritas Wien - Asylzentrum
Bobbio-Schabuer, Romina	
Mag ^a . Bruck-Friedrich, Margit	BM für auswärtige Angelegenheiten
Brändle, Julia	
Brünner, Bernd	
Buchinger, Kerstin	Boltzmann Institut für Menschenrechte
Abg. Dr ⁿ . Burger, Maria	Europabüro Perg
Cerny, Martina	Volksanwaltschaft
Daimler, Julia Anna	Österreichische HochschülerInnenschaft
Delapina, Elfriede	
Mag ^a . Den Besten, Astrid	Königlich Niederländische Botschaft
Dièr, Helmut	
Dobрева, Elena	Botschaft der Republik Bulgarien
Dr. Donninger, Rudolf	
Eberl, Julia	
Ebinger, Jürgen	réalitée
Eder, Michael	
Dr ⁿ . Egyed, Katharina	Verfassungsgerichtshof
Sr. Erber, Patricia	Schwestern Salvatorianerinnen
Mag. Erdresser, Gerhard	BM für Wirtschaft und Arbeit
Esberger, Karin	
Ettenauer, Natascha	
Ettl, Ruth	
Favry, Luzie	
Mag. Fend, Helga	
Fenkart, Stephanie	
Fessler-Czaplinska, Krystyna	
Fiala, Günter	
Fischer, Antonia	
Fraczek, Susanne	Boltzmann Institut für Menschenrechte
Freithofer, Elisabeth	Verein Projekt Integrationshaus
Frieser, Stephanie	
Fritzsche, Anna	
Mag ^a . Gans, Elfriede	
Geiger, Sabine	
Genner, Michael	Asyl in Not
Ghadimi, Aram	
Dr. Gheybi, Parviz	
Dr ⁿ . Giendl, Susanne	Caritas Österreich
Gisinger-Schindler, Bernadette	BMSG

Gonzales Poszonyi, Krishna	
Gradinger, Daniela	
Griller, Verena	
Grossberger, Johanna	
Gruber, Alexander	
Grundtner, Sonja	
Ing. Grünbichler, Hannes	
Grünstäudl, Verena	
Guiguet, Francoise	
Gutschlhofer, Birgit	BMGF
Györkös, Lisa	
Gölles, Susanne	
Mag ^a . Göttfried, Barbara	BM für Landesverteidigung
Götz, Elisabeth	
Götzelmann, Andrea	
Hachemi, Sepideh	
Hader, Birgit	
Hainz, Daria	
Haller, Birgitt	Institut für Konfliktforschung
Harbidge, Laura	Diplomatische Akademie Wien
Harsdorf Enderndorf, Natalie	
Dr ⁱⁿ . Hauk, Doris	
Hayovyshyn, Christina	
Dr ⁱⁿ . Heilig, Claudia	
Heis, Alexandra	
Heitzeneder, Angela	
Herzog, Katharina	
Hewson, Adriana	Diplomatische Akademie Wien
Oberrat Hilbert, Karl	BM für Inneres
Hinterkörner, Franz	
Hirmann, Anton	
Hochstöger, Johann	
Hochstöger, Matthias	
Hofbauer, Renate	
Mag ^a . Hofer, Manuela	BM für Gesundheit und Frauen
Hofmann, Angelika	
Homayouni, Savis	
Honsig-Erlenburg, Manuela	derStandard.at
Mag ^a . Hornschall, Beatrix	MA 20, Fremdenrechtliche Angelegenheiten
Mag ^a . Härth, Gabriele	
Hüttner, Claudia	Boltzmann Institut für Menschenrechte
Jahn, Christopher	
Jankowitsch, Odette	
Janyr, Philipp	
Dr. Jesionek, Udo	Weisser Ring Österreich
Johnson, Shawn	
Mag ^a . Kalcher, Klaudia	ARGE Rechtsstaat - Austria
Kaloianov, Radostin	Institut für Konfliktforschung
Kaluza, Anita	Caritas Wien - Asylzentrum
Kandler, Theresia	ai-Gruppe A07
Kappauf, Leonie	
Mag. Karpf, Peter	Amt der Kärntner Landesregierung
Kasper, Christian	

Dr. Kier, Volker	
Kiss, Gerhild	
Kliment, Stefan	
Dr. Klingan, Clemens	SOS-Kinderdorf
Knapp, Stefan	
Knauseder, Julia	
Mag ^a . Knez-Balfour, Alexandra	Caritas Wien - Asylzentrum
Knirsch, Karina	
Dr. Koja, Clemens	BM für auswärtige Angelegenheiten
Mag. Konetzky, Georg	BM für Wirtschaft und Arbeit
Korn, Hermine	
Krasznai, Zsófia	
Dr. Krehlik, Helmut	BM für Wirtschaft und Arbeit
Dr ⁱⁿ . Kriebaum, Ursula	Universität Wien/Institut f. Völkerrecht
Krismer, Susanne	
Krisper, Stephanie	
Mag ^a . Krucsay, Susanne	BM für Bildung, Wissenschaft und Kultur
Kunerth, Susanne	
Köhler, Katharina	Boltzmann Institut für Menschenrechte
Kölnberger, Christian	
Kübel, Jana	
Lachinger, Rudolf	BM für Wirtschaft und Arbeit
Lang, Thomas	Caritas Wien - Asylzentrum
Dr ⁱⁿ . Leeb, Eva	BM für Bildung, Wissenschaft und Kultur
Leitner, Joachim	
Lettner, Stephanie	
Dr ⁱⁿ . Liebhart, Karin	Universität Wien
Mag ^a . Liegl, Barbara	BIM/ RAXEN Focal Point für Österreich
Mag. Lorenz, Toni	
Lotspeich, Gerald	
Lovric, Boro	
Lucas, Uta	
Mag ^a . Lukas, Karin	Boltzmann Institut für Menschenrechte
Löbell, Nora	
Löffler, Iris	
Lücke, Cathrin	
Maringer, Gawan	
Marjanovic, Daniel	
Mernyi, Gottfried	Ev. Arbeitskreis f. Weltmission
Messner, Evelin	
Dr. Miklau, Roland	Bundesministerium für Justiz
Milic, Aleksandar	
Moser, Christian	Politische Akademie der ÖVP
Dr ⁱⁿ . Möhring, Rubina	Reporter ohne Grenzen
Müller, Jasmin	
Naderer, Carolin	
Nechvatal, Alfred	
Nenning, Christine	
Mag. Neubauer, Martin	
Neubauer, Tanja	BM für Wirtschaft und Arbeit
Dipl.Ing. Neunteufel, Franz	Ärzte ohne Grenzen
Nicke, Melanie	
Dr. Nobbe, Wiggo	

Mag. Nzoko Fisia, Ephraim	
Oberzill, Gabriela	
Oppenheim, Seth	Diplomatische Akademie Wien
Mag ^a . Paar, Caroline	
Dr. Pacher, Adelheid	
Penninger-Seidel, Bettina	
Pfanner, Susanne	Bundeskanzleramt/ Verfassungsdienst
Pichler, Mario	
Pintar, Peter	
Pirstinger, Susanne	
Planer, Irene	BBAKIPÄD
Mag ^a . Planitzer, Julia	BMSG
RAnw. Dr. Pochieser, Herbert	
Prantner, Helmut	
Pumberger, Stephan	
Pfr. Pöll, Lothar	Evangelisch-methodistische Kirche
Rajkovic, Amar	
Dr. Raschauer, Nicolas	Wirtschaftsuniversität Wien
Reinprecht, Ingeborg	Evangelische Nachrichten/ Chefredaktion
Mag. Reinprecht, Michael	Europäisches Parlament/ Informationsbüro
Mag ^a . Reisinger Coracini, Astrid	BM f. auswärtige Angelegenheiten IV.7
Reumair, Christa	
Romstorfer, Melanie	
Rosenthal, Sheila	
Gen.Dir. Mag. Ruedl, Hanspeter	Justitia et Pax
Salinger, Ulrike	BMGF
Salzer, Gerhild	Caritas Wien - Asylzentrum
Dr. Salzmann, Walter	
Saxinger, Kirsten	
Schebesta, Christian	
Scherff, Inge	
Scherübel, Susanne	
Schiefer, Silvia	
Schier, Daniela	
Mag. Schindler, Gerhard	
Mag ^a . Schittenhelm, Sonja	Bundesministerium für Landesverteidigung
Sr. Schlackl, Maria	Schwestern Salvatorianerinnen
Schlossar, Sandra	Caritas-MigrantInnenzentrum
Schmid, Christoph	
Dr ⁿ . Schmidt, Karin	Verfassungsgerichtshof
Schmitt, Manuela	
Dr. Schnizer, Johannes	SPÖ-Klub, Parlament
Dr. Schober-Oswald, Elisabeth	Verfassungsgerichtshof
Dr. Schramm, Alfred	Wirtschaftsuniversität Wien
Schröer-Ongpin, Michelle	
Schupitta, Andrea	
Dr. Schäpe, Herbert	
Schönbauer, Linda	
Schütz, Manfred	
Sehr, Sabrina	
Dr ⁿ . Siess-Scherz, Ingrid	Bundeskanzleramt
Stadlmayr, Lisa	
Staleska, Nikolina	Diplomatische Akademie Wien

Dr. Stark, Christian	
Steindl, Johanna	
Steindl, Ines	
Stern, Joachim	
Sterzinger, Lisa	FIAN
Stifter, Edith	
NRAbg. Mag ^a . Stoisits, Terezija	Grüner Klub/ Parlament
Dr. Strasser, Gottfried	Oberster Gerichtshof
Dipl.Ing. Strobl, Helmut	
Strohm, Philipp	
Dr ⁿ .Stummer, Judith	
Stöbich, Katharina	
Stübinger, Martin	
Szinovatz, Kerstin	
Mag. Thallinger, Gerhard	Wirtschaftsuniversität Wien/ IOER
Tisch, Karin	
Traschkowitsch, Peter	
Dipl.Ing. Tscherne, Klaus	
Töpfer, Christine	
Tüzün, Meral	
Wagner, Anna	
Wahnström, Kristin	
Wandschneider, Berndt	
Wank, Robert	
Warecka, Lucie	
Warmuth, Julia	
Mag ^a . Weber, Sonja	
Weisshuhn, Nora	
Weisz, Raphaela	
Weiß, Christin	
Wieländer, Ulrike	
Winkler, Eva Maria	
Dr ⁿ . Wittmann-Tiwald, Mia	Oberlandesgericht Wien
Wolff, Valerie	
Zellerhoff, Frauke	
Zündel, Carmen	
Mag. Öllinger, Robert	Caritas Wien, Asylzentrum



amnesty international ist eine weltweite Bewegung, die für die Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards arbeitet. Mit etwa 1,8 Millionen registrierten Mitgliedern in über 160 Staaten ist amnesty international die weltgrößte unabhängige Menschenrechtsorganisation.

Die Vision von ai ist eine Welt, in der alle Menschen die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und anderen internationalen Abkommen verankerten Menschenrechte genießen können.

ai stellt Recherchen an und wird aktiv, wenn es gilt, schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte, zum Beispiel des Rechts auf körperliche und geistige Unversehrtheit, auf Meinungs- und Gedankenfreiheit oder die Verletzung des Diskriminierungsverbots, zu verhindern oder zu beenden.

amnesty international akzeptiert keine Gelder von Regierungen und politischen Parteien. Ai ist unabhängig von Wirtschaftsinteressen, Ideologien und Religionen. Unsere Arbeit wird ausschließlich durch private Spenden finanziert. Nur so können wir unsere Unabhängigkeit bewahren und politisch neutral sein.

Ihre Unterstützung ermöglicht Interventionen für Opfer von Menschenrechtsverletzungen auf der ganzen Welt. Wir setzen Regierungen unter Druck, damit sie die Rechte aller Menschen in ihrem Land achten. Mit Ihrer Spende und aktiven Mitarbeit machen Sie es möglich, dass ai diese wichtige Aufgabe bewältigen kann.

Spendenkonto PSK 1.030.000, Blz. 60.000

ai.academy

Die Bildungseinrichtung von amnesty international Österreich. Wir bieten Workshops, Trainings, Vorträge und Konferenzen zu Menschenrechtsthemen. Nähere Informationen und aktuelle Veranstaltungen finden Sie unter: www.ai-academy.at