

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Tom Koenigs, Volker Beck (Köln), Ingrid Hönlinger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/7093 –**

### **Menschenrechtsklauseln in Verträgen der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Am 28. November 1991 beschloss die Europäische Kommission, dass es ein Ziel der Europäischen Union (EU) sei, durch ihre Interaktionen mit Drittstaaten zu einer Verbesserung der Menschenrechtslage in den Partnerländern der EU beizutragen. Positive Anreize sollten dabei Vorrang vor Sanktionen haben. Damit von Vergünstigungen oder Geldern der EU nicht Regime profitierten, die offensichtlich gravierende Menschenrechtsverletzungen verüben, beschloss der Europäische Rat am 29. Mai 1995, in alle Abkommen mit Drittländern eine Klausel einzufügen, um die Abkommen in Fällen von Menschenrechtsverletzungen aussetzen zu können. Seitdem ist der Respekt für Menschenrechte ein wesentlicher Bestandteil jedes Abkommens, was gemäß Artikel 60 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge den Vertragsparteien erlaubt, geeignete Maßnahmen bis hin zur Aussetzung des Abkommens zu ergreifen, wenn eine Seite einen wesentlichen Bestandteil des Abkommens nicht erfüllt. Von einigen Ausnahmen abgesehen hat die EU seitdem Menschenrechtsklauseln in Abkommen mit Drittländern eingefügt.

Die Einhaltung der Menschenrechtsklauseln wird in der Regel so überwacht, dass eine Vertragspartei Hinweise auf Menschenrechtsverletzungen auf einer Sitzung des Assoziationsrats des jeweiligen Abkommens, in dem die Vertragsparteien vertreten sind und der die Einhaltung des Abkommens überwachen soll, zur Sprache bringt. Können die Hinweise nicht entkräftet werden, kann das Abkommen ausgesetzt werden.

Die hohe Stellung von Menschenrechten in Abkommen mit der EU ist im internationalen Vergleich ungewöhnlich. Die Anwendung der Klauseln ist allerdings nicht einheitlich. Auch birgt die Formulierung der Klauseln einen erheblichen Deutungsspielraum.

Auch die Bundesregierung nennt die Klauseln als Bestandteil ihrer Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen (siehe Bundestagsdrucksache 17/2840). Als Mittel der bilateralen Menschenrechtspolitik Deutschlands werden Menschenrechtsklauseln allerdings nicht explizit erwähnt. Angesichts dessen, dass die Menschenrechtsklausel seit Jahren fester Bestandteil interna-

tionaler Verträge ist, stellt sich die Frage, inwieweit solche Klauseln von der Bundesregierung genutzt oder weiterentwickelt werden, um die ehrgeizigen Ziele hinsichtlich der Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen (der EU oder Deutschlands) zu erreichen.

1. Sollen die Menschenrechtsklauseln nach Ansicht der Bundesregierung gewährleisten, dass durch das Abkommen und seine Folgen die Menschenrechte in den Staaten der Vertragsparteien nicht beeinträchtigt werden?

Politische Abkommen der EU mit Drittstaaten, insbesondere Assoziierungsabkommen, Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sowie Rahmenabkommen bilden eine völkervertragsrechtliche Fundierung einer umfassenden Zusammenarbeit. Gemäß Artikel 3 Absatz 5 des Vertrags über die Europäische Union leistet die Union in ihren Beziehungen zur übrigen Welt einen Beitrag auch zum Schutz der Menschenrechte. Diesen Zielen sind auch die genannten Abkommen verpflichtet. Die Menschenrechtsklauseln sind im Hinblick auf die Verwirklichung dieses Ziels ein wichtiges Instrument.

2. Inwieweit folgt die Bundesregierung der Auffassung des Europäischen Parlaments (z. B. Report on the evaluation of EU sanctions, 2008/2031(INI)), dass der Schutz von Menschenrechten durch Sanktionen und geeignete Maßnahmen im Prinzip höher wiegt als eventuell zu erwartende wirtschaftliche Nachteile durch jene Maßnahmen für EU-Bürger und die wirtschaftlichen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten?

Nach Auffassung der Bundesregierung ist die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten eine tragende Säule der Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu ihren internationalen Partnern. Abstrakte Aufrechnungen wie in dem zitierten Bericht des Europäischen Parlamentes sind aus Sicht der Bundesregierung jedoch wenig zielführend. Die europäische Sanktionspolitik der letzten beiden Jahre, an der die Bundesrepublik Deutschland initiativ mitgewirkt hat, ergriff in zahlreichen Fällen Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte – auch unter Inkaufnahme wirtschaftlicher Nachteile für die EU. Beispiele sind die Sanktionen gegen Libyen, Syrien und Cote d’Ivoire. Im Rahmen dieser Maßnahmen hat die EU vor allem im Bereich des Imports von Rohstoffen Embargos oder wirkungsgleiche Maßnahmen umgesetzt. Diese waren – trotz möglicher ökonomischer Nachteile – aufgrund der Menschenrechtsslage in diesen Ländern gerechtfertigt.

3. Inwieweit hält es die Bundesregierung für sinnvoll, dass Menschenrechtsklauseln in zukünftigen Abkommen die Formulierung des Cotonou-Abkommens, dabei insbesondere die Artikel 9 und 96, erhalten?

Aus Sicht der Bundesregierung sind die Menschenrechtsklausel in Artikel 9 des Cotonou-Abkommens und der korrespondierende Artikel 96 (Reaktion auf die Nichterfüllung von Verpflichtungen aus Artikel 9) vorbildlich. Die Einführung vergleichbarer Klauseln in künftige Abkommen ist deshalb grundsätzlich erstrebenswert.

4. Führen Bundesregierung und EU eine regelmäßige Evaluation der Wirksamkeit von Menschenrechtsklauseln durch, und wenn ja, von welchen

Stellen und auf der Grundlage welcher Indikatoren, Benchmarks und Informationen wird diese Evaluation durchgeführt?

Eine Evaluierung von einzelnen Drittstaatenabkommen der EU bietet sich, wie auch bei sonstigen völkerrechtlichen Verträgen, im Vorfeld der Verhandlungen über Nachfolgeabkommen oder Beratungen über die Verlängerung eines Abkommens an. Eine isolierte Evaluierung von Einzelelementen im Rahmen eines laufenden Vertrages findet nicht statt. In diesem Zusammenhang weist die Bundesregierung darauf hin, dass die Menschenrechtsklausel in fast jedem Fall zu den schwierigsten Klauseln in Verhandlungen gehört. Die EU ist in diesbezüglichen Fällen üblicherweise die an einer solchen Klausel interessierte Vertragspartei. Im Regelfall ist daher eine Menschenrechtsklausel nur durch Konzessionen in anderen Bereichen des Vertrages durchsetzbar.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Wirksamkeit von Menschenrechtsklauseln?

Die Menschenrechtsklausel ist wesentlich dafür, dass die Achtung der Menschenrechte in der vertraglich vereinbarten Zusammenarbeit mit dem Vertragspartner, vor allem in den durch den Vertrag geschaffenen Gremien, thematisiert werden kann. Insoweit ist und bleibt sie unverzichtbar. Im Übrigen kommt ihr im Hinblick auf die im Regelfall bestehende Möglichkeit der einseitigen Suspendierung des Vertrags aufgrund der Verletzung der Menschenrechtsklausel vor allem eine präventive Funktion zu.

Die Bundesregierung rechnet damit, dass auch im Zuge der reformierten Nachbarschaftspolitik der EU, an der sie aktiv mitwirkt, die Bedeutung politischer Fragen einschließlich der Menschenrechte in den Beziehungen zu zahlreichen Drittstaaten weiter zunehmen wird. Hierzu wird auch die stärkere Förderung der Zivilgesellschaft im Rahmen der Nachbarschaftspolitik beitragen.

6. Inwieweit hält die Bundesregierung es für sinnvoll, ein Human Rights Impact Assessment (HRIA) vor Abschluss der Verhandlungen von Abkommen mit Drittländern durchzuführen und dessen Ergebnisse in die Verhandlungen einfließen zu lassen?

Eine diesbezügliche Einschätzung setzt eine Einzelfallbetrachtung voraus. Grundsätzlich muss hierbei nach nach Abkommenstyp und Zielsetzung des Abkommens unterschieden werden. Ein genereller Mechanismus dieser Art in allen Abkommen, auch technischen, ist aus Sicht der Bundesregierung nicht zielführend. Bei umfassend ausgelegten Abkommen spielt die Menschenrechtssituation in einem Drittland bereits jetzt in jeder Phase eine maßgebliche Rolle: Bei Vorüberlegungen, ob ein Verhandlungsmandat ausgearbeitet werden soll, vor Erteilung eines Verhandlungsmandates durch den Rat, während der Verhandlungen sowie nach Abschluss der Verhandlungen.

7. In welcher Form beteiligt sich die Bundesregierung daran, die konkreten geeigneten Maßnahmen zu wählen, die ergriffen werden, falls festgestellt wurde, dass ein Drittland wesentlichen Bestandteilen eines EU-Abkommens nicht nachgekommen ist, und welche Institution legt fest, wie sich die Bundesregierung in den entsprechenden Verhandlungen positioniert?

Die wesentlichen Maßnahmen in Reaktion auf die Verletzung von Menschenrechten, zu deren Einhaltung sich ein Drittstaat vertraglich verpflichtet hat, beschließt der Rat. Im Fall des Cotonou-Abkommens werden die Maßnahmen in Form eines Ratsbeschlusses auf Vorschlag der Europäischen Kommission verab-

schiedet. Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik werden in der Regel durch Ratsschlussfolgerungen vorbereitet. Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee füllt diese Maßnahmen durch Anweisungen an die zuständigen Regionalarbeitsgruppen und die Relex-Gruppe aus. Rechtlich verbindliche Maßnahmen werden durch Ratsbeschlüsse und gegebenenfalls durch Ratsverordnungen getroffen. Die Bundesregierung ist bei diesen Prozessen als Mitglied im Rat und in dessen Untergremien an allen Entscheidungen beteiligt.

8. Inwiefern erachtet es die Bundesregierung für sinnvoll, einen Beschwerdemechanismus in EU-Abkommen einzurichten, um nichtstaatlichen Akteuren zu ermöglichen, sich über durch EU-Abkommen entstandene Menschenrechtsverletzungen zu beschweren?

Wenn nein, warum nicht?

Wenn ja, wie sollte ein solcher Beschwerdemechanismus ausgestaltet sein, und welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um einen solchen Beschwerdemechanismus einzurichten?

Wie in der Antwort zu Frage 4 ausgeführt, gehört die Menschenrechtsklausel zu den am schwierigsten durchsetzbaren Elementen in Verhandlungen über EU-Drittstaatenabkommen. Die zunehmende Bedeutung vieler Drittstaaten geht mit steigendem Verhandlungsgewicht einher. Die Menschenrechtsklausel wird überwiegend nicht als Chance zum Ausbau eines gemeinsamen Wertefundaments begriffen, sondern als Bevormundung und sogar als Disziplinierungsinstrument der EU. Vor diesem Hintergrund wäre ein weiterer Ausbau dieser Klausel in Form eines Beschwerdemechanismus in Verhandlungen absehbar nicht zu erreichen.

9. Wie bewertet die Bundesregierung die Wirkung einer stärkeren Transparenz und Öffentlichkeit der Beratungen der Vertragsausschüsse, die über etwaige Verletzungen der Respektierung von Menschenrechten in den jeweiligen Vertragsstaaten verhandeln, beispielsweise durch Ex-post-Unterrichtungen?

Die Bundesregierung unterstützt eine möglichst transparente Unterrichtung über das Ergebnis von Beratungen der Vertragsausschüsse durch den Vorsitz, auch gegenüber dem Europäischen Parlament.

10. Inwieweit hält es die Bundesregierung für zweckdienlich, Unterausschüsse in den Vertragsausschüssen einzurichten, die sich vor allem mit menschenrechtsrelevanten Themen beschäftigen (wie z. B. im Assoziationsrat zum Assoziationsabkommen zwischen der EU und Algerien, wo ein solcher Unterausschuss am 20. Mai 2011 eingerichtet wurde, siehe 2011/325/50, Official Journal L 146, 01/06/2011 P. 0018 - 0020)?

Unterausschüsse, die sich vor allem mit menschenrechtsrelevanten Themen beschäftigen, ermöglichen einen vertieften Austausch und Dialog über Menschenrechtspolitik und Menschenrechtseinzelfälle. Ihre Einrichtung wird daher von der Bundesregierung auch als Zeichen der Bedeutung von Menschenrechten in den EU-Außenbeziehungen ausdrücklich befürwortet.

11. Inwieweit erachtet es die Bundesregierung als sinnvoll, den Deutschen Bundestag mindestens einmal pro Jahr über den Stand laufender Verhandlungen über Abkommen zu unterrichten und anschließend die Mög-

lichkeit zu gewähren, Empfehlungen abzugeben, und erwägt die Bundesregierung, die jeweiligen Verhandlungsposition vom Deutschen Bundestag mandatieren zu lassen?

Die Unterrichtung und sonstige Beteiligung des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung vollzieht sich nach dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union. Der Stand von Verhandlungen über einzelne Abkommen ist ferner regelmäßig Gegenstand der Unterrichtungen einzelner Ausschüsse. Häufigkeit und Gegenstand dieser Unterrichtungen folgen den Unterrichtungswünschen des Deutschen Bundestages.

12. Bei welchen Abkommen hat sich die Bundesregierung aus welchen Gründen dafür eingesetzt, dass ein Abkommen aufgrund von Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt wird (bitte nach einzelnen Ländern aufschlüsseln)?

Nach Artikel 96 des Cotonou-Partnerschaftsabkommens wurden Leistungen der EU suspendiert, nachdem Partnerstaaten gegen Grundsätze der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verstoßen hatten. Dies war bisher für Fidschi, Simbabwe, Mauretanien, Guinea, Guinea-Bissau, Côte d'Ivoire, Haiti, Liberia, die Zentralafrikanische Republik, Niger, Togo, die Komoren und Madagaskar der Fall.

Außerhalb des Cotonou-Rahmens hat sich die Bundesregierung mit dem Ziel, schwere Menschenrechtsverletzungen in den betreffenden Ländern zu sanktionieren und auf einen Politikwechsel hinzuwirken, für folgende Maßnahmen der EU eingesetzt:

- Suspendierung der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit Libyen,
- Suspendierung der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit Syrien,
- Teilsuspendierung des Kooperationsabkommens der EG mit Syrien aus dem Jahr 1977 in Bezug auf Ölimporte.

13. Welche (bilateralen und multilateralen) Abkommen, die die Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten geschlossen hat, enthalten Menschenrechtsklauseln?

Die Assoziierungsabkommen, Partnerschafts- und Kooperationsabkommen und Rahmenabkommen der EU mit Drittstaaten wurden bislang als gemischte Abkommen abgeschlossen. Neben der Europäischen Union sind somit auch die Mitgliedstaaten Vertragspartner. Diese nach 1995 abgeschlossenen Abkommen enthalten durchweg Menschenrechtsklauseln.

In der neueren bilateralen völkervertraglichen Praxis der Bundesrepublik Deutschland sind umfassende Abkommen der vorgenannten Art nicht üblich. Daher stellt sich eine der EU vergleichbare Situation, die auf Menschenrechtsklauseln in umfassenden Abkommen abzielt, nicht.

Eine Menschenrechtsklausel als Standardklausel für multilaterale Verträge existiert nach Kenntnis der Bundesregierung nicht. Eine Vielzahl der multilateralen Abkommen, welche die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat oder denen sie beigetreten ist, enthält menschenrechtliche Schwerpunkte oder Zusatzklauseln, darunter folgende:

## Zweiseitige Verträge:

European Centre for Minority Issues (ECMI) 29. Januar 1998

Kasachstan: Zusammenarbeit bei der Unterstützung der Bürger deutscher Nationalität der Republik Kasachstan 31. Mai 1996

Ukraine: Zusammenarbeit in Angelegenheiten der in der Ukraine lebenden Personen deutscher Abstammung 3. September 1996

## Mehrseitige Verträge:

ILO-Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit 28. Juni 1930

Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs 26. Juni 1945

Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes 9. Dezember 1948

Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten 4. November 1950

Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge 28. Juli 1951

Politische Rechte der Frau 31. März 1953

Rechtsstellung der Staatenlosen 28. September 1954

Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen 20. Februar 1957

ILO-Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit 25. Juni 1957

Vereinbarung über Flüchtlingsseeleute 23. November 1957

ILO-Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf 25. Juni 1958

Diskriminierung im Unterrichtswesen 15. Dezember 1960

Verminderung der Staatenlosigkeit 30. August 1961

Europäische Sozialcharta 18. Oktober 1961

Beseitigung von Rassendiskriminierung 7. März 1966

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte 19. Dezember 1966

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte 19. Dezember 1966

Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge 31. Januar 1967

Die an Verfahren vor der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teilnehmenden Personen 6. Mai 1969

Verringerung der Fälle von Staatenlosigkeit 13. September 1973

Beseitigung von Diskriminierung der Frau 18. Dezember 1979

Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten 28. Januar 1981

Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe 10. Dezember 1984

Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe 26. November 1987

Übereinkommen über die Rechte des Kindes 20. November 1989

Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten 1. Februar 1995

Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten 25. Januar 1996

Die an Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teilnehmenden Personen 5. März 1996

Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit 6. November 1997

Übereinkommen über Computerkriminalität 23. November 2001

Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen 13. Dezember 2006

Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen 20. Dezember 2006

14. In welche (bilateralen und multilateralen) Abkommen, die die Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten geschlossen hat, beabsichtigt die Bundesregierung im Rahmen von Nach- oder Neuverhandlungen, Menschenrechtsklauseln aufzunehmen?

Im Fall gemischter EU-Abkommen wird sich die Bundesregierung weiterhin für deren Verankerung einsetzen. Sofern insbesondere Assoziierungsabkommen neu verhandelt werden sollten, wird sie sich im Bedarfsfall für eine Aufnahme von Menschenrechtsklauseln einsetzen.

In sonstigen multilateralen und in bilateralen Abkommen wird die Frage vor dem Hintergrund der Zwecksetzung des Vertrages von Fall zu Fall entschieden werden. Auf die Antwort zu Frage 13 wird verwiesen.

15. In welche künftigen (bilateralen und multilateralen) Abkommen, die die Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten schließen möchte, beabsichtigt die Bundesregierung, Menschenrechtsklauseln aufzunehmen?

Auf die Antwort zu Frage 14 wird verwiesen.

16. Gibt es eingespielte Verfahren, wie im Rahmen der EU eine gemeinsame Verhandlungsposition für den Fall festgelegt wird, dass nach der Beratung in einem Assoziationsausschuss festgestellt wurde, dass eine Verletzung der Menschenrechtsklauseln stattgefunden hat und eine angemessene Maßnahme ergriffen werden soll?

Bislang ist eine solche Feststellung nach Beratungen in einem Assoziationsausschuss nicht erfolgt. Ein solches Ergebnis von Beratungen in einem Assoziationsausschuss würde bedeuten, dass der Vertragspartner einer solchen Bewertung in Bezug auf seine Menschenrechtspolitik zustimmt. In Frage kommen daher lediglich einseitige Maßnahmen im Rahmen des vertraglich Erlaubten. Bezüglich möglicher Maßnahmen wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

17. Welche Maßnahmen, die unterhalb der Schwelle der Aussetzung des betreffenden Abkommens liegen, wurden bislang von der EU in Reaktion auf eine Verletzung der Menschenrechtsklauseln ergriffen, und inwieweit tragen diese Maßnahmen nach Einschätzung der Bundesregierung jeweils

zur Verbesserung der Menschenrechtslage im Zielland der Maßnahme bei (bitte nach einzelnen Ländern aufschlüsseln)?

Hier wären exemplarisch die Maßnahmen der EU im Zusammenhang mit den politischen Entwicklungen in Ägypten, Cote d'Ivoire und Syrien der letzten Monaten zu nennen:

Ägypten:

1. Finanzsanktionen und Reisesperren gegen den ehemaligen Staatspräsidenten Hosni Mubarak und weitere für schwere Menschenrechtsverletzungen verantwortliche Mitglieder des Regimes und dessen Unterstützer.
2. Suspendierung von Hilfsprojekten der EU im Rahmen des Nachbarschafts-Finanzinstruments der EU (ENPI).
3. Suspendierung neuer Projekte der Europäischen Investitionsbank (EIB) und weitgehende Suspendierung laufender Projekte.

Cote d'Ivoire:

1. Finanzsanktionen und Reisesperren gegen den abgewählten Staatspräsidenten Laurent Gbagbo und weitere für schwere Menschenrechtsverletzungen verantwortliche Mitglieder des Regimes und dessen Unterstützer.
2. Weitgehende Unterbindung des Handelsaustausches mit der EU durch die Verhängung von Finanzsanktionen gegen die zwei wichtigsten Häfen des Landes.

Syrien:

Vor der Teilsuspendierung des Kooperationsabkommens im August/September 2011 hat die EU folgende Maßnahmen ergriffen:

1. Finanzsanktionen und Reisesperren gegen Staatspräsident Bashar al-Assad und weitere für schwere Menschenrechtsverletzungen verantwortliche Mitglieder des Regimes und dessen Unterstützer.
2. Suspendierung von Hilfsprojekten der EU im Rahmen des Nachbarschafts-Finanzinstruments der EU (ENPI).
3. Suspendierung neuer Projekte der Europäischen Investitionsbank (EIB) und weitgehende Suspendierung laufender Projekte.
4. Behandlung Syriens im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen auf Antrag von EU-Staaten.
5. Initiierung einer verurteilenden Resolution des VN-Sicherheitsrates.

Bewertung: Im Fall Cote d'Ivoire haben die sehr harten und schnellen Maßnahmen der EU den Fall des abgewählten Präsidenten Laurent Gbagbo deutlich befördert. Im Fall Syrien haben die Sanktionen der EU, vor allem das Ölembargo, den Druck auf Staatspräsident Bashar al-Assad sehr deutlich erhöht, indem sie seine finanzielle Basis spürbar schmälern. Eine abschließende Bewertung kann angesichts fortgesetzter schwerer Menschenrechtsverletzungen durch das Regime noch nicht vorgenommen werden. Im Fall Ägyptens hätte sich die Bundesregierung ein schnelleres Handeln der EU gewünscht und hat frühzeitig darauf gedrängt.

18. In welchen Fällen wurden trotz Verstößen gegen die Menschenrechtsklauseln durch das Partnerland von Seiten der Bundesregierung und der EU keine geeigneten Maßnahmen ergriffen, und aus welchen Gründen

wurde von Konsequenzen abgesehen (bitte nach einzelnen Ländern aufschlüsseln)?

In den vergangenen zwei Jahren hat die EU in einem präzedenzlosen Ausmaß Maßnahmen, vor allem auch restriktive Maßnahmen, in Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen beschlossen. Diese Entwicklung hat die Bundesregierung maßgeblich mitbestimmt.

Festzuhalten ist, dass der Außenrat in den letzten zwölf Monaten mehr Sanktionen verabschiedet hat, als in vorangegangenen Vergleichsperioden (ca. 100 Rechtsakte). Zudem konnte die Ausarbeitung von Sanktions-Rechtsakten signifikant reduziert werden, oft auf nur wenige Tage. Dies eröffnet u. a. die Möglichkeit, auf aktuelle Entwicklungen mit rasch aufeinander folgenden Sanktionsrunden zu reagieren.

Zudem legt die EU den Begriff gezielter Sanktionen heute weiter aus als in der Vergangenheit und hat neue Formen von Sanktionen entwickelt, die starken Druck entfalten können. Hierzu zählen u. a. Ölembargos, Hafens- sowie Zentralbanklistungen.

19. Inwieweit folgt die Bundesregierung der Einschätzung, dass den Vertragsausschüssen, die die Einhaltung des Abkommens überwachen, nicht genügend Kompetenzen zur Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen aus der bisherigen Standardformulierung der Menschenrechtsklausel in EU-Abkommen erwachsen, weil diese nur die Respektierung von Menschenrechten als wesentliches Element des Abkommens vorsieht, aber nicht den Schutz und die Förderung der Menschenrechte (siehe z. B. Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements von Lorand Bartels, Studie im Auftrag des EU-Parlaments, NT/584/584520EN vom 29. September 2005)?

Die Standard-Menschenrechtsklausel bildet nach Ansicht der Bundesregierung ein – gleichwohl immer schwerer durchzusetzendes – wichtiges Ziel für politische Abkommen wie Assoziierungs-, Partnerschafts- und Kooperations- und Rahmenabkommen der EU. Es ist aus Sicht der Bundesregierung ein richtiges Ziel, neben dieser Standardklausel auch weitere Verständigungen über gemeinsame Ziele im Bereich der Menschenrechte zu erreichen.

20. Wie und auf welcher Grundlage werden Menschenrechtsfragen in die Tagesordnungen der Assoziationsräte einbezogen?

Die Tagesordnungen werden vom Europäischen Auswärtigen Dienst in Kooperation mit der Kommission entworfen und in der zuständigen regionalen Arbeitsgruppe für Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beraten. Die Tagesordnung wird danach mit dem Vertragspartner verhandelt. Die Tagesordnung und der Standpunkt der Europäischen Union werden vom Ausschuss der Ständigen Vertreter gebilligt.

21. Inwieweit könnten nichtstaatliche Akteure und Experten nach Ansicht der Bundesregierung die Umsetzung der Menschenrechte im Rahmen der Abkommen – z. B. durch mit dem Assoziationsrat verbundene Arbeitsgruppen oder durch ihre Teilnahme an Unterausschüssen – überwachen und darüber Bericht erstatten?

Nichtstaatliche Akteure können durch die Erstellung und Veröffentlichung von Berichten über die Umsetzung der Menschenrechte im zeitlichen Umfeld von Assoziierungsräten beitragen.

22. Welche Mängel sieht die Bundesregierung im Hinblick auf einen eindeutigen Umsetzungsmechanismus von Menschenrechtsklauseln?

Es bestehen mehrere Mechanismen zur Umsetzung von Menschenrechtsklauseln, als Ultima Ratio das Instrument der einseitigen Suspendierung. Für eine Umsetzung notwendig ist jedoch u. a. auch eine politische Übereinstimmung der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Hier sieht die Bundesregierung ein begrüßenswertes Umdenken. Auf die Antworten zu den Fragen 7, 12 und 17 wird verwiesen.

23. Ist es nach Ansicht der Bundesregierung sinnvoll, die Leitlinien zur Umsetzung und Bewertung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (15114/05 vom 2. Dezember 2005) so zu erweitern, dass sie ausdrücklich auch eine Aussetzung oder Kündigung von Abkommen mit Drittstaaten beinhalten, und wenn nein, warum nicht?

Die „Leitlinien zur Umsetzung und Bewertung restriktiver Maßnahmen (Sanktionen) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ behandeln das rechtlich klar umrissene Gebiet der restriktiven Maßnahmen und beschränken sich auf den Bereich der GASP. Die Suspendierung oder die Aussetzung von Abkommen mit Drittstaaten greifen auch in vergemeinschaftete Politikbereiche ein und gehen daher über die GASP hinaus. Sie sind auch nicht restriktive Maßnahmen im Rechtssinne. Bei der klaren thematischen Eingrenzung der „Leitlinien“ sollte es aus Sicht der Bundesregierung bleiben.

24. Sind die Kriterien für die Einleitung eines Konsultationsverfahrens oder die Anwendung restriktiver Maßnahmen aus Sicht der Bundesregierung objektiv oder hängen sie eher von politischen oder wirtschaftlichen Interessen ab?

Inwieweit würde ein genauer festgelegtes Verfahren eine objektive Anwendung erleichtern?

Wie sollten die Parlamente auf nationaler und europäischer Ebene bei diesem Verfahren in den Entscheidungsprozess über die Einleitung von Konsultationen oder die Aussetzung eines Abkommens einbezogen werden?

Die Legitimität und Akzeptanz solcher Maßnahmen hängt ohne Frage auch davon ab, dass bei deren Verhängung nach nachvollziehbaren Kriterien gehandelt wird. Ebenso erforderlich ist ein geschlossenes und an menschenrechtlichen Prinzipien orientiertes Auftreten der EU. Die Bundesregierung erachtet die bestehenden Mechanismen als grundsätzlich ausreichend.

25. Welchen Stellenwert haben Menschenrechtsklauseln in der Menschenrechtspolitik der Bundesregierung, und sieht die Bundesregierung in Menschenrechtsklauseln ein geeignetes Instrument, um die Menschenrechtsslage in Partnerländern zu verbessern?

Die Bundesregierung sieht in diesen Klauseln der EU ein wichtiges Element einer wertegeleiteten Außenpolitik. Eine Klausel in einem Vertragswerk allein ist jedoch nicht ausreichend, um Verbesserungen in der Menschenrechtsslage in Partnerländern herbeizuführen. In erster Linie ist ein ständiges Ansprechen der Thematik erforderlich – mit dem Ziel des Aufbaus einer echten Wertepartnerschaft. Hilfreich ist auch das Setzen von Anreizen. Im Extremfall können auch

negative Konsequenzen in Form von Aussetzen von Kooperation und Sanktionen erforderlich sein.

26. Inwieweit fließen Erkenntnisse und Erfahrungen aus den Verhandlungen in Assoziationsräten in die Vorbereitung und Ausgestaltung von Menschenrechtsdialogen (und vice versa) ein, und inwieweit ist die Bundesregierung der Auffassung, dass im Zuge der geplanten Intensivierung der Menschenrechtsdialoge (siehe Bundestagsdrucksache 17/6696) auch das Instrument der Menschenrechtsklauseln und ihrer Überwachung intensiviert werden sollte?

Eine der Zielsetzungen der EU-Menschenrechtspolitik liegt in einer wachsenden Kohärenz der einzelnen Politikfelder und einem „Mainstreaming“ von Menschenrechten in allen Bereichen europäischer Außenpolitik. Dies bedeutet, dass schon jetzt Erkenntnisse aus verschiedenen Verhandlungs- und Kooperationsprozessen zusammenfließen. Diese wiederum bilden wichtige Hintergrundinformation u. a. auch für die Konzipierung und die inhaltliche Ausrichtung individueller Menschenrechtsdialoge. Um u. a. dieses „Mainstreaming“ in Zukunft noch effizienter zu gestalten, wird die EU-Menschenrechtspolitik derzeit einer Überprüfung unterzogen.

27. Welche Maßnahmen sind nach Einschätzung der Bundesregierung geeignet, um die Verhandlungen von Menschenrechtsverletzungen in den Kooperations- und Assoziationsräten „interaktiver“ im Sinne der Antwort der Bundesregierung auf die Mündliche Frage des Abgeordneten Tom Koenigs (Frage 53 vom 6. Juli 2011, Plenarprotokoll 17/119, S. 13865 A) zu gestalten, und wie geht die Bundesregierung vor, um dieses Ziel zu erreichen?

Die Bundesregierung ermutigt den Vorsitz in den vorbereitenden Beratungen, diese Räte, wie übrigens auch andere Drittstaatenbegegnungen, stärker im Sinne eines interaktiven Dialogs zu gestalten. Es ist in erster Linie Sache des Vorsitzes, hierfür einen geeigneten Rahmen zu schaffen. Hierbei sind auch kulturelle Gegebenheiten auf der Seite des Partners zu beachten.

