

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Tom Koenigs, Viola von Cramon-Taubadel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/10433 –**

Entwicklung eines umfassenden Ansatzes in der EU-Menschenrechtspolitik

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Kommission hat Ende 2011, zusammen mit der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, eine Mitteilung zur Zukunft der Menschenrechtspolitik der Europäischen Union (EU) vorgelegt (Ratsdok. Nr. 18635/11), die auf die Entwicklung eines umfassenden und einheitlichen EU-Ansatzes in diesem Bereich abzielt und die Wichtigkeit einer Berücksichtigung der Menschenrechte sowohl im Rahmen der externen als auch der internen Politik der EU und der Mitgliedstaaten unterstreicht. Am 25. Juni 2012 hat der Rat für Auswärtige Angelegenheiten das „EU Strategic Framework for Human Rights and Democracy“ sowie einen „EU Action Plan for Human Rights and Democracy“ verabschiedet. Damit soll die EU-Menschenrechtspolitik kohärenter, konsistenter und systematischer werden. Ziel ist ein Menschenrechtsmainstreaming in allen Bereichen der EU-Außenpolitik, insbesondere Handel, Investitionen, Energie, Technologie, Telekommunikation, Umwelt, Entwicklungszusammenarbeit, Terrorismusbekämpfung, Sicherheit und Verteidigung. Der EU Action Plan legt die Ziele, die Maßnahmen, die Zeitvorgaben und die Adressaten für die einzelnen Schritte fest. Er soll bis zum Ende 2014 umgesetzt werden.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die bisherige EU-Menschenrechtspolitik im Hinblick auf ihre Kohärenz, ihre Instrumente und ihre Wirkung?

Wo sieht sie die größten Handlungsbedarfe?

Gemeinsam mit Dänemark hat die Bundesregierung 2010 einen Diskussionsprozess über die Ausrichtung der EU-Menschenrechtspolitik unter Geltung des Vertrags von Lissabon angestoßen, der unter anderem zur Verabschiedung des Strategischen Rahmens für Demokratie und Menschenrechte mit einem Aktionsplan durch den Rat im Juni 2012 und zur Ernennung eines EU-Sonderbeauftragten für Menschenrechte im Juli 2012 geführt hat. Die Bundesregierung

unterstützt und begrüßt die vom Rat getroffenen Maßnahmen. Sie hat sich darüber hinaus – mit anderen Partnern – erfolgreich für die Einrichtung einer eigenen Arbeitseinheit für Menschenrechte im Europäischen Auswärtigen Dienst eingesetzt. Sie engagiert sich zudem dafür, dass das Ziel der weltweiten Durchsetzung der Menschenrechte in allen Bereichen des auswärtigen Handelns der Europäischen Union eine zentrale Rolle einnimmt.

2. Welche Haltung vertritt die Bundesregierung zu dem neu geschaffenen Amt eines/einer EU-Sonderbeauftragten für Menschenrechte?
 - a) Welche Kompetenzen soll der/die Sonderbeauftragte konkret bekommen?
 - b) Setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass dem/der Sonderbeauftragten ein relevantes politisches Gewicht bei der Gestaltung der EU-Außenbeziehungen zukommt?
 - c) Welche Form der Zusammenarbeit ist nach Kenntnis der Bundesregierung zwischen dem/der EU-Sonderbeauftragten für Menschenrechte und den EU-Sonderbeauftragten für einzelne Länder und Regionen vorgesehen?
 - d) In welchem Weisungsverhältnis steht die Position des/der Sonderbeauftragten zu anderen EU-Institutionen, insbesondere denen des Menschen- und Grundrechtsschutzes?

Die Bundesregierung hat Bestrebungen zur Einrichtung eines EU-Sonderbeauftragten für Menschenrechte von Anfang an unterstützt und tritt dafür ein, dass dem im Juli 2012 in dieses Amt berufenen Stavros Lambrinidis, früherer griechischer Außenminister und Vizepräsident des EU-Parlaments, ein relevantes politisches Gewicht bei der Gestaltung der EU-Außenbeziehungen zukommt. Der Ratsbeschluss zur Ernennung des Sonderbeauftragten sieht vor, dass der Sonderbeauftragte zur Umsetzung der Unionspolitik im Bereich der Menschenrechte beiträgt, mit Drittstaaten und internationalen und regionalen Menschenrechtsorganisationen, der Zivilgesellschaft und anderen relevanten Akteuren in Dialog tritt und zur höheren Kohärenz und Einheitlichkeit der Politik und der Maßnahmen der Union im Bereich des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte beiträgt. Was die Zusammenarbeit mit anderen EU-Sonderbeauftragten betrifft, sieht der Ratsbeschluss vor, dass der EU-Sonderbeauftragte für Menschenrechte gegebenenfalls mit ihnen in Abstimmung arbeitet. Der EU-Sonderbeauftragte ist für die Ausführung seines Mandats selbst verantwortlich und handelt unter der Aufsicht der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik. Er berichtet der Hohen Vertreterin und dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee sowie gegebenenfalls weiteren Ratsgremien. Ein Weisungsverhältnis gegenüber anderen EU-Institutionen, insbesondere dem Menschen- und Grundrechtsschutz, besteht nicht.

3. Wie wird der/die EU-Sonderbeauftragte für Menschenrechte mit dem Menschenrechtsbeauftragten von Frontex und dem dazugehörigen Konsultativforum zusammenarbeiten (siehe Artikel 26a der veränderten Frontex-Verordnung), um Menschenrechtsverletzungen bei Frontex-Missionen zukünftig zu überwachen?

Hält die Bundesregierung die dafür existierenden Instrumente für ausreichend, und wenn ja, mit welcher Begründung?

Zur Einhaltung der Menschenrechte bei den Aktivitäten der EU-Agentur FRONTEX sind bereits umfassende Maßnahmen ergriffen und eine Reihe von Instrumenten geschaffen worden. Seit Bestehen der Agentur wurde der Beachtung der Grund- und Menschenrechte insbesondere im Rahmen der Einsatz-

aktivitäten besondere Bedeutung beigemessen. Mit komplexer werdenden Aufgaben und steigenden Herausforderungen im Grenzmanagement an den EU-Außengrenzen bedurfte es dabei zusätzlicher klarstellender Regelungen, Leitlinien und Instrumente. Aus diesem Grund wurden im Jahr 2010 im Rat der Europäischen Union Leitlinien für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen von durch Frontex koordinierten Maßnahmen beschlossen und in Kraft gesetzt. Im selben Jahr entwickelte die Agentur eine Grundrechtestrategie, einen sich darauf beziehenden Aktionsplan sowie einen bindenden Verhaltenskodex für Einsatzkräfte in von Frontex koordinierten Operationen. Begleitet wurden diese Prozesse durch Arbeitsübereinkommen, die Frontex mit der EU-Grundrechteagentur, dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und der Internationalen Organisation für Migration geschlossen hat. Ende 2011 trat die fortentwickelte Frontex-Verordnung in Kraft, wodurch weitere Instrumente geschaffen wurden, um die Beachtung der Grund- und Menschenrechte bei allen Aktivitäten der Agentur weiter zu verbessern. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die neu geschaffene Funktion eines unabhängigen Menschenrechtsbeauftragten und eines beratenden Konsultativforums (bestehend aus Vertretern von Menschenrechtsorganisationen und -institutionen) zu nennen. Darüber hinaus schreibt die weiterentwickelte Frontex-Verordnung dem Exekutivdirektor der Agentur vor, Aktivitäten bei Verstößen gegen die Grund- und Menschenrechte auszusetzen oder zu beenden. Um entsprechende Feststellungen zu gewährleisten, wurde seitens der Agentur ein Beobachtungs- bzw. Evaluierungsmechanismus geschaffen. Der Menschenrechtsbeauftragte nimmt seine Tätigkeiten voraussichtlich im Dezember 2012 auf, die konstituierende Sitzung des Konsultativforums findet voraussichtlich im September 2012 statt. Beide Institutionen werden nach Aufnahme ihrer Arbeit selbst die Art und Weise der Kooperation mit dem EU-Sonderbeauftragten für Menschenrechte abstimmen. Ebenso wird der EU-Sonderbeauftragte für Menschenrechte im Rahmen seiner Verantwortlichkeit über Art und Weise der Zusammenarbeit mit den beiden Institutionen entscheiden.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung die Menschenrechtsdialoge der EU?
 - a) Sieht sie Verbesserungsbedarf bei der Ausgestaltung und Durchführung dieser Dialoge, und wenn ja, welchen?
 - b) Ist nach Kenntnis der Bundesregierung geplant, die Dialoge im Zuge der neuen Maßnahmenpakete zu reformieren, und wenn ja, in welchen Bereichen?
 - c) Wie ist der Zeitplan und welche inhaltlichen Schwerpunkte verfolgen die Menschenrechtsdialoge mit den einzelnen Ländern (bitte im Einzelnen ausführen)?
 - d) Setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass die Termine und Orte der jeweiligen Menschenrechtsdialoge im Voraus öffentlich zugänglich sind und dem Deutschen Bundestag zugeleitet werden?

Gemäß den 2009 überarbeiteten und vom Rat beschlossenen Leitlinien der Europäischen Union für Menschenrechtsdialoge mit Drittstaaten führt die EU mit über 40 Drittstaaten Menschenrechtsdialoge oder -konsultationen in unterschiedlichen Formaten. Die Qualität der Dialoge variiert je nach Dialogpartner. Nach dem Strategischen Rahmen für Demokratie und Menschenrechte, der im Juni 2012 im Rat angenommen wurde, sollen die Dialoge und Konsultationen in dem Bestreben fortgesetzt werden, Ergebnisse zu erzielen. Die Bundesregierung setzt sich in den zuständigen Ratsgremien fortwährend für eine Verbesserung der Dialoge ein. Die geführten Menschenrechtsdialoge sind in den EU-Menschenrechtsjahresberichten, zuletzt dem Bericht „Menschenrechte und Demokratie in der Welt: Bericht über das Handeln der EU im Jahr 2011“, auf-

geführt. Die Tagesordnungen der Dialoge richten sich nach der Menschenrechtslage in dem betreffenden Drittstaat und dessen Erörterungsbedarf zur Menschenrechtslage in der EU. Mit Fertigstellung der länderspezifischen EU-Menschenrechtsstrategien werden auch die darin festgelegten menschenrechtlichen Prioritäten in die Tagesordnungen einfließen. Darüber hinaus dienen die Menschenrechtsdialoge zur Abstimmung des Vorgehens in internationalen Menschenrechtsgremien. Die Bundesregierung ist an der Erstellung der Tagesordnung für die Dialoge beteiligt. Über das Stattfinden und den wesentlichen Inhalt der Dialoge informiert die EU in öffentlichen Erklärungen. Bislang hat es innerhalb der EU keine Diskussion zur Frage gegeben, ob und mit welchem Vorlauf die Termine und Orte der Dialoge im Voraus öffentlich gemacht werden sollen. Ein solcher Informationsbedarf ist bislang auch noch nicht an die Bundesregierung herangetragen worden.

5. Wie beabsichtigt die Bundesregierung, Kohärenz zwischen den nationalen Außenpolitiken und der EU-Ebene zu gewährleisten sowie der Möglichkeit entgegenzuwirken, dass die Mitgliedstaaten die Stärkung der EU-Menschenrechtspolitik dazu nutzen könnten, ihrerseits seltener menschenrechtliche Anliegen gegenüber anderen Staaten bilateral anzumahnen?

Nach Artikel 29 des Vertrags über die Europäische Union tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den Standpunkten der Union in Einklang steht. Die Bundesregierung setzt sich in den zuständigen Ratsgremien dafür ein, dass die Stärkung der EU-Menschenrechtspolitik nicht zu einem Nachlassen des bilateralen Engagements der Mitgliedstaaten führt.

6. Wie bewertet die Bundesregierung die bisherige Wirksamkeit von Menschenrechtsklauseln in den EU-Verträgen und Abkommen, insbesondere im Bereich der handels-, energie-, sicherheitspolitischen und technischen Zusammenarbeit, und welche neuen konkreten Maßnahmen sollen deren Monitoring und Konsequenzen in Fällen einer Nichteinhaltung in Zukunft garantieren?

Nach Auffassung der Bundesregierung hat sich die bisherige Praxis in Bezug auf Menschenrechtsklauseln bewährt. Gemeinsam mit ihren Partnern in der EU hat sich die Bundesregierung im Aktionsplan des im Juni 2012 im Rat beschlossenen Strategischen Rahmens für Demokratie und Menschenrechte das Ziel gesetzt, Kriterien für die Anwendung der Menschenrechtsklausel zu erarbeiten.

7. Hat die Bundesregierung Initiativen unternommen, um die Formulierung der Menschenrechtsklausel des Cotonou-Abkommens auch in andere Verträge der EU mit Drittstaaten zu übernehmen?

Wenn ja, welche?

Wenn nein, inwieweit bemüht sich die Bundesregierung um so eine Übernahme, wo sie doch die Formulierung nach dem Cotonou-Abkommen als „grundsätzlich erstrebenswert“ einschätzt (siehe die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Menschenrechtsklauseln in Verträgen der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland“ auf Bundestagsdrucksache 17/7301)?

Die Bundesregierung setzt sich in den laufenden Verhandlungen zu EU-Abkommen mit Drittstaaten nachdrücklich für die Aufnahme einer Menschenrechtsklausel ein und hält die Formulierung der Menschenrechtsklausel des Cotonou-Abkommens weiterhin für grundsätzlich erstrebenswert.

8. Mit welchen Ansätzen und Maßnahmen reagiert die Bundesregierung auf die eigene Problemanalyse, dass Drittstaaten die menschenrechtlichen Elemente in Abkommen „überwiegend [...] als Bevormundung und sogar als Disziplinierungsinstrument der EU“ (siehe die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Menschenrechtsklauseln in Verträgen der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland“ auf Bundestagsdrucksache 17/7301) be- greifen und infolgedessen nicht kooperativ agieren, und welche Maßnahmen sind in diesem Zusammenhang auf der EU-Ebene geplant bzw. ergriffen worden?

Der Schutz der Menschenrechte ist ein wesentlicher Bestandteil der Beziehungen der EU zu Drittstaaten. Die Menschenrechtsklausel in Verträgen mit Drittstaaten dient dazu, Menschenrechte als wichtiges Thema in den Beziehungen zu Drittstaaten zu verankern. Die Bundesregierung setzt sich daher dafür ein, dies in politische Abkommen der EU (Partnerschafts- und Kooperationsabkommen; Rahmenabkommen) mit Drittstaaten aufzunehmen. In Fällen, in denen die Aufnahme der Menschenrechtsklausel Schwierigkeiten bereitet, muss über die adäquate Reaktion von Fall zu Fall entschieden werden, da sich die Beweggründe der jeweiligen Drittstaaten, für eine Nichtaufnahme der Klausel zu plädieren, stark unterscheiden.

9. Hält die Bundesregierung die EU-Partnerschaftsabkommen mit Turkmenistan und mit Kolumbien, die im Herbst dieses Jahres im Europäischen Parlament abgestimmt werden sollen, vor dem Hintergrund der schweren menschenrechtlichen Probleme in beiden Ländern mit den neuen Menschenrechtspaketen der EU für vereinbar?

Das bereits 1998 unterzeichnete Partnerschafts- und Kooperationsabkommen der EU mit Turkmenistan wurde vor dem Hintergrund der menschenrechtlichen Probleme bisher vom Europäischen Parlament nicht ratifiziert. Europaparlamentarier verschaffen sich regelmäßig durch Reisen, wie zuletzt im April 2011, ein eigenes, möglichst umfassendes Bild über die Entwicklung und Fortschritte im Bereich der Menschenrechte. Partnerschafts- und Kooperationsabkommen bilden eine völkervertragsrechtliche Grundlage einer umfassenden Zusammenarbeit.

Die Bundesregierung begrüßt den Abschluss des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und den Republiken Kolumbien und Peru, das auch eine Klausel zum Schutz der allgemeinen Menschenrechte enthält. Die Politik der Regierung in Kolumbien hat die Sicherheitslage im Land deutlich verbessert – so sind zahlreiche Gewaltindikatoren, wie z. B. Mordziffern, deutlich gesunken. An dem umfangreichen Reformpaket der Regierung (Landrestitution und Opferentschädigung) wird deutlich, dass ihr ernsthaft an einer nachhaltigen Verbesserung der Menschenrechtslage gelegen ist. Die insgesamt positive Grundtendenz wird auch von internationalen Einrichtungen bestätigt.

Ein einheitlicher Ansatz in der EU-Menschenrechtspolitik ist ein zentraler Bestandteil jeder EU-Kooperation mit Drittländern. So leistet die Europäische Union in ihren Beziehungen zu ihren Partnerstaaten einen Beitrag auch zum Schutz der Menschenrechte.

10. In welcher Form und durch welche Mittel soll die geplante Verstärkung der Arbeitsgruppe Menschenrechte des Rates (COHOM) erreicht werden, und welche konkreten Schritte sind hier schon unternommen worden?

Der Aktionsplan des im Juni 2012 im Rat beschlossenen Strategischen Rahmens für Demokratie und Menschenrechte sieht vor, dass die Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte künftig auch in einer Brüsseler Formation tagen wird. Das wird häufigere, stärker an aktuellen Ereignissen orientierte Sitzungen ermöglichen. Die Bundesregierung hat in der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der EU eine Anlaufstelle auf Referentenebene für Fragen der Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte eingerichtet, die auch die Brüsseler Tagungen der Arbeitsgruppe wahrnehmen wird.

11. Inwieweit bringt sich die Bundesregierung dabei ein, ein System der Lastenteilung zu entwickeln, damit die Fähigkeiten der Mitgliedstaaten am besten für die EU-Menschenrechtspolitik genutzt werden können (EU Action Plan, Punkt 7b), was genau versteht die Bundesregierung unter so einem System der Lastenverteilung, und welche Fähigkeiten wird die Bundesregierung in diesem Arrangement bereitstellen?

Ziel der Lastenteilung ist es, durch arbeitsteiliges Vorgehen die im Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und in den auswärtigen Diensten der Mitgliedstaaten bestehende Expertise optimal zu nutzen. Die Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte hat zu diesem Zweck Ausschüsse, sogenannte Task Forces, eingerichtet, in denen interessierte Mitgliedstaaten bestimmte Themen vertieft diskutieren und Beschlüsse der Arbeitsgruppe vorbereiten. Darüber hinaus haben die Vertretungen der EU und der Mitgliedstaaten bei den Vereinten Nationen in Genf und New York pragmatische Arrangements entwickelt, nach denen die EU-Delegation oder die Vertretung eines Mitgliedstaats innerhalb des EU-Kreises informell die Federführung für die Analyse und Verhandlung von Resolutionen übernimmt. Die Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte plant, ihr System der „Task Forces“ zu überholen und noch effizienter zu gestalten. Die Bundesregierung nimmt an den Lastenteilungssystemen in New York und Genf und den Diskussionen zu ihrer ständigen Weiterentwicklung teil und wird sich aktiv in die Diskussion in der Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte einbringen.

12. Folgt die Bundesregierung der Auffassung, dass die in Punkt 11f des EU-Aktionsplans geforderten „solid human rights criteria“ eine Verschärfung des Gemeinsamen Standpunkts zu Waffenexporten (2008/944/CFSP) implizieren?

Da bisher internationale Standards für den Handel mit konventionellen Rüstungsgütern fehlen, sollen mit einem internationalen Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty – ATT) solche Standards erstmals auf hohem Niveau, global und rechtlich bindend geschaffen und dabei – gemäß Nummer 11f des in der Frage genannten EU-Aktionsplans – solide Menschenrechtskriterien in einen ATT aufgenommen werden. Die Teilnehmerstaaten der Konferenz über einen ATT, die vom 2. bis 27. Juli 2012 in New York stattfand, konnten sich noch nicht auf einen gemeinsamen Vertragstext einigen. Die Verankerung eines starken Menschenrechtskriteriums bleibt ein zentrales Anliegen der Bundesregierung.

Auf europäischer Ebene gibt es bereits den „Gemeinsamen Standpunkt des Rates betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern“ vom 8. Dezember 2008, der in Artikel 2 Absatz 2 das Kriterium der „Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts

durch das Endbestimmungsland“ enthält. Aus Sicht der Bundesregierung erfüllt dieses Kriterium die Maßstäbe des EU-Aktionsplans und hat sich bewährt. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 19 der Kleinen Anfrage der Fraktion der SPD auf Bundestagsdrucksache 17/10230 vom 29. Juni 2012 mit dem Titel „Anstehende Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes zur Waffen- und Rüstungsexportkontrolle (2008/944/GASP)“ verwiesen.

13. In welcher Form wird sich die Bundesregierung an der Entwicklung eines Schutzprogramms für bedrohte Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidiger beteiligen (wie in Punkt 18a des EU-Aktionsplans gefordert), und inwieweit plant die Bundesregierung, an der Umsetzung dieses Programms mitzuwirken?

In Umsetzung der 2008 aktualisierten und vom Rat beschlossenen Leitlinien zu Menschenrechtsverteidigern und als Folge der Initiative „Shelter City“ der tschechischen Ratspräsidentschaft hat die Kommission eine Studie über bestehende öffentlich oder privat getragene Einrichtungen zur vorübergehenden Aufnahme gefährdeter Menschenrechtsverteidiger erstellen lassen und im ersten Halbjahr 2012 veröffentlicht. Die Kommission erwägt die Einrichtung eines Koordinierungsmechanismus, um gefährdete Menschenrechtsverteidiger erforderlichenfalls rasch an bestehende Aufnahmeeinrichtungen in Europa zu vermitteln. Die Bundesregierung begrüßt diese Überlegungen.

14. Inwieweit ist die Bundesregierung weiterhin der Auffassung, dass die Handlungsempfehlungen des Montreux-Abkommens, deren Einhaltung im Punkt 21d des EU-Aktionsplans eingefordert wird, nicht auf Deutschland zutreffen – und das, obwohl ein Kabinettsbeschluss zum Einsatz privater Sicherheitskräfte auf Schiffen unter deutscher Flagge bereits angekündigt ist?

Zur Umsetzung der in Nummer 21.d des EU-Aktionsplans für Menschenrechte und Demokratie genannten Aktion „Förderung des Beitritts von Drittstaaten zum Montreux-Dokument über private Militär- und Sicherheitsfirmen“ ermutigt die Bundesregierung in geeigneten Zusammenhängen Staaten, die bei einem Einsatz privater Militär- und Sicherheitsunternehmen beteiligt sind und noch nicht ihre Teilnahme an dem völkerrechtlich nicht bindenden Montreux-Dokument notifiziert haben, das Dokument zu unterstützen. Im Übrigen verweist die Bundesregierung auf ihre Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu den Fragen 1, 1a, 1b, 1c, 1d, 1e und 1f (Bundestagsdrucksache 17/6780).

15. In welcher Form und mit welcher Zielsetzung beteiligt sich die Bundesregierung an der Ausarbeitung von Kriterien für die Anwendung der EU-Menschenrechtsklausel in Verträgen mit Drittstaaten (wie in Punkt 33b des EU-Aktionsplans gefordert), und inwieweit wird sich die Bundesregierung in diesem Prozess dafür einsetzen, dass die EU grundsätzlich anstrebt, Unterausschüsse in den jeweiligen Vertragsausschüssen einzurichten, die sich vor allem mit menschenrechtsrelevanten Themen beschäftigen, insbesondere angesichts dessen, dass die Bundesregierung die Einrichtung solcher Unterausschüsse „ausdrücklich befürwortet“ (siehe die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Menschenrechtsklauseln in Verträgen der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland“ auf Bundestagsdrucksache 17/7301)?

Die Bundesregierung wird sich mit dem Ziel, für das Ergreifen von Maßnahmen nach der Menschenrechtsklausel handhabbare Kriterien zu erarbeiten, in die Diskussion in den zuständigen Ratsgremien einbringen. Sofern dabei auch die Einrichtung von Unterausschüssen für Menschenrechte thematisiert wird, wird sie sich entsprechend ihrer grundsätzlich befürwortenden Haltung positionieren.

16. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über den geplanten Aufbau einer Kapazität bei den Ständigen Vertretungen und eines Netzes von Anlaufstellen für Menschenrechte und Demokratie in den EU-Delegationen durch den Europäischen Auswärtigen Dienst und die Europäische Kommission, und welche konkreten Schritte sind hier schon unternommen worden?

Nach Kenntnis der Bundesregierung bestehen bei der Mehrzahl der EU-Delegationen spezifische Anlaufstellen für Menschenrechtsfragen und für Unterstützung nach dem Europäischen Instrument für Demokratie und Menschenrechte sowie EU-Verbindungsbeamte für Menschenrechtsverteidiger.

17. Welche konkrete Ausgestaltung soll der geplante Europäische Fonds für Demokratie (European Endowment for Democracy) erhalten, wie sieht der Zeitplan für seine Einrichtung aus, und wie beurteilt die Bundesregierung dieses neue Instrument?

Der Europäische Fonds für Demokratie (European Endowment for Democracy – EED) befindet sich noch im Aufbau. Gemäß dem am 25. Juni 2012 verabschiedeten Statut wird er als eine von der EU unabhängige, privatrechtliche Stiftung nach belgischem Recht mit Sitz in Brüssel gegründet. Das Statut sieht die Einrichtung eines geschäftsführenden Vorstands (Executive Committee) sowie eines Stiftungsrats (Board of Governors) vor. Die Mitglieder dieser Gremien stehen noch nicht fest. Der Zeitplan sieht für die nächsten Monate die Besetzung der Gremien, die Sicherstellung der Finanzierung sowie die Ausarbeitung von Vergabekriterien vor. Die Bundesregierung unterstützt dieses neue Instrument, welches – in Abstimmung mit den bereits vorhandenen Werkzeugen der EU – demokratische Bestrebungen noch umfassender fördern kann. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der historischen Umbrüche in der arabischen Welt begrüßt die Bundesregierung die Stärkung des europäischen Instrumentariums zur Demokratieförderung durch den EED.

18. Wie beurteilt die Bundesregierung Pläne, dass die EU-Menschenrechtspolitik künftig alle fünf Jahre vom Rat und vom Europaparlament überprüft werden soll?

Die Bundesregierung tritt dafür ein, dass die EU-Menschenrechtspolitik ständig vom Rat und dem Europaparlament überprüft wird.

19. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die Umsetzung der Anweisung der Hohen Vertreterin der Union, dass die EU-Delegationen in allen Drittländern spezifische Länderstrategien für Menschenrechte ausarbeiten sollen?
- a) Wie ist der derzeitige Stand der Ausarbeitung?
- b) Wie ist der weitere Zeitplan hinsichtlich dieser Strategien?

Angesichts der steigenden Arbeitsbelastung aufgrund immer neuer thematischer Initiativen beschloss die Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte im Juli 2010 die Ausarbeitung länderspezifischer Menschenrechtsstrategien für Drittstaaten als zentrale Referenzdokumente. Nach Kenntnis der Bundesregierung sind derzeit 53 Länderstrategien durch die Ratsarbeitsgruppe Menschenrechte validiert. Laut Aktionsplan des im Juni 2012 im Rat beschlossenen Strategischen Rahmens für Demokratie und Menschenrechte sollen 2012 bis 2013 die länderspezifischen Menschenrechtsstrategien abgeschlossen sein und in einer ersten Runde bewertet werden.

20. Welche offenen Fragen zum EU-Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nach Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union bestehen noch?

Zuletzt wurden in den Verhandlungen Fragen der Abstimmungsmodalitäten der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Ministerkomitee diskutiert. Ferner spielten auch Fragen des Verhältnisses der EU zum Europäischen Gerichtshof und Verfahrensrechte in diesem Zusammenhang eine Rolle.

- a) Welche Position bezieht die Bundesregierung zu den einzelnen noch offenen Fragen?

Die Bundesregierung ist an einem möglichst raschen Konsens zwischen den Mitgliedstaaten des Europarats und der EU über den Beitritt der EU zur EMRK interessiert. Sowohl der im Juli 2011 vorgelegte Entwurf eines Beitrittsabkommens als auch die im Rahmen der zuständigen Ratsarbeitsgruppe vereinbarten Textalternativen werden von der Bundesregierung mitgetragen.

- b) Wann ist mit einer Einigung zu rechnen, und wie ist die Bundesregierung in diesen Prozess eingebunden?

Deutschland ist umfassend in alle Entscheidungsprozesse eingebunden, insbesondere auch als Mitglied der Arbeitsgruppe, in der die Textverhandlungen stattfinden. Diese Arbeitsgruppe wurde aufgefordert, unverzüglich die Beitrittsinstrumente zu vereinbaren. Verhandlungen der Arbeitsgruppe sind bislang bis zum Jahresende terminiert.

21. Welche konkreten Maßnahmen muss die Bundesregierung nach dem „EU Action Plan for Human Rights and Democracy“ umsetzen, und wie sieht dafür der Zeitplan aus?

Die konkret umzusetzenden Aktionen, die verantwortlichen Akteure und die Zeitplanung sind in dem im Juni 2012 durch den Rat beschlossenen Strategischen Rahmen für Demokratie und Menschenrechte enthaltenen Aktionsplan festgehalten. Die Bundesregierung wird sich in den zuständigen Ratsgremien und in ihrer bilateralen und multilateralen Menschenrechtspolitik dafür einsetzen, dass die gesteckten Ziele erreicht werden.

22. Welche Konsequenzen hält die Bundesregierung für erforderlich, damit „die EU und ihre Mitgliedstaaten in vorbildlicher Weise für die Achtung der Menschenrechte sorgen“ (Ratsdok. Nr. 18635/11, S. 4), in Bezug auf
- a) internationale Menschenrechtsabkommen, die von der EU und ihren Mitgliedstaaten noch nicht ratifiziert wurden;

Die Bundesregierung tritt dafür ein, dass internationale Menschenrechtsabkommen möglichst weitgehend durch die EU und ihre Mitgliedstaaten ratifiziert werden, soweit dies nach ihrem Inhalt den zuständigen Rechtssetzungsorganen sachgemäß erscheint.

- b) Terrorismusbekämpfung (inklusive Dialogen mit Drittstaaten zu dem Thema);

Die Achtung der Menschenrechte ist eine der Grundsäulen der Antiterrorismusstrategie der Vereinten Nationen, die alle zwei Jahre aktualisiert wird. Achtung der Menschenrechte und rechtsstaatlicher Prinzipien ist auch ein wesentliches Merkmal der Terrorismusbekämpfungsstrategie der EU vom 30. November 2005. Die EU hat hier Vorbildfunktion, und die Grundrechtecharta dient als Orientierungspunkt für die gesamte Antiterrorismuspolitik der EU. Die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission achten bei allen Instrumenten, die zur Terrorismusbekämpfung eingesetzt werden, darauf, dass die Grundrechte gewahrt bleiben. Die Bundesregierung bringt sich hier in den maßgeblichen Foren aktiv ein. Beim Drittstaatendialog im Bereich der Terrorismusbekämpfung nimmt die EU Drittländer und Regionen in den Blick, die mit der Bedrohung durch den Terrorismus in Zusammenhang gebracht werden. Hierbei soll den möglichen Ursachen für eine Radikalisierung oder ein Abgleiten in den Terrorismus auf den Grund gegangen, und es sollen die eigenen Abwehrmöglichkeiten ausgelotet werden. Bei diesen Dialogtreffen spricht die EU auch diejenigen Menschenrechtsverletzungen an, die im Rahmen von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung erfolgen. So soll vermieden werden, dass neue Beweggründe zur Radikalisierung entstehen und strafrechtlich behandelte oder verurteilte Terroristen zu Märtyrern hochstilisiert werden.

Im März 2012 veranstaltete die dänische EU-Präsidentschaft eine Konferenz zu Terrorismusbekämpfung und Menschenrechten, an der die Bundesregierung teilgenommen hat. Aus den Feststellungen dieser Konferenz sollen Richtlinien entwickelt werden zum Umgang mit Menschenrechten bei der Terrorismusbekämpfung.

- c) das Verbot der Zurückweisung von Schutzsuchenden und die Wahrung der Genfer Flüchtlingskonvention an den EU-Außengrenzen;
- d) die Bekämpfung irregulärer Migration;

Die EU steht weiterhin vor erheblichen migrationspolitischen Herausforderungen. Dabei ist die Achtung der Menschenrechte und insbesondere der Flüchtlingsrechte stets ein wichtiges Anliegen. Angesichts dessen hat die EU bereits vielfältige Maßnahmen ergriffen. So wurde beispielsweise eine Grundrechtstrategie für die EU-Agentur Frontex entwickelt, die vor allem die Beachtung der Grund- und Menschenrechte bei allen Aktivitäten der Agentur sicherstellen soll (es wird auch auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen). Außerdem wurde ein Maßnahmenkatalog mit Antworten auf den anhaltenden Migrationsdruck entwickelt (Rat für Justiz und Inneres am 26. April 2012), und es wurden Ratschlussfolgerungen über einen „gemeinsamen Rahmen für echte und praktische Solidarität gegenüber Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme besonderem Druck, einschließlich durch gemischte Migrationsströme, ausgesetzt sind“ verabschiedet (8. März 2012). Auch der „EU-Gesamtansatz Migration und Mobilität“ als strategisches Rahmenkonzept der EU-Migrationspolitik wurde durch Stärkung der Komponente Internationaler Schutz, insbesondere Asyl (Ratschlussfolgerungen vom Mai 2012), auch im Hinblick auf menschenrechtliche Aspekte weiterentwickelt. All diese Maßnahmen werden auch zukünftig im EU-Rahmen behandelt und fortentwickelt werden.

- e) Verstöße gegen demokratische Standards und die EU-Grundrechtecharta in einzelnen EU-Mitgliedstaaten?

Die Achtung der Demokratie und die Wahrung der Menschenrechte gehören zu den grundlegenden Werten, auf die sich die Europäische Union gründet und die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die Europäische Union die Förderung dieser Werte als zentrales Ziel, so wie dies die Europäischen Verträge und die Europäische Grundrechtecharta vorsehen, verfolgen muss. Die Bundesregierung weist außerdem auf die bestehenden Verfahren hin, die in der EU und den Mitgliedstaaten als Reaktion auf Verstöße gegen demokratische Standards und die EU-Grundrechtecharta vorgesehen sind. Die Bundesregierung setzt sich für einen zügigen Abschluss der Verhandlungen über einen Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention ein, um damit einen lückenlosen Grundrechtsschutz in Europa zu verwirklichen. Auf die Antwort zu Frage 20 wird verwiesen.

