

Benita Ferrero-Waldner

Kommissarin für Außenbeziehungen und Europäische Nachbarschaftspolitik

**Europäische Politik mit Werten –
Menschenrechte als integraler
Bestandteil der Politik der Union**

Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort

Zentrum für Europäisches Recht und Politik

Graz, 24. Mai 2007

Magnifizienz! Damen und Herren Professoren! Liebe Studentinnen und Studenten!

Ich freue mich sehr, heute bei Ihnen in Graz sein zu können und an diesem traditionellen Zentrum wissenschaftlicher Exzellenz, der Karl Franzens Universität, zu einem mir sehr wichtigen Thema reden zu können.

Ich möchte mich bei Herrn Professor Rack für die Organisation und für die Einladung herzlich bedanken. Das „Thema Europäische Politik mit Werten, Menschenrechte als integraler Bestandteil der Politik der Union“ ist gerade im Jubiläumsjahr der Europäischen Union sehr aktuell und fügt sich nahtlos in die zahlreichen Diskussionen über die Erneuerung der Grundfesten Europas ein. Wo kann man das besser diskutieren als in der Menschenrechtsstadt Graz, in der ich vor ziemlich genau 4 Jahren damals noch als Aussenministerin das Ministertreffen des Netzwerkes für Menschliche Sicherheit abhielt. Mit Hilfe des hiesigen Völkerrechtsinstituts unter Prof. Benedek haben wir als ein konkretes Ergebnis ein Handbuch zur Menschenrechtsbildung herausgegeben, das mittlerweile in viele Sprachen übersetzt wurde und weltweite Verwendung findet. Dieses Thema der „human security“ verfolge ich jetzt auch auf europäischer Ebene in meiner nunmehrigen Funktion mit Nachdruck weiter, weil ich überzeugt bin, dass wir auch in der EU den Menschen in den Mittelpunkt unserer Politik rücken müssen.

Uns geht es dabei vor allem um „freedom from want“, also der Freiheit von Armut, Freiheit von materiellen Bedrängungen, von Perspektivlosigkeit und von Unfreiheiten, und um „freedom from fear“, der Freiheit von Furcht.

Wir haben in den letzten 50 Jahren in der Europäischen Union sehr viel erreicht. Die Erfolge beruhen aber nicht nur auf wirtschaftlichen Errungenschaften wie dem Binnenmarkt oder einer gemeinsamen Währung, sondern vordergründig auf den Werten der Freiheit, Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit. Diese Werte bilden die Voraussetzung für die langfristige Entwicklung jeder Gesellschaft!

Diese sind die Grundpfeiler unserer Wertegemeinschaft, die unseren Frieden, unsere Sicherheit und unseren Wohlstand und somit die Europäische Union als Ganzes stützen. Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind allen Mitgliedsstaaten gemeinsam und sind auch in den Gründungsverträgen verankert, daher sind sie auch die Grundvoraussetzung für eine Aufnahme in die Europäische Union.

Bei unseren Werten dürfen wir keine doppelten Standards dulden. Ungerechtfertigte Vorverurteilungen und das Messen mit zweierlei Maß haben bereits im Jahr 2000 erheblichen Schaden angerichtet.

Sehr geehrte Damen und Herren!

Diese Werte gelten für uns universell und sind unteilbar! Daher fördern und verteidigen wir sie aktiv sowohl innerhalb als auch außerhalb unserer Grenzen.

Wenn ich davon spreche, dass unsere Werte immer wieder aufs Neue gestärkt und an aktuelle Herausforderungen angepasst werden müssen, dann liegt es zum einen daran, dass die Gemeinschaft und ihre Zuständigkeiten in den letzten 50 Jahren enorm gewachsen sind. Zum zweiten liegt es aber auch daran, dass die Aufrechterhaltung des status quo für uns nicht genug sein darf.

Menschenrechte und Demokratisierung sind ein breites Feld und umfassen mehrere Handlungsbereiche wie die Justiz- und Innenpolitik, Sozial- und Umweltpolitik oder wie in meinem Falle die Außen- und Nachbarschaftspolitik. Im Zuge der fortschreitenden Integration werden die Menschenrechte und uns gemeinsamen demokratischen Werte auch in die erweiterten Tätigkeitsbereiche der Union integriert werden.

Als Kommissarin für Aussenbeziehungen und Europäische Nachbarschaftspolitik ist mir die Projektion dieser unserer Werte nach außen ein wesentliches Anliegen. Für mich ist dies eine zentrale Mission und gleichzeitig eine Vision für die Union im 21. Jahrhundert. Damit wir dies aber erfolgreich verwirklichen können, müssen wir natürlich im eigenen Haus Ordnung haben. Glaubwürdige Menschenrechtspolitik funktioniert nur, wenn man sich selbst an den höchsten Standards messen kann. Das verlangt stetige Verbesserungen, sowohl im legislativen Bereich als auch in der Umsetzung. In unseren Menschenrechtsdialogen mit Ländern wie China, bei welchen wir primär auf Missstände in diesen Partnerländern möglichst konkret hinweisen, präsentieren diese immer wieder auch Vorwürfe hinsichtlich Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Europa.

Daher dürfen wir auch innerhalb der EU bei der Wahrung unserer Werte nie ruhen, und haben auf Unionsebene bereits viel verbessert. Wir unternehmen zum Beispiel vermehrt Anstrengungen zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Benachteiligungen von Minderheiten innerhalb der EU. Aber auch die Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Handels mit Frauen und Kindern, ist heute eines unserer vorrangigsten Ziele. Zu all diesen Fragen haben wir als Europäische Kommission konkrete Initiativen vorgelegt und erst vor zwei Tagen haben wir etwa eine Mitteilung zur Bekämpfung von Missbrauch im Internet – Cybercrime – lanciert. Dieses Thema wurde übrigens erstmals 1998 unter der ersten österreichischen Präsidentschaft vom damaligen Vizekanzler und Außenminister Schüssel auf europäische Ebene hochgezogen.

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Bereich Asyl und Migration erfordert dabei besondere Aufmerksamkeit. Die Europäische Union hat bereits die Rechte von 5 Millionen Arbeitsmigranten aus Drittländern festgelegt, die sich regelmäßig bei uns aufhalten, und gewährt ihnen auch das Recht auf Familiennachzug. Daneben gibt es aber auch noch eine Vielzahl von Asylwerbern, die in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten unterschiedliche Rechte zuerkannt bekommen. Seit geraumer Zeit spreche ich mich dafür aus, dass es gemeinsame europäische Asyl- und Migrationspolitik geben soll. Im Rahmen der laufenden Diskussion über die EU-Verfassung wäre dies ein wichtiges Element, dass in einem neuen Text einbezogen werden sollte.

Für mich sind in der Migrationspolitik drei Ebenen anzusprechen. Erstens geht es an der Grenze um besseres Management der Migrationsströme, das heißt bessere Trennung der legalen Einwanderung, die für Europa wichtig zur Aufrechterhaltung unserer Wirtschaftskraft ist, von der illegalen Einwanderung, die wir stärker abwehren müssen. Gemeinsam mit meinen Kollegen Frattini und Michel habe ich hier eine Reihe von Aktionen vorgeschlagen, wobei wesentlichste die Einführung der Grenzagentur Frontex ist, die seit über einem Jahr die Südgrenzen überwacht und sich gut etabliert hat. Zweitens geht es mir um die Unterstützung der Ursprungs- und Transitländer, damit den Menschen dort Perspektiven geboten werden können und der Immigrationsdruck abnimmt. Dies erfolgt vor allem durch unsere Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik. Und drittens für die legalen Einwanderer in Europa ist mir deren bestmögliche und volle Integration in unsere Gesellschaft wichtig. Wir müssen diesen Menschen echte Perspektiven bieten, eine gute Ausbildung und gleichwertige Jobaussichten zu bekommen, um eine „Ghettobildung“ zu verhindern.

Einen wichtigen Beitrag zur Stärkung unserer Glaubwürdigkeit wird in Zukunft die neu eingerichtete Grundrechtsagentur leisten, die wir gerade erst am 1. März in Wien eröffnet haben, und für deren Einrichtung ich mich seit einigen Jahren besonders eingesetzt habe. Sie folgt die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit nach und wird vor allem die Aufrechterhaltung der Menschenrechte bei der Umsetzung von europäischen Gemeinschaftsrecht sicherstellen. Damit wird eine Lücke im Menschenrechtsschutz der Europäischen Union geschlossen.

Sehr geehrte Damen und Herren!

Auch wenn wir nicht Perfektion beanspruchen können, so zeichnet die EU doch das hohe Niveau der Standards im Menschenrechtsbereich aus.

Wir achten, schützen und fördern jene Grundsätze, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den Menschenrechtskonventionen festgehalten sind und respektieren im vollen Umfang die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarates. Mit dem Europarat habe ich seitens der Europäischen Gemeinschaft erst gestern ein politisches Abkommen für eine verstärkte Kooperation und einen vertieften politischen Dialog unterzeichnet. Diese Zusammenarbeit funktioniert bereits seit 1959. Mit dem neuen Abkommen wollen wir darauf aufbauen und diese Zusammenarbeit durch Betonung der Komplementarität beider Organisationen verstärken. Dadurch sollen Doppelgleisigkeiten und allfällige Widersprüchlichkeiten in den Rechtsakten vermieden werden. Die enge unserer Beziehungen zum Europarat gehen ja daraus hervor, dass alle 27 EU-Mitgliedstaaten gleichzeitig auch Mitglieder des Europarates sind. Im EU-Verfassungstext ist vorgesehen, dass die EU als solche in Zukunft Rechtspersönlichkeit bekommt und zusätzlich zu den Mitgliedstaaten, der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten kann. Ich hoffe sehr, dass diese Elemente im neuen Vertragstext auch beibehalten werden. Der Europarat ist seinerseits vertreten im Aufsichtsrat der EU-Grundrechtsagentur.

Ein ganz wesentlicher Meilenstein für die Union ist die Grundrechte-Charta. Sie stellt gegenwärtig den Maßstab dar, an dem wir Menschenrechte und demokratische Werte innerhalb der EU messen. Obwohl sie derzeit noch nicht rechtsverbindlich ist, hat die Kommission die Pflicht, darauf zu achten, dass alle Politiken der Europäischen Union diese berücksichtigen. In der derzeitigen Verfassungsdiskussion spreche ich mich dezidiert dafür aus, dass diese Charta rechtsverbindlich und integraler Bestandteil des neuen Vertragstextes wird.

Sehr geehrte Damen und Herren!

Was die internationale Bühne betrifft, so nehmen wir im Bereich der Menschenrechte und Menschenwürde eine Vorreiterrolle ein.

Die Frage der Einhaltung oder Nicht-Einhaltung von Menschenrechten ist untrennbar verbunden mit Frieden und Sicherheit sowie mit nachhaltiger Entwicklung. Der ehemalige UNO-Generalsekretär Kofi Annan hat zurecht darauf hingewiesen, dass es *„keine Sicherheit und keine Entwicklung ohne Menschenrechte geben kann“*. Er hat auch gesagt: *„Die mangelnde Achtung der Menschenrechte und der Menschenwürde ist der Hauptgrund dafür, dass der Weltfrieden heute so gefährdet und der Wohlstand so ungleich verteilt ist“*. Dem kann ich nur zustimmen.

Wir wissen heute, dass die Verletzung von Menschenrechten eine wesentliche Ursache von Krieg und Konflikten ist. Die Stärkung von Menschenrechten gewinnt daher im zivilen und militärischen Krisenmanagement an immer größerer Bedeutung. Sie ist essentiell im Management nach Konflikten als auch bei der Konfliktprävention. Wie zum Beispiel in Afghanistan, wo wir durch Wahlunterstützung und Kapazitätenaufbau in der Justiz- und Sicherheitsverwaltung wesentlich auch zur Stärkung der Menschenrechte beitragen. Weitere Beispiele sind Kosovo, Osttimor, Aceh, Sierra Leone, Burundi. In dem Zusammenhang spielt die neu geschaffene Peacebuilding Kommission eine besondere Rolle, in der wir als Europäische Kommission bei allen Treffen für die Europäische Gemeinschaft vertreten sind.

Sehr geehrte Damen und Herren!

Was tun wir aber in Ländern, die beharrlich die Menschenrechte verletzen? Auch wenn wir im Rahmen unserer verschiedenen Instrumente eine breite Palette an Projekten und Programmen in Drittländern finanzieren, so gibt es Länder, die einfach nicht bereit sind, demokratische Reformen anzustrengen und Menschenrechte zu respektieren wie zum Beispiel Nordkorea, Burma oder Simbabwe. In diesen Ländern können mangels Einwilligung der jeweiligen Regierung auch gar keine gezielten Projekte zur Stärkung der Menschenrechte verwirklicht werden. Hier drängt sich die Frage auf, wie gehen wir mit solchen Ländern um? Das beste, was wir in diesen Fällen tun können sind: Verurteilung der Regime und deren Menschenrechtsverletzungen in internationalen Gremien wie zum Beispiel den Vereinten Nationen, Unterstützung von UNO-Sonderberichterstattern und der Hochkommissarin für Menschenrechte, diese Verletzungen zu dokumentieren; Zusammenarbeit mit internationalen NGO, die vor Ort präsent sind; sowie Hilfe für Menschenrechtsverteidiger in diesen Ländern, wo uns das möglich ist.

Einen neuen Ansatz auf interationaler Ebene gibt es durch das Konzept der „Responsibility to Protect“, eines der wichtigsten Ergebnisse des UN-Gipfels von 2005. Was heißt das? Souveränität wird erstmals als konkrete Verantwortung von Staaten definiert, ihre Bürger vor schweren Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Wenn ein Staat aber außerstande oder unwillig ist, seine Bürger davor zu beschützen, dann liegt eine Verantwortung auch bei der internationalen Staatengemeinschaft. Primär geht es da um den Einsatz friedlicher Mittel, eine humanitäre militärische Intervention kann immer nur "last resort" sein.

Menschenrechte hängen aber auch wie gesagt mit der Erzielung nachhaltiger Entwicklung zusammen. Es ist eine oft nicht bekannte Tatsache, dass heute fast 55 Prozent aller Entwicklungsgelder von der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten kommen. Davon entfallen 1/5 auf die Kommission. Das Budget, das ich verwalte bewegt sich in der Größenordnung von über 4 Milliarden Euro. Unsere Programme setzen wir weltweit mit Hilfe eines Netzwerkes von fast 130 Delegationen um. An den Delegationen sowie in Brüssel sind hier rund 6000 Personen unter meiner Führung damit beschäftigt. Mit all unseren Finanzinstrumenten zielen wir auf eine Verbesserung der Regierungsführung, den Aufbau demokratischer Institutionen und Reformen und Modernisierung in Wirtschaft und Gesellschaft ab. Wir sind daher ein „Motor für Reformen“ und ein Verfechter der Rechtsstaatlichkeit und menschlichen Sicherheit.

Menschenrechte spielen heute eine immer wichtigere Rolle in allen Facetten der Außenpolitik. Zusätzlich zu den nach Regionen aufgeschlüsselten Finanzinstrumenten, haben wir ein eigenes Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte ins Leben gerufen. Es löst die seit 1994 bestehende Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte ab und bietet uns einen breiteren Anwendungsbereich sowie mehr finanzielle Mittel. Es soll die anderen Finanzprogramme der Kommission ergänzen und den speziellen Stellenwert der Menschenrechte für unsere Partner hervorheben. Wir finanzieren dadurch konkrete Projekte und ich kann hier nur einige Beispiele nennen: Zur Stärkung der Demokratie, guter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit, zur weltweiten Abschaffung der Todesstrafe, zur Bekämpfung der Folter durch Prävention und strafrechtliche Maßnahmen, zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung von Minderheiten und Ureinwohnern, zum besonderen Schutz von Frauen und Kindern, zur Stärkung der Zivilgesellschaft in Drittstaaten und zur Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern.

Zum Beispiel unterstützen wir in Russland Präventionsprojekte zur Bekämpfung der Folter durch Schulungen und Training von Polizeikräften und Gefängniswärtern. Wir finanzieren aber auch Projekte zur besseren Integration von Kindern aus Einwandererfamilien, indem wir Lehrer schulen und psychologische Betreuung für die betroffenen Kinder anbieten.

Darüber hinaus werden durch dieses Instrument die EU-Wahlbeobachtungsmissionen finanziert: Jedes Jahr entsende ich 10 bis 15 solcher Missionen in Länder Asiens, Afrikas und Lateinamerikas, um Wahlen zu beobachten, aber auch um Wahlprozesse zu unterstützen.

Neben den Instrumenten haben wir Menschenrechte auch in all unseren Abkommen mit Drittstaaten verankert. So enthalten alle Handels- und Kooperationsabkommen eine so genannte Menschenrechtsklausel, die uns erlaubt, bei schwerwiegenden Verstößen gegen die Menschenrechte oder die Grundsätze der Demokratie Sanktionen zu verhängen. Bis heute haben wir Abkommen mit mehr als 120 Länder abgeschlossen. Die wichtigste Funktion dieser Klausel besteht neben einer Sanktionsmöglichkeit darin, die Tür für einen weitgehenden und intensiveren Menschenrechtsdialog aufzustoßen. Zu diesem Zweck haben wir nach und nach Unterausschüsse für Menschenrechte und Arbeitsgruppen eingerichtet, und führen auf diese Weise einen ständigen politischen Dialog.

Von besonderer Bedeutung ist für mich die Europäische Nachbarschaftspolitik. Die Hauptbotschaft dabei lautet: Je mehr demokratische Reformen ein Land durchführt, desto tiefere Beziehungen und desto mehr Unterstützung kann es geben. Wir haben hier mit der Annahme des neuen Europäischen Nachbarschaftsinstrumentes zusätzlich eine „Governance-Fazilität“ eingerichtet, aus der eine Art Belohnung an jene Länder gezahlt werden soll, die die meisten Fortschritte bei der Umsetzung ihrer Reformen gemacht haben.

Sehr geehrte Damen und Herren!

Wir können diese Werte aber nicht alleine auf der Welt promovieren, sonst würden sie ja auch oft als „Neokolonialismus“ von einigen abgelehnt. Es handelt sich um universelle Werte, die wir mit internationalen Partnern gemeinsam vorantreiben.

Im Rahmen unserer Menschenrechtspolitik arbeiten wir daher sehr intensiv mit anderen Organisationen zusammen wie zum Beispiel den Vereinten Nationen, dem Europarat, der OSZE und des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes um nur einige zu nennen.

Insbesondere den Vereinten Nationen kommt eine besonders zentrale Rolle in der Förderung der Menschenrechte zu. Wir sind nicht nur wichtige Partner vor Ort, wo wir 2005 zusammen in 80 Ländern kooperieren, Parlamente gestärkt, Reformen im Justiz- und Polizeiwesen unterstützt und Menschenrechte geschützt haben, sondern wir sind auch wichtige Partner bei der Erreichung politischer Ziele. Wir bilden im Bereich Menschenrechte die wichtigste Stütze bei der Politik der Vereinten Nationen. Im Rahmen der UNO-Reform haben wir wesentlich zur Einrichtung des neuen Menschenrechtsrates beigetragen, der eine Verbesserung gegenüber der alten Menschenrechtskommission bringen sollte. Leider erfüllt der neue Rat die mir wichtige Alarmfunktion im Falle von Menschenrechtsverletzungen bisher nur bedingt. Ich habe mir eine bessere Reaktionsfähigkeit auf auftretende schwere Menschenrechtsverletzungen erhofft. Es gibt aber auch erste Erfolge, wie die Mission in den Sudan und die im Gefolge einstimmig verabschiedete Resolution zu Darfur.

Auf europäischer Ebene versuchen wir für diese Fälle verstärkt das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte einzusetzen, mit dem wir, wie vorhin schon erwähnt, direkte Unterstützungen an die Nichtregierungsorganisationen leisten. Bisher hatten wir damit allerdings nur sehr begrenzt Erfolg, wie zum Beispiel in Burma, wo wir die Errichtung eines Zentrums für inter-ethnische Diskussionen unterstützt haben. In den meisten dieser Länder werden immer wieder Mittel und Wege gefunden, um unsere Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft zu unterbinden. Wie zum Beispiel in Weißrussland, wo wir Projekte unterstützen wollten, aber die Ausführung von staatlichen Behörden unterbunden wurde.

Die Umsetzung unserer Menschenrechtspolitik und solcher Projekte erfolgt durch Nichtregierungsorganisationen. Daher ist das Besondere an unserem neuen Instrument, dass wir direkt und autonom die Zivilgesellschaft und ihre Organisationen unterstützen können, die einen großen Erfahrungsschatz bei der Durchführung vor Ort besitzen. Wir wollen in Zukunft auch Menschenrechtsverteidigern mehr Unterstützung und Schutz zukommen lassen. Es darf nicht sein, dass Ärzte, Journalisten oder Lehrer, die sich für die Einhaltung von Grundrechten einsetzen, durch ihre Tätigkeit in Bedrängnis geraten.

Wie Sie sehen sind Probleme wie diese nicht leicht zu lösen. Für uns kann aus solchen Fällen nur der Schluss gezogen werden, dass wir die Europäische Union als ganzes stärken müssen, um den Druck auf Staaten, die Menschenrechte verletzen, zu erhöhen. Dies verlangt aber auch eine Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und somit auch eine Erleichterung der Entscheidungsfindung. Zudem würde ein EU-Außenminister mit einem Standbein im Rat und einem in der Kommission mehr Kohärenz und Effektivität in die Menschenrechtspolitik bringen, wie er im Verfassungsvertrag grundsätzlich vorgesehen wäre.

Wenn wir daher Europa auf eine neue institutionelle Grundlage stellen, müssen wir auch immer im Hinterkopf behalten, welche Erwartungen wir an unsere Institutionen stellen, und sie dann auch mit den nötigen Kompetenzen ausstatten. Nur so werden wir auch in Zukunft unsere Werte innerhalb und außerhalb unserer Wertegemeinschaft schützen können.

Vielen Dank!