Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. | 99

Daniel Göler | Eckart D. Stratenschulte [Hrsg.]

# Norm- und Regeltransfer in der europäischen Außenpolitik

Nomos

Erasmus+

Auswärtiges Amt

Der Titel des Sammelbandes geht zurück auf die Konferenz „Normative Power, External Governance und Milieuziele: Der europäische Normen- und Regelexport“, welche vom 22. bis 24. April 2016, organisiert vom Arbeitskreis Europäische Integration e.V. in Zusammenarbeit mit dem Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik der Universität Passau (Prof. Dr. Daniel Göler) und der Europäischen Akademie Berlin (Prof. Dr. Eckart D. Stratenschulte) in Kooperation mit der Andrássy Universität Budapest (Prof. Dr. Ellen Bos), mit freundlicher Unterstützung des Auswärtigen Amtes und der Europäischen Kommission in Berlin stattgefunden hat. Auch die Publikation wurde vom Auswärtigen Amt und der Europäischen Kommission unterstützt.

Mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes

Schriftenreihe des Arbeitskreises
Europäische Integration e.V.

Band 99

Daniel Göler | Eckart D. Stratenschulte [Hrsg.]

# Norm- und Regeltransfer in der europäischen Außenpolitik

Nomos

Dieses Projekt wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung tragen allein die Herausgeber und Autoren; die Kommission haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8487-3689-8 (Print)

ISBN 978-3-8452-8041-7 (ePDF)

Redaktion:
Désirée Biehl, Sina Lebert und Johanna Specker

1. Auflage 2018
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Inhalt

Norm- und Regeltransfer in den internationalen Beziehungen 7
*Daniel Göler und Eckart D. Stratenschulte*

*A) Normative Grundlagen der Europäischen Außenpolitik*

Bedeutung und Wesen der Menschenrechte in der Europäischen Union 15
*Frédéric Krumbein*

*B) Zivilgesellschaftliche Akteure als Vermittler von Normen und Regeln in der europäischen Außenpolitik*

Ein und dasselbe Chamäleon? Zivilgesellschaft und Lobbyismus im europäischen Mehrebenensystem 39
*Bernd Hüttemann*

Public Diplomacy – die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure im Norm- und Regeltransfer 91
*Daniel Göler und Robert Lohmann*

Der Mehrwert von Politiksimulationen im europäischen Norm- und Regelexport – Fallbeispiel eines zivilgesellschaftlichen Akteurs 109
*Robert Lohmann*

*C) Norm- und Regeltransfer im südlichen Nachbarschaftsraum*

Neue Wege in die Nachbarschaft – was die Anna-Lindh-Stiftung zur Europäischen Nachbarschaftspolitik beitragen kann 139
*Katharina Sophia Burlafinger*

Politische Liberalisierung in Marokko: Gestaltung der nationalen Reformagenda durch democratic governance und Demokratieförderung 169
*Ingrid Heidlmayr-Chegdaly*

*D) Norm- und Regeltransfer im östlichen Nachbarschaftsraum?*

EU Democracy Promotion and Russia's Response 199
*Boris Litwin*

Governance Transfer by Non-Democratic Regional Organizations: The Case of the CSTO 233
*Katsiaryna Yakouchyk*

*E) Außenpolitisch relevante Normen und Werte im Spiegel populärer Medien*

Populärkulturelle Darstellungen der Sicherheitspolitik europäischer Staaten – eine Filmanalyse mit dem Strategic-Culture-Ansatz am Beispiel Deutschland und Großbritannien 259
*Lukas Zech*

# Norm- und Regeltransfer in den internationalen Beziehungen

*Daniel Göler und Eckart D. Stratenschulte*

Dass die Verbreitung beziehungsweise Etablierung von Normen und Regeln ein wichtiges Instrument von Außenpolitik sein kann, ist mittlerweile ein Allgemeinplatz in der IB-Forschung. Dabei wird die Rolle und auch die Wirkung von Normen und Regeln zwar aus unterschiedlichen theoretischen Perspektiven jeweils anders betrachtet, weitgehender Konsens besteht jedoch darin, dass es für Akteure zunehmend von Bedeutung ist, ob und wie sie ihren internen Normen und Regeln bzw. Regelungsstrukturen auch jenseits der eigenen Grenzen Geltung verleihen und damit Einfluss auf ihr internationales Umfeld ausüben.

So hat beispielsweise Arnold Wolfers aus klassischer realistischer Perspektive bereits Anfang der 1960er Jahre die Bedeutung sogenannter Milieuziele hervorgehoben, die darauf abzielen „to […] shape […] the environment in which the nation operates".[1] Der Kerngedanke bei Wolfers besteht vor allem darin, dass die Etablierung bestimmter Strukturprinzipien und Regeln ein internationales Milieu schaffen kann, das es Staaten erleichtert, ihre außenpolitischen Interessen zu verfolgen. Norm- und Regeltransfer hat hierbei also eher einen instrumentellen Charakter. Ebenfalls eine instrumentelle Rolle – wenn auch aus einer anderen theoretischen Perspektive kommend – wird dem Norm- und Regeltransfer im Rahmen der jüngeren External Governance Forschung zugewiesen.[2] Ausgangspunkt dieses Ansatzes ist die Frage, wie die Europäische Union Stabilität, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in ihrem Nachbarschaftsraum fördern kann. Die Antwort wird hierbei – vor dem Hintergrund der Erfahrungen der EU-Osterweiterung – in einer möglichst umfassenden Ausdehnung des EU Rechts- und Regulierungsrahmens auf den Nachbarschaftsraum gese-

1 Wolfers, Arnold (1962): The Goals of Foreign Policy, in: ders. (Hrsg.): Discord and Collaboration. Essays on International Politics. Baltimore: Johns Hopkins Pr., S. 73.

2 Vgl. Lavenex, Sandra (2004): EU external governance in 'wider Europe', in: Journal of European Public Policy, Vol. 11(4), S. 680-700; Schimmelfennig, Frank/ Wagner, Wolfgang (2004): Preface: External Governance in the European Union, in: Journal of European Public Policy, Vol. 11(4), S. 657-660.

hen, ohne diesen jedoch in die EU zu integrieren. Sandra Lavenex bezeichnet daher External Governance auch als „the (selective) extension of the EU's norms, rules and policies, i.e. its legal boundary, while precluding the opening of its institutional boundary, i.e. membership"[3]. Mit dem realistischen Konzept der Milieuziele teilt der External Governance Ansatz dabei die Grundannahme, dass es für einen Akteur (hier die EU) sinnvoll und auch nützlich ist, das internationale Milieu den eigenen Vorstellungen entsprechend zu verändern. Die External Governance Forschung sieht dabei die „beste" Milieuveränderung in einer Übertragung der EU-internen Strukturprinzipien auf den sogenannten europäischen Nachbarschaftsraum, um so in diesem stabilisierend wirken zu können.

Von dieser instrumentellen Betrachtung des Norm- und Regeltransfers abzugrenzen ist die Bedeutung, welche die Verbreitung von Normen und Regeln in der konstruktivistischen IB-Forschung einnimmt. Das wohl prominenteste Konzept ist hier das der normativen Macht, das auf Ian Manners zurückgeht. Dabei besteht der Kern einer „normative power" in der „ability to define what passes for ‚normal' in world politics".[4] Bezüglich der Art und Weise, wie sich diese Fähigkeit umsetzt, beziehungsweise wie sich die betreffenden Normen und Regeln international ausbreiten, werden dabei unterschiedliche Optionen gesehen: die unintendierte Diffusion (z.B. durch einen so wahrgenommenen Vorbildcharakter eines Akteurs), strategische Kommunikation, prozedurale Diffusion (über internationale Organisationen), Normenexport durch Anreizsetzung, die bloße Anwesenheit eines Akteurs in einer Weltregion oder politische Lernprozesse.[5] Gerade die Möglichkeit der unintendierten Normdiffusion im Rahmen von Nachahmungsprozessen unterscheidet den Normative Power Ansatz dabei von einer instrumentellen Betrachtung von Norm- und Regeltransfer. Denn hierdurch entzieht sich die Wirkung der eigenen Normen ein Stück weit auch einer strategischen bzw. zielgerichteten Einsetzbarkeit. Die Normen einer normativen Macht können damit durchaus auch in einer Weise wirken, welche bestimmten strategischen Zielen der politischen Entscheidungsträger entgegenwirkt.

Gemeinsam ist allen drei genannten Perspektiven jedoch, dass sie die Bedeutung von Norm- und Regeltransfer in der internationalen Politik un-

---

3 Lavenex, Sandra (2004): EU external governance, a.a.O., S. 694.

4 Manners, Ian (2002): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: Journal of Common Market Studies 40, Nr. 2 (2002), S. 235-258, hier S. 236.

5 Vgl. Manners, Ian (2002): Normative Power Europe, a.a.O., S. 244.

terstreichen und damit sowohl die sich hierdurch ergebenden Möglichkeiten als auch Handlungsbeschränkungen in den Fokus der Analyse rücken. Genau diese Fragen stehen auch im Zentrum des vorliegenden Sammelbandes, dessen Beiträge sich aus unterschiedlichen Perspektiven mit Fragen des Norm- und Regeltransfers am Beispiel der Europäischen Union auseinandersetzen.

Im ersten Kapitel untersucht Frédéric Krumbein dabei den Stellenwert der Menschenrechte für die Europäische Union. Diese sind keineswegs schmückendes Beiwerk einer Wirtschaftsorganisation, sondern zentraler Bestandteil des Selbstverständnisses und des Zusammenhalts der EU. Sowohl bei der Qualität des Menschenrechtsschutzes als auch bei der Quantität der geschützten Rechte sieht Krumbein die EU als Vorreiter, was aber, wie der Autor betont, keineswegs bedeutet, dass die Europäische Union nicht auch mit schwerwiegenden Menschenrechtsherausforderungen und -verletzungen zu kämpfen habe.

Das zweite Kapitel betrachtet in drei Beiträgen die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure als Vermittler von Normen und Regeln in der europäischen Außenpolitik. Bernd Hüttemann geht dabei auf die Rolle der Zivilgesellschaft ein, deren Definition er in verschiedenen Theorien darstellt. Im Weiteren verortet er in dieser auch den Lobbyismus, also die organisierte Vertretung politischer oder ökonomischer Interessen gegenüber der Politik. Sein Beitrag schließt mit einigen Empfehlungen zur Abgrenzung der beiden Begriffe voneinander. Darauf aufbauend setzen sich Daniel Göler und Robert Lohmann mit dem Public Diplomacy Konzept auseinander, das sich in den letzten Jahren als zentraler Ansatz zur Analyse außenpolitisch relevanter Aktivitäten von zivilgesellschaftlichen Akteuren etabliert hat. Dabei wird insbesondere das Potenzial eines breiten Verständnisses von Außenpolitik aufgezeigt, das zivilgesellschaftliche Akteure nicht nur als Vermittler staatlicher Strategien zum Norm- und Regeltransfer, sondern als eigenständige Akteure mit eigenständigen Zielvorstellungen und eigenen Möglichkeiten zu deren Umsetzung begreift. Robert Lohmann verdeutlicht dies in seinem Beitrag an einem konkreten Beispiel eines zivilgesellschaftlichen Akteurs. Auf Basis einer breit angelegten Erhebung betrachtet er das Potenzial des European Youth Parliaments (EYP) in der Verbreitung von Normen und Regeln innerhalb der Europäischen Union und ihren direkten Nachbarstaaten. Der Fokus liegt hierbei auf den vom EYP durchgeführten Politiksimulationen als eine aktivierende Lehr-Lern-Konzeption, die, wie Lohmann aufzeigt, einen hohen Mehrwert für den Austausch sowie Aufbau gemeinsamer Normen und Regeln haben.

Aufbauend auf den vorangegangenen Überlegungen werden dann ausgesuchte Fallbeispiele europäischen Norm- und Regeltransfers im südlichen (Kapitel 3) und östlichen Nachbarschaftsraum (Kapitel 4) untersucht. Im dritten Kapitel befasst sich Katharina Burlafinger mit der Anna-Lindh-Stiftung und deren Norm- und Regeltransfer im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Da die Anna-Lindt-Stiftung an der Schnittstelle zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren angesiedelt ist (sie wird zwar u. a. von der Europäischen Union finanziert, agiert aber selbstständig) thematisiert Burlafinger insbesondere deren Potenzial zur Demokratieförderung durch die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten in den Zielländern.

Ingrid Heidlmayr-Chegdaly untersucht in ihrem Beitrag, welche Governanceformen und -instrumente die EU anwendet, um den Reformprozess in Marokko im Sinne der EU-Normen zu beeinflussen. Sie zeigt, dass der Regel- und Normentransfer von der EU nach Marokko in einigen Sektoren einen wesentlichen Einfluss auf die Reformagenda des Landes ausübt. Dies geschieht allerdings, so die Autorin, vor allem bei technischen Normen und Standards. Nichtsdestotrotz entsteht durch die Anwendung demokratischer Prinzipien bei Verwaltungsbeamten auch ein verändertes Bewusstsein, das die Demokratisierung unterstützt.

Kapitel 4 widmet sich dem östlichen Nachbarschaftsraum. Boris Litwin untersucht die Beziehung zwischen der EU und Russland, wobei er dem russischen Einfluss auf die Ukraine besondere Aufmerksamkeit schenkt. Der Autor stellt die verschiedenen Ansätze der EU, im östlichen Nachbarschaftsraum demokratische Reformen anzustoßen, dar und zeichnet die Antworten Russlands darauf nach. Er wendet dabei das Konezpt des „alternate governance provider" von Lavenex und Schimmelfennig an. Im Ergebnis liefert Litwin nicht nur eine inhaltsreiche Analyse der EU-Russland-Politik, sondern leistet durch die Anwendung und Kommentierung des Analyseinstrumentariums auch einen Beitrag zur Theorie der Internationalen Beziehungen. Katsiaryna Yakouchyk analysiert am Beispiel der CSTO (Collective Security Treaty Organization), inwiefern nicht-demokratische Regionalorganisationen im östlichen Nachbarschaftsraum als alternative Vermittler von Normen und Regeln auftreten. Indem sie – im Unterschied zu den übrigen Beiträgen des Sammelbandes – die Frage des Norm- und Regeltransfers nicht aus EU-Perspektive betrachtet, verweist sie auf die Problematik, dass die europäische Politik des Norm- und Regeltransfers ihre Grenzen nicht nur in den Zielländern, sondern auch in der internationalen Gesamtkonstellation bzw. dem Vorhandensein weiterer

„Wettbewerber“ hat. Der Fall der CSTO ist hierbei von besonderem Interesse, weil diese sich in den von ihr propagierten Werten und Normen zum Teil dezidiert von denen der Europäischen Union absetzt.

Im abschließenden fünften Kapitel wird schließlich die Rolle der Populärkultur bei der gesellschaftlichen Verankerung von Werten und Normen exemplarisch in den Fokus genommen. Dabei befasst sich Lukas Zech mit der populärkulturellen Verarbeitung außenpolitisch relevanter Normen und Werte und analysiert, welche davon der Sicherheitspolitik Deutschlands und Großbritanniens filmisch zugeschrieben werden. Die hierbei innereuropäisch herausgearbeiteten Ergebnisse weisen auf das für die Verbreitung von Normen und Werten nicht zu unterschätzende Potential (westlich geprägter) populärkultureller Artefakte wie Filme hin.

Insgesamt hoffen die Herausgeber mit diesem breit angelegten Spektrum an Beiträgen zu Fragen der Vermittlung von Normen und Regeln durch staatliche und nichtstaatliche Akteure einen Beitrag zur Diskussion über die Bedeutung unterschiedlichster Formen von Norm- und Regeltransfer in einem weit gefassten Verständnis von Außenpolitik geleistet zu haben.

# *A) Normative Grundlagen der Europäischen Außenpolitik*

# Bedeutung und Wesen der Menschenrechte in der Europäischen Union

*Frédéric Krumbein*[*]

## *Einleitung*

Die Europäische Union sieht sich selbst als eine Werte- und Rechtsgemeinschaft. Ihr einzigartiger Charakter im Vergleich zu anderen Akteuren der Weltpolitik wird von mehreren Europawissenschaftlern betont und mit Begriffen wie „normative power", „ethical power", Zivilmacht oder „international good citizen" versehen.[1] Die Namen und die damit verbundenen Konzepte sind nicht identisch, aber alle diese Ansätze erklären die Rolle und Identität der Europäischen Union und weisen auf besondere Charakteristika der Werte der Union und der Instrumente zu ihrer Förderung hin. Mindestens drei Dimensionen der normativen Macht der Europäischen Union lassen sich dabei unterscheiden.

Zum einen kommt die normative Macht von ihrer vertraglich gesetzten Struktur als Rechtsgemeinschaft mit supranationalen Institutionen. Dabei sind nicht allein die Handlungen und Politiken der Union entscheidend, sondern auch ihr einzigartiger Status in der Welt, als Gebilde „sui generis". Die EU dient als Vorbild für eine andere Konzeption von internationaler Politik, die sich nicht ausschließlich auf nationalstaatliche Akteure gründet. Für Ian Manners zeigt sich hier eines der größten Machtinstrumente der Europäischen Union: Sie verändert die Wahrnehmung des

---

* Dr. Frédéric Krumbein ist Geschäftsführer des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. und Gastwissenschaftler bei der SWP.

1 Aggestam, Lisbeth (2008): Introduction: ethical power Europe?, in: International Affairs 84(1)/2008, S. 1-11; Duchêne, François (1972): Europe's Role in World Peace, in: Richard Mayne (Hrsg.): Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead, London: Fontana, S. 32-47; Dunne, Tim (2008): Good citizen Europe, in: International Affairs, 84(1)/2008, S. 13-28; Kirste, Knut /Maull, Hanns (1996): Zivilmacht und Rollentheorie, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3(2)/1996, S. 283-312; Manners, Ian (2002): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: Journal of Common Market Studies, 40(2)/2002, S. 235-258.

„Normalen" in der Weltpolitik, wie die Vorstellung, dass internationale Politik vornehmlich auf Nationalstaaten basiert.[2]

Zum zweiten beruht die normative Macht der Europäischen Union auf ihrer internen und externen Förderung von universellen Werten wie den Menschenrechten. Als universelle Werte definiert Manners Werte, die von den Vereinten Nationen als universell anwendbar akzeptiert und anerkannt werden. Innerhalb der EU identifiziert er weiterhin fünf Kernnormen: Frieden, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechte.[3] Bis auf Frieden finden sich alle diese Kernnormen eindeutig in Menschenrechten wieder.

Zum dritten entspricht das europäische Verhalten häufig normativen Standards, das bedeutet, die EU befolgt in der Regel das Völkerrecht und wendet selten militärische Gewalt an. Stattdessen setzt sie eher auf Diplomatie und Überzeugung, Anreize, wie Handel oder Entwicklungshilfe, oder auf Sanktionen zur Durchsetzung ihrer Interessen und Werte.[4] Tuomas Forsberg differenziert schließlich vier unterschiedliche Mittel der Union, damit diese ihre normative Macht umsetzen kann: Überzeugung, Verweis auf internationale Normen, Veränderung des Diskurses und selbst ein Vorbild für andere sein: „In other words, the EU not only promotes norms, but does so in a normative way."[5]

Inwieweit die Europäische Union wirklich ein normativer Akteur ist und höhere ethische Standards als andere staatliche Akteure verfolgt, lässt sich durchaus kritisch beurteilen. So vertreten die USA ebenfalls häufig die Position, dass sie eine ethische Außenpolitik verfolgen. Das gleiche gilt für andere Staaten.[6]

---

2 Manners, Ian (2002): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, S. 235-258, hier: S. 253.

3 Ebd., S. 242; Manners, Ian (2008): The normative ethics of the European Union, in: International Affairs 84(1)/2008, 45-60, hier: 46.

4 Diez, Thomas (2005): Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe', in: Millennium – Journal of International Studies 33(3)/2005, S. 613-636; Forsberg, Tuomas (2011): Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type, in: Journal of Common Market Studies 49(6)/2011, S. 1183-1204; Kirste, Knut/Maull, Hanns (1996): Zivilmacht und Rollentheorie, S. 283-312; Manners, Ian (2002): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, S. 235-258.

5 Forsberg, Tuomas (2011): Normative Power Europe, Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type, S. 1185.

6 Vgl. zum Beispiel: Hyde-Price, Adrian (2008): A 'tragic actor'? – A realist perspective on 'ethical power Europe', in: International Affairs, 84(1)/2008, S. 29-44.

Im Folgenden wird ein Grundpfeiler der Europäischen Union und ihrer „normativen Macht“ analysiert und dargestellt: welche Menschenrechte und welches Verständnis von Menschenrechten charakteristisch für die Europäische Union sind. Unter dem Begriff des Menschenrechtsverständnisses subsumieren sich hier drei Elemente: zum einen die rechtliche Verankerung von Menschenrechten in Verträgen der EU und des Europarates sowie in Urteilen des Europäischen Gerichtshofes und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte; zum zweiten die historische Entstehung und ideengeschichtliche Begründung von Menschenrechten in Europa; und zum dritten die aktuelle Praxis der Menschenrechte in der EU.

Es würde den Rahmen sprengen, auf alle drei Elemente detailliert einzugehen. Der Beitrag konzentriert sich daher auf einige wesentliche Punkte. So ist die Union sowohl bei der Quantität, das heißt der Zahl der anerkannten Menschenrechte, und der Qualität, das heißt der Anerkennung neuer beziehungsweise noch nicht universell anerkannter Menschenrechte, ein Vorreiter. Die EU setzt ebenfalls ein positives Beispiel beim Rechtsschutz durch supranationale Institutionen. Hinzu kommt, dass die Staaten der EU vergleichsweise wenig Gewalt in ihrem Inneren anwenden, zum Beispiel in ihren Strafsystemen oder bei der Verbrechens- und Terrorbekämpfung. Dieses Verhalten entspricht soweit den erwähnten Konzepten über die normative Macht der Union.

Menschenrechte werden hier als die Rechte der sogenannten „International Bill of Rights“ der Vereinten Nationen definiert. Die „International Bill of Rights“ umfasst die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 sowie die beiden Menschenrechtspakte, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) sowie die Zusatzprotokolle zu beiden Pakten. Beide Pakte sind von über 160 Staaten ratifiziert worden. Die Allgemeine Erklärung von 1948 ist das erste internationale und bis heute wichtigste Menschenrechtsdokument. Die „International Bill of Rights“ umfasst zum einen politische und bürgerliche Menschenrechte, wie den Schutz des Lebens, der körperlichen und geistigen Unversehrtheit, das Recht auf einen fairen Prozess oder den Schutz vor willkürlicher Inhaftierung, wie Meinungs-, Versammlungs-, Vereinigungs-, und Religionsfreiheit und das Recht auf Demokratie. Zum anderen gehören die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, wie die Rechte auf einen angemessenen Lebensstandard, Nahrung, Wohnung, Kleidung, soziale Sicherheit, Gesundheit, Bildung, Arbeit und kulturelle Teilhabe zur „International Bill of Rights“.

Die zahlreichen anderen internationalen Menschenrechtsverträge erfüllen vor allem drei Funktionen, welche die „International Bill of Rights" ergänzen: Erstens, sie definieren ausführlicher und präziser einzelne Rechte der „International Bill of Rights" und schaffen Mechanismen zum Schutz dieser Menschenrechte (Bsp. Antifolterkonvention); zweitens, sie präzisieren die Menschenrechte für eine bestimmte Gruppe von Menschen und zielen auf einen erhöhten und verbesserten Schutz dieser Gruppen (Bsp. Kinderrechts- und Frauenrechtskonvention); drittens gibt es regionale Menschenrechtsverträge, die Menschenrechte in einem Kontinent umsetzen, wie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).

## *1. Ein weitgefasstes Menschenrechtsverständnis als Grundpfeiler der Union*

Die Europäische Union gehört unter den staatlichen Akteuren weltweit zu den stärksten Befürwortern und Förderern von Menschenrechten. Menschenrechte sind als Wertefundament in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union genannt: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte …." Artikel 21 des EU-Vertrags benennt weiterhin die Förderung der Menschenrechte als Ziel der auswärtigen Politik der Union: „Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts."[7]

Zusammen mit dem letzten großen Integrationsschritt der Union, dem Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, wurde auch die Charta der Grundrechte der EU rechtsverbindlich. Die Grundrechtecharta ist der erste ausformulierte Katalog von Grund- und Menschenrech-

7 ABl. C 326/01 vom 26.10.2012; Smismans, Stijn (2010): The European Union's Fundamental Rights Myth, in: Journal of Common Market Studies, 48(1)/2010, S. 45-66, hier S. 46f.

ten der Union. Bereits im Juni 1999 beschloss der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs auf seinem Gipfel in Köln eine Charta der Grundrechte zu schaffen. Ein Konvent, bestehend aus fünfzehn Beauftragten der Staats- und Regierungschefs, einem Vertreter des Kommissionspräsidenten, 16 Abgeordneten des Europäischen Parlaments sowie dreißig nationalstaatlichen Parlamentariern (je zwei aus den damals fünfzehn Mitgliedstaaten), begann im Dezember 1999 mit seiner Arbeit unter Vorsitz des ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog. Im Oktober 2000 verabschiedete der Konvent die Charta der Grundrechte und am 7. Dezember 2000 wurde die Charta von den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rats und der Kommission zum Auftakt des Europäischen Rates in Nizza feierlich proklamiert. Aber erst durch den Vertrag von Lissabon wurde die Grundrechtecharta schließlich in Artikel 6 (1) des EU-Vertrags als Teil des europäischen Primärrechts verankert.

Die Charta der Grundrechte besteht aus einer Präambel und sieben Kapiteln. Die Präambel benennt die fundamentalen Prinzipien und spiegelt die Identität und das Selbstverständnis der Union wider.

Das erste Kapitel „Würde des Menschen" garantiert in den Artikeln 1-5 die Menschenwürde sowie die Rechte auf Leben und auf körperliche und geistige Unversehrtheit sowie das Verbot von Folter, Sklaverei und Zwangsarbeit. Im zweiten Kapitel „Freiheiten" finden sich die klassischen negativen Freiheitsrechte, wie Recht auf Freiheit und Sicherheit; Achtung des Privat- und Familienlebens; Schutz personenbezogener Daten; Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen; Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit; Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit; Freiheit von Kunst und Wissenschaft; Recht auf Bildung; Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten; unternehmerische Freiheit; Eigentumsrecht; Asylrecht; Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung. In diesem Kapitel sind praktisch alle Freiheitsrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention enthalten. Einige Artikel gehen aber noch darüber hinaus, so wie der Schutz personenbezogener Daten als neues Grundrecht (Art. 8). Das Recht auf Eheschließung wird vom Recht eine Familie zu gründen getrennt und erlaubt durch die Aufgabe des Bezugs zu „Männer und Frauen" die Anerkennung – wenn auch keinen Anspruch auf Anerkennung – gleichgeschlechtlicher Ehen (Art. 9).

Das dritte Kapitel „Gleichheit" enthält zuvorderst die beiden allgemeinen Grundsätze der Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 20) und des Verbots

der Diskriminierung (Art. 21 Abs. 1). Anschließend folgt eine nicht erschöpfende Aufzählung von Merkmalen und Eigenschaften von Menschen, für die das Verbot der Diskriminierung gilt. Dies ist angelehnt an die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die ebenfalls eine Liste von Merkmalen aufführt, die aber nur Beispielcharakter haben, und nicht als einzige Gründe für Diskriminierung verstanden werden dürfen. Hier ist bemerkenswert die erstmalige Nennung des Verbots der Diskriminierung aufgrund genetischer Merkmale und der sexuellen Ausrichtung in einem internationalen rechtsverbindlichen Menschenrechtsdokument (Art. 21 Abs. 2). Weiterhin werden in eigenen Artikeln die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen (Art. 22), der Kampf für eine Gleichbehandlung von Frauen und Männern (Art. 23) sowie für die Rechte der Kinder, von älteren und von behinderten Menschen (Art. 24-26) anerkannt.

Im vierten Kapitel „Solidarität" finden sich wirtschaftliche und soziale Grundrechte: Rechte am Arbeitsplatz (Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen, wie beispielsweise das Streikrecht; Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung; gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen); Rechte auf soziale Sicherheit, Wohnung und Gesundheit sowie Umwelt- und Verbraucherschutz.

Das fünfte Kapitel „Bürgerrechte" enthält die politischen Rechte der EU-Bürgerinnen und Bürger, wie das Wahl- und Petitionsrecht zum Europäischen Parlament, das kommunale Wahlrecht am Wohnsitz oder die Freizügigkeit innerhalb der EU-Staaten. Das Recht auf eine gute Verwaltung, welches vor allem eine faire, unparteiische, gerechte und zügige Behandlung der individuellen Anliegen der EU-Bürgerinnen und Bürger durch europäische Institutionen umfasst, findet sich dort ebenfalls.

Das sechste Kapitel „Justizielle Rechte" umfasst die Rechte des Einzelnen gegenüber der Justiz: Recht auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht, Unschuldsvermutung, Recht auf eine angemessene Verteidigung sowie weitere rechtsstaatliche Grundsätze, wie die Verhältnismäßigkeit der Strafe, das Verbot der Doppelbestrafung oder das Rückwirkungsverbot.

Das siebte und letzte Kapitel „Allgemeine Bestimmungen über die Auslegung und Anwendung der Charta" stellt fest, dass die Charta (nur) für Unionsorgane und die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von EU-Recht gilt und weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union schafft. Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Entscheidung „Åkerberg Fransson" aus dem Jahr 2013 die Anwendung der Charta allerdings weit ausgelegt: Die Anwendbarkeit des Unionsrechts umfasst die

Anwendbarkeit der durch die Charta garantierten Grundrechte. Es sind entsprechend keine Rechtsfälle denkbar, die vom Unionsrecht erfasst würden, ohne dass die Grundrechte anwendbar wären. Im Zusatzprotokoll Nr. 30 zum Vertrag von Lissabon ist außerdem die Anwendung der Charta in Polen und dem Vereinigten Königreich beschränkt worden, insbesondere der im vierten Kapitel „Solidarität" befindlichen Rechte. Dieses Zusatzprotokoll verringert aber nicht den Grundrechteschutz bei gemeinschaftsrechtlichen Maßnahmen, welche die beiden Länder betreffen. Da inzwischen ein erheblicher Teil der in den Mitgliedstaaten geltenden Gesetze auf der Ebene der EU verabschiedet wird, hat die Charta trotz dieser Einschränkung einen weitreichenden Geltungsbereich.[8]

Die Grundrechtecharta ist zwar der erste rechtsverbindliche unionale Katalog von Grund- und Menschenrechten, aber der Schutz der Menschenrechte in Europa beginnt mitnichten mit diesem Dokument. Die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarates bildet das historische Fundament für den Schutz der Grund- und Menschenrechte innerhalb des europäischen Kontinents. Die EMRK ist von allen EU-Staaten ratifiziert worden und findet sich vollständig in der Grundrechtecharta. Die Interpretation der EMRK durch Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Straßburg sind nach Artikel 52 der Grundrechtecharta für die Auslegung selbiger ebenfalls bindend. Die Europäische Union soll nach dem Vertrag von Lissabon zudem Mitglied in der EMRK werden, so dass Friktionen zwischen beiden Dokumenten und der Auslegung möglichst vermieden werden sollen. Nichtsdestotrotz gestaltet sich der Beitrittsprozess der EU komplizierter gedacht: Es bleibt abzuwarten, wie sich das Verhältnis zwischen der Grundrechtecharta, der EMRK und den Grundrechtekatalogen der nationalen Verfassungen sowie den jeweiligen Gerichten (Europäischer Gerichtshof, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte [EGMR] und nationale Verfassungsgerichte), die für die Auslegung zuständig sind, künftig entwickeln wird. Bis zur Grundrechte-

8 EU-Grundrechteagentur (FRA): Charterpedia, http://fra.europa.eu/de/charterpedia (vollständiger Text der Charta, Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln sowie zum Stand der aktuellen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und nationaler Gerichte zur Charta); Meyer, Jürgen (Hrsg.) (2014): Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos Verlag; Krumbein, Frédéric (2016): Charta der Grundrechte, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2016): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos-Verlag, 14. Auflage, S. 112-118.

charta war die EMRK das wichtigste europäische Menschenrechtsdokument und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte fast wie ein „europäischer Supreme Court“ im Bereich des Schutzes von Grundrechten.[9]

Die EU-Grundrechtecharta zeigt, dass die Europäische Union sich einem weitgefassten Verständnis von Menschenrechten verpflichtet fühlt und sowohl die politischen und bürgerlichen als auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte akzeptiert sowie einige innovative Menschenrechte, wie den Datenschutz, das Verbot des Klonens oder das Recht auf eine gute Verwaltung, kodifiziert. Die Charta vereinigt zum ersten Mal beide Gruppen von Menschenrechten in einem europäischen Vertrag und überwindet damit die aufgrund des Kalten Krieges politisch gewollte, aber logisch wenig sinnvolle, Trennung der Menschenrechte in die beiden UN-Pakte ICCPR, der historisch von den USA propagiert wurde, und ICESCR, der von der früheren Sowjetunion favorisiert wurde. Die Charta orientiert sich damit an der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die bereits beide Gruppen von Menschenrechten gemeinsam aufführt. Im ICCPR finden sich die politischen und bürgerlichen Menschenrechte, die „klassischen Menschenrechte“, die auf die englische und US-amerikanische Bill of Rights und die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte zurückgehen. Im ICESCR finden sich die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die erst im Rahmen der Arbeiterbewegung im 19. Jahrhundert entstanden sind. Die USA räumen traditionell den politischen und bürgerlichen Menschenrechten Priorität ein und sehen die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte skeptisch. Aus Sicht der Vereinigten Staaten erfordert ihre Garantie und Umsetzung weitgehende sozialstaatliche Maßnahmen, die nicht der liberalen Staatstradition entsprechen. Allerdings gibt es auch in den USA Befürworter dieser Rechte, die sich vor allem in der Demokratischen Partei finden und gefunden haben: US-Präsident Franklin D. Roosevelt (1933-1945) forderte beispielsweise eine „Second Bill of Rights“ als Ergänzung zur bestehenden mit wirtschaftlichen und sozialen Rechten als Inhalt und seine Frau Eleanore setzte sich als Vorsitzende der UN-Menschenrechtskommission dafür ein, dass diese Kategorie von Rechten Teil der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wurde. Diese Position erreichte aber nie einen

9 Rask Madsen, Mikael (2007): From Cold War Instrument to Supreme European Court: The European Court of Human Rights at the Crossroads of International and National Law and Politics, in: Law & Social Inquiry, 32(1)/2007, S. 137-159.

Konsens in den USA und führt(e) dazu, dass der ICESCR bis heute nicht vom US-Senat ratifiziert wurde. Die Sowjetunion hingegen bevorzugte – einem marxistischen Menschenrechtsverständnis folgend – die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte. Entsprechend wurden zwei Pakte verfasst und verabschiedet, da sich die beiden Großmächte des Kalten Krieges nicht darauf einigen konnten, die Menschenrechte der Allgemeinen Erklärung in nur einem Vertrag gemeinsam zu kodifizieren, wie es ursprünglich angedacht war.[10] Inzwischen besteht aber – mit Ausnahme der USA – ein Konsens in der Weltgemeinschaft, dass beide Kategorien von Menschenrechten gleichrangig sind und sich wechselseitig bedingen, wie es in der Wiener Abschlusserklärung zur Zweiten (und bislang letzten) Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen von 1993 formuliert wurde.

Die Ratifikationspraxis der EU-Staaten unterstreicht dieses weitgefasste Verständnis von Menschenrechten. Alle EU-Staaten haben die beiden großen UN-Menschenrechtspakte ICCPR und ICESCR ratifiziert. Alle Mitglieder der EU haben zudem die Europäische Sozialcharta von 1961 und/oder die revidierte Fassung von 1996 ratifiziert.[11] Die Europäische Sozialcharta und ihre revidierte Fassung werden nicht durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte überwacht und durchgesetzt, aber sie bleiben trotzdem in Bezug auf die darin enthaltenen Verpflichtungen und die Mechanismen zur Umsetzung die rechtlich stärksten regionalen Menschenrechtsverträge zur Realisierung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. Zusammen mit der EMRK verfügt Europa damit über die regionalen Menschenrechtsverträge für beide Gruppen von Menschenrechten mit dem jeweils höchsten Schutzniveau.[12]

Darüber hinaus gibt es weitere Menschenrechtsverträge und Protokolle des Europarates. Insbesondere das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe aus dem Jahr 1987 spielt noch eine wichtige Rolle bei der Um-

---

10 Alston, Philip/Goodman, Ryan (2013): International Human Rights, Oxford: Oxford University Press, 4. Auflage, S. 291-294.

11 Europarat: Vertragsbüro, http://www.coe.int/de/web/conventions/home (letzter Zugriff 30.5.2016); UN Treaty Collection, https://treaties.un.org (letzter Zugriff 30.5.2016).

12 Whelan, Daniel J./Donnelly, Jack (2007): The West, Economic and Social Rights, and the Global Human Rights Regime: Setting the Record Straight, in: Human Rights Quarterly, 29(4)/2007, S. 908-949, hier: S. 942-944.

setzung gemeinsamer humaner Standards im Strafvollzug, unter anderem durch die Einrichtung des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe. Das Komitee darf alle Orte besuchen, an denen Personen durch öffentliche Behörden ihre Freiheit entzogen wird und überprüft im Rahmen seiner Besuche, ob Folter und/oder erniedrigende und unmenschliche Behandlungen vorkommen. Alle EU-Staaten haben dieses Übereinkommen ratifiziert.[13]

## *2. Die Würde als Fundament von Menschenrechten in der EU*

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union stellt – wie oben bereits erwähnt – die Würde des Menschen an den Anfang ihres Katalogs von Menschenrechten und proklamiert in Artikel 1: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie ist zu achten und zu schützen." Die Formulierung ist nahezu identisch aus Artikel 1 des deutschen Grundgesetzes übernommen. Die Erläuterungen zur Grundrechtecharta betonen, dass Würde nicht nur ein eigenes Menschenrecht darstellt, sondern auch als Fundament aller weiteren Menschenrechte der Charta betrachtet wird:[14] „The dignity of the human person is not only a fundamental right in itself but constitutes the real basis of fundamental rights."[15]

Die Europäische Menschenrechtskonvention benennt an keiner Stelle die Menschenwürde. Allerdings erwähnt die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte den Würdebegriff zunehmend häufiger und benennt ausdrücklich die Würde als Grundlage der Konvention, so in seinem Urteil zum Fall „Pretty": „Grundlage und durchgehendes Motiv der Konvention ist der Respekt vor der Würde des Menschen und vor seiner Freiheit."[16]

---

13 Europarat: Details zum Vertrag Nr. 126, http://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/126 (letzter Zugriff 2.6.2016).

14 Borowsky, Martin (2014): 'Titel I Würde des Menschen', Jürgen Meyer (ed.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, (Baden-Baden: Nomos Verlag, 2014), 94-217, hier: 107.

15 Official Journal of the European Union, Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights, 14 December 2007, C303/02. Internet: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:en:PDF (letzter Zugriff 17.5.2016), 17.

16 Martin Borowsky, 'Titel I Würde des Menschen' in: Meyer, Jürgen (2014): Charta der Grundrechte der Europäischen Union, S. 115.

Die Nennung der Menschenwürde in Verfassungen von EU-Staaten stellt häufig Bezüge zu den Rechten auf körperliche und geistige Unversehrtheit der Menschen und zu sozialen Rechten her. Beide Kategorien von Rechten sollen ein Leben in Würde ermöglichen. In Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte wird Würde häufig als Fundament der Rechte auf Leben sowie den Verboten von Folter, Sklaverei und Zwangsarbeit erwähnt.[17] Menschenwürde und die Idee eines menschenwürdigen Lebens sind insbesondere als ein Gegenentwurf zum Totalitarismus des 20. Jahrhunderts zu verstehen, insgesamt zu allen Herrschaftsformen und Manifestationen von Macht und Dominanz über andere Menschen, die Menschen kein menschenwürdiges Leben ermöglichen, sondern Terror und Schrecken verbreiten. In die Zukunft gewandt wird Menschenwürde auch als Schutz vor Entwicklungen in der Biologie, Medizin oder Informationstechnologie betrachtet, die den einzigartigen Status des Menschen, beispielsweise durch Klonen, in Frage stellen.[18]

Der Begriff der Menschenwürde ist insgesamt relativ weitgefasst. In den meisten modernen rechtlichen und philosophischen Definitionen wird Würde allgemein als ein Status verstanden, der jedem Menschen zukommt und der von anderen Menschen und vom Staat zu respektieren ist. Dieser Respekt drückt sich in moralischen Pflichten, oder wie seit der Mitte des 20. Jahrhunderts, in rechtlichen Verpflichtungen gegenüber jedem Menschen aus. Ein entscheidendes Charakteristikum von Würde ist, dass dieser Status nicht verloren gehen kann, sondern jedem Menschen unter allen Umständen erhalten bleibt: „…, human dignity should be seen as an expression that signifies a status which other human beings and political institutions have to respect. This respect can be interpreted primarily in a sense of moral obligations or – as happened in the twentieth century – in the sense of individual rights that can be legally enforced. … This concept of 'human dignity' is *universal*: it signifies a status that cannot be lost, and thus may provide a foundation of rights."[19]

---

17 Ebd., S. 109-115.

18 Ebd., S. 118f.

19 Düwell, Marcus (2014): Human dignity: concepts, discussions, philosophical perspectives, in: Düwell, Marcus/Braarvig, Jens/Brownsword, Roger/Mieth, Dietmar (Hrsg.) (2014): The Cambridge Handbook of Human Dignity – Interdisciplinary Perspectives, Cambridge: Cambridge University Press, S. 23-52, hier: S. 27.

### 3. Die EU-Staaten als Vorreiter beim supranationalen Rechtsschutz

Charakteristisch für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist weiterhin die Akzeptanz und weltweite Förderung internationaler Jurisdiktion im Menschenrechtsbereich. Alle EU-Staaten haben die EMRK ratifiziert und gewähren damit ihren Bürgerinnen und Bürgern das Recht, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg anzurufen, wenn diese ihre Menschenrechte unter der EMRK verletzt sehen und den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft haben. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte war der erste internationale Menschenrechtsgerichtshof, verfügt unter allen Menschenrechtsgerichtshöfen über die größten Kompetenzen und hat die größte Zahl an Fällen bearbeitet und an Urteilen gefällt. Der Gerichtshof trägt mit seiner Rechtsprechung ebenfalls zu einem einheitlichen Verständnis von Menschenrechten in den Staaten des Europarates bei.[20]

Neben dem extensiven bestehenden regionalen Menschenrechtsschutz sind die EU-Staaten weltweit Vorreiter bei der Ratifikation internationaler Menschenrechtsverträge und bei der Zusicherung individueller Beschwerdemöglichkeiten ihrer Bürgerinnen und Bürger vor UN-Vertragsorganen. Von den neun Kernmenschenrechtsverträgen („core human rights treaties“) der Vereinten Nationen verfügen sechs über Zusatzprotokolle, die – im Falle der Ratifikation durch den Staat – es den Bürgerinnen und Bürgern ihres jeweiligen Staates erlauben sich bei wahrgenommenen Verletzungen ihrer in den Verträgen enthaltenen Menschenrechte bei den zuständigen Vertragsorganen zu beschweren. Wenn die Bürger den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft haben, können sie individuelle Beschwerden bei den Vertragsorganen einreichen, die anschließend geprüft und untersucht werden und an dessen Ende die Vertragsorgane nicht bindende Empfehlungen an den jeweiligen Staat abgeben können. Die Staaten der Union zeichnen sich dadurch aus, dass sie ihren Bürgerinnen und Bürgern in der Regel diese Möglichkeit der Individualbeschwerde einräumen.

So haben alle EU-Staaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreiches das Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ratifiziert, welches einen individuellen Beschwerdemechanis-

20 Alston, Philip/Goodman, Ryan (2013): International Human Rights, S. 891-901; Rask Madsen, Mikael (2007): From Cold War Instrument to Supreme European Court: The European Court of Human Rights at the Crossroads of International and National Law and Politics, S. 137-159.

mus bei Verletzungen der Rechte des ICCPR vorsieht. Alle Staaten mit Ausnahme Estlands, Lettlands und Maltas haben das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ratifiziert. 25 Staaten haben das Zusatzprotokoll zur Antifolterkonvention ratifiziert und Irland hat es unterzeichnet. Nur Lettland und die Slowakei haben es weder unterzeichnet noch ratifiziert. 22 Mitgliedstaaten haben das Zusatzprotokoll zur Behindertenrechtskonvention ratifiziert. Drei Staaten haben es weder unterzeichnet noch ratifiziert (Irland, Niederlande, Polen) und drei Staaten haben es bislang nur unterzeichnet (Bulgarien, Rumänien, Tschechische Republik).

Das Zusatzprotokoll zum ICESCR wurde bislang nur von elf EU-Staaten unterschrieben (davon durch acht ratifiziert) von insgesamt 45 Unterzeichnerstaaten. Das Zusatzprotokoll zur Kinderrechtskonvention, welches ein Beschwerdeverfahren etabliert, wurde von 18 Staaten der Union unterschrieben (davon von zwölf ratifiziert), bei insgesamt fünfzig Unterzeichnerstaaten. Die beiden letztgenannten Zusatzprotokolle sind erst vor relativ kurzer Zeit von der UN-Generalversammlung verabschiedet worden (2008 bzw. 2011), so dass sich die Zahl der Unterzeichner- und Ratifikationsstaaten weltweit und unter den EU-Mitgliedern voraussichtlich noch erhöhen wird.[21]

Schließlich gehören die EU-Staaten zu den größten Befürwortern und Unterstützern des Internationalen Strafgerichtshofes (ICC) in Den Haag, dessen Ziel der Schutz vor gravierenden Menschenrechtsverletzungen durch eine Verfolgung der Täter darstellt. Der ICC wurde durch das 1998 unterzeichnete Rom-Statut (in Kraft getreten im Jahr 2002) etabliert. Der Internationale Strafgerichtshof verfolgt Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Verbrechen der Aggression von Staaten. Zuständig ist der Gerichtshof für diese vier Verbrechen, wenn diese in Mitgliedstaaten des ICC oder durch deren Bürgerinnen und Bürger verübt werden oder wenn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen Fälle an den ICC verweist, sowie wenn die nationale Gerichtsbarkeit der Vertragsstaaten die Verbrechen nicht selbst verfolgt. Alle EU-Staaten haben das Rom-Statut ratifiziert und die EU hat sich aktiv für die Gründung des Gerichtshofes eingesetzt, wie beispielsweise die „Coalition for the ICC“,

21 UN: Treaty Collection, https://treaties.un.org/pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en (letzter Zugriff 26.5.2016).

eine Allianz von Nichtregierungsorganisationen, die für den ICC geworben haben, finanziell unterstützt.[22]

Die Staaten der Union gewähren damit ihren Bürgerinnen und Bürgern umfangreiche Möglichkeiten sich bei Verletzungen ihrer Menschenrechte an regionale und internationale Menschenrechtsgerichte bzw. -institutionen zu wenden und ermöglichen ebenfalls die Strafverfolgung ihrer eigenen Bürger, sofern diese gravierende Menschenrechtsverletzungen begehen und nicht durch die nationale Justiz zur Rechenschaft gezogen werden.

## *4. Die Zurückhaltung der EU bei der Anwendung von Gewalt*

Die Staaten der Europäischen Union zeichnen sich – ausgehend von der menschlichen Würde als überragendem Prinzip der Union – durch eine vergleichsweise geringe staatliche Gewaltanwendung gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern aus. Dies zeigt sich exemplarisch in einem relativ humanen Strafsystem, der vergleichsweise seltenen Anwendung tödlicher Gewalt durch die Polizei und dem Verzicht extremer Maßnahmen bei der Bekämpfung des Terrorismus, wie Folter oder gezielter Tötungen.

Die Strafsysteme in der Europäischen Union zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass die Mitgliedstaaten einige Strafen nicht verhängen sowie relativ humane Haftbedingungen aufweisen. Das bekannteste Beispiel ist die Todesstrafe, die in den Staaten der Europäischen Union (sowie des Europarates) nicht mehr existiert. Artikel 2 der EU-Grundrechtecharta und die Zusatzprotokolle Nr. 6 und Nr. 13 der EMRK verbieten diese Strafe. Eine weitere Strafe wird in Europa nur sehr selten angewandt: die lebenslange Haftstrafe ohne Möglichkeit der vorzeitigen Haftentlassung. Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte besagen, dass eine Inhaftierung bis zum tatsächlichen Lebensende ohne schwerwiegenden Grund, wie eine anhaltende Gefährdung des Straftäters, nicht zulässig sei und eine Reduktion der Strafe de facto und de jure möglich sein müsse. Es

22 Thomas, Daniel (2011): EU Policy on the International Criminal Court: Institutional Contexts and Policy Compromises, in: Thomas, Daniel (Hrsg.) (2011): Making EU Foreign Policy – National Preferences, European Norms and Common Policies, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 50-69, hier: S. 52.

müsse entsprechend eine Überprüfung der Strafe mit der Möglichkeit einer Haftentlassung geben.[23]

Darüber hinaus ist Isolationshaft in den Staaten der EU zwar nicht verboten, aber selten. Der EGMR unterscheidet dabei zwischen vollständiger sensorischer Deprivation und dem Verbot, Kontakt zu Mitgefangenen zu haben. Die vollständige sensorische Deprivation eines Gefangenen, d.h. jede Form der Kommunikation und des Kontakts zu Menschen, ist verboten. Andere Formen der Isolationshaft sollten nach dem EGMR nur von kurzer Dauer sein. Die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme, ihre Dauer, die Ziele sowie der Effekt auf das mentale und körperliche Befinden der Gefangenen müssen jeweils bewertet werden.[24]

Die Staaten der Europäischen Union verzichten zwar auf einige Strafen und bemühen sich insgesamt um vergleichsweise humane Haftbedingungen, aber das bedeutet nicht, dass es in Gefängnissen der EU keine Menschenrechtsverletzungen gibt. Berichte des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe des Europarates zeigen, dass beispielsweise Überbelegung, schlechte sanitäre Verhältnisse, beschränkte Aktivitäten für Gefangene außerhalb ihrer Zellen und ungenügender Zugang zu angemessener Gesundheitsversorgung Probleme in Gefängnissen von Mitgliedstaaten der EU darstellen.[25] Nichtsdestotrotz verfügen die Mitgliedstaaten der Union über im weltweiten Vergleich humane Strafsysteme: „Like the opposition to the death penalty, European prison law and policy based on

---

23 American Civil Liberties Union (2013): A Living Death: Life Without Parole for Non-Violent Offense, https://www.aclu.org/sites/default/files/assets/111213a-lwop-complete-report.pdf (letzter Zugriff 5.5.2016), S. 200-203; European Court of Human Rights (2013): Case of Vinter and Others v. the United Kingdom, Strasbourg, 9.7.2013, S. 34; Hood, Roger/Hoyle, Carolyn (2015): The Death Penalty – A Worldwide Perspective. Oxford: Oxford University Press, 5. Auflage, S. 472-490.

24 Mowbray, Alaistair (2012): Cases, materials, and commentary on the European Convention on Human Rights, Oxford: Oxford University Press, 3. Auflage, S. 184f.; Dijk, Pieter van/Hoof, Fried van/Rijn, Arjen van/Zwaak, Leo (2006): Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, Antwerpen: Intersentia, S. 421f.

25 Cassese, Antonio (1996): Inhuman States – Imprisonment, Detention and Torture in Europe Today, Cambridge: Polity Press; Europarat (2013): 21st-23rd General Reports of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1 August 2010 – 31 July 2013.