

... am Ende waren viele Worte, und ganz zum Schluss dieses Vorwort. In Gedanken aber stand das Vorwort schon viel früher. An den harten und schwierigen Stellen von Theorie und Empirie schweiften die Gedanken mitunter zu diesem Teil des geplanten Buches: was zu sagen wäre, wem zu danken wäre, und mit welchen Worten.

Denn ohne die guten Freunde und Freundinnen, Kollegen und Kolleginnen wäre es vielleicht niemals entstanden. Unverzichtbar waren die kritischen und konstruktiven Kommentare von Sabine Fischer, Thomas Krumm, Guido Schwellnus, Silke Voß, Alexandra Krause, Jörg Meyer und Leo Bieling, die sich die Mühe machten, einzelne Kapitel zu lesen. Für sachkundige Diskussion, aber auch für entspannte Abende und Kaffeepausen in Frankfurt oder Marburg danke ich ganz besonders Christine, Heike, Sabine und Ulrike. Meiner Tante Timper bin ich für die moralische und finanzielle Unterstützung auf der Zielgeraden, bis zu dieser Veröffentlichung, zu Dank verpflichtet. Meinen Freundinnen und Freunden in Brüssel, vor allem Ulrike und Bas, danke ich für Gastfreundschaft und nette Stunden während meiner Forschungsaufenthalte. Meine Schwestern Nikola und Katarina lasen sorgfältig Korrektur und ließen sich die Gelegenheit für ironische Bemerkungen zum politikwissenschaftlichen Fachjargon nicht nehmen.

Viele andere haben mir in früheren Phasen in verschiedenen Diskussionszusammenhängen, in Arnoldshain, Frankfurt, Darmstadt, Marburg, Florenz und Canterbury wertvolle Hinweise gegeben, die für die Weichenstellung der Arbeit entscheidend waren. Ihnen allen sei ebenfalls herzlich gedankt. Professor Frank Deppe danke ich nicht nur für seine Bereitschaft, das Zweitgutachten für diese Arbeit zu übernehmen, sondern auch für die anregenden Diskussionen in der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) in Marburg, die mir dabei halfen, die größeren Zusammenhänge der Europapolitik nicht aus den Augen zu verlieren. Die Europäische Kommission hat mir mit einem Stipendium im Rahmen des EUSSIRF-Programms einen Forschungsaufenthalt am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz ermöglicht. Zahlreichen Gesprächspartnerinnen und -partnern in den Institutionen der EU, bei NGOs und Ministerien bin ich für die Offenheit und Auskunftsbereitschaft zu meinen Untersuchungsfeldern zu großem Dank verpflichtet.

Und last, but not least, gebührt ein besonderes Dankeswort meinem Betreuer, Professor Wilfried von Bredow, der nicht nur immer wieder in kürzester Frist meine Texte las und konstruktiv kommentierte, sondern den Prozess durchweg durch die richtige Balance von Sicherheit und Freiheit unterstützte.

Aber am Anfang, da war die Tat. Den Ursprung hat diese Studie nicht in der akademischen Diskussion oder einem „theoretischen Puzzle“, das es zu lösen galt. Ausgangspunkt waren vielmehr die Erfahrungen aus der praktischen Menschenrechtsarbeit, die mich neugierig machten, mehr über die Wechselbeziehung zwischen Europäischer Integration und Menschenrechtspolitik zu erfahren. Ich verdanke daher viel meinen Mitstreitern von amnesty international, mit denen ich in zahlreichen netten Arbeitsstunden hierüber diskutiert habe. Der praktisch-politische Hintergrund hat es manchmal schwer gemacht, sich mit den diesbezüglich begrenzten Möglichkeiten einer wissenschaftlichen Arbeit abzufinden, aber andererseits auch dafür gesorgt, dass mir das Thema bis zum Schluss am Herzen lag.

Gewidmet ist diese Arbeit meiner Mutter Christine, die mich bei meinen zahlreichen Arbeitsbesuchen an der Ostseeküste immer liebevoll unterstützte, und meinem Vater Horst Georg, dem ich (nicht nur) die politologische Neugier verdanke, und mit dem ich so vieles in dieser Arbeit gerne diskutiert hätte.

Marika Lerch  
Bonn, im Februar 2004

# 1. Einleitung

„Welche Rolle spielt Europa in dieser gewandelten Welt? Muss Europa nicht – nun, da es endlich geeint ist – eine führende Rolle in einer neuen Weltordnung übernehmen, die Rolle einer Macht, die in der Lage ist, sowohl eine stabilisierende Rolle weltweit zu spielen als auch ein Beispiel zu sein für zahlreiche Länder und Völker? Europa als Kontinent der humanitären Werte, der Magna Charta, der Bill of Rights, der Französischen Revolution, des Falls der Berliner Mauer.“  
(Europäischer Rat 2001, Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union)

„[I]t is precisely the EU's own very high priority for human rights, and its ambition to be a force for change, that justifies a critical assessment. If human rights are considered to be at the heart of all EU policies, it should show. It doesn't, not nearly enough.“  
(amnesty international 2002a, Stellungnahme im Konvent zur Zukunft Europas)

Die Frage des Europäischen Rates nach der Rolle Europas in der gewandelten Welt leitet direkt in die Thematik und die Fragestellung dieser Arbeit ein. Die rhetorische Wendung von der „Rolle der EU“ taucht im Diskurs der Institutionen der Europäischen Union (EU)<sup>1</sup> regelmäßig auf, um sowohl die Eigenständigkeit der EU als internationaler Akteur, ihre Einflussmöglichkeiten, aber auch ihre spezifischen Aufgaben und Orientierungen in der internationalen Politik kenntlich zu machen. In der wissenschaftlichen wie politischen Diskussion wird vielfach die These vertreten, die EU spiele eine spezifische internationale Rolle, als „Zivilmacht“ (Düchene 1973; K. Smith 2000a; Stavridis 2001; Telò 2001b) oder „normative power“ (Manners 2002). Diese sei gekennzeichnet durch die Präferenz für zivile Mittel, langfristige Strategien im Sinne einer „strukturellen Außenpolitik“ (Telò 2001b: 264-266), Multilateralismus und eine internationalistische Orientierung, d.h. das Ziel der Verbreitung von universellen Werten und der Durchsetzung globaler Interessen. Aufgrund ihrer sui-generis Struktur als „post-modern polity“ (King 1999: 314; Ruggie 1993), die die westfälische Souveränität der Nationalstaaten in Frage stellt, sei die EU prädestiniert, ihre Prinzipien der grenzüberschreitenden Zivilisierung der Politik auch in die Welt zu tragen und in der gemeinsamen Außenpolitik zu verwirklichen. Dieser Diskurs über die zivilisierende und internationalistische Rolle der EU wird vielfach auch normativ gewendet. Die EU wird von Nichtregierungsorganisationen oder auch den Organen der EU selbst ermahnt, diese Rolle zu profilieren und entsprechend zu handeln. Verwiesen wird dabei insbesondere auf die spezifische Geschichte der EU, ihre Identität und grundlegenden Werte, die sie auf eine solche aktive und konstruktive Rolle verpflichten.

In diesem Diskurs-Kontext ist die Förderung und Durchsetzung der Menschenrechte ein wichtiges, symbolträchtiges Politikfeld.<sup>2</sup> Spätestens seit den frühen 90er

---

1 Im Folgenden wird durchgängig der umfassendere Begriff der Europäischen Union verwendet, außer wenn konkret von historischen Abschnitten vor der Gründung der Union (1993) oder aber von der Europäischen Gemeinschaft (EG) als spezifischer politisch-rechtlicher Einheit die Rede ist.

2 Der Begriff der Menschenrechte wird hier umfassend verstanden, d.h. er beinhaltet neben den klassischen bürgerlichen und politischen auch soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte. Diese weite De-

Jahren hat sich – parallel zur allgemeinen Dynamisierung des Integrationsprozesses – schrittweise eine gemeinsame europäische<sup>3</sup> Menschenrechtspolitik herausgebildet. Mittlerweile liegen einige Studien vor, die die Fortentwicklung, Ausgestaltung und Implementierung der EU-Menschenrechtspolitik ausführlich beschreiben und analysieren.<sup>4</sup> Dabei ist der EU die Rolle eines „Förderers der Menschenrechte und der Demokratie“ zugeschrieben worden (z.B. Sedelmeier 2000). Auch nach der Selbsteinschätzung der Europäischen Kommission hat die EU eine eigene „Rolle in der Förderung von Menschenrechten und Demokratie“ übernommen, wie der Titel einer maßgebenden Strategieplanung in diesem Politikfeld illustriert (Kommission 2001a). Zugleich verweist die außenpolitische Praxis der EU auf zahlreiche Widersprüche und Konflikte bei der Realisierung ihrer Rolle als „Menschenrechtsförderer“. Die Lücken zwischen „idealistischem“ Anspruch und „realpolitischer“ Wirklichkeit der Menschenrechtspolitik bzw. zwischen den durch die politische Rhetorik geweckten Erwartungen und den tatsächlichen Fähigkeiten und Leistungen der Union in der Außenpolitik (die sogenannte „Capability-Expectations-Gap“, vgl. Hill 1993) sind vielfach konstatiert worden. Die Kritik von wissenschaftlichen Beobachtern und Nichtregierungsorganisationen an der europäischen Menschenrechtspolitik lässt sich mit den drei „Ks“ zusammenfassen: zu wenig Konsistenz, zu wenig Koordination und zu wenig Kohärenz.

Einerseits werden also Fortschritte in der Entwicklung der Instrumente und Institutionen sowie der Prioritätensetzung festgestellt, andererseits wird die praktische Umsetzung den Selbstverpflichtungen keineswegs gerecht. Einerseits stellen Menschenrechte und Grundfreiheiten offensichtlich ein konstitutives Merkmal „europäischer Identität“ dar, andererseits leiten diese Normen die Gestaltung der Außenpolitik nicht konsequent an. Alston/Weiler (1999) beschrieben auf der Basis einer umfangreichen Studie zur EU-Menschenrechtspolitik<sup>5</sup> diese als „paradox“:

„The human rights policies of the European Union are beset by a paradox. On the one hand, the Union is a staunch defender of human rights in both its internal and external affairs. On the other hand, it lacks a comprehensive or coherent policy at either level, and fundamental doubts persist whether the institutions of the Union possess adequate legal competence in relation to a wide range of human rights issues arising within the framework of Community policies“ (Alston/Weiler 1999: 6).

---

finition steht im Einklang mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, mit dem – zumindest deklaratorischen – Konsens auf internationaler Ebene (formalisiert etwa bei der UN-Menschenrechtskonferenz 1993) sowie dem von der EU vertretenen Menschenrechtsbegriff. Die genaue Definition, Reichweite und Fortentwicklung des Menschenrechtskonzepts ist jedoch selbst Gegenstand der Untersuchung.

- 3 Wenn im Folgenden das Adjektiv „europäisch“ verwendet wird, so bezieht sich dieses – wenn nicht anders gekennzeichnet – nur auf EU-Europa.
- 4 Ein Großteil dieser Untersuchungen ist der rechtswissenschaftlichen Disziplin zuzuordnen (Hoffmeister 1998; Ward 1998; Aschenbrenner 2000; Bulterman 2001; Pippan 2002; Windmeisser 2002; Fierro 2003). Auch die Beiträge in Alston et al. (1999) stammen fast ausschließlich von Juristen. Für politikwissenschaftliche Darstellungen vgl. etwa Fouwels (1997); Castermans-Holleman (1998); King (1999); Schmidt (1999); sowie aus EU-Perspektive Duparc (1992) und Napoli (1995). Systematische, *theoriegeleitete* Auseinandersetzungen aus politikwissenschaftlicher Perspektive sind eher rar (Winkler 1996; Sedelmeier 2000; Youngs 2001; Hazelzet 2001; K. Smith 1998, 2001).
- 5 Die Studie basiert auf den Ergebnissen eines größeren Forschungsprojekts, das von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben wurde. Die Ergebnisse sind veröffentlicht in Alston et al. (1999).