

# Menschenrechtspolitik

Gabriel N. Toggenburg\*

Als Querschnittsmaterie war auch in den Jahren 2017 bis 2018 der Grundrechtsschutz in den verschiedensten Zusammenhängen Thema und Herausforderung. Im Folgenden wird versucht, einen Überblick zu bieten. Die Tatsache, dass Bereiche nicht erwähnt werden, sagt nichts über die Relevanz der entsprechenden Entwicklungen aus. So ist zu betonen, dass trotz Rückgangs der Anzahl von Flüchtlingen und Migranten die Herausforderungen groß bleiben, wie die entsprechenden Monatsberichte der EU-Grundrechteagentur zeigen.<sup>1</sup> Von Relevanz für alle Politikbereiche ist die Tatsache, dass die Europäische Kommission vorgeschlagen hat, sämtliche EU-Finanzierungsinstrumente im neuen Finanzrahmen 2021–2027 einer Charta-Konditionalität zu unterwerfen: Die Verwendung von EU-Geldern soll in jedem Moment im Einklang mit den Rechtsverpflichtungen aus der EU-Grundrechtecharta stehen.<sup>2</sup>

## Antidiskriminierungsrecht und Gleichbehandlungsstellen

Vor nunmehr 18 Jahren hat die Europäische Union ein weitgehendes Gesetzgebungspaket zu Antidiskriminierung erlassen, welches weltweit als modern und umfassend gilt, insbesondere was die Diskriminierung auf Grundlage ethnischer Zugehörigkeit betrifft. Die Ausdehnung dieses Schutzes auf andere Diskriminierungsmerkmale wie Alter oder Behinderung blieb auch dieses Jahr Gegenstand zäher Verhandlungen. Auch 10 Jahre nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission, eine so genannte „horizontale“ Antidiskriminierungsrichtlinie zu erlassen, konnten sich die 27 Mitgliedstaaten nicht auf einen Kompromiss einigen.<sup>3</sup> Insbesondere der Einbezug des Erziehungswesens und des Sozialschutzes blieb aus Subsidiaritätsgründen umstritten. Das Europäische Parlament hingegen hat sich in einer EntschlieÙung zum „Schutz und zur Nichtdiskriminierung von Minderheiten in den Mitgliedstaaten der EU“ zum wiederholten Mal für eine entsprechende Reform starkgemacht.<sup>4</sup> Es „bedauert zutiefst die anhaltende Blockadehaltung des Europäischen Rates, durch die Fortschritte bei der Verabschiedung der Nichtdiskriminierungsrichtlinie verhin-

---

\* Alles hier Gesagte spiegelt die persönliche Meinung des Autors wider und kann in keiner Weise der EU-Grundrechteagentur zugerechnet werden.

- 1 Seit Anfang 2015 berichtet die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) regelmäßig über die Situation in 14 Mitgliedstaaten über die Situation an den Grenzen, Asylverfahren, Rückführungen, Aufnahmebedingungen, Kinderschutz, Anhaltungen, migrationsbezogene Hassreden und Gewaltverbrechen und politische Maßnahmen im Bereich Asyl und Migration in diesen Ländern. Siehe FRA: Regular overviews of migration-related fundamental rights concerns, abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews> (letzter Zugriff: 25.10.2018).
- 2 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit den gemeinsamen Bestimmungen für die großen EU-Fonds wie ESF etc, StraÙburg, 29. Mai 2018, KOM(2018)375 endg; FRA: Gutachten zu den Herausforderungen und Potentialen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Grundrechtecharte, 4. September 2018, Gutachten 4/2018.
- 3 Siehe Rat der Europäischen Union: Fortschrittsbericht. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, Brüssel, 8. Juni 2018, Dok. 9734/18.

dert werden“.<sup>5</sup> Das Europäische Parlament fordert die Mitgliedstaaten auf, „sich in Richtung einer pragmatischen Lösung zu bewegen, die den Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung in allen Lebensbereichen umfassen sollte.“<sup>6</sup>

Umfragen der EU-Grundrechteagentur haben gezeigt, dass das Wissen um die bereits existierenden Verbote und Rechtswege sehr beschränkt geblieben ist. Das hängt auch damit zusammen, dass die nationalen Gleichbehandlungsstellen juristisch und finanziell sehr unterschiedlich ausgestattet sind. In einigen Mitgliedstaaten wurde das Mandat der bestehenden Gleichbehandlungsstellen auf neue Bereiche ausgeweitet, ohne dass die Ressourcen entsprechend aufgestockt wurden beziehungsweise wurden diese gar gekürzt. Mancherorts ist die Unabhängigkeit dieser Stellen – etwa wo sie in Ministerien angesiedelt sind – beschränkt. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission im Frühsommer 2018 eine Empfehlung zu Standards für Gleichbehandlungsstellen angenommen. In dem Dokument empfiehlt sie Vorgaben zu Mandat, Unabhängigkeit und Wirksamkeit sowie zu Koordinierung und Zusammenarbeit solcher Einrichtungen.<sup>7</sup>

### **Gleichbehandlung in der gelebten Praxis**

Trotz des vorhandenen Rechtsrahmens bleibt Diskriminierung eine bestimmende Erfahrung im Leben vieler Menschen innerhalb der Europäischen Union. Dies wurde auch wieder in den Umfragen der EU-Grundrechteagentur bestätigt. So wurde etwa im September 2017 eine Umfrage zur Situation von Muslimen in der Europäischen Union veröffentlicht (European Union minorities and discrimination survey, EUMIDIS).<sup>8</sup> Die Erhebung umfasste 10 527 Personen in 15 EU-Mitgliedstaaten, die sich selbst als Muslime identifizieren. Die Ergebnisse besagen, dass das Vertrauen dieser Bevölkerungsgruppe in die demokratischen Institutionen ihrer Länder sogar größer als bei weiten Teilen der Allgemeinbevölkerung war, wobei dieses Vertrauen mit einer Häufung von Diskriminierungserfahrungen abnimmt. 31 Prozent derjenigen, die auf Arbeitsuche waren, hatten in den letzten fünf Jahren vor der Erhebung Diskriminierung erfahren und 42 Prozent der Befragten, die im letzten Jahr von der Polizei angehalten wurden, befanden, dass diese Kontrollen aufgrund ihres Migrationshintergrunds beziehungsweise ihrer Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit erfolgten.

Auch Rassismus blieb eine Herausforderung innerhalb der Europäischen Union. Dies gilt auch für das Internet. Bereits im Herbst 2017 erließ die Europäische Kommission die Mitteilung „Umgang mit illegalen Online-Inhalten. Mehr Verantwortung für Online-Plattformen.“<sup>9</sup> Im März 2018 folgte eine Empfehlung für wirksame Maßnahmen in diesem

---

4 Europäisches Parlament: Entschließung. Schutz und zur Nichtdiskriminierung von Minderheiten in den Mitgliedstaaten der EU, Straßburg, 7. Februar 2018, 2017/2937(RSP).

5 Europäisches Parlament: Entschließung zur Umsetzung der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen, Straßburg, 30. November 2017, 2017/2127(INI), Abs. 31.

6 Europäisches Parlament: Entschließung zur Umsetzung der Europäischen Strategie, 2017, Abs. 31.

7 Europäische Kommission: Empfehlungen zu Standards für Gleichstellungsstellen, 22. Juni 2018, 2018/951.

8 FRA: Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II). Muslims – Selected findings, 2017.

9 Europäische Kommission: Mitteilung. Umgang mit illegalen Online-Inhalten. Mehr Verantwortung für Online-Plattformen, Brüssel, 28. September 2017, KOM(2017)555 endg.

Bereich.<sup>10</sup> Auch Antiziganismus blieb ein Thema:<sup>11</sup> Die soziale Integration der Roma blieb eine bloße Hoffnung, Segregation aber die Realität. 80 Prozent der Roma leben an oder unter der Armutsgrenze. Die Investitionen in Bildung haben bislang noch keine Auswirkungen am Arbeitsmarkt gehabt wie eine Studie der EU-Grundrechteagentur zeigte.<sup>12</sup>

### Religion und Arbeitsrecht

Während Menschenrechtsschutz und Religion trotz mancher Spannungen viele gemeinsame Ziele verfolgen,<sup>13</sup> sind die Berührungspunkte zwischen EU-Recht und dem nationalen Religionsrecht wenig prominent.<sup>14</sup> Insofern ist erwähnenswert, dass sich der Europäische Gerichtshof in der Rechtssachen Egenberger eingehend mit arbeitsrechtlichen Fragen religiöser Präferenz beschäftigt hat.

Frau Vera Egenberger, die keiner Konfession angehört, hatte sich 2012 auf eine vom Evangelischen Werk für Diakonie und Entwicklung ausgeschriebene Stelle beworben. Nach der Stellenausschreibung mussten die Bewerber Mitglied einer evangelischen oder der Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen in Deutschland angehörender Kirche sein. Frau Egenberger wurde nicht zum Interview geladen. Im folgenden Gerichtsverfahren wurde der Europäische Gerichtshof zur Auslegung der Gleichbehandlungsrichtlinie 2000/78/EG angerufen.

Artikel 4(2) der Richtlinie erlaubt es, dass Mitgliedstaaten in Bezug auf berufliche Tätigkeiten innerhalb von Kirchen und vergleichbaren Organisationen Bestimmungen beibehalten, wonach eine Ungleichbehandlung wegen der Religion oder Weltanschauung dann nicht als Diskriminierung zu werten sei, wenn dies „nach der Art dieser Tätigkeiten oder de[n] Umstände[n] ihrer Ausübung eine wesentliche, rechtmäßige und gerechtfertigte berufliche Anforderung angesichts des Ethos der Organisation darstellt.“

In seinem Urteil vom 17. April 2018 unterstrich der Gerichtshof, dass diese Bestimmung bezwecke, einen „angemessenen Ausgleich“ herzustellen zwischen dem Recht der Kirchen auf Autonomie und dem Recht der ArbeitnehmerInnen, nicht wegen ihrer Religion oder Weltanschauung diskriminiert zu werden.<sup>15</sup> Der Europäische Gerichtshof stellte fest, dass es eine Möglichkeit geben müsse, die Behauptung, bei der religiösen Zugehörigkeit handle es sich um eine gerechtfertigte berufliche Anforderung, gerichtlich zu überprüfen.

Das Urteil zeigt – nach den Urteilen des Jahres 2017 in den Rechtssachen Samira Achbita sowie Asma Bougnaoui zum Tragen von Kopftüchern in privaten Unternehmen<sup>16</sup> – dass das Unionsrecht relevante Regelungsschranken in religionsrechtlichen Belangen aufzieht.<sup>17</sup> Und es bestätigt, dass die Grundrechtecharta auch in Rechtsstreitigkeiten

10 Europäische Kommission: Empfehlung der Kommission für wirksame Maßnahmen im Umgang mit illegalen Online-Inhalten, Brüssel, 1. März 2018, C(2018)1177 endg.

11 Europäisches Parlament: Entschließung zu Grundrechtsaspekten bei der Integration der Roma in der EU: Bekämpfung des Antiziganismus, Straßburg, 25. Oktober 2017, 2017/2038(INI).

12 FRA: Transition from education to employment of young Roma in nine EU Member States, 2018.

13 FRA: Shared space of religion and human rights - Meeting report, 2017.

14 G.N.Toggenburg: Ein Blick auf das Verhältnis zwischen Religion und dem Recht der Europäischen Union. Tagungsband des 9. Rechtswissenschaftlichen Fakultätstages in Graz „Staat und Religion“, 2014, S. 203–212.

15 EuGH, C-414/16 vom 17.4.2018.

16 EuGH, C-157/15; C-188/15, beide Urteile vom 17.3.2017.

17 Siehe in diesem Zusammenhang auch jüngst EuGH, C-68/17 vom 11.9.2018.

zwischen Privaten von großer Wichtigkeit sein kann, da nationale Behörden und Gerichte nationale Normen, die der Charta entgegenstehen (hier Artikel 21, Nichtdiskriminierung sowie Artikel 47, Recht auf ein faires Verfahren), unangewendet lassen müssen.

### **Behinderung: das Recht auf ein selbstständiges Leben**

Die UN-Behindertenrechtskonvention – das erste internationale Menschenrechtsabkommen, dem die Europäische Union selbst beigetreten ist – bestimmt in ihrem Artikel zum „selbstbestimmten Leben“ (Artikel 19) wortwörtlich, dass die Vertragsstaaten dreierlei gewährleisten müssen:

Erstens, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben;

Zweitens, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu einer Reihe von gemeindenahehen Unterstützungsdiensten haben, einschließlich der persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft sowie zur Verhinderung von Isolation und Segregation von der Gemeinschaft notwendig ist;

Drittens, dass gemeindenahe Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und ihren Erfordernissen Rechnung tragen.

Die EU-Grundrechteagentur hat in drei Berichten untersucht, wie es in der Praxis um diese Verpflichtungen steht. Noch immer leben viele Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen. Dadurch wird das Risiko erhöht, dass sie isoliert und an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden, ohne ein vollständig unabhängiges Leben zu führen. Die Berichte fordern, dass die Unterstützung von Menschen mit Behinderungen systematisch anders organisiert und finanziert werden muss.<sup>18</sup> Die Berichte flossen in Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union ein. Dieser unterstrich, dass jeder das Recht habe, unabhängig in der Gemeinschaft zu leben. Die Minister geben gleichzeitig zu bedenken, dass das Ausmaß und die Anzahl von spezialisierten Einrichtungen nicht heruntergefahren werden kann, bevor alternative, hochqualitative und leistbare Unterkünfte in der Gemeinschaft zur Verfügung stehen. Weiter stellt der Rat der Europäischen Union fest:

„Es sollte eine klare Strategie und erhebliche Investitionen geben, um moderne und hochwertige Dienste in lokalen Gemeinschaften zu entwickeln und die Unterstützung für Betreuer, insbesondere für pflegende Angehörige, zu erhöhen. Insbesondere sollte das Augenmerk darauf liegen, Möglichkeiten für ein eigenständiges und aktives Leben zu schaffen und auszuweiten, indem die Befähigung zur Selbstbestimmung der Menschen in allen relevanten Bereichen Vorrang erhält. In den verbleibenden Wohneinrichtungen sollte die Autonomie der Bewohner unterstützt, hochwertige und personalisierte Pflege geleistet und insbesondere den Bedürfnissen der betreuungsbedürftigen Personen nachgekommen werden, für welche die Pflege in der Gemeinschaft nicht die bevorzugte Option ist. Es ist äußerst wichtig, dass Sicherheit, Würde und ein nichtdiskriminierendes Umfeld in allen Betreuungsformen gewährleistet sind.“<sup>19</sup>

---

18 Die drei im Oktober 2017 erschienenen Berichte beschäftigen sich mit den juristischen Verpflichtungen, der Frage der Finanzierung sowie, drittens, der Frage, wie Fortschritte im Bereich des Artikel 19 am Besten gemessen werden können. Die Berichte sind online abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/theme/people-disabilities> (letzter Aufruf: 12.11.2018).

19 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen zu „Mehr Unterstützung und Betreuung in der lokalen Gemeinschaft für eine eigenständige Lebensführung“, 7. Dezember 2017, Dok. 15563/17.

## Rechtsstaatlichkeit in Polen

Seit mehr als zwei Jahren beschäftigt sich die Europäische Kommission im Kontext des seit 2014 existierenden Instruments des „EU-Rechtsrahmen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit“ mit der Situation in Polen. Am 20. Dezember 2017 nahm die Kommission ihre nunmehr vierte Empfehlung an.<sup>20</sup> Die Europäische Kommission forderte darin die polnischen Behörden auf, das Gesetz über das Oberste Gericht, das Gesetz über den nationalen Justizrat und das Gesetz über die ordentlichen Gerichte zu ändern beziehungsweise zurückzuziehen. Schließlich soll Polen die Unabhängigkeit und Legitimität des Verfassungsgerichtshofs wiederherstellen und sicherstellen, dass seine Richter, Vizepräsidenten und sein Präsident rechtmäßig gewählt und alle Urteile veröffentlicht und vollumfänglich vollstreckt werden. Auch soll die Regierung von Maßnahmen und öffentlichen Äußerungen Abstand nehmen, die die Legitimität der Justiz weiter untergraben können.

Dass die Gangart der Europäischen Kommission nun eine andere wurde, sah man daran, dass die Kommission auch einen vollausformulierten Vorschlag annahm, um das Verfahren nach Artikel 7 EUV zu eröffnen. Die Europäische Kommission unterstreicht, dass Polen in den letzten beiden Jahren über 13 Gesetze verabschiedet hat, die sich auf die gesamte Struktur des polnischen Justizsystems negativ auswirken. Exekutive und Legislative wurden systematisch befähigt, politischen Einfluss auf die Zusammensetzung, Befugnisse, Verwaltung und Arbeitsweise der Judikative auszuüben. Vor dem Hintergrund aller zahllosen stattgefundenen Gespräche und Bemühungen fordert die Europäische Kommission nun den Rat der Europäischen Union gemäß Artikel 7(1) EUV zu der Feststellung auf, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit besteht. Diese Drohung gilt für den Fall, dass die polnischen Behörden der beschriebenen vierten Empfehlung nicht nachkommen.<sup>21</sup>

Schließlich eröffnete die Europäische Kommission auch ein Vertragsverletzungsverfahren wegen des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte. Hier stößt sich die Kommission an der Tatsache, dass für RichterInnen ein unterschiedliches Pensionsalter (60 Jahre für Frauen und 65 Jahre für Männer) festgelegt wird aber auch an der Ermessensbefugnis des Justizministers bei der Verlängerung der Amtszeit von RichterInnen, die das Pensionsalter erreicht haben. Dieses weite Ermessen verstoße gegen die Unabhängigkeit der polnischen Gerichte (Artikel 19 Absatz 1 EUV in Verbindung mit Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union).

## Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

Die Rechtsstaatsproblematik ist kein landesspezifisches Problem, dass sich nur in Polen oder Ungarn<sup>22</sup> manifestiert. Vielmehr zeigt sie sich – wenn auch in weniger systemischer Form – in anderen EU-Mitgliedstaaten. Im Falle von Malta nahm das Europäische Parlament eine Entschließung an, in der es entsprechende Bedenken äußerte.<sup>23</sup> Und in Bulgarien

---

20 Europäische Kommission: Vierte Empfehlung zur Rechtsstaatlichkeit in Polen, 20. Dezember 2017, C(2017)9050 endg. Die vorhergehenden Empfehlungen ergingen am 27.7.2016, 21.12.2016 und 27.7.2017.

21 Vgl. hierzu den Beitrag „Polen“ in diesem Jahrbuch.

22 Vgl. Heiko Fürst: Ungarn, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 2017, Baden-Baden 2017, S. 579–582; Vgl. auch Gabriel N. Toggenburg: Menschenrechtspolitik, in: Weidenfeld/Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 2017, S. 283–290.

23 Europäisches Parlament: Entschließung zur Rechtsstaatlichkeit in Malta, Straßburg, 15. November 2017, 2017/2935(RSP).

und Rumänien rügte die Europäische Kommission in ihren Fortschrittsberichten vom 15. November 2017 im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens (CVM) ebenfalls rechtsstaatliche Problematiken.<sup>24</sup> Auch der Europarat äußerte sich in dieser Hinsicht kritisch zu Bulgarien, Rumänien und Malta.<sup>25</sup> Vor diesem Hintergrund als auch angesichts der Tatsache, dass die praktischen Beschränkungen des Verfahrens nach Artikel 7 EUV offensichtlich wurden, suchte man nach Alternativen, wie ein Mindestmaß an rechtsstaatlicher Homogenität innerhalb der Europäischen Union zu gewährleisten sei. Im Rahmen des neuen finanziellen Mehrjahresrahmens hat die Europäische Kommission vorgeschlagen, die Ausschüttung und Verwaltung von EU-Geldern an das Rechtsstaatsgebaren der Staaten zu binden.<sup>26</sup> Wo ein „genereller Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip“ auftrete, solle es der Europäischen Kommission möglich sein, entsprechende Schritte zu setzen. Dies würde der Rechtsstaatsdebatte mit einem Schlag ‚finanzielle Zähne‘ verleihen. Ein solch genereller Mangel wird definiert als eine „weit verbreitete oder wiederholt auftretende Praxis, Unterlassung oder Maßnahme des Staates, die das Rechtsstaatsprinzip beeinträchtigt.“<sup>27</sup>

### Weiterführende Literatur

Europäische Grundrechteagentur: Fundamental Rights Report 2018, Wien 2017.

Europäische Kommission: 2017 annual report on the application of the charter. Brüssel 2018.

Europäisches Parlament: Entschließung zur Lage der Grundrechte in der Europäischen Union 2016, Straßburg, 1. März 2018.

---

24 Europäische Kommission: Bericht über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, Brüssel, 15. November 2017, KOM(2017)751 endg.

25 Europarat: Parlamentarische Versammlung. New threats to the rule of law in Council of Europe member States: selected examples, 11. Oktober 2017, Resolution 2188(2017).

26 Vgl. hierzu den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

27 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, Brüssel, 2. Mai 2018, KOM(2018)324 endg. Der Vorschlag basiert auf einer budgetrechtlichen Vertragsbestimmung (Art. 322 Abs. 1 lit a) und bedarf keiner Einstimmigkeit zur Annahme. Der Europäische Rechnungshof kritisierte unter anderen, dass die Europäische Kommission hier keine Folgenabschätzung vorgenommen hatte. Siehe Rechnungshof, Stellungnahme 1/2018, in ABL. vom 7.8.2018.