

Menschenrechtspolitik

Gabriel N. Toggenburg*

Der Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, und die Europäische Kommission haben im März 2020 einen gemeinsamen „EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020-2024“ vorgeschlagen. Damit soll es der EU gelingen, sich besser auf der Welt für diese EU-Grundwerte einzusetzen. Im Vergleich zu den beiden vorangegangenen Aktionsplänen wird mehr Augenmerk auf einen weiteren Grundwert gelegt: die Rechtsstaatlichkeit. Ein Feld, das die EU auch intern zunehmend beschäftigt.¹

Der Aktionsplan sieht für die Jahre 2020–2024 fünf Schwerpunkte vor: Schutz und Stärkung des Einzelnen, Aufbau resilienten, inklusiver und demokratischer Gesellschaften, Förderung eines globalen Systems für Menschenrechte und Demokratie, Nutzung der Chancen und Bewältigung der Herausforderungen, die sich aus dem Einsatz neuer Technologien ergeben und mehr Ergebnisse durch internationale Zusammenarbeit.² Falls der Aktionsplan nun im Rat der EU einstimmig als eine Politik der EU von strategischem Interesse angenommen wird, so könnte der Rat künftig über Fragen, die diesen Plan betreffen, mit qualifizierter Mehrheit befinden, was ein großer Schritt hin zu mehr Effizienz wäre.

Freilich betrifft dieses konzertierte Vorgehen eines Aktionsplans ausschließlich den EU-Außenbereich. In der EU-Innenpolitik gibt es nach wie vor keine umfassende Menschenrechtspolitik, sondern ein Bündel an Politikbereichen.³ Im Folgenden werden die Kinderrechte sowie die Rechte von Lesben, Schwulen, Transgender- und Intersex-Personen (LGBTI) herausgegriffen. Davor sei aber noch auf die Covid-19-Pandemie und die EU-Grundrechtsumfrage 2020 eingegangen.

Die Grundrechtsimplikationen der Covid-19-Pandemie

Besondere Zeiten erfordern besondere Maßnahmen. Doch gleichzeitig muss man bei besonderen Maßnahmen besonders vorsichtig sein, wenn Gefahr besteht, dass sie in grundrechtlich garantierte Positionen eingreifen. „Das Corona-Virus darf die demokratische Ordnung nicht killen“ sagte Věra Jourová, EU-Kommissarin zuständig für „Werte und Transparenz“ und damit auch für Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit. Sie fügte hinzu, dass bereits 20 EU-Länder „eine Art Notstandsgesetzgebung“ verabschiedet hätten,

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

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rechtsstaatlichkeit“ in diesem Jahrbuch.

2 Europäische Kommission: EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020-2024, 25. März 2020, JOIN(2020) 5 final.

3 Siehe hierzu auch den Beitrag „Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit“ von Gabriele N. Toggenburg, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hrsg.): Europa von A bis Z, Wiesbaden 2020, abrufbar unter: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-3-658-24456-9_89-1 (letzter Zugriff: 23.9.2020).

um die Covid-19-Pandemie erfolgreich zu bekämpfen und die notwendigen Maßnahmen durchsetzen zu können.⁴

Besonders umstritten war die ungarische Notstandsgesetzgebung, welche es der ungarischen Regierung ermöglichte, per Dekret und ohne Parlamentsmitwirkung zu regieren, ohne dass die Beendigung des Notstandes an ein fixes Datum gebunden war (also ohne die übliche „sun set clause“). Ebenso erregte eine Änderungen des ungarischen Strafrechts, welche „Falschnachrichten“ unter Strafe stellte, Bedenken. Ein Schritt, der im Kontext des generellen Abbaus der Medienvielfalt in Ungarn als Wink mit dem Zaunpfahl gelesen wurde.⁵

Vor diesem Hintergrund begann die EU-Grundrechteagentur (European Agency for Fundamental Rights, FRA) Anfang April 2020, mit einer Serie von „Covid-Bulletins“ monatlich über staatliche Maßnahmen gegen die Pandemie in der EU zu berichten, die in Grundrechte eingreifen. Beschrieben werden in den Bulletins die Auswirkung beschränkender Maßnahmen auf das Arbeitsleben, die Freizügigkeit, das Erziehungs- und Bildungswesen, die Arbeit der Justiz, den Schutz persönlicher Daten, aber auch auf besonders exponierte Gruppen wie ältere Menschen, Obdachlose, Inhaftierte, Heiminsassen, Opfer von (häuslicher und anderer) Gewalt oder Personen mit Behinderungen.

Die Bulletins der FRA zeigten auf, dass es ermutigende Beispiele gibt, wie Behörden und zivilgesellschaftliche Organisationen versuchen, grundrechtliche Eingriffe aufzuhalten beziehungsweise auszugleichen. Gleichzeitig wird klar, dass die Covid-19-Pandemie bereits bestehende Menschenrechtsherausforderungen weiter verschärft hat. So wurden Minderheiten vermehrt zu Opfern von Angriffen und Diskriminierung. Die Last zur Bewältigung der Krise verteilte sich ungleichmäßig in den Gesellschaften, wie etwa das Beispiel der Frauen zeigt, die angesichts der Schulschließungen vermehrt unter Druck gerieten.

Erste große Umfrage zu den Grundrechten in der EU-Bevölkerung

Im Juni 2020 wurde die erste EU-Grundrechtsumfrage vorgestellt, die auf Interviews mit 35.000 Menschen aus allen 27 EU-Mitgliedstaaten (plus Nordmazedonien und dem Vereinigten Königreich) fußt. Die Ergebnisse geben Aufschluss darüber, welchen Stellenwert die Menschenrechte in unseren Gesellschaften haben.⁶ Einerseits zeigt sich, dass 88 Prozent der Menschen in der EU der Auffassung sind, dass Menschenrechte zu mehr Gerechtigkeit in der Gesellschaft beitragen können. Andererseits aber wirft die Erhebung auch Licht auf große Unterschiede: 44 Prozent der einkommensschwachen Menschen sind der Ansicht, dass die Menschenrechte nur Personen nützen, die sie nicht verdienen, beispielsweise Kriminellen, Terroristinnen und Terroristen. Es zeigt sich eindeutig, dass finanzielle Nöte und ein niedriger Bildungsstand das Vertrauen der Menschen in Gleichheit und Menschenrechte schwächen. Insgesamt 60 Prozent der Europäerinnen und Europäer hat das Gefühl, dass sich die etablierten Parteien und die Politik nicht um sie kümmern. Unter den Menschen, die finanziell kaum über die Runden kommen, sind es sogar 73 Prozent. Bei finanziell besser Gestellten hingegen wird diese Ansicht nur von 45 Prozent geteilt.

4 Christoph B. Schiltz: „Das Corona-Virus darf die demokratische Ordnung nicht killen“, in: Welt.de, 6.4.2020.

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Ungarn“ in diesem Jahrbuch.

6 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: What do rights mean for people in the EU? – Fundamental Rights Survey, Wien 2020.

Es ist beunruhigend, wie viele junge oder einkommensschwache Menschen in Europa das Gefühl haben, dass die Menschenrechte sie im Stich gelassen hätten. Die FRA betont, dass neue Mittel und Wege gefunden werden müssen, um diejenigen zu erreichen, die sich „abgehängt“ fühlen. Es gelte, diese Personengruppe und insbesondere auch junge Menschen in Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen und ihre Bedürfnisse zu berücksichtigen.

Nicht nur in Sachen Grundrechte, auch was die Rechtsstaatlichkeit betrifft, bringt die Umfrage große Probleme ans Tageslicht. 27 Prozent der Befragten sind der Ansicht, dass Richterinnen und Richter nicht frei von staatlicher Einflussnahme sind.⁷ Auch Korruption ist ein Thema: In einigen EU-Staaten halten es mehr als 60 Prozenten der Befragten für üblich, sich durch Zuwendungen einen schnelleren Zugang zur Gesundheitsversorgung zu verschaffen. Wie unterschiedlich die Rechtsstaatskulturen nach wie vor ausfallen, zeigt beispielsweise diese Zahl: In Kroatien sind 92 Prozent der Bevölkerung der Ansicht, dass die Chancen einer Anstellung höher sind, wenn man der jeweiligen Regierungspartei angehört. In Dänemark und den Niederlanden sind nur 18 Prozent dieser Ansicht.

Entwicklungen im Bereich der Kinderrechte

Im November 2019 wurde der 30. Jahrestag des Übereinkommens der Vereinten Nationen (VN) zu den Rechten der Kinder begangen. Das Europäische Parlament unterstrich in diesem Zusammenhang, dass rund ein Viertel der in der EU lebenden Kinder, insgesamt 25 Mio., von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind.⁸ Das Europäische Parlament verweist auf die Feststellung der FRA, dass die Bekämpfung der Kinderarmut auch eine Frage der Grundrechte sei. Und es weist auch darauf hin, dass fast jedes vierte in der EU registrierte Opfer von Menschenhandel ein Kind sei und warnt auch vor neuen Gefahren im Internet wie „Rachepornographie“. Der Europarat wies darauf hin, dass jedes fünfte Kind Opfer einer Form von sexueller Gewalt wird.⁹

Vor diesem Hintergrund wollte das Parlament den 30. Jahrestag des UN-Kinderrechtsübereinkommens nutzen, um innerhalb der EU-Maschinerie neue Energie in die Kinderrechtsdebatte zu bringen. Kinderrechte seien ein Kernbereich der EU-Politik¹⁰ und deshalb soll ein hochrangiger EU-Vertreter oder eine hochrangige EU-Vertreterin speziell für Kinder zuständig werden.¹¹ Das Parlament forderte auch ein EU-Zentrum für den Kinderschutz und eine neue umfassende EU-Strategie für Kinderrechte (die letzte EU-Agenda für Kinderrechte wurde 2011 angenommen). Auch sollte nach Ansicht des Parlaments die EU selbst dem UN-Übereinkommen beitreten.

7 Die Schwankungen sind groß: In Kroatien sind es schockierende 47 Prozent. 30 Prozent beziehungsweise über 30 Prozent der Befragten in Bulgarien, der Slowakei, Ungarn, Frankreich, Spanien, Polen, Lettland und Slowenien sind dieser Ansicht. Weniger als 15 Prozent sind es in Luxemburg, den Niederlanden, Dänemark, Finnland, Estland und Portugal.

8 Europäisches Parlament: Entschließung vom 26. November 2019 zu den Rechten des Kindes anlässlich des 30. Jahrestags des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, 26. November 2019, P9_TA(2019)0066.

9 Vgl. die Kampagne „Eines von Fünf“ des Europarats, abrufbar unter: https://www.coe.int/t/dg3/children/1in5/statistics_en.asp (letzter Zugriff: 23.9.2020).

10 Die Europäische Kommission hat im April 2020 ein hundertseitiges Dokument auf den letzten Stand gebracht, welches kinderrechtsrelevante EU-Bestimmungen auflistet, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu_acquis_and_policy_documents_rights_of_the_child_april_2020_2.pdf (letzter Zugriff: 23.9.2020).

11 Innerhalb der Europäischen Kommission gibt es seit Oktober 2007 eine Koordinationsstelle für Kinderrechte. Diese hat seit September 2018 Valeria Setti inne.

Unter anderem beschäftigt sich die Parlamentsentschließung mit der Gewalt gegen Kinder. Hierzu existiert seit 2011 eine EU-Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie.¹² Im Juli 2020 nahm auch der Rat der EU besorgt zur Kenntnis, dass die Menge an Darstellungen von sexuellem Missbrauch von Kindern im Internet in den letzten Jahren exponentiell zugenommen hat.¹³ Die Minister unterstrichen, dass bessere Lösungen notwendig sind, um schnell eingreifen zu können. Der Rat der EU ersucht Anbieter von Online-Diensten, Darstellungen von sexuellem Missbrauch von Kindern möglichst umgehend zu entfernen oder den Zugang zu diesen Inhalten zu sperren. Er ersucht außerdem die Europäische Kommission, Maßnahmen zur Bewältigung dieser wachsenden Herausforderung vorzuschlagen. Die bedeutende Rolle der Zivilgesellschaft, insbesondere der Meldestellen der „International Association of Internet Hotlines“, wird hervorgehoben. Ebenso wird der Beitrag von Europol und Eurojust sowie die Arbeit, die das Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität (European Cybercrime Centre, EC3) zur Unterstützung der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten leistet, erwähnt. Gleichzeitig fordert der Rat der EU seine Mitgliedstaaten auf, ihre Teilnahme etwa an der internationalen Datenbank von Interpol über die sexuelle Ausbeutung von Kindern (ICSE-Datenbank), wie auch im Rahmen der „Globalen Allianz für die Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern“ zugesagt, zu erhöhen.¹⁴

Nach Erkenntnissen von Europol besteht ein Zusammenhang zwischen der Covid-19-Pandemie und der zunehmenden Verbreitung von Missbrauchsbildern im Internet.¹⁵ Die in der EU gemeldeten Fälle sexuellen Missbrauchs von Kindern im Internet stiegen von 23.000 im Jahr 2010 auf über 725.000 im Jahr 2019. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission im Juli 2020 eine neue „Strategie für eine wirksamere Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern“ für die Jahre 2020-2025 vorgeschlagen.¹⁶ Die Strategie soll zu einer besseren Koordinierung führen, der Prävention dienen, den Rechtsrahmen verbessern und die Strafverfolgung intensivieren. Eine Studie soll die Errichtung eines neuen Europäischen Zentrums zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern prüfen. Die Europäische Kommission will ein Präventionsnetz bilden, um engere Verbindungen zwischen Forschung und Praxis herzustellen und gezielte Sensibilisierungskampagnen zu entwickeln. Auch die Einrichtung eines Innovationszentrums und -labors bei Europol ist angedacht.

Die Situation von LGBTI-Personen

Im Mai 2020 stellte die EU-Grundrechtsagentur die Ergebnisse ihrer zweiten groß angelegten Umfrage zur Situation von LGBTI-Personen vor – 140.000 Personen hatten teilge-

12 Vgl. hierzu die Richtlinie 2011/93 der Europäischen Union vom 13. Dezember 2011, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 335/1, 17. Dezember 2011.

13 Rat der EU: Schlussfolgerungen zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern, 8. Oktober 2019, Dok. Nr. 12862/19.

14 Anfang April 2020 wurde die internationale Initiative „We Protect Global Alliance“ zu einer selbstständigen Organisation. Sie geht auf den Zusammenschluss der britischen Initiative „We protect“ und der „Globalen Allianz für die Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern“ zurück.

15 Europol: Exploiting isolation: Offenders and victims of online child sexual abuse during the COVID-19 pandemic, 19.6.2020, abrufbar unter: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/exploiting-isolation-offenders-and-victims-of-online-child-sexual-abuse-during-covid-19-pandemic> (letzter Zugriff: 23.9.2020).

16 Europäische Kommission: EU-Strategie für eine wirksamere Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern, 24. Juli 2020, COM (2020)607 final.

nommen.¹⁷ Die Umfrage erlaubt eine Trendanalyse, da bereits 2012 Ergebnisse einer Befragung von rund 100.000 LGBTI Personen zu ihren Erfahrungen und Meinungen veröffentlicht wurden. Es zeigt sich, dass insgesamt die Situation wenig Veränderung erfuhr: Sechs von zehn Befragten vermeiden es, mit ihren Partnerinnen oder Partnern in der Öffentlichkeit Hand in Hand zu gehen, zwei von fünf Befragten geben an, im Jahr vor der Erhebung Opfer von Mobbing geworden zu sein und eine von fünf Transgenderbeziehungsweise Intersex-Personen hat körperliche oder sexuelle Übergriffe erfahren (das sind doppelt so viele wie in anderen LGBTI-Gruppen). Jede fünfte befragte Person fühlt sich am Arbeitsplatz und mehr als jede dritte bei Freizeitaktivitäten in der Öffentlichkeit diskriminiert. Jede dritte befragte Person kommt finanziell nur mit Mühe über die Runden. Bei Intersex- und Transgender-Personen, für die die Situation noch prekärer ist, ist dies sogar jede zweite.

Freilich verbergen diese Durchschnittszahlen große Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Um ein Beispiel zu geben: In Finnland meiden 15 Prozent der LGBTI-Personen oft oder zumindest manchmal gewisse Orte aus Angst, belästigt, bedroht oder gar angegriffen zu werden. Für Österreich liegt diese Zahl bei 19 Prozent, für Deutschland bei 24 Prozent, der EU-Schnitt liegt bei 33 Prozent und an der Spitze steht Polen mit 51 Prozent. Auch vereinzelt positive Resultate lassen sich aus den Ergebnissen ablesen: Auf die Frage, wie sich die Situation in Sachen Vorurteile und Intoleranz im jeweiligen Land über die letzten fünf Jahre entwickelt hat, antworteten über ein Drittel der Befragten in Malta und Irland mit „sehr abgenommen“. In Polen hingegen waren 44 Prozent der Befragten der Ansicht, dass Intoleranz und Vorurteile „sehr zugenommen“ hätten.

Polen fiel in diesem Jahr auch durch entsprechende politische Entwicklungen auf. Wohl in Reaktion auf die im Frühjahr 2019 vom Warschauer Bürgermeister unterzeichnete Erklärung zur Unterstützung der LGBTI-Personen und ihrer Rechte kam es zu über 80 Fällen, in denen Woiwodschaften, Landkreise oder Gemeinden Beschlüsse annahmen, in denen sie sich für frei von der sogenannten „LGBT-Ideologie“ erklären. Außerdem verabschiedeten sie sogenannte regionale Familienrechtechartas, welche Alleinerziehende und LGBTI-Familien ausschließen. Das Europäische Parlament reagierte auf diese Entwicklungen und verurteilte „aufs Schärfste jede Art von Diskriminierung von LGBTI-Personen und ihren Grundrechten durch öffentliche Stellen, einschließlich Hetze von öffentlichen Stellen und gewählten Amtsträgern im Zusammenhang mit Wahlen“¹⁸. Es fordert die Europäische Kommission auf, diese öffentlichen Diskriminierungen entschieden zu verurteilen und zu prüfen ob die Errichtung von „LGBTI-freier Zonen“ eine vertragswidrige Verletzung der Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit darstelle, der mit einer Vertragsverletzungsklage zu begegnen sei.¹⁹ In einer ersten Reaktion hat die Europäische Kommission im Juli 2020 EU-Gelder für sechs polnische Städte im Rahmen eines Twinning-Programmes eingefroren, was dem polnischen Justizminister dazu verleitete, zu fordern, dass

17 Die Personen kamen aus allen EU-Mitgliedstaaten sowie aus dem Vereinigten Königreich, Serbien und Nordmazedonien. Siehe hierzu auch den Bericht „A long way to go for LGBTI equality“ der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte vom 14. Mai 2020.

18 Europäisches Parlament: Entschließung vom 18. Dezember 2019 zur öffentlichen Diskriminierung von und Hetze gegen LGBTI-Personen sowie zu LGBTI-freien Zonen, 18. Dezember 2019, 2019/2933(RSP).

19 Europäisches Parlament: Entschließung vom 18. Dezember 2019 zur öffentlichen Diskriminierung von und Hetze gegen LGBTI-Personen sowie zu LGBTI-freien Zonen, 2019.

die polnische Regierung das Land gegen die illegalen Aktionen der Kommission verteidigen müsse.²⁰

Das Europäische Parlament hatte sich bereits im November 2019 gegen einen polnischen Gesetzesentwurf gestellt. Dieser zielt darauf ab, bestehende Gesetze über die Bekämpfung von Pädophilie abzuändern. Unter anderem soll vorgesehen werden, dass jemand, der Geschlechtsverkehr von Minderjährigen öffentlich propagiert oder gutheißt, mit einer Haftstrafe von bis zu zwei Jahren belegt wird. Das Europäische Parlament fand es „alarmierend, irreführend und schädlich [...], wenn die Förderung von Pädophilie mit ganzheitlicher Sexualaufklärung für Jugendliche gleichgesetzt wird“.²¹ Der polnische Gesetzesentwurf ist in den Augen des Europäischen Parlaments äußerst vage formuliert und unverhältnismäßig. Überhaupt würde der Entwurf Sexualaufklärung unter dem Deckmantel der Bekämpfung von Pädophilie kriminalisieren. Ganzheitliche Sexualaufklärung sei aber wichtig, um Familienplanung zu ermöglichen, vermeidbare Fälle von Müttersterblichkeit niedrig zu halten, geschlechtsspezifische Gewalt sowie diskriminierende Praktiken und Rollenverständnisse zu beseitigen und junge Menschen gegen Formen von Missbrauch wie Online-Mobbing oder „Rachepornographie“ zu wappnen.

Die Europäische Kommission jedenfalls bleibt bei ihrer Ansicht, dass sexuelle Vielfalt ein positiver Ausdruck kollektiven Reichtums ist und hat am 15. Mai 2020 Bericht erstattet, wie sie in den letzten fünf Jahren die 2015 angenommene „Liste an Aktivitäten“ umgesetzt hat.²²

Weiterführende Literatur

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: Coronavirus pandemic in the EU – fundamental rights implications, Bulletin Nummer 1-4, erschienen im Zeitraum vom 4. April bis 29. Juli 2020.

20 Andrew Rettman: Polish party roars back at EU on LGBTI fines, 5.8.2020, abrufbar unter: <https://euobserver.com/justice/149097> (letzter Zugriff: 23.9.2020).

21 Europäisches Parlament: Entschließung vom 14. November 2019 zur Kriminalisierung der Sexualerziehung in Polen, 14. November 2019, 2019/2891(RSP).

22 Europäische Kommission: Final Report 2015-2019 on the List of actions to advance LGBTI equality, 6. Dezember 2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_list_of_actions_2015-19.pdf (letzter Zugriff: 23.9.2020).