

Menschenrechtspolitik

Gabriel N. Toggenburg

Die EU befindet sich in einer bemerkenswerten Situation. Einerseits verfestigt sich der Eindruck, dass es ihr nicht gelingt, mit systemischen Schwächen im Wertegebäude der EU umzugehen, wie die Rechtsstaatlichkeitsdebatte und die Zustände in den Flüchtlingslagern auf den griechischen Inseln zeigen. Andererseits gab es wohl nie einen derart vollumfänglichen Schwung auf EU-Ebene, gestaltend EU-interne Menschenrechtspolitik zu prägen.

Dies zeigt sich an dem Schwall rezenter EU-Strategien. Das Phänomen, das man als „Strategieflation“ bezeichnen mag, ist noch nicht ganz abgeschlossen. Weitere Dokumente sind in Vorbereitung, wie etwa die Strategie zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Förderung des jüdischen Lebens, die noch im Herbst 2021 angenommen werden soll. Manche der Strategien können auf Vorgängerstrategien aufbauen, andere sind neu. Auf im Schnitt weniger als 30 Seiten enthalten die Strategien eine politische wie faktische Bestandsaufnahme sowie Handlungsaufträge beziehungsweise Handlungserwartungen, welche die Kommission an sich selbst, an andere EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten richtet. Dabei handelt es sich um einen Mix aus (zurückhaltender) EU-Harmonisierung (durch soft oder hard law), verschiedenen Instrumenten der Koordination, Finanzierung und anderen Förderprojekten. Freilich fällt dieser Mix für jeden Themenbereich unterschiedlich aus, was im Übrigen auch für die Struktur der Dokumente gilt. Dennoch ist ein Bemühen der Europäischen Kommission sichtbar, die Dokumente miteinander in Beziehung zu setzen und Synergien herzustellen. Allein im vergangenen Jahr¹ wurden zehn solcher Planungsdokumente angenommen – ein Novum, weshalb der diesjährige Beitrag einen groben (chronologischen) Überblick über diese Strategien bietet.

Die Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021-2025²

EU-Standards: Ein Gesetz zu nachhaltiger Unternehmensführung und EU-Leitlinien über die Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung von Zwangsarbeit sollen erlassen werden.

EU-Koordination: Forderung einer Verbesserung der Koordination zwischen den Mitgliedstaaten, etwa ihrer Strafverfolgungsbehörden in grenzüberschreitenden Fällen.

EU-Förderungspolitik: Ankündigung der Bereitstellung angemessener Mittel für die Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere für Unterkünfte von Opfern sowie der Durchführung von Präventionskampagnen in Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft.

Forderungen an die Mitgliedstaaten: Verbesserung der Kapazitäten der Arbeitsinspektionen sowie der Datenerfassung über den Menschenhandel. Aufforderung, geschlechtersensible und die Rechte des Kindes betreffende Schulungen für alle Fachkräfte anzubieten, die mit Opfern in Kontakt kommen.

1 Außerhalb des hier behandelten Zeitraumes fällt etwa: Europäische Kommission: Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025, 5.3.2020, COM(2020) 152 final.

2 Europäische Kommission: Die Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021–2025, 14.4.2021, COM(2021) 171 final.

Die EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020–2025)³

EU-Standards: Forderung des EU-Beitritts zur Istanbul-Konvention, womit deren Inhalt zu EU-Recht würde. Ankündigung einer Untersuchung, ob EU-Mindeststandards für den Schutz der Persönlichkeitsrechte von Opfern eingeführt werden sollen.

EU-Koordinierung: Ankündigung der Einrichtung einer Plattform für Opferrechte, welche Beteiligte auf EU-Ebene zusammenführt. Verbesserung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit durch ein Pilotprojekt des EU-Kompetenzzentrums für Terroropfer. Errichtung eines einheitlichen Online-Zugangs zu Informationen über nationale Entschädigungsregelungen.

EU-Förderungspolitik: Ankündigung einer EU-Kampagne zur Sensibilisierung für die Rechte der Opfer sowie Förderung von Schulungsmaßnahmen für Justiz- und Strafverfolgungsbehörden und von nationalen Opferschutzorganisationen.

Forderungen an die Mitgliedstaaten: Intensivierter Austausch, Entwicklung nationaler Opferschutzstrategien und Lancierung von Sensibilisierungskampagnen für die Rechte der Opfer und Unterstützung der Zivilgesellschaft. Auch die Einrichtung von Unterstützungsdiensten für die schutzbedürftigsten Opfer wird gefordert.

Die EU-Strategie für Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern⁴

EU-Standards: Ankündigung von Vorschriften zur Aufdeckung und Meldung von sexuellem Kindesmissbrauch im Internet.

EU-Koordinierung: Errichtung eines Innovationszentrums bei EUROPOL zur Förderung der Entwicklung nationaler Kapazitäten. Ein neues Präventionsnetz soll den Austausch bewährter Verfahren erleichtern und die Mitgliedstaaten unterstützen. Eine Studie wird untersuchen, ob die Einrichtung eines Europäischen Zentrums zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs sinnvoll ist.

EU-Förderungspolitik: Zum Aufbau nationaler Kapazitäten stellt die Kommission über den Fonds für die innere Sicherheit (ISF-Polizei) Finanzmittel zur Verfügung.

Forderungen an die Mitgliedstaaten: Einrichtung spezialisierter Einheiten in den nationalen Strukturen der Polizeiarbeit, die angemessen ausgestattet und mit gut ausgebildeten Beamten besetzt sein sollen.

Der EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020–2025⁵

EU-Standards: Eine Nachbesserung im EU-Gleichstellungsrecht wird in Aussicht gestellt, insbesondere was mögliche EU-Standards zur Rolle und Unabhängigkeit der Gleichstellungsstellen betrifft.

EU-Koordinierung: Ankündigung der Ernennung eines Anti-Rassismus-Koordinators in der Europäischen Kommission sowie Maßnahmen zur Förderung eines kohärenten Konzepts für die Erhebung von Gleichstellungsdaten.

EU-Förderungspolitik: Ankündigung der jährlichen Benennung einer europäischen Hauptstadt für Inklusion und Vielfalt zur proaktiven Sichtbarmachung des Themas.

3 Europäische Kommission: EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020–2025), 24.6.2020, COM(2020) 258 final.

4 Europäische Kommission: Mitteilung, EU-Strategie für eine wirksamere Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern, 24.7.2020, COM(2020) 607 final.

5 Europäische Kommission: Mitteilung, Eine Union der Gleichheit: EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020–2025, 18.9.2020, COM(2020) 565 final.

Verschiedenste EU-Finanzprogramme können für die Zwecke des Aktionsplans genutzt werden.

Forderungen an die Mitgliedstaaten: Vorlegen der nationalen Aktionspläne gegen Rassismus bis Ende 2022. Sie sollen die Erhebung von nach Rasse oder ethnischer Herkunft aufgeschlüsselten Daten verbessern und Stereotypen aktiv entgegenwirken.

Der strategische EU-Rahmen zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma⁶

EU-Standards: Schwerpunkt ist die Durchsetzung des bereits bestehenden Rechtsbestandes im Bereich Rassismus und Diskriminierung. Angekündigt wird eine Empfehlung des Rates zu Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma (am 12.3.2021 angenommen).

EU-Koordinierung: Einleitung eines neuen Monitoringzyklus zum Kapazitätsaufbau in der Roma-Zivilgesellschaft durch die Kommission und Versuch der Maximierung des Einflusses der europäischen Roma-Plattform.

EU-Förderungspolitik: Verschiedenste EU-Programme können genutzt werden. Um die Effizienz der auf Roma ausgerichteten Interventionen zu erhöhen, wird die Kommission transnationale Lernprozesse unterstützen, darunter das Netzwerk EURoma.

Forderungen an die Mitgliedstaaten: Annahme und Umsetzung nationaler strategischer Rahmen für die Roma. Für diese macht der neue EU-Rahmen detaillierte Vorgaben.

Die Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020-2025⁷

EU-Standards: Ausdehnung der Liste der EU-Straftatbestände auf LGTBIQ-bezogene Hassdelikte und Hetze. Die Leitlinien für die Freizügigkeit sollen zur Erleichterung der Wahrnehmung des Rechts auf Freizügigkeit auch für Regenbogenfamilien überprüft werden. Ankündigung einer Rechtsetzungsinitiative zur gegenseitigen Anerkennung der Elternschaft zwischen den Mitgliedstaaten.

EU-Koordinierung: Unterstützung der Kommission für den Bereich der Beschäftigung durch das Diversitätsmanagement durch die Platform of Diversity Charters (26 nationale Chartas mit rund 12 000 Organisationen mit mehr als 16 Mio. Beschäftigten).

EU-Förderungspolitik: Förderung der LGBTIQ-Anliegen, Personen und Gemeinschaften durch Horizont Europa, den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+), das Programm „Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ oder das Programm „Justiz“.

Forderungen an die Mitgliedstaaten: Entwicklung nationaler Pläne für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen. Die Forderungen sind sanft formuliert, da die Kommission ankündigt, bei den angeführten Maßnahmen zu „unterstützen“. Dabei geht es etwa um bessere Berücksichtigung von LGTBIQ in den Asylsystemen, Verbesserung sicherer und inklusiver Bildung für LGBTIQ-Kinder und -Jugendliche, Einführung von Rechtsvorschriften und Verfahren zur rechtlichen Anerkennung der Geschlechtszugehörigkeit oder strikte Anwendung der EU-Vorschriften zu Familienrecht und Freizügigkeit.

6 Europäische Kommission: Eine Union der Gleichheit: Strategischer Rahmen der EU zur Gleichstellung, Inklusion und Teilhabe der Roma, 7.10.2020, COM (2020) 620 final.

7 Europäische Kommission: Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung von LGBTIQ-Personen 2020–2025, 12.11.2020, COM(2020) 698 final.

Der Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021-2027⁸

EU-Standards: Gemeinsame Prüfung von Kommission und Mitgliedstaaten, ob ein gemeinsamer „Anzeiger“ der Integrationspolitik geschaffen werden soll.

EU-Koordinierung: Stärkung des Europäischen Integrationsnetzes zur Unterstützung der Mitgliedstaaten. Peer-Learning und Peer-Beratung sollen die Mitgliedstaaten bei inklusiven bildungspolitischen Maßnahmen unterstützen. Stärkung der Zusammenarbeit für die Anerkennung von Qualifikationen. Zusammenarbeit wird auch gefordert, um den gleichberechtigten Zugang zu hochwertigen und erschwinglichen Gesundheitsdienstleistungen durch EU-Mittel zu finanzieren.

EU-Förderungspolitik: Förderung des wechselseitigen Lernens zwischen Mitgliedstaaten, Städten, Dörfern und Regionen zum Thema der Diskriminierungsbekämpfung auf dem Wohnungsmarkt und der Verringerung der Wohnraumsegregation im Rahmen des Europäischen Integrationsnetzwerks („Urban Academy on Integration“). Städte sollen bei der Verhütung von Radikalisierung unter anderem im Rahmen des Aufklärungsnetzwerks der EU-Initiative „EU Cities against Radicalisation“ unterstützt werden. Eine EU-weite Entwicklung von Patenschaftsprogrammen für Personen, die internationalen Schutz genießen, oder die Einführung eines Integrationspreises für Schulen, lokale Gemeinschaften, Kunst- und Kulturorganisationen sowie Sport- und Jugendclubs, wird anvisiert.

Forderungen an die Mitgliedstaaten: Aufnahme des Umgangs mit multikulturellen und mehrsprachigen Klassenzimmern als Schlüsselkompetenz in die Lehrpläne. Förderung unternehmerischer Initiative von Migranten durch maßgeschneiderte Ausbildungs- und Mentoring-Programme. Erleichterung des Zugangs von Migranten zu allgemeinen Gesundheitsdiensten.

Die Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030⁹

EU-Standards: Ankündigung der Überarbeitung der Bestimmungen über die Zugänglichkeit in den EU-Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes. Einführung eines europäischer Behindertenausweises. Neue EU-Leitlinien zur Ermöglichung eines unabhängigen Lebens und die Inklusion in die Gemeinschaft werden ebenso geplant wie die Entwicklung eines neuen Rahmens für Sozialdienstleistungen für Menschen mit Behinderungen und neue EU-Leitlinien für den Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderungen in der EU.

EU-Koordinierung: Ein europäisches Ressourcenzentrum „AccessibleEU“ soll einen Kooperationsrahmen bilden, der mehr Kohärenz in den mitgliedstaatlichen Maßnahmen zur Barrierefreiheit gewährleistet.

EU-Förderungspolitik: Förderung des barrierefreien Tourismus durch eine Auszeichnung als Europäische Hauptstadt des intelligenten Tourismus.

Forderungen an die Mitgliedstaaten: Ehrgeizige nationale Strategien zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der EU-Strategie auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene annehmen; bewährte Verfahren zur Deinstitutionalisierung von Menschen mit Behinderungen umsetzen und inklusive und zugängliche Berufsbildungsprogramme für Menschen mit Behinderungen auflegen; bis 2024 Ziele festlegen, um das Beschäfti-

8 Europäische Kommission: Mitteilung, Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021–2027, 25.11.2020, COM(2020) 758 final.

9 Europäische Kommission: Mitteilung, Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021–2030, 3.3.2021, COM(2021) 101 final.

gungsgefälle zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen zu verringern; die Entwicklung inklusiver Schulen fördern und Zugang von Menschen mit Behinderungen zur gesamten Bandbreite der Gesundheitsversorgung verbessern.

Der Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte¹⁰

EU-Standards: Ankündigung eines Legislativvorschlags zu den Arbeitsbedingungen von Plattformarbeitnehmern wie auch „Folgebmaßnahmen“ zu den Empfehlungen des Europäischen Parlaments zum Recht auf Nichterreichbarkeit. Ein neuer Strategischer Rahmen für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz 2021-2027 soll erlassen werden. Ein Legislativvorschlag zur weiteren Reduzierung der Exposition von Arbeitnehmern gegenüber gefährlichen Chemikalien ist ebenso zu erwarten wie eine Überarbeitung der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige. Ebenfalls angekündigt: eine Empfehlung des Rates zum Mindesteinkommen und Leitfäden zur sozial verantwortlichen Vergabe öffentlicher Aufträge.

EU-Koordinierung: Eine neue Europäische Plattform zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit soll Mitgliedstaaten, Städte und Dienstanbieter beim Austausch von bewährten Verfahren und innovativer Ansätze unterstützen.

EU-Förderungspolitik: Ein Pilotprojekt soll bis 2023 eine digitale Lösung zur Erleichterung der Interaktion zwischen mobilen Bürgern und nationalen Behörden prüfen und die Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen über Grenzen hinweg verbessern. Eine EU-Initiative soll den sozialen Dialog auf EU- und nationaler Ebene unterstützen.

Forderungen an die Mitgliedstaaten: Zusammenarbeit zwischen Behörden und Sozialpartnern fördern, um die Rechte von mobilen Arbeitnehmern, einschließlich Saisonarbeitnehmern, zu schützen; Zugang zu unterstützenden Dienstleistungen sicherstellen; in die Arbeitskräfte im Gesundheits- und Pflegebereich investieren und deren Arbeitsbedingungen sowie den Zugang zu Schulungen verbessern; die Digitalisierung der Gesundheitssysteme und die Bekämpfung gesundheitsbezogener Ungleichheiten forcieren.

Die EU-Kinderrechtsstrategie¹¹

EU-Standards: Die Strategie legte die Basis für die „Europäische Kindergarantie“, welche als Ratsempfehlung am 14.6.2021 angenommen wurde (Empfehlung 2021/1004). Ziel der Kindergarantie ist die Verhinderung sozialer Ausgrenzung durch Zugang Bedürftiger Kinder zu einer Reihe wichtiger Dienste, sodass Kinderarmut bekämpft und Chancengleichheit gefördert wird. Eine aktualisierte Strategie für ein besseres Internet für Kinder soll 2022 verabschiedet werden. Auch eine Empfehlung des Rates zum Online- und Fernunterricht in Grund- und Sekundarschulen ist geplant.

EU-Koordinierung: Errichtung einer Beteiligungsplattform für Kinder, um bestehende Mechanismen zur Partizipation von Kindern an Entscheidungsprozessen auf EU-Ebene zu stärken. Der Austausch von bewährten Verfahren und Informationen betreffend die psychische Gesundheit von Kindern soll über das Portal für bewährte Verfahren und die EU-Plattform für Gesundheitspolitik erfolgen. Es wird auch vorgeschlagen, die Barcelona-Ziele 2022 zu überarbeiten, um frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung in sämtlichen Mitgliedstaaten auf ein einheitlich höheres Niveau zu bringen.

¹⁰ Europäische Kommission: Mitteilung, Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte, 4.3.2021, COM(2021) 102 final.

¹¹ Europäische Kommission: Mitteilung, EU-Kinderrechtsstrategie, 24.3.2021, COM(2021) 142 final.

EU-Förderungspolitik: Förderung der Schulung von Justizangehörigen in Bezug auf Kinderrechte sowie Ressourcen für transnationale und innovative Projekte zum Schutz minderjähriger Migranten innerhalb des neuen Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds.

Forderungen an die Mitgliedstaaten: Bereitstellung von Ressourcen für die Beteiligung von Kindern auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene; stärkerer Bezug auf Fragen von Staatsbürgerschaft, Gleichberechtigung und Teilhabe in den Schullehrplänen; Unterstützung von Schulen bei der Einbindung von Schülern in die Entscheidungsfindung; Kinder in den nationalen Strategien für die psychische Gesundheit zu einer prioritären Zielgruppe machen; Unterstützung einschlägiger Berufsverbände bei der Befassung mit Kinderrechten sowie einer kindgerechten und barrierefreien Justiz.

„Stragieflation“: Bürokratiewucherung oder Grundrechtsverbesserung?

Ohne Zweifel wird die Umsetzung jeder dieser Strategien auf EU- wie auf nationaler Ebene Verwaltungsenergie binden und neue bürokratische Prozesse ins Leben rufen. Gleichmaßen wird dieser Aufwand aber auch die Aufmerksamkeit auf spezifische Grundrechtsthemen lenken, was insbesondere dann fruchtbar sein wird, wenn es gelingt, nationale Debatten anzustoßen und Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, sich vermehrt mit den jeweiligen Themen als Herzensangelegenheit zu identifizieren. Wenn hingegen die Gestaltungsenergie allein im Verwaltungsdialog zwischen EU und mitgliedstaatlichen Verwaltungen hängen bleibt, besteht die Gefahr, dass sie verpufft.

Ob es besser gewesen wäre, eine allumfassende und nicht sektor-spezifische EU-Grundrechtsstrategie auf die Beine zu stellen nach dem Vorbild der an fünf Prioritäten ausgerichteten EU-Außenpolitik, wird davon abhängen, ob es der Kommission und den Staaten gelingt, die verschiedenen Strategiestränge koordinierend zu verflechten und Synergien zu bilden.¹² Neben den rund zehn sektoriellen Strategien sind auch drei horizontale Basisdokumente zu nennen, die in gewisser Weise den übergreifenden Rahmen für die thematischen Strategien bilden können. Die drei Dokumente setzen sich zum Ziel, die drei Grundpfeiler des Wertefundamentes, welches die Mitgliedstaaten und die Union gemäß Art. 2 EUV teilen, strategisch zu stärken. Es handelt sich um die „Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU“, angenommen am 2.12.2020,¹³ den „Europäische[n] Aktionsplan für Demokratie“, angenommen am 3.12.2020¹⁴ sowie die Weiterentwicklung des EU-Rechtsstaatsrahmens, angenommen am 17.7.2019¹⁵. Wie in den sektoriellen Strategien werden auch hier Handlungsvorschläge gemacht, Erwartungen formuliert und die Mitgliedstaaten in neue Koordinierungs- und Austauschprozesse gestellt. Zweifellos wird das Europa der Grundrechte dichter. Ob es auch besser wird, bleibt zu sehen und hängt von der Umsetzung ab; (Strategie)Papier ist geduldig.

Weiterführende Literatur

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: Grundrechtebericht 2021, Luxemburg 2021.

12 Eine politische Bereitschaft dazu ist wohl derzeit nicht vorhanden, siehe dafür Gabriel N. Toggenburg: Menschen-rechte und Rechtsstaatlichkeit, in: Werner. Weidenfeld et al. (Hrsg.): Europa von A bis Z, Wiesbaden, 2020.

13 Europäische Kommission: Mitteilung, Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU, 2.12.2020, COM(2020) 711 final.

14 Europäische Kommission: Mitteilung, Europäischer Aktionsplan für Demokratie, 3.12.2020, COM(2020) 790 final.

15 Europäische Kommission: Mitteilung, Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union. Ein Konzept für das weitere Vorgehen, 17.7.2019, COM(2019) 343 final.