

Menschenrechtspolitik

Gabriel N. Toggenburg¹

Im Berichtszeitraum feierte man international den 60. Jahrestag der Unterzeichnung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Auch innerhalb der EU waren die Menschenrechte an vielen Fronten ein Thema. Im Folgenden werden 4 Themenkreise herausgegriffen: die Lage von Frauen, Kinderrechte, Rassismusbekämpfung und die Agentur für Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Grundrechteagentur).

Die Lage von Frauen

Im Februar 2009 wurde Virginija Langbakk (Schweden) zur ersten Direktorin des EU-Gleichstellungsinstitutes in Litauen berufen. Das Institut befindet sich aber noch mitten in der ersten Aufbauphase.² In ihrem jährlichen Bericht zur Gleichstellung zwischen Frauen und Männern stellte die EU-Kommission fest, daß sich zwar die Teilhabe der Frauen am Arbeitsmarkt quantitativ verbessert habe, aber Frauen weiterhin in Billigsektoren konzentriert blieben, weshalb sie auch von der Wirtschaftskrise stärker betroffen seien als Männer.³ Die Erwerbstätigenquote ist von 51,1% im Jahr 1997 auf 58,3% im Jahr 2007 gestiegen und hat somit fast das für 2010 gesteckte Lissabon-Ziel von 60% erreicht. Der Unterschied zu den Männern ist aber nach wie vor hoch, nämlich 14%. Auffallend ist auch das Faktum, dass viermal mehr Frauen als Männer teilzeitbeschäftigt sind, nämlich 31,2% der Frauen (2007). Das Lohngefälle liegt im EU-Schnitt bei 17,4% was bestätigt, dass der Arbeitsmarkt teils nach Geschlechtern segmentiert bleibt. 30% der Manager in der EU sind weiblich, doch die Frauenquote unter den Vorstandsvorsitzenden der größten börsennotierten Unternehmen beträgt 3%. Keine der Zentralbanken in der EU wird von einer Frau geführt. Das ist umso erstaunlicher vor dem Hintergrund, dass in den Studienrichtungen Wirtschaftswissenschaften und Rechtswissenschaften der Frauenanteil 60% beträgt. Bewegung gab es bei der politischen Vertretung: 1997 waren nur 16% der Parlamentarier in den Mitgliedstaaten Frauen. 2008 betrug diese Zahl immerhin 24%. Nur in elf Mitgliedstaaten beträgt der Frauenanteil im Parlament über 30% und nur ein Viertel der hochrangigen Regierungsmitglieder der EU Mitgliedstaaten sind Frauen. Wichtig erscheint der Kommission insbesondere der Hinweis auf die Tatsache, dass insbesondere bei der Betreuung von Kindern unter drei Jahren noch viel zu tun bleibt.⁴ Die Kommission schlägt unter anderen vor, den Mutterschutzurlaub von gegenwärtig 14 auf mindestens 18 Wochen auszudehnen.

Einem ganz anderen Aspekt widmete sich das Parlament in seiner Entschließung zur Genitalverstümmelung innerhalb der EU.⁵ Weltweit wurden zwischen 100 und 140 Millionen Frauen und Mädchen einer Genitalverstümmelung unterzogen. Doch das Problem hat

1 Alles hier Gesagte gibt ausschließlich die Meinung des Autors wieder und kann in keinerlei Weise der Agentur für Grundrechte der Europäischen Union zugerechnet werden.

2 Vgl. den Beitrag zur Menschenrechtspolitik, Jahrbuch für Europäische Integration 2007, S. 167-172, 169 und 170.

3 Siehe KOM (2009) 77 endg. vom 27.2.2009.

4 Siehe dazu im Detail KOM (2008) 638 endg. vom 3.10.2008.

auch eine europäische Dimension: 180.000 weibliche Immigranten sind jedes Jahr im Begriff bzw. in Gefahr einer Genitalverstümmelung unterzogen zu werden und eine halbe Million Frauen in Europa haben einen solchen Eingriff bereits hinter sich. Das Parlament fordert deshalb eine Strategie gegen Genitalverstümmelung sowie entsprechende Aktionspläne. Die EU-Mitgliedstaaten sollen entsprechende statistische Daten erheben. Weiter fordert das Parlament sowohl die Grundrechteagentur als auch das Institut für Gleichstellungsfragen dazu auf, bei der Bekämpfung von Genitalverstümmelungen „eine führende Rolle einzunehmen“. Die Mitgliedstaaten sollten jede Person, die Genitalverstümmelungen vornimmt, strafrechtlich verfolgen. Dabei soll es keine Rolle spielen, ob die betroffenen Frauen dem Eingriff zugestimmt haben bzw. ob der Eingriff innerhalb oder außerhalb der EU ausgeführt wurde. Jede Genitalverstümmelung sei absolut und nachdrücklich zu verurteilen, da es keinen Grund gibt – sei er sozialer, wirtschaftlicher, ethnischer, gesundheitlicher oder anderer Art – der sie rechtfertigen könnte. Im Übrigen räumt das Parlament Frauen auch in seinen Entschlüssen zur Lage der Roma⁶ oder den Kindern⁷ besonderes Gewicht ein.⁸

Die Rechte der Kinder

In ihren 2009 präsentierten Gesetzgebungsvorschlägen im Asylbereich hat die Kommission darauf Wert gelegt, Interessen von Kindern besonders zu berücksichtigen. Diese Tendenz zeigte sich bereits bei der Rückführungsrichtlinie, die Ende 2008 erlassen wurde und die zum Beispiel bestimmt, dass bei Familien mit Minderjährigen bzw. unbegeleiteten Minderjährigen Haft „nur im äußersten Falle und für die kürzestmögliche angemessene Dauer“ eingesetzt werden darf. Inhaftierte Minderjährige müssen Gelegenheit zu Freizeitbeschäftigungen einschließlich altersgerechter Spiel- und Erholungsmöglichkeiten und, „je nach Dauer ihres Aufenthalts“ Zugang zur Bildung erhalten.⁹ Im März 2009 schlug die Kommission vor, entschlossener mit Mitteln des Strafrechts gegen den sexuellen Missbrauch von Kindern vorzugehen.¹⁰ In diesem Zusammenhang ist auch der Vorschlag der Kommission zu erwähnen, den Kampf gegen Menschenhandel zu intensivieren.¹¹ Schließlich sind Kinder und Frauen die Hauptopfer von Menschenhandel.

Das Europäische Parlament wies im Herbst 2008 darauf hin, dass jährlich mehr als 2 Millionen Kinder Opfer von Menschenhandel, Zwangsarbeit und sexueller Ausbeutung

5 Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. März 2009 zur Bekämpfung der Genitalverstümmelung bei Frauen in der Europäischen Union, P6_TA-PROV(2009)0161.

6 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. März 2009 zu der sozialen Lage der Roma und die Verbesserung ihres Zugangs zum EU-Arbeitsmarkt, P6_TA-PROV(2009)0117, Abs. 21, 31-35, 40.

7 Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Februar 2009 zu dem Thema „Außenmaßnahmen der EU: Ein besonderer Platz für Kinder“, P6_TA-PROV(2009)0060, Abs. 34ff.

8 Siehe in diesem Zusammenhang auch Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Dezember 2008 zur Situation der Frauen auf dem Balkan, P6_TA-PROV(2008)0582.

9 Siehe Art. 17 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, in ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98–107

10 Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates, KOM (2009) 135 endg., 25.3.2009.

11 Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI, KOM(2009) 136 endg., 25.3.2009.

werden. Die nationalen Behörden und NGOs gehen – so das Parlament – wegen Unzulänglichkeiten in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, der Ausbildung oder der Umsetzung geltender Rechtsnormen noch nicht wirksam gegen den Kinderhandel vor.¹² Im Juli 2007 hatte die Europäische Kommission die Grundrechteagentur gebeten, Indikatoren zu entwickeln, die es erlauben, die Umsetzung von Kinderrechten zu messen. Den entsprechenden Bericht legte die Agentur im März 2009 vor.¹³ Im Juli 2009 veröffentlichte sie eine umfassende Studie zum Thema Kinderhandel in der EU.¹⁴ Darin bemängelt die Grundrechteagentur, dass es mangels verlässlicher Statistiken bislang unmöglich sei, das Problem des Kinderhandels in Europa zu quantifizieren. Auch decke der bisherige Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels nicht alle Arten der Ausbeutung wie etwa die Organbeschaffung oder ausbeuterische Formen der Adoption ab. Die EU solle auch die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, öffentliche Statistiken darüber zu führen, wie viele Kinder Heime verlassen bzw. anderweitig verschwinden (so verschwindet etwa ein wesentlicher Anteil der Kinder die auf Booten nach Lampedusa kommen aus den Heimen). Entscheidend sei auch die Identifizierung der Opfer, da ansonsten eine Verurteilung der Täter nicht möglich sei (zwischen 2000 und 2007 konnten nur in 4 Mitgliedstaaten Verurteilungen wegen Kinderhandels festgestellt werden). Zentral erscheint der Grundrechteagentur, dass die Bekämpfung des Kinderhandels den Opferschutz in den Mittelpunkt stellt. Die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten verfolgt allerdings keine formelle Politik der Straffreiheit – Opfer von Kinderhandel können wegen Grenzdelikte, illegaler Prostitution etc. verfolgt werden. Dies trägt zu der Tatsache bei, dass Opfer von Kinderhandel im Dunklen der Illegalität und damit jenseits der gesellschaftlichen Wahrnehmung verbleiben.

Was die Außenbeziehungen betrifft, erließ das Europäische Parlament eine Entschließung, die sich für einen „besonderen Platz für Kinder“ stark macht.¹⁵ Einige Vorschläge haben durchaus eine EU-interne Dimension: das Parlament fordert die Kommission auf, ein einheitliches Verfahren zur Kennzeichnung von in die EU eingeführten Produkten vorzuschlagen, die bescheinigt, dass diese auf jeder Stufe der Produktionskette ohne den Einsatz von Kinderarbeit hergestellt worden sind (Aufdruck „ohne Kinderarbeit“). Interessant ist des Weiteren eine Entschließung zur Lage jener Kinder, die von ihren Eltern in ihrem Heimatland gelassen werden, während Letztere in bzw. innerhalb der EU (zu Arbeitszwecken) migrieren.¹⁶ In diesem Zusammenhang fordert das Parlament die Kommission auf, eine Studie zu erstellen, um das Ausmaß des Phänomens der im Herkunftsland zurückgelassenen Kinder auf EU-Ebene zu bewerten und EU-weit Daten über dieses Phänomen zu sammeln. Die Mitgliedstaaten sollen Migranten besser über ihre Rechte und die Rechte ihrer Familienangehörigen aufzuklären. Dies führt zu dem weiteren Thema der EU-Freizügigkeit, deren Umsetzung nach wie vor Probleme verursacht.¹⁷ Die Grundrechteagentur

-
- 12 Erklärung des Europäischen Parlaments zur Bekämpfung des Kinderhandels vom 21. Oktober 2008, P6_TA(2008)0504.
 - 13 Bericht „Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union“. Die Berichte finden sich allesamt in Volltext auf der Website der Agentur: www.fra.europa.eu.
 - 14 Bericht „Child Trafficking in the EU – Challenges, perspectives and good practices“.
 - 15 Siehe zitierte Entschließung P6_TA-PROV(2009)0060.
 - 16 Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2009 zu im Herkunftsland verbliebenen Kindern von Migranten, P6_TA-PROV(2009)0132.
 - 17 Siehe dazu Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. April 2009 zu Problemen und Perspektiven der Unionsbürgerschaft, P6_TA-PROV(2009)0204.

widmet sich gegenwärtig einem Projekt, das die Möglichkeiten und Schranken des Rechtes, sich im EU-Raum frei zu bewegen und aufzuhalten in Hinblick auf die Minderheit der Roma untersucht.¹⁸ Die Ergebnisse werden im nächsten Jahr vorliegen.

Der Kampf gegen Rassismus

Das Europäische Parlament rief anlässlich des 20. Jahrestages des Zusammenbruchs der kommunistischen Diktaturen in Mittel- und Osteuropa zu einem verstärkten Bewusstsein für die Vergangenheit auf. Konkret fordert das Parlament die „Errichtung einer Plattform für das Gedächtnis und das Gewissen Europas“, sowie die Errichtung eines gesamteuropäischen Dokumentationszentrums bzw. einer gesamteuropäischen Gedenkstätte für die Opfer aller totalitären Regime. Weiters solle der 23. August zum europaweiten Gedenktag für die Opfer aller totalitären und autoritären Regime ausgerufen werden.¹⁹

Ein wichtiger Durchbruch fand im Rat der EU statt. Nach 6-jährigen Verhandlungen konnten sich die Mitgliedstaaten auf einen „Rahmenbeschluss zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ einigen.²⁰ Dieser harmonisiert das strafrechtliche Vorgehen der Staaten gegen besonders schwere Formen des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit. Dabei geht es um die folgenden zwei Deliktgruppen: Die „öffentliche Aufstachelung zu Gewalt oder Hass gegen eine nach den Kriterien der Rasse, Hautfarbe, Religion, Abstammung oder nationale oder ethnische Herkunft definierte Gruppe von Personen oder gegen ein Mitglied einer solchen Gruppe“ sowie das „öffentliche Billigen, Leugnen oder gröbliche Verharmlosen von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen²¹ ... das gegen eine [wie oben definierte] Gruppe von Personen oder gegen ein Mitglied einer solchen Gruppe gerichtet ist ... wenn die Handlung in einer Weise begangen wird, die wahrscheinlich zu Gewalt oder Hass gegen solch eine Gruppe oder gegen ein Mitglied solch einer Gruppe aufstachelt“. Der Rahmenbeschluss ist bis 28. November 2010 von den Staaten umzusetzen.

Im April 2009 richtete das Parlament eine Empfehlung an den Rat bezüglich der Erstellung von Personenprofilen.²² Unter Berufung auf eine Stellungnahme der Grundrechteagentur definiert das Parlament die Erstellung von Personenprofilen als „die systematische Assoziierung von Gruppen von körperlichen und psychologischen Eigenschaften oder von

18 Im August 2008 reagierte die Agentur mit ihrem ersten ad-hoc Situationsbericht auf Vorkommnisse in Italien. Dort kam es ab Mai 2008 zu gewalttätigen, Mob-ähnlichen Ausschreitungen gegen Roma im Bezirk „Ponticelli“ in Neapel. Auch das Parlament zeigte sich über den Standpunkt der italienischen Regierung, dass allein die Existenz von Roma-Lagern als eine schwere soziale Notlage mit Auswirkungen auf die öffentliche Ordnung und Sicherheit darstelle, und damit die Verhängung des Ausnahmezustands für 12 Monate rechtfertige, deutlich befremdet. Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Juli 2008 zur Zählung der Roma in Italien auf der Grundlage ihrer ethnischen Zugehörigkeit, P6_TA(2008)0361.

19 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. April 2009 zum Gewissen Europas und zum Totalitarismus, P6_TA-PROV(2009)0213.

20 Siehe Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008, in ABl. L 328 2009 vom 6.12.2008, S. 55-58.

21 Es geht um Verbrechen im Sinne der Artikel 6, 7 und 8 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs bzw. Artikel 6 der Charta des Internationalen Militärgerichtshofs im Anhang zum Londoner Abkommen vom 8. August 1945.

22 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. April 2009 mit einem Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu dem Problem der Erstellung von Personenprofilen bei Terrorismusbekämpfung, Strafverfolgung, Einwanderung, Zoll und Grenzkontrolle, insbesondere auf der Grundlage ethnischer Merkmale und der Rasse, P6_TA-PROV(2009)0314.

Verhaltensmerkmalen mit bestimmten Straftaten und ihre Verwendung als Grundlage für Entscheidungen über die Strafverfolgung“.²³ Das Parlament unterstreicht, dass Personenprofile ein legitimes Ermittlungsinstrument darstellen können, wenn sie nicht auf ungeprüften, von Stereotypen ausgehenden Verallgemeinerungen, sondern auf konkreten, verlässlichen und rechtzeitig vorhandenen Informationen aufbauen. Alle Maßnahmen, die aufgrund derartiger Profile ergriffen werden, müssen jedenfalls den Grundsätzen der Effizienz, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit genügen. Das Parlament fordert den Rat auf, eine Studie in Auftrag zu geben, die sich mit der Anwendung von Personenprofilen, ihrer Wirksamkeit und ihrer Vereinbarkeit mit den Anforderungen des Grundrechtsschutzes befasst. Die Studie soll unter Leitung der Kommission und in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Datenschutzbeauftragten sowie der EU Grundrechteagentur entstehen. Darüber hinaus soll ein Rechtsrahmen geschaffen werden, der eindeutig definiert, was unter „Praxis der Erstellung von Personenprofilen“ zu verstehen ist, und der klare Regelungen und Grenzen für die Rechtmäßigkeit ihrer Benutzung festlegt. Das Parlament regt auch an, zu untersuchen, inwieweit die Rassendiskriminierungsrichtlinie Maßnahmen und Praktiken im Bereich der Erstellung von Personenprofilen verbietet. Auch soll ihre Reform in Betracht gezogen werden, um die Richtlinie auch für Flughäfen und Häfen anwendbar zu machen.

Der Start der Grundrechteagentur

Symbolisch für den Abschluss der Umstellung vom vormaligen EUMC zur Agentur für Grundrechte der Europäischen Union steht der im September 2008 stattgefundenen Umzug der Grundrechteagentur in ihre endgültige Wirkungsstätte.²⁴ Einen Startpunkt für die operativen Tätigkeiten der Agentur setzte der Abschluss der Besetzung ihrer Organe. Im Juni 2008 konnte Morten Kjaerum (Dänemark) als erster Direktor sein Amt antreten. Anfang Juli 2008 besuchte er Deutschland wo er unter anderem mit Bundesjustizministerin Brigitte Zypries, verschiedenen Bundestagsabgeordneten und dem Leiter des Deutschen Institutes für Menschenrechte zusammentraf. Letztes zu bestellendes Organ der Agentur war der wissenschaftliche Ausschuss: im Juni 2008 ernannte der Verwaltungsrat elf unabhängige Menschenrechtsexperten zu Mitgliedern dieses Gremiums. Der wissenschaftliche Ausschuss tritt viermal im Jahr zusammen und soll die wissenschaftliche Qualität der Arbeit der Agentur sicherstellen.²⁵

Für das Jahr 2009 stehen der Agentur 17 Mio. Euro zur Verfügung.²⁶ Was den fixen Personalstand betrifft, so arbeiten mittlerweile über 70 Personen an der Agentur. Die inhaltliche Betreuung der Forschungsprojekte erfolgt in 2 Forschungsabteilungen, die eng zusammenarbeiten und deren Personal deutlich ausgebaut wurde. Im Berichtszeitraum wurden mehrere wichtige Berichte und Stellungnahmen vorgestellt.²⁷ Auch im Bereich der

23 Siehe Stellungnahme der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte vom 28. Oktober 2008 zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken, Ziffer 35.

24 Die neue Adresse der Agentur lautet „Schwarzenbergplatz 11, A-1040 Wien“.

25 Siehe Art. 14 der Gründungsverordnung (Verordnung Nr. 168/2007 vom 15. Februar 2007).

26 Siehe Einnahmen- und Ausgabenplan der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte für das Haushaltsjahr 2009, in ABl. L 85 vom 31.3.2009, S. 53-57.

27 Beispielhaft seien die beiden Homophobie Studien oder die breit angelegte Studie zu Minderheiten „EU-MIDIS“ herausgegriffen.

Netzwerkbildung war 2009 ein aktives Jahr. Ein wichtiger Partner der Grundrechteagentur ist die Zivilgesellschaft, die gezielt über die Grundrechtsplattform erreicht werden soll.²⁸ Anlässlich ihres zweiten Treffens am 5. und 6. Mai 2009 konnten die Arbeitsmethoden dieses Netzwerkes konkretisiert werden.²⁹ Am 8. und 9. Dezember 2008 fand die erste Grundrechtskonferenz der Agentur in Kooperation mit der EU-Präsidentschaft in Paris statt. Die nächste Grundrechtskonferenz wird in Kooperation mit der schwedischen EU-Präsidentschaft im Dezember 2009 in Stockholm veranstaltet. Im Februar traf der Direktor der Agentur den Vizepräsidenten der EU-Kommission Jacques Barrot, um die Rolle der Agentur hinsichtlich der Unterstützung der Arbeit der Europäischen Kommission zu besprechen. Das Europäische Parlament unterstrich sein dezidiertes Interesse an der Arbeit der Agentur. In seiner Entschließung zur Menschenrechtslage 2004–2008 fordert das Parlament die Kommission, den Rat sowie nationale und lokale Behörden auf, die Informationen und Berichte der Agentur zu nutzen und ihren Empfehlungen zu folgen.³⁰ Des Weiteren wird die Kommission angehalten, die Agentur in einschlägige Gesetzgebungsverfahren einzubeziehen.³¹ In ihrem „Bericht über das methodische Vorgehen bei der Grundrechtskontrolle“ unterstreicht die Kommission, dass die Agentur künftig an den Konsultationsverfahren beteiligt werden soll, die normalerweise bei neuen Initiativen eingeleitet werden (Grünbücher, Mitteilungen, Fragebögen usw.).³²

Weiterführende Literatur

Gabriel N. Toggenburg: EU-Grundrechtsagentur: die Dynamik der Startphase, in Volkmar Deile et al. (Hrsg.), *Jahrbuch Menschenrechte* 2009, Böhlau Verlag, Wien 2009, im Erscheinen.

28 Siehe Art. 10 der Gründungsverordnung.

29 Siehe für mehr Informationen http://fra.europa.eu/fraWebsite/civil_society/fr_platform/fr_platform_en.htm.

30 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Januar 2009 zu der Lage der Grundrechte in der Europäischen Union 2004–2008, P6_TA-PROV(2009)0019, Abs. 12, 33, 41 und 73.

31 Entschließung des Parlaments, Abs. 38 und 39.

32 Siehe KOM(2009) 205 endg. vom 29.4.2009, S. 9. Der Bericht geht auf die Mitteilung zur Berücksichtigung der Charta der Grundrechte in den Rechtssetzungsvorschlägen der Kommission zurück (KOM(2005) 172 endg. vom 27. April 2005). Siehe den Beitrag zur Menschenrechtspolitik, *Jahrbuch der Europäischen Integration*, 2005, Baden-Baden, S. 181–184.