



## MENSCHENRECHTE

Die Europäische Union ist in ihren Außenbeziehungen einer Politik der Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten verpflichtet, die auf ihren Gründungsprinzipien Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit beruht. Ziel der EU ist es, in allen ihren Politikbereichen und Programmen Menschenrechtsbelange zu berücksichtigen. Geht es um konkrete Maßnahmen, verfügt sie über verschiedene Instrumente der Menschenrechtspolitik – beispielsweise kann sie einzelne Projekte aus ihren Finanzierungsinstrumenten bestreiten.

### RECHTSGRUNDLAGE

- Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV): die Werte der EU. Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“;
- Artikel 3 EUV: die Ziele der EU. In „ihren Beziehungen zur übrigen Welt“ leistet die EU einen Beitrag zur „Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen“;
- Artikel 6 EUV: die Charta der Grundrechte und die Europäische Menschenrechtskonvention. Zwar nimmt die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Artikel 6 Absatz 1) ausdrücklich nur auf die Durchführung des EU-Rechts Bezug, doch sind die Organe und Einrichtungen der EU sowie die Mitgliedstaaten auch verpflichtet, die Charta in den EU-Außenbeziehungen einzuhalten. Auch Länder, die der EU beitreten, müssen die Charta befolgen. In Artikel 6 Absatz 2 wird die EU aufgefordert, der Europäischen Menschenrechtskonvention beizutreten (für weitere Informationen vgl. Kurzdarstellung [4.1.2](#) zur Charta der Grundrechte);
- Artikel 21 EUV: die Grundsätze für das auswärtige Handeln der Union. Diese Grundsätze sind Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen von 1945 und des Völkerrechts. In Artikel 21 bekräftigt die EU den Grundsatz der



„Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten“, und sie verpflichtet sich, wirtschaftlichen und sozialen Rechten die gleiche Bedeutung wie bürgerlichen und politischen Rechten beizumessen;

- Artikel 205 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV): allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union. In diesem Artikel heißt es, dass das auswärtige Handeln der EU von den in Artikel 21 EUV festgelegten Grundsätzen bestimmt sein muss.

## **MENSCHENRECHTSPOLITIK DER EU**

Im Jahr 2012 verabschiedete der Rat einen Strategischen Rahmen für Menschenrechte und Demokratie sowie einen Aktionsplan für die praktische Umsetzung des Rahmens. In dem Rahmen werden die Grundsätze, Ziele und Prioritäten dargelegt, mit denen die Wirksamkeit und die Kohärenz der EU-Politik in den kommenden zehn Jahren verbessert werden sollen. Diese Grundsätze sehen vor, dass die Menschenrechte in allen Politikbereichen der EU berücksichtigt werden (als „roter Faden“), und zwar auch dann, wenn sich interne und externe Politikbereiche überschneiden, und dass ein bedarfsgerechterer Ansatz gefunden wird. Der Aktionsplan umfasste konkrete Maßnahmen für den Zeitraum bis zum 31. Dezember 2014. Im Juli 2015 wurde ein neuer Aktionsplan für den Zeitraum von 2015 bis 2019 verabschiedet, der auf der Bewertung des ersten Aktionsplans und auf den politischen Leitlinien der Vizepräsidentin der Kommission / Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (VP/HR) beruht. Der neue Aktionsplan für den Zeitraum von 2020 bis 2024 wird derzeit ausgearbeitet.

Die vom Rat der EU verabschiedeten EU-Leitlinien zum Schutz der Menschenrechte sind zwar nicht rechtlich bindend, geben aber den EU-Vertretungen weltweit praktische Anweisungen zu

- Maßnahmen gegen die Todesstrafe,
- Menschenrechtsdialogen,
- den Rechten des Kindes,
- Maßnahmen gegen Folter und andere Misshandlungen,
- dem Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten,
- dem Schutz von Menschenrechtsverteidigern,
- der Einhaltung des humanitären Völkerrechts,
- der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen,
- der Förderung der Religions- und Weltanschauungsfreiheit,
- dem Schutz von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transgendern und Intersexuellen (LGBTI),
- der Förderung der Meinungsfreiheit sowohl online als auch offline,
- der Diskriminierungsfreiheit im auswärtigen Handeln.



Die EU schließt die Menschenrechte regelmäßig in die mit Drittstaaten oder regionalen Organisationen geführten politischen Dialoge ein. Außerdem führt sie mit mehr als 40 Staaten Dialoge zu Menschenrechtsangelegenheiten bzw. hält entsprechende Konsultationen mit diesen Staaten ab. Ferner führen fast alle 79 Staaten Afrikas, des Karibischen und Pazifischen Raums (AKP) Dialoge mit der EU nach Artikel 8 des Abkommens von Cotonou, in dem festgelegt ist, dass der politische Dialog „eine regelmäßige Bewertung der Entwicklungen bei der Achtung der Menschenrechte“ einschließen soll.

Auch diplomatische Demarchen (vertraulich) und Erklärungen (öffentlich), in denen die Menschenrechtspolitik und konkrete Rechtsverstöße in Drittstaaten aufgegriffen werden, sind nicht zu unterschätzende Möglichkeiten, in internationalen Beziehungen diplomatischen Druck auszuüben.

Bilaterale Handelsabkommen und die zahlreichen Assoziierungs- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Drittstaaten oder regionalen Organisationen enthalten eine Menschenrechtsklausel, in der die Pflicht zur Wahrung der Menschenrechte als zentrales Element festgelegt ist. Im Fall der Nichteinhaltung können verschiedene Maßnahmen (z. B. eine Einschränkung oder Aussetzung der Zusammenarbeit) zur Anwendung kommen. Für die Erweiterungsländer wurde ein robuster Konditionalitätsmechanismus eingeführt. Das Konzept „mehr für mehr“ (mehr Integration und mehr Geldmittel im Austausch gegen mehr Reformen) wurde in die erneuerte Europäische Nachbarschaftspolitik integriert. Entwicklungsländer erhalten im Rahmen der von der EU gewährten präferenziellen Handelsregelungen (APS+) Anreize für Reformen.

Die länderspezifischen Strategien der EU für Menschenrechte und Demokratie gründen auf einem Bottom-up-Ansatz, dessen Ziel darin besteht, die Leitlinien und Prioritäten der EU zu Menschenrechten in ein einziges, kohärentes und an das jeweilige Land angepasstes Strategiedokument mit konkreten Zielen für einen Zeitraum von drei Jahren zu integrieren. Auch mit den Wahlbeobachtungsmissionen der EU wird das Ziel verfolgt, die Menschenrechtslage zu verbessern, indem sie von Einschüchterung und Gewalt während Wahlen abschrecken und die demokratischen Institutionen stärken.

Die EU fördert die Menschenrechte durch ihre Beteiligung an multilateralen Foren wie beispielsweise dem Dritten Ausschuss der VN-Generalversammlung, dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und dem Europarat. Die Union unterstützt außerdem aktiv die internationale Justiz, beispielsweise durch den Internationalen Strafgerichtshof.

Mit Haushaltsmitteln in Höhe von 1,3 Mrd. EUR für den Zeitraum von 2014 bis 2020 unterstützt und schützt das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) hauptsächlich Akteure der Zivilgesellschaft, die sich für Menschenrechte und Demokratie einsetzen. Ein wichtiges Merkmal dieses Instruments besteht darin, dass die Zustimmung der betreffenden Regierung nicht erforderlich ist. Weitere Finanzierungsinstrumente im Zusammenhang mit den Menschenrechten sind beispielsweise das Instrument für



die Entwicklungszusammenarbeit (DCI), das Stabilitäts- und Friedensinstrument (IcSP), das Europäische Nachbarschaftsinstrument (ENI) und der Europäische Entwicklungsfonds (EEF). Außerdem hat die EU zugesagt, dass sie in all ihre Entwicklungsprogramme schrittweise einen auf Rechte gestützten Ansatz einfließen lassen wird, der auf einem 2014 von der Kommission entwickelten Instrumentarium beruht. Der Europäische Fonds für Demokratie ist eine privatrechtliche Stiftung, die von der EU und ihren Mitgliedstaaten unterstützt wird. Der Haushalt für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union (GASP) hat im Zeitraum von 2014 bis 2020 einen Umfang von 2,3 Mrd. EUR und deckt bestimmte Aktivitäten im Bereich der Menschenrechte, insbesondere das zivile Krisenmanagement, ab. Ein vom VP/HR erstellter und vom Rat gebilligter Jahresbericht über die Menschenrechte gibt einen Überblick über die Lage der Menschenrechte weltweit sowie über die im Berichtsjahr von der EU ergriffenen Maßnahmen.

## AKTEURE

Der Europäische Rat legt die strategischen Interessen der EU und die allgemeinen Leitlinien der GASP fest.

Der monatlich tagende Rat (Auswärtige Angelegenheiten) berät häufig über Menschenrechtsthemen im Zusammenhang mit der GASP oder der Handels- oder Entwicklungspolitik der EU. Die Gruppe „Menschenrechte“ des Rates, die hochrangig besetzte Debatten und Beschlüsse zu Menschenrechtsthemen vorbereitet, setzt sich aus Menschenrechtsexperten der Mitgliedstaaten sowie Vertretern des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) und der Kommission zusammen.

Den Vorsitz im Rat (Auswärtige Angelegenheiten) führt der VP/HR, der zur Ausarbeitung der GASP der Union beiträgt und dafür sorgt, dass Beschlüsse umgesetzt werden. Der VP/HR vertritt darüber hinaus die EU in Angelegenheiten der GASP und leitet den EAD sowie die EU-Delegationen in Drittstaaten. Im EAD gibt es eine Direktion für Menschenrechte sowie globale und multilaterale Fragen; darüber hinaus verfügt jede EU-Delegation über eine „Kontaktstelle“ für Menschenrechte. Die EU-Delegationen spielen eine wichtige Rolle bei der Ausarbeitung und Umsetzung der länderspezifischen Strategien für Menschenrechte und Demokratie, bei der Vorbereitung von Dialogen zu Menschenrechtsangelegenheiten, beim Kontakt mit Menschenrechtsverteidigern und der Zivilgesellschaft sowie bei der Festlegung der Prioritäten für Finanzierungshilfen der EU.

Die Kommission handelt internationale Übereinkommen aus, steuert den Erweiterungsprozess und die Nachbarschaftspolitik und verwaltet Entwicklungsprogramme und Finanzierungsinstrumente (in enger Zusammenarbeit mit dem EAD).

Die Aufgabe des EU-Sonderbeauftragten für Menschenrechte besteht darin, die Wirksamkeit und die Außenwirkung der Menschenrechtspolitik der EU zu fördern. Der Sonderbeauftragte verfügt über ein breit angelegtes und flexibles Mandat und arbeitet in enger Abstimmung mit dem EAD. Dieses Amt wird seit dem 1. März 2019 von Eamon Gilmore bekleidet.



Das Parlament trägt zur Entwicklung der Politik der EU bei und überwacht die Arbeit der anderen EU-Organe.

Gemäß den Artikeln 207 und 218 AEUV ist für das Inkrafttreten der meisten internationalen Übereinkommen die Zustimmung des Parlaments erforderlich. Beispielsweise blockierte das Parlament im Jahr 2011 in erster Linie aufgrund von Unklarheiten im Zusammenhang mit Kinderarbeit das Textilprotokoll des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) zwischen der EU und Usbekistan. Es erteilte seine Zustimmung erst 2016 im Anschluss an deutliche Verbesserungen mit Blick auf Kinder- und Zwangsarbeit.

Gemäß Artikel 36 EUV muss der VP/HR das Parlament zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der GASP anhören und es über die Entwicklung der Politik in diesen Bereichen unterrichten. Das Parlament kann Fragen stellen oder Empfehlungen an den Rat oder den VP/HR richten.

Mit den Entschlüssen des Parlaments soll zur Sensibilisierung in Sachen Menschenrechtsverletzungen beigetragen, Menschenrechtsverteidiger unterstützt und die Menschenrechtspolitik der EU durch konkrete politische Vorschläge gestaltet werden. Entschlüsse können zum Rechtsetzungsprozess gehören, sie können aber auch das Ergebnis eines Initiativberichts eines parlamentarischen Ausschusses oder von Dringlichkeitsdebatten sein, die üblicherweise auf jeder Plenartagung in Straßburg am Donnerstagvormittag stattfinden und bei denen auf schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte auf der ganzen Welt hingewiesen wird (Artikel 144 der Geschäftsordnung des Parlaments).

Der Unterausschuss Menschenrechte des Parlaments (DROI) ist dem Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (AFET) angegliedert und befasst sich mit Angelegenheiten der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte – einschließlich der Rechte von Minderheiten – in Drittstaaten sowie den Grundsätzen des Völkerrechts. Er sorgt außerdem dafür, dass das auswärtige Handeln der Union stets mit ihrer Menschenrechtspolitik vereinbar ist. Er veranstaltet Anhörungen unter Beteiligung von Interessenträgern zu einer Vielfalt von Menschenrechtsthemen und liefert so Informationen als Grundlage für Entschlüsse und andere parlamentarische Initiativen. Der Unterausschuss kümmert sich darüber hinaus um die tägliche Arbeit im Bereich der Menschenrechte, und seine Delegationen reisen regelmäßig in einschlägige Staaten. Weitere Ausschüsse, die sich im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen der EU mit den Menschenrechten befassen, sind der AFET-Ausschuss, der Ausschuss für internationalen Handel (INTA), der Entwicklungsausschuss (DEVE) und der Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (FEMM). Gleichmaßen machen Menschenrechte auch einen zentralen Aspekt der Arbeit der ständigen Delegationen des EP aus, die bilateral und im Zusammenhang mit parlamentarischen Versammlungen mit Parlamenten außerhalb der EU interagieren.

Dank seiner Haushaltsbefugnisse (Artikel 14 EUV und Artikel 310 Absatz 1 AEUV) hat das Parlament ein Mitspracherecht bei der Zuweisung von Mitteln an das EIDHR und andere Finanzierungsinstrumente, die der Förderung der Menschenrechte dienen. Ferner ist das Parlament eine der Rechtsetzungsinstanzen bei den





Außenfinanzierungsinstrumenten. Die Laufzeit der meisten derzeitigen Instrumente endet am 31. Dezember 2020. 2018 veröffentlichte die Kommission ihren Vorschlag für die Außenfinanzierungsinstrumente für den Zeitraum von 2021 bis 2027, nach denen EIDHR, ENI, DCI, IcSP und EEF in einer Verordnung zusammengefasst werden sollen. Das Parlament hat seinen Standpunkt in erster Lesung zu dem Vorschlag am 27. März 2019 [angenommen](#) und im Zuge dessen die Verweise auf die Ziele und Schutzmaßnahmen in Zusammenhang mit den Menschenrechten gestärkt sowie eine größere Finanzausstattung für das thematische Programm zu Menschenrechten und Demokratie gefordert.

Jedes Jahr verleiht das Europäische Parlament den [Sacharow-Preis für geistige Freiheit](#) an Menschenrechtsaktivisten auf der ganzen Welt. Unter anderem wurden Nelson Mandela, Malala Yousafzai und Raif Badawi mit diesem Preis ausgezeichnet. 2018 erhielt Oleh Senzow, ein ukrainischer Filmregisseur, den Preis. Er wurde zu 20 Jahren Haft verurteilt, weil er Terroranschläge gegen die russischen „De-facto“-Behörden auf der Krim geplant haben soll. Von Mai bis Oktober 2018 befand er sich im Hungerstreik und wurde zum Symbol für andere ukrainische Bürger, die von den russischen Besatzungskräften auf der Halbinsel Krim unrechtmäßig festgenommen wurden. Nachdem er im September 2019 aus der Haft entlassen wurde, nahm er den Preis bei einer Preisverleihung im Europäischen Parlament am 26. November 2019 persönlich entgegen. Der Sacharow-Preisträger 2019 ist Ilham Tohti, ein angesehener uigurischer Menschenrechtsvertechter und Wirtschaftsprofessor, der für die Rechte der uigurischen Minderheit in China eintritt. Wegen seine Engagements wurde er im September 2014 nach einem zweitägigen Schauprozess zu einer lebenslangen Haftstrafe verurteilt.

Das Parlament hat außerdem das Netzwerk der Sacharow-Preisträger gegründet, mit dem Sacharow-Preisträger unterstützt, die Kontakte zwischen ihnen ausgebaut und gemeinsame Aktivitäten gefördert werden. Das vom Netzwerk der Sacharow-Preisträger 2013 gegründete Sacharow-Stipendienprogramm für Menschenrechtsverteidiger aus Drittstaaten zielt darauf ab, die Kenntnisse der Stipendiaten über das Engagement des Europäischen Parlaments für die Menschenrechte zu erweitern, ihnen bei der Heranbildung ihrer Fähigkeiten und der Verbesserung ihrer Arbeit zu helfen und für den Sacharow-Preis und dessen Werte zu sensibilisieren.

Wahlbeobachtungsmissionen der EU werden üblicherweise von einem MdEP geleitet. Delegationen des Europäischen Parlaments zur Wahlbeobachtung gehören Missionen der EU oder anderer internationaler Organisationen an und benutzen deren Einrichtungen und Infrastruktur (für weitere Informationen vgl. Kurzdarstellung [5.4.2](#) zu Demokratieförderung und Wahlbeobachtung).

Der Präsident des Europäischen Parlaments unterstützt die Menschenrechte aktiv, indem er Erklärungen abgibt, Schreiben verfasst und Menschenrechtsanliegen bei Treffen mit wichtigen Persönlichkeiten erörtert.

Der alljährliche Initiativbericht des Parlaments enthält Überlegungen zu der Menschenrechtspolitik der EU und dem EU-Jahresbericht, gibt einen Überblick über die Aktivitäten des Parlaments und legt Prioritäten für die Zukunft fest.



Marika Lerch  
11/2019

