



*Bund sozialdemokratischer Akademiker/innen,
Intellektueller & Künstler/innen*

Menschenrechte und Antidiskriminierung in der EU

Das BSA-Konzept

Version 1.2
Stand: 18.11.2007

EU Arbeitsgruppe Menschenrechte

Florian Horn
Ali Taghian
Oliver Thurin
u.a.

Menschenrechte und Antidiskriminierung in der EU

Das BSA-Konzept

Version 1.2
Stand: 18.11.2007

Inhaltsverzeichnis

1 ZUSAMMENFASSUNG	3
2 EU-INTERNE MENSCHENRECHTSPOLITIK.....	4
2.1 AUSBAU DER EU-INTERNEN MENSCHENRECHTSPOLITIK IN ENGER KOOPERATION MIT DEM EUROPARAT.....	4
2.1.1 <i>Bemühungen um eine rechtlich bindende Wirkung der Europäischen Grundrechte-Charta.</i> .4	
2.1.2 <i>Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention.....</i>	4
2.1.3 <i>Einrichtung wirksamer Überwachungs- und Rechenschaftsmechanismen zur Sicherstellung der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus.....</i>	5
2.1.4 <i>Ausweitung der Kompetenzen der EU-Agentur für Grundrechte im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den Justiz- und Polizeibehörden der Mitgliedstaaten</i>	5
2.2 AUSWEITUNG DES EU-RECHTSRAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG DER DISKRIMINIERUNG.....	5
2.3 SCHLISSUNG DER SCHUTZLÜCKEN BEI DEN ASYLINSTRUMENTEN DER EU-MITGLIEDSSTAATEN.....	6
2.4 STANDARDS BEI DER RÜCKKEHR VON MENSCHEN OHNE AUFENTHALTSRECHT.....	6
3 MENSCHENRECHTSSCHUTZ IN DER EU AUSSENPOLITIK.....	7
3.1 VERHÄLTNIS ZU DRITTLÄNDERN.....	7
3.2 VERHÄLTNIS ZU ERWEITERUNGSWERBERN.....	7
3.3 KOORDINATION IM RAHMEN MULTILATERALER INSTRUMENTE.....	8
4 KOMPLEMENTÄRE MASSNAHMEN IN ÖSTERREICH.....	8
4.1 ZUREICHENDE UNTERSTÜTZUNG UND FINANZIERUNG EINER UNABHÄNGIGEN BEOBACHTUNG VON MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN UND DISKRIMINIERUNGSTATBESTÄNDEN DURCH NGO.....	8
4.2 NATIONALE MENSCHENRECHTSINSTITUTION GEMÄSS DER PARISER PRINZIPIEN.....	8
5 IMPRESSUM.....	9

Menschenrechte und Antidiskriminierung in der EU

Das BSA-Konzept

Version 1.2

Stand: 18.11.2007

1 Zusammenfassung

Fundament des großen Bereiches Justiz, Inneres und Migration ist die Menschenrechtspolitik¹ und Anti-Diskriminierung. Erst ein umfassender Schutz dieser grundlegenden Rechte gewährleistet die Wirksamkeit und vor allem die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz aller weiteren Maßnahmen auf diesem so wichtigen Gebiet.

Die vorgeschlagenen Positionen betreffen sowohl die EU-interne Politik und die Außenpolitik der EU, als auch Österreich selbst. Geeignete Maßnahmen im Inland sollten den Willen der Sozialdemokratie in Österreich zum Ausdruck bringen, auch auf Europäischer Ebene den Schutz der Menschenrechte in den Vordergrund zu stellen.

Folgende Punkte geben einen Überblick über die anzusprechenden Themenbereiche:

EU-interne Menschenrechtspolitik

- Umwandlung der Grundrechte-Charta in ein rechtlich bindendes Instrument²
- Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention
- Einrichtung effektiver menschenrechtlicher Überwachungs- und Rechenschaftsmechanismen
- Erweiterung der Kompetenzen der EU-Agentur für Grundrechte im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den Justiz- und Polizeibehörden
- Ausweitung des EU-Rechtsrahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung
- Schließung der Schutzlücken bei den Asylinstrumenten der EU-Mitgliedsstaaten
- Bessere Standards bei der Rückkehr von Menschen ohne Aufenthaltsrecht

Menschenrechtsschutz in der EU Außenpolitik

- Stärkere Betonung der Menschenrechte gegenüber Drittstaaten und Erweiterungswerbern
- EU-weite Koordination innerhalb multilateraler Instrumente

Komplementäre Nationale Maßnahmen

- Finanzierung unabhängiger Beobachtung von Menschenrechtsverletzungen
- Förderung von Menschenrechtsinstitutionen gemäß den Pariser Prinzipien

¹ in europäischer Diktion spricht man hier von Grundrechtspolitik

² wie im Reformvertrag vorgesehen

2 EU-interne Menschenrechtspolitik

2.1 Ausbau der EU-internen Menschenrechtspolitik in enger Kooperation mit dem Europarat

2.1.1 Bemühungen um eine rechtlich bindende Wirkung der Europäischen Grundrechte-Charta

Die Grundrechte-Charta, die beim Rat von Nizza im Dezember 2000 feierlich proklamiert wurde, ist gegenwärtig noch nicht rechtsverbindlich. Die Charta, mit einem rechtsverbindlichen Charakter zu versehen, ist für die einzelnen Bürger in der Europäischen Union von elementarer Bedeutung, weil diesen dadurch ein umfassender und innerhalb des Europarechts einklagbarer Grundrechtsschutz bei Maßnahmen der Europäischen Union zuteil würde.

Aus rechtlicher Sicht ist es bereits derzeit so, dass Grundrechte aufgrund von Art 6 EU-Vertrag auch bei Rechtsakten der Europäischen Union Berücksichtigung zu finden haben. Bereits mehrere Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes nahmen auf die Grundrechte-Charta Bezug. Solange jedoch die Charta selbst nicht rechtsverbindlich ist, ist die Berücksichtigung gerade jener Rechte nicht gewährleistet, die nicht schon in anderen Rechtsinstrumenten ausreichend berücksichtigt werden. Dies sind insbesondere die in Kapitel IV „Solidarität“ geregelten Sozialen Grundrechte.

Im Rahmen des EU-Reformvertrags wird die Charta in das Vertragwerk durch einen Verweis eingegliedert werden. Sobald der Reformvertrag ratifiziert wird, hat die Charta daher rechtlich verbindliche Wirkung. Dies spricht dafür, den Reformvertrag so rasch wie möglich zu ratifizieren und allen europäischen Bürgern ausreichende Informationen zu diesen Neuerungen zur Verfügung zu stellen.

2.1.2 Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention

Ungeachtet der Schaffung eines Grundrechtskataloges im Recht der Europäischen Union bleiben die EU-Mitgliedstaaten auch weiterhin an die Pflichten aus der Europäischen Menschenrechtskonvention gebunden. Oberste Rechtsprechungsinstanz bezüglich der Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg. Durch die Schaffung einer eigenen Grundrechtscharta für die Europäische Union verfügt nunmehr aber auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) in Luxemburg über eine eigenständige Interpretationsbasis. Dieser Umstand könnte zu nicht erstrebenswerten Ungleichmäßigkeiten im Grundrechtsschutz führen.

Um insbesondere die Gefahr von Rechtsprechungsdivergenzen zwischen dem EGMR und dem EuGH zu vermeiden, empfiehlt sich der Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Der EuGH - aber auch jedes andere Organ der Union - wäre dann an die Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonventionen und damit auch an die Rechtsprechung des EGMR gebunden. Für diesen Schritt spricht vor allem, dass die Europäische Menschenrechtskonvention dank der jahrzehntelangen wegweisenden Rechtsprechung des EGMR das am meisten entwickelte Vertragswerk im Rahmen des regionalen Menschenrechtsschutzes darstellt.

Dem Beitritt wird durch den Reformvertrag der Weg bereitet, allerdings wird für den tatsächlichen Beitritt ein einstimmiger Ratsbeschluss notwendig sein. Es wäre wünschenswert, wenn durch den Einfluss der österreichischen Sozialdemokratie Österreich in der Umsetzung im Rat eine führende Rolle einnimmt.

2.1.3 Einrichtung wirksamer Überwachungs- und Rechenschaftsmechanismen zur Sicherstellung der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus

Im Zuge des - von den USA im Anschluss an die Ereignisse vom 11. September 2001 intensivierten - "Krieg gegen den Terrorismus" ist zu beobachten, dass sich einige EU-Mitgliedstaaten unter der Führung der USA an so genannten "extraordinary renditions" (das sind ohne ein förmliches Verfahren ergangene Überstellungen) beteiligt haben, um "unerwünschte" Fremde, die der Beteiligung an terroristischen Aktivitäten verdächtig sind oder sonst als Gefahr für die nationale Sicherheit eingestuft werden, in Staaten abzuschleppen, in denen die USA entweder "Geheimgefängnisse" unterhalten (Fall El-Masri) oder in denen bekanntermaßen gefoltert und misshandelt wird (Fall Agiza und Al-Zari). Diese Gefahr wurde auch von den führenden NGO erkannt, wie das Zehn-Punkte Programm von Amnesty International für die deutsche Ratspräsidentschaft zeigt.³

Eine vollkommene Übertragung der Menschenrechtspolitik in diesem Bereich erscheint zwar (vorläufig noch) nicht wünschenswert. Es ist aber dringend geboten, effektive Überwachungs- und Rechenschaftsmechanismen einzurichten, um sicherzustellen, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten bei den Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus die Menschenrechte - insbesondere das Folterverbot - wahren. Gerade aufgrund der internationalen Dimension dieser Problematik erscheint hier ein einzelstaatliches Vorgehen nicht erfolgversprechend.

2.1.4 Ausweitung der Kompetenzen der EU-Agentur für Grundrechte im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den Justiz- und Polizeibehörden der Mitgliedstaaten

Die seit März 2007 errichtete EU-Agentur für Grundrechte hat nur sehr beschränkte Aufgaben bei Angelegenheiten im Rahmen der so genannten Dritten Säule, der Zusammenarbeit von Justiz- und Polizeibehörden. Die Einschaltung der neuen Agentur für Grundrechte erfolgt zunächst nur "auf freiwilliger Basis" und konzentriert sich auf die Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften in diesem Bereich. Der Rat will sich erst im Laufe des Jahres 2009 noch einmal mit der Möglichkeit einer Erweiterung des Aufgabenbereichs der Agentur befassen.

Die Ausweitung des Mandats der Agentur für Grundrechte auch auf den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit im Rahmen der Dritten Säule erscheint daher wünschenswert und wäre ein wichtiges politisches Signal der EU zur Wahrung und Förderung der Menschenrechte.

2.2 Ausweitung des EU-Rechtsrahmens zur Bekämpfung der Diskriminierung

Der EU-Rechtsrahmen sollte so ausgeweitet werden, dass alle Diskriminierungsgründe in gleicher Weise und mit gleichem Schutz erfasst werden. Der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments fordert in diesem Zusammenhang die EU Kommission auf, „einen Vorschlag zur Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf alle anderen Diskriminierungsgründe vorzulegen“ und „erwartet deshalb, dass die Kommission bereits in diesem Jahr mit den vorbereitenden Arbeiten beginnt, damit der Vorschlag so bald wie

³ „Zehn-Punkte Programm von amnesty international für die deutsche Ratspräsidentschaft der Europäischen Union (2006)“, S. 7 (http://www.amnesty.de/download/EU_ai_Programm0107.pdf)

möglich, auf jeden Fall aber vor Ende 2008, vorgelegt werden kann⁴. Diese Bemühungen sollten entsprechende Unterstützung finden.

2.3 Schließung der Schutzlücken bei den Asylinstrumenten der EU-Mitgliedsstaaten

Die europäische Politik der Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bis Ende 2010 hat durch die Einführung gemeinsamer Mindeststandards ihre erste Phase beendet. In der zweiten Phase sollten nun geeignete Bedingungen für die Überwachung ihrer Auswirkungen geschaffen werden. Insbesondere die Richtlinie über das Asylverfahren stellt nach Einschätzung von Amnesty International „faktisch einen Katalog der schlechtesten Praktiken in den Mitgliedstaaten dar“. Die Rechtmäßigkeit dieser Richtlinie hat auch das Europäische Parlament mit einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof angefochten.⁵

Erforderlich ist außerdem eine Überarbeitung der Dublin-Verordnung. Diese bestimmt, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaats gestellten Asylantrags zuständig ist. Auch hier erscheint die Position von Amnesty International unterstützenswert, wonach Maßnahmen ergriffen werden müssen, um jene Bestimmungen der Dublin-Verordnung zu beseitigen, die mit unzumutbaren Härten für die Asylsuchenden (z.B. im Bereich der Familienzusammenführung durch eine inflexible Definition der Familie, der Bestimmung der sicheren Drittstaaten, etc) verbunden sind.⁶

2.4 Standards bei der Rückkehr von Menschen ohne Aufenthaltsrecht

Seit 2005 liegt ein Vorschlag der EU-Kommission für gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vor.⁷ Dieser Vorschlag sollte jede notwendige Unterstützung erhalten.

Sicherzustellen ist insbesondere, dass in den Verhandlungen des Rates der Vorrang der freiwilligen vor der erzwungenen Rückkehr in den Herkunftsstaat garantiert wird und dass die einschlägigen internationalen Normen eingehalten werden, wie etwa die Grundsätze des Non-Refoulement (Verbot, Personen in einen Staat abzuschieben, in dem sie in flüchtlingsrechtlich relevanter Weise verfolgt oder Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung oder anderen schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt würden), der Nichtdiskriminierung, der Verhältnismäßigkeit und des Verbots von Kollektivausweisungen.

⁴ Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0278+0+DOC+WORD+V0//DE&language=DE>)

⁵ siehe oben FN 3, S. 13

⁶ siehe oben FN 3, S. 13

⁷ KOM(2005)0391

3 Menschenrechtsschutz in der EU Außenpolitik

3.1 Verhältnis zu Drittländern

Gerade im Bereich der Außenpolitik hat die EU noch großes Entwicklungspotential. Die Geschwindigkeit der Entwicklung ist zwar derzeit noch äußerst gering. Gerade in dieser Phase erscheint es jedoch wichtig und noch möglich, Einfluss auf die Entwicklungsrichtung der EU in diesem Bereich Einfluss zu nehmen.

Derzeit wird EU-Außenpolitik noch zu oft auf der einen Seite mit dem Ziel einer gemeinsamen Militärpolitik oder als Nothilfe im Anlassfall gedacht. Auf der anderen Seite besteht beinahe natürlich ein Schwerpunkt im Bereich der Außenwirtschafts- und Handelspolitik. Dazwischen ist eine aktive Menschenrechtspolitik im Umgang mit Drittstaaten derzeit eher vernachlässigt.

Bereits seit 2001 hat der ECOFIN Leitlinien für die EU für Dialoge im Bereich der Menschenrechte entwickelt.⁸ Diese Leitlinien werden auch heute noch von führenden NGO als äußerst bedeutend gesehen.⁹ Als organisatorische Grundlage für die Vernetzung der EU-Menschenrechtspolitik besteht die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte, die auch die Förderung der Menschenrechte gegenüber Drittstaaten betrifft. Um jedoch Effektivität einer europäischen Menschenrechtspolitik auch im Ausland zu gewährleisten, wird es notwendig sein, diese Perspektive unter Hinweis und unter Benutzung der bestehenden Instrumente in jedem Außenpolitikbereich aktiv zu verfolgen.

Durch den Einsatz für die Etablierung der Menschenrechtspolitik als einen grundlegenden Politikbereich der Außenpolitik neben der Außenwirtschafts- und Handelspolitik besteht die Hoffnung, die Außenpolitik der Europäischen Union auch in der Zukunft in Ihrer weiteren Entwicklung nachhaltig zu prägen.

Zudem ist der Einsatz für Demokratisierung und Menschenrechte in den Nachbarländern der Europäischen Union auch ein wichtiges Instrument für den Kampf gegen illegale Zuwanderung. Demokratisierung und die Förderung der Menschenrechte tragen dazu bei, eine Grundsicherheit in Drittländern zu bewirken, welche erzwungene Migration verringert.

3.2 Verhältnis zu Erweiterungswerbern

Im Bereich der Erweiterung ist die Wahrung der Menschenrechte ebenfalls ein wichtiger Punkt. Es mag sein, dass jedes verbleibende potentielle Erweiterungsland eine eigene Herausforderung im Bereich der Menschenrechte bietet und daher individuell zu behandeln ist. Auf der anderen Seite ist jedoch auch jeder Anschein zu vermeiden, zwischen den Erweiterungsländern unsachlich zu differenzieren.

Als gangbarer Weg erweist sich hier die Einrichtung von Standardmechanismen zur Menschenrechtsüberwachung. Diese Mechanismen wären auf jedes Erweiterungsland ohne Diskriminierung gleich anwendbar und würden andererseits gewährleisten, dass Probleme im Menschenrechtsbereich erkannt würden und gezielt und auf den Einzelfall abgestimmt behandelt werden können.

⁸ Leitlinien der Europäischen Union für Dialoge im Bereich der Menschenrechte. Rat „Wirtschaft und Finanzen“ der Europäischen Union vom 13.12.2001 [nicht im Amtsblatt veröffentlicht].

⁹ Zehn-Punkt-Programm von Amnesty International für die deutsche Ratspräsidentschaft der EU, S 22.

Im Bereich weiterer Erweiterung (z.B. Staaten des Balkans) ist daher mit Nachdruck auf die Entwicklung derartiger standardisierter Überwachungsmechanismen zu drängen.

3.3 Koordination im Rahmen multilateraler Instrumente

Insbesondere im Bereich des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen gibt es eine Initiative des Europäischen Parlaments. Koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Bereich multilateraler Instrumente würde die Argumentationsfähigkeit der europäischen Positionen im diplomatischen Bereich stärken.

Um der Initiative des Europäischen Parlaments mehr Gewicht zu verleihen, wäre es wichtig, dieser Initiative auch im Rat die geeignete Aufmerksamkeit zukommen zu lassen und sie zu unterstützen.

4 Komplementäre Maßnahmen in Österreich

4.1 Zureichende Unterstützung und Finanzierung einer unabhängigen Beobachtung von Menschenrechtsverletzungen und Diskriminierungstatbeständen durch NGO

Bereits jetzt verlangt Art 13.2 der „Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft“, dass die von den Mitgliedsstaaten einzurichtenden Gleichbehandlungsstellen unabhängige Berichte veröffentlichen und Empfehlungen zu allen Aspekten der ethnischen Diskriminierung vorlegen.

Die zur Erfüllung dieser Verpflichtung notwendige unabhängige Beobachtung, das „monitoring“, wird derzeit vor allem durch NGO geleistet.¹⁰ In diesem Zusammenhang ist allerdings die Finanzierung dieser Tätigkeiten immer noch nicht gesichert. Es wäre daher notwendig, in diesem Bereich zureichende Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, um eine effektive Überwachung gewährleisten zu können.

4.2 Nationale Menschenrechtsinstitution gemäß der Pariser Prinzipien

Österreich gehört zu jenen Ländern, die bisher der Aufforderung durch UNO und Europarat zur Einrichtung einer Nationalen Menschenrechts-Institution gemäß der Pariser Prinzipien 1993 als Ergänzung des gerichtlichen Grundrechtsschutzes nicht nachgekommen sind. Diese Prinzipien betreffen die Zuständigkeit und den Aufgabenbereich, sichern die Unabhängigkeit und den Pluralismus solcher Einrichtungen und legen Prinzipien für ihre Arbeitsweise fest.¹¹

Entsprechende österreichische Vorschläge zur Einrichtung einer solchen nationalen Menschenrechtsinstitution sollten unterstützt werden. Mangelnde Unterstützung wäre eine Verletzung der internationalen Verpflichtungen, würde den Menschenrechtsschutz in Österreich schwächen, und würde zugleich die Glaubwürdigkeit im Rahmen der europäischen Grundrechtspolitik schwächen.

¹⁰ Siehe zB <http://www.zara.or.at/materialien/rassismus-report/>

¹¹ vgl <http://www.univie.ac.at/bim/php/bim/get.php?id=624>

5 Impressum

BSA - Bund sozialdemokratischer AkademikerInnen, Intellektueller und KünstlerInnen
1010 Wien, Landesgerichtsstraße 16, E-Mail: europa@bsa.at

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben als BSA-Mitglieder und nicht in ihrer beruflichen Funktion ihre Expertise und Meinung eingebracht:

Mitwirkende und AutorInnen:

Florian Horn

Oliver Thurin

Ali Taghian

und weitere

Koordination:

Florian Horn