



HOHER VERTRETER
DER UNION FÜR
AUSSEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK

Brüssel, den 25.3.2020
JOIN(2020) 5 final

**GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020-2024

1. EINLEITUNG

Die Europäische Union (EU) gründet sich auf ein entschlossenes Engagement für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Dieses Engagement steht im Mittelpunkt ihrer Tätigkeiten, sowohl intern als auch in ihren Beziehungen zu anderen Ländern und Regionen. Im Einklang mit der vom Europäischen Rat angenommenen strategischen Agenda für den Zeitraum 2019-2024 und den politischen Leitlinien für den Zeitraum 2019-2024 für die Europäische Kommission hat die EU ein strategisches Interesse daran, ihre **weltweite Führungsrolle** bei der Förderung von Demokratie und Menschenrechten zu stärken, um den Menschen in der ganzen Welt spürbare Vorteile zu bringen. Es wurde bereits viel erreicht. Die Annahme des strategischen EU-Rahmens für Menschenrechte und Demokratie im Jahr 2012¹, die Durchführung der ersten beiden EU-Aktionspläne für Menschenrechte und Demokratie (2012-2014 und 2015-2019)², die Ernennung des ersten EU-Sonderbeauftragten für Menschenrechte (EUSR) im Jahr 2012 und die Schlussfolgerungen des Rates zur Demokratie aus dem Jahr 2019³ haben die EU in die Lage versetzt, ihr Engagement in und gegenüber Drittländern besser zu koordinieren, aktiver, sichtbarer und wirksamer zu gestalten und ihr Engagement auf multilateraler Ebene zu verstärken.

In einer sich wandelnden geopolitischen Landschaft steht die EU bei der Verteidigung der Menschenrechte und der Demokratie auch weiterhin unerschütterlich an vorderster Front. Angesichts neuer geopolitischer Rivalitäten wird ihre Rolle als verlässlicher und stabiler Partner und Vorreiter der regelbasierten multilateralen Ordnung noch deutlicher. Insgesamt ergibt sich in Bezug auf Menschenrechte und Demokratie ein gemischtes Bild: Zwar sind große Fortschritte zu verzeichnen, doch müssen die Angriffe auf die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte sowie die Rückschritte im Bereich der Demokratie angegangen werden. Auf technologischer Ebene erleben wir einen Paradigmenwechsel, bei dem menschliche Fähigkeiten zunehmend durch Maschinen gesteigert werden. Neue Technologien (insbesondere künstliche Intelligenz) stehen an vorderster Stelle und bringen sowohl Chancen als auch Risiken mit sich. Zugleich sind die Menschenrechte auch zunehmend mit globalen ökologischen Herausforderungen wie dem Klimawandel verknüpft. Daher ist es an der Zeit, dass die EU eine **neue geopolitische Agenda für Menschenrechte und Demokratie** vorlegt.

Aufbauend auf dem EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie für den Zeitraum 2015-2019 ist es wichtig, das langjährige Engagement der EU für Menschenrechte und Demokratie im Rahmen einer erneuerten strategischen Agenda zu festigen. Mit dieser Mitteilung wird ein neuer Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie vorgelegt. Dieser Aktionsplan enthält die Ziele und Prioritäten für die nächsten fünf Jahre in diesem Bereich der Außenbeziehungen und soll dazu beitragen, das Ziel eines **stärkeren Europas in der Welt** zu verwirklichen. Der Plan ist insofern von besonderer Bedeutung, als er das einzige Instrument seiner Art darstellt, mit dem eine wertebasierte Agenda auf der Weltbühne gefördert wird.

Die Gemeinsame Mitteilung enthält folgende Vorschläge:

- Stärkung der **Führungsrolle der EU** bei der Förderung und dem Schutz der

¹ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf

² https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_en_0.pdf

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12836-2019-INIT/en/pdf>.

Menschenrechte und der Demokratie weltweit

- Festlegung der **Ziele** der EU, Ermittlung von **Prioritäten** und Konzentration auf die **Umsetzung** im Kontext des sich wandelnden geopolitischen Umfelds, des digitalen Wandels, der ökologischen Herausforderungen und des Klimawandels
- Stärkung der Rolle der EU auf der internationalen Bühne durch Erweiterung des **Instrumentariums für Menschenrechte** und der wichtigsten Instrumente und Strategien in diesem Bereich
- Förderung einer **geeinten und stärker abgestimmten EU** durch Förderung effizienterer und kohärenterer Maßnahmen

Parallel zu dieser Mitteilung unterbreiten die Kommission und der Hohe Vertreter dem Rat gemäß Artikel 22 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) einen gemeinsamen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates an den Europäischen Rat, einen Beschluss zu fassen, mit dem die Mitteilung und der Aktionsplan als Beschluss des Europäischen Rates über die strategischen Interessen und Ziele der Union im Sinne des Artikels 22 Absatz 1 EUV angenommen würden. Ein solcher Beschluss des Europäischen Rates würde es dem Rat ermöglichen, spezifische Durchführungsmaßnahmen für den Aktionsplan nach Artikel 31 Absatz 2 EUV zu erlassen.

2. ZUNEHMENDE HERAUSFORDERUNGEN FÜR MENSCHENRECHTE UND DEMOKRATIE: FORDERUNG NACH FÜHRUNGSROLLE DER EU

In den vergangenen Jahren hat die EU verstärkt strategisch gehandelt und ihr politisches Gewicht und ihr Instrumentarium für Menschenrechte wirksamer eingesetzt, um Menschenrechtsverletzungen zu bekämpfen und demokratische, resiliente und friedliche Gesellschaften zu fördern. Sie hat durch innovatives Engagement und Investitionen in wirtschaftliche und soziale Rechte sowie durch starke politische und finanzielle Unterstützung zum Schutz und zur Stärkung von Menschenrechtsverteidigern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Medienakteuren dazu beigetragen, dass in Ländern und Regionen, in denen die Menschenrechte eingeschränkt sind, **erhebliche Fortschritte** erzielt wurden. In Menschenrechtsforen der Vereinten Nationen (VN) hat sie eine führende Rolle bei der Förderung länderspezifischer Resolutionen und thematischer Initiativen gespielt, indem sie aktuelle, überregionale Koalitionen, z. B. mit der Organisation für Islamische Zusammenarbeit, aufgebaut hat. Durch die überregionale Initiative „Good Human Rights Stories“ hat die EU eine Vorreiterrolle übernommen, wenn es darum geht, das Menschenrechtsnarrativ durch Erfolgsgeschichten zu fördern.

Die Herausforderungen sind jedoch nach wie vor groß. Menschenrechte und Demokratie sind in vielen Ländern weltweit stark unter Druck geraten. Auch die Grundfreiheiten, wie die Meinungs- und Versammlungsfreiheit und die Medienfreiheit, sind zunehmend bedroht. Die **Auswirkungen systemischer Bestrebungen, die Rechtsstaatlichkeit zu untergraben, den zivilen und politischen Handlungsspielraum einzuschränken** und die **multilaterale, auf Regeln beruhende Ordnung** zu schwächen, wurden durch den Rückzug einiger traditioneller Partner der EU von der aktiven Förderung und Verteidigung der Menschenrechte und der demokratischen Werte noch verstärkt. Dies wird durch mehrere Tendenzen veranschaulicht, darunter:

- schrumpfender Handlungsspielraum für die Zivilgesellschaft;

- Schwächung der Rechtsstaatlichkeit;
- zunehmende Bedrohung der Integrität von Wahlen und demokratischen Prozessen;
- zunehmende Einschüchterung von Journalisten und Bedrohung unabhängiger Medien;
- zunehmende Gewalt gegenüber sowie Einschüchterung von Menschenrechtsverteidigern (mehr als 2600 Übergriffe wurden in den letzten drei Jahren verzeichnet);
- weitverbreitete Straflosigkeit bei Menschenrechtsverletzungen und Attacken gegen den Internationalen Strafgerichtshof;
- Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht in bewaffneten Konflikten, einschließlich in Syrien, Jemen und Südsudan;
- zunehmender Widerstand gegen die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter;
- anhaltende Ausbeutung von Arbeitskräften, einschließlich von Kindern (Kinderarbeit).

Der **Übergang zum digitalen Zeitalter** bringt unmittelbar neue Chancen und Herausforderungen mit sich. Digitale Technologien können die Menschenrechte und die Demokratisierung befördern, indem sie die Beteiligung der Öffentlichkeit erleichtern und die Rechenschaftspflicht der Regierungen durch Möglichkeiten der Überwachung und Dokumentation von Verstößen und Missbräuchen stärken. Darüber hinaus können sie neue Online-Aktivitäten, das Bewusstsein für Menschenrechtsfragen und den Zugang zu Bildung und Information sowie die wirtschaftliche und gesellschaftliche Inklusion und den Zugang zu hochwertigen öffentlichen Dienstleistungen fördern. Sie können jedoch auch zu missbräuchlichen und unrechtmäßigen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und freien Meinungsäußerung führen. Plattformen sozialer Medien werden genutzt, um gezielte Desinformation und Hassreden zu verbreiten, die häufig die Privatsphäre verletzen und Demokratie und Menschenrechte untergraben. Der Missbrauch neuer Technologien, einschließlich künstlicher Intelligenz (KI), birgt die Gefahr einer verstärkten Überwachung, Kontrolle und Unterdrückung. In einigen Ländern ist die Massenüberwachung der Bürger Realität. Daten und Algorithmen können eingesetzt werden, um Einzelpersonen und Gruppen wissentlich oder unwissentlich zu diskriminieren, wodurch gesellschaftliche Vorurteile verstärkt werden.

Die andere grundlegende Wende wird durch globale Umweltprobleme wie Umweltzerstörung, Umweltverschmutzung und den **Klimawandel** vorangetrieben. Der Zusammenhang zwischen diesen Herausforderungen und den Menschenrechten wird immer deutlicher. Junge Menschen verschaffen sich Gehör. Die Zivilgesellschaft sowie Umwelt- und Menschenrechtsaktivisten spielen eine Schlüsselrolle bei der Meldung von Menschenrechtsverletzungen und der Forderung nach Maßnahmen zum Schutz des Planeten und seines Klimas. Die Gestaltung einer nachhaltigen ökologischen Zukunft ist ein zentrales Ziel, das über die traditionellen Grenzen zwischen Wirtschaft und Sicherheit sowie zwischen innen- und außenpolitischen Dimensionen hinausgeht. Die negativen Auswirkungen der Umweltzerstörung und des Klimawandels stellen eine Bedrohung dar und können die Herausforderungen im Hinblick auf eine Reihe von Rechten – auf Gesundheit, Ernährung, Wasser, allgemeine Bildung und gar auf Leben – vervielfachen.

Gleichzeitig haben sich viele Konflikte verschärft und es sind neue Gefahren entstanden. Konflikte und Instabilität bedrohen die Lebensgrundlagen von Millionen von Menschen auf

der ganzen Welt. Tatsächlich verzeichnet die Welt heute die höchste Zahl von Flüchtlingen und Vertriebenen, die jemals registriert wurde. Investitionen in Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind das beste Mittel, um Gesellschaften vor Krisen zu bewahren. Menschenrechte und Demokratie müssen bei den Bemühungen der EU um Konfliktverhütung und Krisenbewältigung an vorderster Stelle stehen. Krisensituationen sind eine besondere Herausforderung für die wirksame Wahrung und den wirksamen Schutz der Menschenrechte und stellen das Funktionieren unserer Demokratien auf die Probe. Beispiele wie der Ausbruch der COVID-19-Pandemie zeigen, wie dringend ein abgestimmtes globales Handeln und Solidarität erforderlich sind.

Dies bedeutet ein frühzeitiges Engagement zur Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen und zur Unterstützung der Demokratie, unter anderem durch Vermittlung in Konfliktsituationen und durch Verhinderung von Gewalt im Zusammenhang mit Wahlen. Indem der Fokus verstärkt auf Menschenrechte und Demokratie gerichtet wird, kann die **Resilienz von Staat und Gesellschaft** gefestigt werden. Sicherheit wird besser gewährleistet, wenn die bürgerlichen und politischen sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte garantiert sind. Es gibt keine nachhaltige Sicherheit ohne Menschenrechte für alle. Die Gewährleistung der Zurechnenschaftsziehung und die Bekämpfung der Straflosigkeit sind dabei von zentraler Bedeutung.

Die Agenda 2030 der Vereinten Nationen und die Ziele für nachhaltige Entwicklung bieten eine außerordentliche Gelegenheit dafür zu sorgen, dass die Verpflichtung zur Inklusion in die weltweite Förderung der Menschenrechte und der Demokratie einfließt. Die Verpflichtung, **niemanden zurückzulassen**, ist ein Aufruf zur Stärkung der Menschenrechte aller, ohne Diskriminierung, gleich aus welchem Grund. In einer Zeit zunehmender **Ungleichheiten** – in der wirtschaftliche Unterschiede politische Wurzeln schlagen und zu Spaltungen der Gesellschaften führen – ist die Herausforderung so groß wie nie.

3. AUSBLICK: EIN NEUER EU-AKTIONSPLAN FÜR MENSCHENRECHTE UND DEMOKRATIE

In dem neuen Aktionsplan werden die Ziele der EU dargelegt und Prioritäten für Maßnahmen im Rahmen von fünf miteinander verknüpften und sich gegenseitig verstärkenden **Aktionslinien** gesetzt:

- I. Schutz und Stärkung des Einzelnen
- II. Aufbau resilienter, inklusiver und demokratischer Gesellschaften
- III. Förderung eines globalen Systems für Menschenrechte und Demokratie
- IV. Neue Technologien: Nutzung der Chancen und Bewältigung der Herausforderungen
- V. Ergebnisse liefern durch Zusammenarbeit

Diese fünf Aktionslinien werden in dem neuen Aktionsplan weiter ausgearbeitet, um eine strategische, übergreifende Ausrichtung vorzugeben. Der Plan bildet den Rahmen für die Tätigkeit der EU-Delegationen und -Büros, die gemeinsam mit den Botschaften der Mitgliedstaaten die spezifischen operativen Maßnahmen **auf nationaler, regionaler und multilateraler Ebene** festlegen, wobei die lokalen Gegebenheiten und Besonderheiten zu berücksichtigen sind.

Zur Umsetzung dieser fünf neuen Aktionslinien wird die EU das **breite Spektrum der ihr zur Verfügung stehenden politischen Maßnahmen und Instrumente** nutzen, um Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu fördern und zu verteidigen. Dazu gehören Public Diplomacy und Kommunikationskampagnen, Erklärungen und Stellungnahmen der EU sowie thematische und länderspezifische Resolutionen in multilateralen Menschenrechtsgruppen. Auch diskretere diplomatische Instrumente wie *Demarchen*, politische Dialoge und regelmäßige Menschenrechtsdialoge sowie sektorale Politikdialoge werden eingesetzt. Im Laufe der Jahre haben sich die Menschenrechtsdialoge, die mit immer mehr Ländern aufgenommen wurden, als ein wichtiges Instrument erwiesen, um die Menschenrechtsagenda der EU im Rahmen ihrer umfassenderen politischen Beziehungen voranzubringen.

In dieser neuen Welt ist es überaus wichtig, dass über Menschenrechte geredet wird. Zwar sind Menschenrechtsverletzungen nach wie vor klar zu verurteilen, aber ein positives Narrativ rund um das Thema Menschenrechte ist dabei ebenfalls von entscheidender Bedeutung. In einem polarisierten Informationsumfeld, in dem die sozialen Medien eine immer wichtigere Rolle spielen, ist dies eine Aufgabe, die verstärkte Anstrengungen erfordert.

Der neue Aktionsplan wird die **Möglichkeiten des neuen mehrjährigen Finanzrahmens (MFR)** nutzen und insbesondere stärker auf Flexibilität setzen, um die Kohärenz zwischen der länderspezifischen Zusammenarbeit und der Unterstützung für Menschenrechte und zivilgesellschaftliche Organisationen zu gewährleisten. Die EU sollte auf rasche Verbesserungen im Bereich Menschenrechte und Demokratie oder auf eine Verschlechterung des Umfangs und der Ausgewogenheit ihrer Unterstützung für staatliche Institutionen und die Zivilgesellschaft reagieren.

Der Aktionsplan zielt in erster Linie darauf ab, die **Kohärenz zu verbessern und die Verbindung zwischen internen und externen Politikbereichen zu stärken (Silos aufbrechen)**. Die EU wird ihre Bemühungen um die Einbeziehung des Schutzes der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in alle Bereiche des auswärtigen Handelns verstärken. So werden beispielsweise die Synergien zwischen der Handels- und der Menschenrechtspolitik gestärkt, wobei auf den Arbeiten im Rahmen der EU-Regelungen für Handelspräferenzen aufgebaut wird. Die Menschenrechtspolitik wird auch in die internen Politikbereiche einbezogen, insbesondere was die Schwerpunktbereiche des Grünen Deals wie Umweltschutz sowie die Bereiche Migration und Sicherheit betrifft. Zudem soll der „rechtbasierte Ansatz“ im Bereich der Entwicklung auch auf andere Bereiche des auswärtigen Handelns ausgedehnt werden.

Die EU wird sich bemühen, auf der Ebene der einzelnen Länder, wo dies am wichtigsten ist, **als Menschenrechtsakteur schneller und wirksamer zu handeln**. Mit dem neuen Aktionsplan sollen die Akteure vor Ort gestärkt werden. Dabei kommt den Leitern der EU-Delegationen als Förderern und Wegbereitern von Menschenrechten und Demokratie eine wesentliche Rolle zu, die weiter ausgebaut werden soll. Die Zivilgesellschaft ist nach wie vor ein wichtiger Partner, wenn es darum geht, einen nachhaltigen Wandel herbeizuführen und die Fortschritte zu überwachen und zu überprüfen.

Eine wirksame Umsetzung des Aktionsplans erfordert ein **stärker abgestimmtes Konzept** (auch mit den Mitgliedstaaten), das eine größere Kohärenz und Wirkung des Engagements der EU auf allen Ebenen und über alle Instrumente und Politikbereiche hinweg gewährleistet. Im Einklang mit seinem Mandat wird der EU-Sonderbeauftragte für Menschenrechte ein

wichtiger politischer Akteur bleiben und eine zentrale Rolle bei der dynamischen Umsetzung des Aktionsplans spielen, damit nachhaltige Fortschritte erzielt werden.