

**HIGHLIGHTS
2011**



**Grundrechte:
wesentliche juristische
und politische
Entwicklungen im
Jahr 2011**



FRA

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS



**Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre
Fragen zur Europäischen Union zu finden**

**Gebührenfreie Telefonnummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(* Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern oder berechnen eine Gebühr.

Foto (Umschlag & Innenseiten): © iStockphoto; Europäische Kommission

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,
Server Europa (<http://europa.eu>).

FRA – Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich
Tel.: +43 (1) 580 30-0 – Fax: +43 (1) 580 30-699
E-Mail: info@fra.europa.eu – fra.europa.eu

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.
Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2012

ISBN 978-92-9192-914-6
doi:10.2811/58294

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2012
Nachdruck – ausgenommen zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

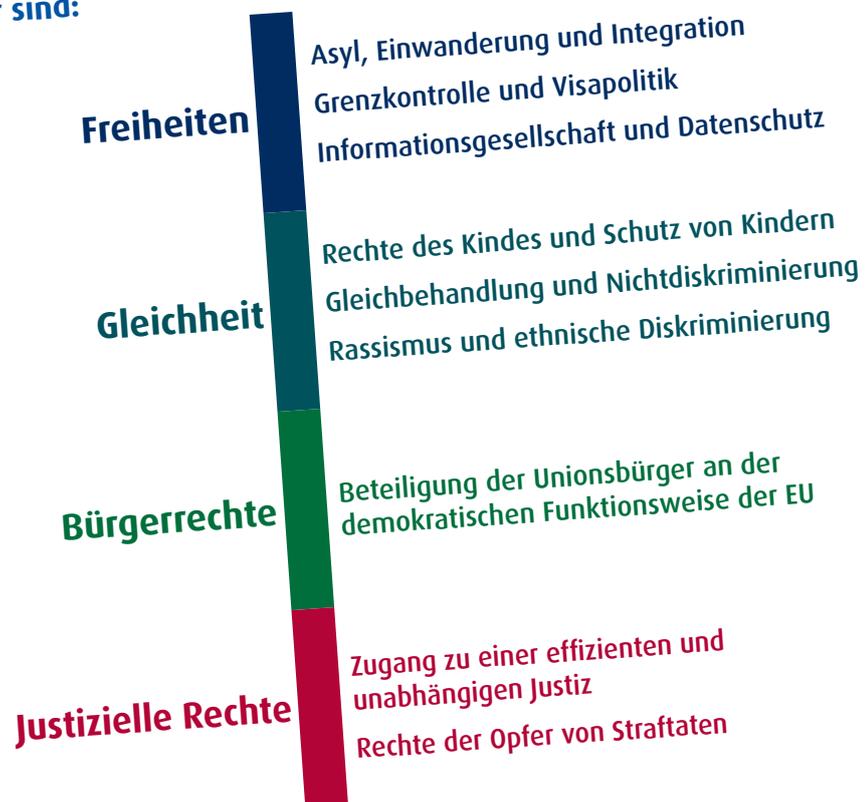
GEDRUCKT AUF CHLORFREI HERGESTELLTEM RECYCLINGPAPIER (PCF)





**Grundrechte: wesentliche
juristische und politische
Entwicklungen im Jahr 2011**

Die „Highlights 2011“ decken mehrere Titel der EU-Charta der Grundrechte ab, die durch folgenden Farbcode erkennbar sind:



Im Jahr 2011 veränderte sich die Grundrechte-Landschaft weiter, was besonders auf das immer wichtiger werdende, komplexe Zusammenspiel unterschiedlicher Ebenen des Grundrechtsschutzes zurückzuführen ist. So richteten beispielsweise mehrere Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) nationale Menschenrechtsinstitutionen (NHRI) ein, die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) näherte sich dem fünften Jahr ihres Bestehens, und die EU selbst wurde erstmals direkt einem internationalen Menschenrechtsabkommen unterworfen – dem Übereinkommen der Vereinten Nationen (UN) über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, BRK). In Anbetracht dieser Entwicklungen empfahl das UN-Regionalbüro für Europa in einem Bericht eine verstärkte Zusammenarbeit all dieser verschiedenen Einrichtungen, um das Risiko von Lücken beim Schutz der Grundrechte zu minimieren. Diesem Anspruch muss unbedingt Rechnung getragen werden, wenn die Grundrechte für alle in der EU lebenden Menschen Wirklichkeit werden sollen. Bei näherer Betrachtung der derzeitigen Grundrechte-Landschaft zeigt sich, dass es zunehmend wichtig wird, nicht nur die Staaten einzubeziehen, die ja die Pflicht haben, die Grundrechte zu schützen, sondern auch die einzelnen Bürger, die ein Recht auf den Schutz ihrer Grundrechte haben. Ihre Erfahrungen und Vorstellungen müssen berücksichtigt werden, um zu gewährleisten, dass die Strukturen zum Schutz der Grundrechte in der EU nicht zum Selbstzweck werden, sondern tatsächlich positive Veränderungen bewirken.

In den Bereichen **Asyl, Einwanderung und Integration** gaben 2011 einige Fälle der Überstellung von Asylbewerbern im Rahmen der Dublin II-Verordnung Anlass zur Besorgnis. Entsprechende Beschwerden wurden auch vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) vorgetragen. Mehrere EU-Mitgliedstaaten haben ihre Asylverfahren reformiert. Während die besondere Situation beispielsweise von asylsuchenden Kindern auf EU-Ebene zunehmend anerkannt wurde, gibt es nach wie vor Hinweise auf allgemeine Mängel bei Asylverfahren, beispielsweise das Fehlen

Die „Highlights 2011“ fassen ausgewählte Themenschwerpunkte des diesjährigen Jahresberichts der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) zusammen. Gelb hinterlegte Felder verweisen auf jeweils relevante Veröffentlichungen der FRA aus dem Jahr 2011, die unter <http://fra.europa.eu> abrufbar sind.

Der FRA Jahresbericht *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2011* ist nach den wesentlichen Tätigkeitsfeldern der Agentur für den Zeitraum 2007–2012 gegliedert. Der Bericht ist in zehn Kapitel unterteilt und enthält einen Themenschwerpunkt zur Grundrechte-Landschaft der EU.



Grundrechte in der Praxis – Die Landschaft des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union

1. Asyl, Zuwanderung und Integration
2. Grenzkontrolle und Visapolitik
3. Informationsgesellschaft und Datenschutz
4. Rechte des Kindes und Schutz von Kindern
5. Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung
6. Rassismus und ethnische Diskriminierung
7. Beteiligung der Unionsbürger an der demokratischen Funktionsweise der EU
8. Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz
9. Rechte der Opfer von Straftaten
10. EU-Mitgliedstaaten und internationale Verpflichtungen

Der vollständige Bericht sowie einzelne Kapitel können unter <http://fra.europa.eu> heruntergeladen werden. Alle Quellenangaben werden am Ende jedes Kapitels im vollständigen Bericht genannt.

Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet. Es sind selbstverständlich immer beide Geschlechter gemeint.

wirksamer Rechtsbehelfe. Im Zusammenhang mit Rückführungsverfahren hatten viele EU-Mitgliedstaaten Ende 2011 noch keine effizienten und unabhängigen Überwachungssysteme eingeführt. Für Migranten mit Aufenthaltsrecht wurde eine neue Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen verabschiedet. Integration ist definiert als beidseitige Verantwortung, die sowohl die Aufnahmegesellschaft als auch die Migranten wahrnehmen müssen. Allerdings zeigen die Erfahrungen aus dem Jahr 2011, dass in verschiedenen Bereichen, beispielsweise Gesundheit, Bildung, Beschäftigung und Wohnen, nach wie vor Mängel bestehen.

Im Bereich **Grenzkontrolle und Visapolitik** war die Diskussion über Staatsgrenzen und Asyl in der EU im Jahr 2011 in erster Linie vom Migrationsdruck auf die Mittelmeer-Anrainerstaaten der EU geprägt. Der Zustrom von Einwanderern in diesen Mitgliedstaaten nahm infolge des arabischen Frühlings und des Aufstands in Libyen stark zu und heizte die öffentliche Debatte an. Die Neuankömmlinge reisten oftmals in andere EU-Mitgliedstaaten weiter, die sich daraufhin zum Teil veranlasst sahen, Polizeikontrollen an den Schengen-Grenzen zu verschärfen. Dieser Zustrom sowie die Reaktionen darauf ließen das Schengener Abkommen oftmals in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatten rücken. Dabei ging es im Kern um die Einhaltung der Vereinbarungen, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und die Verzögerung neuer Beitritte. Die Lage der Menschen, die irregulär über die Außengrenzen der EU einreisen, ist zu einem dringlichen Grundrechtsproblem geworden.

Was die **Informationsgesellschaft und den Datenschutz** betrifft, so beherrschten die zwei Themen Sicherheit und Technologie die Debatte im Jahr 2011 – dem Jahr, in dem sich die Terroranschläge vom 11. September in den USA zum zehnten Mal jäherten. Angesichts dieses Jahrestages flammte die Auseinandersetzung darüber auf, wie Sicherheit, Schutz der Privatsphäre und Datenschutz in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden können, und bezog sich hierbei auf aktuelle Themen wie die Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten, die Sammlung und Auswertung von Fluggastdatensätzen, die Einrichtung eines Systems zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus und den Einsatz von Ganzkörper-Scannern. Besonders im Zusammenhang mit sozialen Netzwerken im Internet kam außerdem die Frage auf, in welcher Weise der Rechtsrahmen im Bereich des Datenschutzes an den technischen Fortschritt angepasst werden muss.

Im Hinblick auf die **Rechte des Kindes und den Schutz von Kindern** waren im Jahr 2011 bei EU-Gesetzgebung und Politik wichtige Fortschritte hin zu einem besseren Schutz der Rechte des Kindes zu verzeichnen. Die entsprechenden Entwicklungen auf EU-Ebene haben Auswirkungen darauf, wie die EU-Mitgliedstaaten Straftaten im Zusammenhang mit Kinderhandel, sexuellem Missbrauch, sexueller Ausbeutung und Kinderpornografie vorbeugen, wie sie Opfer solcher Verbrechen schützen und wie sie strafrechtlich gegen Täter vorgehen. Die neue EU-Agenda für die Rechte des Kindes legt hier Schwerpunkte fest, beispielsweise eine Verbesserung der Kenntnisse über die Lage und Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Kinder. Nach wie vor treffen begleitete sowie unbegleitete Migrantenkinder in der EU ein – eine

Situation, auf die Behörden, soziale Dienste und andere Stellen angemessen reagieren müssen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten ergriffen 2011 eine ganze Reihe rechtlicher und politischer Maßnahmen, um Herausforderungen im Bereich **Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung** zu begegnen. Dies war für Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgenderpersonen (LSBT) sowie für Menschen mit Behinderungen von besonderem Belang. Es wurde zunehmend anerkannt, dass Mehrfachdiskriminierung und intersektionelle Diskriminierung ein reales Problem darstellen. Ein weiterer Schwerpunkt der öffentlichen Debatte war die Zulässigkeit von Einschränkungen der Religions- und Glaubensfreiheit, sowohl in der Rechtsprechung als auch in der nationalen Gesetzgebung.

Im Bereich **Rassismus und ethnische Diskriminierung** erinnerte der Mord an 77 Menschen und die Verletzung weiterer 242 im Juli 2011 in Norwegen auf eindringliche und tragische Weise daran, welche Auswüchse Rassismus, Antisemitismus, ethnische Diskriminierung und Intoleranz erlangen können, wenn ihnen nicht Einhalt geboten wird. Die Anschläge warfen auch ein grelles Licht auf von Rassismus und ethnischer Diskriminierung motivierte Vorfälle, die sich 2011 innerhalb der EU ereigneten: Gewalt gegen Roma in zumindest vier EU-Mitgliedstaaten, gewaltsame Zusammenstöße zwischen Einheimischen und Asylbewerbern und rassistisch motivierte Morde machten deutlich, dass extreme Formen der Intoleranz nach wie vor nicht überwunden sind. Darüber hinaus steht ethnische Diskriminierung in der gesamten EU – ungeachtet großer Bemühungen der Mitgliedstaaten, diese einzudämmen – nach wie vor an der Tagesordnung, sei es beim Zugang zu medizinischer Versorgung, Bildung, Beschäftigung oder Wohnraum. Wie die von der FRA und anderen Stellen gesammelten Daten zeigen, werden insbesondere die Bevölkerungsgruppen der Roma in diesen Bereichen nach wie vor diskriminiert.

Was die **Beteiligung der Unionsbürger an der demokratischen Funktionsweise der EU** anbelangt, so führten 2011 einige EU-Mitgliedstaaten Reformen durch, mit denen die Teilnahme an Wahlen für alle Menschen erleichtert und somit die demokratische Beteiligung gefördert werden sollte. Ende 2011 hatten beispielsweise 19 EU-Mitgliedstaaten die UN-Behindertenrechtskonvention unterzeichnet und sich somit rechtlich verpflichtet, das Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Die weiter sinkende Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament löste Diskussionen über eine Wahlreform aus. Über das Thema Wahlen hinaus waren 2011 auch Entwicklungen im breiteren Kontext der Beteiligung am öffentlichen Leben zu beobachten. So gingen die Gespräche zur Vorbereitung der Europäischen Bürgerinitiative weiter – einem Instrument der Bürgerbeteiligung, das auf EU-Ebene eine große Wirkungskraft entfalten kann.

Auswirkungen auf den Schutz der Grundrechte hatte auch die anhaltende Finanzkrise. Beim **Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz** sahen sich wichtige Einrichtungen wie Gerichte und Institutionen mit

Tabelle 1: Anzahl der Urteile des EGMR im Jahr 2011, nach Ländern

Land	Anzahl der Urteile	Urteile, bei denen mindestens ein Verstoß festgestellt wurde
AT	12	7
BE	9	7
BG	62	52
CY	2	1
CZ	22	19
DE	41	31
DK	6	1
EE	3	3
EL	73	69
ES	12	9
FI	7	5
FR	33	23
HU	34	33
IE	2	2
IT	45	34
LT	10	9
LU	3	1
LV	12	10
MT	13	9
NL	6	4
PL	71	54
PT	31	27
RO	68	58
SE	4	0
SI	12	11
SK	21	19
UK	19	8
Zwischensumme	633	506
HR	25	23
Gesamt	658	529

Quelle: EGMR, Jahresbericht 2011, Straßburg, Europarat, 2011

Menschenrechtsauftrag durch Haushaltskürzungen vor neue Herausforderungen gestellt. Dennoch wurde versucht, die Dauer von Gerichtsverfahren zu verkürzen, Klagebefugnisse vor Gericht zu erweitern und den elektronischen Rechtsverkehr (E-Justiz) auszubauen, um auf diese Weise Verbesserungen zu erreichen. Die Notwendigkeit, den Zugang zum Rechtssystem zu erleichtern und die Modernisierung voranzutreiben, erzeugt einen gewissen Reformdruck, wobei EU-Gesetzgebung und kritische Anmerkungen der Organe des Europarats und der UN das Reformtempo zusätzlich erhöhen.

Im Hinblick auf die **Rechte der Opfer von Straftaten** schließlich jährte sich 2011 zum zehnten Mal die Verabschiedung des Rahmenbeschlusses des Rates über die Stellung des Opfers im Strafverfahren. Hinsichtlich der Rechte von Opfern waren in diesem Jahr in der EU Fortschritte zu verzeichnen, die auf Initiativen des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Kommission zurückgehen. Ergänzt wurden diese Reformen durch das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt, das im April 2011 verabschiedet wurde. Auch im Zusammenhang mit dem Schutz von Kindern und dem Kampf gegen Menschenhandel wurden die Rechte der Opfer thematisiert.

Abschließend lässt sich demnach sagen, dass 2011 im Bereich der Grundrechte in der EU und ihren Mitgliedstaaten sowohl erfreuliche Entwicklungen als auch bedauerliche Mängel zu verzeichnen sind. Aus den gewonnenen Erkenntnissen wurde eine Reihe von Herausforderungen für die nähere Zukunft abgeleitet, die im „Ausblick“ behandelt werden.

Asyl, Einwanderung und Integration

Im Blickpunkt: Rechtsbehelfe im Dublin II-Verfahren

Die Dublin II-Verordnung der EU zielt auf eine Straffung des Asylverfahrens ab, indem der für die Prüfung eines Asylantrags zuständige Mitgliedstaat möglichst schnell ermittelt wird, vernünftige Fristen für die Prüfung vorgegeben werden und der Missbrauch von Asylverfahren in Form von Mehrfachanträgen unterbunden wird.

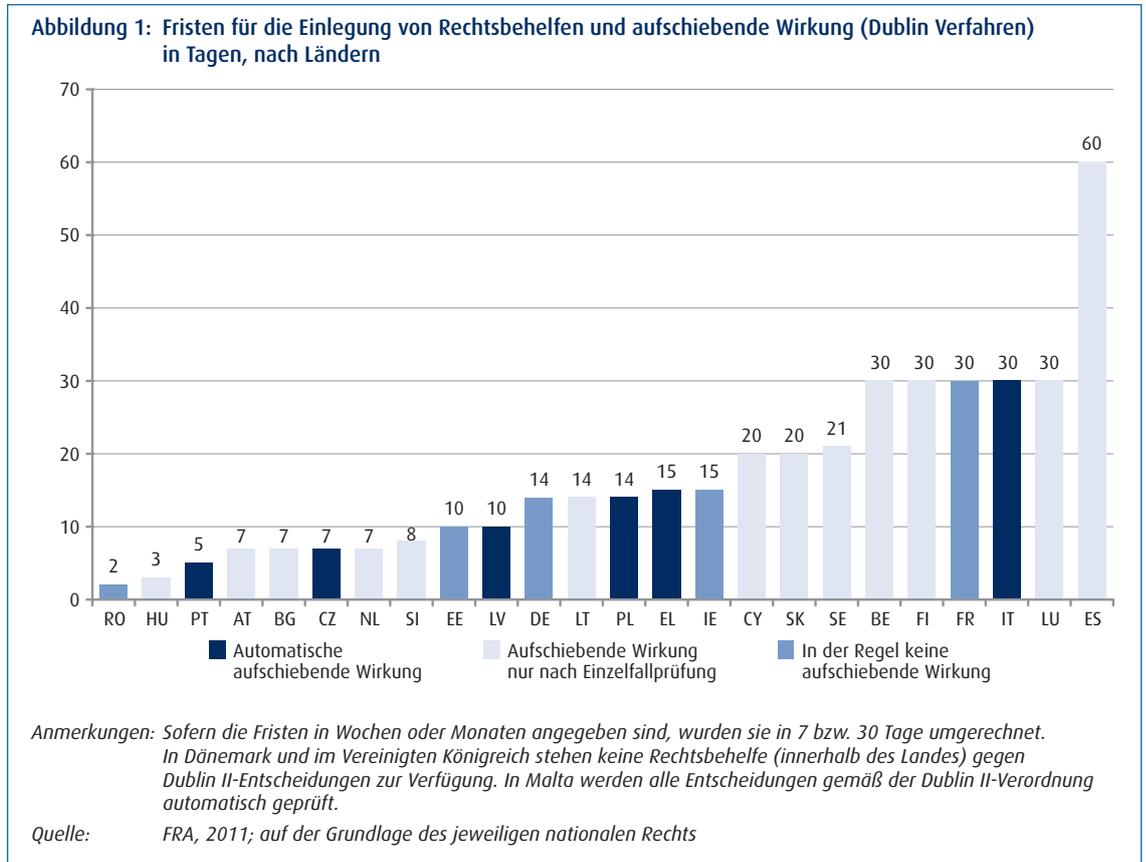
Allerdings sehen Verfahren nach der Dublin II-Verordnung offenbar weniger Schutzfunktionen und kürzere Fristen für Rechtsbehelfe vor als alle anderen Verfahren (siehe Abbildung 1). Fünf EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien und Slowenien) haben ihre Dublin-Verfahren im Jahr 2011 geändert. Nach dem Urteil des EGMR in der Sache *M.S.S.* führte beispielsweise Belgien die Möglichkeit ein, in außerordentlich dringenden Fällen einen Antrag auf Aufschiebung einer Ausweisung zu stellen.

Ende 2011 sah das Rechtssystem von fünf EU-Mitgliedstaaten keine Möglichkeit vor, eine Überstellung durch ein befasstes Gericht aufschieben zu lassen. Des Weiteren konnten in Dänemark keine Rechtsmittel gegen eine Entscheidung gemäß der Dublin II-Verordnung geltend gemacht werden, und im Vereinigten Königreich waren keine Rechtsbehelfe innerhalb des Landes gegen Dublin II-Entscheidungen möglich.

In anderen Mitgliedstaaten kann wiederum eine aufschiebende Wirkung im Rahmen der Einzelfallprüfung zugesprochen werden. Wobei allerdings in einigen Fällen die Einspruchsfristen nach wie vor extrem kurz sind – etwa in Rumänien (zwei Tage) oder Ungarn (drei Tage). In sechs Mitgliedstaaten bewirkt ein Rechtsbehelf eine automatische Aufschiebung der Überstellung.

Wichtige Entwicklungen in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Integration:

- Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) erlässt wichtige Urteile zur Familienzusammenführung, zur strafrechtlichen Inhaftierung von Migranten im Rückführungsverfahren, zum Recht auf wirksame Rechtsbehelfe in beschleunigten Asylverfahren sowie zur Überstellung von Asylbewerbern auf Grundlage der Dublin II-Verordnung.
- Die Große Kammer des EGMR erlässt ein Urteil in der Sache *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* zur Anwendung der Dublin II-Verordnung.
- Der Anwendungsbereich der Richtlinie betreffend die Rechtsstellung langfristig Aufenthaltsberechtigter wird auf Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus ausgedehnt.
- Inhaftierung ist nach wie vor die häufigste Maßnahme, um Migranten an einer Flucht zu hindern, obwohl die meisten EU-Mitgliedstaaten mittlerweile rechtliche Alternativen zur Inhaftierung geschaffen haben.
- Die Rechte von Migranten in einer irregulären Situation finden größere Beachtung; so verabschiedet beispielsweise die Internationale Arbeitsorganisation (*International Labour Organization, ILO*) ein Übereinkommen sowie eine Empfehlung zu Hausangestellten, die sich auch auf Personen in irregulärer Situation erstrecken.
- Die Europäische Kommission unterbreitet neue Pläne zur Bereitstellung von EU-Mitteln für innerstaatliche Angelegenheiten, um für eine effektivere Verwendung der Mittel im Falle von Notsituationen an den Grenzen zu sorgen.
- Die Europäische Kommission leistet mit der Verabschiedung der Europäischen Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen einen Beitrag zum Bemühen um ein besseres Verständnis und eine verstärkte Förderung der Integration.



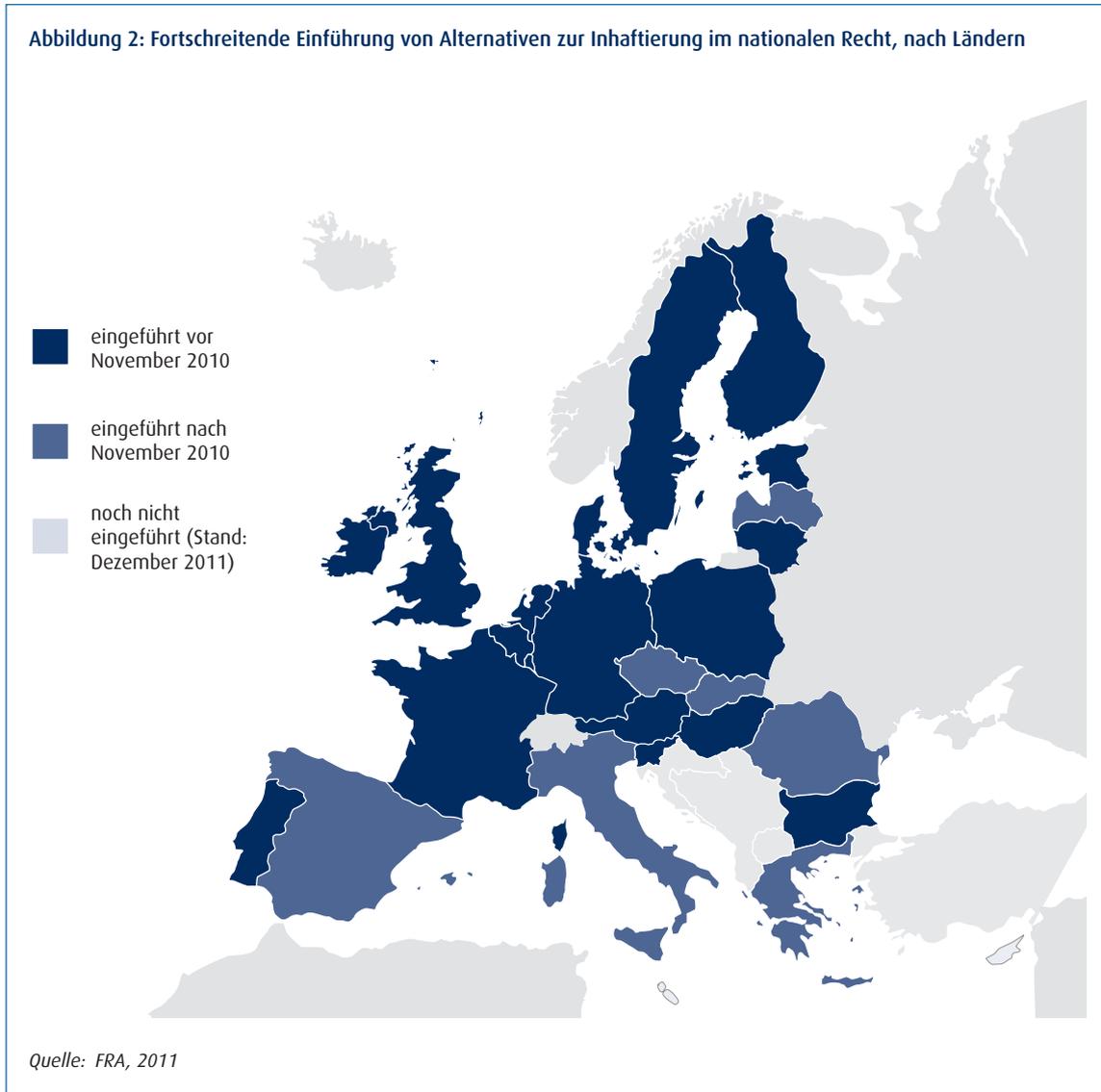
Im Blickpunkt: Alternativen zur Abschiebehaft

Alternativen zur Inhaftierung, die im Strafrechtssystem eine lange Tradition haben, werden zunehmend wichtiger in Verfahren, die auf die Rückführung von Migranten in einer irregulären Situation in ihre Herkunftsländer ausgerichtet sind (Rückführungsverfahren). Im November 2010 noch hatten nur zwei Drittel der EU-Mitgliedstaaten in ihrer Gesetzgebung Alternativen zur Inhaftierung vorgesehen. Während des Berichtszeitraums stieg dieser Anteil, und Ende 2011 hatten lediglich zwei Mitgliedstaaten, Malta und Zypern, noch keine solchen Alternativen geschaffen (siehe Abbildung 2). Für diese Entwicklung gibt es zwei Erklärungen: die Notwendigkeit zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie und den Wunsch, die Zahl der Abschiebehäftlinge zu senken. Das kroatische Recht sieht keine Alternativen vor, mit Ausnahme von Artikel 100 des Ausländergesetzes, nach dem Angehörige fremder Staaten im offenen Vollzug festgehalten werden können, wenn sie aus gesundheitlichen oder anderen erwiesenen Gründen nicht hafttauglich sind.

FRA-PUBLIKATION

Die Grundrechte von MigrantInnen in einer irregulären Situation in der Europäischen Union (*Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*), November 2011.

Der Bericht ist (auf Englisch) unter folgender Adresse abrufbar: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub-migrants-in-an-irregular-situation_en.htm



Die Einführung von Alternativen zur Inhaftierung in das nationale Ausländer- oder Einwanderungsrecht bietet noch keine Gewähr, dass in der Praxis davon Gebrauch gemacht wird (siehe Tabelle 2). Viele EU-Mitgliedstaaten erheben statistische Daten zu diesen Alternativen nicht systematisch, sodass der Umfang ihrer Anwendung schwer abzuschätzen ist. Dennoch hat es den Anschein, dass in mehreren EU-Mitgliedstaaten Alternativen weitaus weniger häufig zum Einsatz kommen als die Inhaftierung.

FRA-PUBLIKATION

MigrantInnen in einer irregulären Situation: Zugang zu medizinischer Versorgung in 10 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (*Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States*), Oktober 2011.

Der Bericht ist (auf Englisch) unter folgender Adresse abrufbar:
http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub_irregular-migrants-healthcare_en.htm

Tabelle 2: Art der verwendeten Alternativen, nach Ländern

Land	Abgabe der Ausweispapiere	Kautio/ Sicherheiten	Regelmäßiges Vorstellig- werden	Zuge- wiesener Wohnsitz	Zugewiesener Wohnsitz und Beratung	Elektronische Überwachung
AT		✓	✓	✓		
BE					✓	
BG			✓			
CZ		✓	✓			
DE			✓	✓	✓	
DK	✓	✓	✓	✓		✓
EE	✓		✓	✓		
EL	✓	✓	✓	✓		
ES	✓		✓	✓		
FI	✓	✓	✓			
FR	✓		✓	✓		✓
HU	✓		✓	✓		
IE	✓		✓	✓		
IT	✓		✓	✓		
LT		✓ *	✓	✓		
LU			✓	✓		
LV	✓		✓			
NL	✓	✓ *	✓	✓		
PL			✓	✓		
PT			✓	✓		✓
RO			✓	✓		
SE	✓		✓	✓		
SI	✓	✓	✓	✓		
SK		✓	✓			
UK	✓ **	✓	✓	✓	✓	✓

Anmerkungen: * Gilt für Minderjährige, die unter Vormundschaft einer Organisation oder Person stehen (Litauen, Gesetz über die Rechtsstellung von Ausländern, Artikel 115.2.3; Niederlande, Absatz A6/5.3.3.3 des Ausländerrundschreibens)

** Im Vereinigten Königreich gilt die Pflicht zur Abgabe der Ausweispapiere für alle Personen ohne Aufenthaltsgenehmigung. Daher wird diese auch nicht als Alternative zur Inhaftierung betrachtet.

Quelle: FRA, 2011; auf der Grundlage des jeweiligen nationalen Rechts

Im Blickpunkt: Integration von Migranten

Die erfolgreiche Integration von Migranten in die Zivilgesellschaft zu fördern, ist in EU-Strategien sowie in nationalen Strategien von zentraler Bedeutung. Neben der Mitteilung der Kommission über eine Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen haben eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne zur Integration von Migranten verabschiedet. Die darin vorgesehenen Strategien beziehen sich auf die Bereiche Gesundheit, Bildung, Beschäftigung, Wohnraum und Zugang zu sozialen Dienstleistungen. Die erfolgreiche Umsetzung dieser Aktionspläne wird dazu beitragen, noch bestehende Hindernisse für die Integration von Migranten in der EU abzubauen.

In einigen EU-Mitgliedstaaten bilden Migranten – Drittstaatsangehörige wie EU-Bürger – einen beträchtlichen und wachsenden Anteil jenes Personenkreises, der Unterstützungsleistungen für Obdachlose in Anspruch nimmt. In diesem Zusammenhang ist von großer Bedeutung, dass das Europäische Parlament im September 2011 eine Entschließung zu einer EU-Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit verabschiedet hat. Diese Entschließung fordert eine von nationalen und regionalen Strategien gestützte, einheitliche EU-Strategie, deren langfristiges Ziel darin besteht, im breiteren Rahmen der sozialen Eingliederung der Obdachlosigkeit ein Ende zu bereiten.

FRA-PUBLIKATION

MigrantInnen in einer irregulären Situation, die als Hausangestellte arbeiten: Grundrechtliche Herausforderungen für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten (*Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States*), Juli 2011.

Der Bericht ist (auf Englisch) unter folgender Adresse abrufbar:
http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub_domestic-workers_en.htm

Grenzkontrolle und Visapolitik

Im Blickpunkt: Notsituationen an den EU-Außengrenzen

Die Lage der Menschen, die über die EU-Außengrenze zwischen Griechenland und der Türkei irregulär in die EU einreisen, führte zu einem dringlichen Grundrechtsproblem. Andere Mitgliedstaaten setzten im Rahmen des Dubliner Übereinkommens die Überstellung von Asylbewerbern nach Griechenland aus.

Nach Angaben von Frontex belief sich die Zahl der irregulären Migranten, die 2011 an der griechisch-türkischen Landgrenze aufgegriffen wurden, auf 55 017 Personen, was einem Anstieg um 14 % gegenüber 2010 entspricht. Im Zuge des Einsatzes ihrer Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (*Rapid Border Intervention Teams*, Rabbit) wendete Frontex erhebliche Ressourcen auf, um die Behandlung von Personen bei Verfahren an der Grenze zur Türkei zu verbessern. Dadurch wurde das Risiko verringert, dass Migranten, die illegal nach Griechenland eingereist sind, ohne jedes offizielle Verfahren umgehend wieder in die Türkei rücküberführt werden. Die operative Unterstützung der EU durch Frontex bezieht sich allerdings nur auf die Ersterfassung und erstreckt sich nicht auf den größten Missstand hinsichtlich der Grundrechte: die unmenschlichen Bedingungen, unter denen Menschen in grenznahen Aufnahmearrichtungen untergebracht werden. Das Mandat von Frontex schließt die Behandlung von Personen, die illegal die Grenze übertreten haben, nicht ein. In einem Bericht, der im September erschien, äußerte Human Rights Watch Bedenken bezüglich der Rolle

Wichtige Entwicklungen in den Bereichen Grenzkontrolle und Visapolitik:

- Die Notsituation an den Außengrenzen der EU und die große Zahl der Neuankömmlinge in den EU-Mittelmeer-Anrainerstaaten in Verbindung mit der Frage der Weiterreise in andere EU-Mitgliedstaaten hat eine Diskussion darüber ausgelöst, ob die Wiedereinführung von Grenzkontrollen innerhalb der Schengen-Staaten das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU in Frage stellt.
- In einigen EU-Mitgliedstaaten kommt es aufgrund der Befreiung von der Visumpflicht vermehrt zu Asylanträgen, woraufhin die Europäische Kommission eine Bestimmung vorgeschlagen hat, die eine Aufhebung der visumfreien Einreise dann vorsieht, wenn diese zu einem erheblichen Anstieg der irregulären Migration oder vermehrt zu Asylanträgen geführt hat.
- Im estnischen Tallinn wird die EU-Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht eingerichtet.
- Die Europäische Kommission schlägt einen gemeinsamen Rahmen für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Frontex vor.
- Die Gründungsverordnung für Frontex wird dahingehend geändert, dass die Grundrechte mehr Gewicht erhalten.

von Frontex: Human Rights Watch merkte an, dass Frontex die Überstellung von Migranten in Abschiebezentren in Griechenland, in denen unmenschliche und erniedrigende Bedingungen herrschen, erleichtern würde. Der Bericht verwies auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in der Sache *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, in dem festgestellt wurde, dass die entsprechenden Haftpraktiken Griechenlands gegen Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verstießen.

Im Gefolge des arabischen Frühlings traf binnen kurzer Zeit eine große Anzahl an Flüchtlingen in Italien und Malta ein. Wie aus Angaben von Frontex gegenüber der FRA hervorgeht, überquerten infolge der Revolution in Tunesien und des Krieges in Libyen im Jahr 2011 nahezu 63 000 Menschen das Mittelmeer.

Aufgrund von Uneinigkeit zwischen EU-Mitgliedstaaten darüber, welches der nächstgelegene sichere Hafen sei, konnten gerettete Migranten nur mit Verzögerung an Land gehen. Berichten zufolge steckten im Juli 2011 mehr als 100 Migranten mehrere Tage lang auf einem Schiff unter dem Kommando der Organisation des Nordatlantikvertrages (NATO) fest, weil sich Italien, Malta und Spanien nicht einig wurden, wohin sie gebracht werden sollten. In einem weiteren Vorfall wurden 104 von 112 Migranten aus Tunesien in tunesische Hoheitsgewässer zurückgebracht, nachdem sie am 22. August 2011 von italienischen Schiffen gerettet worden waren.

Ende September 2011 brach im Auffanglager von Lampedusa ein Aufstand gegen Zwangsrückführungen nach Tunesien aus, bei dem die Lagereinrichtungen schwer beschädigt wurden. Daraufhin erklärte Italien den Hafen für nicht sicher. Das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) und andere Organisationen äusserten sich zu dieser Entscheidung wie folgt: Sie „untergrub das gesamte Seerettungssystem für Migranten und Asylbewerber und könnte Rettungsoperationen zugleich gefährlicher und schwieriger machen“. Die Einrichtungen in Lampedusa waren zum Ende des Berichtszeitraums noch immer außer Betrieb.

Im Blickpunkt: Rechtsbehelfe gegen abgelehnte Visumanträge

Die Bestimmungen des EU-Visakodex zum Recht auch Rechtsbehelfe traten am 5. April 2011 in Kraft. Demnach sind EU-Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, jenen Personen Rechtsmittel zur Verfügung zu stellen, deren Antrag auf ein Schengen-Visum abgelehnt wurde. Der Kodex enthält allerdings keine Vorgaben zur Unabhängigkeit des Berufungsgremiums. Die bestehenden Berufungsgremien können grob in drei Gruppen eingeteilt werden: gerichtliche Organe, gerichtsähnliche Organe und Behörden (siehe Abbildung 3). Folgende EU-Mitgliedstaaten setzen Gerichte als Berufungsorgane ein: In Bulgarien, Griechenland, Italien und Litauen kann sich der Antragsteller direkt an die Verwaltungsgerichte wenden. In Luxemburg kann man vor dem Verwaltungstribunal und anschließend vor dem Verwaltungsgericht Rechtsmittel gegen einen Ablehnungsbescheid einlegen. In Österreich kann die Ablehnung eines Visumantrags vor dem Verwaltungsgericht und/oder dem Verfassungsgericht

angefochten werden. In Zypern können Rechtsmittel beim Obersten Gerichtshof geltend gemacht werden. In Lettland, Slowenien und Schweden kann der Antragsteller beim Konsulat eine Überprüfung der Entscheidung beantragen, außerdem stehen ihm weitere Rechtsmittel beim Verwaltungsgericht zur Verfügung. In Deutschland kann der Antragsteller nach einer Ablehnung entweder die nochmalige Überprüfung der Entscheidung durch das Konsulat beantragen oder direkt Klage beim Verwaltungsgericht in Berlin einreichen. Dasselbe Rechtsmittelsystem gilt in Spanien, wo der Oberste Gerichtshof in Madrid zuständig ist.

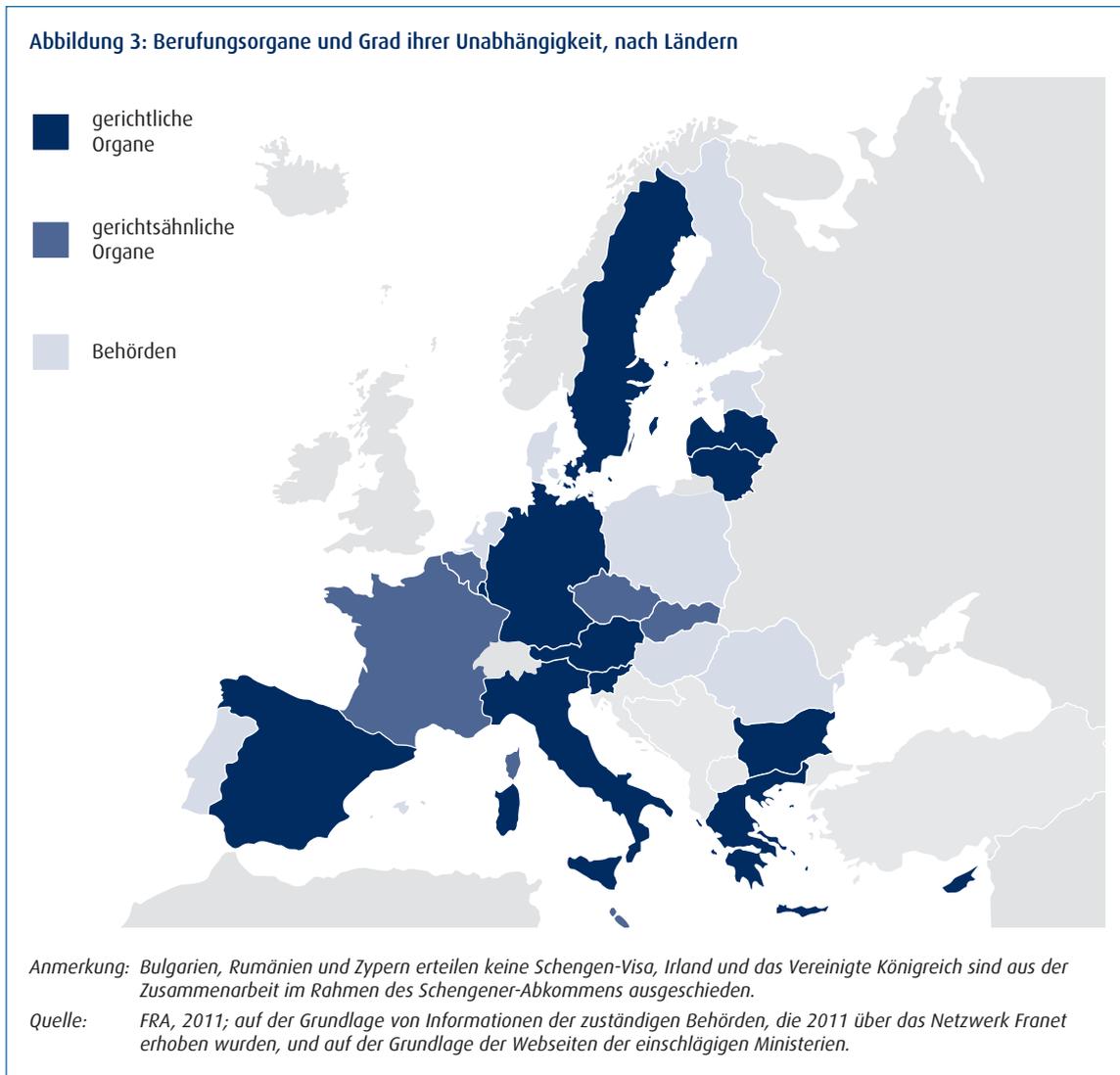
In einigen EU-Mitgliedstaaten ist das Berufungsorgan eine gerichtsähnliche Einrichtung. In Belgien ist es der Rat für Ausländerstreitsachen, in Frankreich die Kommission für Rechtsbehelfe gegen die Verweigerung von Visa, in Malta die Berufungsbehörde für Einwanderung und in der Slowakei die Beschwerdekommision. In der Tschechischen Republik dient die Berufungskommission zum Aufenthalt ausländischer Staatsangehöriger als Berufungsorgan, doch es steht auch dem Konsulat offen, seine Entscheidung vor der Einleitung eines offiziellen Berufungsverfahrens nochmals zu überprüfen.

Andere EU-Mitgliedstaaten haben Berufungsorgane innerhalb ihrer Verwaltung eingerichtet. In Estland, Finnland, Polen und Ungarn können Antragsteller beim Ministerium für auswärtige Angelegenheiten Rechtsmittel gegen die Ablehnung eines Visumantrags geltend machen. In Rumänien wird nach dem Beitritt des Landes zum Schengenraum das Ministerium für Auswärtiges solche Rechtsbehelfe entgegennehmen. In Dänemark ist das Justizministerium, in den Niederlanden das Ministerium für Inneres und Beziehungen des Königreichs und in Portugal der Dienst für Ausländer und Staatsgrenzen zuständig.

FRA-PUBLIKATION

Vom Umgang mit einem dringlichen Grundrechtsproblem – die Situation von Personen, die die griechische Landesgrenze illegal überschreiten (*Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*), März 2011.

Der Bericht ist (auf Englisch) unter folgender Adresse abrufbar:
http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub_greek-border-situation_en.htm



Informationsgesellschaft und Datenschutz

Im Blickpunkt: Programm zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (TFTP) zwischen der EU und den USA

Unter dem TFTP-Abkommen zwischen der EU und den USA, das 2010 in Kraft trat, ist Europol verpflichtet zu überprüfen, ob die Ersuchen der USA zur Übermittlung von Zahlungsverkehrsdaten gemäß den Bestimmungen dieses Abkommens verhältnismäßig und notwendig sind. Das Abkommen sieht einen regelmäßigen gemeinsamen Überprüfungsmechanismus vor, durch den die Umsetzung und Wirksamkeit des Abkommens einschließlich der darin für Europol vorgesehenen Rolle überwacht wird. Im November 2010 stellte die gemeinsame Kontrollinstanz von Europol (GKI) im Zuge einer Inspektion fest, dass die schriftlichen Ersuchen, die bei Europol eingegangen waren, nicht spezifisch genug formuliert waren, um eine Entscheidung über ihre Genehmigung oder Ablehnung zu ermöglichen. Dennoch hatte Europol jedem eingegangenen Ersuchen stattgegeben.

Als der GKI-Bericht am 16. März 2011 im Ausschuss des Europäischen Parlaments für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres erörtert wurde, äußerten Abgeordnete des Europäischen Parlaments schwerwiegende Bedenken im Hinblick auf den Datenschutz. Die Reaktion des Ausschusses sei von „Unzufriedenheit, Beunruhigung und Unbehagen“ geprägt, erklärte der Ausschussvorsitzende, und fügte hinzu, dass „das EP [Europäische Parlament] die Umsetzung dieses Abkommens kontrollieren muss“.

Wichtige Entwicklungen in den Bereichen Informationsgesellschaft und Datenschutz:

- In einigen EU-Mitgliedstaaten äußern die Gerichte und Parlamente Bedenken im Hinblick auf das nationale Recht zur Umsetzung der Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten; Ende 2010 verabschiedet die Europäische Kommission einen Bewertungsbericht über diese Richtlinie.
- Das Europäische Parlament billigt das Abkommen über Fluggastdatensätze zwischen der EU und Australien, die Billigung des entsprechenden Abkommens zwischen der EU und den USA steht allerdings noch aus; die Europäische Kommission schlägt eine Richtlinie zum Austausch von Fluggastdaten zu Strafverfolgungszwecken zwischen den EU-Mitgliedstaaten vor.
- Die EU führt neue Vorschriften für den Einsatz von Ganzkörperscannern an europäischen Flughäfen ein. Die praktische Anwendung dieser Scanner wird unterdessen in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten bereits erprobt und bewertet.
- Die Europäische Kommission unterbreitet Optionen für ein europäisches System zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus; unterdessen wird die Umsetzung der bestehenden Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA, des sogenannten Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus, zwei Überprüfungen unterzogen, die beide mehr Transparenz fordern.

Nach Angaben des deutschen Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit standen die meisten Zahlungsverkehrsdaten, die an die US-Behörden übermittelt wurden und dort jahrelang gespeichert werden, in keinem Zusammenhang zum internationalen Terrorismus und drohten für andere Zwecke verwendet zu werden. Nach Ansicht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz eignet sich Europol nicht als Kontrollbehörde für den Datenaustausch mit den USA, da es selbst Nutznießer dieses Austausches ist.

Die Europäische Kommission veröffentlichte die erste gemeinsam von der EU und den USA vorgenommene Überprüfung des TFTP, die, wie im Abkommen vorgesehen, im März 2011 stattfand. Im gemeinsamen Bericht über diese Überprüfung wird festgestellt, dass Europol seine Aufgaben mit großer Ernsthaftigkeit erfüllt und die notwendigen Vorkehrungen getroffen hatte, um ihnen professionell und im Einklang mit dem Abkommen nachzukommen. Dennoch stimmte der Bericht der GKI darin zu, dass „offenbar noch Spielraum für genauere und zielgerichtetere Begründungen für die Ersuchen besteht“, die Europol in die Lage versetzen würden, „seine Aufgaben noch effektiver zu erfüllen“.

Im Blickpunkt: Die Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten

Die Diskussionen über die bereits 2006 verabschiedete Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten wurden 2011 fortgesetzt. Auf nationaler Ebene wurde diese Richtlinie von Deutschland, den Niederlanden, Rumänien, Schweden, der Tschechischen Republik und Zypern kritisiert. Am 22. März 2011 erklärte das Verfassungsgericht der Tschechischen Republik bestimmte nationale Bestimmungen zur Umsetzung der Richtlinie für verfassungswidrig; das entsprechende Verfahren war von einer Gruppe aus 51 Abgeordneten des tschechischen Parlaments angestrengt worden. Auch in Zypern erklärte der Oberste Gerichtshof die nationalen Bestimmungen zur Umsetzung der Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten für verfassungswidrig.

Zwei Ausschüsse des niederländischen Senats bekundeten in einem Brief an den Minister für Sicherheit und Recht vom 31. Mai 2011 ihre Enttäuschung über die Einschätzung der Europäischen Kommission bezüglich der Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten. Die Ausschüsse widersprachen der Kommission in mehreren Punkten. Sie bezeichneten die Bewertung als nicht zufriedenstellend, weil sie die Notwendigkeit der Richtlinie nicht nachgewiesen und der Angemessenheit der Vorratsdatenspeicherung nicht genügend Aufmerksamkeit gewidmet habe. Außerdem stellten die Ausschüsse die angewandte Methodik infrage und schlugen vor, die Richtlinie wieder zurückzuziehen.

In Deutschland erklärte der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages, es lasse sich keine Umsetzung dieser Richtlinie durchführen, die eine Vereinbarkeit mit der Grundrechte-Charta der EU zweifelsfrei sicherstelle. Seine Zweifel betrafen insbesondere die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit, da Unternehmen gemäß der Richtlinie verpflichtet wären, kostenintensive Strukturen für

die Vorratsspeicherung von Kommunikationsdaten aufzubauen und zu pflegen. Ein weiteres Gutachten des Bundestages gelangte zu dem Schluss, dass die Vorratsdatenspeicherung die Aufklärungsquote von Straftaten in keinem EU-Mitgliedstaat deutlich erhöht habe. Das Gutachten wies allerdings darauf hin, dass zu den Auswirkungen der Richtlinie auf die Aufklärungsquote von Straftaten keine statistischen Daten verfügbar sind. Auch der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit verwies auf das Fehlen von Nachweisen dafür, dass die Aufdeckung von Straftaten durch die Vorratsdatenspeicherung deutlich zugenommen habe. Demgegenüber hat die deutsche Bundespolizei Belege dafür veröffentlicht, dass sich das Fehlen der Vorratsdatenspeicherung nachteilig auf strafrechtliche Ermittlungen auswirkt.

FRA-PUBLIKATION

Gutachten der FRA betreffend den Vorschlag für eine Richtlinie über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität, Juni 2011.

*Das Gutachten ist unter folgender Adresse abrufbar:
http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/opinions/op-passenger-name-record_en.htm*

Rechte des Kindes und Schutz von Kindern

Im Blickpunkt: Kinderfreundliche Justiz

Die *Leitlinien für eine kinderfreundliche Justiz*, die das Ministerkomitee des Europarats im November 2010 verabschiedete, sind mittlerweile ein zentrales Dokument in diesem Bereich. Das Ziel, Kindern Zugang zur Justiz zu verschaffen, fand auch in einige EU-Dokumente Eingang, die 2011 verabschiedet wurden – beispielsweise in die EU-Agenda für die Rechte des Kindes. Die neuen EU-Richtlinien zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie enthalten genaue Anweisungen, wie der Zugang zu einer kinderfreundlichen Justiz gewährleistet werden kann. Die Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels sieht vor, dass Kinder, die Opfer von Menschenhandel werden, eine kostenlose Rechtsberatung und rechtliche Vertretung beanspruchen können, und dass im Falle eines Interessenskonflikts zwischen den Eltern und dem Kind ein rechtlicher Vertreter berufen werden sollte. Die Vernehmung sollte unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden. Die Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs sieht vor, dass die Vernehmung des Opfers im Kindesalter durch zu diesem Zweck ausgebildete Fachleute in Räumen erfolgt, die für diesen Zweck eingerichtet oder entsprechend angepasst wurden. Es sollten möglichst wenige Vernehmungen durchgeführt werden.

Die Art und Weise, wie Kindern Zugang zur Justiz gewährt wird, wann und durch wen sie über Gerichtsverfahren aufgeklärt werden und zu welchem Zeitpunkt sie einbezogen werden, unterscheidet sich in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, Regionen und zwischen bestimmten Gerichten. Im Zuge der Umsetzung beider Richtlinien im Jahr 2013 sollte der Schutz von Kindern bei strafrechtlichen Ermittlungen und Verfahren stärker standardisiert werden. Die Europäische Kommission und die FRA haben zwei sich ergänzende Studien gestartet, um statistische sowie qualitative Daten zur Einbeziehung von Kindern in das Justizsystem zu sammeln und Indikatoren zu entwickeln.

Wichtige Entwicklungen im Bereich der Rechte des Kindes und des Schutzes von Kindern:

- Die EU-Agenda für die Rechte des Kindes, die Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie die Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie bilden einen neuen Referenzrahmen auf EU-Ebene.
- Neun EU-Mitgliedstaaten reformieren zurzeit ihre Kinderschutzbestimmungen, nachdem die nationale Gesetzgebung im Bereich Kinderschutz überprüft worden war. Darüber hinaus sind zahlreiche EU-Mitgliedstaaten damit befasst, ihr Familienrecht zu reformieren.
- 11 EU-Mitgliedstaaten unterzeichnen das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, welches auch den Schutz von Mädchen einschließt. Fünf EU-Mitgliedstaaten sowie Kroatien ratifizieren das Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch.
- Im Zusammenhang mit den Asyl- und Einwanderungsbestimmungen wird beispielsweise über Einschränkungen im Zusammenhang mit der Altersbestimmung auf nationaler Ebene diskutiert, und die Europäische Kommission richtet eine Sachverständigengruppe zum Thema unbegleitete Minderjährige ein.

In einer Reihe von Reformen des Familien- und Strafrechts wurden die Richtlinien des Europarates und andere einschlägige internationale Instrumente berücksichtigt. In der Tschechischen Republik beispielsweise wird in einem Vorschlag für die Änderung des Zivilrechts bekräftigt, dass in allen Verfahren die Meinung des Kindes einzuholen ist und bei rechtlichen Entscheidungen seine Wünsche zu berücksichtigen sind.

In Polen traten im August 2011 gesetzliche Bestimmungen in Kraft, mit denen die Vollstreckung von Gerichtsbeschlüssen über den Kontakt zwischen einem Kind und einem nicht bei dem Kind wohnenden Elternteil erleichtert wird. Hierzu sieht die Zivilprozessordnung einen zweistufigen Durchsetzungsmechanismus vor. Wenn ein Elternteil den Kontakt des anderen Elternteils zu einem Kind oder mehreren Kindern entgegen einer gerichtlichen Anordnung unterbindet, kann das Gericht eine Abmahnung übermitteln. Bei fortwährendem Verstoß kann das Gericht dem zuwiderhandelnden Elternteil Bußgelder auferlegen, deren Höhe sich nach dem Ausmaß des Verstoßes und der finanziellen Lage der betreffenden Person richtet. Das Gericht kann den Elternteil, der den Kontakt unterbindet, zur Erstattung der dadurch entstandenen Kosten heranziehen. Außerdem empfiehlt das polnische Justizministerium in diesem Zusammenhang die Anwendung eines besonderen Protokolls für die Vernehmung von Kindern in Strafverfahren und hat Informationsbroschüren herausgegeben, die Kinder über ihre Rechte vor Gericht aufklären, beispielsweise mit dem Titel: „Ich werde als Zeuge vor Gericht aussagen“.

Im Blickpunkt: Verbot des Kinderhandels

Im April 2011 verabschiedete die EU die Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels. Die EU-Mitgliedstaaten müssen diese Richtlinie spätestens am 6. April 2013 umgesetzt haben.

Die neue Richtlinie enthält eine starke Kinderschutzkomponente, die sich bereits in der Definition von Menschenhandel niederschlägt. Sie legt fest, dass im besonderen Fall des Kinderhandels jene Handlungen, die normalerweise eine Straftat bedingen, beispielsweise die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Formen der Nötigung, nicht länger nachgewiesen werden müssen – dies entspricht auch dem Übereinkommen des Europarats gegen den Menschenhandel. Mehrere Artikel der Richtlinie sind dem Schutz von Opfern des Menschenhandels im Kindesalter gewidmet und befassen sich insbesondere mit der Behandlung von Kindern in strafrechtlichen Ermittlungen und Verfahren sowie von unbegleiteten Kindern. Die Richtlinie trägt der größeren Gefährdung von Kindern und ihrem erhöhten Risiko, Opfer von Menschenhandel zu werden, Rechnung und sieht vor, dass in solchen Fällen besonderer Gefährdung ein höheres Strafmaß angemessen ist. Die Richtlinie bezieht wichtige Grundsätze des Kinderschutzes wie das Wohl des Kindes mit ein und sieht konkrete Anforderungen an den Kinderschutz vor, beispielsweise eine unentgeltliche Rechtsberatung, die Ernennung eines Vormunds

und, zur Verhinderung sekundärer Viktimisierung, eine begrenzte Anzahl von Vernehmungen, die durch speziell ausgebildete Fachleute durchgeführt werden sollten. Die Richtlinie sieht die Möglichkeit vor, dass Vernehmungen auf Video aufgezeichnet werden, und fordert besondere Schulungsprogramme, „um Menschen, insbesondere Kinder, zu sensibilisieren und die Gefahr, dass sie Opfer des Menschenhandels werden, zu verringern“.

Die Europäische Kommission erarbeitet zurzeit eine Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels, die voraussichtlich im Mai 2012 verabschiedet werden wird und die verschiedenen Maßnahmen, die unter der Richtlinie vorgesehen sind, ergänzen soll. Eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten arbeiteten auch 2011 an der Weiterentwicklung ihrer Gesetzgebung und Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels, darunter Bulgarien, Dänemark, Griechenland, Irland, Malta, Österreich, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik und das Vereinigte Königreich.

Die Slowakei beispielsweise verabschiedete im Februar 2011 ein nationales Programm zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Jahre 2011 bis 2014, das Maßnahmen zur Verhütung des Menschenhandels, zum Schutz der Opfer und zur Strafverfolgung vorsieht. Andere EU-Mitgliedstaaten führten Gesetzesreformen durch, um neue Formen der Ausbeutung in die rechtlichen Definitionen von Menschenhandel einzubeziehen. In Rumänien beispielsweise wird laut dem überarbeiteten Gesetz gegen Menschenhandel nun auch das Ausbeuten von Kindern zum Zweck des Bettelns als Menschenhandel definiert. Dem Jahresbericht des US-amerikanischen Außenministeriums zum Menschenhandel, *Trafficking in Persons*, ist zu entnehmen, dass Estland als einziger EU-Mitgliedstaat noch kein Gesetz gegen Menschenhandel hat. Um diese Lücke zu schließen, hat die estnische Regierung im August 2011 einen Vorschlag zu einer entsprechenden Überprüfung des Strafgesetzbuches unterbreitet.

Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung

Im Blickpunkt: Das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Im Jahr 2011 trat für die EU das Übereinkommen der Vereinten Nationen (UN) über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, BRK) in Kraft. Gemäß Artikel 33 Absatz 2 der BRK ist die EU zur Schaffung eines Rahmens verpflichtet, der einen oder mehrere unabhängige Mechanismen zur Förderung, zum Schutz und zur Überwachung der Umsetzung der BRK vorsieht. Die Europäische Kommission benannte 2011 jene vier Einrichtungen, die diesen EU-Rahmen bilden werden: den Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments, den Europäischen Bürgerbeauftragten, die Europäische Kommission und die FRA. Um sicherzugehen, dass Menschen mit Behinderungen sowie deren Interessenverbände einbezogen werden, wurde das Europäische Behindertenforum (*The European Disability Forum*, EDF) – eine EU-weit tätige Organisation – als Beobachter berufen. In diesem Rahmen soll die FRA zur Förderung der BRK beitragen, Daten aus ihrem Mandatsbereich sammeln und analysieren sowie in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission Indikatoren und Bezugswerte erarbeiten, anhand derer der Umsetzungsprozess überwacht werden kann.

Wichtige Entwicklungen im Bereich Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung:

- Gleichbehandlungsstellen und Rechtsanwälte in den Mitgliedstaaten der EU beginnen, wegen Mehrfachdiskriminierung aktiv zu werden und sammeln Daten zu Fällen, in denen eine Diskriminierung aus mehreren Gründen zugleich erfolgt.
- Verschiedene EU-Mitgliedstaaten leiten gesetzliche, institutionelle und politische Initiativen ein, mit denen der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts entgegengewirkt werden soll; doch die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt verringern sich in nur der Hälfte aller EU-Mitgliedstaaten.
- Die Mitgliedstaaten der EU unternehmen erhebliche Anstrengungen, um Daten über die Lebenssituation von Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgenderpersonen zu sammeln; zudem wertet eine Reihe von Mitgliedstaaten gleichgeschlechtliche Partner nun auch als „Familienangehörige“, wenn es um Freizügigkeit und Familienzusammenführung geht.
- Die Europäische Kommission stellt klar, wie die EU das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen umsetzen wird, und drei weitere EU-Mitgliedstaaten ratifizieren dieses Übereinkommen.
- Die Vorbereitungen für das Europäische Jahr des aktiven Alterns 2012 beginnen. Die Rechtsprechung leistet dazu einen wichtigen Beitrag, indem sie insbesondere die Diskriminierung aufgrund des Alters bekämpft, dabei bleibt die Beschäftigungsquote junger Menschen hinter derjenigen älterer zurück.
- Die Rechtsprechung stellt klar, in welchen Fällen Einschränkungen der Religionsfreiheit gerechtfertigt sind und in welchen Fällen sie als diskriminierend gewertet werden können; die Diskussion über einige nationale Gesetzesvorlagen und deren Auswirkungen auf verschiedene religiöse Praktiken von Juden und Muslimen ist noch nicht abgeschlossen.

Luxemburg, Rumänien und Zypern ratifizierten die BRK 2011, wobei Luxemburg und Zypern auch das Fakultativprotokoll ratifizierten. Damit haben 19 EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen ratifiziert, 16 von ihnen ratifizierten auch das Fakultativprotokoll (siehe Tabelle 3). Die Gespräche und Vorbereitungen zur Umsetzung werden in den verbleibenden acht EU-Mitgliedstaaten fortgeführt.

Einige EU-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland und Schweden, haben nationale Aktionspläne im Bereich Menschen mit Behinderungen entwickelt. Diese sollen zum einen die Umsetzung der BRK unterstützen und zum anderen zum Erreichen der Ziele der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020 beitragen. Spanien erließ im August 2011 neue Rechtsvorschriften, mit denen das Recht und die Politik des Landes mit den Anforderungen der BRK in Einklang gebracht werden sollen. Diese enthalten Bestimmungen zu den Bereichen Transport, Informationsgesellschaft und Katastrophenschutz.

Im Blickpunkt: Mehrfachdiskriminierung

Mehrfachdiskriminierung ist gegeben, wenn Diskriminierung aus mehr als einem Grund, für den ein Schutz vorgesehen ist, erfolgt. Der Begriff ist auf dem Gebiet der Gleichbehandlung verhältnismäßig neu, findet aber zunehmend Beachtung. Das Europäische Parlament nahm in sechs im Jahr 2011 verabschiedeten Entschlüssen Bezug auf den Begriff Mehrfachdiskriminierung. Der Rat der Europäischen Union würdigte im Zusammenhang mit der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020 die Bedeutung der Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierung. Im Mai 2011 forderte der Rat darüber hinaus mehr Aufmerksamkeit für die Probleme von Roma-Frauen und Roma-Mädchen, die der Gefahr einer Mehrfachdiskriminierung ausgesetzt sind.

Sechs EU-Mitgliedstaaten verfügen auf nationaler Ebene über Gesetze gegen Mehrfachdiskriminierung: Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Italien, Österreich und Rumänien. In den Gesetzestexten wird Mehrfachdiskriminierung jedoch nicht immer als solche bezeichnet, in der Regel ist von „doppelter“ Diskriminierung, d. h. Diskriminierung aus zwei Gründen, die Rede. In Österreich (per Gesetz) und Deutschland (durch amtliche Richtlinien) sind Gerichte und Gleichbehandlungsstellen gehalten, Opfern höhere Entschädigungen zuzusprechen, wenn sie aus mehreren Gründen diskriminiert wurden.

Tabelle 3: Ratifizierung des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK), nach Ländern

Land	Jahr der Ratifizierung	Fakultativprotokoll
AT	2008	Ja
BE	2009	Ja
CY	2011	Ja
CZ	2009	Nein
DE	2009	Ja
DK	2009	Nein
ES	2007	Ja
FR	2010	Ja
HU	2007	Ja
IT	2009	Ja
LT	2010	Ja
LU	2011	Ja
LV	2010	Ja
PT	2009	Ja
RO	2011	Nein
SE	2008	Ja
SI	2008	Ja
SK	2010	Ja
UK	2009	Ja
HR	2007	Ja

Anmerkung: Stand 31. Dezember 2011

Quelle: FRA, 2011; http://fra.europa.eu/fraWebsite/disability/disability_en.htm

FRA-PUBLIKATION

Der rechtliche Schutz von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen durch das Antidiskriminierungsrecht, Oktober 2011.

Der Bericht ist unter folgender Adresse abrufbar:
http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub-legal-protection-persons-mental-health-problems_en.htm

In der Praxis erfassen die nationalen Gleichbehandlungsstellen bei der Entgegennahme von Beschwerden wegen Diskriminierung nicht systematisch alle Diskriminierungsgründe, die für die jeweiligen Fälle von Belang sein könnten; oftmals ordnen sie eine Beschwerde nur unter einem einzigen Diskriminierungsgrund ein. Wenn die Gleichbehandlungsstellen mehr als einen Grund melden,

dann handelt es sich in der Regel um eine Kombination von nur zwei Gründen. In sieben EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Luxemburg, Österreich, Portugal, Slowenien, Ungarn und Vereinigtes Königreich) erfassen die Gleichbehandlungsstellen Fälle, bei denen mehr als ein Diskriminierungsgrund vorliegt, in einer eigenen Kategorie, sodass gewisse Rückschlüsse auf die Zahl der Beschwerden wegen Mehrfachdiskriminierung gezogen werden können. Die Gleichbehandlungsstellen in Luxemburg, Slowenien, Ungarn und dem Vereinigten Königreich erheben spezifische Daten zur Mehrfachdiskriminierung, obwohl die Gesetzgebung ihrer Länder diese nicht explizit verbietet.

In sechs weiteren EU-Mitgliedstaaten (Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Italien, Polen und Rumänien) sammeln die Gleichbehandlungsstellen keine Daten zur Mehrfachdiskriminierung, obwohl es gesetzliche Bestimmungen zur Mehrfachdiskriminierung gibt. In Griechenland enthält das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinien zur Nichtdiskriminierung kein ausdrückliches Verbot der Mehrfachdiskriminierung. Dennoch werden Arbeitsinspektoren, die die Anwendung dieses Gesetzes im Privatsektor überprüfen, dazu angehalten, Fälle der Mehrfachdiskriminierung zu berücksichtigen.

Im Blickpunkt: Diskriminierung aus Gründen des Alters

Im Jahr 2011 erschienen Forschungsergebnisse, aus denen hervorgeht, dass Diskriminierung oder ungerechte Behandlung aus Gründen des Alters in den EU-Mitgliedstaaten fortbesteht. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) stellt in ihrem Europäischen Bericht zur Prävention der Misshandlung älterer Menschen 2011 fest, dass „die Misshandlung älterer Menschen in allen Ländern der Europäischen Region [der WHO] verbreitet ist“ und dass mindestens vier Millionen Menschen jährlich aufgrund ihres Alters Opfer von Misshandlungen werden.

Eine britische Wohlfahrtsorganisation für ältere Menschen (*Age UK*) veröffentlichte eine Studie zur Altersdiskriminierung in Europa. Gestützt auf Erkenntnisse der Europäischen Sozialerhebung stellte die Studie fest, dass Alter den am weitesten verbreiteten Grund für Diskriminierung in Europa darstellt. Etwa 64 %

FRA-PUBLIKATION

EU-MIDIS-Bericht Nr. 5 der Reihe „Daten kurz gefasst“: Mehrfachdiskriminierung (*EU-MIDIS 5 Data in Focus report: Multiple discrimination*), Februar 2011.

Der Bericht ist (auf Englisch) unter folgender Adresse abrufbar:
http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub-multiple-discrimination_en.htm

der Befragten im Vereinigten Königreich und 44,4 % der Befragten in ganz Europa sahen Altersdiskriminierung als ernstes Problem an.

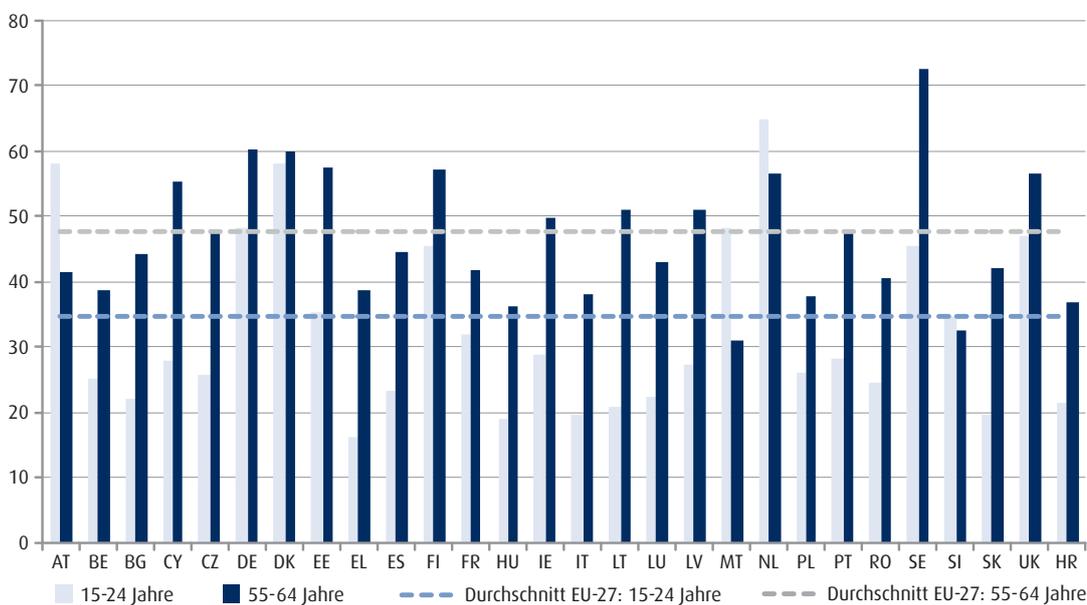
Die Rechtsprechung auf nationaler Ebene lässt vermuten, dass die Diskriminierung aufgrund des Alters ein gewichtiges Phänomen auf dem Arbeitsmarkt darstellt (siehe Abbildung 4). Der Oberste Gerichtshof in Spanien erließ beispielsweise zwei Beschlüsse, mit denen die Altersobergrenze von 30 Jahren für Bewerber auf bestimmte Stellen bei der spanischen Polizei abgeschafft wurde. Dies waren die ersten Gerichtsbeschlüsse, mit denen Diskriminierung aus Gründen des Alters beim Zugang zu Beschäftigung im öffentlichen Dienst des spanischen Zentralstaats anerkannt und abgeschafft wurde. Sie sind deshalb von großer Bedeutung, weil sie eine große Anzahl offener Gerichtsverfahren zum selben Thema beeinflussen könnten: Im Zusammenhang mit mehr als 15 Einstellungsverfahren, die seit 2004 mehr als 30 000 Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst betrafen, wurde wegen angeblicher Diskriminierung aufgrund des Alters geklagt.

FRA-PUBLIKATION

Die Achtung und der Schutz von Minderheiten 2008–2010 (*Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008–2010*), September 2011.

Der Bericht ist (auf Englisch) unter folgender Adresse abrufbar: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub-respect-protection-minorities_en.htm

Abbildung 4: Beschäftigungsquoten nach Altersgruppen und Ländern, viertes Quartal 2011 (in %)



Quelle: Eurostat, 2012

Gleichzeitig lassen Daten, die Eurostat vierteljährlich erhebt, vermuten, dass junge Menschen auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt werden. Aus den Eurostat-Daten geht hervor, dass junge Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren

und ältere Menschen im Alter von 55 bis 64 Jahren niedrigere Beschäftigungsquoten aufweisen als die Erwerbsbevölkerung insgesamt (Altersgruppe der 15- bis 64-Jährigen). Darüber hinaus sind die Beschäftigungsquoten bei jungen Menschen in den meisten EU-Mitgliedstaaten niedriger als bei älteren Menschen; Ausnahmen bilden Malta, die Niederlande, Österreich und Slowenien.

Rassismus und ethnische Diskriminierung

Im Blickpunkt: Erhebung offizieller Daten zu rassistisch motivierten Straftaten

Die regelmäßige und kontinuierliche Erhebung offizieller Daten zu rassistisch motivierten Straftaten durch Strafverfolgungsbehörden, Strafjustizeinrichtungen und zuständige Ministerien ist unabdingbar, um den Entscheidungsträgern fundierte Informationen zur Verfügung zu stellen, anhand derer sie wirksame und gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung solcher Straftaten entwickeln können. Die ständige Verfügbarkeit zuverlässiger und solider Daten aus diesem Bereich würde die Möglichkeit schaffen, die Wirksamkeit solcher Maßnahmen zu bewerten und sie bei Bedarf anzupassen.

Die meisten EU-Mitgliedstaaten erheben in irgendeiner Form offizielle Daten über rassistisch motivierte Straftaten. Allerdings unterscheiden sich die dabei verwendeten Systeme erheblich im Hinblick auf ihre Reichweite und Transparenz (siehe Tabelle 4). Die offiziellen Systeme zur Erhebung von Daten zu rassistisch motivierten Straftaten lassen sich grob in vier Kategorien einteilen:

- Keine Daten – Es werden keine Daten zu rassistisch motivierten Straftaten erhoben oder veröffentlicht.
- Begrenzt – Die Datenerhebung beschränkt sich auf wenige Vorfälle rassistisch motivierter Straftaten und die Daten werden im Allgemeinen nicht veröffentlicht.
- Gut – Unterschiedliche Beweggründe für rassistische Straftaten (Rassismus/Fremdenfeindlichkeit, Religion, Antisemitismus, Islamfeindlichkeit, (Rechts-)Extremismus) werden erfasst und die Daten werden im Allgemeinen veröffentlicht.

Wichtige Entwicklungen im Bereich Rassismus und ethnische Diskriminierung:

- In zahlreichen EU-Mitgliedstaaten kommt es weiterhin zu rassistischen Straf- und Gewalttaten. Solche Vorfälle werden nach wie vor in unterschiedlichem Maße erfasst, doch einige EU-Mitgliedstaaten bemühen sich, ihre Datenerhebung zu rassistischen Straftaten zu verbessern.
- Studien auf der Ebene der EU-Mitgliedstaaten ergaben, dass Schulkinder der zweiten Migrantengeneration aus bestimmten Gesellschaftsschichten nach wie vor benachteiligt sind und Roma-Kinder weiterhin Benachteiligungen in der Schule erfahren. Diskriminierungstests ergaben in einigen EU-Mitgliedstaaten, dass es Diskriminierungen beim Zugang zu Beschäftigung und Wohnraum gibt.
- Der Rat der Europäischen Union unterstützt die Mitteilung der Kommission zu einem EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma. Im Zusammenhang mit diesem neuen Kooperationsrahmen übermitteln die EU-Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission ihre nationalen Integrationsstrategien für die Einbeziehung der Roma.
- Zwar haben mehrere Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene Maßnahmen zur verbesserten Eingliederung der Roma in die Wege geleitet, doch jüngere Erhebungen zeigen, dass sich die Situation der Roma in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Beschäftigung, Wohnraum, Armut und Diskriminierung nach wie vor schwierig gestaltet.

- Umfassend – Unterschiedliche Beweggründe für rassistische Straftaten (Rassismus/Fremdenfeindlichkeit, Religion, Antisemitismus, Islamfeindlichkeit, (Rechts-)Extremismus), die Merkmale von Opfer und Täter, Fälle von krimineller Viktimisierung sowie die Art der Straftaten, etwa Mord, Übergriffe oder Drohungen, werden erfasst; die Daten werden immer veröffentlicht.

Tabelle 4: Offizielle Erhebung von Daten zu rassistisch motivierten Straftaten nach Ländern, Januar 2012

Keine Datenerhebung	Begrenzte Datenerhebung	Gute Datenerhebung	Umfassende Datenerhebung
Estland	Bulgarien	Belgien	Finnland
Rumänien	Italien	Dänemark	Niederlande
	Lettland	Deutschland	Schweden
	Luxemburg	Frankreich	Vereinigtes Königreich
	Malta	Irland	
	Portugal	Litauen	
	Slowenien	Österreich	
	Spanien	Polen	
	Ungarn	Slowakei	
	Zypern	Tschechische Republik	
Griechenland führte am 29. September 2011 ein Datenerhebungssystem ein.			
	Kroatien		

Quelle: Bewertung bestehender Datenerhebungssysteme durch die FRA, 2011

Im Blickpunkt: Ergebnisse der Haushaltsumfrage von FRA und UNDP/Weltbank/Europäische Kommission unter den Bevölkerungsgruppen der Roma in der Europäischen Union

Im Jahr 2011 führten die FRA und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme*, UNDP) in Zusammenarbeit mit der Weltbank zwei von der Generaldirektion Regionalpolitik der Europäischen Kommission bezuschusste Haushaltsumfragen über die Lage der Roma-Bevölkerungsgruppen in der EU durch. Zum ersten Mal wurde versucht, durch eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen internationalen Behörden eine derart umfassende Datenerhebung zu bewerkstelligen. Die Umfrage der FRA wurde in 11 EU-Mitgliedstaaten durchgeführt: Bulgarien, Frankreich,

FRA-PUBLIKATION

Menschenrechtserziehung an Holocaust-Gedenkstätten in der Europäischen Union: Praktiken im Überblick (*Human rights education at Holocaust memorial sites across the European Union: An overview of practices*), Oktober 2011.

Das Handbuch ist (auf Englisch) unter folgender Adresse abrufbar: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub-holocaust-education-overview-practices_en.htm

Griechenland, Italien, Polen, Portugal, Rumänien, der Slowakei, Spanien, der Tschechischen Republik und Ungarn. Insgesamt wurden in diesen 11 EU-Mitgliedstaaten 22 203 Personen befragt, davon 14 925 Personen, die sich selbst als Roma bezeichnen, und 7 278 Nicht-Roma, die in unmittelbarer Nähe zu Roma-Bevölkerungsgruppen leben. In den von der Umfrage erfassten Haushalten leben insgesamt 84 287 Personen.

Die Ergebnisse sind repräsentativ für Gebiete, in denen die Bevölkerungsdichte der Roma höher ist als der nationale Durchschnitt. Die Angaben der befragten Nicht-Roma sind zwar nicht repräsentativ für die Mehrheitsbevölkerung, sie können jedoch als Bezugswert für die Einschätzung der Lage der Roma in den untersuchten EU-Mitgliedstaaten dienen, weil sich befragte Roma und Nicht-Roma in derselben Umgebung, auf demselben Arbeitsmarkt und in derselben sozialen Infrastruktur bewegen.

Die Umfrageergebnisse zeigen, dass die sozioökonomische Situation der Roma in den vier Hauptbereichen Gesundheit, Bildung, Beschäftigung und Wohnraum im Durchschnitt schlechter ist als die Situation der Nicht-Roma, die in ihrer unmittelbaren Nähe leben.

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse:

• **Gesundheit:**

- Jeder dritte befragte Roma im Alter von 35 bis 54 Jahren gibt an, im Alltag durch gesundheitliche Probleme beeinträchtigt zu sein.
- Im Durchschnitt haben etwa 20 % der befragten Roma keine Krankenversicherung oder wissen nicht, ob sie einen Krankenversicherungsschutz haben.

• **Bildung:**

- Im Durchschnitt besucht nur jedes zweite Roma-Kind, das von der Erhebung erfasst wurde, eine Vorschule oder einen Kindergarten.
- Neun von zehn Roma-Kindern im schulpflichtigen Alter von sieben bis 15 Jahren besuchen den Befragten zufolge eine Schule – ausgenommen hiervon sind Bulgarien, Griechenland und Rumänien.
- Im Anschluss an die Schulpflicht geht die Beteiligung an Bildung deutlich zurück; nur 15 % der befragten jungen Erwachsenen unter den Roma haben die Sekundarstufe II oder eine Berufsausbildung abgeschlossen.

FRA-PUBLIKATION

Migranten, Minderheiten und Beschäftigung
– Ausgrenzung und Diskriminierung in
den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen
Union. Aktualisierung 2003–2008, Juli 2011.

Der Bericht ist unter folgender Adresse abrufbar: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub_migrants-minorities-employment_en.htm

FRA-PUBLIKATION

Antisemitismus – Zusammenfassender Überblick der Situation in der Europäischen Union: 2001–2010 (*Antisemitism – Summary overview of the situation in the European Union 2001–2010*), Juni 2011.

Der Bericht ist (auf Englisch) unter folgender Adresse abrufbar: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub-antisemitism-summary-update-2011_en.htm

- **Beschäftigung:**
 - Im Durchschnitt geht weniger als ein Drittel der Roma einer bezahlten Beschäftigung nach.
 - Jeder dritte befragte Roma gab an, arbeitslos zu sein.
 - Andere bezeichneten sich als im Haushalt tätig, im Ruhestand, arbeitsunfähig oder selbständig tätig.

- **Wohnraum:**
 - Im Durchschnitt wird in Roma-Haushalten ein Zimmer von mehr als zwei Personen bewohnt.
 - Etwa 45 % der Roma leben in Haushalten, in denen mindestens eine der folgenden Grundausstattungen fehlt: Küche, Toilette, Dusche/Bad im Innenbereich sowie Stromversorgung.

- **Armut:**
 - Im Durchschnitt leben etwa 90 % der befragten Roma in Haushalten, deren Äquivalenzeinkommen unterhalb der Armutsgrenze des jeweiligen Landes liegt.
 - Im Durchschnitt leben etwa 40 % der Roma in Haushalten, in denen mindestens einmal im Monat eine Person hungrig zu Bett gehen muss, weil sie sich kein Essen leisten konnten.

- **Diskriminierung und Kenntnis der eigenen Rechte:**
 - Etwa die Hälfte der befragten Roma gab an, dass sie in den letzten zwölf Monaten aufgrund ihrer ethnischen Herkunft Diskriminierung erfahren hätten.
 - Etwa 40 % der befragten Roma wussten, dass es Gesetze gibt, nach denen die Diskriminierung von Angehörigen ethnischer Minderheiten bei der Bewerbung um einen Arbeitsplatz verboten ist.

FRA-PUBLIKATION

Die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse: Anwendung und Herausforderungen, Januar 2012.

Der Bericht ist unter folgender Adresse abrufbar: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2012/pub_racial_equal_directive_synthesis_en.htm

Beteiligung der Unionsbürger an der demokratischen Funktionsweise der EU

Im Blickpunkt: Wahlrecht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistigen Behinderungen

Wie mit dem Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistigen Behinderungen auf politische Teilhabe umgegangen wird, unterscheidet sich von einem EU-Mitgliedstaat zum anderen sehr stark. In diesem Spektrum sind im Wesentlichen drei grundsätzliche Herangehensweisen zu erkennen: völliger Ausschluss, Einzelfallprüfung und uneingeschränkte Beteiligung (siehe Tabelle 5). Diejenigen EU-Mitgliedstaaten, welche die Betroffenen völlig ausschließen, binden das Wahlrecht an deren Rechtsfähigkeit. In anderen Mitgliedstaaten sieht das nationale Recht vor dem Entzug des Wahlrechts eine individuelle Prüfung der Fähigkeit zur Teilnahme an Wahlen vor. Diejenigen Staaten, die sämtliche Einschränkungen aufgehoben haben, ermöglichen Menschen mit geistigen Behinderungen und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen die Teilnahme an Wahlen ohne Unterschied zu anderen Bürgern. In diesem Bereich hat sich 2011 wenig getan.

Ungarn vollzog allerdings mit dem neuen Grundgesetz, das am 1. Januar 2012 in Kraft trat, einen wichtigen Schritt nach vorn. Das neue Gesetz besagt, dass eine Vormundschaft keine Grundlage für den Entzug des Wahlrechts mehr bietet. Stattdessen muss der zuständige Richter anhand einer Überprüfung der „eingeschränkten geistigen Fähigkeiten“ feststellen, ob eine Person von der Beteiligung an Wahlen ausgeschlossen werden soll – ein Kriterium, das noch nicht genau definiert ist, jedoch im Rahmen eines neuen Wahlgesetzes klargestellt werden dürfte. Ungarn ist damit in den Kreis der EU-Mitgliedstaaten eingetreten, die vor dem Entzug des Wahlrechts eine juristische Einzelfallprüfung vorsehen.

In der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten zieht der Verlust der Rechtsfähigkeit nach wie vor den Entzug des Wahlrechts nach sich. Ein solches System hat auch Kroatien: Artikel 2 des Gesetzes für Wählerverzeichnisse (*Zakon o popisima birača*) sieht vor, dass in einem solchen Verzeichnis alle kroatischen Bürger ab dem Alter

Wichtige Entwicklungen im Bereich demokratischer Beteiligung:

- Die Einführung der Europäischen Bürgerinitiative bildet eine Grundlage für die partizipatorische Demokratie auf EU-Ebene, und die Europäische Kommission unternimmt verschiedene Anstrengungen, dieses neue Instrument wirksam werden zu lassen.
- Die öffentliche Debatte über die Bürgerinitiative ist bislang noch begrenzt, doch wie das Beispiel des neu eingerichteten *Citizen House* im Internet zeigt, gibt es Bemühungen, bereits bestehende Partizipationsmöglichkeiten bekannter und zugänglicher zu machen.
- Die Europäische Kommission schlägt vor, das Jahr 2013 zum Europäischen Jahr der Bürger zu erklären, und das Europäische Parlament debattiert über eine Reform der Wahlordnung.
- Vor dem Hintergrund der BRK müssen die Probleme angegangen werden, auf die Menschen mit Behinderungen bei der Beteiligung an Wahlen stoßen. Einige EU-Mitgliedstaaten haben Maßnahmen ergriffen, um dieser Personengruppe die Wahlbeteiligung zu erleichtern; wenn es jedoch um Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen oder geistiger Behinderung geht, ist der Verlust der Rechtsfähigkeit in den meisten EU-Mitgliedstaaten nach wie vor mit dem Entzug des Wahlrechts verbunden.

von 18 Jahren erfasst sind, mit Ausnahme derjenigen, denen per endgültigem Gerichtsbeschluss die Rechtsfähigkeit aberkannt wurde. Damit sieht Kroatien, wie viele EU-Mitgliedstaaten, den automatischen Wahlrechtsentzug vor. Dem statistischen Jahresbericht über die Anwendung des Sozialrechts 2010 ist zu entnehmen, dass am 31. Dezember 2010 15 761 Menschen nicht rechtsfähig waren. Dies löste in Kroatien eine öffentliche Debatte aus. In einem Bericht, der 2011 erschien, warnte der Bürgerbeauftragte für Menschen mit Behinderungen, dass die Einhaltung der BRK das Wahlrecht für Menschen mit geistigen Behinderungen und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen voraussetze.

Tabelle 5: Das Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistigen Behinderungen auf politische Teilhabe, nach Ländern

Land	Ausschluss	Eingeschränkte Teilhabe	Volle Teilhabe
AT			✓
BE	✓		
BG	✓		
CY		✓	✓
CZ	✓	✓	
DE	✓		
DK	✓	✓	
EE	✓	✓	
EL	✓		
ES		✓	✓
FI		✓	✓
FR*		✓	✓
HU**		✓	
IE	✓		✓
IT			✓
LT	✓		
LU	✓		
LV	✓		
MT	✓	✓	
NL			✓
PL	✓		
PT	✓		
RO	✓		
SE			✓
SI		✓	
SK	✓		
UK			✓
HR***	✓		

Anmerkungen: Diese Tabelle enthält eine aktualisierte Zusammenfassung der Tabelle, welche die FRA im November 2010 in ihrem Bericht Das Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistigen Behinderungen auf politische Teilhabe veröffentlichte. Da Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistigen Behinderungen je nach nationalem Recht des betreffenden Mitgliedstaats unterschiedlich behandelt werden können, kann ein Mitgliedstaat in mehr als einer Spalte verzeichnet sein.

* Aufgrund einer Gesetzesänderung, die keinen Einfluss auf das Wahlrecht hat, ist dies nun in Artikel L3211-3 7 des Gesetzes über das öffentliche Gesundheitswesen geregelt.

** Ungarn, Artikel XXIII Absatz 2 Grundgesetz.

*** Kroatien, Gesetz für Wählerverzeichnisse, 30. April 1996.

Quelle: FRA, 2011

Im Blickpunkt: Umsetzung der Europäischen Bürgerinitiative

Der Vertrag von Lissabon sieht vor, dass Unionsbürger die Europäische Kommission zu bestimmten Gesetzesinitiativen auffordern können, wenn sie in mehreren EU-Mitgliedstaaten dafür eine Million Unterschriften gesammelt haben. Die Einzelheiten dieses neuen Instruments der demokratischen Partizipation sind in einer Verordnung geregelt, zu deren Durchführung es einer weiteren Verordnung bedarf. Die EU-Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative trat am 1. April 2011 in Kraft und ist vom 1. April 2012 an anwendbar. Am 17. November 2011 verabschiedete die Europäische Kommission die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1179/2011. Die Kommission ist zur Einrichtung und Wartung einer „Open-Source-Software“ verpflichtet, „die mit den relevanten technischen und sicherheitsspezifischen Funktionen ausgestattet ist, die zur Einhaltung der Vorschriften dieser Verordnung in Bezug auf Online-Sammelsysteme notwendig sind. [...] Die Software wird kostenfrei zur Verfügung gestellt“, und zu diesem Zweck sind „technische Spezifikationen“ zu verabschieden.

Die Frist zwischen dem Inkrafttreten der Verordnung und ihrer Anwendbarkeit gab den EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den ihnen aus der Verordnung erwachsenden Verpflichtungen nachzukommen – darunter die Zertifizierung des Online-Sammelsystems, die Überprüfung der Unterstützungsbekundungen einschließlich der Ausstellung eines Dokuments, das die Anzahl der gültigen Unterstützungsbekundungen bescheinigt, sowie Datenschutzvorkehrungen. Außerdem können sie in dieser Frist die Haftung für Schäden regeln, die durch Organisatoren einer Europäischen Bürgerinitiative verursacht werden, und das Strafmaß festlegen, das für falsche Angaben der Organisatoren einer Europäischen Bürgerinitiative oder für die missbräuchliche Verwendung von Daten, die in ihrem Zusammenhang gesammelt werden, gelten soll.

Belgien, Bulgarien, Deutschland, Finnland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, die Tschechische Republik, Ungarn und das Vereinigte Königreich haben bereits konkrete Schritte zur Vorbereitung und Einführung der Gesetzgebung eingeleitet. In sieben dieser Länder (Bulgarien, Deutschland, Finnland, Lettland, Luxemburg, Österreich und Ungarn) liegen die Gesetzentwürfe bereits den Parlamenten vor. In einigen EU-Mitgliedstaaten, wie Dänemark, Frankreich, Griechenland, den Niederlanden, der Slowakei, Spanien und dem Vereinigten Königreich, wird keine besondere Gesetzgebung benötigt.

Während des Berichtszeitraums fand nur eine begrenzte öffentliche Debatte über die Europäische Bürgerinitiative statt. Es bleibt abzuwarten, ob sie in der Öffentlichkeit bekannter wird, wenn ab dem 1. April 2012 die ersten Initiativen gestartet werden. Zumindest ein Merkmal des Rechtsrahmens für die Europäische Bürgerinitiative verdient bereits im Voraus besonders hervorgehoben zu werden: die Möglichkeit, Unterschriften online zu sammeln, setzt moderne Maßstäbe, die grundsätzlich eine vermehrte Bürgerbeteiligung begünstigen.

Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz

Im Blickpunkt: Dauer von Gerichtsverfahren

Die Verfahrensdauer stellt nach wie vor eines der Haupthindernisse für einen effizienten Zugang zur Justiz in der gesamten EU dar, was sich auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) widerspiegelt (siehe Tabelle 6).

Im Jahr 2011 ergriffen mehrere EU-Mitgliedstaaten gezielte gesetzliche Maßnahmen, um dem fortdauernden Problem überlanger Verfahren entgegenzuwirken. In Österreich beispielsweise wurde das Zivilprozessrecht geändert – Sommer- und Winterpausen des Gerichtsbetriebs wurden abgeschafft. Frankreich reformierte seine Strafgerichtshöfe, indem die Zahl der Geschworenen in der ersten Instanz von neun auf sechs und in Verfahren höherer Instanzen von 12 auf neun gesenkt wurde, um den Strafgerichten zu ermöglichen, mehr Fälle pro Sitzung zu bewältigen. Anlässlich eines Piloturteils des EGMR (*Rumpf*) wurde in Deutschland im Dezember 2011 ein neues Gesetz erlassen. Dieses sieht im Fall von überlangen Verfahren zwei Schritte vor: Der Betroffene muss im Fall eines überlangen Verfahrens zuerst eine Verzögerungsrüge einlegen. Wird das Verfahren weiterhin verzögert, kann eine Entschädigung gewährt werden.

Wichtige Entwicklungen beim Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz:

- Die Bemühungen vieler EU-Mitgliedstaaten, in Anbetracht knapper Finanzmittel verschiedene gerichtliche und außergerichtliche Mechanismen zu straffen, könnten Auswirkungen auf grundrechtliche Garantien haben.
- Die EU-Mitgliedstaaten bemühen sich weiterhin um die Verkürzung der Dauer von Gerichtsverfahren und um andere Gerichtsreformen.
- In einigen EU-Mitgliedstaaten werden unabhängige Einrichtungen mit einem Menschenrechtsauftrag, die den Zugang zur Justiz unterstützen und/oder bereitstellen können, eingeführt oder reformiert; insbesondere nationale Gleichbehandlungsstellen und nationale Menschenrechtsinstitutionen gewinnen an Bedeutung.
- Im Zusammenhang mit der Notwendigkeit, die Justizsysteme zu modernisieren und die Kosteneffizienz zu steigern, befassen sich mehrere EU-Mitgliedstaaten verstärkt mit Entwicklungen auf dem Gebiet der Internet-Technologie, durch die das Gerichtswesen vereinfacht und modernisiert werden kann (die sogenannte E-Justiz).
- Mit der laufenden Weiterentwicklung des *Fahrplans zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigten oder Beschuldigten in Strafverfahren* der EU werden diese Rechte insbesondere in Bezug auf den Zugang zur Justiz in grenzübergreifenden Zusammenhängen ausgebaut.

Tabelle 6: Zahl der EGMR-Urteile im Jahr 2011, bei denen mindestens ein Verstoß oder mehrere Verstöße gegen das Recht auf ein faires Verfahren oder Verstöße in Bezug auf die Verfahrensdauer festgestellt wurden, nach Ländern

Land	Urteile, bei denen mindestens ein Verstoß festgestellt wurde	Recht auf ein faires Verfahren	Dauer der Gerichtsverfahren
AT	7 (-9)	0 (-6)	5 (-4)
BE	7 (+3)	2 (-1)	0 (unverändert)
BG	52 (-17)	2 (-4)	21 (-10)
CY	1 (-2)	0 (unverändert)	1 (+1)
CZ	19 (+10)	13 (+10)	2 (+1)
DE	31 (+2)	0 (-2)	19 (-10)
DK	1 (+1)	0 (unverändert)	0 (unverändert)
EE	3 (+2)	1 (+1)	0 (unverändert)
EL	69 (+16)	6 (-2)	50 (+17)
ES	9 (+3)	4 (unverändert)	1 (+1)
FI	5 (-11)	0 (-2)	2 (-7)
FR	23 (-5)	11 (+1)	2 (+1)
HU	33 (+12)	4 (+3)	19 (+5)
IE	2 (unverändert)	0 (unverändert)	2 (+1)
IT	34 (-27)	7 (-2)	16 (-28)
LT	9 (+2)	3 (unverändert)	5 (+2)
LU	1 (-4)	1 (-1)	0 (-3)
LV	10 (+7)	0 (-1)	1 (+1)
MT	9 (+6)	3 (+3)	3 (+3)
NL	4 (+2)	1 (+1)	0 (unverändert)
PL	54 (-33)	14 (-6)	15 (-22)
PT	27 (+12)	1 (-1)	13 (+7)
RO	58 (-77)	9 (-21)	10 (-6)
SE	0 (-4)	0 (-1)	0 (-1)
SI	11 (+8)	1 (+1)	6 (+4)
SK	19 (-21)	2 (unverändert)	5 (-24)
UK	8 (-6)	3 (+3)	1 (unverändert)
HR	23 (+2)	8 (+2)	3 (-5)
Gesamt	529 (-128)	96 (-25)	202 (-76)

Anmerkung: Veränderungen gegenüber 2010 sind in Klammern angegeben.

Quelle: Europarat/EGMR, Jahresbericht 2011 (veröffentlicht 2012), S. 155-157

Griechenland wiederum erweiterte den Zuständigkeitsbereich von Gerichten der ersten Instanz, indem es den Streitwert der Verfahren, die dort verhandelt werden dürfen, erhöhte. Außerdem wurde der Spielraum der Gerichte zur Verschiebung von Strafverfahren verringert. In Rumänien dürfen Richter Vernehmungen nunmehr kurzfristiger anberaumen als zuvor und die Parteien durch aktive Maßnahmen zwingen, Beweise vorzulegen und ihre Verpflichtungen ohne unnötige Verzögerungen zu erfüllen; Unterlagen, einschließlich Vorladungen, dürfen nun auch per Fax oder E-Mail übermittelt werden. Die slowenische Nationalversammlung verabschiedete zwei Gesetze, mit denen gezielte Maßnahmen zur Beschleunigung von Gerichtsverfahren eingeführt werden. Eine dieser Maßnahmen sieht Honorarkürzungen für Gerichtsgutachter vor, wenn diese Verzögerungen verursachen; eine andere bietet Richtern die Möglichkeit, Gerichtstermine auch außerhalb regulärer Arbeitszeiten anzuberäumen.

FRA-PUBLIKATION

Zugang zur Justiz in Europa: Herausforderungen und Möglichkeiten (*Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities*), März 2011.

Der Bericht ist (auf Englisch) unter folgender Adresse abrufbar:
http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub_access-to-justice_en.htm

Im Blickpunkt: Klagebefugnis vor Gericht

Die Möglichkeit, einen Fall vor Gericht zu bringen, spielt für den Zugang zur Justiz eine zentrale Rolle. Sie kann auf verschiedenen Wegen gefördert werden, beispielsweise durch eine Erweiterung des Kreises der Klageberechtigten oder durch den Abbau von Verfahrenshindernissen. Laufende Forschungsarbeiten der FRA legen nahe, dass Geschädigte sich deshalb nicht an Gerichte wenden, weil die Hürden für die Anrufung eines Gerichts zu hoch sind. Von einer Änderung der Klagebefugnis im Hinblick auf die Zulassung von Kollektivbeschwerden könnten sowohl Gerichte als auch andere Institutionen, beispielsweise nationale Gleichbehandlungsstellen, profitieren. Mit kollektiven Unterlassungsverfügungen als kollektiven Schadenersatzklagen können Ansprüche in einem einzigen gemeinsamen Verfahren gebündelt werden. Im

Jahr 2011 führte die EU eine öffentliche Anhörung zum kollektiven Rechtsschutz durch, mit der unter anderem gemeinsame Rechtsgrundsätze für diesen Bereich ermittelt werden sollten.

FRA-PUBLIKATION

Handbuch zum europäischen Antidiskriminierungsrecht, März 2011.

Das Handbuch ist unter folgender Adresse abrufbar:
http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub_handbook_caselaw_en.htm

Mehrere Mitgliedstaaten ergriffen im Jahr 2011 Maßnahmen, um die Gruppe der Klageberechtigten zu erweitern, indem sie in Bereichen, wo dies zuvor nicht zulässig gewesen war, kollektive Klagen ermöglichen.

In Belgien arbeitet der flämische Anwaltsverband (*Orde van Vlaamse Balies*) an einem Gesetzentwurf, mit dem „kollektiver Rechtsschutz“ unter belgischem Recht zugelassen werden soll. Das Gesetz würde mehreren Klageführern oder namentlich nicht einzeln aufgeführten „Klageunterstützern“ ermöglichen,

sich hinter einem stellvertretenden Kläger zusammenschließen. In Estland sieht das seit dem 1. Januar 2012 geltende neue Verwaltungsprozessrecht (*Halduskohtumenekluse seadustik*) eine Klagebefugnis für Nichtregierungsorganisationen vor, die sich für den Umweltschutz einsetzen, und für Gruppen von Aktivisten, welche die Meinung einer signifikanten Zahl von Anwohnern vertreten. In Litauen verabschiedete die Regierung eine EntschlieÙung, in der sie Kollektivbeschwerden guthieß. Entsprechende Entwicklungen sind auch in Kroatien im Gange.

FRA-PUBLIKATION

Gutachten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zum Entwurf einer Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen, Februar 2011.

Das Gutachten ist (auf Englisch) unter folgender Adresse abrufbar:
http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/opinions/op-eio_en.htm

Rechte der Opfer von Straftaten

Im Blickpunkt: Das EU-Paket zur Stärkung der Opfer und der damit verbundene Fahrplan

Am 18. Mai 2011 legte die Europäische Kommission ein Paket für den Opferschutz vor, um für Opfer in Europa ein einheitliches Maß an Zugang zur Justiz, Schutz, Unterstützung und Schadenersatz zu gewährleisten. Die Kommission betonte dabei die Bedürfnisse bestimmter Opfergruppen, beispielsweise Kinder und Opfer von Terroranschlägen. Das Paket für den Opferschutz besteht aus einer Mitteilung zur Stärkung der Opferrechte, einem Vorschlag für eine Richtlinie, mit der Mindeststandards für Opferrechte eingeführt werden sollen, und einem Vorschlag für eine Verordnung zur gegenseitigen Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilrechtssachen. Ergänzend zu dieser Maßnahme zugunsten der gegenseitigen Anerkennung leiteten mehrere EU-Mitgliedstaaten unter der Schirmherrschaft des Rates der Europäischen Union auf dem Gebiet des Strafrechts die Einführung der europäischen Schutzanordnung in die Wege, die am 13. Dezember 2011 vom Europäischen Parlament verabschiedet wurde.

Wichtige Entwicklungen im Bereich der Rechte der Opfer von Straftaten:

- Auf EU-Ebene werden verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen, mit denen Opfern in der gesamten EU sowohl im Zivil- als auch im Strafrecht gleichwertige Rechte eingeräumt werden; außerdem wird ein Fahrplan verabschiedet, mit dem die Rechte und der Schutz der Opfer erweitert werden.
- Ein neuer Europäischer Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter für den Zeitraum 2011-2020 bekräftigt die Verpflichtung der EU, Gewalt gegen Frauen in allen ihren Formen zu bekämpfen, und einige EU-Mitgliedstaaten führen Reformen ein, die für den Schutz vor häuslicher Gewalt von Bedeutung sind.
- Während mehrere EU-Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen deutliche Fortschritte verzeichnen, werden Beschwerden darüber laut, dass die Verbände, die weiblichen Opfern häuslicher Gewalt Unterstützung anbieten, nicht hinreichend ausgestattet sind.
- Die EU verstärkt ihre Bemühungen zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer; bei der Entwicklung politischer Maßnahmen auf nationaler Ebene ist erkennbar, dass über den Menschenhandel zu Zwecken der sexuellen Ausbeutung hinaus auch anderen Ausbeutungsbereichen verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet wird.

FRA-PUBLIKATION

Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen – eine EU-weite Umfrage (Factsheet), Oktober 2011.

Das Factsheet ist unter folgender Adresse abrufbar:
http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub-vaw-survey-factsheet_en.htm

Anknüpfend an das Paket der Europäischen Kommission zum Opferschutz verabschiedete der Rat der Europäischen Union im Juni einen Fahrplan zur Stärkung der Rechte und des Schutzes von Opfern.

Im Blickpunkt: Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgender-Personen (LSBT) als Opfer vorurteilsbedingter Straftaten

Obwohl sich der Rahmenbeschluss der EU zu Hassdelikten nur auf rassistische und fremdenfeindliche Diskriminierung bezieht, haben zahlreiche EU-Mitgliedstaaten in ihrem Strafrecht auch weitere Merkmale unter Schutz gestellt.

Was die Definitionen der Aufstachelung zu Gewalt oder Hass anbelangt, so haben einige EU-Mitgliedstaaten, darunter Dänemark, Irland, Schweden und das Vereinigte Königreich, im Laufe der Zeit den Schutz auch auf die sexuelle Orientierung ausgedehnt, dasselbe gilt für Kroatien. Eine Reihe weiterer EU-Mitgliedstaaten – Belgien, Estland, Finnland, Litauen, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowenien und Spanien – definieren nunmehr eine noch größere Spannbreite von Merkmalen, für die Schutz vor Diskriminierung gewährt wird. Dies macht deutlich, dass die EU-Mitgliedstaaten mehrheitlich die Existenz von „Hassreden“ über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit hinaus in der einen oder anderen Form anerkennen. Obwohl die EU-Mitgliedstaaten umfassendere Definitionen des Begriffs „Hassrede“ und damit verwandter Straftaten eingeführt haben, schlägt sich dies nicht immer darin nieder, dass eine wachsende Anzahl von Opfern solche Straftaten meldet oder die Strafverfolgungsquote bei diesen Taten steigt.

Tabelle 7: Die fünf Teile des Fahrplans zur Stärkung der Rechte und des Schutzes von Opfern

Maßnahme A	Die Kommission hat einen Vorschlag für eine Richtlinie erarbeitet, die den Rahmenbeschluss des Rates über die Stellung des Opfers im Strafverfahren ersetzen soll.
Maßnahme B	Eine Empfehlung bzw. Empfehlungen für praktische Maßnahmen und bewährte Verfahren, die den EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der in Maßnahme A genannten Richtlinie als Orientierung dienen könnten.
Maßnahme C	Die Europäische Kommission hat eine Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Maßnahmen zum Schutz der Opfer in Zivilsachen vorgeschlagen, welche die Richtlinie über die europäische Schutzanordnung ergänzen würde.
Maßnahme D	Überprüfung der Richtlinie 2004/80/EG des Rates zur Entschädigung der Opfer von Straftaten zwecks Vereinfachung der Verfahren für Entschädigungsforderungen.
Maßnahme E	Ähnlich wie Maßnahme B Empfehlungen zu den spezifischen Bedürfnissen bestimmter Opfergruppen, beispielsweise Opfer des Menschenhandels, Opfer sexueller Ausbeutung im Kindesalter, Opfer des Terrorismus und Opfer des organisierten Verbrechens.

FRA-PUBLIKATION

Homophobie, Transphobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität in den EU-Mitgliedstaaten, Juni 2011.

*Der Bericht ist unter folgender Adresse abrufbar:
http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/fra_homophobia_synthesis_en.htm*

Die Tendenz, zum Schutz von Personen vor schweren Formen der Diskriminierung und insbesondere vor vorurteilsbedingten Gewalttaten eine größere Anzahl von Merkmalen im Strafrecht zu definieren, entspricht einem neuen politischen Konsens und neuen rechtlichen Parametern. Besonders deutlich wird dies anhand des Schutzes von LSBT-Gruppen und Personen. Das Europäische Parlament hat in Entschlüssen jüngerer Datums die

EU-Mitgliedstaaten aufgefordert zu gewährleisten, dass LSBT-Personen vor homophoben Hassreden und Gewalt geschützt werden. Außerdem forderte das Europäische Parlament die Europäische Kommission in diesen Entschlüssen auf, Homophobie durch eine ähnliche Gesetzgebung wie den Rahmenbeschluss des Rates zu Rassismus zu bekämpfen. Im Dezember 2011 verabschiedete das Europäische Parlament eine Entschließung zum Antrag Kroatiens auf Mitgliedschaft in der EU. Darin äußerte es sich tief besorgt über die gewaltsamen Ausschreitungen gegen Teilnehmer an der LSBT-Pride-Parade in Split am 11. Juni 2011 und über das Unvermögen der kroatischen Behörden, für den Schutz der Teilnehmer zu sorgen. In der Entschließung wird Kroatien aufgefordert, Hassverbrechen gegen LSBT-Minderheiten entschlossen entgegenzutreten.

Ausblick: Anstehende Herausforderungen

Der Jahresbericht der FRA, *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2011*, benennt verschiedene Herausforderungen, die sich in unmittelbarer Zukunft in folgenden Bereichen stellen: Asyl und Einwanderung, Grenzkontrolle und Visapolitik, Informationsgesellschaft und Datenschutz, Rechte des Kindes und Schutz von Kindern, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung, Rassismus und ethnische Diskriminierung, Beteiligung am demokratischen Leben, Zugang zur Justiz und die Rechte der Opfer von Straftaten.

Im Bereich **Asyl, Einwanderung und Integration** muss die EU bis Ende 2012 ein gemeinsames europäisches Asylsystem geschaffen haben. Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen wird auf praktischer Ebene eine immer bedeutendere Rolle spielen, indem es die nationalen Asylsysteme mit Informationen und Instrumenten unterstützt.

Angesichts des Fortbestehens unterschiedlicher Auffassungen zwischen der Europäischen Kommission, dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament wird es eine schwierige Aufgabe bleiben, das überarbeitete Asylpaket in eine endgültige Form zu bringen.

Es bedarf eines Mechanismus, mit dessen Hilfe beurteilt werden kann, ob die Grundrechte von Asylbewerbern, die unter der Dublin II-Verordnung in einen anderen EU-Mitgliedstaat überstellt werden, bedroht sind.

Die Tatsache, dass Migranten in einer irregulären Situation der Gefahr von Ausbeutung und Missbrauch ausgesetzt sind, wird weiterhin Grund zur Besorgnis geben. Politische Entscheidungsträger, auch auf EU-Ebene, dürften ihre Aufmerksamkeit insbesondere auf die Lage jener Personen richten, die aus rechtlichen, humanitären oder praktischen Gründen nicht ausgewiesen werden.

Was die Rechte irregulärer Migranten betrifft, werden die Erfahrungen mit der Umsetzung der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber erweisen, ob die bestehenden Mechanismen Wirkung zeigen, zumindest im Hinblick auf das Recht, die Auszahlung einbehaltener Löhne einzuklagen. Die Verabschiedung der Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung würde die Einreise nicht qualifizierter Arbeitnehmer in die EU erleichtern. Dieses Instrument könnte die Nachfrage nach Arbeitskräften verringern, die sich irregulär im Staatsgebiet von EU-Mitgliedstaaten aufhalten und die typischerweise dem Risiko einer Ausbeutung ausgesetzt sind.

Im Bereich der gesellschaftlichen Integration von Migranten besteht die Herausforderung in den EU-Mitgliedstaaten künftig darin, sicherzustellen, dass Integration auch weiterhin als wechselseitiger Prozess verstanden wird. Dieser besteht darin, Diskriminierung zu bekämpfen und gleichzeitig den Nutzen von Vielfalt in der Aufnahmegesellschaft zu erkennen. Es bedarf – basierend auf gemeinsamen Indikatoren – einer kontinuierlichen Überwachung des

Integrationsprozesses auf politischer, kultureller und sozialer Ebene, um die Integration von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, weiter voranzutreiben.

Auf dem Gebiet der **Grenzkontrolle und Visapolitik** zeichnet sich eindeutig die Gefahr ab, dass die Probleme, vor denen die EU im Jahr 2011 stand, in den kommenden Jahren fortbestehen. Sollten keine Veränderungen stattfinden, wird das Eintreffen einer großen Anzahl von Personen an den EU-Außengrenzen die Einhaltung der Grundrechte weiterhin auf eine harte Probe stellen. Derartige Zuströme machen fehlende Aufnahmekapazitäten der einzelnen Staaten deutlich und zeigen auf, wie komplex das Unterfangen ist, den Schutz an den Grenzen zu gewährleisten und zugleich wirksame Verweisungsmechanismen zu schaffen.

Die organisatorischen Kapazitäten können nur ausgebaut werden, wenn der politische Wille dazu vorhanden ist und durchgreifende Maßnahmen getroffen werden. Von wesentlicher Bedeutung wird dabei der Zugang zu EU-Finanzmitteln und deren wirksame Nutzung zur Erweiterung der Aufnahmekapazitäten unter Beachtung der Grundrechte sein.

Die Grundrechtsprinzipien, die im Schengener Grenzkodex und im Visakodex niedergelegt sind, müssen in der Praxis umgesetzt werden. Bei künftigen Evaluierungen des Schengener Abkommens ist der Anwendung dieser Prinzipien die gebührende Aufmerksamkeit zu widmen. Die überarbeitete Frontex-Verordnung und die Umsetzung ihrer Grundrechtstrategie dürften in dieser Hinsicht gesteigerte Erwartungen auslösen.

Auf dem Gebiet der Visapolitik wird die Wahrung der Grundrechte im Zusammenhang mit dem Datenschutz und dem Schutz der Privatsphäre nach wie vor Anlass zu Besorgnis bieten. Neue Grenzüberwachungssysteme und die Speicherung personenbezogener Daten sind bereits in Gebrauch oder werden gerade entwickelt: das Visa-Informationssystem (VIS) wird zurzeit eingeführt, das Schengener Informationssystem der 2. Generation (SIS II) wird vorbereitet; die Europäische Kommission hat ihren Vorschlag im Hinblick auf Eurosur unterbreitet, und man diskutiert über „intelligente Grenzen“. Derartige technologische Fortschritte werden weiterhin Besorgnis bezüglich der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Datenerhebung und -speicherung hervorrufen und auch die Frage aufwerfen, wie sie sich auf die Privatsphäre der Menschen auswirken, deren personenbezogene Daten erhoben und gespeichert werden.

In Bezug auf **Datenschutz** werden die Institutionen und Mitgliedstaaten der EU weiterhin vor dem Problem stehen, den Schutz der Grundrechte und Sicherheitserwägungen in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Die laufende Diskussion über die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung wird einen Aspekt dieser umfassenden Debatte darstellen.

Die EU-Institutionen werden die Debatte über den EU-Rahmen für den Datenschutz fortsetzen. Im Januar 2012 unterbreitete die Europäische

Kommission Vorschläge zur Reform des aktuellen Rahmens. Sie bestehen aus einem Vorschlag für eine Verordnung, welche die Datenschutzrichtlinie aus dem Jahr 1995 ablösen soll, und für eine neue Verordnung zur Regelung des Schutzes personenbezogener Daten, die zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung oder Verfolgung von Straftaten und damit zusammenhängender Tätigkeiten der Justiz verarbeitet werden.

Die Haltung zum Schutz der Daten von Benutzern und Anbietern sozialer Plattformen und anderer Online-Tools wird auch weiterhin für hitzige Debatten in der Öffentlichkeit sorgen und dürfte zunehmend zum Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen werden. Die Verfügbarkeit und Nutzung von Rechtsbehelfen muss sorgfältig geprüft werden, um zu gewährleisten, dass die Grundrechte beim Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien in vollem Umfang gewahrt bleiben.

Wahrscheinlich wird sich der EuGH erneut mit einem weiteren Problembereich befassen: der Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden.

Im Hinblick auf die **Rechte des Kindes und den Schutz von Kindern** würde eine schnelle Ratifizierung des Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, besser bekannt als Übereinkommen von Istanbul, durch die EU-Mitgliedstaaten einen besseren Schutz für Mädchen, die Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt sind, und Kinder, die häuslicher Gewalt ausgesetzt sind, gewährleisten. In ähnlicher Weise dürften die Reformen der Kinderschutzsysteme, die zurzeit in mehreren EU-Mitgliedstaaten im Gange sind, sowohl den Zugang zu sozialen Diensten für Kinder als auch die Reaktionen auf Berichte über Gewalttaten gegen Kinder verbessern.

Die Auswirkungen der neuen Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie werden sich bemerkbar machen, sobald die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt wird. Sie dürfte den Schutz von Kindern vor sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung erhöhen und zu einer wirksameren Verfolgung der Straftäter führen.

Parallel dazu wird die Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie im Internet weiterhin der uneingeschränkten Aufmerksamkeit und Wachsamkeit der EU-Institutionen und -Organe sowie der EU-Mitgliedstaaten bedürfen.

Kinder, die Opfer von Menschenhandel werden, dürften ein höheres Maß an Schutz genießen, sobald die neue Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer Wirkung zeigt und nach und nach über die EU-Mitgliedstaaten hinaus Geltung erlangt.

Die Verordnung des Rates der Europäischen Union über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in

Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung wird weiterhin den Umgang der EU-Mitgliedstaaten mit Kindern im Zusammenhang mit grenzübergreifenden Scheidungen oder Trennungen der Eltern beeinflussen. Sie wird sich auch weiterhin auf das Recht der Kinder auswirken, in diesen und anderen justiziel- len Angelegenheiten angehört zu werden. Die derzeitigen Bemühungen, das Rechtssystem kinderfreundlicher zu gestalten, werden vor diesem Hintergrund von besonderem Interesse sein. Erkenntnisse aus den Forschungsarbeiten der Europäischen Kommission und der FRA zu kinderfreundlicher Justiz werden nationale Behörden bei der Umsetzung der Richtlinien zum Menschenhandel sowie zu sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung unterstützen.

Im Bereich der **Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung** wird von EU-Institutionen, nationalen Gerichten und Gleichbehandlungsstellen zunehmend erwartet, dass sie sich den Begriff der Mehrfachdiskriminierung zu eigen machen und entsprechend handeln – ein Trend, der politische Entscheidungsträger in die Lage versetzen würde, Maßnahmen zu entwickeln, die genau auf den Abbau jener Hindernisse abgestimmt sind, denen sich durch Diskriminierung aus mehreren Gründen besonders gefährdete Personen gegenübersehen.

Wenn auch bei der Verabschiedung der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen horizontalen Richtlinie, die das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung, des Alters, einer Behinderung oder der Religion über den Bereich der Beschäftigung hinaus erweitern würde, weitere Verzögerungen drohen, ist doch von wesentlicher Bedeutung, dass ihr wichtigstes Ziel, nämlich eine umfassendere Bekämpfung von Diskriminierung, in die Praxis umgesetzt wird.

Auf nationaler Ebene werden Gesetze, die der vollständigen Umsetzung der BRK und der Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung oder Geschlechtsidentität dienen, politischen Entscheidungsträgern in ihrem Bemühen um die wirksame Bekämpfung jeder Form von Diskriminierung als Richtschnur dienen. Auch die stärkere Gewichtung von Maßnahmen auf nationaler Ebene zur Förderung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen kann deren Aussichten auf eine integrativere Bildung und eigenständigere Lebensführung verbessern. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass die Auswirkungen der Wirtschaftskrise die Bereitstellung von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen nicht in unangemessener Weise beeinträchtigen.

Das Europäische Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen 2012 wird Politikern Gelegenheit bieten, sich mit diskriminierender Behandlung und Ausgrenzung, die ältere Menschen in einigen EU-Mitgliedstaaten erfahren, zu befassen und dieser entgegenzuwirken.

Auswirkungen von Vorschriften im Bereich des Gesundheitsschutzes, der öffentlichen Sicherheit oder des Verbraucherschutzes, die Menschen bei der Ausübung ihres Glaubens beeinträchtigen könnten, müssen genau beobachtet werden, um indirekte Diskriminierung auf der Grundlage der Religion oder des Glaubens zu vermeiden.

Im Hinblick auf **Rassismus und ethnische Diskriminierung** werden die bestehenden strukturellen Ungleichheiten zwischen ethnischen Minderheiten und Mehrheitsbevölkerungen wahrscheinlich fortbestehen. Die Lösung dieses Problems bedarf nachhaltiger Anstrengungen vonseiten der politischen Entscheidungsträger und der Zivilgesellschaft. Darüber hinaus muss die Datenerhebung systematischer und umfassender gestaltet werden, damit Umfang und Art der ethnischen Diskriminierung sowie rassistisch motivierter Gewalt- und Straftaten in der EU genauer erfasst werden können.

Die Durchsetzung der bestehenden Gesetze, mehr Aufklärung über bestehende Rechte und ein einfacher Zugang zu Gerichten und anderen Beschwerdestellen werden weiterhin wesentliche Instrumente im Kampf gegen ethnische Diskriminierung in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Beschäftigung und Wohnraum darstellen.

Um den Erfolg politischer Maßnahmen zur Bekämpfung ethnischer Diskriminierung messen zu können und die Integration und soziale Eingliederung benachteiligter Gruppen zu fördern, müssen unter Verwendung von Grundrechtsindikatoren in regelmäßigen Abständen Daten erhoben und analysiert werden.

Der EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020 bietet der EU und ihren Mitgliedstaaten eine Gelegenheit, die soziale Eingliederung der Roma-Bevölkerungsgruppen zu verbessern. Wenn sie sich als erfolgreich erweisen, können diese Strategien als Vorbild für die bessere Integration und gesellschaftliche Eingliederung weiterer benachteiligter Gruppen dienen.

Die Überwindung tief verwurzelter Probleme – beispielsweise Segregation im Bildungsbereich oder im Wohnungswesen – wird allerdings langfristiges und nachhaltiges Engagement erfordern. Neben nationalen Behörden werden dabei auch regionale und lokale Behörden eine entscheidende Rolle spielen. Ihre Kapazitäten zur Umsetzung von Maßnahmen bezüglich der Integration der Roma müssen gestärkt werden, wie auf dem Bürgermeister-Gipfel des Europarates im September 2011 anerkannt wurde. Man einigte sich diesbezüglich auf die Gründung einer Europäischen Allianz der Städte und Regionen. Ausschlaggebend für den Erfolg der Strategien, mit denen auf EU- und nationaler Ebene Rassismus und ethnische Diskriminierung überwunden werden sollen, ist die Möglichkeit, die Wirkung politischer Maßnahmen im zeitlichen Verlauf zu erfassen und sie bei Bedarf anzupassen.

Im Hinblick auf die **Beteiligung der Unionsbürger an der demokratischen Funktionsweise der EU** gilt es im Vorfeld der nächsten Wahlen im Jahr 2014 die Beteiligung an EU-Wahlen zu steigern und das Wahlsystem für das Europäische Parlament zu reformieren. Auch die Reform der Wahlsysteme auf nationaler Ebene dürfte weiterhin auf der Tagesordnung stehen, wobei auch das Wahlrecht für im Ausland lebende Staatsbürger zu berücksichtigen ist.

Das Ziel, Menschen mit Behinderungen ebenso zur Teilnahme an Wahlen zu befähigen wie alle anderen Bürger auch, wird in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten weiterhin Anlass zu Sorge bieten und Herausforderungen mit sich bringen. Nach der Ratifizierung der BRK und der Verabschiedung einer Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates, die auf diesem Gebiet hohe Ansprüche formuliert, erscheinen Fortschritte in diesem Bereich besonders dringend geboten.

Auch außerhalb von Wahlen stellt die aktive Beteiligung von Unionsbürgern am demokratischen Leben der EU nach wie vor eine große Herausforderung dar. Die Einführung der Europäischen Bürgerinitiative am 1. April 2012 dürfte die demokratische Funktionsweise der EU verbessern. Es bleibt abzuwarten, in welcher Weise Unionsbürger von den Möglichkeiten dieses Instruments Gebrauch machen werden.

Im Hinblick auf den **Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz** sind die 2011 eingeleiteten Reformen zu loben, weil sie darauf abzielen, langwierige Gerichtsverfahren zu verkürzen und die Gerichtssysteme übersichtlicher zu gestalten, was den Zugang zur Justiz auf europäischer Ebene und auf der Ebene der Mitgliedstaaten in der Praxis erleichtern und wirksamer gestalten wird. Einige Maßnahmen bergen allerdings auch die Gefahr, den Zugang zur Justiz zu schmälern, indem sie Hindernisse für den Zugang zu Gerichten oder zu anderen Rechtsbehelfen einführen oder erhöhen.

Das Streben nach mehr Effizienz leitete bahnbrechende Entwicklungen – insbesondere im Bereich des elektronischen Rechtsverkehrs (E-Justiz) – ein. Es ist zu erwarten, dass die EU-Mitgliedstaaten ihre Arbeit auf diesem Gebiet ausbauen und weiterentwickeln, wobei allerdings darauf geachtet werden muss, dass Menschen, die keinen Internetzugang haben, nicht ausgegrenzt werden. Auch auf dem Gebiet der Klagebefugnis waren im Jahr 2011 Fortschritte zu verzeichnen, da sich der Kreis derjenigen, die Klage erheben können, erweiterte. Der Aufbau von Institutionen mit einem Menschenrechtsauftrag trägt ebenfalls zu einem besseren Zugang zur Justiz bei. Und mit der fortgesetzten Weiterentwicklung des EU-Rechts werden die EU-Mitgliedstaaten vor die Notwendigkeit gestellt werden, ihre Rechtssysteme anzupassen und zu harmonisieren, damit sie grenzübergreifende Streitigkeiten wirksam behandeln und einen hinreichenden Schutz der Grundrechte gewährleisten können.

Vorausschauend lässt sich sagen, dass 2012 das Jahr sein wird, in dem die EU die Maßnahme B des Fahrplans zur Stärkung der Verfahrensrechte im Strafverfahren – die Erklärung der Rechte – verabschieden wird. Bezüglich anderer Maßnahmen sind ebenfalls wesentliche Fortschritte zu erwarten. Es ist anzunehmen, dass die finanzielle Lage weiterhin großen Einfluss auf die Prioritäten und die Bemühungen um ein effektiveres Justizsystem haben wird. Die Tendenz zur Stärkung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen und ihrer Funktion als außergerichtlicher „Zugang zur Justiz“ wird sich in nächster Zukunft mit großer Wahrscheinlichkeit fortsetzen; dasselbe gilt für die Bedeutung der Überwachungsmechanismen, die unter internationalen Menschenrechtsübereinkommen eingeführt wurden.

Im Bereich der **Rechte der Opfer von Straftaten** würde die zeitnahe Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, auch bekannt als Übereinkommen von Istanbul, durch die EU-Mitgliedstaaten einen wichtigen Fortschritt bei der Bewältigung fortdauernder Probleme darstellen, indem Gewalt gegen Frauen, insbesondere häusliche Gewalt, bekämpft wird.

Die Ratifizierung dieses Übereinkommens wird voraussetzen, dass die EU-Mitgliedstaaten Gesetze einführen, mit denen Frauen wirksam und unmittelbar vor wiederholter Viktimisierung geschützt werden. Beispielsweise fehlt in vielen EU-Mitgliedstaaten eine angemessene Definition der Nachstellung (*Stalking*), obwohl diese zu dessen Bekämpfung nach Artikel 34 des Übereinkommens unabdingbar ist.

Die Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels, die bis zum 6. April 2013 in nationales Recht umgesetzt werden muss, dürfte die Lage der Opfer von Zwangsarbeit und anderen schweren Formen der Ausbeutung der Arbeitskraft verbessern; zugleich wird erwartet, dass die Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber den Opfern, die in problematischen Beschäftigungsverhältnissen stehen, Erleichterung verschafft.

Die politische Bedeutung vorurteilsbedingter Straftaten und die diesbezügliche Rechtsprechung werden die Gesetzgeber auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten vor Herausforderungen stellen. Es ist zu erwarten, dass die Geltungsbereiche strafrechtlicher Bestimmungen in den EU-Mitgliedstaaten weiterhin stark voneinander abweichen werden, obwohl diese unter der Europäischen Menschenrechtskonvention der gemeinsamen Verpflichtung unterliegen, durch Vorurteile motivierte Aspekte von Straftaten in Strafverfahren besonders hervorzuheben.

Es wird rechtlicher und praktischer Maßnahmen bedürfen, um Opfer zu ermutigen, sich bei den Behörden zu melden, und um Vertrauen in diese Behörden zu schaffen. Einzelpersonen und Gruppen, die von Viktimisierung bedroht sind, müssen darauf vertrauen können, dass die Behörden fähig und willens sind, Meldungen von Straftaten auf respektvolle und professionelle Weise nachzugehen. Andernfalls wird es schwierig bleiben, die Lücke zwischen der Anzahl strafrechtlich relevanter und tatsächlich untersuchter und geahndeter Taten zu schließen.

Die Verabschiedung der vorgeschlagenen Richtlinie, welche Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Menschen, die einem Verbrechen zum Opfer gefallen sind, festlegen und den bestehenden Rahmenbeschluss des Rates über die Stellung des Opfers im Strafverfahren ersetzen wird, sollte zu erheblichen Fortschritten auf EU-Ebene führen, da sie Minimumstandards für Opfer und ihre Familien in der gesamten EU garantiert. Auf Ebene der Mitgliedstaaten wird die neue Richtlinie zu einer Verbesserung der Einrichtungen zur Unterstützung der Opfer führen sowie die vermehrte Teilnahme von Opfern in Strafverfahren begünstigen und die Identifizierung besonders schutzbedürftiger Opfer erleichtern.

Tabelle 8: Überblick über angenommene Berichte von Vertragsüberwachungsorganen der Vereinten Nationen (UN) und des Europarates zu EU-Mitgliedstaaten und Kroatien in 2011, nach Ländern

Land	Berichte der UN									Berichte des Europarats				Gesamt
	CERD	HRC	CESCR	CEDAW	CAT	CRC	CRC-OP-SC	CRPD	UPR	ECPT	CAHLR	FCNM	ECRI	
AT									>			>		2
BE									>					1
BG		>			>									2
CY											>		>	2
CZ	>					>						>		3
DE			>		>									2
DK						>			>			>		3
EE			>						>	>		>		4
EL									>					1
ES	>							>		>	>		>	5
FI					>	>					>			3
FR														0
HU									>					1
IE	>				>				>	>				4
IT				>		>								2
LT	>								>	>			>	4
LU														0
LV									>	>				2
MT	>									>				2
NL														0
PL										>	>			2
PT														0
RO										>	>			2
SE											>			1
SI					>							>		2
SK														0
UK	>											>		2
HR														0
Gesamt	6	1	2	1	5	4	0	1	9	8	6	6	3	52

> = Teilnahme an den Überwachungszyklen im Jahr 2011

- CERD Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung
- HRC Menschenrechtsausschuss (Überwachungsorgan des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR))
- CESCR Ausschuss über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
- CEDAW Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau
- CAT Ausschuss gegen Folter
- CRC Ausschuss über die Rechte des Kindes
- CRC-OP-SC Ausschuss über die Rechte des Kindes (Überwachungsorgan des Fakultativprotokolls betreffend den Verkauf von Kindern)
- CRPD Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK)
- UPR Allgemeine periodische Überprüfung
- ECPT Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
- CAHLR Europäischer Sachverständigenausschuss der Regional- oder Minderheitensprachen
- FCNM Beratender Ausschuss zum Schutz nationaler Minderheiten
- ECRI Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz

Quelle: FRA, 2011; Daten extrahiert von UN-Organen – <http://tb.ohchr.org/default.aspx>,
 Organen des Europarats – www.cpt.coe.int/en/states.htm,
www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default_en.asp,
www.coe.int/t/dg4/monitoring/minorities/3_FCNDocs/Table_en.asp,
www.coe.int/t/dg4/monitoring/ecri/activities/countrybycountry_en.asp.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

Grundrechte: wesentliche juristische und politische Entwicklungen im Jahr 2011

2012 — 48 S. — 21 X 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-914-6

doi:10.2811/58294

Zahlreiche Informationen über die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte finden Sie im Internet. Die Informationen können über die FRA-Website (fra.europa.eu) abgerufen werden.

Länderkürzel

AT	Österreich	IT	Italien
BE	Belgien	LT	Litauen
BG	Bulgarien	LU	Luxemburg
CY	Zypern	LV	Lettland
CZ	Tschechische Republik	MT	Malta
DE	Deutschland	NL	Niederlande
DK	Dänemark	PL	Polen
EE	Estland	PT	Portugal
EL	Griechenland	RO	Rumänien
ES	Spanien	SE	Schweden
FI	Finnland	SI	Slowenien
FR	Frankreich	SK	Slowakei
HU	Ungarn	UK	Vereinigtes Königreich
IE	Irland	HR	Kroatien

Wo erhalte ich EU-Veröffentlichungen?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union.
Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter <http://ec.europa.eu> oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über den EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements (wie z. B. das *Amtsblatt der Europäischen Union* oder die *Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union*):

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union (http://publications.europa.eu/eu_bookshop/index_de.htm).

HELPING TO MAKE FUNDAMENTAL RIGHTS A REALITY FOR EVERYONE IN THE EUROPEAN UNION

Die Europäische Union (EU) und ihre 27 Mitgliedstaaten haben im Jahr 2011 eine Reihe von Initiativen ergriffen, um den Schutz der Grundrechte der Menschen in der EU zu gewährleisten. Die EU verabschiedete entscheidende rechtliche und politische Maßnahmen, beispielsweise zu den Rechten der Opfer von Straftaten, zur Einbeziehung der Roma sowie gegen Menschenhandel. Zudem wurde die EU erstmals direkt einem internationalen Menschenrechtsabkommen unterworfen – der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK). Mehrere EU-Mitgliedstaaten reformierten unter anderem ihre Kinderschutzsysteme, veranlassten Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und bemühten sich um eine Verkürzung der Dauer von Gerichtsverfahren.

Dennoch stehen die EU wie auch ihre Mitgliedstaaten weiterhin vor zentralen Herausforderungen, vor allem in den Bereichen Rassismus, Gleichheit und Nichtdiskriminierung. Das Jahr 2012 wird entscheidend für den Abschluss des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und die Debatte über den neuen EU-Datenschutzrahmen sein.

Die diesjährige Publikation „Highlights 2011“ basiert auf objektiven, verlässlichen und vergleichbaren sozial- und rechtswissenschaftlichen Daten und präsentiert wichtige Elemente des Jahresberichtes der FRA: positive Entwicklungen des Jahres 2011 ebenso wie Herausforderungen, denen die EU und ihre Mitgliedstaaten im Bereich der Grundrechte gegenüberstehen. Die Highlights 2011 beleuchten ausgewählte Schlüsselthemen aus folgenden Grundrechtsbereichen: Asyl, Zuwanderung und Integration; Grenzkontrolle und Visapolitik; Informationsgesellschaft und Datenschutz; Rechte des Kindes und Schutz von Kindern; Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung; Rassismus und ethnische Diskriminierung; Beteiligung der Unionsbürger an der demokratischen Funktionsweise der EU; Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz; und Rechte der Opfer von Straftaten.



Amt für Veröffentlichungen

FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich
Tel. +43 (1) 580 30-0 – Fax +43 (1) 580 30-699
Email: info@fra.europa.eu – fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency

ISSN 1831-015X
ISBN 978-92-9192-914-6



9 789291 929146