JAHRESBERICHT

Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2010

FRA EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

Abkürzungen

EMRK	Europäische Menschenrechtekonvention
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union (Die Abkürzung EuGH wird hier auch für den Zeitraum vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 verwendet).
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (Europarat)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EU-MIDIS	Erhebung der FRA zu Minderheiten und Diskriminierung
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
FRANET	Netzwerk von Rechts- und Sozialwissenschaftsexperten (FRA)
LGBT	Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgender-Personen
LIBE	Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments
MAF	Mehrjahresrahmen (FRA)
NFP	Nationale Kontaktstellen (FRA)
NRO	Nichtregierungsorganisation
RAXEN	Europäisches Netzwerk gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (FRA)
TEU	Vertrag über die Europäischen Union
TFEU	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Eine Liste von internationalen und regionalen Menschenrechtskonventionen und deren Abkürzungen ist in Kapital 10 zu finden.

Der vorliegende Jahresbericht ist in englischer, deutscher und französischer Sprache erhältlich. Eine Zusammenfassung ist in englischer, deutscher, französischer, polnischer und ungarischer Sprache erhältlich. Die Dokumente sind abrufbar unter: fra.europa.eu.

FRA

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

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 30-60
Fax +43 (1) 580 30-693
E-Mail: info@fra.europa.eu
fra.europa.eu

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende dieser Publikation.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2011

ISBN 978-92-9192-692-3
doi:10.2811/24327

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

Printed in Luxembourg by Imprimerie Centrale

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem recyclingpapier (ECF)

Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2010

Vorwort

Für die Grundrechte in der Europäischen Union (EU) brachte das Jahr 2010 in vielerlei Hinsicht einen Wendepunkt. So wurden die EU-Vorschriften zur Freizügigkeit und Nichtdiskriminierung im Zusammenhang mit den Rechten von Menschen, die Minderheiten wie etwa den Roma angehören, intensiv diskutiert. Diese Diskussion setzte auch ein deutliches politisches Zeichen im Zusammenhang mit der Rechtsverbindlichkeit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Der Jahresbericht 2011 der Agentur für Grundrechte der Europäischen Union (FRA) beschreibt die wichtigsten Ereignisse und Entwicklungen im Bereich der Grundrechte in der Europäischen Union im Jahr 2010. Von früheren FRA-Jahresberichten unterscheidet er sich in Inhalt und Form. Wie aus dem neuen Titel *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge* schon hervorgeht, bietet dieser Jahresbericht einen Überblick über die wichtigsten Grundrechtsentwicklungen und -ereignisse in der Europäischen Union im Jahr 2010. Mit jedem weiteren Jahresbericht werden sich klarere Trends in dem Gebiet der Grundrechte erkennen lassen. Letztere basieren auf den gemeinsamen Werten, die Grundlage des europäischen Integrationsprozesses und der verfassungsrechtlichen Traditionen der Mitgliedstaaten sind.

Der Jahresbericht behandelt das volle Spektrum der Grundrechtsfragen, die unter das Mandat der FRA fallen. Er befasst sich mit Entwicklungen auf europäischer wie nationaler Ebene und berücksichtigt dabei auch die einschlägigen internationalen Standards. Wertvolle Informationen bezieht der Bericht weiterhin von verschiedenen Einrichtungen und Monitoring-Mechanismen, wie beispielsweise jene des Europarates.

Wir möchten dem Verwaltungsrat der FRA dafür danken, dass er die Vorbereitungsarbeiten für den Jahresbericht sorgfältig betreut hat, und dem Wissenschaftlichen Ausschuss der FRA für seine wertvolle Begutachtung, welche die Qualität dieses wichtigen FRA-Berichtes garantiert. Besonderer Dank gebührt den nationalen Verbindungsbeamten, die zum Entwurf dieses Berichts Stellung nahmen und dabei seine Qualität weiter verbesserten; sie halfen, mitgliedstaatliche Informationen auf sachliche Richtigkeit zu überprüfen.

Abschließend möchten wir die Gelegenheit nutzen, den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der FRA für ihr Engagement und die harte Arbeit an diesem und allen anderen im Laufe des Jahres erstellten FRA-Berichten zu danken.

Ilze Brands Kehris
Vorsitzende des Verwaltungsrats

Morten Kjærum
Direktor der FRA

Der diesjährige FRA Jahresbericht deckt mehrere Titel der EU-Charta der Grundrechte ab, die durch folgenden Farbcode erkennbar sind:

FREIHEITEN

- Asyl, Einwanderung und Integration
- Grenzkontrolle und Visapolitik
- Informationsgesellschaft und Datenschutz

GLEICHHEIT

- Rechte des Kindes und Schutz von Kindern
- Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung
- Rassismus und ethnische Diskriminierung

BÜRGERRECHTE

- Beteiligung der EU-Bürger an der demokratischen Funktionsweise der EU

JUSTIZIELLE RECHTE

- Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz
- Opferschutz

Inhalt

VORWORT 3

EINLEITUNG 7

DIE ROMA IN DER EU: EINE FRAGE DER EFFIZIENTEN UMSETZUNG VON GRUNDRECHTEN 11

1. ASYL, EINWANDERUNG, INTEGRATION 31

1.1. Asyl 31
1.2. Rechte irregulärer Migranten 36
1.3. Einwanderung und Integration 41
Ausblick 44
Bibliografie 44

2. GRENZKONTROLLE UND VISAPOLITIK 51

2.1. Grenzkontrollen 51
2.2. Visapolitik 55
Ausblick 57
Bibliografie 57

3. INFORMATIONSGESELLSCHAFT UND DATENSCHUTZ 61

3.1. Überarbeitung des derzeitigen EU-Rechtsrahmens zum Datenschutz 62
3.2. Vereinbarkeit der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung mit den Grundrechtsprinzipien 62
3.3. Datenschutzbehörden: Unabhängigkeit, Befugnisse und Ressourcen 63
3.4. Datenschutz und Transparenz in der Informationsgesellschaft 65
3.5. Neue Herausforderungen 65
Ausblick 68
Bibliografie 68

4. RECHTE DES KINDES UND SCHUTZ VON KINDERN 73

4.1. Gewalt gegen Kinder 74
4.2. Eine kindgerechte Justiz 78
4.3. Kinderhandel 79
4.4. Unbegleitete Kinder als Migranten bzw. Asylanten 79
4.5. Die Sammlung von Daten 80
Ausblick 82
Bibliografie 83

5. GLEICHBEHANDLUNG UND NICHTDISKRIMINIERUNG 87

5.1. Querschnittsaspekte 87
5.2. Diskriminierung aufgrund des Geschlechts 97
5.3. Diskriminierungen aufgrund der Religion oder Weltanschauung 99
5.4. Diskriminierung aufgrund einer Behinderung 100
5.5. Sexuelle Ausrichtung und Geschlechtsidentität 104
5.6. Alter 107
5.7. Mehrfachdiskriminierung 109
Ausblick 112
Bibliografie 113

6. RASSISMUS UND ETHNISCHE DISKRIMINIERUNG 119

6.1. Datenerhebung 119
6.2. Beschäftigung 121
6.3. Gesundheitswesen 123
6.4. Wohnungswesen 126
6.5. Bildungssektor 129
6.6. Rassistisch motivierte Straftaten 131
Ausblick 137
Bibliografie 137

7. BETEILIGUNG DER EU-BÜRGER AN DER DEMOKRATISCHEN FUNKTIONSWEISE DER UNION 143

7.1. Teilnahme von EU-Ausländern an Wahlen 143
7.2. Einschränkung des Wahlrechts im Falle einer Behinderung 145
7.3. Die Europäische Bürgerinitiative 146
Ausblick 147
Bibliografie 148

8. ZUGANG ZU EINER EFFIZIENTEN UND UNABHÄNGIGEN JUSTIZ 151

8.1. Der Zugang zur Justiz als Rechtsprinzip 152
8.2. Entwicklungen auf EU-Ebene 152
8.3. Zugang zur Justiz auf der Ebene der Mitgliedstaaten 155
Ausblick 160
Bibliografie 161

9. OPFERSCHUTZ 165

9.1. Entwicklungen auf EU-Ebene und auf internationaler Ebene 165
9.2. Ausgewählte Schwerpunkte 166
9.3. Datenerhebung und faktenorientierte Politikgestaltung 170
Ausblick 171
Bibliografie 172

10. INTERNATIONALE VERPFLICHTUNGEN 175

Bibliografie 192

Einleitung

„Erstes Jahr“ des Vertrags von Lissabon formt die politische Landschaft

Die neue Vertragsbasis des Lissaboner Vertrags bildete den Hintergrund, vor dem die Europäische Union 2010 operierte. Zahlreiche Punkte dieses Vertrags versprechen eine stärker an den Grundrechten orientierte und einfacher zugängliche EU. Tatsächlich betonten die größeren EU-Institutionen, wie wichtig die Grundrechte bei der Gesetzgebung auf EU-Ebene sind. Der FRA-Jahresbericht präsentiert Herausforderungen und Erfolge des Jahres 2010. Seine Kapitel behandeln die neun Themenbereiche, die im „Mehrjahresrahmen 2007–2012“ der FRA festgelegt sind. Das neue zehnte Kapitel bietet einen Überblick über internationale Verpflichtungen der Mitgliedstaaten soweit sie für diesen Bericht relevant sind. Auch das Äußere des Berichts – etwa mit Textkästen zu „Vielversprechenden Praktiken“ und „FRA-Aktivitäten“ – zeugt von Neuerungen: Der Bericht ist nun modular aufgebaut und setzt sich aus jeweils eigenständigen Kapiteln zusammen.

Die Einleitung des vorigen Jahresberichts analysierte das positive Potenzial des Vertrags von Lissabon für den EU-Grundrechteschutz. Jetzt können wir auf das erste Jahr zurückblicken, in dem die Europäische Union (EU) über einen selbstständigen rechtsverbindlichen Grundrechtskatalog verfügte. Im Jahr 2010 gab es außerdem nach vieljährigen Diskussionen konkrete Verhandlungen über den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Der Vertrag von Lissabon enthält mit der Grundrechte-Charta und dem EMRK-Beitritt nicht nur eine neue Doppelverankerung der Grundrechtestandards, sondern bringt die EU auch ihren Bürgern näher. So bietet er beispielsweise einen besseren Zugang zur Justiz. Maßnahmen in Bereichen wie dem Strafrecht, die früher zur dritten Säule zählten, unterliegen jetzt der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH). Darüber hinaus führt der Vertrag ein neues Instrument der direkten Demokratie ein – die Europäische Bürgerinitiative. Durch diese Neuerung können EU-Bürger[1] in Hinkunft ihren Überlegungen und Wünschen zu neuen Tätigkeiten der EU Ausdruck verleihen. Ein entscheidender Punkt des Vertrags ist auch sein erneuertes Bekenntnis zur Vielfalt und gegen Diskriminierung. Auf Grundlage dieser juristischen Neuerungen konstatierte die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung „Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union“ im Herbst 2010, dass nun „alle Voraussetzungen für eine ehrgeizige Grundrechtspolitik gegeben [sind]“. Dies gilt auch für den institutionellen Aspekt, also das Engagement der EU-Institutionen für die Grundrechte. Gewissermaßen wird die EU zunehmend mit einer „Grundrechte-Architektur“ ausgestattet, die über die Errichtung einer Agentur für Grundrechte auf EU-Ebene hinausgeht.

So ist etwa mit Vizepräsidentin Viviane Reding erstmals ein Mitglied der Europäischen Kommission speziell für den Schutz der Grundrechte zuständig. Als EU-Kommissarin für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft kündigte sie in einer Mitteilung zur EU-Grundrechte-Politik sowie in ihrem ersten Jahresbericht zur die Umsetzung der Grundrechte-Charta eine Politik der „Nulltoleranz“ bei Verstößen gegen die Charta an. In ihrer bereits erwähnten „Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union“ erklärte die Kommission, sie wolle „den in der Charta enthaltenen Grundrechten eine möglichst große Wirksamkeit in der Union verleihen“. Teil dieser Strategie ist es, genau zu untersuchen, wie sich legislative Vorschläge auf die Grundrechte auswirken können. In diesem Zusammenhang kündigte die Kommission an, sie werde ihre jeweiligen grundrechtlichen Positionen im Zusammenhang mit

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

ihren Legislativvorschlägen „mit Nachdruck vertreten" und dem Rat wie Parlament gegenüber verteidigen, falls diese Abstriche beim Grundrechtsschutz planen. In ihrem ersten *Bericht über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, der Ende März 2010 veröffentlicht wurde, benannte die Europäische Kommission verschiedene Herausforderungen für den Schutz von Grundrechten. Dazu gehört die Notwendigkeit, sich an die richtigen Institutionen zu wenden, um Beschwerden zu Verletzungen der Grundrechtscharta zu erheben. In Bereichen, welche die Charta nicht abdeckt, garantieren die nationalen Behörden die Grundrechte ihrer Bürger. Zum Bericht der Kommission gehört auch ein Arbeitspapier für Kommissionsbedienstete, das in klaren Beispielen erklärt, in welchen Fällen die Charta gilt und in welchen nicht. Alle Beispiele stammen aus Briefen der Bevölkerung und aus Fragen und Petitionen, die die Europäische Kommission 2010 erreichten.[2]

„Das Interesse der Menschen an der Charta und ihre Erwartungen an die Einhaltung derselben sind hoch. Die Charta findet jedoch nicht in allen Situationen Anwendung, in denen die Grundrechte ein Thema in der Europäischen Union sind. Im Jahr 2010 hat die Kommission mehr als 4 000 die Grundrechte betreffende Briefe aus der Bevölkerung erhalten. Ungefähr drei Viertel derselben betrafen Fälle, die sich außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Union befinden. Das spiegelt ein häufig auftretendes Missverständnis über den Zweck der Charta wider und über die Situationen, in denen sie gilt oder nicht gilt. [...] Die Charta findet bei dem Handeln aller Organe und Einrichtungen der EU Anwendung. Sie betrifft insbesondere die Rechtsetzungsarbeiten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission [...] Die Charta gilt für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Anwendung des Rechts der Union."

Europäische Kommission, Bericht 2010 über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, *S. 3*

Aber auch die anderen institutionellen Hauptakteure, das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union, unterstrichen ihr Engagement für die Grundrechte. Als der Vertrag von Lissabon Ende 2009 in Kraft trat, änderte das Europäische Parlament seine Geschäftsordnung. Die neue Geschäftsordnung sieht einen Mechanismus vor, nach dem ein Ausschuss, eine Fraktion oder mindestens 40 Mitglieder einen vorgeschlagenen Rechtsakt an den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) verweisen können, wenn sie meinen, dass der Vorschlag oder Teile davon „nicht mit den in der Charta verankerten Rechten vereinbar sind". Die Stellungnahme des LIBE-Ausschusses wird dem Bericht des in der Sache federführenden Ausschusses als Anlage beigefügt.[3] Ein Jahr später betonte das Parlament erneut sein Bekenntnis zu einem wirksamen System zum Grundrechteschutz auf EU-Ebene. In seiner Resolution von 2010 zu den Grundrechten und zum Vertrag von Lissabon forderte das Parlament „die EU-Beschlussfassungsorgane [auf], die von der FRA bereitgestellten Daten und Fakten in der Vorbereitungsphase der Gesetzgebungstätigkeit sowie bei der Beschlussfassung und/oder Überwachung zu nutzen und mit der FRA ständig und eng zusammenzuarbeiten".[4]

Eine ähnliche Entwicklung war beim Rat der Europäischen Union zu beobachten. Im Dezember 2009 betraute der Rat eine neue ständige Arbeitsgruppe für Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit (FREMP) „mit allen Fragen im Zusammenhang mit den Grundrechten und den Bürgerrechten, einschließlich der Freizügigkeit, sowie mit den Verhandlungen über den Beitritt der Union zur EMRK und den Folgemaßnahmen zu den Berichten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte".[5] Diese Entwicklung ist symptomatisch dafür, wie die Situation der Grundrechte *innerhalb* der EU an Wichtigkeit gewinnt. Die Einrichtung der genannten Ratsarbeitsgruppe zeigt das wachsende Bewusstsein für den Umstand, dass sich die EU im Bereich der Grundrechte neuen Aufgaben stellen muss. Kürzlich, im Februar 2011, verabschiedete der Rat Schlussfolgerungen „zur Rolle des Rates bei der Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union".[6] Die Schlussfolgerungen halten fest, dass der Rat über eine Reihe von Werkzeugen verfügt, um zu beurteilen und sicherzustellen, dass alle seiner von ihm vorgeschlagenen Änderungen im Rahmen des EU-Gesetzgebungsprozesses und alle Legislativinitiativen der Mitgliedstaaten grundrechtskompatibel sind. Diese Komptabilität-Checks sollen dem Rat zufolge garantieren, dass ausschließlich Legislativvorschläge vom Rat angenommen werden, die über eine Art von „Grundrechts-Siegel" verfügen. Der Rat forderte die Arbeitsgruppe FREMP auf, bis zum 30. Juni 2011 methodologische Richtlinien zu entwerfen, die die Hauptaspekte für die besagten Grundrechtsüberprüfungen darlegen. Die Richtlinien sollen, wo relevant, die Arbeit der Vorbereitungsgremien des Rates unterstützen. Zudem erneuerte der Rat sein Bekenntnis dazu, die Berichte und Gutachten der FRA zu spezifischen Themen zu berücksichtigen. Die FREMP rief der Rat dazu auf, die Zusammenarbeit mit der FRA beizubehalten und auszubauen, unter anderem indem durch das Weiterverfolgen von Themen, wie sie sich aus FRA-Berichten ergeben.

Die Charta der Grundrechte „gilt für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union" (Artikel 51 Absatz 1). Die Charta dehnt den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus aus und begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben (Artikel 51 Absatz 2).[7] Dennoch wird die Charta häufig missverstanden,

2 Europäische Kommission, SEC(2011) 396 Endfassung, 30. März 2011.
3 Siehe Regel Nr. 36.
4 Europäisches Parlament, Bericht über die Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2009) – wirksame Umsetzung nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2009/2161(INI), Absatz 33.
5 Siehe Dokument 17653/09 des Rats vom 16. Dezember 2009, S. 5.
6 Rat der Europäischen Union, 3071. Tagung Justiz und Inneres, 24-25. Februar 2011.
7 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. 2010 C 83/389, Artikel 51, Absätze 1 und 2.

wie der erste Jahresbericht der Europäischen Kommission zur Anwendung der Charta zeigt. Briefe an die Europäische Kommission zeugen davon, dass sich die Allgemeinheit oft unklar ist, wo die Grenzen des Geltungsbereiches der Charta liegen. Dies bestätigen auch Umfrageergebnisse des Europäischen Ombudsmanns vom März 2011, die besagen, dass sich 72% der europäischen Bürger nicht gut informiert über die EU-Grundrechte-Charta fühlen.[8]

Während sich der Jahresbericht der Europäischen Kommission auf die Umsetzung und die Anwendung der EU-Grundrechte-Charta konzentriert, befasst sich der Jahresbericht der FRA mit breiteren Grundrechtsfragen, die innerhalb der EU-Kompetenzen liegen. Andererseits hat der FRA-Jahresbericht aber auch eine geringere Bandbreite als der Kommissionsbericht, da er lediglich die Themenbereiche des aktuellen FRA-Mehrjahresrahmens (MAF) 2007–2012 behandelt. Letzterer setzt fest, welche Themengebiete die Schwerpunkte der FRA-Arbeit bilden sollen. Über den jeweils fünf Jahre geltenden MAF entscheidet der Rat der Europäischen Union, wobei der derzeitige MAF folgende neun Themenbereiche umfasst: 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; Opferschutz.

Eine Angelegenheit fällt in die Zuständigkeit der EU, wenn Letztere im jeweiligen Politikbereich eine (mit den Mitgliedstaaten) geteilte oder etwa eine bloß unterstützende Legislativkompetenz innehat. Dabei ist aber nicht vonnöten, dass die EU diese Kompetenz bereits in Anspruch genommen hat. Deshalb beschränkt sie dieser Jahresbericht nicht notwendigerweise auf vorhandenes EU-Sekundärrecht. Vielmehr orientiert sich der Bericht an der Grundrechtsverpflichtung, wie er sich aus Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) ergibt. Dementsprechend sind drei verschiedene normative Quellen von Relevanz: Die EU-Grundrechte-Charta; Grundrechte, wie sie sich aus der EMRK ergeben; und auch Rechte, wie sie aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten resultieren. Die beiden letztgenannten Quellen bilden die so genannten allgemeinen Rechtsgrundsätze des EU-Rechts. Beim Auffinden dieser Rechtsgrundsätze bezieht sich der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) gelegentlich auf internationale Menschenrechtsverträge, an denen Mitgliedstaaten mitwirkten oder die sie unterzeichneten. Daher beleuchtet der FRA-Jahresbericht in Kapitel 10 auch ausgewählte internationale Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten.

8 Europäischer Bürgerbeauftragte, Pressemitteilung Nr. 6/2011, 18. März 2011.

Der FRA-Jahresbericht 2011 in neuer Aufmachung

In der Gründungsverordnung der FRA[9] heißt es zu ihren Aufgaben: „[...] sie veröffentlicht einen Jahresbericht über Grundrechtsfragen in ihrem Tätigkeitsbereich und gibt darin einige Beispiele für bewährte Verfahrensweisen“.[10] Ihren vorliegenden dritten Jahresbericht gestaltete die FRA neu, indem sie das Feedback verschiedener Interessensvertreter berücksichtigte – darunter Teilnehmer der Plattform für Grundrechte.[11] Diese fortlaufende Weiterentwicklung soll den Bericht besser zugänglich machen und seine Bedeutung steigern.

Der Bericht erscheint auch in einem neuen Layout: Herausgestellte Zitate und Textkästen zu „AKTIVITÄTEN DER FRA“ und „vielversprechende Praktiken“ machen den Jahresbericht übersichtlicher und einfacher benutzbar. Die Kästen für vielversprechende Praktiken sollen ermutigen, Initiativen zu prüfen und gegebenenfalls aufzugreifen, und den Erfahrungsaustausch fördern. Zu beachten ist, dass der Bericht bewusst von „vielversprechenden“ und nicht „bewährten“ Praktiken spricht, da sie nicht direkt von der FRA geprüft und evaluiert wurden. Um zu vermeiden, dass der Jahresbericht der FRA mit ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht verwechselt wird, der detailliert über die Arbeit der FRA im jeweiligen Jahr informiert, wurde der Titel des Jahresberichts geändert und lautet nun *Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge*. Dennoch geben die Kästen mit kurzen Beispielen für Aktivitäten der FRA dem Leser einen Einblick in die Arbeit der FRA im betreffenden Jahr.

Das neue modulare Konzept sorgt dafür, dass die einzelnen Kapitel jeweils ein geschlossenes Ganzes bilden. Das könnte, wie wir hoffen, für jene Lesergruppen reizvoll sein, die in erster Linie an ausgewählten Themenbereichen Interesse haben. Jedes Kapitel beginnt mit einer kurzen, übersichtlichen Zusammenfassung, die wesentliche Entwicklungen des vergangenen Jahres im jeweiligen Themenbereich auf den Punkt bringt. Jedes Kapitel bietet ferner einen eigenen Ausblick auf die wichtigsten Herausforderungen und Entwicklungen, die im Folgejahr im jeweiligen Grundrechtsbereich zu erwarten sind. Schließlich besitzt jedes Kapitel ein eigenes Quellenverzeichnis, wodurch ein zusammenfassendes Verzeichnis nicht mehr notwendig ist. Zur Orientierung nutzt der Bericht einen Farbcode, der sich auf die Titel der Grundrechte-Charta bezieht: Freiheiten (Titel II), Gleichheit (Titel III), Solidarität (Titel IV), Bürgerrechte (Titel V) und Justizielle Rechte (VI). Wichtige Ergebnisse des vorliegenden Jahresberichts sind in einer vom Bericht getrennt publizierten 29-seitigen Zusammenfassung hervorgehoben.

9 Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ABl. 2007 L 53.
10 Artikel 4 Absatz 1 lit e der Gründungsverordnung.
11 Die Beiträge, die im Rahmen dieser Beratungen eingereicht wurden, sind online abrufbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/networks/frp/frp-contributions/frp-contributions_en.htm.

Das neue multimodulare Konzept erlaubt es, die verschiedenen relevanten Politikbereiche eingehender zu behandeln. Dabei beruht die Struktur des Berichts nach wie vor auf dem fünfjährigen Mehrjahresrahmen der FRA. Anders als die früheren Berichte widmet der Bericht 2011 jedem Bereich des Mehrjahresrahmens ein eigenes Kapitel. Die Kapitel, die sich nicht mit Gleichheit und Rassismus befassen, wurden im Bericht 2011 erheblich erweitert, um auch über Bereichen von besonderem Interesse wie Bürgerrechte, Datenschutz und Zugang zur Justiz angemessen zu informieren. Diese ausgewogenere Berichterstattung soll verdeutlichen, dass sich die FRA nicht nur mit Bereichen befasst, die für bestimmte Gruppen wie Einwanderer, ethnische Minderheiten oder Lesben, Schwule, Bisexuelle und Transgender-Personen (LGBT) von besonderer Bedeutung sind.

Die Ausführungen zu den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten, die im Vorjahresbericht erstmals in einem Anhang behandelt wurden, finden sich nun aufgrund des positiven Feedbacks des Europäischen Parlaments[12] in erweiterter Form als eigenständiges Kapitel am Ende des Berichtes. Dieses neue Kapitel soll dazu beitragen, die Relevanz der Grundrechte in einem Mehrebenen-System aufzuzeigen: Ein wirksamer Schutz der Grundrechte ist nur durch das Zusammenspiel von lokalen, nationalen, europäischen und internationalen Normen und Institutionen möglich. Um für die internationale Dimension des Grundrechteschutzes zu sensibilisieren, wird dieses Kapitel auch in zukünftigen Jahresberichten, in jeweils aktualisierter Form, seinen Platz finden. Als einziges Kapitel des Jahresberichts 2011 schließt dieses „internationale" Kapitel auch bereits das Kandidatenland Kroatien mit ein. Künftige FRA-Jahresberichte werden die Grundrechtssituation in Kroatien auch in den anderen Kapiteln behandeln, nachdem der Stabilitäts- und Assoziationsrat EU-Kroatien am 25. Mai 2010 beschloss, dass Kroatien als Beobachter an der Arbeit der FRA im Sinne von Artikel 28 ihrer Errichtungsverordnung mitwirkt.[13]

Der vorliegende Bericht behandelt Entwicklungen und Ereignisse im Bereich der Grundrechte zwischen dem 1. Januar 2010 und dem 31. Dezember 2010. Wenn sinnvoll, wurden aber auch Ereignisse ab Oktober 2009 und von Anfang 2011 berücksichtigt. Ähnlich wie im letzten Jahr stützt sich der Bericht auf Daten und Informationen, die über das FRA-Netzwerk RAXEN und über die FRALEX-Gruppe mit Rechtssachverständigen aus allen 27 EU-Mitgliedstaaten erhoben wurden. Weiters stützt sich der Bericht auf von der FRA selbst durchgeführte Untersuchungen. Auf FRA-Forschungsprojekte verweist der Bericht immer dann, wenn deren Ergebnisse für das jeweils erörterte Thema von direktem Belang sind. Die Ergebnisse der FRA-Forschungsarbeiten und FRA-Analysen ermöglichen Vergleiche zwischen den 27 EU-Mitgliedstaaten und liefern Belegmaterial, welches als Grundlage künftiger Politik dienen kann. Die jeweiligen Verbindungsbeamten der EU-Mitgliedsstaaten überprüften die Daten und Informationen des Berichts in seinem Entwurfsstadium auf ihre Richtigkeit. Zudem wird der FRA-Jahresbericht stets einer internen Qualitätsprüfung unterzogen. Externes feedback ist sehr willkommen; Rückmeldungen können an annualreport@fra.europa.eu gesendet werden.

12 Europäisches Parlament, Bericht über die Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2009) – wirksame Umsetzung nach Inkraftreten des Vertrags von Lissabon (2009/2161(INI)), A7-0344/2010, Absatz 32.

13 Beschluss Nr. 1/2010 des Stabilitäts- und Assoziationsrates EU-Kroatien vom 25. Mai 2010 über die Beteiligung Kroatiens als Beobachter an den Arbeiten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und über die entsprechenden Modalitäten, ABl. 2010 L 279.

Die Roma in der EU – eine Frage der Umsetzung von Grundrechten

Fokus

Die Roma in der EU: eine Frage der effizienten Umsetzung von Grundrechten

Die umstrittene „Rückführung" bulgarischer und rumänischer Roma durch Frankreich im Sommer 2010, katapultierte das Thema der Situation der Roma hoch nach oben in der politischen Agenda. Die Tatsache, dass das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt von EU-Bürgern mit Roma-Hintergrund in Frage gestellt wurde, löste eine breite Debatte in Politik und Öffentlichkeit über die Situation einer der größten Minderheiten in Europa, der Roma, und die Wahrung ihrer Grundrechte aus. In ihrer Absicht, die Grundrechte im EU-Kontext deutlicher zu unterstreichen, setzte die Europäische Kommission 2010 klare politische Zeichen in Bezug auf die Roma – dazu gehört auch die Einrichtung einer Roma-Taskforce im September 2010.

Wenn es um die Integration der Roma geht, geht es gleichzeitig um die Umsetzung der Grundrechte, da die Roma überdurchschnittlich stark von sozialer Ausgrenzung, Diskriminierung, Arbeitslosigkeit, Armut, unzureichenden Wohnverhältnissen, einem niedrigen Bildungsniveau und einem schlechten Gesundheitszustand betroffen sind. Obwohl der Vertrag von Lissabon vorsieht, dass die EU bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik soziale Ausgrenzung und ethnische Diskriminierung bekämpft und obwohl Rechtsinstrumente wie die Gleichbehandlungsrichtlinie angewandt werden, leben die Roma in der EU weiterhin unter schwierigen Bedingungen und werden aufgrund ihrer ethnischen Herkunft diskriminiert.

Die Diskriminierung der Roma in Europa ist im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Roma und ihrer „Rückführung" in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt. So kamen ernste Bedenken auf, ob die politischen Maßnahmen **Frankreichs**, das im Sommer 2010 zahlreiche Roma in ihre Herkunftsländer innerhalb der EU zurückschickte, mit dem EU-Recht vereinbar seien; und es entstand eine breite, kontroverse Debatte über dieses Thema. Im Zuge des Ende Juli von der französischen Regierung angeordneten rigorosen Vorgehens gegen Roma-Migranten aus Rumänien und Bulgarien wurden viele Roma abgeschoben und ihre Lager zerstört. Begründet wurde diese gezielte Diskriminierung mit einem Papier des französischen Innenministeriums, das spezifische Maßnahmen, vorrangig gegen Roma, anordnete. Das Papier war fünf Wochen im Umlauf, bis es der Presse zugespielt und daraufhin zurückgezogen wurde.

Die Situation der Roma: wichtigste Entwicklungen 2010

In der EU, den Kandidatenländern und den potenziellen Kandidatenländern auf dem westlichen Balkan leben zwischen zehn und 12 Millionen Roma. Die Gruppe der Roma umfasst ein breites Spektrum unterschiedlicher Volksgruppen, wie etwa Sinti, Zigeuner, Jenische, Kalé, Camminanti, Ashkali und Travellers, einschließlich ihrer Untergruppen. Dass dieser Bericht dennoch „Roma" als Oberbegriff verwendet, ist nicht als abwertend gegenüber der Eigenbezeichnungen dieser Gruppen zu verstehen.

Wichtige Entwicklungen, vor allem in den EU-Mitgliedstaaten, in denen die Roma einen wesentlichen Teil der Bevölkerung ausmachen, waren unter anderem:

- Es wurde für die Roma zunehmend schwieriger, sich in der EU frei zu bewegen und niederzulassen, und bestimmte Mitgliedstaaten führten verstärkt „Rückführungsmaßnahmen" durch.
- Besonders problematisch blieben die Wohnverhältnisse der Roma-Bevölkerung. In diesem Bereich könnte die EU weitere Anreize zur Verbesserung der Situation schaffen, beispielsweise indem sie den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) neu ausrichtet, so dass Wohnungsbauvorhaben für marginalisierte Bevölkerungsgruppen gefördert werden können.
- Die Beschäftigungsquote der Roma war weiterhin niedriger als die der Gesamtbevölkerung.
- Das Bildungsniveau der Roma-Bevölkerung war nach wie vor niedrig, und obwohl nationale Bildungssysteme reformiert wurden, waren in mehreren Ländern Tendenzen zur Segregation zu beobachten.
- Außerdem litten die Roma weiterhin verbreitet unter mangelhaftem Zugang zur Gesundheitsversorgung und einem schlechten Gesundheitszustand, wie sich nicht zuletzt in ihrer geringeren Lebenserwartung zeigt.

Die Vorfälle in **Frankreich** und die Analyse der Situation gaben der Europäischen Kommission den Anstoß, ihre Roma-Taskforce einzurichten, die gemeinsam von der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Viviane Reding, dem Europäischen Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration, László Andor, und der Kommissarin für Inneres, Cecilia Malmström, initiiert wurde. Die Taskforce soll untersuchen, in welcher Weise und wie effektiv die Mitgliedstaaten die EU-Mittel für die Integration der Roma verwenden. Dabei geht es beim Thema der Roma um weit mehr als nur die Freizügigkeit oder die Verwendung von EU-Mitteln. Dieser Abschnitt des FRA-Jahresberichts behandelt vorrangig die Grundrechtssituation der Roma in der EU und beschreibt zunächst die 2010 auf EU-Ebene durchgeführten Initiativen und Maßnahmen, bevor er ausführlicher auf die Freizügigkeit und die „Rückführungen" von Roma in der EU eingeht. Anschließend wird die soziale und wirtschaftliche Situation der Roma, vor allem ihr Zugang zu Wohnraum, Beschäftigung, Bildung und Gesundheitsversorgung, untersucht. Einen Schwerpunkt bilden dabei jene EU-Mitgliedstaaten, in denen die Roma einen wesentlichen Teil der Bevölkerung ausmachen.

EU-Initiativen als Wegbereiter für die Integration der Roma

Im Jahr 2010 setzte sich der Prozess fort, in dessen Verlauf die soziale und wirtschaftliche Situation der Roma hohe Priorität auf der politischen Agenda der EU erhielt und die Einrichtung der Roma-Taskforce im September 2010 einen wichtigen Meilenstein darstellte.

Anlässlich des Internationalen Roma-Tages am 8. April 2010 fand der Zweite Europäische Gipfel über die Einbeziehung der Roma[1] im spanischen Córdoba statt. Bei diesen wichtigen Roma-Gipfeln kommen hochrangige Vertreter von EU-Institutionen, nationalen Regierungen und Organisationen der Zivilgesellschaft aus ganz Europa zusammen. Besonderer Schwerpunkt des Gipfeltreffens in Córdoba waren die zehn gemeinsamen Grundprinzipien für die Einbeziehung der Roma, die den Schlussfolgerungen der Ratssitzung zu Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz vom Juni 2009 als Anlage beigefügt wurden.[2] An diesen Grundprinzipien sollen sich die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten orientieren, wenn sie neue politische Maßnahmen oder Projekte zur Integration der Roma planen und umsetzen. Um den politischen Willen der EU zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Integration der Roma in Europa zu unterstreichen, verabschiedete der Dreiervorsitz des Rates – **Belgien, Spanien und Ungarn** – beim Roma-Gipfel in Córdoba eine gemeinsame Erklärung. Grundlage für die Erklärung waren die Verpflichtung, Roma-Belange in allen einschlägigen Politikbereichen zu berücksichtigen, ein Fahrplan für die Aktionen der Europäischen Plattform für die Einbeziehung der Roma[3] (eines jährlichen Forums zum Austausch bewährter Praktiken und Erfahrungen) sowie die effektive Nutzung der EU-Strukturfonds.[4]

Das Bekenntnis des Europäischen Rates, sich für die Verbesserung der Situation der Roma zu engagieren, setzte die Europäische Kommission in konkretere praktische Maßnahmen um. In ihrer Mitteilung *Soziale und wirtschaftliche Integration der Roma in Europa* vom 7. April 2010 nannte die Europäische Kommission mehrere zentrale Herausforderungen, die die EU und ihre Mitgliedstaaten angehen müssen. So sollten sie etwa dazu beitragen, dass EU-Fonds umfassend genutzt werden, um die Probleme der Ausgrenzung der Roma in all ihren Dimensionen zu bewältigen. Zudem sollten sie die am stärksten benachteiligten Mikroregionen besonders berücksichtigen und Fragen der Roma-Integration in die Bereiche Bildung, Beschäftigung, öffentliche Gesundheit, Infrastruktur, Stadtplanung sowie wirtschaftliche und territoriale Entwicklung einbeziehen, statt sie separat zu behandeln.[5]

Am 7. Juni 2010 forderte der Rat in seinen *Schlussfolgerungen zur Förderung der Integration der Roma* die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten auf, sich in enger Zusammenarbeit und gemäß ihrer jeweiligen Zuständigkeiten für eine durchgängige Berücksichtigung der Roma-Problematik „in den Bereichen der Grundrechte, der Gleichstellung der Geschlechter, der persönlichen Sicherheit und des Schutzes gegen Diskriminierung, Armut und soziale Ausgrenzung, des regionalen Zusammenhalts und der wirtschaftlichen Entwicklung sowie in anderen Bereichen, die entscheidend für die aktive Integration der Roma sind, wie z. B. ein gesicherter Zugang zu Bildung, Wohnraum, Gesundheitsversorgung, Beschäftigung, Sozialdiensten, Gerichten, Sport und Kultur sowie in den Beziehungen der EU zu Drittländern"[6] einzusetzen.

> *„Bei der Integration der Roma geht es um den Schutz der Menschenrechte. Wir haben eine politische Verantwortung auf EU-Ebene [...]. Wir alle treten für die gemeinsamen Grundprinzipien der Integration und Gleichstellung ein. Doch bei der Verbesserung der Situation der Roma-Bevölkerung geht es nicht nur um Grundsätze der sozialen Eingliederung. Es geht darum, dass alle Akteure dazu beitragen, diese Grundsätze der Integration und Gleichstellung in echte Rechte umzuwandeln."*
>
> *Morten Kjærum, Direktor der FRA, Zweiter Europäischer Roma-Gipfel, 8. April 2010*

Die Sorge über die Rechte der Roma und ihre sozioökonomische Situation in Europa, ausgelöst durch die Ereignisse im Sommer 2010, bewog die Europäische Kommission

1 Weitere Informationen unter: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=518&langId=en&eventsId=234&furtherEvents=yes.
2 Rat der Europäischen Union (2009).
3 Weitere Informationen unter: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=761&langId=en.
4 Rat der Europäischen Union (2010).
5 Europäische Kommission (2010b); für weitere Informationen siehe auch: Europäische Kommission (2010c).
6 Rat der Europäischen Union, Rat "Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz" (2010) *Council conclusions on advancing Roma inclusion*, Luxemburg, 7. Juni 2010.

dazu, am 7. September 2010 eine Roma-Taskforce einzurichten. In dieser Taskforce arbeiten hochrangige Beamte aller maßgeblichen Kommissionsdienststellen und Vertreter der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) zusammen. Sie will erreichen, dass die 2008-2013 von der EU und allen Mitgliedstaaten für die Integration der Roma bereitgestellten Mittel gezielter eingesetzt werden, und überprüfen, wie effektiv dies umgesetzt wird.[7] Obwohl vorrangig die einzelnen Mitgliedstaaten für die Integration der Roma zuständig sind, stellte die EU umfangreiche Mittel bereit, um die Maßnahmen ihrer Mitgliedstaaten zu unterstützen. Die Roma-Taskforce der Europäischen Kommission untersucht, wie die EU-Mitgliedstaaten die Mitteilung der Kommission vom 7. April umsetzen.

Um das gesamteuropäische Engagement für die Integration und das Wohlergehen der Roma weiter zu intensivieren, verabschiedete die Parlamentarische Versammlung des Europarates 2010 zwei Berichte zur allgemeinen Situation der Roma in Europa und zur Lage der Roma im Zusammenhang mit der kürzlich verstärkt aufgekommenen Debatte um die innere Sicherheit.[8] Darin stellte die Parlamentarische Versammlung fest, dass nach wie vor viele Maßnahmen isoliert und begrenzt seien und somit höchstens Teil-Lösungsansätze böten. Die Berichte betonten außerdem, dass es bei einer weiten Bandbreite von Maßnahmen nicht möglich gewesen sei, deren Ergebnisse sinnvoll auszuwerten, da viele Regierungen sich weigerten, Statistiken unter Berücksichtigung der ethnischen Zugehörigkeit zu erstellen. Der Europarat organisierte am 20. Oktober in Straßburg ein hochrangiges Treffen zur Lage der Roma und Travellers, an dem Vertreter der 47 Mitgliedsländer des Europarates, der EU und der Roma-Gemeinschaft teilnahmen, um eine gesamteuropäische Strategie für die Integration und das Wohlergehen der Roma voranzutreiben. In der „Straßburger Erklärung zur Lage der Roma"[9] verpflichten sich die Mitgliedsländer des Europarats, gemeinsame Anstrengungen zur Bekämpfung der Diskriminierung von Roma zu unternehmen, und so deren soziale Eingliederung, Selbstbestimmung und besseren Zugang zur Justiz sicherzustellen. Bei diesem Treffen kündigte die Vizepräsidentin der Kommission, Viviane Reding, an, dass die Europäische Kommission auf der Grundlage der Ergebnisse der Roma-Taskforce im April 2011 einen EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma vorlegen werde.[10]

7 Europäische Kommission (2010b). Siehe http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0133:DE:HTML.
8 Europarat, Parlamentarische Versammlung (PACE) (2010a) und (2010b).
9 Europarat (2010).
10 Reding, V. (2010).

Vielversprechende Praktik

Europarat bildet Roma zu Mediatoren aus

Im Anschluss an das hochrangige Treffen in Straßburg zur Situation der Roma und die Annahme der Straßburger Erklärung im Oktober 2010 initiierte der Europarat ein Europäisches Trainingsprogramm für Roma-Mediatoren, die die Roma-Gemeinschaften in Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten beraten sollen. Das Programm sieht die Ausbildung von Mediatoren für Schulen, das Gesundheitswesen und den Beschäftigungssektor vor. Die Mediatoren unterstützen die Roma bei der Wahrnehmung ihrer sozialen Rechte, das heißt beim Zugang zu Wohnraum, Bildung, Beschäftigung und medizinischer Versorgung. Eine weitere Aufgabe der Roma-Mediatoren besteht darin, die Verbindung zwischen den Roma-Gemeinschaften und der Zivilgesellschaft zu verbessern.

Siehe www.coe.int/t/dg3/romatravellers/source/documents/Call_trainers_final_EN.pdf

Freizügigkeit innerhalb der EU

Im Sommer 2010 rückten die Freizügigkeit und die „Rückführungen" von Roma in den Blickpunkt der Öffentlichkeit, insbesondere durch die entsprechenden politischen Maßnahmen **Frankreichs**,[11] die Bedenken darüber auslösten, inwiefern sie mit EU-Recht und internationalen Menschenrechtsbestimmungen vereinbar seien. Die EU-Institutionen sowie die Europäische Kommission des Europarats gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) äußerten sich besorgt über diese „Rückführungen" bzw. diese so genannte „freiwillige Rückkehr".

> *„Niemand sollte aufgrund seiner ethnischen Herkunft ausgewiesen werden. Es ist nicht akzeptabel, Menschen wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit zu stigmatisieren. Die Roma sind Europäer und daher müssen ihre Rechte wie die anderer EU-Bürger geachtet werden."*
>
> *Jerzy Buzek, Präsident des Europäischen Parlaments, 17. September 2010*

Am 24. August 2010 teilte die ECRI mit, dass „es Frankreich zwar frei steht, im Einklang mit seinen internationalen Verpflichtungen Einreisekontrollen durchzuführen, dass die ECRI aber auf das Recht von EU-Bürgern verweist, sich für einen bestimmten Zeitraum in Frankreich aufzuhalten und dorthin zurückzukehren. Deshalb sollte sich Frankreich gemeinsam mit seinen Partnerstaaten und Institutionen um eine für alle Beteiligten tragbare Lösung bemühen."[12] Der Ausschuss der Vereinten Nationen zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, CERD) stellte im September 2010 in seinen Schlussbemerkungen zu **Frankreich** ebenfalls fest, dass „es Berichte gibt, nach denen Roma-Gruppen ohne

11 Carrera, A. und Faure Atger, A., CEPS (2010).
12 Europarat, ECRI (2010a).

die freiwillige, uneingeschränkte und ausdrückliche Einwilligung aller betroffenen Mitglieder dieser Gruppen in ihre Herkunftsländer abgeschoben wurden."[13]

Das Europäische Parlament betonte in seiner Entschließung vom 9. September 2010 zur Lage der Roma und zur Freizügigkeit in der EU das Recht aller Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich innerhalb der EU frei zu bewegen und aufzuhalten. Das Parlament machte „erhebliche Bedenken geltend in Bezug auf die Maßnahmen des französischen Staates und anderer Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Ausweisung von Roma und Fahrenden." Es betonte, dass kollektive Ausweisungen durch die Charta der Grundrechte der EU und die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) untersagt sind. Gemäß der Richtlinie über die Freizügigkeit hob das Parlament außerdem hervor, dass mangelnde finanzielle Mittel unter keinen Umständen eine automatische Ausweisung von Unionsbürgern rechtfertigen können. Es wies ferner darauf hin, dass Einschränkungen der Freizügigkeit und des Aufenthaltsrechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit ausschließlich mit dem persönlichen Verhalten und weder mit Generalprävention noch mit der ethnischen Zugehörigkeit oder der Staatsangehörigkeit begründet werden dürfen.[14]

Um die Faktenlage schnell zu klären und festzustellen, ob die Maßnahmen der französischen Regierung im Einklang mit der Freizügigkeits-Richtlinie und der der Grundrechte-Charta der EU standen, tauschten sich die Europäische Kommission und die französischen Behörden intensiv über die Umsetzung des entsprechenden EU-Rechts in nationales Recht aus. Die Europäische Kommission nahm die Zusicherungen Frankreichs vom 22. September 2010 zur Kenntnis. Nichtsdestotrotz entsprach eine Dienstanweisung[15] der französischen Regierung vom 5. August 2010 nicht diesen Vorgaben; sie wurde daher zurückgezogen und am 13. September 2010 durch eine andere Anweisung ersetzt.[16]

Um überprüfen zu können, ob die politischen Zusagen der französischen Behörden vom 22. September 2010 eingehalten und die Freizügigkeits-Richtlinie in die Praxis umgesetzt wurde, forderte die Europäische Kommission einen ausführlichen Bericht von der französischen Regierung. Da Frankreich die Freizügigkeits-Richtlinie nicht so in nationales Recht umgesetzt hatte, dass die Wirkung dieser Rechte uneingeschränkt gewährleistet ist, forderte die Kommission die französische Regierung außerdem auf, diese Garantien in die französische Gesetzgebung zu übernehmen und die entsprechenden Gesetzesentwürfe zügig zu verabschieden. Auf dieser Grundlage beschloss die Europäische Kommission am 29. September 2010, dass sie – als ersten Schritt eines formellen Vertragsverletzungsverfahrens – ein Aufforderungsschreiben an Frankreich übermitteln würde,[17] falls das Land die gewünschten Auskünfte bis zum 15. Oktober 2010 nicht erteilt haben sollte. Frankreich legte zum genannten Termin ausführliche Unterlagen vor, darunter Gesetzesentwürfe und einen genauen Zeitplan zur Übernahme der in der Freizügigkeits-Richtlinie geforderten Garantien ins französische Recht vor. Frankreich nannte darüber hinaus Beispiele für Entscheidungen, die die nationalen Behörden im maßgeblichen Zeitraum getroffen hatten, wie die Aufhebung des Verwaltungserlasses vom 5. August 2010, und übermittelte Unterlagen zur Information über sein Vorgehen im Sommer.

Am 19. Oktober 2010 teilte die Europäische Kommission daher mit, dass sie kein Vertragsverletzungsverfahren einleiten werde.[18] Die Kommission informierte Frankreich am 26. November 2010, dass es bis zur Verabschiedung der Gesetzgebung die notwendigen administrativen Maßnahmen treffen sollte, um sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden die Bestimmungen der Freizügigkeits-Richtlinie in der Praxis lückenlos einhalten. In ihrer Antwort vom 7. Dezember 2010 bekräftigte die französische Regierung ihre Zusage, die Richtlinie über die Freizügigkeit umzusetzen. Außerdem nahm Frankreich die anderen von der Europäischen Kommission angesprochenen Punkte zur Kenntnis und sicherte zu, die in der Richtlinie festgelegten Grundsätze einzuhalten.

Ausweisungen und Rückführungen von Roma-EU-Bürgern sind kein neues Phänomen und wurden bereits 2009 von Nichtregierungsorganisationen (non-governmental organisation, NGO) berichtet. So hatte etwa der Bericht über die Rechte der Roma *(Roma Rights Record)* des Europäischen Zentrums für die Rechte der Roma (ERRC) darauf hingewiesen, dass **Frankreich** 2009 rund 10 000 Roma abgeschoben und **Deutschland** im Juni 2009 eine „Rückkehrhilfe" an mehr als 100 Roma für deren freiwillige Rückkehr nach Rumänien bezahlt hatte.[19] Im selben Jahr hatte es auch Berichte über Abschiebungen und Ausweisungen von Roma-EU-Bürgern in **Italien** gegeben.[20]

Mehrere EU-Mitgliedstaaten setzten 2010 ihre Praxis der Abschiebung und Rückführung von Roma-EU-Bürgern fort und gewährten dabei eine „Rückkehrhilfe" für die Ausreise in die jeweiligen Herkunftsländer. Wie die französischen Behörden mitteilten, wurden im Zeitraum zwischen dem 28. Juli und dem 27. August 2010 insgesamt 979 in illegalen Lagern lebende Roma aus Rumänien und Bulgarien in ihre Herkunftsländer rückgeführt – den Angaben zufolge gingen 828 „freiwillig" und 151 zwangsweise.[21] Aus **Italien** kamen Berichte über freiwillige Rückführungen und Ausweisungen – die Kommunalverwaltung in Pisa stellte Vereinbarungen für die „Rückführung rumänischer Roma" aus und gewährte finanzielle Hilfen für die Rückkehr von

13 Vereinte Nationen, CERD (2010a).
14 Europäisches Parlament (2010c).
15 Frankreich, Ministerium für Innere Angelegenheiten, Übersee, Gebietskörperschaften und Immigration (2010a).
16 Frankreich, Ministerium für Innere Angelegenheiten, Übersee, Gebietskörperschaften und Immigration (2010b).
17 Europäische Kommission (2010d).
18 Europäische Kommission (2010e).
19 European Roma Rights Centre (ERRC) (2010b) und (2010a).
20 European Roma Rights Centre (2009).
21 Besson, E. (2010).

etwa 100 Roma nach Rumänien.[22] Nach Auskunft des Europäischen Zentrums für die Rechte der Roma (ERRC) schoben **Dänemark**[23] und **Schweden**[24] 2010 insgesamt 23 bzw. 50 rumänische Staatsbürger nach **Rumänien** ab. Erwähnenswert ist außerdem, dass die dänische Regierung nicht bestätigte, dass es sich bei den ausgewiesenen Personen um Angehörige der Roma handelte, da weder die dänischen Einwanderungsbehörde noch das Ministerium für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration Personen nach ihrer ethnischen Zugehörigkeit registriert. Was die Situation in Frankreich anbelangt, wiesen die französischen Behörden von Anfang 2010 bis September 2010 nach Angaben des ERRC rund 8 000 Roma aus.[25]

Vielversprechende Praktik

Einrichtung einer Kontaktstelle für europäische Wanderarbeitnehmer und Roma

Der Berliner Senat ließ eine mobile Anlaufstelle für europäische Wanderarbeitnehmer und Roma einrichten. Sechs Sozialarbeiter bieten neu in die deutsche Hauptstadt eingereisten Roma Unterstützung beim Zugang zu einer regulären Erwerbstätigkeit, zu medizinischer Versorgung und zu angemessenem Wohnraum. Weitere Aufgaben der Kontaktstelle sind, die Öffentlichkeit für die Situation der Roma zu sensibilisieren und in Konfliktsituationen zu vermitteln. Im August 2010 aktualisierte der Berliner Senat sein Informationsblatt für Verwaltungsmitarbeiter über die Rechte und Pflichten von Roma und europäischen Wanderarbeitnehmern in den Bereichen Arbeit, Schule und Sozialleistungen.

Das Informationsblatt ist abrufbar unter: www.berlin.de/imperia/md/content/lb-integration-migration/publikationen/recht/handreichung_roma_u_europ_wanderarbeitnehmer_innen_bf.pdf?start&ts=1281002053&file=handreichung_roma_u_europ_wanderarbeitnehmer_innen_bf.pdf

AKTIVITÄT DER FRA

Vielversprechende Initiativen, wenige konkrete Schritte

In ihrem Bericht über *Ausgewählte positive Initiativen – Die Situation von Roma-EU-Bürgern, die in andere EU-Mitgliedstaaten übersiedeln* präsentiert die FRA vielversprechende Initiativen zur Eingliederung von Roma auf regionaler und lokaler Ebene in **Frankreich**, **Italien** und **Spanien**.

Die Untersuchung erbrachte jedoch nur wenige Hinweise darauf, dass öffentliche Behörden oder lokal operierende NGOs in den Aufnahmeländern gezielte Maßnahmen zur Eingliederung von Roma-EU-Bürgern aus anderen Mitgliedstaaten bieten. Dies zeigt, dass es verbreitet an politischen Strategien und Maßnahmen zur Sensibilisierung und Förderung der Freizügigkeit und des freien Aufenthalts fehlt.

Bewertung der sozialen und wirtschaftlichen Situation der Roma

Wie die beiden letzten Jahresberichte der FRA hervorhoben, gaben die vielfältigen Probleme der Roma beim Zugang zu Wohnraum, Beschäftigung, Bildung und medizinischer Versorgung auch in den vergangenen Jahren Grund zu beträchtlicher Sorge, auch auf EU-Ebene. Gleichzeitig zeigen jedoch die Daten und Informationen, die vom FRA-Informationsnetz über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (RAXEN) 2010 zusammengetragen wurden, ebenso wie die Ergebnisse eigener FRA-Untersuchungen, dass sich die Situation der Roma-Bevölkerung in der EU trotz verstärkter Sensibilisierung, Strategien und Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten nicht wesentlich verbessert hat.[26]

Da in den EU-Mitgliedstaaten nach wie vor keine regelmäßigen und wirksamen Verfahren zur Erhebung verwertbarer und aussagekräftiger Daten über die Situation der Roma existieren, die nach ethnischer Zugehörigkeit, Alter, Geschlecht und Behinderung aufgeschlüsselt sind, lässt sich die sozioökonomische Situation der Roma nur unzureichend und unvollständig bewerten.

22 Open Society Foundation, Open Society Justice Initiative (2010).
23 ERRC legte beim Dänischen Ministerium für Flüchtlinge, Immigration und Integration Einsprüche gegen Ausweisungsbescheide an zehn rumänische Roma ein. Die Einsprüche vom 3. September 2010 waren eine Reaktion auf eine Polizei-Aktionen gegen 23 Roma am 6. Juli in Kopenhagen, bei der die zehn Roma zunächst inhaftiert und dann am folgenden Tag kollektivnach Rumänien ausgewiesen wurden. Weitere Informationen unter: www.errc.org/cikk.php?cikk=3675.
24 European Roma Rights Centre (2010b).
25 European Roma Rights Centre (2010b) und (2010a).

26 Europäisches Parlament (2010).

AKTIVITÄT DER FRA

Gegen den Datenmangel – die Roma-Erhebung in elf EU-Mitgliedstaaten

Um die Verfügbarkeit verlässlicher und vergleichbarer Daten über die Situation der Roma in der EU zu verbessern, beschloss die FRA Ende 2010, in elf EU-Mitgliedstaaten eine Erhebung über die Lage der Roma und ihre Erfahrungen mit Diskriminierungen durchzuführen, unter anderem in den Bereichen Beschäftigung, Wohnverhältnisse, Bildung und Gesundheit. Die Erhebung sieht auch Befragungen von Angehörigen der Gesamtbevölkerung vor, die in der Nachbarschaft der Roma leben, um so Referenzwerte für den Vergleich zwischen diesen beiden Bevölkerungsgruppen zu erhalten. Die Roma-Taskforce der Europäischen Kommission wird die Ergebnisse der Erhebung nutzen, um zu bewerten, wie effektiv EU-Mittel für die Integration der Roma verwendet wurden. Somit wird die Erhebung denjenigen Informationen liefern, die politische Maßnahmen und andere Initiativen für die Roma in zentralen, die Grundrechte betreffenden Bereichen gestalten.

Die Erhebung wird also neue Erkenntnisse bieten über die Erfahrungen und Möglichkeiten der Roma in jenen sieben EU-Mitgliedstaaten, die in der FRA-Erhebung zu Minderheiten und Diskriminierung in der Europäischen Union (EU-MIDIS) untersucht wurden – Bulgarien, Griechenland, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechische Republik und Ungarn –, sowie in vier zusätzlichen EU-Mitgliedstaaten, nämlich Frankreich, Italien, Portugal und Spanien, die bisher nicht von EU-MIDIS abgedeckt wurden.

Beschäftigung

Die Mitgliedstaaten des Europarates wollen „den gleichberechtigten Zugang der Roma zu Beschäftigung und Berufsbildung im Einklang mit internationalem und nationalem Recht sicherstellen und zu diesem Zweck gegebenenfalls auch Mediatoren in den Arbeitsämtern einsetzen. Roma sollen, soweit erforderlich, die Möglichkeit zur Anerkennung ihrer informell erworbenen Kenntnisse und Kompetenzen erhalten".

Straßburger Erklärung zur Situation der Roma - *Treffen auf hoher Ebene im Europarat zur Lage der Roma am 20. Oktober 2010 in Straßburg, abrufbar unter: www.coe.int/t/dc/files/source/2010_cm_roma_final_en.doc*

Obwohl mehrere Mitgliedstaaten Berufsbildungsmaßnahmen und -programme durchführten, um die Beschäftigungsfähigkeit von Roma zu verbessern, hat dies oft nur sehr begrenzte Auswirkungen auf die Beschäftigungsquote der Roma.[27] Um den Beschäftigungsstatus der Roma-Bevölkerungsgruppen bewerten zu können, bat die Roma-Taskforce darum, erstmals die Ergebnisse von EU-MIDIS[28] mit den Resultaten der Europäischen Sozialerhebung (ESS)[29] zu vergleichen. So kann man den Beschäftigungsstatus der Roma-Bevölkerung dem der jeweiligen Gesamtbevölkerung in den sieben EU-Mitgliedstaaten gegenüberstellen. Die erfassten Länder – Bulgarien, Griechenland, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechische Republik und Ungarn – hatten auch an der EU-MIDIS-Erhebung der FRA teilgenommen. Insgesamt waren 3 510 Roma aus diesen sieben EU-Mitgliedstaaten interviewt worden. Die ESS diente als Maßstab, da diese Erhebung teilweise dieselben Fragen wie EU-MIDIS verwendet hatte und so ein Vergleich zwischen diesen Punkten möglich war. Außerdem waren die Befragungen in der vierten Runde der ESS 2008 relativ zeitnah zu EU-MIDIS durchgeführt worden. Während die Ergebnisse der ESS repräsentativ für die Gesamtbevölkerung des jeweiligen Landes waren und den nationalen Durchschnitt einer bestimmten Variablen widerspiegelten, waren die Ergebnisse von EU-MIDIS für die Regionen repräsentativ, in denen die Erhebung durchgeführt wurde, das heißt, für Regionen in den EU-Mitgliedstaaten mit einer für eine Zufallsauswahl der Befragten (random route sampling) ausreichend großen Roma-Bevölkerung, da Adressenlisten als Auswahlgrundlage fehlten.

Sowohl EU-MIDIS als auch ESS fragten die Teilnehmer ab 16 Jahren, ob sie zum Zeitpunkt des Interviews erwerbstätig oder arbeitslos waren, den Haushalt führten, studierten, Rentner waren oder zu einer anderen Kategorie gehörten. In allen sieben EU-Mitgliedstaaten lag die Beschäftigungsquote der befragten Roma unter der der Gesamtbevölkerung des jeweiligen Landes (Abbildung 1). Der „Beschäftigungsstatus" bezeichnet hier die von den Befragten selbst angegebene Situation. Die auffälligste Differenz mit 30 Prozentpunkten bestand in **Polen**, wo 17% der Befragten Roma angaben, erwerbstätig zu sein – im Vergleich zu 47 % bei der Gesamtbevölkerung. In **Rumänien** war die Beschäftigungsquote der Roma um 28 Prozentpunkte niedriger als die der Gesamtbevölkerung; hier waren 17 % der Roma und 45 % der Gesamtbevölkerung erwerbstätig. In **Ungarn**, wo der Unterschied zwischen der Roma-Bevölkerung in der EU-MIDIS-Erhebung und der Gesamtbevölkerung in der ESS-Erhebung am geringsten ausfiel, beträgt der Abstand zwischen den Beschäftigungsquoten beider Gruppen zehn Prozentpunkte (31 % bzw. 41 %). Bei der Interpretation dieser Ergebnisse muss man die unterschiedlichen Stichprobenansätze der beiden Erhebungen gebührend berücksichtigen. Aus den Zahlen lassen sich daher lediglich die genannten Differenzen ablesen.

Aus einem Ende September 2010 von der Weltbank veröffentlichten Bericht geht hervor, dass erwerbstätige Roma erheblich weniger verdienen als Angehörige anderer Bevölkerungsgruppen. Das Einkommensgefälle liegt im Durchschnitt bei fast 50 % und hängt mit dem niedrigeren Bildungsstand der Roma zusammen. Der Bericht der Weltbank *Eingliederung der Roma: Eine wirtschaftliche Chance*

27 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2009a).
28 FRA (2009c); weitere Informationen unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm.
29 European Social Survey (2008); weitere Informationen unter: ess.nsd.uib.no/ess/round4/.

Abbildung 1: Vergleich der Ergebnisse der EU-MIDIS-Erhebung und der Europäischen Sozialerhebung (Gesamtbevölkerung): Beschäftigungsstatus der befragten Roma

Quelle: FRA, 2010

für Bulgarien, Rumänien, Serbien und die Tschechische Republik (Roma Inclusion: An economic opportunity for ***Bulgaria, Czech Republic, Romania*** *and* ***Serbia****)* basiert auf den quantitativen Daten mehrerer Haushaltserhebungen in den oben genannten Ländern sowie auf den Ergebnissen der Befragung von 222 Akteuren, darunter Regierungsbeamte und NGO-Vertreter, sowie Roma und Nicht-Roma. Dem Bericht zufolge beträgt die Differenz in der Beschäftigungsquote ca. 26 Prozentpunkte. Weiter heißt es, dass durch eine bessere Produktivität der Roma in Mittel- und Osteuropa die Wirtschaftsleistung dieser vier Länder um bis zu 9,9 Mrd. EUR jährlich gesteigert und Steuermehreinnahmen von 3,5 Mrd. EUR pro Jahr erzielt werden könnten. Wenn die vier Länder die Abstände bei den Arbeitsmarktchancen und beim Bildungsniveau verringern würden, könnten sie ihre Wirtschaftsproduktion um bis zu 6 Mrd. EUR und die Staatseinnahmen um etwa 2 Mrd. EUR jährlich steigern.[30]

Als Ursachen der bestehenden Situation wurden niedriges Bildungsniveau und Diskriminierung ermittelt. Ende 2009 sowie 2010 befassten sich verschiedene internationale Überwachungsverfahren in mehreren EU-Mitgliedstaaten mit diesen Problemen. Nach seinem Besuch in **Bulgarien** im November 2009 wies der Menschenrechtskommissar des Europarates im Februar 2010 in einem Bericht darauf hin, dass trotz staatlicher Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs der Roma zum Arbeitsmarkt „die Diskriminierung weiterhin ein wichtiger Faktor ist, der den Zugang bestimmter Minderheiten, allen voran der Roma, zum Arbeitsmarkt behindert."[31] Diskriminierung in Verbindung mit der relativ geringen Qualifikation der Roma – die bereits die Diskriminierung widerspiegelt – verringert ihre Beschäftigungsfähigkeit (siehe hierzu auch den folgenden Abschnitt über das Bildungsniveau und die Segregation der Roma).

Im ECRI-Bericht von 2009 über **Griechenland** heißt es, dass „die meisten Roma, die in Siedlungen leben, ihren Lebensunterhalt nach wie vor mit dem Sammeln von Alteisen und Müll verdienen und aufgrund von Diskriminierung und Vorurteilen nur wenige im regulären Arbeitsmarkt beschäftigt sind. Allerdings spielt dabei auch ihre mangelnde Qualifikation, die sich aus ihrem niedrigen Bildungsniveau ergibt, eine Rolle."[32] Die Situation in **Ungarn** beurteilt der beratende Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ähnlich. In seiner dritten Stellungnahme zu Ungarn vom März 2010 äußerte sich der Ausschuss besorgt darüber, dass „trotz der Beschäftigungsförderungsmaßnahmen für die am stärksten benachteiligten Gruppen Roma-Angehörige häufiger von Diskriminierungen

30 Weltbank (2010a).

31 Europarat, Menschenrechtskommissar (2010).
32 Europarat, ECRI (2009), S. 8, 20.

auf dem Arbeitsmarkt betroffen sind als andere."[33] Derselbe Ausschuss hob in seiner zweiten Stellungnahme zu **Portugal** hervor, dass Roma beim Zugang zur Beschäftigung häufig diskriminiert und dadurch in ihrer Teilhabe am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben beeinträchtigt werden. Der Ausschuss stellte zudem fest, dass „die durchgeführten Berufsbildungs- und Umschulungsprogramme für Roma häufig keine nennenswerten Auswirkungen auf die Beschäftigungsquoten von Roma haben. Von Roma-Vertretern wird außerdem bedauert, dass es nur begrenzte Fördermöglichkeiten für eine Selbstständigkeit und die Gründung kleiner Unternehmen gibt, die Alternativen zum Reisegewerbe und zur Arbeit auf Volksfesten und Märkten bieten könnten."[34]

Um Informationen darüber zu erhalten, wie Roma am Arbeitsplatz angesehen werden, fragte eine Erhebung in **Rumänien** zur Wahrnehmung der Roma-Minderheit durch die Gesamtbevölkerung unter anderem, inwieweit die Gesamtbevölkerung einen Roma als Kollegen akzeptieren würde. Die 2010 vom rumänischen Institut für Evaluierung und Strategie (*Institutul Român pentru Evaluare si Strategie*, IRES) durchgeführte Erhebung, bei der eine computergestützte telefonische Interviewmethode (CATI) mit einer Fehlerquote von 2,8 % eingesetzt wurde, befragte 1 321 Personen. Die Ergebnisse der Erhebung zeigen, dass nur 54 % der Befragten keine Einwände gegen einen Roma-Kollegen hatten, während 69 % bzw. 84 % der Befragten angaben, dass sie einen ungarischen bzw. deutschen Kollegen ohne Vorbehalte akzeptierten würden; 68 % der Befragten waren der Ansicht, dass Roma beim Zugang zur Beschäftigung benachteiligt seien.[35]

Bildungsniveau und Segregation

„Als Erstes müssen die Ursachen der Ausgrenzung beseitigt werden. Dies bedeutet vor allem, die Bildung junger Roma zu fördern. Damit muss so früh wie möglich begonnen werden, um Roma-Kindern einen fairen Start ins Leben zu ermöglichen. Eine höhere Beschäftigungsfähigkeit der Roma kann nur durch eine bessere Bildung erreicht werden. Schulen und Kindergärten ohne Segregation sind sehr wichtig, damit Roma-Kinder die Chance auf eine spätere umfassende Teilhabe an der Gesellschaft erhalten."

László Andor, Europäischer Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration, Brüssel, 1. Dezember 2010

Die Bildungssituation von Roma-Schülern bleibt trotz der Anstrengungen, die von den EU-Mitgliedstaaten unternommen werden, und einer Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (PACE) unbefriedigend. Im Juni 2010 empfahl PACE seinen Mitgliedstaaten, die Segregation in der Schule abzuschaffen, indem sie Roma-Kindern effektiven und nicht-segregierten Zugang zum normalen Unterricht garantieren. Von den Roma erwartete PACE hingegen zu akzeptieren, dass sie ihren Verpflichtungen im Bildungsbereich nachkommen müssen.[36] Da keine offiziellen statistischen Daten vorliegen, die nach ethnischer Zugehörigkeit aufgeschlüsselt sind, weisen lediglich Erhebungen darauf hin, dass in mehreren EU-Mitgliedstaaten der Anteil der Roma bei Personen mit niedrigem Bildungsniveau noch immer höher ist als in der Gesamtbevölkerung. Wie im vorherigen Abschnitt bereits erwähnt, tragen der niedrige Bildungsstand und die unzureichende Analphabetisierung der Roma wesentlich zu ihrer geringeren Beschäftigungsfähigkeit bei.

Um den Bildungsstand der Roma-Bevölkerung mit dem der jeweiligen Gesamtbevölkerung vergleichen zu können, wurden auch hier die Ergebnisse der von der FRA durchgeführten EU-MIDIS-Erhebung den Ergebnissen der Europäischen Sozialerhebung gegenübergestellt. Beide Erhebungen fragten die Teilnehmer, wie lange sie zur Schule gingen. Die genaue Qualifikation lässt sich aus den Antworten zwar nicht entnehmen, aber sie dienen als Indikator für das Bildungsniveau, das die Befragten erreicht haben. Obwohl beide Erhebungen die sieben EU-Mitgliedstaaten Bulgarien, Griechenland, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechische Republik und Ungarn erfassten, ist, wie bereits erwähnt, bei der Interpretation der Befragungsergebnisse Vorsicht geboten: Neben den unterschiedlichen Stichprobenansätzen der beiden Erhebungen muss man auch die Tatsache berücksichtigen, dass die Befragung der Roma- und der Gesamtbevölkerung in unterschiedlichen Regionen, zu unterschiedlichen Zeiten und mit nicht völlig identischen Fragen stattfanden. Aus den Zahlen lassen sich daher lediglich die beschriebenen Differenzen ablesen.

In allen sieben Mitgliedstaaten zeigen die Ergebnisse, dass der Anteil der Roma mit niedrigem Bildungsstand – die also höchstens fünf Jahre eine Schule besucht haben – höher ist. In **Bulgarien** können allenfalls 10 % der befragten Roma 14 oder mehr Ausbildungsjahre vorweisen, während dies in der Gesamtbevölkerung bei 19 % – 32 % der Befragten der Fall ist (Abbildung 2). Große Unterschiede bestehen in Griechenland, wo 97 % der Gesamtbevölkerung nach eigenen Angaben mindestens fünf Jahre eine Schule besuchten, aber nur 26 % der befragten Roma angaben, fünf Jahre oder länger zur Schule gegangen zu sein. Das bedeutet, dass in Griechenland der größte Teil der befragten Roma höchstens fünf Jahre eine Schule besucht hat.

Ähnlich ist die Situation in **Bulgarien**, **Polen** und **Rumänien**, wo je nach Land 35 % – 51 % der Roma die Dauer ihres Schulbesuchs mit höchstens fünf Jahren angaben, während ESS ermittelte, dass dieser Anteil in der Gesamtbevölkerung bei 2 % – 6 % liegt. In der **Slowakei**, der **Tschechischen Republik** und **Ungarn** bestehen zwischen der Roma- und der Gesamtbevölkerung nur geringfügige Unterschiede, wenn es um einen Schulbesuch von höchstens fünf Jahren geht – das bedeutet, dass in beiden Gruppen fast alle die-

33 Europarat, Advisory Committee on the FCNM (2010a).
34 Europarat, Advisory Committee on the FCNM (2010b), S. 7, 21-22.
35 Rumänien, Institutul Român pentru Evaluare si Strategie (IRES) (2010).
36 Europarat, Parlamentarischer Rat (2010a).

Abbildung 2: Vergleich der Ergebnisse der EU-MIDIS-Erhebung und der Europäischen Sozialerhebung (Gesamtbevölkerung): Ausbildungsdauer der Roma (%)

Quelle: FRA, 2010

ses Bildungsniveau erreicht haben. Große Differenzen zwischen der Gesamtbevölkerung und den Roma gibt es in den genannten Ländern jedoch bei der Frage, wie viele Schuljahre genau die Befragten absolviert haben. Hier weisen die Roma nach wie vor einen niedrigeren Bildungsstand auf.

Zwar existiert die systematische Segregation heute in keinem EU-Mitgliedstaat mehr als bildungspolitisches Konzept, doch in einigen Mitgliedstaaten wird die Segregation von Schulen und Schulbehörden auf unterschiedliche Weise – meist indirekt – praktiziert. Dies geschieht in manchen Fällen als unbeabsichtigte Folge von politischen Maßnahmen und Praktiken und mitunter infolge der Wohnsegregation. So stellt der zusammenfassende Bericht der EU *Ethnische Minderheiten und Roma-Frauen in Europa: Ein Fall für die Gleichberechtigung der Geschlechter? (Ethnic Minority and Roma women in Europe – A case for gender equality?)* fest: „Roma-Kinder werden aufgrund ihrer Lernschwierigkeiten häufiger als andere Kinder in Sonderschulen oder in segregierten Klassen untergebracht. Dies geschieht auch aufgrund der Skepsis der Schulen, Roma-Kinder aufzunehmen und auch weil die Eltern der Kinder aus der ethnischen Mehrheit der Präsenz von Roma- in den Klassen ablehnend gegenüberstehen und schließlich auch aufgrund der Abgeschiedenheit von Roma-Siedlungen."[37]

Ähnlich äußerte sich der Menschenrechtskommissar des Europarates in seinem Bericht über **Bulgarien**. Der Kommissar stellte fest, dass die Zahl der Roma-Kinder in Sonderschulen und Internaten zwar allmählich zurückgehe, dass sie in diesen Schulen aber immer noch überdurchschnittlich stark vertreten seien.[38] Im September 2010 hieß es im Weltbank-Bericht *Untersuchung der Schulautonomiereformen in Bulgarien (A review of the Bulgaria school autonomy reforms)*, dass Probleme sich zu integrieren und die räumliche Entfernung die beiden wichtigsten Faktoren sind, die Roma-Schüler vom Besuch regulärer Schulen abhalten.[39]

Segregation spielt auch in der **Tschechischen Republik** eine Rolle. Im März 2010 veröffentlichte die tschechische Schulaufsichtsbehörde (*Česká školní inspekce*, CSI) auf der Grundlage ihrer Kontrollen von 171 ehemaligen „Sonderschulen" einen Bericht,[40] der zu dem Ergebnis kommt, dass auch drei Jahre nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte aus dem Jahr 2007 in der Rechtssache *D. H. und andere gegen die Tschechische Republik* die Segregation und Diskriminierung von Roma-Schülern weiterbesteht. In dem Bericht *Ungerechtigkeit unter neuem Namen: Die Diskriminierung der Roma im Bildungssystem der Tschechischen Republik geht*

37 Europäische Kommission (2010f), S. 11.

38 Europarat, Menschenrechtskommissar (2010a).
39 Weltbank (2010b).
40 Tschechische Republik, Schulaufsichtsbehörde (2010).

weiter (Injustice renamed: Discrimination in education of Roma persists in the Czech Republic) erklärt Amnesty International, dass in der Tschechischen Republik die „Sonderschulen" einfach in „praxisorientierte Grundschulen" umbenannt worden seien, in denen ein eingeschränkter Lehrplan gelte; dass das System, nach dem Kinder auf diese Schulen geschickt würden, im Grunde aber dasselbe geblieben sei.[41] In ihrem Bericht über **Griechenland** äußerte sich die ECRI besorgt über „die Tatsache, dass es Fälle gibt, in denen Roma-Kinder von anderen Kindern innerhalb derselben Schule oder in der Nachbarschaft von anderen Kindern getrennt werden."[42] Zur Situation in **Deutschland** merkte der beratende Ausschuss des Europarates für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (*Framework Convention for the Protection of National Minorities*, FCNM) an, dass „es Kinder von Roma und Sinti aufgrund anhaltender Vorurteile und Klischees im Bildungsbereich weiterhin schwer haben und diese Kinder nach wie vor in ‚Sonderschulen' überrepräsentiert sind."[43] Eine empirische Untersuchung des Forschungsprojekts Edumigrom in **Ungarn**, an der sich 18 Schulen und 35 Klassen in zwei städtischen Gebieten beteiligten, ergab, dass die Leistung von Roma-Schülern unter segregierten Bedingungen systematisch schlechter war: 69 % der Roma-Schüler erbrachten in getrennten Klassen schlechtere Leistungen, während dies in gemischten Klassen nur auf 40 % der Roma-Schüler zutraf.[44]

Amnesty International äußerte sich besorgt über die Situation in der **Slowakei**. In ihrem Bericht *Zukunftsperspektiven schaffen: Die Segregation von Roma-Kindern in slowakischen Schulen beenden (Unlock their future: End the segregation of Romani children in Slovakia's schools)* verwies die Organisation auf erhebliche Mängel bei der Durchsetzung und Überwachung des Diskriminierungs- und Segregationsverbots im slowakischen Bildungssystem. Der Bericht nennt verschiedene Formen der Segregation von Roma-Kindern: Sonderschulen oder Förderklassen an normalen Schulen für Schüler mit „leichten geistigen Behinderungen" sowie normale Schulen oder Klassen, in denen ausschließlich Roma-Kinder unterrichtet würden. Während die Roma schätzungsweise weniger als 10 % der Gesamtbevölkerung der **Slowakei** ausmachen, liegt der Anteil der Roma-Schüler in Sonderschulen bei 60 %, wie eine 2009 durchgeführte Erhebung ergab.[45] Auch im Zusammenhang mit der Wohnungssituation der Roma gibt es Berichte über Fälle von Segregation, in denen Kommunalverwaltungen eine physische Trennung der Roma von der Gesamtbevölkerung vornahmen, um Konflikte zwischen beiden Gruppen zu vermeiden (siehe Abschnitt zur Wohnungssituation weiter unten).

Wohnverhältnisse

Die Wohnverhältnisse sind das sichtbarste Zeichen für die soziale Ausgrenzung der Roma-Gemeinschaft. Schlechte Wohnverhältnisse und die Wohnsegregation haben negative Auswirkungen auf Bildung, Beschäftigung und Gesundheit.

> *„Die Behörden müssen sicherstellen, dass die Rechte der Roma auf ein Leben in Würde in angemessenen Wohnverhältnissen, einschließlich aller öffentlichen Versorgungsleistungen, gewahrt werden. Nicht genehmigte Roma-Siedlungen sollten rechtlich anerkannt werden und Zwangsräumungen, die gegen Menschenrechtsstandards und verfahrensrechtliche Garantien verstoßen, müssen eingestellt werden."*
>
> *Thomas Hammarberg, Menschenrechtskommissar des Europarates, 30. September 2010*

Unzureichende Wohnverhältnisse tragen daher mit dazu bei, dass der Teufelskreis von Deprivation und sozialer Ausgrenzung der Roma in der Europäischen Union weiterbesteht.

Der Zugang zu einer bezahlbaren, bewohnbaren, zugänglichen und kulturell angemessenen Wohnung ist ein Grundrecht. Dieses Recht garantieren der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der für alle EU-Mitgliedstaaten bindend ist, und die Europäische Sozialcharta. Das Recht auf Unterstützung für die Wohnung ist außerdem in Artikel 34 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert.

Wie der letzte Jahresbericht der FRA hervorhebt, gehören Roma und insbesondere Traveller beim Zugang zu Privat- und Sozialwohnungen zu den am stärksten benachteiligten Gruppen in der Europäischen Union. Dies zeigt sich unter anderem in der Diskriminierung beim Zugang zu Wohnraum, in schlechten Wohnbedingungen, Segregation und Zwangsräumungen. In ihrem Ende 2009 veröffentlichten Bericht *Die Situation von Roma-EU-Bürgern, die sich in anderen EU-Mitgliedstaaten niederlassen* kommt die FRA zu dem Ergebnis, dass Roma in unterdurchschnittlichen, unsicheren und häufig segregierten Wohnverhältnissen leben. Aus sol-

Vielversprechende Praktik

Kampagne für Schulen ohne Diskriminierung

In Rumänien führten 2010 der Nationale Rat zur Bekämpfung der Diskriminierung und das Ministerium für Bildung, Forschung, Jugend und Sport das dritte Jahr in Folge die Kampagne „Schulen ohne Diskriminierung" durch. Die im Oktober und November veranstalteten Aktionen zielten darauf ab, im rumänischen Schulsystem eine positive Haltung zur Vielfalt zu fördern. Zielgruppen der Aktionen waren 2010 Lehrkräfte mit langjähriger Berufserfahrung und insbesondere Roma-Schulinspektoren. Das Programm fand in mehreren rumänischen Städten statt. Angaben über den Erfolg oder Misserfolg dieser Initiative liegen allerdings nicht vor.

Weitere Informationen über die Kampagne ist abrufbar unter: www.cncd.org.ro/noutati/Proiecte/Scoala-fara-discriminare-84/

41 Amnesty International (2010a).
42 Europarat, ECRI (2009), S. 22.
43 Europarat, Advisory Committee on the FCNM (2010c).
44 V. Messing, M. Nemenyi, J. Szalai, mit Beiträgen von A. Szasz (2010).
45 Amnesty International (2010b) und (2010c).

chen Wohnbedingungen erwachsen für die Roma oftmals gravierende Probleme in anderen Lebensbereichen, wie Bildung, Beschäftigung und Gesundheit.[46]

Ende 2009 sowie 2010 befassten sich verschiedene internationale Überwachungsmechanismen mit den Problemen, die in diesem Bereich in mehreren EU-Mitgliedstaaten bestehen. Was **Frankreich** betrifft, so stellten der entsprechende ECRI-Bericht[47] und die Schlussbemerkungen des CERD[48] fest, dass die französischen Behörden nicht die erforderliche Anzahl an Lagerplätzen für Travellers bereitgestellt hatten, wie dies im so genannten „Besson-Gesetz" vom 5. Juli 2000 vorgeschrieben ist. Im ECRI Bericht 2010 über das **Vereinigte Königreich** verwiesen Vertreter von Zigeunern und Travellern darauf, dass „die Bereitstellung angemessener Stellplätze nach wie vor ein wichtiges Anliegen für ihre Gemeinschaften ist und viele Verwaltungsbehörden nur widerstrebend zusätzliche Stellplätze schaffen, was häufig auf den massiven Widerstand von Kommunen und Gemeinderäten gegen solche Einrichtungen zurückzuführen ist."[49] Obwohl sich die Situation der Roma in **Österreich** in den letzten Jahren verbesserte, ist es dem ECRI-Bericht 2010 zufolge für Roma-Angehörige weiterhin schwierig, eine Wohnung zu finden, und in ländlichen Regionen leben sie in vielen Fällen abseits von der übrigen Bevölkerung.[50] In seinen Schlussbemerkungen zu **Rumänien** kritisierte der CERD, dass Roma beim Zugang zu Wohnraum weiterhin unter rassistischen Vorurteilen und ethnischer Diskriminierung litten.[51]

„Wir hatten jeden Winter Angst, dass das Dach unter der Schneelast zusammenbrechen würde. Kleinere Teile des Dachs waren bereits heruntergefallen. Jetzt ist das Dach repariert und wir können wieder ruhig schlafen."

Interview mit einem Roma, Ungarn, FRA (2009c)

In seinen Schlussbemerkungen zur **Slowakischen Republik**[52] und zu **Slowenien**[53] stellte der CERD fest, dass dort Segregation und andere Formen der Diskriminierung beim Zugang zu Wohnraum für die Roma-Minderheitsbevölkerung an der Tagesordnung sind. Was **Polen** angeht, nannten der ECRI-Bericht 2010[54] und die Stellungnahme des beratenden Ausschusses zum FCNM[55] die schlechten Wohnbedingungen der Roma als Problem, das trotz aller Anstrengungen, die in diesem Bereich unternommen werden, noch nicht gelöst werden konnte.

Darüber hinaus bezeichnete Amnesty International das Punktesystem, das **Italien** derzeit für die Zuteilung von kostengünstigem öffentlichen Wohnraum in Rom anwendet, in einem Bericht als System, das Roma indirekt diskriminiere. Ein Kriterium für die Zuteilung von Sozialwohnungen sei beispielsweise, dass die Antragsteller eine zuvor bewohnte Privatwohnung räumen mussten (*sfratto*). Somit seien Roma, die bislang nur in Lagern gelebt haben, de facto vom Zugang zu Sozialwohnungen ausgeschlossen.[56] Im Juni 2010 untersuchte der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) Räumungen sowie die Lebensbedingungen von Roma und Sinti in Lagern oder ähnlichen Siedlungen in Italien und kam zu dem Ergebnis, dass Italien gegen das Recht auf Wohnung in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot in Artikel E der Europäischen Sozialcharta verstoße.[57]

Zudem konstatierte der ECSR im Januar 2010, dass **Griechenland** das Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz verletze, und begründete diese Auffassung damit, dass viele Roma-Familien nach wie vor in Wohnverhältnissen lebten, die die Mindeststandards für angemessenen Wohnraum nicht erfüllten; dass Roma-Familien weiterhin von Zwangsräumungen betroffen seien, die einen Verstoß gegen die Europäische Sozialcharta darstellten, und dass sie keinen ausreichenden Zugang zu allgemein verfügbaren Rechtsmitteln hätten.[58]

Aus der **Slowakischen Republik** gab es Berichte über Fälle, in denen Kommunalverwaltungen Zusammenstöße zwischen der Roma- und der Nicht-Roma-Bevölkerung vermeiden wollten, indem sie Mauern oder Zäune errichteten, die die beiden Bevölkerungsgruppen trennten. Die betreffenden Behörden versuchten, die Errichtung physischer Barrieren damit zu rechtfertigen, dass die nicht zu den Roma gehörenden Einwohner vor Kriminalität und dem anderen Lebensstil der ortsansässigen Roma geschützt werden müssten. Derartige Vorfälle wurden aus mehreren Städten und Gemeinden in der Slowakei gemeldet, beispielsweise aus Ostrovany, Michalovce, Trebišov, Lomnička, Sečovce und Prešov. Das Slowakische nationale Zentrum für Menschenrechte (*Slovenské národné stredisko pre ľudské práva*, SNSĽP) untersuchte die Vorfälle und wies in seinem Sachverständigengutachten darauf hin, dass diese Probleme zwar keinen der durch die Antidiskriminierungsgesetze des Landes geschützten Bereiche beträfen, dass aber die Anwendung des im nationalen Recht verankerten allgemeinen Grundsatzes der Nichtdiskriminierung nicht allein auf diese Bereiche beschränkt werden könne. Die slowakische Antidiskriminierungs-Gesetzgebung regelt dieselben Bereiche wie das EU-Recht, also Beschäftigung, Sozialschutz einschließlich soziale Sicherheit und medizinische Versorgung, Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sowie Wohnraum.

46 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2009b).
47 Europarat, ECRI (2010b).
48 Vereinte Nationen, CERD (2010), Punkt 16, S. 4.
49 Europarat, ECRI (2010c), S. 43.
50 Europarat, ECRI (2010d), S. 31.
51 Vereinte Nationen, CERD (2010b).
52 Vereinte Nationen, CERD (2010c).
53 Vereinte Nationen (2010c).
54 Europarat, ECRI (2010e), S. 21-22.
55 Europarat, beratender Ausschuss zum FCNM (2009), Absätze 203-206.
56 Amnesty International (2010d), S. 5.
57 Europarat, European Committee of Social Rights (ECSR) (2010a).
58 Europarat, ECSR (2010b). Siehe auch den Fall der Familie Georgopoulos, UN International Covenant on Civil and Political Rights (2010).

„[D]ie Mauern, die in Ostrovany und anderen Städten der Slowakei errichtet wurden, sind zu einem sichtbaren Zeichen für die Segregation der Bevölkerung geworden."

Slowakisches nationales Zentrum für Menschenrechte (2010)

Auf EU-Ebene wurde vor allem über die Frage diskutiert, wie die Strukturfonds der EU am wirksamsten zur Verbesserung der Wohnbedingungen eingesetzt werden können. Am 19. Mai 2010 nahmen das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EU) Nr. 437/2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in Bezug auf Wohnungsbauvorhaben für marginalisierte Bevölkerungsgruppen[59] an. Die neue Verordnung erweitert die Förderung von Wohnungsbauvorhaben durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) auf die Renovierung von Wohngebäuden in ländlichen Gebieten und den Ersatz bestehender Wohngebäude, unabhängig von ihrem Standort, in städtischen oder ländlichen Gebieten. Diese Änderung war ein wichtiger Schritt: Sie trägt zur Verbesserung der besonderen Situation von Roma-Gemeinschaften bei, die häufig in ländlichen Gebieten und in „Gebäuden" leben, welche eigentlich kaum als renovierungswürdiges Wohneigentum gelten würden. Der Rat und die Europäische Kommission erklärten, dass Wohnungsbauvorhaben zugunsten marginalisierter Bevölkerungsgruppen in der gesamten Europäischen Union „nur ausnahmsweise" aus dem EFRE gefördert werden können und eine Förderung ausschließlich dann erfolgen sollte, wenn die Vorhaben „Bestandteil eines integrierten Konzepts" sind.[60] Die neue Verordnung (EU) Nr. 832/2010 der Kommission vom 17. September 2010 legt daher die Bestimmungen für die Verwendung der europäischen Fonds fest. Die Verordnung besagt ausdrücklich, dass Ausgaben für den Wohnungsbau für marginalisierte Bevölkerungsgruppen nur dann förderfähig sind, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind: „Diese Wohnungsbauausgaben sind Teil eines integrierten Ansatzes; die Unterstützung für Wohnungsbauinterventionen für marginalisierte Bevölkerungsgruppen geht einher mit weiteren Interventionsarten wie Interventionen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, soziale Eingliederung und Beschäftigung." Weiter heißt es: „Der physische Standort solcher Wohngebäude gewährleistet die räumliche Integration dieser Bevölkerungsgruppen in die Mehrheitsgesellschaft und fördert weder Segregation noch Isolation oder Ausgrenzung".[61]

59 ABl. 2010 L 132, S. 1-2.
60 Interinstitutional doc. 7964/10 ADD 1 vom 7. April 2010.
61 Verordnung (EU) Nr. 832/2010 der Kommission, ABl. 2010 L 248, Artikel 1 Absatz 4, S. 1-35.

AKTIVITÄT DER FRA

Diskussionsrunde zur Verwendung der Strukturfonds

Am 27.-28. Mai 2010 veranstaltete die FRA in Zusammenarbeit mit der Roma Civic Alliance in Budapest eine Diskussionsrunde zum Thema „Roma-Integration und Umsetzung der Menschenrechte auf lokaler Ebene". Vertreter der EU, internationaler Institutionen sowie nationaler und lokaler Behörden erörterten, wie die EU-Strukturfonds bestmöglich genutzt und lokale Behörden bei der Umsetzung der Menschenrechte auf lokaler Ebene durch diese Fonds unterstützt werden können. Initiativen mit diesem Ziel sollten sich an den Bedürfnissen der Roma-Gemeinschaften orientieren und danach trachten, soziale Ungleichheiten zu verringern, die Gleichstellung der Geschlechter zu verbessern und die Diskriminierung zu bekämpfen. In den Diskussionen wurden verschiedene Beispiele erörtert, die Vertreter der Roma-Basisorganisationen und der lokalen Behörden vorgestellt hatten und die es den Teilnehmer ermöglichten, die Bedürfnisse der lokalen Behörden besser zu verstehen und gegenseitig aus den jeweiligen Erfahrungen zu lernen.

Weitere Informationen sind abrufbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/news_and_events/infocus10_2605_en.htm

Medizinische Versorgung

„Was den Gesundheitszustand der Roma anbelangt, zeigen die vorliegenden Daten, dass in dieser Gruppe häufiger chronische Krankheiten auftreten, die eine intensivere und effektivere Inanspruchnahme der Gesundheitsdienste erfordern."

Trinidad Jiménez García-Herrera, spanische Ministerin für Gesundheit und Sozialpolitik, Córdoba, 8.–9. April 2010

Ein unzureichender Zugang zu Wohnraum, Bildung und Beschäftigung trägt dazu bei, dass der Gesundheitszustand der Roma-Bevölkerung im Durchschnitt schlechter ist als der der Gesamtbevölkerung. Ende 2009 und 2010 veröffentlichte Daten belegen, dass die Roma-Bevölkerung unter einer schlechten Gesundheit leidet und im Allgemeinen nur eingeschränkt Zugang zu medizinischer Versorgung hat. Vor diesem Hintergrund erklärte die EU-Plattform für Roma-Integration anlässlich ihres vierten Treffens die effektive und gute medizinische Versorgung für Roma-Kinder und deren Familien zu einer Priorität ihres politischen Fahrplans.[62]

Im Rahmen des EU-Programms für öffentliche Gesundheit initiierte die spanische Organisation *Fundación Secretariado Gitano (FSG)*, eine gemeinnützige und interkulturelle soziale Einrichtung, das Projekt Gesundheitsversorgung der Roma-Gemeinschaft: Analyse der Situation in Europa („Health and the Roma community – Analysis of the situation in Europe") in sieben EU-Mitgliedstaaten (**Bulgarien, Griechenland, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien** und

62 Siehe http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=761&langId=en.

die **Tschechische Republik**). Die Analyse basiert auf einer Befragung von insgesamt 7 604 Roma aller Altersgruppen aus 5 647 Haushalten. Wie die Ergebnisse belegen, befinden sich in **Bulgarien, Griechenland** und **Portugal** 46 % bis 62 % der befragten Roma-Haushalte in Gebieten mit schlechten Gesundheitsbedingungen und 43 % bis 53 % in Stadtteilen, die weit vom Stadtzentrum und damit auch von Krankenhäusern und ähnlichen Einrichtungen entfernt sind. In der **Tschechischen Republik** und der **Slowakei** fehlt es bei fast einem Fünftel der befragten Roma-Haushalte an Gesundheits- oder Sozialdiensten in der Nähe ihres Wohnortes.[63] Außerdem ergab das Projekt zur medizinischen Versorgung der Roma-Gemeinschaft,[64] dass bei einem hohen Prozentsatz der Roma-Kinder nicht alle vorgeschriebenen Impfungen durchgeführt werden. In Rumänien ist der Anteil der Roma-Kinder, die nicht ordnungsgemäß am Impfprogramm teilnehmen, mit 46 % am höchsten, gefolgt von Griechenland mit 35 % und Bulgarien mit 29 %.

In ihrem Bericht 2010 *Ethnische Minderheiten und Roma-Frauen in Europa: Ein Fall für die Gleichberechtigung der Geschlechter? (Ethnic minority and Roma women in Europe – A case for gender equality)* untersuchte die Europäische Kommission auch den Gesundheitszustand von Roma-Frauen und -Kindern sowie ihren Zugang zu medizinischer Versorgung. In dem Bericht heißt es, dass „die durchschnittliche Lebenserwartung von Roma-Frauen und -Männern bei ihrer Geburt erheblich unter der Lebenserwartung der übrigen Bevölkerung liegt. Dies ist eine Folge ihrer schlechten Wohnungs- und Lebensbedingungen sowie ihres unzureichenden Zugangs zu Vorsorgeuntersuchungen und zur Gesundheitsversorgung. [...] Roma-Frauen nehmen im Vergleich zur übrigen Bevölkerung Gesundheitsleistungen seltener in Anspruch, da bei einer medizinischen Behandlung die Hygiene- und Anstandsregeln der Roma verletzt werden könnten und die Frauen sich häufig aufgrund des negativen/rassistischen/diskriminierenden Verhaltens einiger medizinischer Fachkräfte und Krankenhäuser ausgegrenzt fühlen."[65]

Im Zusammenhang mit der geringen Lebenserwartung verweist der Bericht darauf, dass in **Rumänien** „[f]rühe und mehrfache Schwangerschaften ein besonderes Gesundheitsrisiko für Roma-Frauen darstellen, das durch den unzureichenden Zugang zur Gesundheitsversorgung und die Armut weiter erhöht wird und negative Auswirkungen auf die Lebenserwartung von Roma-Frauen hat. Neben den gesundheitlichen Risiken tragen frühe und mehrfache Schwangerschaften außerdem dazu bei, dass Roma-Frauen vom Zugang zu Bildung und von der Teilnahme am Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Die Kindersterblichkeit ist bei Roma in **Rumänien** viermal höher als im landesweiten Durchschnitt."[66] Die unzureichenden Vorsorgeuntersuchungen in der Schwangerschaft tragen zu einer hohen Kindersterblichkeit in der Roma-Gemeinschaft bei und wirken sich auch negativ auf die Gesundheit von Neugeborenen aus.

Auch hier spielt Diskriminierung eine Rolle. In seinen Schlussbemerkungen wies der CERD-Bericht vom August 2010 zu **Rumänien** darauf hin, dass Roma beim Zugang zur Gesundheitsversorgung nach wie vor von rassistischen Vorurteilen und ethnischer Diskriminierung betroffen seien. Der Ausschuss empfahl den staatlichen Stellen, Roma den Zugang zu Gesundheits- und Sozialleistungen zu gewährleisten und weiterhin Roma-Mediatoren im Gesundheitswesen zu unterstützen.[67]

AKTIVITÄT DER FRA

Diskussionsrunde im Vorfeld des Zweiten Europäischen Roma-Gipfels

Vom 6.-7. April 2010 lud die FRA im Vorfeld des Zweiten Europäischen Roma-Gipfels, den der spanische EU-Vorsitz ausrichtete, Roma- und Traveller-Frauen sowie Vertreter der Europäischen Kommission ins spanische Córdoba ein, um über das weitere Vorgehen „Auf dem Weg zur Gleichberechtigung" zu beraten. Roma-Frauen stellten gemeinsam mit der FRA Ideen für Maßnahmen zusammen, die der jeweilige EU-Vorsitz, die Europäischen Kommission, aber auch die Mitgliedstaaten in der Plattform für die Einbeziehung der Roma zur Diskussion stellen könnten. Vorgeschlagen wurden unter anderem: die Förderung der Erhebung ethnischer Daten, die Anerkennung des Phänomens der Mehrfachdiskriminierung und die der Einsatz der offenen Koordinierungsmethode, um echte Gleichbehandlung stets zu berücksichtigen und in der Praxis herzustellen. Um die Kernaussagen zusammenzufassen und zu unterstreichen, verabschiedeten die Roma- und Traveller-Frauen ein Positionspapier.

Das Positionspapier ist abrufbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/RT_roma_summit_key_messages.pdf

Die auf nationaler Ebene zusammengetragenen Daten bestätigen, dass beim Zugang der Roma-Gemeinschaften zur medizinischen Versorgung gravierende Probleme bestehen. Im September 2010 wurden beispielsweise die Ergebnisse der *Studie über die Gesundheitssituation der Traveller in Irland und Nordirland (All Ireland Traveller health study)* veröffentlicht. An der Studie waren 10 500 Traveller-Familien beteiligt, die in der **Republik Irland** und in **Nordirland** leben. Den Untersuchungsergebnissen zufolge liegt die Lebenserwartung männlicher Traveller bei der Geburt bei 61 Jahren und damit um 15 Jahre unter der von Männern in der Gesamtbevölkerung. Roma-Frauen haben eine Lebenserwartung von 70 Jahren, das sind 11 Jahre weniger als bei Frauen in der Gesamtbevölkerung. Was die Bereiche Rassismus und Diskriminierung anbelangt, fühlt sich dem Bericht zufolge fast jeder zweite Traveller in allen Lebensbereichen diskriminiert. Etwa 39,6 % der Befragten gaben an, beim Zugang zu Gesundheitsdiensten in irgendeiner Form diskriminiert worden zu sein.[68]

63 Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2009), S. 101.
64 *Ibid.*, S. 101.
65 Europäische Kommission (2010f), S. 11.
66 *Ibid.*, S. 114.

67 Vereinte Nationen, CERD (2010e), Absatz 14.
68 University College Dublin (2010).

Ausblick

Die EU und ihre Mitgliedstaaten tragen eine besondere Verantwortung gegenüber den Roma als größter ethnischer Minderheit in der Union. Der Europarat rief seine Mitgliedstaaten auf, die Roma-Frage nicht nur aus der Perspektive einer sozial benachteiligten Gruppe anzugehen, sondern aus der Perspektive einer nationalen Minderheit, die berechtigt ist, die im Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten festgelegten Rechte wahrzunehmen.

In der Grundrechte-Charta der Europäischen Union sind die Werte verankert, auf denen die EU aufgebaut ist. Damit diese Werte für die Roma zur Realität werden und so zur Verbesserung ihrer Situation beitragen, müssen sie praktisch umgesetzt werden. Bei der Bewältigung der Herausforderungen, die mit der erfolgreichen Integration der Roma-Gemeinschaften in die modernen Gesellschaften der EU verbunden sind, spielen mehrere Elemente eine zentrale Rolle. Dazu gehören:

- die umfassende Nutzung und Anwendung bestehender EU-Rechtsinstrumente wie etwa der Gleichbehandlungs-Richtlinie und der Freizügigkeitsrichtlinie, im Einklang mit der Grundrechte-Charta der Europäischen Union;

- die Förderung der Kooperation zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen, basierend auf einer erfolgreichen Partnerschaft mit allen maßgeblichen Akteuren, wie etwa: Koordinierungsstellen für Roma auf nationaler Ebene; lokale und regionale Behörden; regionale Roma-Koordinatoren; Privatunternehmen; andere spezielle Gleichbehandlungsstellen; NGOs, die sich für die Belange der Roma einsetzen;

- die Verbesserung der Zusammenarbeit auch zwischen der nationalen, europäischen und internationalen Ebene sowie den Vertretern der Roma, sodass die vorhandenen Finanzinstrumente effektiver für die Eingliederung der Roma eingesetzt werden können;

- die Förderung einer umfassenderen und effektiveren Nutzung der EU-Fonds zur Bewältigung der mehrdimensionalen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Ausgrenzung der Roma sowie die Entwicklung nationaler Strategien zur Aufhebung der Segregation mit Hilfe der Strukturfonds;

- die systematische Einbeziehung von Fragen der Roma-Integration in die umfassenden Politikbereiche Bildung, Beschäftigung, öffentliche Gesundheit, Infrastruktur und Stadtplanung sowie wirtschaftliche und territoriale Entwicklung;

- wirksame Maßnahmen zur sozialen Eingliederung. Das sind solche, die auf fundierten Informationen basieren. Dazu bedarf es wiederum regelmäßige und systematische Erhebung offizieller, verwertbarer, aussagekräftiger und nach ethnischer Herkunft aufgeschlüsselter Daten, wobei alle erforderlichen Garantien, wie sie unter anderem in der EU-Datenschutzrichtlinie festgelegt sind, gewährleistet sein müssen.

Bibliografie

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2009a) *EU-MIDIS Data in Focus Report: The Roma*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2009b) *The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other Member States,* Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, November 2009.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2009c) *EU-MIDIS: European Union Minorities and Discrimination Survey Main Results Report*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2009d) *Case Study – Combating Roma residential segregation, Hungary*, Wien, FRA.

Amnesty International (2010a) *Injustice renamed: Discrimination in education of Roma persists in the Czech Republic*, London, Amnesty International.

Amnesty International (2010b) "Amnesty International urges Slovakia to end educational segregation of Romani children", Presseerklärung, Washington DC, 2. September 2010.

Amnesty International (2010c) *Unlock their future: end the segregation of Romani children in Slovakia's schools*, London, Amnesty International.

Amnesty International (2010d) *The wrong answer*: *Italy's nomad plan violates the housing rights of Roma in Rome*, London, Amnesty International.

Andor, L., European Commissioner for Employment, Social Affairs and Inclusion (2010) *Remarks on Roma issues*, Hearing at the European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE), Brüssel, 1. Dezember 2010.

Besson, E., Minister of Immigration, Integration, National Identity and Inclusive Development (2010) *A propos de l'évacuation des campements illicites*, Speech, Paris, 30. August 2010.

Carrera, S. und Faure Atger, A., Centre for European Policy Studies (CEPS) (2010) *L'affaire des Roms – A challenge to the EU's area of freedom, security and justice,* September 2010.

Europarat (2010) *The Strasbourg Declaration*, High Level Meeting on Roma, Straßburg, 20. Oktober 2010.

Europarat, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM) (2009) *Second opinion on Poland,* Straßburg, Europarat, 20. März 2009.

Europarat, Advisory Committee on the FCNM (2010a) *Third opinion on Hungary*, Straßburg, Europarat, 18. März 2010.

Europarat, Advisory Committee on the FCNM (2010b) *Second opinion on Portugal,* Adopted on 5. November 2009, Straßburg, Europarat, April 2010.

Europarat, Advisory Committee on the FCNM (2010c) *Third Opinion on Germany*, Straßburg, Europarat.

Europarat, European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) (2009) *Report on Greece (fourth Monitoring Cycle),* Straßburg, Europarat, 15. September 2009.

Europarat, ECRI (2010a) *Statement by the European Commission against Racism and Intolerance on the situation of Roma migrants in France*, Straßburg, Europarat, 24. August 2010.

Europarat, ECRI (2010b) *Report on France* (fourth monitoring cycle), Straßburg, Europarat, 15. Juni 2010.

Europarat, ECRI (2010c) *Report on the United Kingdom* (fourth monitoring cycle), Straßburg, Europarat, 2. März 2010.

Europarat, ECRI (2010d) *Report on Austria* (fourth monitoring cycle), Straßburg, Europarat, 2. März 2010.

Europarat, ECRI (2010e) *Report on Poland* (fourth monitoring cycle), Straßburg, Europarat, 15. Juni 2010.

Europarat, Menschenrechtskommissar (2010) *Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Bulgaria from 3 to 5 November 2009*, Straßburg, Europarat.

Europarat, European Committee of Social Rights (ECSR) (2010a) Decision of Merits*, Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) gegen Italien*, Complaint No. 58/2009, Straßburg.

Europarat, ECSR (2010b) Decision of Merits, *International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) v. Greece*, Complaint No. 49/2008.

Europarat, Parlamentarische Versammlung (PACE) (2010a) Resolution 1740 (2010) and Recommendation 1924 (2010) on the situation of Roma in Europe and relevant activities of the Council of Europe, 22. Juni 2010.

Europarat, Parlamentarische Versammlung (2010b) Resolution 1760 (2010) on the recent rise in national security discourse in Europe: the case of Roma, 7. Oktober 2010.

Europäische Kommission (2010a) "Roma people living in the EU: Frequently asked questions", Presseerklärung, Brüssel, 24. August 2010, abrufbar unter: europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/383.

Europäische Kommission (2010b) *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Soziale und wirtschaftliche Integration der Roma in Europa,* KOM(2010) 133 endg., Brüssel, 7. April 2010.

Europäische Kommission (2010c) *Roma in Europe: The implementation of the EU instruments and policies for Roma inclusion – Progress report 2008-2010*, SEC(2010) 400 final, Brüssel, 7. April 2010.

Europäische Kommission (2010d) *Freizügigkeit von EU-Bürgern und Lage der Roma: Europäische Kommission befasst sich mit Situation in Frankreich,* IP/10/1207, Brüssel, 29. September 2010.

Europäische Kommission (2010e) *Vizepräsidentin Viviane Reding, EU-Kommissarin für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft, zu den jüngsten Entwicklungen hinsichtlich der Roma-Situation in Frankreich und der Achtung des EU-Rechts,* MEMO/10/502, Brüssel, 19. Oktober 2010.

Europäische Kommission (2010f) *Ethnic minority and Roma women in Europe: A case for gender equality?*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Europäisches Parlament (2010a) *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. März 2010 zu dem zweiten europäischen Gipfeltreffen zur Lage der Roma*, P7_TA(2010)0085, Brüssel, 25. März 2010.

Europäisches Parlament (2010b) „Präsident Jerzy Buzek besucht das Europäische Zentrum für die Rechte der Roma in Budapest", Pressemitteilung, Budapest, 17. September 2010.

Europäisches Parlament (2010c) *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. September 2010 zur Lage der Roma und zur Freizügigkeit in der Europäischen Union*, Straßburg, 9. September 2010.

European Roma Rights Centre (ERRC), Open Society Institute und Osservazione (2009) *Memorandum to the European Commission – Violations of EC Law and the Fundamental Rights f Roma and Sinti by the Italian Government in the implementation of the census in 'Nomad Camps'*.

European Roma Rights Centre (2010a) *ERRC provides European Commission evidence of French violations of EU Law,* Budapest, 28. September 2010.

European Roma Rights Centre (2010b) *Factsheet: Roma Rights Record,* Budapest, Oktober 2010.

European Social Survey (ESS) (2008) *ESS Round 4*, Bergen, Norwegian Social Science Data Services (NSD).

European Union Platform of Roma Inclusion, siehe http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=761&langId=en.

Frankreich, Ministerium für Innere Angelegenheiten, Übersee, Gebietskörperschaften und Immigration (*Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*) (2010a) *Circulaire IOC/K/1016329/J du 24 juin 2010*, Paris.

Frankreich, Ministerium für Innere Angelegenheiten, Übersee, Gebietskörperschaften und Immigration (2010b) *Circulaire du 13 septembre 2010*, Paris.

Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2009) *Health and Roma Community: Analysis of the Situation in Europe: Bulgaria, Czech Republic, Greece, Portugal, Romania, Slovakia, Spain*, Madrid, FSG.

Hammarberg, T., Menschenrechtskommissar des Europarates (2010) *The discrimination of Roma in Europe: A human right perspective*, 30. September 2010.

Jiménez García-Herrera, T., Spanische Ministerin für Gesundheit und Sozialpolitik (2010) *Speech at the second European Summit on Roma Inclusion*, Córdoba, on 8.-9. April 2010.

Kjaerum, M., FRA Direktor (2010) *Assessment of policies: progress and limitations*, Speech at the Second European Roma Summit, Córdoba, 8.-9. April 2010.

Messing, V., Nemenyi, M., Szalai, J., mit Beiträgen von Szasz, A. (2010) *Ethnic differences in education in the Hungary: Survey report,* Budapest, Ethnic Differences in Education and Diverging Prospects for Urban Youth in an Enlarged Europe (Edumigrom), Central European University.

Open Society Foundation, Open Society Justice Initiative (OSJI) (2010) *Roma in Italy: Briefing to the European Commission*, Oktober 2010.

Rat der Europäischen Union (2009) *Council Conclusions on Inclusion of the Roma*, Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz", 8. Juni 2009.

Rat der Europäischen Union (2010) *Joint declaration by the Trio (Spain, Belgium and Hungary) on the occasion of the second Roma summit held in Córdoba*, 8.-9. April 2010.

Reding, V., Vice-President of the European Commission (2010) *The imperative of Roma integration: More than just a "summer story"*, Rede vor dem Council of Europe High level Meeting on Roma and Travellers, Straßburg, 20. Oktober 2010.

Richtlinie 2004/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/ 68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, OJ 2004 L 229/35 (*Freizügigkeits-Richtlinie*).

Rumänien, Institutul Român pentru Evaluare si Strategie (IRES) (2010) *Perceptia publică a minorităţii rome*, Cluj-Napoca, IRES.

Slowakische Republik, Slowakisches Nationales Zentrum für Menschenrechte (*Slovenské národné stredisko pre ľudské práva*) (2010) *Odborné stanovisko k výstavbe múru v Ostrovanoch*, Bratislava, 22. Januar 2010.

Tschechische Republik, Schulaufsichtsbehörde (*Českáškolníinspekce*, CSI) (2010) *Zpráva z kontrolníčinnosti v bývalýchzvláštníchškolách,* Prag, CSI.

Verordnung (EU) Nr. 437/2010 des europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in Bezug auf Wohnungsbauvorhaben für marginalisierte Bevölkerungsgruppen, ABl. 2010 L 132.

Verordnung (EU) Nr. 832/2010 der Kommission vom 17. September 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABl. 2010 L 248.

Vereinte Nationen, International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (2010) *Communication No. 1799/2008*, 14. September 2010.

Vereinte Nationen (UNO) Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2010a) *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination on France*, 23. September 2010.

Vereinte Nationen, CERD (2010b) *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Romania*, 77th session, 2.-27. August 2010.

Vereinte Nationen, CERD (2010c) *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Slovak Republic*, 76th session, 15. Februar-12. März 2010.

Vereinte Nationen, CERD (2010d) *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Slovak Republic*, 76th session, 15. Februar-12. März 2010.

Vereinte Nationen, CERD (2010e) *Concluding Observations to Romania*, 77th session, 2.-27. August 2010.

University College Dublin, School of Public Health, Physiotherapy and Population Science (2010) *All Ireland Traveller health study*, 2010.

Weltbank (2010a) *Roma inclusion in central and eastern Europe, World Bank Policy note focusing on Bulgaria, Czech Republic, Romania, and Serbia*, presented at International Steering Committee of Decade of Roma Inclusion, 30. September 2010, Washington DC, Weltbank.

Weltbank (2010b) *A review of the Bulgaria school autonomy reforms*, Washington DC, The International Bank for Reconstruction and Development, Weltbank.

Asyl, Einwanderung und Integration

Grenzkontrolle und Visapolitik

Informationsgesellschaft und Datenschutz

Freiheiten

UNO & Europarat

28. Januar – Parlamentarische Versammlung des Europarats verabschiedet Entschließung und Empfehlung zur Inhaftierung von Asylsuchenden und irregulären Migranten

Januar

Februar

März

April

Mai

Juni

Juli – Hoher Flüchtlingskommissar der UNO kommentiert Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes

Juli

August – Hoher Flüchtlingskommissar der UNO kommentiert Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus

August

September

Oktober

November

Dezember

21. Januar 2011 – Große Kammer des EGMR spricht ein richtungsweisendes Urteil zur Anwendung der Dublin-II-Verordnung (Fall *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*)

Januar

EU

Januar

Februar

2. März – EuGH interpretiert Asyl-Anerkennungsrichtlinie im Fall *Abdullah und andere*

4. März – EuGH interpretiert Familienzusammenführungs-Richtlinie im Fall *Chakroun*

März

April

19. Mai – EU verabschiedet Verordnung zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen

Mai

15. Juni – EuGH interpretiert Asyl-Anerkennungsrichtlinie im Fall *Bolbol*

22. Juni – EuGH entscheidet über Aspekte des Schengener Grenzkodexes im Fall *Melkei und Abdeli*

Juni

Juli

18. August – EuGH interpretiert Anwendung der Asylverfahrens-Richtlinie im Fall *NS gegen Secretary of State for the Home Department*

August

September

11. Oktober – EuGH interpretiert Anwendung der Asylverfahrens-Richtlinie im Fall *M.E. und andere gegen refugee Applications Commissioner, Minister for Justice and Law Reform*

Oktober

9. November – EuGH interpretiert Anwendung der Asyl-Anerkennungs-Richtlinie im Fall *B und D*

November

Dezember

1

Asyl, Einwanderung, Integration

Die neuesten vom statistischen Amt der Europäischen Union (EU) erfassten Zahlen zeigen, dass von September 2009 bis September 2010 rund 250 000 Menschen in den 27 Mitgliedstaaten der EU Asyl beantragt haben. Das Asylsystem der EU bietet all jenen, denen in ihrem Heimatland ernsthafter Schaden droht, die Möglichkeit, internationalen Schutz zu beantragen. Allerdings gingen die Reformen zur Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) bis 2012 nur langsam voran. Gleichzeitig geriet das griechische Asylsystem unter ungeahnten Druck, der es für das Land zu einer Herausforderung machte, Menschenrechtsgarantien umzusetzen. Ein vor kurzem erlassenes Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hinterfragte in diesem Zusammenhang die praktischen Auswirkungen der Dublin-II-Verordnung. Was die Integration von Migranten betrifft, ist der Trend zu beobachten, nach dem sich rechtmäßig auf einem Territorium befindende Drittstaatsangehörige nur dann eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung erhalten, wenn sie bestimmte Integrationsauflagen erfüllen.

Dieses Kapitel beleuchtet, wie sich Politik und Praxis in der EU und ihren Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Integration von Migranten im Jahr 2010 entwickelten. In erster Linie befasst es sich mit der Grundrechtssituation von Asylsuchenden und aufenthaltsberechtigten Migranten in der EU. Für einen umfassenden Überblick über diesen Bereich sollte dieses Kapitel zusammen mit Kapitel 2 zu Grenzkontrolle und Visapolitik gelesen werden, das sich schwerpunktmäßig mit der Grundrechtssituation von Asylsuchenden und irregulären Migranten an den EU-Außengrenzen befasst.

1.1. Asyl

Drei große Herausforderungen ergaben sich im Bereich Asyl. Zum Ersten verpflichtet das Stockholmer Programm[1] die EU-Mitgliedstaaten zur Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) bis 2012, wobei die diesbezüglichen Fortschritte bislang jedoch eher bescheiden ausfielen. Zweitens ist es für die Mitgliedstaaten noch immer eine Herausforderung, ihre bereits bestehenden Pflichten aus dem EU-Recht betreffend die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende zu erfüllen. So hat insbesondere der außergewöhnliche Druck, dem das **griechische** Asylsystem ausgesetzt war, die Herausforderungen für die Grundrechte deutlich gemacht. Herausforderungen dieser Art können in Staaten auftreten, in denen die derzeitigen

Wichtige Entwicklungen im Bereich Asyl, Einwanderung und Integration:

- Die Bestimmungen der Asyl-Anerkennungsrichtlinie[2] über den Anspruch auf, sowie Anerkennung und Entzug des Flüchtlingsstatus wurden durch Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) klärend ausgelegt. In den Mitgliedstaaten an EU-Außengrenzen traten im Zusammenhang mit verstärkten Migrationsströmen grundrechtliche Schwierigkeiten auf; dies gilt besonders für die Haftbedingungen irregulärer Migranten.
- Die Überstellung von Asylbewerbern nach Griechenland im Zusammenhang mit der Dublin-II-Verordnung[3] wurde ausgesetzt, um die Grundrechte der zu überstellenden Personen nicht zu gefährden.
- Die Haftbedingungen für irreguläre Migranten (einschließlich jener, deren Asylanträge abgelehnt wurden) warfen grundrechtliche Probleme auf. Rückübernahmeabkommen gaben im Hinblick auf den Grundsatz der Nichtzurückweisung Anlass zu Bedenken.
- Eine wachsende Anzahl von Mitgliedstaaten führte Integrationsauflagen als Voraussetzung für die Gewährung unbefristeter Aufenthaltstitel ein.
- Einige Mitgliedstaaten zogen in Betracht, Migranten umfassendere politische Rechte zu gewähren.

1 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates, ABl. 2003 L 50, S.1.

2 Richtlinie 2004/83/EG des Rates, ABl. 2004 L 304.

3 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates, ABl. 2003 L 50, S.1.

EU-Asylregelungen in einem noch entwicklungsbedürftigen nationalen Asylsystem umgesetzt werden müssen, dessen Kapazität dem Zufluss von Asylsuchenden administrativ nicht gewachsen ist. Zum Dritten gibt es Anhaltspunkte dafür, dass die öffentliche Intoleranz gegenüber Migranten und Asylsuchenden zunimmt.[4]

Dieses Kapitel beschäftigt sich auch näher mit den Entwicklungen des rechtlichen und institutionellen Rahmens in der EU, einschließlich der Rechtsprechung des EuGH. Anschließend werden die Herausforderungen für die Grundrechte erörtert, die sich aus der praktischen Umsetzung des bestehenden Rechtsrahmens ergeben. Dabei liegt ein Schwerpunkt auf den Problemen, mit denen **Griechenland** konfrontiert war, und deren Auswirkungen für das europäische Asylsystem als Ganzes.

1.1.1. Entwicklungen des rechtlichen und institutionellen Rahmens in der EU

Im Rahmen der Entwicklung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems verhandelten der Rat und das Parlament der Europäischen Union über sechs EU-Rechtsakte, nämlich die Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Personen,[5] die Richtlinie über Aufnahmebedingungen,[6] die Asyl-Anerkennungsrichtlinie, die Asylverfahrensrichtlinie,[7] die Dublin-II-Verordnung[8] und die „Eurodac"-Verordnung.[9] Bis Ende 2010 konnte man sich lediglich auf die Änderungen der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Personen verständigen.[10] In ihrer geänderten Fassung wird diese Richtlinie Personen, die unter internationalem Schutz stehen, die Möglichkeit bieten, sich in der EU genauso frei zu bewegen wie andere langfristig aufenthaltsberechtigte Personen aus Drittstaaten. Doch bleiben Lücken im Rechtsrahmenbestehen, da die Gesetzgebung zu Asylverfahren, zu der Aufnahme von Asylbewerbern und zur Festlegung des Flüchtlingsstatus nicht überarbeitet wurde.

Unterdessen gehen die Diskussionen über die vorgeschlagenen Änderungen der vier wesentlichen Instrumente der EU zum Thema Asyl freilich weiter – wenn auch mit mäßigem Erfolg. Die Vorschläge betreffen die Richtlinie über Aufnahmebedingungen (Neufassung),[11] die Asylverfahrensrichtlinie (Neufassung),[12] die Asyl-Anerkennungsrichtlinie (Neufassung)[13] und die Dublin-II-Verordnung (Neufassung)[14] und bezwecken bessere gemeinsame Schutzstandards durch eine weitere Harmonisierung der nationalen Gesetzgebungen. Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (*United Nations*, UNO) (UNHCR) hat die Vorschläge der Europäischen Kommission begrüßt, da diese sich mit einigen der noch vorhandenen Harmonisierungslücken befassen.[15] Der Rat der EU stellte sich allerdings gegen einige der Vorschläge, beispielweise jene zur Stärkung des Rechts auf wirksamen Rechtsbehelf, der Bereitstellung von Prozesskostenhilfe und der Regelung der Haft. Um dem Verhandlungsprozess neuen Schwung zu verleihen, veranstaltete der belgische EU-Ratsvorsitz im September 2010 eine Ministerkonferenz zum Thema Asyl, bei der die FRA die Ergebnisse ihrer Untersuchung zum Zugang von Asylsuchenden zur Justiz vorstellte.[16]

Trotz der Bemühungen des belgischen Ratsvorsitzes, die Schaffung des GEAS voranzubringen, war beim Rat eine gewisse Zurückhaltung festzustellen, was die Weiterentwicklung der EU-Standards in diesem Bereich betrifft. Grund hierfür könnten teilweise praktische Herausforderungen bei der Einhaltung der bereits bisher bestehenden Pflichten aus dem EU-Recht sein. Die Europäische Kommission kündigte an, dass sie noch vor Beginn des polnischen EU-Ratsvorsitzes im Juli 2011 Änderungsvorschläge für die Asylverfahrensrichtlinie und die Richtlinie über Aufnahmebedingungen vorlegen wird.[17] Auch die Verhandlungen zur Überarbeitung der Dublin-II-Verordnung und der „Eurodac"-Verordnung (die Erhebung und den Vergleich von Fingerabdrücken betreffend) wurden ebenfalls fortgeführt.[18] Die Europäische Kommission hat aus ihrem Eurodac-Vorschlag jene Bestimmungen gestrichen, die Strafverfolgungsbehörden und Europol Zugang zu Eurodac-Daten zum Zweck der Strafverfolgung gewährt hätten. In seiner Stellungnahme vom April 2010 hatte der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) grundrechtliche Bedenken zu diesen Bestimmungen geäußert. Im November 2010 forderten allerdings die zehn EU-Mitgliedstaaten **Deutschland, Frankreich, Litauen,** die **Niederlande, Österreich, Portugal**, **Slowenien, Spanien,** die **Tschechische Republik** und **Ungarn,** dass erneut eine Bestimmung zum Zugang zu Eurodac für Strafverfolgungsbehörden in die Verordnung aufgenommen werden solle.[19]

Beim institutionellen Rahmen des EU-Asylsystems konnten hingegen Fortschritte erzielt werden. Im Februar 2010 nahmen das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) an.[20] Dieses Unterstützungsbüro mit Sitz in Malta soll die Umsetzung des GEAS verbessern, indem es die praktische Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in Asylfragen fördert. Es hat insbesondere die Aufgabe, Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme unter Druck geraten, technische und fachliche Beratung und

4 Siehe Kapitel 6 über Rassismus und ethnische Diskriminierung.
5 Richtlinie 2003/109/EG des Rates, ABl. 2004 L 16.
6 Richtlinie 2003/9/EG des Rates, ABl. 2003 L 031.
7 Richtlinie 2005/85/EG des Rates, ABl. 2005 L 326.
8 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates, ABl. 2003 L 50.
9 Verordnung (EG) Nr. 2725/2000, ABl. 2000 L 316.
10 Europäisches Parlament (2010a).
11 Europäische Kommission (2008a).
12 Europäische Kommission (2009a); siehe auch Europäische Kommission (2010a).
13 Europäische Kommission (2009b).
14 Europäische Kommission (2008b).
15 Vereinte Nationen, UNHCR (2010a), (2010b) und (2009a). Siehe auch European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (2010a), ECRE (2010b), ECRE (2009a).
16 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2010a), (2010b) und (2010c).
17 Rat der Europäischen Union (2010a).
18 Europäische Kommission (2009c); siehe auch Europäische Kommission (2008b).
19 Siehe Rat der Europäischen Union (2010a), S. 9.
20 Verordnung (EU) Nr. 439/2010, ABl. 2010 L 132, S. 11.

Unterstützung zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen seiner operativen Unterstützung wird das EASO unter anderem Schulungen anbieten, Informationen über Herkunftsländer der Migranten erheben und bereitstellen und Maßnahmen zur Unterstützung der Asyl- und Aufnahmesysteme der Mitgliedstaaten koordinieren. Das EASO soll noch vor 19. Juni 2011 seine Arbeit aufnehmen.[21]

1.1.2. Die Rolle des Gerichtshofs der EU

Der EuGH hat bestehendes Sekundärrecht 2010 in einer Reihe von Urteilen klärend ausgelegt. Dieses Kapitel beleuchtet drei Fälle, die sich auf die Asyl-Anerkennungsrichtlinie beziehen.

Im Fall *Abdulla* entschied der EuGH über die Auslegung von Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe e) der Richtlinie, der den Entzug des Flüchtlingsstatus betrifft.[22] Der EuGH stellte fest, dass ein Flüchtling seinen Flüchtlingsstatus verlieren kann, wenn die Umstände, welche die Angst des Betroffenen vor Verfolgung rechtfertigten, nicht länger gegeben sind und er keinen Anlass mehr hat, eine Verfolgung im Sinne von Artikel 2 Buchstabe c) der Richtlinie befürchten zu müssen. Eine solche Veränderung der Umstände muss allerdings „erheblich und nicht vorübergehender Natur" sein, und die Faktoren, die die Grundlage für die Verfolgung bilden, müssen „dauerhaft ausgemerzt" sein.[23]

Im Fall *Bolbol* entschied der EuGH über die Auslegung von Artikel 12 Absatz 1 der Asyl-Anerkennungsrichtlinie.[24] Dieser Bestimmung zufolge kann der Flüchtlingsstatus Personen, die den Schutz einer Organisation oder Institution der Vereinten Nationen gemäß Artikel 1 Buchstabe d der Flüchtlingskonvention der Vereinten Nationen genießen, nicht zuerkannt werden. Der EuGH stellt jedoch fest, dass ein vertriebener Palästinenser nicht von der Anerkennung als Flüchtling ausgeschlossen werden konnte, nur weil er grundsätzlich Anspruch auf Gewährung von Schutz oder Beistand durch das UN-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge (UNRWA) hatte. Der EuGH unterstrich vielmehr, dass ein solcher Ausschluss nur dann erfolgen darf, wenn eine Person diesen Schutz bzw. Beistand tatsächlich in Anspruch nimmt, was hier nicht der Fall war.

Im Fall *B und D* entschied der EuGH über die Auslegung von Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe b) und c) der Richtlinie.[25] Dieser Bestimmung zufolge darf die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft verweigert werden, wenn schwerwiegende Gründe zu der Annahme berechtigen, dass eine Person „eine schwere nichtpolitische Straftat [...] begangen hat" oder „sich Handlungen zuschulden kommen ließ, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen". Der EuGH befand, dass die Tatsache, dass eine Person Mitglied einer terroristischen Vereinigung[26] ist und „den bewaffneten Kampf dieser Vereinigung aktiv unterstützt, nicht automatisch ein schwerwiegender Grund ist, der zu der Annahme berechtigt, dass eine Person „eine schwere nichtpolitische Straftat" begangen hat oder sich Handlungen zuschulden kommen ließ, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen. Der EuGH konstatierte vielmehr, dass eine solche Feststellung „von der Bewertung der konkreten Fakten von Fall zu Fall" abhängt.[27]

Ende 2010 war eine Reihe von weiteren Fällen zur Asylverfahrensrichtlinie und der Dublin-II-Verordnung vor dem EuGH anhängig.[28] Eine dieser Rechtssachen war von einem Berufungsgericht im **Vereinigten Königreich** (UK) dem EuGH vorgelegt worden. Dabei ging es um die Frage, ob die Überstellung von Asylsuchenden an EU-Mitgliedstaaten, in denen ihre Grundrechte nach der EU-Grundrechte-Charta als bedroht gelten oder in denen die Mindeststandards der Asylverfahrensrichtlinie nicht durchgesetzt werden, eine Verletzung des EU-Rechts und anderer internationaler Verpflichtungen darstellt. Auch der *High Court of Ireland* befasste den EuGH mit der Frage, ob die Überstellung von Asylsuchenden an andere EU-Mitgliedstaaten rechtmäßig sei, in denen andere Standards für den Schutz von Flüchtlingen gelten.

1.1.3. Das EU-Asylrecht in der praktischen Anwendung

Bei der praktischen Umsetzung der geltenden Asylgesetzgebung sind zwei grundsätzliche Herausforderungen für den Schutz der Grundrechte erkennbar. Zum einen kann die Umsetzung der EU-Asylgesetzgebung durch die Mitgliedstaaten die konkrete Inanspruchnahme der Rechte von Asylbewerbern mitunter schwierig gestalten. Zum anderen kann es sich für die EU-Mitgliedstaaten schwierig gestalten, sich auf steigende Zuwandererströme einzustellen. Maßnahmen zur Stärkung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten könnten dabei helfen, diese Schwierigkeiten zu bewältigen.

21 *Ibid.*, Art. 54.
22 EuGH, Verbundene Rechtssachen C-175-179/08, *Abdulla u.a.*, 2. März 2010. Die *Elgafaji* Rechtssache (C-465/07) war die erste EuGH-Vorabentscheidung über die Mindestnormen-Richtlinie im Februar 2009.
23 *Ibid.*, Absatz 72 ff.
24 EuGH, C-31/09, *Bolbol*, 15. Juni 2010.
25 EuGH, Verbundene Rechtssachen C-57/09 und C-101/09, *B und D*, 9. November 2010.
26 Gemäß der Liste im Anhang zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, ABl. 2001 L 344/93, S. 95-96.
27 EuGH, Verbundene Rechtssachen C-57/09 und C-101/09, *B und D*, 9. November 2010, Absatz 99.
28 EuGH, C-69/10 Samba Diouf, 5. Februar 2010, über die Auslegung von Absatz 39 der Mindestnormen-Richtlinie im Zusammenhang mit Zugang zur Justiz. EuGH, C-411/10, *NS gegen Secretary of State for the Home Department*, 18. August 2010; und C-493/10, *M.E. und andere gegen Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 11. Oktober 2010. Beide Rechtssachen wurden auf Anordnung des Präsidenten des EuGH am 9. November 2010 verbunden. Zuvor hatte die EuGH-Entscheidung vom 29. Januar 2009 in der Rechtssache *Petrosian und andere* (C 19/08), eine Verfahrensfrage geklärt bezüglich des Beginns der Frist für die Überstellung des Asylsuchenden im Sinne von Absatz 20 (1) (d) und 2 der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003.

Eine UNHCR-Studie aus dem Jahr 2010 stellte im Zusammenhang mit der Umsetzung und Interpretation der Asylverfahrensrichtlinie große Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten fest. Dies wurde als Indiz gewertet, dass das betreffende EU-Recht in der Praxis nicht ordnungsgemäß angewandt wurde.[29]

AKTIVITÄT DER FRA

Informationsmaterial über Asylverfahren: große Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten

2010 hat die FRA Erfahrungen von fast 900 Asylsuchenden in den 27 EU-Mitgliedstaaten (EU-27) zusammengetragen. Diese Erfahrungen bestätigen erhebliche Unterschiede in der Weise, wie schriftliche Informationen über das Asylverfahren bereitgestellt werden, und wie ablehnende Bescheide der Asylbehörden angefochten werden können. Die FRA stellte auch fest, dass das Fehlen angemessener oder rechtzeitiger Information in einer für den Asylbewerber verständlichen Sprache die praktische Umsetzung seiner Rechte unterminieren könnte.

Um die unterschiedlichen Herangehensweisen der Mitgliedstaaten zu verdeutlichen, gibt Abbildung 1.1 einen Überblick über die Anzahl der Sprachen, in welche allgemeine Informationsbroschüren über Asylverfahren übersetzt wurden. In fünf EU-Mitgliedstaaten – **Dänemark**, **Deutschland, Irland, Österreich** und **der Tschechischen Republik** – werden Informationsbroschüren in über 20 Sprachen übersetzt. Im Vergleich dazu werden in **Frankreich**, **Griechenland**, **Litauen** und **Portugal** Informationsbroschüren zu Asylfragen in nur fünf Sprachen übersetzt, obwohl 2009 beispielsweise in **Frankreich** mehr als 100 und in **Griechenland** mehr als 60 verschiedene Nationalitäten unter den Asylantragsstellern vertreten waren (Abbildung 1.2). Zwar kann man von bestimmten Asylsuchenden, die etwa aus den ehemaligen französisch- oder portugiesisch-sprachigen Kolonien stammen, erwarten, dass sie in der Lage sind, die Sprache des Aufnahmelandes zu verstehen. Dennoch kann man nicht davon ausgehen, dass Übersetzungen in nur fünf Sprachen den Bedürfnissen des gesamten Nationalitätenspektrums der Asylbewerber in diesen Mitgliedstaaten gerecht werden können.

1.1.4. Umgang mit steigenden Zuwandererzahlen

2010 stand **Griechenland** unter einem beachtlichen Einwanderungsdruck. Ungefähr 90 % aller irregulären Übertritte der Landes-, See- oder Luftgrenzen der EU fanden 2010 in Griechenland statt. Zugleich befindet sich das Asylsystem Griechenlands erst in der Anfangsphase seiner Entwicklung und bietet nur begrenzte Aufnahmekapazitäten.[30]

Wo eine besonders hohe Zahl von Personen irregulär die Grenzen eines EU-Mitgliedstaates übertritt, kann der Schutz der Grundrechte auf zweierlei Art und Weise gefährdet werden: zum einen verfügt das Asylsystem des betreffenden Landes möglicherweise nicht über die notwendigen Kapazitäten, um höhere Zahlen an Asylbewerbern in angemessener Art und Weise aufzunehmen, und, zum anderen, sind auch die Rechte jener Asylbewerber gefährdet, die in andere überlastete Staaten zurückgeschickt werden.

Dort wo Asylsysteme der EU-Mitgliedstaaten nicht über die Kapazität verfügen, hohe Zahlen von Asylsuchenden zu bewältigen, können Schwierigkeiten bei der Schaffung angemessener Aufnahmebedingungen auftreten. In der Tat wurde von derartigen Problemen in **Belgien**, **Griechenland** und **Italien** berichtet.[31] Infolgedessen ergreifen Staaten häufig Maßnahmen, um die Gesamtzahl der Asylsuchenden zu begrenzen, was sich wiederum negativ auf die Schutzstandards auswirken kann.[32] Auch können schwierige Lebensbedingungen bis hin zur Obdachlosigkeit entstehen, wie im Fall von **Griechenland** zu beobachten war. Darüber hinaus besteht das Risiko, dass Asylsuchende in Haftanstalten unter unzulänglichen Bedingungen zusammen mit irregulären Migranten in Gewahrsam genommen werden. Unter Letzteren können sich auch straffällige Personen in Abschiebehaft befinden.

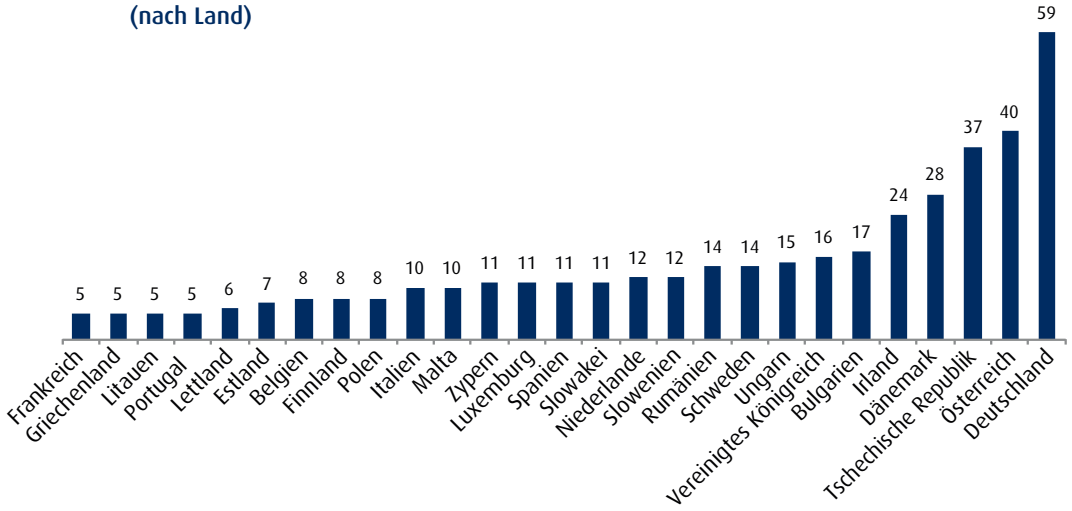
Zweitens zeigte der „Stresstest" des außergewöhnlichen Drucks auf das griechische Asylsystem die Schwächen der gegenwärtigen EU-Normen auf. Ende 2010 waren 1 000 Fälle im Zusammenhang mit der Umsetzung der Dublin-II-Verordnung vor dem EGMR anhängig.[33] Sie betrafen vor allem Klagen von Asylsuchenden gegen **Belgien**, **Finnland, Frankreich** und die **Niederlande**, die ihre Ausweisung nach **Griechenland** oder **Italien** anfochten.

In vielen Fällen erließ der EGMR einstweilige Maßnahmen gemäß Artikel 39 seiner Verfahrensordnung, mit denen Staaten angewiesen wurden, während der Gerichtsanhängigkeit der jeweiligen Fälle Asylbewerber nicht nach **Griechenland** auszuweisen. Einstweilige Maßnahmen können ergriffen werden, wenn sie aufgrund der Umstände dringend erforderlich erscheinen. Gewährt der Gerichtshof dem Beschwerdeführer eine solche einstweilige Maßnahme, wird dessen Ausweisung ausgesetzt. Freilich hat der Gerichtshof dann in einem zweiten Moment über die Zulässigkeit sowie die Sache selbst zu befinden. Jedenfalls stellte der EGMR in einem Schreiben klar, dass er bis zur Urteilsfällung im Fall *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* in allen Fällen, welche Ausweisungen nach Griechenland betreffen, einstweilige Maßnahmen gewähren würde.[34] Dadurch wurden EU-Mitgliedstaaten wie **Belgien**, **Dänemark**, **Finnland**, die **Niederlande**, **Österreich** und das **Vereinigte Königreich** noch mehr unter Druck gesetzt, alle Ausweisungen auszusetzen. Trotzdem hatten zu Jahresende 2011 nicht alle EU-Mitgliedstaaten offiziell bekannt gegeben, alle Ausweisungen nach **Griechenland** einzustellen.[35]

29 Vereinte Nationen, UNHCR (2010c).
30 FRA (2011).

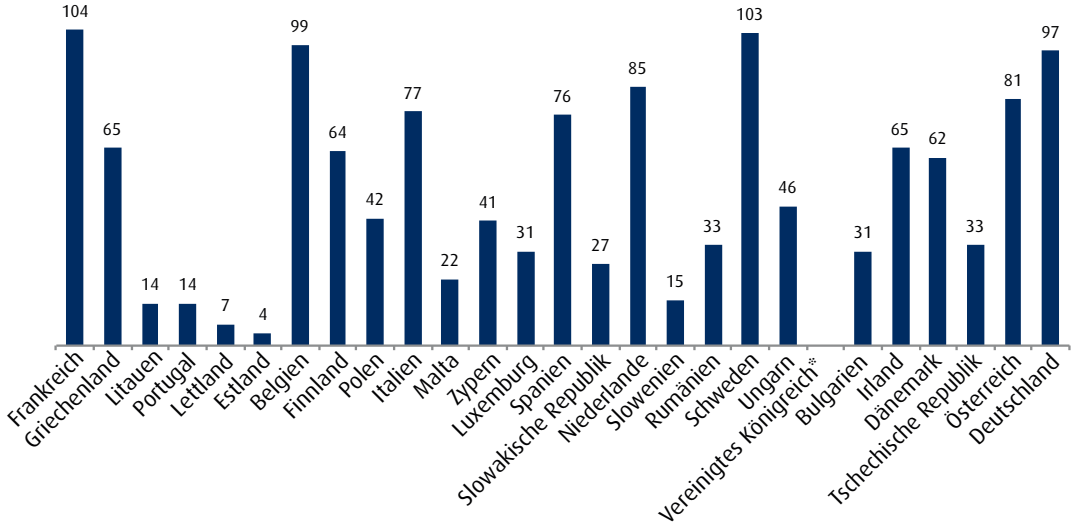
31 Weitere Informationen für Belgien siehe, Courard, P. (2010); für Griechenland, Europarat (2010a) und für Italien, Vereinte Nationen, UNHCR (2009c).
32 Kapitel 2 über Grenzkontrolle und Visapolitik.
33 EGMR (2010).
34 EGMR, GC, *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, Nr. 30696/09, 21. Januar 2011.
35 Für weitere Informationen zur Lage in Griechenland siehe: FRA (2011).

Abbildung 1.1: Zahl der Fremdsprachen, in die Broschüren über Asylverfahren übersetzt wurden, 2010, (nach Land)



Quelle: FRA (2010a). Die Daten beruhen auf einem von nationalen Asylbehörden zwischen April und Juli 2010 ausgefüllten Fragebogen

Abbildung 1.2: Zahl der Nationalitäten von Asylsuchenden, die 2009 internationalen Schutz beantragt haben, (nach Land)



Anmerkungen: Es ist zu beachten, dass die Zahl der Nationalitäten nicht unbedingt Aufschluss über die Zahl der von Asylbewerbern gesprochenen Sprachen gibt.
** Für 2009 liegen keine Daten vor.*

Quelle: FRA (2010b). Die Daten beruhen auf der Asylstatistik von Eurostat, die im September 2010 herangezogen wurden

Im Januar 2011 verkündete die Große Kammer des EGMR ihr Urteil in der Sache *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*. In dem bereits oben erwähnten Fall ging es um die Rückführung eines afghanischen Asylsuchenden von **Belgien** nach **Griechenland** in Anwendung der Dublin-II-Verordnung. In **Griechenland** war der Asylsuchende in Gewahrsam genommen worden. Er beantragte Asyl und musste schließlich auf der Straße leben ohne jegliche Existenzmittel zur Verfügung zu haben. Der EGMR stellte fest, dass sowohl **Griechenland** als auch **Belgien** gegen Artikel 3 (Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung) und Artikel 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verstoßen hatten.

Neben dem Fall *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* haben möglicherweise noch zwei weitere anhängige Rechtssachen, die von Gerichten in **Irland** und im **Vereinigten Königreich** dem EuGH vorgelegt wurden,[36] dazu

36 EuGH, C-411/10, *NS gegen Secretary of State for the Home Department*, 18. August 2010; und C-493/10, *M.E. und andere gegen Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 11. Oktober 2010.

beigetragen, dass eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten, Überstellungen von Asylsuchenden nach **Griechenland** vorübergehend aussetzten.[37]

Für manche Beobachter ist die Entscheidung des EGMR im Fall *M.S.S.* insofern ein schwerer Schlag für das EU-Asylsystem und die Dublin-II-Verordnung, als die Vermutung, dass alle EU-Mitgliedstaaten die Grundrechtsstandards einhalten, nicht länger gilt und somit die automatische Rückführung in einen EU-Mitgliedstaat nicht schlechthin als unproblematisch betrachtet werden kann.[38] Die EU-Kommissarin für Innenpolitik, Cecilia Malmström, betonte, dass im Rahmen des Asylsystems alle EU-Mitgliedstaaten ihrer Verantwortung gerecht werden müssten, damit Personen, die in Not sind, auch tatsächlich internationalen Schutz in Anspruch nehmen können.[39] In diesem Sinne lautet eines der erklärten Ziele der Weiterentwicklung des GEAS, die Solidarität und das Verantwortungsbewusstsein unter den EU-Mitgliedstaaten sowie zwischen der EU und Drittländern zu stärken.

Bemerkenswert ist, dass sich **Griechenland** verpflichtet hat, sein Asylsystem zu reformieren. Griechenland nahm einen nationalen Aktionsplan an, der Sofort- und Langzeit-Maßnahmen vorsieht. Insbesondere erließ Griechenland im November 2010 eine neue Präsidialverordnung für die Übergangszeit bis zu dem Zeitpunkt, an dem das Gesetz zur neuen Asylbehörde angenommen ist und die Behörde sowie die Erstaufnahmelager für Immigranten eingerichtet sind.[40] Außerdem kündigte Griechenland auf der Vorstandssitzung des EASO im Februar an, dass es den Einsatz der ersten Asyl-Unterstützungsteams beantragen werde, die das griechische Asylsystem bei der Bewältigung seiner derzeitigen Anforderungen unterstützen sollen.

1.1.5. Solidaritätsmaßnahmen

Die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten bemühen sich intensiv, zusammen mit UNHCR, EASO und FRONTEX, Griechenland zu unterstützen. Diese Hilfebetrifft sowohl das Asylsystem als auch die Migrationssteuerung allgemein. Der Beistand umfasst umfangreiche finanzielle sowie praktische Unterstützung für die Reform des nationalen Asylsystems, des Grenzschutzes und des Rückkehrmanagements. Die Hilfe zielt aber auch auf eine effizientere Nutzung der entsprechenden EU-Mittel für Migrationsmanagement sowie eine bessere Zusammenarbeit mit den Nachbarländern, insbesondere der Türkei ab.

Neben finanzieller und praktischer Unterstützung für die Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen kann man als weiteres Beispiel für Solidaritätsmaßnahmen die Lastenverteilung zwischen einer Reihe von Mitgliedstaaten anführen. 2010 versuchten **Deutschland, Frankreich** und andere EU-Mitgliedstaaten auch weiterhin freiwillig, den Druck, der auf dem überforderten Asylsystem von **Malta** lastete, durch Projekte zur Umsiedlung von Flüchtlingen zu lindern. Eine vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebene Studie, die im Januar 2010 fertig gestellt wurde, kommt zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2007 in Malta die Ausgaben für Asyl im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) 1 000 Mal höher waren als in Portugal. Die Studie bestätigte außerdem, dass der Druck auf das Asylsystem Maltas im Vergleich zu seinen Kapazitäten unverhältnismäßig hoch sei. Auch **Bulgarien**, **Polen** und **Zypern** stehen aufgrund begrenzter Kapazitäten unter einem ähnlichen Druck.[41] Den Informationen des französischen Ministeriums für Einwanderung, Integration, Asyl und solidarische Entwicklung (*Ministère de l'immigration, l'intégration, l'asile et le développement solidaire*) zufolge nahm **Frankreich** im Jahr 2009 92 anerkannte Flüchtlinge aus **Malta** auf, 2010 waren es 93. **Deutschland** nahm 2010 102 Flüchtlinge aus **Malta** auf. Sie alle sind Teil des Pilotprojekts der EU-internen Umsiedlung aus Malta (EUREMA), an dem zehn EU-Mitgliedstaaten teilnehmen: **Deutschland**, **Frankreich**, **Luxemburg, Polen, Portugal**, **Rumänien**, **Slowakei**, **Slowenien**, **Ungarn** und das **Vereinigte Königreich**. Abgesehen von **Deutschland** und **Frankreich** haben die meisten Mitgliedstaaten zugesagt, jeweils fünf bis zehn Flüchtlinge aufzunehmen. Dem Bericht des Europäischen Parlaments zufolge ist das Pilotprojekt ein konkretes Beispiel für gemeinsam übernommene Verantwortung, auch wenn seine Auswirkungen in erster Linie symbolischer Natur sind.[42] Nur zum Vergleich: Seit 2007 sind insgesamt mehr als 600 Flüchtlinge aus **Malta** in den USA aufgenommen worden, und weitere 250 Flüchtlinge wurden Ende 2010 umgesiedelt.[43]

1.2. Rechte irregulärer Migranten

Auch wenn irreguläre Migranten nur einen kleinen Teil der zugewanderten Bevölkerung darstellen, sind sie mit höherer Wahrscheinlichkeit Verletzungen der Menschenrechte ausgesetzt als andere Zuwanderergruppen.[44] Der Begriff „irreguläre Migranten" bezieht sich auf Personen, die sich ohne Genehmigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhalten, einschließlich von Personen, deren Asylantrag negativ beschieden wurde. Ihr illegaler Status bringt in aller Regel mit sich, dass die betroffenen Personen davon Abstand nehmen, im Falle einer Verletzung ihrer Rechte, entsprechende Rechtsmittel zu ergreifen – sie fürchten sich vor der Möglichkeit, abgeschoben zu werden. Daher ist es wichtig, die vorhandenen Schutzmechanismen vollständig

37 Siehe zum Beispiel, die Niederlande, Urteil 5671201 des Justizministeriums zur Aussetzung von Überstellungen, 13. Oktober 2010.
38 Für weitere Informationen siehe etwa ECRE (2011).
39 Europäische Kommission (2011).
40 Griechenland, Präsidialverordnung 114/2010 vom 22. November 2010. Siehe auch Gesetz Nr. 3907/2011 veröffentlicht am 26. Januar 2011.
41 Europäisches Parliament (2010a).
42 *Ibid.*, S. 46.
43 Angaben erhalten vom UNHCR Malta am 15. Dezember 2010.
44 Laut Angaben des europäischen Forschungsprojekts Clandestino (2007–2009) wird die irreguläre Bevölkerung in der EU für das Jahr 2008 auf 1.900.000–3.800.000 Personen geschätzt. Laut Eurostat (2009) hingegen lebten am 1. Januar 2008 etwa 19.5 Millionen Drittstaatsangehörige offiziell in der EU.

umzusetzen – etwa die Verpflichtung der Mitgliedstaaten im Rahmen der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber, Mechanismen einzurichten, mit deren Hilfe illegal beschäftigte Drittstaatsangehörige direkt oder über Dritte Beschwerde einlegen können.[45]

Die meisten internationalen Menschenrechtsnormen gelten generell für jede Person, unabhängig von ihrem Migrationsstatus. Nur bestimmte Rechte, insbesondere eine Reihe von sozioökonomischen und politischen Rechten, sind auf Staatsangehörige oder auf Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Aufenthaltstitel oder Wohnsitz beschränkt. Zwar hat keiner der EU-Mitgliedstaaten das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ICRMW) ratifiziert; dennoch sind sie an andere einschlägige internationale Menschenrechtsübereinkommen gebunden, denen sie beigetreten sind, etwa die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen oder die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Außerdem steigt mit einer zunehmenden Zahl von Ratifizierungen des ICRMW der Druck auf die europäischen Staaten, dieses Menschenrechtsübereinkommen zu ratifizieren, das insbesondere Wanderarbeitnehmer schützt.[46]

AKTIVITÄT DER FRA

Ein detaillierter Blick auf die soziale Lage irregulärer Migranten

2010 veröffentlichte die FRA ihren Bericht *Detention of third-country nationals in return procedures*, in dem sie eine Reihe von rechtlichen Fragen analysierte, die in der Rückführungsrichtlinie zu Tage treten. Das zweite Projekt befasst sich mit der sozialen Lage irregulärer Migranten in der EU. Für dieses Projekt erhob die FRA 2010 Informationen im Rahmen von Feldstudien einschließlich Interviews mit irregulären Migranten, Analysen von Sekundärdaten und Fragebögen an nationale Behörden, Gemeinden und verschiedene Akteure, die mit irregulären Migranten arbeiten. Auf der Grundlage dieser gesammelten Informationen plant die FRA nun eine detailliertere Untersuchung der Schlüsselaspekte der sozialen Lage irregulärer Einwanderer. Dieserart wird es möglich sein, einzuschätzen, inwieweit die Grundrechte dieser Migranten geschützt und gefördert werden. Diese anstehende Untersuchung erstreckt sich u. a. auf die Bereiche Gesundheit, Wohnen, Bildung, Sozialfürsorge, faire Arbeitsbedingungen und den Zugang zum Rechtsystem.

Siehe: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_irregularimmigrants_en.htm

1.2.1. Abschiebehaft

Wenn ein Asylantrag negativ beschieden worden ist oder wenn sich Personen anderweitig nicht rechtmäßig in einem EU-Mitgliedstaat aufhalten, können sie ausgewiesen werden, und möglicherweise droht ihnen auch bis zu ihrer Rückführung Abschiebehaft. Diese Fragen werden zum Teil in der Rückführungsrichtlinie geregelt.[47]

2010 stellte der EGMR fest, dass drei Mitgliedstaaten aufgrund unrechtmäßiger Inhaftierung und unmenschlicher Behandlung inhaftierter Ausländer gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verstoßen haben.[48] Dies deutet darauf hin, dass die einwanderungsrechtliche Inhaftierung von Asylsuchenden und Migranten ein Bereich bleibt, in dem die Achtung der Grundrechte gefährdet ist.

Das Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe des Europarates (CPT) hat nach seinem fünften regelmäßigen Besuch in **Griechenland** im September 2009 seinen Bericht im November 2010 vorgelegt. Die CPT-Delegation hat Folgendes zu berichten: Anschuldigungen von Misshandlung inhaftierter irregulärer Migranten; mangelhafter Zugang zu Ärzten und kein Zugang zu Prozesskostenhilfe für irreguläre Migranten; mangelhafte Informationen bezüglich der Abschiebehaft in einer für die Migranten verständlichen Sprache; schwierige Haftbedingungen aufgrund von Überbelegung und schlechten materiellen und hygienischen Bedingungen; wochen- oder sogar monatelange Inhaftierung von irregulären Migranten zusammen mit Personen, die sich strafrechtlich verantworten mussten, auf Polizeiwachen oder in Grenzposten. Im Oktober 2010 legte der UN-Sonderberichterstatter gegen Folter seine vorläufigen Erkenntnisse zu irregulärer Einwanderung und Asyl in **Griechenland** vor, einschließlich konkreter Hinweise zu folgenden Punkten: unmenschliche Haftbedingungen für Einwanderer aufgrund überbelegter Gefängnisse und Haftanstalten; schlechte gesundheitliche Bedingungen; Mangel an unabhängigen Ermittlungsmechanismen für Opfer von physischer Misshandlung; sowie Fehler im Asylsystem und in die Länge gezogene Inhaftierung irregulärer Migranten. Der UN-Sonderbeauftragte erkannte die erdrückende Lage in **Griechenland** an und empfahl, dass **Griechenland** für die Bewältigung der gewaltigen Zuwanderung von irregulären Migranten intensive Unterstützung erhalten sollte. Zudem legte er nahe, die Dublin-II-Verordnung zu überarbeiten, um ein faireres System der Lastenteilung zum Schutz von Flüchtlingen in der EU zu ermöglichen. Zu ähnlichen Feststellungen kam auch der UNHCR.

Die Lage in den Haftanstalten an der griechisch-türkischen Grenze ist ebenfalls Thema eines FRA-Berichts, der Anfang März 2011 erschien. Die FRA stellte fest, dass trotz der

45 Richtlinie 2009/52/EG, ABl. 2009 L 168, S. 24.
46 Am 13. Dezember 2010 waren 44 Staaten Vertragsstaaten des Internationalen Übereinkommens zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ICRMW).

47 Richtlinie 2008/115/EG, ABl. 2008 L 348, S. 98.
48 Siehe zum Beispiel: EGMR, *Al-Agha gegen Rumänien*, Nr. 40933/02, 12. Januar 2010; EGMR, *A.A. gegen Griechenland*, Nr. 12186/08, 22. Juli 2010; EGMR, *Massoud gegen Malta*, Nr. 24340/08, 27. Juli 2010.

Soforthilfe an Griechenland in Höhe von 9,8 Mio. EUR zur Deckung des unmittelbaren und dringlichsten Bedarfs und zur Stärkung des Asylsystems, die die EU im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds gewährt hatte, die Situation in den Haftanstalten weiterhin praktisch unverändert geblieben ist. Anfang März war die einzige sichtbare Änderung die Bereitstellung von medizinischem Personal in diesen Anstalten.[49]

Zweitens riskieren EU-Mitgliedstaaten, die Asylsuchende auf Grundlage der Dublin-II-Verordnung zur Bearbeitung ihrer Anträge in überlastete Staaten zurückschicken, dass die Grundrechte dieser Asylbewerber verletzt werden. Dazu kann es kommen entweder aufgrund der Aufnahmebedingungen in dem überlasteten Staat (wie für Griechenland dargestellt wurde) oder aufgrund der Gefahr, dass der überlastete Staat die Asylbewerber wieder in ihre Heimat rückführt, in der ihnen Verfolgung, Folter und eine willkürliche Aberkennung ihres Rechts auf Leben und/oder nicht wieder gutzumachender Schaden droht (Prinzip des *Non-Refoulement*). Hierzu gehört auch das Verbot, eine Person in einen Durchgangsstaat zurückzusenden, in dem sie nicht vor Verfolgung oder ernsthaftem Schaden geschützt ist („Ketten-Abschiebung" bzw. *chain refoulement).*

2010 legte die FRA einen Bericht über die Inhaftierung von Drittstaatsangehörigen bei Rückführungsverfahren vor.[50]

Im Januar 2010 nahm die Parlamentarische Versammlung des Europarats eine Resolution und eine Empfehlung zur Inhaftierung von Asylsuchenden und irregulären Migranten in Europa an.[52] Die Versammlung ermutigte die Mitgliedstaaten des Europarats, sich an zehn Leitprinzipien zu halten, die die Umstände regeln, unter denen die Inhaftierung von Asylsuchenden und illegalen Migranten rechtlich zulässig sein kann.

Die Versammlung empfahl außerdem, dass das Ministerkomitee des Europarats Vorschriften zu Mindeststandards für die Haftbedingungen von irregulären Migranten und Asylsuchenden erlassen und einen Beirat einsetzen sollte. Ein solcher Beirat, so hieß es, sollte sich aus Regierungsexperten, Angehörigen der Zivilgesellschaft und wichtigen Vertretern internationaler Organisationen, der Europäischen Kommission und des Europarats zusammensetzen. Dieser Beirat hätte die Aufgabe, die zehn oben erwähnten Leitprinzipien, eingehend zu untersuchen. Damit hat erstmals eine internationale Institution die Entwicklung spezifischer Standards für die Abschiebehaft gefordert. In seiner Antwort[53] meinte das Ministerkomitee allerdings, dass die bereits existierende Empfehlung aus dem Jahr 2003 zu Haftmaßnahmen von Asylbewerbern und die *20 Leitlinien zur Zwangsrückkehr* aus dem Jahr 2005 inhaltlich den von der Versammlung vorgelegten Leitlinien weitgehend entsprächen.[54] Außerdem erklärte es seine Absicht, eine Studie über die Umsetzung der beiden letztgenannten Dokumente durch die Mitgliedstaaten in Auftrag zu geben.

Vielversprechende Praktik

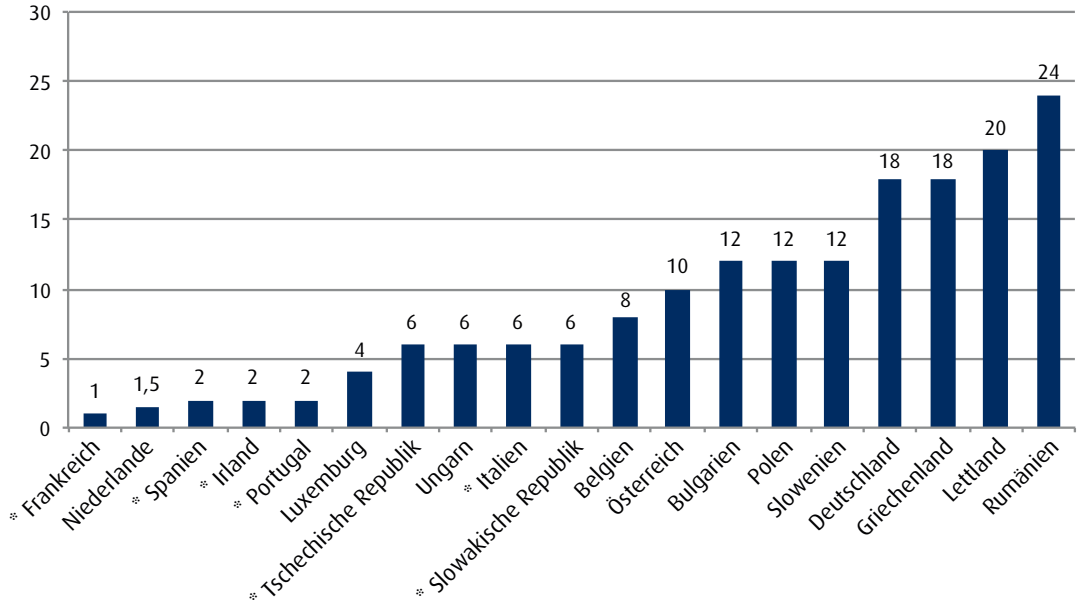
Alternativen zur Inhaftierung irregulärer Familien mit Kindern

Eines der im erwähnten FRA-Bericht 2010 untersuchten Themen sind die Alternativen zur Abschiebehaft. Obwohl viele EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit von Alternativen zur Abschiebehaft vorsehen, kommen diese Alternativen häufig nur in Ausnahmefällen und in erster Linie für besonders gefährdete Gruppen, wie z. B. Familien mit Kindern, zum Einsatz. In Belgien können Familien in so genannten „offenen Häusern" untergebracht werden. Außerdem erhalten die Familien individuelle Beratung zu den Einwanderungsmöglichkeiten, die Migranten offen stehen. Bislang ist dieses Programm offenbar recht erfolgreich: Es macht weniger Freiheitsentzug nötig, ohne dass der Anteil der untertauchenden Migranten wesentlich ansteigt – was der intensiven individuellen Beratung zuzuschreiben ist.

Ein weiterer Aspekt betrifft die Dauer der Abschiebehaft. Die Rückführungsrichtlinie sieht eine Höchsthaftdauer von sechs Monaten vor, die unter bestimmten Bedingungen auf insgesamt bis zu 18 Monaten verlängert werden kann. Die Richtlinie sollte bis Dezember 2010 umgesetzt sein. Im November 2010 hatten acht EU-Mitgliedstaaten in ihren Rechtsvorschriften noch keine Höchstdauer für Abschiebehaft oder für bestimmte Arten von Abschiebehaft festgelegt: **Dänemark, Estland, Finnland, Litauen, Malta, Schweden**, das **Vereinigte Königreich** und **Zypern**.[51] Außerdem ist in den **Niederlanden** keine gesetzliche Höchstgrenze für die Freiheitsberaubung gemäß Artikel 59 Absatz 1 Buchstabe a) des Ausländergesetzes aus dem Jahr 2000 vorgesehen, obwohl diese Bestimmung Grundlage der meisten Inhaftierungen von Ausländern ist. Ohne eine gesetzlich verankerte Höchsthaftdauer, bleibt irregulären Migranten, die in Haft genommen wurden lediglich, den gerichtlichen Rechtsweg zu beschreiten, in der Hoffnung, dieserart Rechtsschutz zu bekommen. Wie aus Abbildung 1.3 hervorgeht, reichte Ende 2010 im EU-Vergleich die Höchsthaftdauer für Ausländer, gegen die eine Rückführungsanordnung ergangen ist, von 32 Tagen in Frankreich bis zu 20 Monaten in **Lettland** oder zwei Jahren in **Rumänien**.

49 FRA (2011).
50 *Ibid.*, S. 43.
51 Europarat, Parlamentarische Versammlung (PACE) (2010a) S. 43.
52 Europarat, PACE (2010a) und (2010b).
53 Europarat (2010).
54 Siehe den vom Ministerkomitee am 13. Oktober 2010 bei der 1095. Tagung der Abgeordneten des Ministerkomitees verabschiedeten Bescheid, CM/AS(2010)Rec1900, Endfassung, 15. Oktober 2010.

Abbildung 1.3: Obergrenzen der Haftdauer, (in Monaten,* nach Land)



Anmerkung: Bei Ländern, die mit einem Sternchen (*) gekennzeichnet sind, wird die Haftdauer in der nationalen Gesetzgebung in Tagen oder Wochen angegeben. Für die Abbildung wurden diese Angaben in Monate umgerechnet. Bei Ländern, die verschiedene Zeiträume vorschreiben, wird die längst mögliche Haftdauer angegeben. Länder, die nur für bestimmte Situationen der Abschiebehaft eine Obergrenze der Haftdauer vorsehen, wurden ebenfalls in die Liste aufgenommen (dies trifft für die Niederlande und Rumänien zu).

Quelle: FRA (2010b)

1.2.2. Abschiebungen

Die Rückführungsrichtlinie legt die Bedingungen fest, unter denen Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltsrecht vom Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats abgeschoben werden können. Bei der Anwendung dieser Richtlinie treten drei grundrechtliche Herausforderungen in dreierlei Zusammenhang auf: die Behandlung von Personen während des Abschiebeprozesses selbst; die Auswirkungen von Rückführungsentscheidungen, auf das Recht auf ein Familienleben; und schließlich die Umsetzung von Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Drittstaaten andererseits.

Was den Umgang mit den abzuschiebenden Menschen betrifft, führt Artikel 8 Absatz 6 der Rückführungsrichtlinie die Verpflichtung zur „Schaffung eines effektiven Systems für die Überwachung von Rückführungen" ein. Dies zielt darauf ab, zu vermeiden, dass Menschen während der Rückführungsverfahren misshandelt werden oder gar zu Tode kommen, was auch im Laufe des Jahres 2010 wieder mehrfach geschah.[55] Zwar definiert die Richtlinie nicht, was unter „effektiv" zu verstehen ist – man kann jedoch davon ausgehen, dass eine solche Überwachung von der Errichtung von Institutionen mit unabhängigem und entsprechend geschultem Personal profitieren würde. Die von der FRA zusammengetragenen Informationen legen allerdings den Schluss nahe, dass gegenwärtig nur drei EU-Mitgliedstaaten, nämlich **Deutschland**, **Luxemburg** und **Österreich**, externe Akteure – Nichtregierungsorganisationen (*non-governmental organisations*, NGOs) oder nationale Menschenrechtsorganisationen – in diese Arbeit mit einbinden.

Auf nationaler Ebene fanden, wie in den vergangenen Jahren, einzelne Fälle von Rückführungen große Resonanz in den Medien. Wie die nachstehenden Beispiele zeigen, stehen einige dieser Fälle für menschrechtliche Problematiken, wie etwa Verletzungen des Rechtes auf ein Familienleben:

In **Finnland** fällte das Oberverwaltungsgericht im März 2010 ein Urteil gegen die Bewilligung von Aufenthaltstiteln für zwei ältere Frauen, die sich unrechtmäßig in Finnland aufhielten, deren Kinder und Enkel jedoch in Finnland lebten. Die Publicity rund um diesen Fall entfachte eine politische Debatte, in der zum Teil die Härte der finnischen Gesetzgebung kritisiert wurde.[56] Ebenso wurde in **Litauen** einer älteren Frau (ohne gültige Aufenthaltspapiere), die bei ihrem Sohn lebte, eine Aufenthaltserlaubnis verweigert, die sie aufgrund der Familienzusammenführung beantragt hatte. Das Oberverwaltungsgericht hob die Entscheidung unter Verweis auf die Verpflichtung nationaler Einrichtungen auf, das Recht auf Privatsphäre und auf ein Familienleben gemäß Artikel 8 EMRK zu achten. Das Gericht verwies außer-

55 Zum Beispiel verstarb im Oktober 2010 ein angolanischer irregulärer Migrant im Flugzeug während einer Rückführung aus Großbritannien, nachdem er von privaten Sicherheitskräften mit Gewalt festgehalten worden war; siehe Lewis, P. *et al.* (2010).

56 Siehe Finnland, Innenministerium (2010) und Helsingin Sanomat (2010).

AKTIVITÄT DER FRA

Unabhängige Überwachung von Abschiebungen

Um sich ein Bild davon zu verschaffen, was NGOs zu den Chancen und Risiken einer Überwachung von Rückführungen meinen, organisierte die FRA im Dezember 2009 zusammen mit dem Europäischen Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE) und der Kommission der Kirchen für Migranten in Europa (CCME) einen Workshop zu diesem Thema. Dabei wurden die Vorteile effektiver nationaler Systeme für die Überwachung von Rückführungen hervorgehoben und Möglichkeiten aufgezeigt, die Risiken für zivilgesellschaftliche Beobachter von Rückführungen zu senken. Der Workshop stellte drei Voraussetzungen für eine effektive Überwachung heraus: klar definierte Regeln für den Einsatz des Beobachters; Einsatz von angemessen ausgebildeten Beobachtern und wirksame Berichtsmechanismen.

dem auf die Familienzusammenführungs-Richtlinie[57] und die Rückführungsrichtlinie und stellte fest, dass diese die Mitgliedstaaten verpflichteten, bei Entscheidungen über die Abschiebung von Ausländern deren Recht auf ein Familienleben zu achten.[58]

Ein von UNICEF vorgelegter Bericht[59] untersuchte die Lage von Roma-, Ashkali- und ägyptischen Kindern, die zusammen mit ihren Familien aus **Deutschland** in den Kosovo ausgewiesen worden waren. Da sie viele Jahre lang in Deutschland geduldet gewesen waren, fühlten sich die meisten der 116 befragten Kinder im Kosovo orientierungslos und waren völlig verstört. Obwohl sie in Deutschland die Schule besucht hatten, hatten drei Viertel der befragten Kinder im Kosovo noch nicht am Schulunterricht teilgenommen, da sie die Sprache nicht beherrschten, keine Schulzeugnisse in Deutschland erworben hatten oder da ihre Eltern zu arm waren. UNICEF erklärte, dass eine Zwangsrückführung von Familien mit Kindern in den Kosovo in manchen Fällen den Grundsatz „zum Wohl des Kindes" verletze, der in der UN-Kinderrechtskonvention verankert ist.

1.2.3. Rückübernahme-Abkommen

Rückübernahme-Abkommen sind Abkommen zwischen einem EU Mitgliedstaat und einem Drittstaat zur Zusammenarbeit bei der Rückführung irregulärer Migranten einschließlich von Personen, deren Asylanträge abgelehnt wurden. Solche Abkommen können angewandt werden, um eine Person im Rahmen der Rückführungsrichtlinie zurückzuschicken. Insbesondere wurden Rückübernahme-Abkommen genutzt, um Personen in den Transitstaat auszuweisen, in dem sie bei dem Versuch festgenommen worden waren, die EU-Außengrenze illegal zu überqueren. Jeder Mitgliedstaat verfügt über ein Netz solcher bilateraler Rückübernahme- oder Kooperationsabkommen, die Bestimmungen über die Rückübernahme umfassen.[60]

Darüber hinaus haben die EU Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission das Mandat erteilt, Rückübernahme-Abkommen für die EU als Ganzes abzuschließen. Mittlerweile gibt es rund ein Dutzend EU-Rückübernahme-Abkommen, und die Kommission hat den Auftrag, über den Abschluss weiterer solcher Abkommen zu verhandeln, unter anderem mit Marokko und der Türkei.[61] Im Jahr 2010 schloss der Rat zwei Rückübernahme-Abkommen ab, eines mit Pakistan[62] und eines mit Georgien.[63]

Aus einer vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebenen Studie über die Rückübernahme-Politik der EU geht hervor, dass diese schwerwiegende Folgen für den Schutz der Menschenrechte haben kann.[64] Die Studie verweist insbesondere auf die Häufigkeit „vorzeitiger Rückführungen", bei denen Staaten als sichere Zielorte für die Rückkehr angesehen werden, in denen gerade erst die Kriegshandlungen eingestellt worden sind – selbst wenn dort weiterhin ernsthafte Gefahren für den Schutz der Menschenrechte bestehen. Die bilateralen Abkommen zwischen Libyen und Italien machen auch die Risiken deutlich, die derartige Kooperationsabkommen für die Menschenrechte bergen können, etwa für das Prinzip des *Non-Refoulement*: Schließlich besteht derzeit ernster Grund zur Sorge, was den Grundrechtsschutz von Migranten betrifft, die sich illegal in Libyen aufhalten. In diesem Sinne kritisieren die Verfasser der Studie, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten Rückübernahme-Abkommen als wirksames Mittel zur Migrationskontrolle betrachten, und zwar, „unabhängig davon, ob das Land, in dem Migranten rückübernommen werden sollen (d. h. Libyen), bereits über die Fähigkeit verfügt, die grundlegenden Menschenrechte und die Würde abgeschobener Personen uneingeschränkt zu achten".[65]

Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hat eine Resolution zu Rückübernahme-Abkommen erlassen. Darin werden die Mitgliedstaaten des Europarats aufgefordert, die Lage der Menschenrechte und die Verfügbarkeit eines gut funktionierenden Asylsystems in einem Staat sachgerecht zu prüfen, bevor sie mit diesem Staat in Verhandlungen über den Abschluss von Rückübernahme-Abkommen eintreten.

57 Richtlinie 2003/86/EG des Rates, ABl. 2003 L 251, 22, S. 12.
58 Litauen, *Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas*/A-822-1226-09, 22. Oktober 2009.
59 UNICEF (2010).
60 Europäisches Hochschulinstitut (2010). Hier wird auf die zunehmende Dichte an bilateralen Kooperationsformen europäischer Länder für Rückübernahmen hingewiesen.
61 Für eine Übersicht siehe Statewatch: www.statewatch.org/news/2010/jan/eu-readmission-agreements.pdf.
62 ABl. 2010 L 287, S. 52-67. Das Abkommen trat am 1. Dezember 2010 in Kraft.
63 Europäische Kommission (2010e).
64 Europäisches Parlament (2010).
65 *Ibid.* S. 40.

„Es besteht die Gefahr, dass Rückübernahmeabkommen die Menschenrechte irregulärer Migranten oder Asylsuchender direkt oder indirekt bedrohen. Dies gilt insbesondere für das Risiko, dass das entsendende oder rückübernehmende Land seinen Verpflichtungen aus der Genfer Konvention nicht nachkommt... und dann unter Berufung auf ein Rückübernahmeabkommen grundrechtlich bedenkliche Entscheidungen durchsetzt."

Europarat, Parlamentarische Versammlung, Resolution 1741 zu Rückübernahmeabkommen: ein Mechanismus für die Rückführung irregulärer Migranten, Punkte 3 und 7.1, 22. Juni 2010

1.3. Einwanderung und Integration

Dieser Abschnitt befasst sich mit der Grundrechtssituation von Wanderarbeitnehmern, die sich rechtmäßig im Land aufhalten, sowie mit Maßnahmen zur Integrationsförderung. Das Stockholmer Programm ruft dazu auf, flexible Aufnahmesysteme zu schaffen, die den Bedürfnissen der Mitgliedstaaten Rechnung tragen und es Migranten ermöglichen, ihre Qualifikationen und Kompetenzen uneingeschränkt zu nutzen. Es fordert aber auch eine Integrationspolitik, die den Wanderarbeitnehmern ähnliche Rechte und Pflichten wie den Unionsbürgern gewährt.

1.3.1. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltstitel

Wie in Unterkapitel 1.1 zum Thema Asyl ausgeführt, einigten sich der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament im Dezember 2010 auf einen geänderten Text der Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Personen (Daueraufenthalts-Richtlinie). Allerdings blieb der Fortschritt bei den Verhandlungen zur Reform anderer Rechtsinstrumente im Bereich legaler Migration schleppend. So konnten insbesondere bei dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Einrichtung eines einheitlichen Antragsverfahrens und eines gemeinsamen Bündels an Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, keine wesentlichen Fortschritte erzielt werden.[66]

Die erwähnte neue Daueraufenthalts-Richtlinie erkennt Personen, die unter internationalem Schutz stehen, den Status von langfristig aufenthaltsberechtigten Personen zu. Außerdem gewährt sie ihnen eine Reihe von Rechten in der EU, darunter Freizügigkeit und die Gleichbehandlung mit Unionsbürgern in den Bereichen Bildung, Zugang zum Arbeitsmarkt und Sozialschutz. Personen, die internationalen Schutz genießen, haben nach fünf Jahren Anspruch auf den Status einer langfristig aufenthaltsberechtigten Person. Dabei muss der Zeitpunkt, an dem diese Frist zu laufen beginnt, nicht unbedingt mit dem Datum zusammenfallen, an dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde. Sollte das Antragsverfahren länger als 18 Monate dauern, wird dieser gesamte Zeitraum auf die vorgeschriebenen fünf Jahre angerechnet (Artikel 4 Absatz 2). Falls das Antragsverfahren in kürzerer Zeit abgeschlossen wird, sind die EU-Mitgliedstaaten gehalten, mindestens die Hälfte der Wartezeit anzurechnen.

Der Richtlinienentwurf zu den Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung (Saisonarbeiter-Richtlinie) wurde im Juli von der Kommission angenommen. Gleiches gilt für den Richtlinienentwurf zu Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung (hier handelt es sich um die Situation von Drittstaatsbürgern, die für multinationale Konzerne in Drittstaaten arbeiten und dann konzernintern einen Mitgliedstaat versetzt werden).[67] Die beiden Vorschläge regeln die Aufnahme dieser Arbeitnehmer und ihre Rechte im Hinblick auf Gleichbehandlung, Verfahrensrechte und (für innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer) den Personenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten.

Zwar bedeuten die beiden Vorschläge zweifellos klare Fortschritte auf dem Weg zu gemeinsamen sozialen und Verfahrensrechten für Drittstaatsangehörige, die als Saisonarbeiter beschäftigt sind oder von ihrem Arbeitgeber in die EU entsandt wurden – dennoch wurde eine Reihe von Bedenken geäußert, etwa vom Europäischen Gewerkschaftsbund.[68]

1.3.2. Integration

Nach Maßgabe von Artikel 79 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) kann die EU für die Mitgliedstaaten Anreize zu schaffen, die Integration von rechtmäßig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen zu fördern bzw. zu unterstützen. Diese neue Rechtsgrundlage wurde mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt. Das Stockholmer Programm bekräftigt, dass die Gewährung vergleichbarer Rechte, Verantwortlichkeiten und Chancen für alle ein Kernstück der europäischen Zusammenarbeit im Bereich Integration ist, wobei „die Notwendigkeit eines Gleichgewichts zwischen Rechten und Pflichten der Zuwanderer zu beachten ist."

Damit wurde einer Reihe neuer Entwicklungen im Bereich Integration der Weg geebnet: die Überprüfung europäischer Integrationsindikatoren auf ihre Machbarkeit, europäische Integrationsmodule sowie die Forderung nach einer überarbeiteten EU-Agenda für Integration. Die europäischen Integrationsmodule sollen die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung oder Umsetzung von Integrationsmaßnahmen inspirieren. Integrationsindikatoren wiederum verfolgen das Ziel, die Ergebnisse der integrationspolitischen Maßnahmen zu überwachen. Die Kommission veröffentlichte darüber hinaus im April 2010 die dritte Ausgabe ihres Handbuchs

66 Europäische Kommission (2007). Das Europäische Parlament scheiterte an der Einigung über einen geänderten Vorschlag in der ersten Lesung im Dezember 2010. Siehe Europäisches Parlament (2010b).

67 Europäische Kommission (2010b).

68 Siehe Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB)(2010).

zur Integration, das mithilfe der Nationalen Kontaktstellen für Integration erstellt wurde.[69]

Auf der Ministerkonferenz zum Thema Integration in Saragossa betonten die für Zuwanderungspolitik zuständigen Minister einvernehmlich, dass eine neue Agenda für Integration entwickelt werden müsse.[70] Auch die Strategie „Europa 2020" für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum verweist auf die Notwendigkeit, eine neue Agenda für die Integration von Wanderarbeitnehmern zu erarbeiten, „damit diese ihr Potenzial voll nutzen können".[71] Diese neue EU-Agenda für Integration wird voraussichtlich die bestehenden Rechtsinstrumente stärken. Andererseits soll sie auch die Schaffung neuer Instrumente anregen, die den Wissensaustausch zwischen den Mitgliedstaaten fördern, und dafür sorgen, dass Integration eine Priorität in allen wichtigen Bereichen der Politik wird.

> *Die im Rahmen der Strategie „Europa 2020" unternommenen Bemühungen sollten ergänzt werden durch „eine ehrgeizige Integrationsagenda [...]. Diese Agenda sollte einen Koordinationsmechanismus umfassen, wie er im Stockholmer Programm vorgeschlagen wird, um die Strukturen und Werkzeuge für den europäischen Wissensaustausch zu verbessern und die durchgängige Berücksichtigung der Prioritäten der Integration in allen wichtigen Bereichen zu fördern."*
>
> *Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Rates zur Weiterverfolgung des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl, 3018. Tagung des Rates (Justiz und Inneres), Luxemburg, 3. Juni 2010*

Obgleich das Thema Integration in der EU zunehmende Dynamik bekommt, fallen die Ansichten und Ansätze der Mitgliedstaaten weiterhin sehr unterschiedlich aus, was Ziele und Mittel von Integrationspolitik betrifft. Dennoch lassen sich in den Mitgliedstaaten bestimmte Trends beobachten. So scheinen einige Mitgliedstaaten in die Richtung zu gehen, die Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen für bestimmte Kategorien von Migranten mit Integrationsverpflichtungen zu verknüpfen. Dies wird aus den nachstehenden Beispielen aus sechs Mitgliedstaaten deutlich.

In **Dänemark** wurde die Gesetzgebung zum Einbürgerungstest geändert und trat 2010 in Kraft.[72] Seit November 2010 müssen Drittstaatsangehörige einen Einbürgerungstest absolvieren, um eine Aufenthaltsgenehmigung aus Gründen der Familienzusammenführung mit einem Ehepartner/Partner in Dänemark oder, im Fall von Predigern, eine Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten. Der Einwanderungstest muss innerhalb einer bestimmten Frist nach der Einreise in das Land oder nach Erhalt der offiziellen Einladung absolviert werden. Dänemark hat auch die Integrationsanforderungen für den Erhalt eines unbefristeten Aufenthaltstitels verschärft. Der Oberste Gerichtshof Dänemarks hat ein Urteil zur Rechtmäßigkeit der „Bindungsanforderung" gefällt, die Paare erfüllen müssen, wenn sie in den Genuss einer Familienzusammenführung gelangen wollen. Die gemeinsame Bindung von Ehegatten und Bürgen an Dänemark muss größer sein als ihre gemeinsame Bindung an einen anderen Staat. Diese Anforderung entfällt, wenn der Bürge seit mindestens 28 Jahren die dänische Staatsbürgerschaft besitzt oder wenn er entweder in Dänemark geboren und aufgewachsen ist oder dort seit seiner frühesten Kindheit gelebt hat und seit über 28 Jahren dort rechtmäßig ansässig ist.[73] In einem Urteil vom Januar 2010 stellte der Oberste Gerichtshof Dänemarks fest, dass diese „Bindungsanforderung" keinen Verstoß gegen das Recht dänischer Staatsbürger auf Achtung des Privat- und Familienlebens (gemäß Artikel 8 EMRK) entweder für sich genommen oder in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot (Artikel 14 EMRK) darstellt.[74] Die Rechtssache ist jetzt vor dem EGMR anhängig.

In **Frankreich** sieht eine Regierungsvorlage vor, die Verlängerung von Aufenthaltsgenehmigungen davon abhängig zu machen, welche Integrationsbemühungen die Betroffenen unternommenen haben.[75] In den **Niederlanden** wird seit Januar 2010 die Bewilligung eines unbefristeten Aufenthaltstitels vom Bestehen eines Integrationstests abhängig gemacht.[76] In **Malta** wurde das Gesetz zur Umsetzung der Daueraufenthaltsrichtlinie durch die Aufnahme einer Integrationsanforderung geändert. Ein Drittstaatsangehöriger, der in Malta den Status einer langfristig aufenthaltsberechtigten Person beantragt, muss ab sofort nachweisen, dass er während der zwölf Monate vor Antragstellung einen Integrationskurs besucht, die daran anschließende Prüfung mit mindestens 75 % der zu erreichenden Punkte bestanden und eine Prüfung entweder in Maltesisch oder Englisch mit mindestens 75 % der Punkte bestanden hat.[77] In **Italien** hat der Ministerrat einem Plan zugestimmt, ein Punktesystem zur Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen einzuführen. Wichtige Kriterien dabei sind Kenntnisse der italienischen Sprache, des italienischen Rechts und der öffentlichen Verwaltung.[78] Andere Mitgliedstaaten halten nach wie vor an dem Grundsatz der freiwilligen Teilnahme an Integrationsprogrammen fest.[79] Hierzu gehört beispielsweise **Schweden,** wo dem Integrationsminister ein neues Gesetz über die „Einführung" vorgelegt wurde, das einen

69 Europäische Kommission (2010c).
70 Rat der Europäischen Union (2010b).
71 Europäische Kommission (2010d) S. 18.
72 Dänemark, Gesetzesnovelle Nr. 87 zum Ausländergesetz, Gesetz zur aktiven Sozialpolitik L 87 und Gesetz Nr. 400 vom 21. April 2010, verabschiedet vom Parlament am 15. April 2010.
73 Information zur Verfügung gestellt von der dänischen Einwanderungsbehörde und dem Ministerium für Flüchtlings-, Einwanderungs- und Integrationsfragen. Webseite: www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/familyreunification/spouses/attachment_requirement.htm.
74 Dänischer Oberster Gerichtshof, Urteil vom 13. Januar 2010 bezüglich der Familienzusammenführung von Ehegatten (Urteil wurde im dänischen Amtsblatt veröffentlicht, U2010.1035).
75 Französisches Ministerium für Einwanderung (2010).
76 Niederlande, Ausländergesetz 2000. Siehe auch die Webseite des niederländischen Ministeriums für Einwanderung und Einbürgerung: www.ind.nl/.
77 Siehe Malta, www.doi.gov.mt/EN/legalnotices/2010/07/L.N.%20370.pdf.
78 Siehe Italien, www.asgi.it/public/parser_download/save/bozza_regolamento_pds_punti.pdf.
79 Schweden, Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invundrare.

60-Stunden-Kurs zum Thema „schwedische Gesellschaft für Neuankömmlinge“ vorsieht.

Im Stockholmer Programm forderte der Europäische Rat die EU-Kommission auf, die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen zu unterstützen, „gemeinsame Verfahrensweisen und europäische Module zur Unterstützung des Integrationsprozesses“ zu ermitteln, „einschließlich wesentlicher Bestandteile wie Einführungs- und Sprachkurse, ein festes Engagement der Aufnahmegesellschaft und die aktive Teilhabe der Zuwanderer an allen Bereichen des Zusammenlebens.“[80] Die Erklärung der Ministerkonferenz zur Integration in Saragossa verkündet 15 Prinzipien, auf die sich die Minister einigten, und wiederholt die Forderung, „lokale Initiativen und Bürgerbeteiligung für Gebiete mit hohem Einwanderer-Anteil zu unterstützen, um ein Zugehörigkeitsgefühl zu erzeugen; denn es ist unerlässlich, dass Einwanderer am sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in all seinen Aspekten teilhaben.“[81]

Was aktive Bürgerschaft betrifft, verweist die Saragossa-Erklärung in ihrem Anhang auf die Schlusserklärung der Konferenz der schwedischen Ratspräsidentschaft des Jahres 2009. Neben der wichtigen Rolle von Indikatoren wurde hier betont, wie unerlässlich es sei, Integrationsmaßnahmen auf ihre tatsächlichen Ergebnisse hin zu überprüfen. Die Schlusserklärung hob aber auch hervor, dass unter den Mitgliedstaaten keine Einigkeit über die Indikatoren für aktive Bürgerschaft bestehe. Gleichzeitig unterstrich die Erklärung, dass Einwanderer, die sich als aktive Bürger am Leben der Demokratie beteiligen, sich besser integrieren und ein stärkeres Zugehörigkeitsgefühl haben.[82]

Beim Thema politische Beteiligung von Drittstaatsangehörigen[83] ist es bemerkenswert, dass nur fünf EU-Mitgliedstaaten (**Dänemark**, **Finnland**, **Italien**, die **Niederlande** und **Schweden**) das Übereinkommen des Europarats über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben des Jahres 1992 unterzeichnet haben. Dennoch gestatten mehr als die Hälfte aller Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörigen zumindest zu einem gewissen Ausmaß, sich auf kommunaler Ebene politisch zu beteiligen. **Belgien, Dänemark, Griechenland,**[84] **Irland,** die **Niederlande** und **Schweden** geben allen Drittstaatsangehörigen das Recht zu wählen und zu kandidieren. **Estland** und **Luxemburg** erlauben Drittstaatsangehörigen zwar zu wählen, nicht aber zu kandidieren. Manche EU-Mitgliedstaaten wie etwa **Finnland, Litauen**[85] oder die **Slowakei** verleihen das aktive und passive Wahlrecht an alle Drittstaatsangehörige, die einen ständigen Wohnsitz dort haben oder eine langfristige Aufenthaltsberechtigung besitzen. In **Litauen** beispielsweise stellten sich 2007 bei Kommunalwahlen unter insgesamt 13.422 Kandidaten auch 25 nicht-litauische Staatsbürger zur Wahl – von denen allerdings keiner gewählt wurde.[86] In **Slowenien** und **Ungarn** dürfen Drittstaatsangehörige mit ständigem Wohnsitz oder mit langfristiger Aufenthaltsberechtigung wählen, aber nicht kandidieren. Schließlich gibt es einige Mitgliedstaaten, die lediglich Angehörigen gewisser Drittstaaten politische Rechte zugestehen: **Portugal** und das **Vereinigte Königreich** gestatten es Bürgern gewisser Drittstaaten zu wählen und zu kandidieren, während in **Spanien**[87] Bürger gewisser Drittstaaten zwar das Recht haben zu wählen, jedoch nicht zu kandidieren.

2010 war in den Mitgliedstaaten keine eindeutige Entwicklung hin zu einer Ausweitung des Wahlrechts auf Drittstaatsangehörige zu erkennen. In **Deutschland** standen Vorschläge in diese Richtung zur Debatte,[88] während in **Frankreich** das Parlament entsprechende Initiativen ablehnte. In **Dänemark** wurde die Anzahl der für den Erwerb des Wahlrechts erforderlichen Jahre des rechtmäßigen Aufenthalts von drei auf vier heraufgesetzt. Zu beachten ist auch, dass selbst wenn politische Teilhabe rechtlich vorgesehen ist, sich Drittstaatsangehörige dessen oft nicht bewusst sind. Folglich fällt die Wahlbeteiligung Drittstaatsangehöriger in solchen Fällen ziemlich gering aus. So machten beispielsweise in **Irland** im Wahlregister zu den Kommunalwahlen im Juni 2009, die Nicht-Iren (EU wie Nicht-EU-Bürger) nur ungefähr 12 % der Migrantenbevölkerung Irlands aus.

80 Europäischer Rat (2010) S. 30.
81 European Ministerial Conference on Integration (2010) S. 11.
82 *Ibid.*, S. 12-13.
83 Bezüglich politischer Beteiligung von EU-Bürgern außerhalb ihres Heimatstaates, siehe Kapitel 7 zur Beteiligung der EU-Bürger an der demokratischen Funktionsweise der Union.
84 Griechenland, Gesetz 3838/2010, verabschiedet im März 2010 über „Moderne Maßnahmen bezüglich der griechischen Staatsbürgerschaft und der politischen Beteiligung von Ausländern mit ethnischer Herkunft und Ausländern, die sich legal in Griechenland aufhalten“.
85 Litauen, Gesetz Nr. IX-959, 28. Juni 2002.
86 Für mehr Information, siehe Mitteilung der RAXEN nationalen Anlaufstelle für Litauen, Zentrum für ethnische Studien am Institut für Soziologie mit der zentralen Wahlkommission der Republik Litauen, 2. Oktober 2007.
87 Die Drittstaatsangehörigen, die an den Kommunalwahlen im Mai 2011 teilnehmen dürfen, sind Angehörige folgender Staaten: Bolivien, Cap Verde, Chile, Ecuador, Island, Kolumbien, Neuseeland, Norwegen, Paraguay und Peru.
88 Bundestag-Drucksachen 17/1047, 17/1150 und 17/1146.

Ausblick

In Sachen Asyl werden in den kommenden Jahren zwei Themen ganz oben auf der EU-Agenda stehen. Erstens müssen, wenn das Gemeinsame Europäische Asylsystem bis 2012 Realität sein soll, im nächsten Jahr erhebliche Fortschritte erzielt werden. Zweitens werden nach dem Fall *M.S.S* die Mitgliedstaaten, die dies noch nicht getan haben, Überstellungen von Asylsuchenden nach Griechenland gemäß der Dublin-II-Verordnung voraussichtlich auf unbestimmte Zeit aussetzen. Ob weitere Initiativen der Solidarität und der gemeinsamen Übernahme von Verantwortung stattfinden werden, ist unklar.

Dabei kann man davon ausgehen, dass sich Herausforderungen für die Grundrechte durch die Umsetzung und Anwendung der Rückführungsrichtlinie durch die Mitgliedstaaten noch deutlicher herauskristallisieren werden.

Was aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige betrifft, wird die Europäische Kommission in den kommenden Jahren, zusätzlich zu den Vorschlägen von 2010 zu Saisonarbeitern und innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmern aus Drittstaaten, wahrscheinlich neue Vorschläge zur Arbeitsmigration vorlegen. Das Tempo des wirtschaftlichen Aufschwungs in der EU könnte sich durchaus auf die Bereitschaft der Mitgliedstaaten auswirken, neue rechtlich anerkannte Zugänge zum EU-Arbeitsmarkt vorzusehen.

Schließlich bleibt abzuwarten, ob – angesichts der neuen Rechtsgrundlage des Artikels 79 Absatz 4 AEUV – der Einfluss der EU im Bereich der Integration von Drittstaatsangehörigen wachsen wird. Die Antwort darauf wird möglicherweise klarer, sobald die Europäische Kommission eine neue Agenda für Integration vorschlägt.

Bibliografie

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2010a) *The duty to inform applicants about the asylum procedure: The asylum-seeker perspective,* Luxemburg, Amt der Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010b) *Access to effective remedies: The asylum-seeker perspective,* Luxemburg, Amt der Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2011) *Coping with a fundamental rights emergency – the situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*, Wien.

Amnesty International (2010) *Greece: Irregular migrants and asylum-seekers routinely detained in substandard conditions*, EUR 25/002/2010.

Bulgarien, Български хелзинкски комитет (2010) *Human Rights in Bulgaria in 2009: Annual Report*, Sofia, S. 17-20.

Caritas Webseite: www.vn.caritas.lt/c/index.php?page=pabegeliu-programa.

Courard P. (2010), *'Pas près de chez moi!'*, in: La Libre Belgique, 23. März 2010.

Dänemark, Einwanderungsbehörde und Ministerium für Flüchtlings-, Einwanderungs- und Integrationsfragen, Webseite: www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/familyreunification/spouses/attachment_requirement.htm.

Dänemark, Forslag til lov om ændring af lov om ændring af udlændingeloven og lov om aktiv socialpolitik. L 87 og lov nr. 400 vom 21. April 2010.

Dänemark, Gesetz Nr. 400 vom 21. April 2010, verabschiedet vom Parlament am 15. April 2010.

Dänemark, Gesetzesnovelle Nr. 87 zum Ausländergesetz, Gesetz zur aktiven Sozialpolitik L 87.

Dänemark, Oberster Gerichtshof, Urteil vom 13. Januar 2010 bezüglich der Familienzusammenführung von Ehegatten (Urteil wurde im dänischen Amtsblatt U2010.1035 veröffentlicht).

Der Standard (2010) *Mehr Mut für Wiener Blut – Zu viel Fremdes tut niemanden gut*.

Der Spiegel (2010) *Unionspolitiker widersprechen Wulffs Islam-These*, 5. Oktober 2010.

Deutsche Welle (2010) *Chancellor Merkel says German multiculturalism has "utterly failed"*, 17. Oktober 2010.

EuGH, Verbundene Rechtssachen C-175-179/08, *Abdulla und andere*, 2. März 2010.

EuGH, Rechtssache C-31/09, *Bolbol*, 15. Juni 2010.

EuGH, Verbundene Rechtssachen C-57/09 und C-101/09, *B und D*, 9. November 2010.

EuGH, C-411/10, *NS gegen Secretary of State for the Home Department*, 18. August 2010.

EuGH, C-493/10, *M.E. und andere gegen Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, Vorabentscheidungsverfahren, 11. Oktober 2010.

EuGH, C-19/08, *Petrosian und andere*, 29. Januar 2009.

Europarat, Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level 1992, CETS No. 144.

Europarat (2010) "Need to halt transfers of asylum seekers to Greece: Commissioner Hammarberg intervenes in the Strasbourg Court", Presseerklärung, Straßburg, 1. September 2010.

Europarat, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2010), Opinion on the Netherlands, angenommen am 25. Juni 2009, Dok. GVT/KOM/I(2010) 001, Straßburg, 17. Februar 2010.

Europarat, Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (2010) *ECRI-Bericht über Österreich (vierte Prüfungsrunde),* Dok. CRI(2010)2, Straßburg, 2. März 2010.

Europarat, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) (2010) *Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 17 to 29 September 2009*, Dok. CPT/Inf (2010) 33, Straßburg, 17. November 2010.

Europäische Kommission (2005) *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 1. September 2005 – Eine gemeinsame Integrationsagenda - ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union,* KOM(2005) 389 endg.

Europäische Kommission (2007) *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt- und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalte,* KOM(2007) 638 endg., Brüssel, 23. Oktober 2007.

Europäische Kommission (2008a) *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (Neufassung)*, KOM(2008) 815 endg., Brüssel, 3. Dezember 2008.

Europäische Kommission (2008b) *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung),* KOM(2008) 820 endg., Brüssel, 3. Dezember 2008.

Europäische Kommission (2009a) *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus (Neufassung),* KOM(2009) 554 endg., Brüssel, 21. Oktober 2009.

Europäische Kommission (2009b) *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes,* KOM(2009) 551 endg., Brüssel, 21. Oktober 2009.

Europäische Kommission (2009c) *Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von EURODAC für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EG) Nr. [.../...] [zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist] (Neufassung),* KOM(2009) 342 endg., Brüssel, 10. September 2009.

Europäische Kommission (2010a) *Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas* – Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms, KOM(2010) 171 endg., Brüssel, 20. April 2010.

Europäische Kommission (2010b) *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung,* KOM(2010) 378 endg., Brüssel, 13. Juli 2010.

Europäische Kommission (2010c) *Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker,* Brüssel, April 2010.

Europäische Kommission (2010d) *Mitteilung der Kommission Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum,* KOM(2010) 2020 endg., Brüssel, 3. März 2010.

Europäische Kommission (2010e) *Proposal for a Council Decision concerning the conclusion of the Agreement between the European Union and Georgia on the readmission of persons residing without authorisation*, KOM(2010) 200 endg., Brüssel, 5. Mai 2010.

Europäische Kommission (2011) *Statement of Cecilia Malmström, European Commissioner for Home Affairs, following the judgment of the European Court of Human Rights on the transfer of asylum seekers under the EU Dublin Regulation'*, MEMO/11/35, Brüssel, 21. Januar 2011.

Europäischer Datenschutzbeauftragter (2010) *Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von „Eurodac" für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EG) Nr. (.../...), und zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Beantragung eines Abgleichs mit Eurodac-Daten durch Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol zu Strafverfolgungszwecken*, ABl. 2010 C 92/1.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) (2010), *Factsheet – "Dublin cases",* Straßburg, August 2010 (aktualisiert Januar 2011).

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, GC, M.S.S. gegen Belgien und Griechenland, Nr. 30696/09, 21. Januar 2011.

Europäisches Parlament (2010a) Entwurf einer legislativen Entschließung des europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG zwecks Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen mit internationalem Schutzstatus (KOM(2007) 0298 – C6-0196/2007 – 2007/0112(COD), P7_TA-PROV(2010)0463, Brüssel, 14. Dezember 2010.

Europäisches Parlament (2010b) *What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?*, Brüssel, Generaldirektion für Innenpolitik, Europäisches Parlament.

Europäisches Parlament (2010c) Protokoll - 9.18. Einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates, Az-0265/2010, 14. Dezember 2010.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (2009a) *Comments on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation*, Brüssel, 29. April 2009.

European Council on Refugees and Exiles (2010a) *Comments on European Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive*, Brüssel, 28. Mai 2010.

European Council on Refugees and Exiles (2010b) *Comments on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive*, Brüssel.

European Council on Refugees and Exiles (2011) „ECRE Press release on the ruling of the European Court of Human Rights in the 'MSS Case'".

European Trade Union Confederation (ETUC) (2010) *Seasonal work and intra-corporate transfer*, Brüssel, 13.-14. Oktober 2010, abrufbar unter: www.etuc.org/a/7798.

Frankreich, Ministère de l'immigration, l'intégration, l'asile et le développement solidaire, Information auf Webseite, abrufbar unter: www.immigration.gouv.fr/.

Frankreich, Ministère de l'immigration, l'intégration, l'asile et le développement solidaire (2010) *Présentation du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, Paris.

Griechenland, Gesetzesentwurf über die Gründung einer Behörde für Asyl und Erstunterbringung.

Griechenland, Gesetz 3838/2010, verabschiedet im März 2010 über „Moderne Maßnahmen bezüglich der griechischen Staatsbürgerschaft und der politischen Beteiligung von Ausländern mit ethnischer Herkunft und Ausländern, die sich legal in Griechenland aufhalten".

Griechenland, Rundbrief Nr. 7 des Innenministeriums bezüglich der Teilnahme von Migranten and Kommunalwahlen, veröffentlicht am 27. Mai 2010, abrufbar unter: www.ypes.gr/el/Elections/CityElections/OmogeneisYphkooiTritonXoron/.

Italien, www.asgi.it/public/parser_download/save/bozza_regolamento_pds_punti.pdf.

Latvian Centre for Human Rights Webseite: www.humanrights.org.lv/html/lv/aktual/publ/30176.html?yr=2010.

Litauen, Gesetz Nr. IX-959, 28. Juni 2002.

Malta, www.doi.gov.mt/EN/legalnotices/2010/07/L.N.%20370.pdf.

New Communities Partnership (NCP) (2010) *Our Voice can Make a Difference*, Voter Education Report, Dublin.

ORF ON (2010) *Anti-Minarett-Spiel: Staatsanwalt ermittelt*, 1. September 2010.

Sarrazin T. (2010) *Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen*, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

Schweden, Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, abrufbar unter: www.notisum.se/rnp/sls/lag/20100197.htm.

Schweden, Sverige Demokraterna, abrufbar unter: www.sverigedemokraterna.net/int_text.php?action=fullnews&id=225.

Slowenien, Webseite des Innenministeriums: www.infotujci.si/index.php?setLang=EN&t=&id.

Niederlande, Ausländergesetz 2000.

Niederlande, Urteil 5671201 des Justizministeriums zur Aussetzung von Überstellungen, 13. Oktober 2010. Siehe auch die Webseite des niederländischen Ministeriums für Einwanderung und Einbürgerung, abrufbar unter: www.ind.nl/.

Rat der Europäischen Union (2010) *Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger* ABl. 2010 C 115.

Rat der Europäischen Union (2010a) *3043. Tagung des Rates Justiz und Inneres, PRES/10/291*, Brüssel, 8.-9. November 2010.

Rat der Europäischen Union (2010b) *Declaration of the European Ministerial Conference on Integration,* Zaragoza, 15-16. April 2010.

Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. 2003 L 031.

Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen ABl. 2005 L 326, S.13. (Langfristiger-Aufenthalts-Richtlinie).

Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. 2004 L 304. (Mindestnormen-Richtlinie).

Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft ABl. 2005 L 326 (Asylverfahrens-Richtlinie).

Triandafyllidou, A. (2010) *Seasonal migration and how to regulate it*, 5 ELIAMEP Thesis abrufbar unter: www.eliamep.gr/en/migration/.

Vereinte Nationen, Convention relating to the status of refugees, Geneva, 14 December 1950 and Protocol to that Convention, Genf, 16. Dezember 1966.

Vereinte Nationen, Special Rapporteur on Torture (2010) *UN Special Rapporteur on Torture presents preliminary findings on his Mission to Greece,* Athen, 20. Oktober 2010.

Vereinte Nationen, High Commissioner for Refugees (UNCHR) (2009a) *Comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Directive laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers (COM (2008)815 final of 3 December 2008)*, Büro für Europa, März 2009, abrufbar unter: www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=49be19db2&query=march 2009 european commission proposal recast of reception directive.

Vereinte Nationen, UNHCR (2009b) *Observations on Greece as a country of asylum.*

Vereinte Nationen, UNHCR (2009c) *UNHCR's concern on conditions for boat people in Lampedusa reception centre*, Genf, 23. Januar 2009.

Vereinte Nationen, UNHCR (2010a) Kommentar zum *Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus (Neufassung),* (KOM(2009) 554, 21. Oktober 2009), Büro für Europa, August 2010.

Vereinte Nationen, UNHCR (2010b) Kommentar zum *Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes,* (KOM(2009) 551, 21. Oktober 2009, Büro für Europa, Juli 2010.

Vereinte Nationen, UNHCR (2010c) *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice. Key Findings and Recommendations*, Brüssel.

Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 über die Einrichtung von „Eurodac" für den Vergleich von Fingerabdrücken zum

Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens ABl. 2000 L 316 *(Eurodac-Verordnung).*

Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABl. 2003 L 50 (*Dublin-II-Verordnung*).

Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen, ABl. 2010 L 132, S. 11.

UNO & Europarat

Januar

Februar

März

April

Mai

22. Juni – der Europarat verabschiedet eine Entschließung zu Rückübernahme-Abkommen

Juni

Juli

August

September

Oktober

November

Dezember

EU

Januar

Februar

25. März – EU verabschiedet Verordnung zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und die Verordnung zum Verkehr von Personen mit einem Visum für den längerfristigen Aufenthalt

März

26. April – Rat ergänzt Schengener Grenzkodex zur Überwachung der Außenseegrenzen für die von Frontex koordinierte operative Zusammenarbeit

April

Mai

22. Juni – EuGH entscheidet über Aspekte des Schengener Grenzkodexes im Fall *Melkei und Abdeli*

25. und 26. Juni – Rat verkündet Schlussfolgerungen zu 29 Maßnahmen zum verstärkten Schutz der Außengrenzen und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung

Juni

Juli

August

September

Oktober

November

15. Dezember – EU verabschiedet Änderung der Verordnung zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind

Dezember

2

Grenzkontrolle und Visapolitik

Mit der bemerkenswerten Ausnahme von Griechenland konnte die EU 2010 einen allgemeinen Abwärtstrend bei der irregulären Einwanderung verzeichnen. Die besonders angespannte Situation in Griechenland ließ Bedenken laut werden, dass Personen, die Schutz benötigen, daran gehindert werden einen Asylantrag zu stellen, und dass diejenigen, die rückgeführt werden, mit Misshandlungen zu rechnen haben. Auf einer allgemeineren Ebene wurden Schritte unternommen, um den Grundrechtsschutz im Rahmen der von Frontex koordinierten Aktionen zu verstärken. Dies schloss Vorschläge zur Abänderung der Gründungsverordnung von Frontex ein. Während die Ausdehnung der visafreien Zonen Bürgern aus einer Reihe von Drittstaaten erlaubt, einfacher in die EU einzureisen und sich innerhalb der EU frei zu bewegen, wirft die Schaffung einer Datenbank mit persönlichen Informationen datenschutzrechtliche Fragen auf.

Dieses Kapitel beleuchtet, wie sich in der Europäischen Union (EU) und ihren Mitgliedstaaten Politik und Praxis im Bereich Grenzkontrollen und Visapolitik im Jahr 2010 entwickelten. Das Kapitel befasst sich zunächst mit den Rechten von irregulären Migranten und Asylsuchenden, die an den EU-Außengrenzen aufgegriffen werden. Anschließend untersucht das Kapitel die Visapolitik für die Einreise in die EU und für Reisen innerhalb der EU. Um sich einen umfassenden Überblick über diesen Themenkomplex zu verschaffen, sollte man das Kapitel zusammen mit Kapitel 1 zu Asyl, Einwanderung und Integration lesen, das sich mit der Lage der Grundrechte von Asylsuchenden und legal ansässigen Migranten befasst.

Dieses Kapitel nimmt häufig auf den Schengen-Raum und den Schengener Grenzkodex Bezug.[1] Deshalb ist es wichtig daran zu erinnern, dass nicht alle EU-Mitgliedstaaten zum Schengen-Raum gehören, der auch Nicht-EU-Staaten umfasst, wie aus der folgenden Karte ersichtlich wird.

Wichtige Entwicklungen in den Bereichen Grenzkontrolle und Visapolitik:

- Kooperationsvereinbarungen zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten, die das Aufgreifen und die Rückführung von Migranten an Seegrenzen erlauben, bargen die Gefahr, dass sie Asylanträge von Menschen vereiteln, die internationalen Schutz benötigen.
- Schritte wurden eingeleitet, um die Wahrung der Grundrechte bei durch Frontex koordinierten Aktionen an den EU-Außengrenzen zu gewährleisten.
- Erstmals setzte Frontex, auf Antrag Griechenlands, Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (Rabits) an der Landgrenze zur Türkei ein.
- Die Visumspflicht für Inhaber biometrischer Pässe aus Albanien, Bosnien und Herzegowina sowie für Inhaber taiwanischer Reisepässe wurde aufgehoben.

2.1. Grenzkontrollen

Dieser Abschnitt geht auf Entwicklungen beim Schutz der Grundrechte von irregulären Migranten in zweierlei Hinsicht ein. Zuerst beschreibt es die Rechte irregulärer Migranten und Asylwerbern an den EU-Außengrenzen, die aufgegriffen und in ihr Herkunftsland oder ein Transitland rückgeführt werden sollen. Danach analysiert es, welche Rechte irregulärer Migranten haben, wenn sie eingereist und sich auf EU-Territorium befinden.

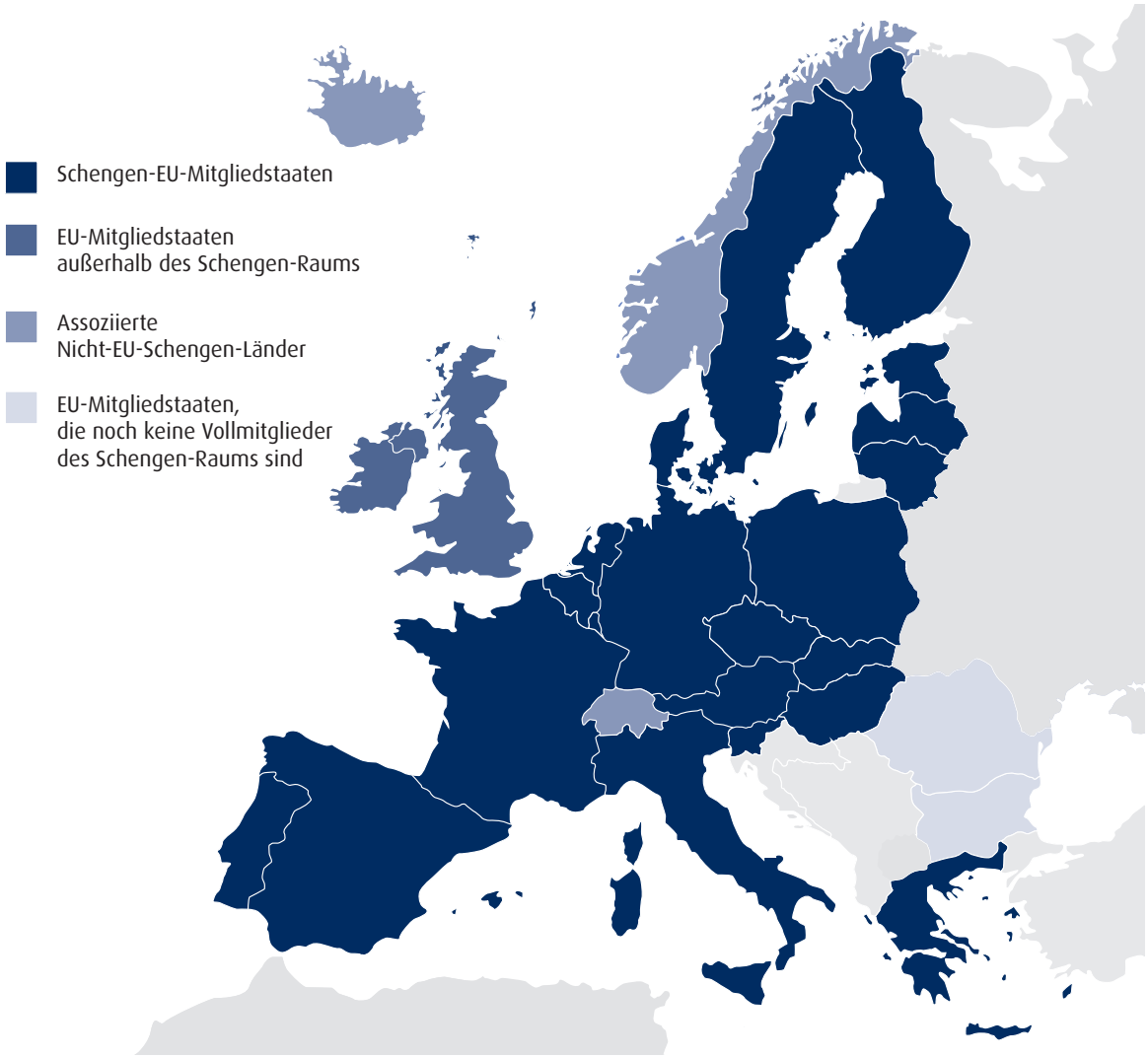
2.1.1. Beschränkung der Zuwanderung in die EU

In ihrem Weltmigrationsbericht 2010[2] schätzt die Internationale Organisation für Migration (IOM), dass die Zahl der internationalen Migranten weltweit bis 2050 ganze 405 Millionen erreichen könnte. Sie stellt in ihrem Bericht ferner fest, dass der wachsende Migrationsdruck – egal ob dieser wirtschaftlich motiviert ist oder auf Auswirkungen von Umweltveränderungen

1 Verordnung (EG) Nr. 562/2006, S. 1.

2 IOM (2010) S. 3.

Abbildung 2.1: Der Schengen-Raum: EU-Mitgliedstaaten und assoziierte Staaten



Quelle: FRA, 2010

zurückgeht – bei weitem höher ist als die gesetzlichen Möglichkeiten, nach Europa einzuwandern. Somit werde weiterhin die Fähigkeit der Staaten herausgefordert, Grenzen zu kontrollieren und sich mit dem äußerst komplexen Phänomen der irregulären Migration auseinanderzusetzen.[3]

Dennoch machen die Zahlen von Frontex zu den aufgedeckten illegalen Grenzübertritten in die EU deutlich, dass die illegalen Migrationsströme im Zeitraum Januar bis September 2010 mit Ausnahme der griechischen Landgrenzen rückläufig waren.[4] Diese Entwicklung ist hauptsächlich auf zwei Faktoren zurückzuführen: die Abnahme der Beschäftigungsmöglichkeiten in der EU und eine effizientere Migrations- und Asylpolitik in den Mitgliedstaaten, einschließlich einer besseren Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten oder mit Drittstaaten.[5] So erklärt beispielsweise im **Vereinigten Königreich** die Grenzschutzagentur den dramatischen Rückgang der Zahl irregulärer Migranten, die von Calais aus in das Vereinigte Königreich einzureisen versuchen (ein Rückgang von 80 %), mit der Schließung eines provisorischen Auffanglagers für irreguläre Migranten in **Frankreich** 2009 und den intensiven britischen und französischen Kontrollen in Calais.[6]

Die Zusammenarbeit hat sich in zweierlei Hinsicht verbessert: unter den Mitgliedstaaten selbst, aber auch zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten bei der Kontrolle der Seegrenzen. Mitgliedstaaten wie **Frankreich** und **Italien** kündigten eine engere Zusammenarbeit bei der Überwachung der Seegrenzen im westlichen und zentralen Mittelmeerraum an, wo die Zahl der irregulären Einreisen bis zu den politischen Unruhen in den nordafrikanischen Ländern auf einem geringen Niveau geblieben ist.[7]

3 *Ibid.*, S. 4.
4 Frontex (2010a).
5 Frontex (2010b).

6 UK Border Agency (2010).
7 Zum Beispiel kündigten Italien und Frankreich an, ihre Zusammenarbeit bei Grenzpatrouillen im Mittelmeer und gemeinsamen Schulungsmaßnahmen für Küstenwachen zu intensivieren; siehe Frankreich, Ministerium für Innere Angelegenheiten (2010).

Auch die Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten beim Kontrollieren der Seegrenzen wurde verstärkt. In **Spanien** ging die Zahl der aufgedeckten illegalen Grenzübertritte von 39 000 im Jahr 2006 auf nur mehr rund 4 450 in den ersten drei Quartalen 2010 zurück, was zum Teil auf die verstärkte Kooperation mit westafrikanischen Staaten bei der Grenzkontrolle zurückzuführen ist.[8] Italien verzeichnete einen ähnlich drastischen Rückgang an irregulären Migranten, die an den italienischen Küsten landeten. Dieser Rückgang scheint hauptsächlich an einem mit Libyen am 30. August 2008 unterzeichneten und am 3. Februar 2009 angenommenen Abkommen zu liegen.[9] Die Abmachung erlaubt es der italienischen Küstenwache, im Mittelmeer aufgegriffene Boote mit irregulären Einwanderern an die libyschen Küsten zurückzuschicken.[10]

AKTIVITÄT DER FRA

Besuch der griechisch-türkischen Grenze im Januar 2011

2010 beschloss die FRA, die Lage an der griechisch-türkischen Grenze eingehend zu untersuchen, um die Hindernisse und Schwierigkeiten besser verstehen zu können, die einer unmittelbaren humanitären Sofort- und Nothilfe im Weg stehen. Die FRA bezweckte mit ihren Untersuchungen vor Ort aber auch, den zuständigen Behörden fundierte Beratung zur uneingeschränkten Achtung der Grundrechte zu bieten. Ihren Bericht *Vom Umgang mit einem dringlichen Grundrechtsproblem – die Situation von Personen, die die griechische Landgrenze illegal überschreiten (Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek Land border in an irregular manner)* legte die FRA den Einrichtungen der EU und der griechischen Regierung vor. Er bietet Anhaltspunkte zur Entwicklung effizienter politischer Maßnahmen auf EU- und nationaler Ebene für ähnliche Situationen, wie sie in Griechenland und anderen Mitgliedstaaten in Zukunft eintreten könnten.

Weitere Informationen abrufbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub_greek-border-situation_en.htm

Es wurde darauf hingewiesen, dass bei einer Zusammenarbeit mit Drittstaaten wie Libyen die Gefahr bestehen könnte, dass tatsächlich schutzbedürftige Menschen davon abgehalten werden könnten, tatsächlich bis an die EU-Außengrenzen zu gelangen, um ihre Anträge zu stellen.[11] Zahlreiche Organisationen, darunter auch der Europarat und das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), kritisierten Italien dafür, dass es das Prinzip des *Non-Refoulement* nicht eingehalten hat. Denn der Umgang mit irregulären Migranten in libyschen Lagern rufe ernsthafte Bedenken bezüglich der Menschenrechte hervor.[12] Im Mai 2009 reichten elf Somalier und 13 Eritreer, die zur ersten Gruppe von rund 200 Migranten gehörten, die von der italienischen Küstenwache aufgegriffen und ohne Formalitäten nach Libyen rückgeführt wurden, beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) Klage ein.[13] Nachdem diese Rückführungen öffentlich kritisiert wurden, bat Libyen – das der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 nicht beigetreten ist und kein Asylsystem besitzt – den UNHCR, sein Büro in Tripolis zu schließen und seine Aktivitäten einzustellen. Letztere umfassten auch die Registrierung von Asylbewerbern, die Festlegung des Flüchtlingsstatus und den Besuch von Inhaftierten.[14] Auf ein zwischen der Europäischen Kommission und Libyen geschlossenes Abkommen wird der folgende Unterabschnitt näher eingehen.

2.1.2. Antworten auf EU-Ebene

Um die Migration einzudämmen, ergriff die EU parallel drei Maßnahmen, die Auswirkungen auf den Schutz der Grundrechte haben könnten: ein Abkommen zwischen der Europäischen Kommission und Libyen zur Migration, die Stärkung des Grundrechtsschutzes im Frontex-Mandat sowie der Einsatz von Rabit-Soforteinsatztruppen an der griechisch-türkischen Landgrenze.

> *"Die Lage an der griechischen Landgrenze zur Türkei wird immer besorgniserregender. Die Menschenströme, die unerlaubt die Grenze überschreiten, haben beachtliche Ausmaße erreicht, und Griechenland ist offensichtlich außerstande, diese Situation alleine zu bewältigen. Ich mache mir große Sorgen, was die humanitäre Lage betrifft. Ich verlasse mich darauf, dass alle, die die Grenze überschreiten, entsprechend unterstützt werden und dass das Ersuchen um internationalen Schutz in voller Übereinstimmung mit den EU- und internationalen Standards geprüft wird."*
>
> *Erklärung von Cecilia Malmström, EU-Kommissarin für Innenpolitik, auf Ersuchen der griechischen Regierung um Unterstützung durch Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke an der Landgrenze zwischen Griechenland und der Türkei. MEMO/10/516, 24. Oktober 2010*

Wie bereits ausgeführt, gaben die Situation von Asylsuchenden in Libyen und Aspekte der Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedstaaten und Libyen Anlass zur Sorge. Im Oktober 2010 unterzeichneten die Europäische Kommission und Libyen eine gemeinsame Agenda zur Zusammenarbeit in Migrationsfragen.[15] Die Kooperations-Agenda enthält eine Liste vereinbarter Initiativen für einen möglichen künftigen Dialog und eine künftige Zusammenarbeit. Unter anderem

8 Siehe Frontex (2010a, 2010b und 2010c).
9 Italien, Legge 7/2009.
10 Siehe Italien, Innenministerium (2010). Die Auswirkungen des plötzlichen Anstiegs der großen Anzahl an Menschen, die aus Libyen wegen der bewaffneten Konflikte im Februar 2011 flüchten, werden im Jahresbericht von 2011 berücksichtigt. Siehe UNHCR (2011).
11 Europäisches Parlament (2011), Absatz (1) (f).
12 Europarat, European Committee für the Prevention of Torture und Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) (2009); UNHCR (2009); Amnesty International (2010); Jesuit Refugee Service (2010).
13 EGMR, *Hirsi und andere gegen Italien*, Nr. 27765/09, anhängig bei der Großen Kammer.
14 UNHCR (2010).
15 Europäische Kommission (2010a).

soll Libyen unterstützt werden bei der Überprüfung der Schutzbedürftigkeit von Menschen in gemischten Migrationsströmen sowie beim Ausbau der Aufnahmekapazitäten.

Die erwähnte Kooperations-Agenda mit Libyen wurde vom Europäischen Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE) kritisiert. Der ECRE fragte, ob die Aufgabe, irreguläre Migranten von denjenigen zu unterscheiden, die internationalen Schutz benötigen, wirklich Libyen überlassen werden könnte, ohne dass damit echten Asylsuchenden ein Hindernis in den Weg gelegt würde.[16] Möglich wäre freilich, dass die EU im Rahmen der Kooperations-Agenda künftig Libyen darin unterstützt, die Kapazitäten für die Kontrolle seiner südlichen Landgrenze zu stärken und hilft, Kapazitäten für Kontrollen, Such- und Rettungsdienste in den libyschen Hoheitsgewässern und auf hoher See aufzubauen.

Eine weitere Entwicklung betrifft das Frontex-Mandat. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde eine Reihe von Schritten eingeleitet, um bei gemeinsamen, von Frontex koordinierten Aktionen, die Achtung der Grundrechte zu stärken. Im Februar 2010 schlug die Europäische Kommission auch Änderungen der Frontex-Gründungsverordnung vor.[17] Zu diesen Änderungen gehören auch ausdrückliche Verweise auf die Menschenrechte, insbesondere bei der Ausbildung sowie der Durchführung von gemeinsamen Aktionen. So muss beispielsweise in Hinkunft für Zwangsrückführungen ein Verhaltenskodex aufgestellt werden, der vorgibt, wie koordinierte Abschiebungen auf dem Flugweg durchzuführen sind.

Die dritte Entwicklung schließlich betrifft den Einsatz von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (Rabits). Anfang November 2010 setzte Frontex auf Ersuchen Griechenlands Soforteinsatzteams zur Überwachung der griechisch-türkischen Landgrenzen ein. 2010 wurde an den Landaußengrenzen Griechenlands der größte Zustrom irregulärer Migranten (sowohl in absoluten Zahlen als auch prozentual) verzeichnet. Den Frontex-Zahlen zufolge fanden im zweiten Quartal 2010 rund 90 % aller illegalen Grenzübertritte in die EU an einer griechischen Grenze statt. Griechenland erklärte, dass es diese Situation nicht alleine bewältigen könne, da es weder über die materiellen noch die personellen Kapazitäten verfüge, um die Grundbedürfnisse aller nach Griechenland einreisenden irregulären Migranten und Asylsuchenden zu befriedigen. Wie in Kapitel 1 zu Asyl, Einwanderung und Integration erörtert, gibt diese Situation Anlass zu erheblichen grundrechtlichen Bedenken.

> *„[F]ür die Rückführung auf dem Luftweg von illegal anwesenden Drittstaatsangehörigen,...[sollen] Standardverfahren [...] ...die Durchführung von Sammelflügen vereinfachen und eine humane Rückführung unter Beachtung der Grundrechte, darunter vor allem der Grundsätze der Achtung der Menschenwürde und des Verbots der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung sowie des Rechts auf Freiheit und Sicherheit sowie auf Schutz personenbezogener Daten und auf Nichtdiskriminierung, gewährleisten."*
>
> *Artikel 9 Absatz 2 des Vorschlags zur Änderung der Frontex-Verordnung, KOM(2010) 61 endgültig*

Auf Ersuchen des Rates wurde der Vorschlag zur Gründungsverordnung so geändert, dass Frontex personenbezogene Daten verarbeiten kann, die im Rahmen gemeinsamer Aktionen abgeschoben werden. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) wies darauf hin, dass es hierfür erforderlich sei, in der Verordnung eine klare Rechtsgrundlage und Datenschutzgarantien zu verankern.[18] Der Vorschlag stand Ende 2010 noch im Europäischen Parlament und im Rat der Europäischen Union zur Diskussion.

Im April 2010 nahm der Rat einen Beschluss zur Ergänzung des Schengener Grenzkodexes an. Der Kodex soll nun auch Vorschriften und Leitlinien für von Frontex koordinierte Seeüberwachungsaktionenenthalten.[19] Doch hat das Europäische Parlament diese Maßnahme vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) mit der Begründung angefochten, dass sie die für die Durchführung des Schengener Grenzkodexes gewährten Befugnisse überschreite.[20]

Jedenfalls enthält dieser Ratsbeschluss eine Reihe von rechtsverbindlichen „Vorschriften für die von der Agentur [sprich von Frontex] koordinierten Maßnahmen an den Seegrenzen" und unverbindlichen „Leitlinien für Such- und

AKTIVITÄT DER FRA

Kooperationsabkommen mit Frontex

Die FRA hat mit Frontex informell bisher bereits in verschiedenen Zusammenhängen zusammengearbeitet. Am 26. Mai 2010, dem Europäischen Tag des Grenzschutzes, unterzeichneten FRA und Frontex ein Kooperationsabkommen.[21] Dieses Abkommen sieht Zusammenarbeit auf mehreren Gebieten vor, unter anderem in Forschung und Ausbildung. Zudem soll die FRA Frontex dabei unterstützen, Standards und bewährte Praktiken für die von Frontex koordinierten gemeinsamen Aktionen zu entwickeln.

16 ECRE (2010).
17 Europäische Kommission (2010b).
18 EDSB (2010).
19 Rat der Europäischen Union (2010a).
20 EuGH, C-355/10, *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, anhängig.
21 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2010a).

Rettungsmaßnahmen und für die Ausschiffung im Rahmen von durch die Agentur koordinierten Maßnahmen an den Seegrenzen". Die „Vorschriften" befassen sich mit so allgemeinen Themen wie der Einhaltung der Grundrechte, dem Verbot der Zurückweisung („*Non-Refoulement*") von auf See aufgegriffenen Personen und dem Beistand für Personen mit besonderen Bedürfnissen. Spezifische Vorschriften besagen, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, wenn Schiffe aufgegriffen werden, die unter Verdacht stehen, irreguläre Migranten zu befördern. Die „Leitlinien" betreffen Such- und Rettungseinsätze und die Abschiebung von geretteten oder aufgegriffenen Personen. Dabei sollten die Personen vorrangig in den Staat abgeschoben werden, von dem aus sie in See gestochen waren. Falls dies nicht möglich ist, sollte vorrangig in den Staat abgeschoben werden, der die Aktion leitet. Aufgrund dieser neuen Regelungen gab **Malta** bekannt, dass es keine Frontex-Einsätze auf seinem Territorium zulassen werde.

Rund 200 Grenzkontroll-Spezialisten wurden von den übrigen 26 Mitgliedstaaten und den assoziierten Schengen-Ländern im Rahmen dieses, ersten Einsatzes von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke, zur Verfügung gestellt.[22] Im Rahmen ihrer Einsatzausbildung durch Frontex absolvieren alle Rabit-Beamten ein verpflichtendes Menschenrechtstraining. Kurz vor dem Einsatz der Rabit-Soforteinsatztruppen äußerten Nichtregierungsorganisationen (*non-governmental organisations*, NGOs) Bedenken, über die Identifikation besonders schutzbedürftiger Personen, einschließlich von Kindern.[23] Andere kritisierten, die sicherheitsorientierte Antwort auf eine eigentlich in ihrer Natur humanitäre Krise als unangemessen.[24]

2.2. Visapolitik

Ab April 2010 begannen die Mitgliedstaaten, den EU-Visakodex umzusetzen.[25] Dies führte, gemeinsam mit der weiteren Umsetzung des Schengener Grenzkodexes, des Visa-Informationssystems (VIS) und des Schengener Informationssystems (SIS), 2010 zu einer Reihe von Gesetzesänderungen und Gesetzesinitiativen in mehreren Mitgliedstaaten, darunter in **Deutschland, Estland, Finnland, Italien, Litauen, Österreich, Polen, Schweden,** der **Slowakei**, der **Tschechischen Republik** und **Ungarn**. Auch wenn die Beziehung zwischen Visapolitik und Grundrechten nicht immer augenfällig ist, wirkt sich die Visapolitik doch auf das Recht einer jeden Person aus, ihr Land zu verlassen (welches durch Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK und Artikel 12 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte garantiert ist). Visapolitik und -verfahren können die Einreise in die EU erleichtern oder aber erschweren. Neben dem Recht auf Freizügigkeit wirft die – mit der Visapolitik verbundene – Benützung bzw. Einrichtung von Datenbanken mit personenbezogenen Daten aber auch Fragen zum Recht auf Datenschutz auf (das von Artikel 8 der Grundrechte-Charta geschützt ist).[26]

Die beiden wichtigsten Datenbanken im Bereich Visapolitik und Grenzkontrollen sind SIS II und VIS. Auch wenn nicht alle EU-Mitgliedstaaten dem Schengen-Raum angehören, haben sie doch alle Zugang zu diesen Informationssystemen. Das SIS[27] ist ein Informationssystem, das Grenzschutz, Polizei, Zoll- und Justizbehörden, Kfz-Zulassungsstellen und Visa-ausstellende Behörden in den Schengen-Staaten zur Rechtsdurchsetzung und Grenzkontrolle nutzen. Es enthält Daten zu Personen die aufgrund eines Haftbefehls oder einer polizeilichen Überwachung ausgeschrieben sind, Daten zu Personen, denen die Einreise in den Schengen-Raum zu verweigern ist, sowie Informationen über verlorene oder gestohlene Gegenstände (wie etwa Ausweise, Schusswaffen, Kraftfahrzeuge und Banknoten).

Das VIS[28] wird Daten über zulässige Visumsanträge für kurzfristige Aufenthalte[29] speichern, einschließlich Angaben zur Person des Antragstellers und Reisemodalitäten, Lichtbild und Fingerabdrücke). Außerdem wird es Informationen zu den Entscheidungen der Behörden über den Antrag umfassen – etwa Ausstellung, Ablehnung, Verlängerung oder Ungültigkeitserklärung. Das VIS wird von den zuständigen Visum-, Grenzkontroll- und Einwanderungsbehörden genutzt werden. In beiden genannten Informationssystemen werden die Originalinformationen auf nationaler Ebene, also von den zuständigen Behörden in den Schengen-Staaten, bereitgestellt, angepasst und abgerufen.

Die nationalen Behörden sind verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die von ihnen in gemeinsame europäische Datenbanken eingegebenen Daten korrekt und aktuell sind und den EU-Vorschriften zum Datenschutz und Schutz der Privatsphäre entsprechen. Dennoch bleibt im konkreten Einzelfall das Risiko dass Personen eine datenschutzrechtlich bedenkliche Behandlung erfahren.

2.2.1. Allgemeine Entwicklungen auf EU-Ebene

Im März 2010 änderten der Rat und das Europäische Parlament den Schengener Grenzkodex hinsichtlich des Verkehrs von Personen, die im Besitz eines Visums für den längerfristigen Aufenthalt sind.[30] Mit dieser Änderung vergrößert sich die Reisefreiheit innerhalb des Schengen-Raums für Inhaber von Langzeit-Visa, die von einem Schengen-Staat im Einklang mit nationalem Recht für Aufenthalte von über 90

22 Frontex (2010c).
23 Pro Asyl (2010).
24 Carrera, S. und Guild, E. (2010).
25 Verordnung (EG) Nr. 810/2009, ABl. 2009 L 243, S. 1.

26 Kapitel 3 über Informationsgesellschaft und Datenschutz.
27 Verordnung (EG) Nr. 1986/2006, ABl. 2006 L 381, S. 4; Rat der Europäischen Union (2007), Beschluss 2007/533/JHA, ABl. 2007 L 205, S. 63. Die zweite Generation des SIS Systems (SIS II) wird 2013 eingeführt.
28 Verordnung (EG) Nr. 767/2008 , ABl. 2008 L 218, S. 60. Das VIS wird im Juni 2011 eingeführt.
29 Ein Visum für kurzfristigen Aufenthalt ist ein Visum für einen Aufenthalt von weniger als 90 Tagen.
30 Verordnung (EU) Nr. 265/2010, ABl. 2010 L 85, S. 1.

Tagen ausgestellt wurden. Diese Personen können nun drei Monate (innerhalb eines Zeitbogens von sechs Monaten) frei im Schengen-Raum verkehren. Vor der Ausstellung eines solchen Visums ist der Staat zu einer Überprüfung im SIS II verpflichtet. Durch die Änderung wird aber auch das Format solcher Visa vereinheitlicht, und Visa für den längerfristigen Aufenthalt sind damit höchstens ein Jahr gültig, bevor sie durch einen Aufenthaltstitel ersetzt werden.

2009 und 2010 fällte der EuGH in zwei wichtigen Rechtssachen zur Umsetzung des Schengener Grenzkodexes Urteile, die auch grundrechtliche Relevanz haben. Die Entscheidung aus dem Jahr 2010 legte dar, dass Personenkontrollen an oder in der Nähe von Schengen-Binnengrenzen nicht denselben Effekt wie Grenzkontrollen haben dürfen.[31] Der zweite Fall aus dem Jahr 2009 betraf die Frage, ob ein Mitgliedstaat verpflichtet ist, nach Maßgabe der Schengen-Bestimmungen eine Abschiebungs-Entscheidung gegen eine Person zu fällen, die die Bedingungen für die Aufenthaltsdauer nicht oder nicht mehr erfüllt, oder ob dieser Mitgliedstaat alternativ mildere nationale Rechtsvorschriften anwenden darf, die beispielsweise eine Geldstrafe vorstehen. Dem EuGH zufolge ist die einschlägige europäische Gesetzgebung so auszulegen, dass der Mitgliedstaat nicht verpflichtet ist, eine Abschiebungs-Entscheidung zu treffen.[32]

2.2.2. Visumsfreies Reisen

Im Einklang mit der abschließenden Erklärung des Europäischen Rates von Thessaloniki wurde für die westlichen Balkanstaaten 2009 und 2010 die Visumspflicht aufgehoben, da sie die Anforderungen in ihren jeweiligen „Fahrplänen" der EU für die Visa-Liberalisierung erfüllt hatten. Im November 2009 verabschiedete der Rat eine Verordnung, die Staatsangehörige aus Serbien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Montenegro von der Visumspflicht entbindet.[33] Nach der Visa-Liberalisierung im Dezember 2009 verzeichneten **Belgien, Deutschland** und **Schweden** eine steigende Zahl von Asylsuchenden aus diesen Balkanstaaten. Nach der Prüfung der einzelnen Asylanträge scheint die Mehrheit der Betroffenen offenbar nicht die Voraussetzungen zu erfüllen, um internationalen Schutz in Anspruch nehmen zu dürfen.[34] Viele von ihnen waren Staatsangehörige aus Serbien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, zumeist Roma oder albanischer Herkunft, die aus wirtschaftlichen Gründen in den westeuropäischen Ländern Asyl beantragten. Viele von ihnen hatten von Reisebüros oder von Schleuserbanden die Information erhalten, dass sie mit einem Asylantrag einen Anspruch auf Wohnung, Taschengeld oder Zugang zum Arbeitsmarkt bekommen würden.[35] Nachdem die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Eindämmung dieser Migrationsströme gescheitert sind,[36] forderte EU Kommissarin Malmström Serbien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien auf, Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Bürger davon abzuhalten, in der EU Asyl zu beantragen.[37]

Diese Entwicklungen hatten jedoch keine Auswirkung auf das Ansinnen der Kommission, die Visumspflicht für Staatsangehörige aus Albanien, Bosnien und Herzegowina aufzuheben,[38] da diese westlichen Balkanländer die Bedingungen in ihren jeweiligen „Fahrplänen" für die Visaliberalisierung erfüllt haben. Nach einer Parlamentsdebatte im September 2010 stimmte das Europäische Parlament dafür, die Visumspflicht für Inhaber bosnischer und albanischer biometrischer Pässe aufzuheben.[39] Dieser Beschluss wurde vom Rat im November 2010 unterstützt. Somit beläuft sich die Gesamtzahl der Nicht-EWR-Länder bzw. Entitäten, die bei Aufenthalten von höchstens 90 Tagen im Schengen-Raum von der Visumspflicht befreit sind mit Dezember 2010 auf 42.[40]

Zu den weiteren Entwicklungen des Berichtsjahres gehören auch der Aufhebung der Visumspflicht für Inhaber taiwanischer Pässe,[41] der Abschluss eines entsprechenden Abkommens mit Brasilien[42] sowie ein Abkommen zur Visa-Erleichterung mit Georgien.[43] Letzteres wurde parallel zu einem Rücknahme-Übereinkommen mit Georgien geschlossen, das im Januar 2011 offiziell vom Rat angenommen wurde.[44] Am 29. Oktober 2010 billigte die Kommission den Entwurf von Leitlinien für die Neuverhandlung der der bestehenden Verträge zur Erleichterung der Ausstellung von Visa im Verhältnis zu Moldawien, der Russischen Föderation und der Ukraine.

Mehrere Mitgliedstaaten unterzeichneten zudem bilaterale Abkommen über den Verzicht auf die Visumspflicht, um den kleinen Grenzverkehr in Grenzgebieten gemäß der Verordnung über den kleinen Grenzverkehr zu erleichtern.[45] Diese Verordnung erlaubt es, von den allgemeinen Regeln für Grenzübertritte an den EU-Außengrenzen abzuweichen und Drittstaatsangehörigen, die höchstens 50 km von der Grenze entfernt leben, spezielle Grenzübertritts-Genehmigungen für den kleinen Grenzverkehr zu erteilen. Denn wenn die EU-Außengrenzen verstärkt werden, möchten grenznahe

31 EuGH, Verbundene Rechtssachen C-188/10 und 189/10, *Melki und Abdeli*, 22. Juni 2010.
32 EuGH, Verbundene Rechtssachen C-261/08 und C-348/08, *María Julia Zurita García, Aurelio Choque Cabrera gegen Delegación del Gobierno en Murcia*, 22. Oktober 2009.
33 Verordnung (EG) Nr. 1244/2009 des Rates, ABl. 2009 L 336, S. 1.
34 Siehe Eurostat Datenbank, abrufbar unter: www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database.
35 Siehe Wathelet, M. (2010). Weitere Informationen zu den Roma siehe „Die Roma in der EU".
36 Siehe Frontex (2010d), S. 20.
37 Siehe EurActiv (2010).
38 Europäische Kommission (2010c).
39 Europäisches Parlament (2010).
40 Verordnung (EU) Nr. 1091/2010, ABl. 2010 L 329, S. 1.
41 Verordnung (EU) Nr. 1211/2010, ABl. 2010 L 339, S. 6.
42 Rat der Europäischen Union (2010b), ABl. 2010 L 275, S. 3; Rat der Europäischen Union (2010c) ABl. 2010 L 273, S. 2.
43 Rat der Europäischen Union (2010d), ABl. 2010 L 308, S. 1.
44 Europäische Kommission (2010d).
45 Siehe Verordnung (EG) Nr. 1931/2006, ABl. 2007 L 29, S. 3.

Gemeinden sicherstellen, dass die Grenzen zum Drittstaat nicht den Handel, das soziale oder kulturelle Leben oder die regionale Zusammenarbeit behindern. **Lettland** und Weißrussland haben einem solchen Abkommen im August 2010 zugestimmt; dieses tritt in Kraft, sobald es von den Parlamenten beider Staaten ratifiziert worden ist.[46] Ebenso unterzeichneten auch **Lettland** und Russland ein solches Abkommen;[47] und ein Abkommen über den kleinen Grenzverkehr, das für Bewohner des **rumänisch**-moldawischen Grenzgebietes mit Visumsfreiheit einhergeht, trat im Februar 2010 in Kraft.[48] Und schließlich forderten **Polen** und Russland die Einführung des visumfreien Verkehrs in der Region Kaliningrad, auch wenn die Region über den 50-km-Radius der Verordnung über den kleinen Grenzverkehr hinausreicht.[49]

Ausblick

Was Grenzkontrollen betrifft, wird die Auswertung des ersten Einsatzes der Rabits in **Griechenland** hilfreiche Erkenntnisse für zukünftige Aktionen dieser Art liefern. Durch eine enge Zusammenarbeit zwischen Frontex, der FRA und dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen sowie einen höheren Stellenwert der Grundrechte im Frontex-Mandat könnten die Grundrechte zu einem wesentlichen Bestandteil der Grenzkontrolle werden.

In Sachen Visapolitik bleibt abzuwarten, ob die Visa-Liberalisierung in den westlichen Balkanländern im Tempo der Jahre 2009 und 2010 weitergehen wird. Bedenken bezüglich der hohen Zahl von Migranten oder Asylbewerbern, die sich in der EU niederzulassen versuchen, könnten den Prozess verlangsamen. Eine zweite, unmittelbar anstehende Frage betrifft die harmonisierte Anwendung des gemeinsamen EU-Visumskodexes. Mit April 2010 gilt der Visumskodex in allen Staaten, die an der gemeinsamen Visapolitik der EU teilnehmen. Es ist unklar, ob alle teilnehmenden Staaten die Verfahrensrechte von Visa-Antragstellern (etwa feste Bearbeitungszeiten, Fristen und das Recht, gegen einen ablehnenden Bescheid Rechtsmittel einzulegen) auf ähnliche Art und Weise umsetzen werden.

46 Siehe Lettland, www.mk.gov.lv/doc/2005/AMSl_160610_pierobeza_BR.2054.doc.
47 Siehe www.likumi.lv/doc.php?id=70556. Ausführliche Information abrufbar unter: http://www.mfa.gov.lv/en/policy/bilateral-relations/bilateral/?mode=out&state=BLR&title=&branch=0&day1=dd%2Fmm%2Fyyyy&day2=dd%2Fmm%2Fyyyy&status=0&day3=dd%2Fmm%2Fyyyy&signer=.
48 Siehe Rumänien, Einwanderungsbüro (2010).
49 Siehe Polen, www.fakty.interia.pl/swiat/news/inicjatywa-polski-i-rosji-ws-ruchu-bezwizowego-z,1461146.

Bibliografie

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2010) "FRA: Frontex signs cooperation arrangement with the Fundamental Rights Agency", Presseerklärung, Wien, 27. Mai 2010.

Amnesty International (2010) *Rapporto Annuale*, Rom, Fandango Libri.

Carrera, S. und Guild, E. (2010) *"Joint Operation RABIT 2010" – FRONTEX Assistance to Greece's Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe's Dublin Asylum System*, Brüssel, Centre for European Policy Studies, November 2010.

EurActiv (2010) *Europe hit by scores of Western Balkan asylum seekers*, Brüssel, 21. Oktober 2010.

Europarat, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) (2009) *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009*, Straßburg, Europarat.

Europäische Kommission (2010a) *European Commission and Libya agree a Migration Cooperation agenda during high level visit to boost EU-Libya relations*, Pressemitteilung, MEMO/10/472, Brüssel, 5. Oktober 2010.

Europäische Kommission (2010b) *Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX),* KOM(2010) 61 endg., Brüssel, 24. Februar 2010.

Europäische Kommission (2010c) *Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind*, KOM(210) 256 endg., Brüssel, 27. Mai 2010.

Europäische Kommission (2010d) *Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und Georgien über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt*, KOM(2010) 200 endg., Brüssel, 5 Mai 2010.

Europäischer Datenschutzbeauftragter (EDSB) (2010) *Opinion on a notification for Prior Checking received from the Data Protection Officer of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External*

Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX) concerning the 'Collection of names and certain other relevant data of returnees for joint return operations (JRO)', Rechtssache 2009-0281, Brüssel, 26. April 2010.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *Hirsi und andere gegen Italien,* Nr. 27765/09, der italienischen Regierung mitgeteilt am 18. November 2009.

Europäisches Parlament (2010) *Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind*, KOM(2010) 0256–C7-0134/2010–2010/0137(COD), 7. Oktober 2010.

Europäisches Parlament (2011) *Empfehlung an den Rat zu den Verhandlungen über ein Rahmenabkommen zwischen der EU und Libyen*, P7_TA-PROV(2011)0020, Brüssel, 20. Januar 2011.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (2010) *The EU evades its obligations to protect refugees and trusts Colonel Gaddafi to do the job*, Brüssel, 8. Oktober 2010.

Eurostat Datenbank, abrufbar unter: www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database.

Frankreich, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (2010) „La France et l'Italie renforcent ensemble la protection des frontières extérieures de l'Union Européenne", Presseerklärung, Paris, 9. April 2010

Frontex (2010a) *Current situation at the external borders of the EU (Jan-Sept 2010)*, 17. November 2010.

Frontex (2010b) *Frontex Risk Analysis Network (FRAN) Quarterly*, Ausgabe 1, Polen, Januar-März 2010.

Frontex (2010d), *FRAN Quarterly*, Ausgabe 3, Juli-September 2010.

Frontex (2010c) "Frontex to Deploy 175 Specialist Border Personnel to Greece", Presseerklärung, Warschau, 29. Oktober 2010.

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), C-355/10, *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, anhängig.

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), Verbundene Rechtssachen C-261/08 und C-348/08, *María Julia Zurita García (C-261/08), Aurelio Choque Cabrera (C-348/08) gegen Delegación del Gobierno en Murcia,* 22. Oktober 2009.

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), Verbundene Rechtssachen C-188/10 und 189/10, *Melki und Abdeli*, 22. Juni 2010.

International Organisation for Migration (IOM) (2010) *World Migration Report 2010*, *The future of migration: building capacities for change*, Genf, August 2010.

Italien (2009) Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008, Legge 6 febbraio 2009, n.7.

Italien, Ministero dell'Interno (2010) *Immigrazione, gli sbarchi sulle coste italiane diminuiti dell'88% in un anno*, 9. August 2010.

Jesuit Refugee Service (2010) "Somali migrant separated from pregnant wife during rescue, AFM denies allegations", Presseerklärung, 21. Juli 2010.

Polen, www.fakty.interia.pl/swiat/news/inicjatywa-polski-i-rosji-ws-ruchu-bezwizowego-z,1461146.

Pro Asyl (2010) *Recherchemission in das griechisch-türkische Grenzgebiet (Evros-Region) – Bericht der Rechtsanwältinnen Marianna Tzeferakou und Natassa Strachini*, 6. September 2010.

Rat der Europäischen Union (2007) Beschluss des 2007/533/JI Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), ABl. 2010 L 205.

Rat der Europäischen Union (2010a) Beschluss des Rates vom 26. April 2010 zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex hinsichtlich der Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit, ABl. 2010 L 111.

Rat der Europäischen Union (2010b) Beschluss des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Föderativen Republik Brasilien über die Befreiung der Inhaber gewöhnlicher Reisepässe von der Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten, ABl. 2010 L 275.

Rat der Europäischen Union (2010c) Beschluss des Rates vom 8. Oktober 2010 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Föderativen Republik Brasilien über die Befreiung der Inhaber von Diplomatenpässen,

Dienstpässen oder sonstigen amtlichen Pässen von der Visumpflicht bei kurzfristigen Aufenthalten, ABl. 2010 L 273.

Rat der Europäischen Union (2010d) Beschluss des Rates vom 3. Juni 2010 über die Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und Georgien zur Erleichterung der Visaerteilung im Namen der Europäischen Union, ABl. 2010 L 308, 3. Juni 2010.

Rumänien, Oficiul Roman pentru Imigrari (2010) *'Acordul de mic traffic la frontiera cu Republica Moldova'*, 1. März 2010.

UK Border Agency (2010) "Crackdown continues on illegal immigration in Calais", Presseerklärung, 23. September 2010.

Vereinte Nationen, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2009) *UNHCR Briefing Notes: interviews asylum seekers pushed back to Libya,* 14. Juli 2009.

Vereinte Nationen, UNHCR (2010) "UNHCR says ordered to close office in Libya", Presseerklärung, Genf, 8. Juni 2010.

Vereinte Nationen, UNHCR (2011) "UNHCR High Commissioner for Refugees urges evacuation of people trying to leave Libya", Presseerklärung, Genf, 28. Februar 2011.

Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, Brüssel, 13. April 2006, ABl. 2006 L 105, S. 1 (*Schengener Grenzkodex*).

Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation, Brüssel, ABl. 2006 L 381, S. 4 (*SIS II*).

Berichtigung der Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Festlegung von Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten sowie zur Änderung der Bestimmungen des Übereinkommens von Schengen, Brüssel, 20. Dezember 2006, ABl. 2007 L 29, S. 3.

Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt, Brüssel, ABl. 2008 L 218, S. 60, *(VIS-Verordnung).*

Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft, Brüssel, ABl. 2009 L 243, S. 1, (*Visakodex*).

Verordnung (EU) Nr. 265/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25 März 2010 zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 in Bezug auf den Verkehr von Personen mit einem Visum für den längerfristigen Aufenthalt, Brüssel, ABl. 2010 L 85, S. 1.

Verordnung (EU) Nr. 1091/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, Brüssel, ABl. 2010 L 329, S. 1.

Verordnung (EU) Nr. 1211/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, Brüssel, ABl. 2010 L 339, S. 6.

Wathelet, M. (2010) *Melchior Wathelet dans les Balkans : prévenir dès les premiers signaux*, 10. Oktober 2010.

UNO & Europarat

28. Dezember 2009 – UN-Sonderberichterstatter zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Rahmen der Terrorismusbekämpfung veröffentlicht Bericht zum Schutz der Privatsphäre im Kampf gegen den Terrorismus

Dezember

Januar

Februar

März

April

Mai

Juni

Juli

August

29. September – Ministerkomitee des Europarates veröffentlicht Erklärungen über die digitale Agenda für Europa, über die Neutralität des Netzwerkes und die Verwaltung der Internet-Protokoll-Adressen im öffentlichen Interesse

September

Oktober

23. November – Ministerkomitee des Europarats veröffentlicht Empfehlung zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit *profiling*

November

Dezember

EU

Januar

Februar

9. März – EuGH interpretiert die Datenschutz-Richtlinie im Fall *Kommission gegen Deutschland*

März

April

Mai

15. Juni – Europäische Kommission veröffentlicht Mitteilung zum Gebrauch von Sicherheitsscannern in EU-Flughäfen

29. Juni – EuGH prüft Umfang des Datenschutzes im Zusammenhang mit dem Zugang zu EU-Dokumenten im Fall *Kommission gegen Bavarian Lager*

Juni

20. Juli – Europäische Kommission veröffentlicht Mitteilung zu Informations-Management im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht

Juli

August

21. September – Europäische Kommission veröffentlicht Mitteilung über das sektorübergreifende Konzept für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR) an Drittländer

September

Oktober

4. November – Europäische Kommission veröffentlicht Mitteilung über Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union

9. November – EuGH entscheidet im Fall *Volker und Markus Schecke GbR, Hartmud Eifert, Land Hessen gegen Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, dass verschiedene Vorschriften im EU-Sekundärrecht aufgrund ihrer Verletzung der EU-Datenschutzvorschriften ungültig sind

November

Dezember

3

Informationsgesellschaft und Datenschutz

Google Street View, Facebook und andere soziale Medien gehören seit einigen Jahren zum Alltag in der Informationsgesellschaft. Im Jahr 2010 wurden in Anbetracht dieser Entwicklungen in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten Datenschutzbedenken laut. Mit dem Hinweis auf die nationale Sicherheit und ihre mögliche Bedrohung wurden Sicherheitsmaßnahmen auf Flughäfen verschärft. Auch dies führte – im Zusammenhang mit der Einführung von Körperscannern – zu Debatten auf EU-Ebene und in einigen Mitgliedstaaten. Der Schutz personenbezogener Daten war 2010 ein Kernpunkt in vielen Grundrechtsdebatten in der EU, etwa wenn es um neue Technologien und Vorschläge für die Reform einschlägiger EU-Gesetzgebung unter Berücksichtigung des Vertrags von Lissabon und des Stockholmer Programms ging.

Das vorliegende Kapitel beschreibt, wie sich Strategien und Praktiken der Europäischen Union (EU) und ihrer Mitgliedstaaten im Bereich Informationsgesellschaft und Datenschutz im Jahr 2010 entwickelten. Zunächst legt es die Bedenken dar, die nationale Gerichte gegenüber dem einschlägigen EU-Recht äußerten. Dabei geht es insbesondere um die Frage, ob die Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten mit den Grundrechten vereinbar ist; zudem wird auf die Forderungen nach einer Reform des EU-Rechtsrahmens eingegangen. Das Kapitel erörtert dann die Bedenken zu Unabhängigkeit, Befugnissen und Ressourcen der Datenschutzbehörden in den Mitgliedstaaten. Vor dem Hintergrund, dass Transparenz in jeder Informationsgesellschaft wichtig ist, beleuchtet das Kapitel dann das empfindliche Gleichgewicht, das es zwischen dem Datenschutz und dem Recht auf Information zu wahren gilt. Das Kapitel schließt mit Überlegungen zu der Frage, wie die Herausforderungen des Datenschutzes in den Bereichen der polizeilichen und sicherheitstechnischen Zusammenarbeit, des technologischen Fortschritts und der Flughafensicherheit im Jahr 2010 bewältigt wurden und in Zukunft bewältigt werden können.

Wichtige Entwicklungen im Bereich Informationsgesellschaft und Datenschutz:

- Neue Technologien gaben Anlass zu neuen Bedenken im Hinblick auf die Grundrechte und erfordern die Modernisierung der EU-Gesetzgebung zum Datenschutz.
- Zunehmend wurde klar, dass Datenschutz ein Kernanliegen internationaler Übereinkommen sein sollte, insbesondere wenn es um Fluggastdatensätze und SWIFT-Daten geht.
- Politische und rechtliche Bedenken wurden geäußert im Zusammenhang mit der obligatorischen Aufbewahrung von Daten der Telefon- und Internetkommunikation durch Unternehmen der Privatwirtschaft (so genannte Vorratsdatenspeicherung).
- Die Unabhängigkeit von Datenschutzbehörden wurde zum Thema – auch vor dem EuGH.
- Die politische Debatte über den sicherheitspolitisch motivierten Einsatz von Körperscannern an Flughäfen ging weiter.
- Das Verhältnis zwischen Datenschutz einerseits, und dem Recht auf Informationszugang andererseits, wurde zu einem Thema, dessen sich auch der EuGH annahm.

3.1. Überarbeitung des derzeitigen EU-Rechtsrahmens zum Datenschutz

Der Schutz personenbezogener Daten ist ausdrücklich in Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union („Charta") als eigenständiges Grundrecht verankert. Tatsächlich ist die Charta das erste internationale Menschenrechtsinstrument, das solch eine explizite Festlegung enthält. Die Verarbeitung und der freie Verkehr personenbezogener Daten werden auf sekundärrechtlicher Ebene durch die Datenschutzrichtlinie geregelt.[1] Im Anschluss an die Annahme des Lissaboner Vertrags im Dezember 2009 erklärte die Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Viviane Reding, dass der Schutz der personenbezogenen Daten europäischer Bürger 2010 ein politischer Schwerpunktbereich sein werde.

> *„Ich möchte (...) Schwerpunktbereiche herausstellen, bei denen wir nach meinem Dafürhalten nachdrücklich zeigen müssen, dass sich die Politik Europas mit dem Vertrag von Lissabon ändert. Als erstes müssen wir in all den verschiedenen EU-Politiken den Einsatz der EU für den Schutz der Privatsphäre unserer Bürger wesentlich stärken."*
>
> *Viviane Reding, Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, 11. Januar 2010*

Die rasante technologische Entwicklung und der erhöhte Datenaustausch in der heutigen Informationsgesellschaft haben zu einer umfassenden Debatte über die Überarbeitung der derzeitigen Datenschutzregelungen der EU geführt, die von 1995 datieren. Die Europäische Kommission unternahm den ersten Schritt in dieser Debatte, indem sie 2009 eine öffentliche Konsultation über den künftigen Rechtsrahmen für den Schutz personenbezogener Daten in der EU auf den Weg organisierte.[2] Im November 2010 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Standpunkt zum Schutz personenbezogener Daten in der EU. Darin identifizierte sie neue Herausforderungen und wies darauf hin, dass die Datenschutz-Vorschriften für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen geändert werden müssten.[3] Einen Überblick über das Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht hatte die Europäische Kommission bereits zuvor in einer Mitteilung veröffentlicht.[4] Auch der Europarat eröffnete eine Debatte über die Modernisierung seines Datenschutz-Übereinkommens 108 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung von personenbezogenen Daten.[5] Um den legitimen Erwartungen von Einzelnen und betroffenen Berufsgruppen im Bereich des Datenschutzes gerecht werden zu können, möchte der Europarat herauszufinden, ob die Vorgaben des Übereinkommens 108 geändert und ergänzt werden müssen. So startete er anlässlich des 30. Jahrestages des Übereinkommens 108 eine öffentliche Konsultation, um allen Interessensvertretern und interessierten Einzelpersonen die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben. Die Modernisierung des Übereinkommens 108 sollte auch dazu führen, dass seine tatsächliche Umsetzung besser überwacht wird.

3.2. Vereinbarkeit der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung mit den Grundrechtsprinzipien

Die Europäische Kommission gab 2010 bekannt, dass sie die Richtlinie aus dem Jahr 2006 zur Vorratsdatenspeicherung überarbeiten werde,[6] die in ihrer bisherigen Fassung Telefon- und Internetunternehmen verpflichtet, unterschiedslos Daten über sämtliche Verbindungen ihrer Kunden zu erheben.[7] In vielen EU-Mitgliedstaaten wurden Bedenken laut, dass die Richtlinie nicht mit den Grundrechten vereinbar sei. In einem gemeinsamen Schreiben vom 22. Juni 2010 forderten mehr als 100 Nichtregierungsorganisationen (*non-governmental organisations*, NGOs) aus 23 EU-Mitgliedstaaten die EU-Kommissionsmitglieder Malmström, Reding und Kroes auf, eine Änderung vorzuschlagen: Die EU-Auflagen zur Vorratsdatenspeicherung sollten durch ein System zur schnellen Sicherstellung und gezielten Aufzeichnung von Verkehrsdaten ersetzt werden. Das Schreiben argumentiert, dass eine flächendeckende Vorratsdatenspeicherung für vertrauliche Tätigkeiten und Kontakte wie sie z. B. Journalisten, Telefonseelsorger oder Geschäftsleute pflegen, Gefahren berge. Im Falle eine derartigen Sammlung und Speicherung könnten Daten durchsickern oder missbraucht werden.[8] In **Belgien**, **Bulgarien**, **Deutschland** und **Österreich** gab es nationale Kampagnen gegen die Umsetzung der Richtlinie, die breiten Widerhall in den Medien fanden. Entsprechende Bedenken über die schrittweise Aushöhlung des Schutzes der Privatsphäre konstatierte Ende 2009 auch der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen (*United Nations*, UNO) zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Rahmen der Terrorismusbekämpfung.[9]

Eine Reihe von Verfassungsgerichtsurteilen in EU-Mitgliedstaaten heizte die Debatte über die Vereinbarkeit der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung mit den Grundrechten weiter an. Im Dezember 2009 erklärte das **rumänische** Verfassungsgericht die auf der Grundlage der Richtlinie

1 Richtlinie 95/46/EG, ABL. 1995 L 281, S. 31-50.
2 Für eine Zusammenfassung der Ergebnisse dieser Konsultation siehe Europäische Kommission (2010a).
3 Europäische Kommission (2010b).
4 Europäische Kommission (2010c).
5 Europarat (2010).
6 Europäische Kommission (2010d).
7 Richtlinie 2006/24/EG, ABL. 2006 L 105, S. 54.
8 Gemeinsame Erklärung von über 100 NROs vom 22. Juni 2010, www.vorratsdatenspeicherung.de/images/DRletter_Reding.pdf.
9 Scheinin, M. (2009).

erlassene Umsetzungsmaßnahme für verfassungswidrig.[10] Im März 2010 hob das **deutsche** Bundesverfassungsgericht das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie auf und stellte fest, dass es das Recht auf Privatsphäre erheblich bedroht.[11] Im Anschluss an dieses Urteil forderte der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit die deutschen Unternehmen auf, alle gemäß dem verfassungswidrigen Gesetz gesammelten Daten zu löschen. Dieser Forderung kamen alle Unternehmen nach.[12] In einer gemeinsamen Entschließung forderten die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder die deutsche Bundesregierung auf, sich für eine Aufhebung der Richtlinie zur Vorratsspeicherung von Daten einzusetzen.[13]

„Für die Gefahrenabwehr ergibt sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dass ein Abruf der vorsorglich gespeicherten Telekommunikationsverkehrsdaten nur bei Vorliegen einer durch bestimmte Tatsachen hinreichend belegten, konkreten Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person, für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder zur Abwehr einer gemeinen Gefahr zugelassen werden darf."

Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung, 2. März 2010

In **Irland** focht die NGO *Digital Rights Ireland* (DRI) 2006 beim *High Court* die Richtlinie selbst und auch die entsprechende Umsetzung an. Im Juli 2008 ließ das Gericht die *Irish Human Rights Commission (*IHRC*)* als *amicus curiae* (sachverständigen Berater) in diesem Fall zu. Einer Pressemitteilung der IHRC zufolge wirft der „Fall wichtige Fragen darüber auf, inwieweit Gesetze und Maßnahmen, die die Überwachung des Privatlebens durch den Staat zum Zwecke der Kriminalitätsbekämpfung regeln, in ausreichendem Maße Menschenrechtsgarantien beinhalten".[14] Im Mai 2010 entschied der *High Court*, dass die NGO DRI klagebefugt sei, und legte den Fall dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) vor.[15]

Unterdessen haben die Zweifel an der Vereinbarkeit der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung mit den Grundrechten auch die Umsetzung in einigen Mitgliedstaaten verzögert. Obgleich der EuGH im Juli 2010 entschied, dass **Österreich** mit der nicht fristgerechten Umsetzung der Richtlinie (diese war bis zum 15. März 2009 umzusetzen) gegen den EU-Vertrag verstoßen hat,[16] verzögerte sich die Umsetzung in Österreich weiter.[17] Vor dem EuGH äußerte Österreich Bedenken, ob die Richtlinie mit den Grundrechten vereinbar sei, insbesondere mit Artikel 8 der Charta.[18] Auch in **Schweden** verzögerte sich die Umsetzung der Richtlinie wegen Grundrechtsbedenken.

Vielversprechende Praktik

Öffentliche Anhörung zur Umsetzung der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung

Vom 15. November 2009 bis 15. Januar 2010 veranstaltete die österreichische Bundesregierung eine öffentliche Anhörung zum Entwurf des Gesetzes, das die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung umsetzen soll. Öffentliche Institutionen, private Einrichtungen und Personen reichten insgesamt 189 Kommentare ein – die höchste Zahl, die jemals bei der öffentlichen Kommentierung einer Gesetzesvorlage in Österreich erreicht wurde. Die meisten Stellungnahmen kritisierten die in der Richtlinie festgelegte Pflicht zur Speicherung von Verkehrs-, Standort- und Teilnehmerdaten, die bei der Nutzung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder -netze verarbeitet werden.[19]

3.3. Datenschutzbehörden: Unabhängigkeit, Befugnisse und Ressourcen

Nach Artikel 28 der bereits erwähnten Datenschutzrichtlinie müssen in jedem Mitgliedstaat eine oder mehrere Kontrollstellen die Anwendung der Richtlinie überwachen. Unabhängigkeit, Befugnisse und Ressourcen der Datenschutzbehörden wurden 2010 zu einem wichtigen Anliegen, dem die FRA ihren im Mai 2010 veröffentlichten Bericht „Datenschutz in der Europäischen Union: Die Rolle der nationalen Datenschutzbehörden" widmete.

3.3.1. Unabhängigkeit

Im Fall *Kommission gegen Deutschland* befasste sich der EuGH erstmals mit der Frage der Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden. Der EuGH legte einen strengen Maßstab an und vertrat die Auffassung, dass die Datenschutzbehörden, die auf Landesebene die Verarbeitung personenbezogener Daten überwachen sollen, staatlicher Aufsicht unterstellt und somit nicht ausreichend unabhängig seien.[20] In dem Fall ging es um die Auslegung von Artikel 28 Absatz 1 der Datenschutzrichtlinie, in dem es heißt, „die Kontrollstellen

10 Rumänien, Curtea ConstituÐionalÐ a României (2009) Gerichtsentscheidung Nr. 1258, 8. Oktober 2009.
11 Deutschland, Bundesverfassungsgericht (2010) 1 BvR 256/08, 2. März 2010.
12 Deutschland, Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BFDI).
13 Deutschland, Entschließung der 79. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder.
14 European Digital Rights (2008).
15 Irland, Oberster Gerichtshof, *Digital Rights Ireland Ltd. gegen Minister für Kommunikation, Marine und Natürliche Ressourcen und Anderes* (2010), McKechnie J., nicht veröffentlicht, 5. Mai 2010.
16 Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) C-189/09 *Kommission gegen Österreich*, 29. Juli 2010.
17 Österreichische Bundesministerium für Justiz (2010) „Vorratsdaten: Justizministerium prüft Vorschlag", Pressemitteilung, 27. Juli 2010.
18 EuGH, C-189/09, *Kommission gegen Österreich*, 29. Juli 2010.
19 Übersichtsliste aller Kommentare, siehe Österreich, Telekommunikationsgesetz 2003, Änderung (117/ME).
20 EuGH, C-518/07, *Kommission gegen Deutschland*, 9. März 2010.

für den Datenschutz nehmen die ihnen zugewiesenen Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahr." Der Generalanwalt bezeichnete in seinen Schlussanträgen den Begriff „Unabhängigkeit" als relativ, da der Gesetzgeber das nötige Maß an Unabhängigkeit definieren müsse, was aber unterblieben sei. Gemäß dieser Logik gelangte der Generalanwalt zu dem Schluss, dass die deutschen Datenschutzbehörden sehr wohl ausreichend unabhängig seien, obwohl sie einer staatlichen Aufsicht unterliegen.[21] Der Gerichtshof lehnte diese Argumentation jedoch ab: Er betonte, dass die Richtlinie gemäß des allgemeinen Wortsinns zu interpretieren sei, und sprach sich somit für eine strikte Auslegung der „Unabhängigkeit" aus. Der EuGH wies ferner darauf hin, dass der Begriff „Unabhängigkeit" in der Richtlinie durch das Adjektiv „völlig" verstärkt werde und daher im Sinne einer weitgehenden Unabhängigkeit zu lesen sei.

> *„Richtlinie 95/46 [ist] dahin auszulegen, dass die für die Überwachung der Verarbeitung personenbezogener Daten im nichtöffentlichen Bereich zuständigen Kontrollstellen mit einer Unabhängigkeit ausgestattet sein müssen, die es ihnen ermöglicht, ihre Aufgaben ohne äußere Einflussnahme wahrzunehmen. Diese Unabhängigkeit schließt nicht nur jegliche Einflussnahme seitens der kontrollierten Stellen aus, sondern auch jede Anordnung und jede sonstige äußere Einflussnahme, sei sie unmittelbar oder mittelbar, durch die in Frage gestellt werden könnte, dass die genannten Kontrollstellen ihre Aufgabe, den Schutz des Rechts auf Privatsphäre und den freien Verkehr personenbezogener Daten ins Gleichgewicht zu bringen, erfüllen."*
>
> *EuGH, C-518/07* Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland*, 9. März 2010, Randnummer 30*

Im Dezember 2010 brachte die Europäische Kommission **Österreich** wegen unzureichender Unabhängigkeit seiner Datenschutzbehörde vor den EuGH. Zwar verlangt das österreichische Datenschutzgesetz, dass die Datenschutzkommission ihr Amt unabhängig ausübt und an keine Weisungen gebunden ist. Der Kommission zufolge ist jedoch eine „vollkommene Unabhängigkeit" nicht gewährleistet, da die Datenschutzkommission Teil des Bundeskanzleramts ist und der Bundeskanzler somit das Recht hat, sich jederzeit über alles informieren zu lassen, was die tägliche Arbeit der Datenschutzkommission betrifft.[22]

3.3.2. Befugnisse

Am 24. Juni 2010 forderte die Europäische Kommission das **Vereinigte Königreich** auf, dem EU-Recht nachzukommen und die Befugnisse seiner nationalen Datenschutzbehörde, des *Information Commissioner's Office* (ICO), zu stärken.[23] Zu den Kompetenzen der Datenschutzbehörde solle die Möglichkeit gehören, Stichproben zur Einhaltung des Datenschutzrechts durchzuführen, gegebenenfalls Strafen zu verhängen und vor der Übermittlung von Daten an Drittländer nachprüfen zu können, ob der dort gebotene Datenschutz angemessen ist.[24] Derzeit analysiert die Kommission die Antworten des Vereinigten Königreichs auf die erhobene Kritik.

AKTIVITÄT DER FRA

Vergleich der Datenschutzbehörden in den Mitgliedstaaten

Im Mai 2010 veröffentlichte die FRA den Bericht *Data Protection in the EU: the role of National Data Protection Authorities (Datenschutz in der Europäischen Union: Die Rolle der nationalen Datenschutzbehörden)*. Der Bericht bietet einen vergleichenden Überblick über die Befugnisse und die Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden in der EU und verweist auf den Mangel an Unabhängigkeit, Befugnissen und Ressourcen der Datenschutzbehörden in einigen EU-Mitgliedstaaten.

FRA (2010) *Data Protection in the EU: the role of National Data Protection Authorities – Strengthening the fundamental rights architecture in the EU II (Datenschutz in der Europäischen Union: Die Rolle der nationalen Datenschutzbehörden – Stärkung des Grundrechtesystems in der Europäischen Union II)*

3.3.3. Ressourcen

Die Ressourcen der Datenschutzbehörden sind entscheidend, damit diese ihrer Aufgabe, die Grundrechte zu bewahren, gerecht werden können. Dessen ungeachtet kürzten viele EU-Mitgliedstaaten 2010 infolge der Finanzkrise die entsprechenden Haushaltsmittel. Die folgenden Informationen sind nicht direkt vergleichbar, deuten jedoch auf bestimmte Tendenzen hin.

Folgende Länder meldeten eine erhebliche Kürzung der personellen und/oder finanziellen Ressourcen im Berichtszeitraum: **Estland** (Verringerung der finanziellen Ressourcen für den Zeitraum 2008-2010 um 12,5 %), **Irland** (2,04 Mio. EUR für 2008; 1,81 Mio. EUR für 2009; 1,21 Mio. EUR für 2010), **Lettland** (25 Mitarbeiter 2008; 16 Mitarbeiter 2009; 19 Mitarbeiter 2010; 730 984 EUR für 2008; 476 984 EUR für 2009; 381 295 EUR für 2010), **Litauen** (keine Angaben zum Personalabbau, aber Kürzung des Lohnfonds um 69 % von 2 929 000 LTL [848 690 EUR am 31. Dezember 2010] auf 1 886 000 LTL [546 477 EUR], Kürzung der finanziellen Ressourcen um 64,6 %), **Slowakei** (keine Änderung bei den personellen Ressourcen; 960 850 EUR für 2008, 728 696 EUR für 2010).

Dagegen meldeten **Deutschland** und **Frankreich** für den Zeitraum 2007-2010 eine erhebliche Aufstockung der personellen und finanziellen Ressourcen.[25] Eine ähnliche Tendenz war in **Spanien** zu verzeichnen, wo die Zahl der Mitarbeiter in der Datenschutzbehörde *(Agencia Española de Protección de Datos)* von 99 im Jahr 2007 auf 155 im Jahr 2009 erhöht wurde. Die Finanzmittel der spanischen Behörde

21 *Ibid.*
22 Europäische Kommission (2010e).
23 Europäische Kommission (2010f).
24 Vereinigtes Königreich, Information Commissioner's Office (2010).
25 Falls nicht anders angegeben, stammen diese Daten vom Fralex-Netzwerk.

wurden ebenfalls aufgestockt, von 13,44 Mio. EUR für 2008 auf 15,32 Mio. EUR für 2009.[26]

Keine oder nur geringfügige Änderungen bei den personellen und finanziellen Ressourcen im Jahr 2010 meldeten diese Länder: **Bulgarien, Finnland, Griechenland, Italien, Malta, Österreich, Polen, Rumänien, Slowenien, Ungarn, Vereinigtes Königreich** und **Zypern**.

3.4. Datenschutz und Transparenz in der Informationsgesellschaft

Im Grundrechte-Diskurs gilt es oftmals, ein sensibles Gleichgewicht zwischen konkurrierenden Interessen herzustellen. Beim Datenschutz ist dieser Balanceakt dort nötig, wo das Recht auf Schutz personenbezogener Daten und das Recht auf Information zusammentreffen. Mit dieser Problematik befasste sich der EuGH 2010 im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Transparenz.

Im Juni 2010 prüfte der EuGH in dem Fall *Kommission gegen Bavarian Lager*, in welchem Umfang personenbezogene Daten zu schützen sei, wenn gleichzeitig eine Pflicht besteht, Zugang zu Dokumenten zu gewähren.[27] Im konkreten Fall hatte die Kommission das Protokoll eines Treffens offengelegt, jedoch fünf Namen geschwärzt. Die Klägerin hatte beantragt, Zugang zum vollständigen Dokument zu erhalten, konnte jedoch nicht begründen, weshalb die Übermittlung der personenbezogenen Daten nötig sei. Der EuGH gelangte dementsprechend zu dem Ergebnis, dass die Kommission den Zugang zum vollständigen Protokoll zu Recht abgelehnt hatte.

Erwähnenswert sind auch die verbundenen Rechtssachen C-92/09 und C-93/09, die der Großen Kammer des EuGH im November 2010 vorgelegt wurden. EU-Gesetzgebung wurde hier wegen Unvereinbarkeit mit den Grundrechten angefochten.[28] Konkret ging es um agrarpolitische Vorschriften, die die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, stets zu veröffentlichen, wer im vorangegangen Jahr Mittel aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) erhalten hatte.[29] Die Kläger hatten beim Verwaltungsgericht Wiesbaden beantragt, das Land Hessen zu verpflichten, die betreffenden Daten nicht zu veröffentlichen; und das Verwaltungsgericht Wiesbaden hatte den Fall dem EuGH vorgelegt. Der EuGH erklärte einerseits, dass in einer demokratischen Gesellschaft die Steuerzahler einen Anspruch haben, über die Verwendung öffentlicher Gelder informiert zu werden. Andererseits vertrat er jedoch die Auffassung, dass die Veröffentlichung der Namen der Empfänger und der genauen Beträge, die sie aus dem EGFL und dem ELER erhalten hatten, das Recht der betroffenen Empfänger auf Achtung ihrer Privatsphäre im Allgemeinen und auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten im Besonderen verletze. Der EuGH gelangte zu dem Ergebnis, dass die Veröffentlichung der personenbezogenen Daten eines jeden Empfängers von EGFL- und ELER-Mitteln nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspreche, da sie nicht unbedingt notwendig sei, um das Ziel der Transparenz zu erreichen. Daher stufte der EuGH einige Bestimmungen der Verordnung Nr. 1290/2005 und der Verordnung Nr. 259/2008 als ungültig ein – und erklärte somit EU-Gesetzgebung für nichtig, weil sie gegen die Grundrechte verstoße.

3.5. Neue Herausforderungen

3.5.1. Datenschutz in der polizeilichen und sicherheitstechnischen Zusammenarbeit

Der Vertrag von Lissabon beseitigte die vorherige Unterteilung der EU in drei Säulen und weitete das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auf den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen aus. Darüber hinaus stärkte er die Befugnisse des Europäischen Parlaments beim Abschluss internationaler Übereinkommen erheblich, was auch bedeutende Auswirkungen auf den Datenschutz hat: So nutzte das Europäische Parlament diese neuen Befugnisse im Februar 2010, um seine Zustimmung zu dem Interimsabkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten zur Verarbeitung und Übermittlung von Zahlungsverkehrsdaten von der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten („Swift-I-Abkommen") zu verweigern, das am 30. November 2009 unterzeichnet worden war. Das Parlament machte geltend, dass das Abkommen nicht genug Schutz für die personenbezogenen Daten der EU-Bürger biete.[30] Nachdem der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) eine Stellungnahme[31] abgegeben hatte, stimmte das Europäische Parlament am 8. Juli 2010 dem geänderten Abkommen zu,[32] das am 13. Juli 2010 förmlich abgeschlossen wurde.[33]

Grundrechtliche Bedenken wurden auch im Zusammenhang mit internationalen Abkommen über den Austausch von Fluggastdaten (PNR-Daten) laut. Am 1. März 2010 reichte eine belgische Menschenrechts-NGO (*Ligue des Droits de L´Homme*) Klage beim **belgischen** Verfassungsgericht ein und machte geltend, dass das belgische Gesetz vom 30. November 2009 zur Umsetzung des PNR-Abkommens zwischen der EU und den USA aus dem Jahr 2007 Daten-

26 Spanien, Agencia Española de Protección de Datos (2009) und (2008).
27 EuGH, C-28/08 P (2010), *Kommission gegen Bavarian Lager*, 29. Juni 2010.
28 EuGH, Verbundene Rechtssache C-92/09 und C-93/09 (2010), *Eifert, Schecke gegen Land Hessen*, 9. November 2010.
29 Verordnung (EG) des Rates Nr. 1290/2005, ABL. 2007 L 322, S. 1 und Verordnung der Kommission (EG) Nr. 259/2008, ABL. 2008 L 76, S. 28.
30 Europäisches Parlament (2010a).
31 Europäischer Datenschutzbeauftragter (EDSB) (2010).
32 Europäisches Parlament (2010b).
33 Ratsentscheidung 2010/412/EG, ABl. 2010 L 195, S. 3.

schutznormen verletze.[34] Am 5. Mai 2010 verabschiedete das Europäische Parlament eine Entschließung,[35] die besagt, dass bei jedem neuen Rechtsinstrument über die Übermittlung von PNR-Daten zunächst eine Abschätzung der Folgen für die Persönlichkeitsrechte und eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit vorgenommen werden müssen.

Im September 2010 beschloss die Europäische Kommission ein Paket von Vorschlägen zum Austausch von Fluggastdatensätzen mit Drittstaaten,[36] bestehend aus einer allgemeinen EU-Außenstrategie zum Thema Fluggastdaten und Empfehlungen für Verhandlungsrichtlinien für neue PNR-Abkommen mit den Vereinigten Staaten, Australien und Kanada.[37] Die Strategie soll ein hohes Datenschutzniveau beim Austausch von PNR-Daten mit Drittländern sicherstellen.[38]

3.5.2. Technologische Herausforderungen

Bedrohungen für die Grundrechte im Zusammenhang mit neuen technologischen Herausforderungen standen im Berichtszeitraum auf der Agenda des Europarats weit oben. Das Ministerkomitee des Europarats verabschiedete 2010 ein ganzes Paket von einschlägigen Erklärungen und Empfehlungen: eine Erklärung über die digitale Agenda für Europa,[39] eine Erklärung zur Netzneutralität,[40] eine Erklärung über die Verwaltung der IP-Adressressourcen im öffentlichen Interesse[41] und eine Erklärung zum verstärkten Engagement der Mitgliedstaaten in Angelegenheiten der *internet governance*, etwa im Rahmen des Beratenden Ausschusses (*Governmental Advisory Committee*, GAC) des Verbandes für zugewiesene Bezeichnungen und Nummern (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*, ICANN).[42] Zudem verabschiedete die Parlamentarische Versammlung des Europarats ihre Empfehlung 1906 (2010) zum Umdenken kreativer Rechte im Zeitalter des Internets.[43]

Neue technologische Herausforderungen gaben auch Anlass zu Grundrechtsdebatten auf nationaler Ebene. Google Street View ist ein von dem IT-Unternehmen Google angebotener Dienst, der Panorama-Ansichten aus verschiedenen Positionen entlang von Straßen in vielen Städten weltweit bereitstellt. Um diese Bilddaten zu sammeln, schickt Google speziell ausgerüstete Fahrzeuge durch Städte innerhalb und außerhalb der Europäischen Union. Allerdings zeichnete Google dabei – nach eigener Aussage unbeabsichtigt – Fragmente von personenbezogenen Daten aus ungesicherten WLAN-Netzen auf.

Deshalb verhängte die **Österreichische** Datenschutzkommission (DSK) am 21. Mai 2010 ein zeitweiliges Verbot gegen die Sammlung von Daten durch Fahrzeuge von Google Street View und leitete eine Untersuchung ein. Ende November 2010 wurde das zeitweilige Verbot aufgehoben, aber die Untersuchung des Vorgehens von Google Street View geht weiter.[44] Ähnliche Verfahren wurden in vielen Ländern eingeleitet, etwa in **Italien,**[45] **Slowenien**[46] und **Spanien.**[47]

In **Deutschland** konzentrierte sich die Debatte auf das Recht, Widerspruch gegen die Veröffentlichung von Fotos einzulegen, die von Google Street View aufgenommen wurden. Seit August 2010 räumt Google Deutschland die Möglichkeit ein, Einzelwidersprüche gegen die Veröffentlichung von Fotos von Privathäusern und Personen in Street View einzulegen; seit Ende 2010 kann online Einspruch erhoben werden.[48] Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit veröffentlichte ein Informationsblatt[49] und ein Einspruchsformular.[50] Darüber hinaus forderte der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit ein zentrales Register für Widersprüche gegen die Veröffentlichung personenbezogener Daten im Internet, das auch Dienste wie Google Street View einschließt.[51] Der Bundesrat nahm einen Gesetzentwurf zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) an, um einen besseren Schutz personenbezogener Daten im Zusammenhang mit Online-Geodiensten wie Google Street View zu gewährleisten.[52] Einer Presseerklärung vom 18. August 2010 zufolge befürwortete die Bundesregierung offenbar eine umfassende Reform des Bundesdatenschutzgesetzes mit Blick auf den Online-Datenschutz und wollte einen entsprechenden Vorschlag vorlegen.[53]

Am 7. Juli 2010 leitete der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit ein Verfahren gegen Facebook ein, weil dieses E-Mail- und Handy-Kontaktdaten sammelt und zu Vermarktungszwecken aus den Adressbüchern seiner Nutzer Kontaktprofile von Nichtnutzern erstellt.[54] Dieses europaweit erste derartige Verfahren gegen Facebook kann zur Verhängung eines Bußgelds führen.

> *„Die meisten der 75 % der europäischen Jugendlichen, die sich im Internet bewegen, sind begeisterte Nutzer von sozialen Netzwerkplattformen. ... Die Veröffentlichung persönlicher Informationen oder Fotos kann jedoch zu peinlichen oder gar traumatischen Situationen führen. Jungen Menschen ist die Gefahr nicht immer bewusst, dass Online-Fotos und -Videos jenseits ihrer Kontrolle und ohne ihr Wissen im Internet im Umlauf sein können."*
>
> *Viviane Reding, Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, 9. Februar 2010*

34 Belgien, La Ligue des droits de l'Homme (2010).
35 Europäisches Parlament (2010c).
36 Europäische Kommission (2010g).
37 Europäische Kommission (2010h).
38 Siehe Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2008).
39 Europarat, Ministerkomitee (2010a).
40 Europarat, Ministerkomitee (2010b).
41 Europarat, Ministerkomitee (2010c).
42 Europarat, Ministerkomitee (2010e).
43 Parlamentarische Versammlung des Europarats (2010).

44 Österreich, Österreichische Datenschutzkommission (2011).
45 Italien, Garante Per la Protezione Dei Dati Personali.
46 Slowenien, Informationsbeauftragter (*Informacijski Pooblascenec*).
47 Spanien, Agentur für Datenschutz (*Agencia Española de Protección de Datos*)
48 Deutschland, Hamburgischer Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (HmbBfDI) (2010a).
49 Deutschland, HmbBfDI (2010b).
50 Siehe Deutschland, Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD).
51 Deutschland, BFDI (2010).
52 Deutschland, Bundestag (2010).
53 *Ibid.*, S. 15.
54 Hamburg.de (2010).

In **Bulgarien** wurde 2010 die Rolle von Facebook bei Wahlkämpfen intensiv diskutiert. Am 22. Juni 2010 schlugen mehrere Mitglieder der Regierungspartei Vorschriften vor, um den Internet-Wahlkampf zu beschränken. Dabei ging es vor allem darum, die über elektronische Medien, Blogger und soziale Netzwerke wie Facebook und Twitter verbreiteten Informationen mit den Informationen aus Zeitungen, Radio und Fernsehen gleichzustellen: Generell sollten für beide Arten von Medien die gleichen Regeln für die Wahlkampfberichterstattung gelten. Die Oppositionsparteien reagierten besorgt auf diesen Vorschlag und erklärten, dass er einen Verstoß gegen die freie Meinungsäußerung darstelle und auf eine Kontrolle des Internets hinauslaufe.[55]

3.5.3. Körperscanner

Maßnahmen zur Flughafensicherheit, insbesondere der Einsatz von Körperscannern, schienen die Debatten über den Datenschutz in der Europäischen Union 2010 zu dominieren. Nachdem am 25. Dezember 2009 versucht worden war, in einem Flugzeug von Amsterdam nach Detroit einen versteckten Sprengsatz zu zünden, rückte die Diskussion über verschiedene Arten von Körperscannern für Flughafenkontrollen auf der politischen Agenda nach oben. Dieses Thema stieß bei den Medien auf großes Interesse. Es wurde argumentiert, dass die nackte Darstellung der Personen, die den Scanner passieren, gegen das Recht auf Achtung der Privatsphäre verstoße. Am 15. Juni 2010 veröffentlichte die Kommission ihre Mitteilung über den Einsatz von Sicherheitsscannern auf EU-Flughäfen, in der es heißt, dass nur ein gemeinsames Vorgehen auf EU-Ebene gewähren könne, dass die Sicherheitsvorschriften und -standards einheitlich angewendet würden. Dies sei entscheidend, „um sowohl das höchste Sicherheitsniveau als auch den bestmöglichen Schutz der Grundrechte und der Gesundheit der EU-Bürger zu gewährleisten."[56]

In diesem Zusammenhang betonte die Europäische Kommission, wie wichtig verschiedene Vorschriften der EU-Grundrechte-Charta seien, etwa menschliche Würde (Artikel 1); Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7); Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8); Gedanken-, Gewissens,- und Religionsfreiheit (Artikel 10); Nichtdiskriminierung (Artikel 21); Rechte des Kindes (Artikel 24) und ein hohes Gesundheitsschutz-Niveau bei der Festlegung und Durchführung aller Politiken und Maßnahmen der EU (Artikel 35).

Das Thema der Körperscanner wurde auch auf der Europäischen Konferenz der Datenschutzbeauftragten erörtert, die im April 2010 in Prag stattfand. Die Datenschutzbeauftragten forderten in einer Entschließung, dass Datenschutzprinzipien und -garantien berücksichtigt werden sollen und Datenschutz von vornherein technisch vorgesehen sein soll (*Privacy by Design*), wenn der Einsatz von Körperscannern in Erwägung gezogen wird.[57]

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) beschäftigte sich im Fall *Gillan und Quinton gegen Vereinigtes Königreich* mit Sicherheitsmaßnahmen auf Flughäfen.[58] Der Fall betraf die Polizeikontrollen im Vereinigten Königreich, die nach Auffassung der Regierung nicht gegen das Recht auf Privatsphäre verstießen, da sie den Durchsuchungsmaßnahmen entsprächen, denen sich Personen regelmäßig an Flughäfen unterziehen.[59] Der EGMR wies dieses Argument zurück und unterstrich, dass ein Flugreisender bei der Entscheidung für die Reise wisse, dass solche Durchsuchungen stattfinden, und er sich dieser Prozedur somit freiwillig unterziehe. Bei Polizeikontrollen hingegen, die jederzeit und überall stattfinden können, bestehe diese Entscheidungsfreiheit nicht.[60] Fraglich ist, ob die obige Überlegung analog auf den Einsatz von Körperscannern angewandt werden kann, da dieser über die üblichen Durchsuchungen hinausgeht.

AKTIVITÄT DER FRA

Körperscanner und Grundrechts-Schutz

Im Juli 2010 veröffentlichte die FRA ein Diskussionspapier über den Einsatz von Körperscannern – *The use of body scanners: 10 questions and answers* (10 Fragen und Antworten zum Einsatz von Körperscannern). Die kurze Analyse nennt die Grundrechte, die möglicherweise durch den Einsatz von Körperscannern verletzt werden. Darüber hinaus geht sie auf Vorgaben und spezifische Gesichtspunkte ein, die bei der Diskussion über die Einführung von Körperscannern auf europäischen Flughäfen berücksichtigt werden sollten. Zudem wird erörtert, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, um grundrechtlichen Bedenken Rechnung zu tragen. Die FRA präsentierte die Schlussfolgerungen des Papiers bei einer Anhörung vor dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss im Januar 2011.

Die Debatte um Körperscanner und Datenschutzbedenken kam im Laufe des Jahres 2010 auch in anderen EU-Mitgliedstaaten wie **Deutschland,**[61] **Frankreich**[62] und **Spanien**[63] auf.

55 Bulgarisches Helsinki-Komitee (Български хелзинкски комитет) (2010).
56 Europäische Kommission (2010i).
57 Europäische Datenschutzbeauftragte (2010).
58 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *Gillan und Quinton gegen Vereinigtes Königreich,* Nr. 4158/05, 12. Januar 2010.
59 *Ibid.*, siehe Absatz 60.
60 *Ibid.*, siehe Absatz 64.
61 Deutschland, Datenschutzbeauftragte des Bundes und der Länder (2010) *Entschließung der 79. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder*.
62 Siehe Frankreich, Nationale Kommission für Informationstechnologie und bürgerliche Freiheiten (*Commission nationale de l'informatique et des libertés*, CNIL) (2010).
63 Siehe Website der Madrider Datenschutzagentur www.dataprotectionreview.eu/ zur Expertendebatte über die Benutzung von Körperscannern an Flughäfen.

Ausblick

Neue technische Entwicklungen prägen unser Leben auch weiterhin und lassen immer wieder grundrechtliche Bedenken aufkommen. Man kann davon ausgehen, dass Facebook, Google Street View und Körperscanner weiterhin auf der Tagesordnung bleiben und auch in der übergreifenden Debatte über die Modernisierung des EU-Rechts zum Datenschutz eine Rolle spielen werden. Vor dem Hintergrund des Vertrags von Lissabon werden in naher Zukunft zwei Themen von zentraler Bedeutung sein: die Einhaltung der Grundrechtsnormen (etwa im Zusammenhang mit der Vorratsdatenspeicherung) und die mögliche Ausweitung des Geltungsbereichs des derzeitigen EU-Datenschutzes auf polizeiliche und justizielle Angelegenheiten. Dies dürfte Auswirkungen darauf haben, wie man innerhalb und außerhalb der EU mit dem Datenschutz umgeht. So wird die Debatte über den Datenschutz in den kommenden Jahren vermutlich immer weiter ins Zentrum des Grundrechte-Diskurses in der EU rücken.

Bibliografie

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2008) *Stellungnahme der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte über den Vorschlag zu einem Rahmenbeschluss des Rates zur Verwendung von Passagierdaten zu Zwecken der Rechtsdurchsetzung*, Wien, 28. Oktober 2008.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010) *Datenschutz in der EU: Die Rolle von nationalen Datenschutzbehörden: Stärkung der Grundrechtsarchitektur in der EU II,* Wien, 7. Mai 2010.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010) *Der Einsatz von Körperscannern: 10 Fragen und Antworten*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Wien, Juli 2010.

Belgien, La Ligue des droits de l'Homme (2010) *PNR, l'oeil de Washington*.

Bulgarien, Български хелзинкски комитет (2010) *ДПС е против опитите да се наложи чрез изборното законодателство контрол върху Интернет*, 22. Juni 2010.

Deutschland, Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) (2010a) *„Vorratsdatenspeicherung"*, Bonn.

Deutschland, Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2010b) „Google Street View: Schaar fordert Schaffung eines Widerspruchsregisters und Profilbildungsverbot", Pressemitteilung, 18. August 2010.

Deutschland, Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2010c) *„Diskretionszone für Köerperscanner gewährleisten!"*, Bonn, 24. November 2010.

Deutschland, Bundestag (2010) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes, Publikation/ Bt-Drs. 17/2765, 18. August 2010.

Deutschland, Bundesverfassungsgericht (2010) „Konkrete Ausgestaltung der Vorratsdatenspeicherung verfassungswidrig", Pressemitteilung Nr. 11/2010, 2. März 2010.

Deutschland, Hamburgischer Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (HmbBfDI) (2010a) „Vorab-Widerspruch gegen Veröffentlichungen in Google Street View: So funktioniert's", Pressemitteilung, Hamburg, 13. August 2010.

Deutschland Hamburgischer Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (2010b) *„Aus den Augen, aus dem Sinn ... Information zur Umsetzung des Vorab-Widerspruchs gegen Abbildungen im Internetdienst Google Street View"*, Hamburg.

Deutschland, Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD), Website: www.datenschutzzentrum.de/geodaten/20100310-google-streetview-musterwiderspruch.pdf.

Europarat (2010) *Antworten des Europarates zu Herausforderungen im Bereich der Privatssphäre, Modernisierung des Übereinkommens 108*, *Positionspapier, 32. Internationale Konferenz von Beauftragten für Datenschutz und Privatssphäre,* Jerusalem, 27.-29. Oktober 2010.

Europarat, Ministerkomitee (2010a) *Erklärung des Ministerrates zur Digitalen Agenda für Europa*, Straßburg, 29. September 2010.

Europarat, Ministerkomitee (2010b) *Erklärung zur Netzneutralität*, Straßburg, 29. September 2010.

Europarat, Ministerkomitee (2010c) *Erklärung zur Verwaltung von Internet-Protokoll-Adressen im öffentlichen Interesse*, 29. September 2010.

Europarat, Ministerkomitee (2010d) *Declaration of the Committee of Ministers on enhanced participation of Member States in Internet Governance matters – Government Advisory Committee (GAC) of the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)*, Straßburg, 26. Mai 2010.

Europarat, Ministerkomitee (2010e) *Empfehlung CM/Rec(2010)13 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Schutz des Menschen bei der automatischen Ver-*

arbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit Profiling, Straßburg, 23. November 2010.

Europarat, Parlamentarische Versammlung (2010) *Empfehlung 1906 (2010) zu Rechten des geistigen Eigentums in der digitalen Gesellschaft,* Straßburg, 12. März 2010.

Europäische Kommission (2010a) *Zusammenfassung der Antworten der öffentlichen Konsultation über den künftigen Rechtsrahmen für den Schutz von persönlichen Daten*, Brüssel, 4. November 2010.

Europäische Kommission (2010b) *Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union*, KOM(2010) 609 endg., Brüssel, 4. November 2010.

Europäische Kommission (2010c) *Überblick über das Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht*, KOM(2010) 385 endg., Brüssel, 20. Juli 2010.

Europäische Kommission (2010d) „Stärkung des EU-Datenschutzrechts: Europäische Kommission stellt neue Strategie vor", Presseerklärung, IP/10/1462, Brüssel, 4. November 2010.

Europäische Kommission (2010e) „Datenschutz: Kommission verklagt Österreich wegen unzureichender Unabhängigkeit seiner Datenschutzbehörde", Presseerklärung, IP/10/1430, Brüssel, 28. Oktober 2010.

Europäische Kommission (2010f) „Datenschutz: Kommission fordert das Vereinigte Königreich auf, dem EU-Recht nachzukommen und die Befugnisse der nationalen Datenschutzbehörde zu stärken", Presseerklärung, IP/10/811, Brüssel, 24. Juni 2010.

Europäische Kommission (2010g) *Mitteilung der Kommission über das sektorübergreifende Konzept für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR) an Drittländer*, KOM(2010) 492 endg., Brüssel, 21. September 2010.

Europäische Kommission (2010h) „Europäische Kommission schlägt EU-Außenstrategie zur Übermittlung von Fluggastdaten (PNR) vor", Presseerklärung, IP/10/1150, Brüssel, 21. September 2010.

Europäische Kommission (2010i) *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Einsatz von Sicherheitsscannern auf EU-Flughäfen*, KOM(2010) 311 endg., Brüssel, 15. Juni 2010.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *Gillan und Quinton gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 4158/05, 12. Januar 2010.

Europäischer Datenschutzbeauftragter (2010) *Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus* (TFTP II), ABl. 2010 C 355, 22. Juni 2010.

Europäisches Parlament (2010a) „Innenausschuss empfiehlt das SWIFT-Abkommen mit den USA abzulehnen", Presseerklärung, 5. Februar 2010.

Europäisches Parlament (2010b) *Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung für die Zwecke des Programms der USA zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus*, Prozessakte, NLE/2010/0178.

Europäisches Parlament (2010c) *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Mai 2010 zum Start der Verhandlungen über Abkommen über Fluggastdatensätze mit den USA, Australien und Kanada,* P7_TA-PROV(2010)0144, Brüssel, 5. Mai 2010.

Europäischer Datenschutzbeauftragter (2010) Entschließung *zum Einsatz von Körperscannern für die Sicherheit an Flugplätzen verabschiedet von der Europäischen Konferenz der Datenschutzbeauftragten*, Prag, 29.–30. April 2010.

European Digital Rights (2008) *Irish Human Rights Commission added to data retention challenge*, Newsletter *EDRI-gram*, Nr. 6.14, 16. Juli 2008.

Frankreich, Nationale Kommission für Informationstechnologie und bürgerliche Rechte (*Commission nationale de l'informatique et des libertés,* CNIL) (2010) *Body scanner: quel encadrement en France et en Europe*, 8. Juni 2010.

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), C-189/09, *Kommission gegen Österreich,* 29. Juli 2010.

Gerichtshof der Europäischen Union, C-518/07, *Kommission gegen Deutschland,* 9. März 2010.

Gerichtshof der Europäischen Union, C-28/08 P, *Kommission gegen Bavarian Lager*, 29. Juni 2010.

Gerichtshof der Europäischen Union, Verbundene Rechtssache C-92/09 und C-93/09, *Schecke und Eifert gegen Land Hessen,* 9. November 2010.

Hamburg.de (2010) *Bußgeldverfahren gegen Facebook wegen Speicherung der Daten Dritter*, 7. Juli 2010.

Irland, Hoher Gerichtshof von Irland (An Ard-Chúirt) (2010) *Digital Rights Ireland Ltd. gegen Minister für Kommunikation, Marine und Natürliche Ressourcen und Anderes*, 5. Mai 2010.

Italien, Garante Per la Protezione Dei Dati Personali (2010) „Auszüge aus der Entscheidung der italienischen Datenschutzbehörde bezüglich Google Streetview Informationsverpflichtungen, die Google Inc. Obliegen", Pressemitteilung, 15. Oktober 2010.

Österreich, Bundesministerium für Justiz (2010) *Vorratsdaten: Justizministerium prüft Vorschlag*, Pressemitteilung, 27. Juli 2010.

Österreich, Österreichische Datenschutzkommission (2011) *Neue Entwicklungen betreffend Google Street View?*

Österreich, Telekommunikationsgesetz 2003, Änderung (117/ME) (2009).

Rat der Europäischen Union (2005) Verordnung (EG) Nr. 1437/2007 des Rates vom 26. November 2007 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABL. 2007 L 322, 26. November 2005.

Rat der Europäischen Union (2010) Beschluss des Rates vom 13. Juli 2010 über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus, Brüssel, ABl. 2010 L 195, 13. Juli 2010.

Reding V. (2010) *Eröffnungsrede bei der Anhörung vor dem Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres* (LIBE),11. Januar 2010.

Reding V. (2010) *Think before you post! How to make social networking sites safer for children and teenagers?,* Safer Internet Day, Straßburg, 9. Februar 2010.

Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. 1995 L 281.

Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, ABl. 2006 L 105.

Rumänien, Curtea Constituionala (2009) Gerichtsentscheidung Nr. 1258 vom 8. Oktober 2009 bezüglich der Verfassungswidrigkeitsausnahmeklausel der Verordnungen von Gesetz Nr. 298/2008.

Scheinin, M. (2009) *Bericht zum Schutz des Rechts auf Privatssphäre im Kampf gegen Terrorismus*, A/HRC/13/37, Menschenrechtsrates, Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte, 28. Dezember 2009.

Slovenien, Informacijski Pooblascenec (2010) *Kommunikation bezüglich Google Street View*.

Spanien, Agencia Española de Protección de Datos (2008) *Jahresbericht 2008*, Madrid.

Spanien, Agencia Española de Protección de Datos (2009) *Jahresbericht 2009*, Madrid.

Vereinigtes Königreich, Büro des Informationskommissars (2010) "European data protection Commission's call for the UK to strengthen the powers of its national data protection authority", Presseerklärung, London, 28. Juni 2010.

Vereinigtes Königreich, Justizministerium (2010) "Call for Evidence on the data protection legislative framework", Presseerklärung, London, 6. Juli 2010.

Verordnung (EG) Nr. 259/2008 der Kommission vom 18. März 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von Mitteln aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, ABl. 2008 L 76 (ELER).

Rechte des Kindes und Schutz von Kindern

Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung

Rassismus und ethnische Diskriminierung

Gleichheit

UNO & Europarat

Januar

3. Februar – Ministerkomitee des Europarats veröffentlicht Empfehlung zur Aufhebung der Heimunterbringung und zu gemeindenahen Diensten für Kinder mit Behinderungen

Februar

März

April

Mai

18. Juni – UN-Kinderrechtsausschuss veröffentlicht abschließende Beobachtungen zu Belgien

Juni

1. Juli – Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch tritt in Kraft

Juli

August

29. September – UN-Kinderrechtsausschuss veröffentlicht abschließende Beobachtungen zu Spanien

September

5. Oktober – Parlamentarische Versammlung des Europarats veröffentlicht Empfehlung zu Kindsmissbrauch in Institutionen

Oktober

17. November – Ministerkomitee des Europarats verabschiedet Leitlinien für eine kinderfreundliche Justiz

November

Dezember

EU

Januar

Februar

29. März – Europäische Kommission verabschiedet Vorschlag für Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie

März

April

6. Mai – Europäische Kommission veröffentlicht Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010–2014)

Mai

Juni

Juli

August

September

Oktober

November

Dezember

Januar

Anfang 2011 – Europäische Kommission verabschiedet EU-Agenda für die Rechte des Kindes (15. Februar)

Februar

4

Rechte des Kindes und Schutz von Kindern

Die Rechte des Kindes sind Teil der Grundrechte, für deren Schutz sich die Europäische Union unter Berücksichtigung der rechtlichen Zuständigkeit ihrer Mitgliedstaaten einsetzt. Der Vertrag von Lissabon gibt der EU einen klaren Auftrag, für die Rechte des Kindes einzutreten. 2010 konzentrierte die EU ihre Maßnahmen darauf, das Stockholm-Programm umzusetzen – und zwar vornehmlich den darin enthaltenen Kinderschutz. Anfang 2011 veröffentlichte die Europäische Kommission ihre Mitteilung* Eine EU-Agenda für die Rechte des Kindes*, in der sie ein Aktionsprogramm für die kommenden Jahre vorlegt. Ein entscheidender Aktionspunkt wird sein, die Justizsysteme kinderfreundlicher zu gestalten, um so den Kinderrechten durch EU-Gesetzgebung zum Durchbruch zu verhelfen. Es bleiben aber noch viele Herausforderungen bestehen: Die Rechte von Kindern und gerade von Kindern, die in prekären Verhältnissen leben, sind auch heute nicht angemessen geschützt, wie zahlreiche Beispiele zeigen.

Dieses Kapitel behandelt zunächst die Entwicklungen im Bereich Gewalt gegen Kinder, einschließlich sexuellen Missbrauchs und Ausbeutung. Dann werden Fragen und Entwicklungen in den Bereichen kindergerechte Justiz, Kinderhandel und der Lage von unbegleiteten Kindern im Migrations- oder Asylkontext untersucht. Das Kapitel schließt mit einem Blick auf die Verfügbarkeit von entsprechenden Daten.

Im Februar 2010 gab die Generaldirektion für Justiz der EU-Kommission eine qualitative Eurobarometer-Umfrage zu Kinderrechten in allen 27 EU-Mitgliedstaaten in Auftrag. Die Umfrage sollte aufzeigen, wie Kinder ihre Rechte einschätzen, welche Rechte ihnen am wichtigsten sind und welche Hindernisse Kinder von diesen Rechten abhalten. Die Studie baut auf den Flash-Eurobarometer-Umfragen von 2008 und 2009 auf (Flash-EB Reihen 235 und 273). Kinder im Alter zwischen 15 und 17 Jahren unterschiedlicher sozialer und ethnischer Herkunft – darunter auch Kinder von Roma und Travellers sowie Kinder mit besonderen Bedürfnissen) – nahmen an der Umfrage teil. Viele Kinder verwiesen auf das „Recht auf Teilhabe" und unterstrichen immer wieder, wie wichtig dieses Recht in Lebensbereichen wie Schule, Weiterbildung oder Arbeitsplatz sei, in denen ihnen bestimmte Leistungen abverlangt werden. Das „Recht auf Teilhabe" erwähnten die Kinder aber auch im Zusammenhang mit Familien, in denen eine Trennung oder Scheidung stattfindet. Als besonders wichtige Rechte genannt wurden auch Meinungsfreiheit, der Zugang zu Gesundheitsversorgung, das Recht auf Familienleben und das Recht, keiner Gewalt und keinem Mobbing ausgesetzt zu sein. Der endgültige

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

- Anfang 2011 hat die Europäische Kommission eine EU-Agenda für die Rechte des Kindes verabschiedet, die elf spezifische EU-Maßnahmen ankündigt.
- Ende 2010 wurde auf EU-Ebene eine Einigung über den Wortlaut einer Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz erzielt, die einen besonderen Schwerpunkt auf den Schutz von Kindern legt.
- Der Europarat einigte sich auf Leitlinien für eine kinderfreundliche Justiz und eine Empfehlung zur Aufhebung der Heimunterbringung und zu gemeindenahen Diensten für Kinder mit Behinderungen.
- Die Kommission stellte fest, dass nur 13 EU-Mitgliedstaaten die europäische Hotline für vermisste Kinder (116 000) betreiben.
- Untersuchungen in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten haben Kindesmissbrauch in Einrichtungen bzw. durch deren Angestellte zum Vorschein gebracht.
- Erhebungen der FRA dass von ihren Familien getrennte Kinder als Migranten oder Asylanten häufig nicht angemessen untergebracht werden, ihnen bei der Ankunft mitunter keine medizinische Untersuchung zur Verfügung steht, die Verfahren bei der Bearbeitung von Asylanträgen häufig nicht kinderfreundlich sind und die Qualität der Vormundschaft in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich voneinander abweicht.
- Weiterhin fehlte es an umfassenden aufgeschlüsselten Daten zu Kindesmissbrauch, Ausbeutung und Menschenhandel. In den Ländern, in denen Opfer identifiziert werden, bleibt die Anzahl der erfassten Fälle sehr niedrig.

Eurobarometer-Bericht vom Oktober 2010 betonte, wie wichtig es sei, die Kinder zu konsultieren.[1]

„Es ist sehr enttäuschend, wenn ich mit jemand Älterem spreche, und die Antwort lautet: ‚Du bist zu jung, um das zu verstehen.'" (griechisches Mädchen)

„Neben dem Recht auf Bildung finden Kinder, das Recht ein Kind zu sein, für sich selbst am wichtigsten – also die Möglichkeit zu haben zu spielen, zu wachsen und sich zu entwickeln."

„Eltern, die Gesellschaft und Lehrer: sie alle erwarten sehr viel von uns ..." (estnisches Mädchen)

Europäische Kommission (2010a) The rights of the child (Die Rechte des Kindes), *Eurobarometer, Qualitative Study, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/quali/ql_right_child_sum_en.pdf*

4.1. Gewalt gegen Kinder

Das Wohlergehen von Kindern kann nur erreicht werden, wenn unsere Gesellschaften frei von Gewalt, Missbrauch und Ausbeutung sind. Im März 2010 nahm die Europäische Kommission zwei Vorschläge für Richtlinien an, die den Schutz der am meisten gefährden Kinder verbessern soll; nämlich den Schutz der Opfer von sexuellem Missbrauch, von sexueller Ausbeutung sowie von Kinderhandel. Kinder vor allen Formen von Gewalt zu schützen, ist für die Europäische Union eine Priorität. Unter anderem durch ihr Daphne-Programm[2] hat die EU seit 1997 ihre Mitgliedstaaten dabei unterstützt, Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen zu bekämpfen, und Opfer sowie gefährdete Gruppen zu schützen. Im Jahr 2010 trug das Programm Daphne III[3] in der gesamten EU dazu bei, Kinder, Jugendliche und Frauen vor verschiedenen Formen von Gewalt zu schützen.

Im November 2010 startete die Europäische Kommission ihre Kampagne „Wähl 116 000: Die europäische Hotline für vermisste Kinder".[4] Die Kommission appellierte an die Mitgliedstaaten die Hotline 116 000 für vermisste Kinder als Priorität zu behandeln, sie also schnell und in hoher Qualität einzuführen. Drei Jahre nachdem die Kommission die einschlägige Entscheidung (2007/116/EG) erlassen hatte, ist die Hotline erst in 13 Mitgliedstaaten einsatzbereit.

4.1.1. Gewalt in der Familie und in Institutionen

Laut Eurosafe, dem Europäischen Verband für die Vorbeugung von Verletzungen und die Förderung der Sicherheit, geschehen die meisten Gewalttaten gegen Kinder im häuslichen Umfeld. Deshalb sind sie schwer zu ermitteln, und auch die Prävention ist schwierig.[5] Trotzdem berichtet Eurosafe, dass „die epidemiologischen Daten [zeigen], dass in Europa etwa 19,4 % der Kinder in der Familie physisch misshandelt werden, und dass 32,6 % der Kinder Opfer von Mobbing sind".[6] Der Europarat kämpft seit 2008 für die völlige Abschaffung der körperlichen Züchtigung. In etwa drei Vierteln der EU-Mitgliedstaaten ist die körperliche Züchtigung verboten.[7] Der 2009 von Eurosafe veröffentlichte Bericht „Verletzungen in der Europäischen Union – Statistische Zusammenfassung 2005–2007" stellt fest: „In der EU sind 100 Todesfälle pro Jahr auf den Missbrauch und die Vernachlässigung von Kindern zurückzuführen, die jünger als ein Jahr sind. Bei einer erheblichen Zahl von Todesfällen bei Kindern, die auf Missbrauch oder Vernachlässigung zurückzuführen sind, scheint diese Todesursache nicht in den amtlichen Totenscheinen auf."[8]

Im Jahr 2010 bot **Polen** ein gutes Beispiel für eine Maßnahme zur Bekämpfung von Gewalt. Dort wurde das Gesetz zum Verbot häuslicher Gewalt im 6. Mai 2010 geändert,[9] sodass es nun physische Bestrafung, seelische Gewalt und

Vielversprechende Praktik

Eine Helpline zur Unterstützung und Beratung

Im Mai 2010 startete im **Vereinigten Königreich** eine Unterstützungs- und Beratungs-Helpline für Kinder und Jugendliche. Die Helpline bietet Hilfe bei Fragen, die den Kindern und Jugendlichen wichtig sind – vor allem, wenn sie das Gefühl haben, dass ihre Meinungen nicht gehört oder berücksichtigt werden. Die „Meic" Helpline arbeitet mit anderen Beratungsdiensten und Helplines zusammen, die wichtige Schutzfunktionen wahrnehmen, und ergänzt diese. Meic ist im Vereinigten Königreich die erste Helpline ihrer Art mit Verbreitung in Wales und wird durch Mittel der regionalen Regierung unterstützt. Jeder unter 25 Jahren kann sich kostenlos per Telefon, SMS oder Sofortnachricht melden, sieben Tage die Woche, zunächst acht Stunden (12:00 -20:00 Uhr), später 24 Stunden am Tag. Helpline-Berater geben den Anrufern Informationen, teilen ihnen mit, wo sie weitere Hilfe erhalten, oder überweisen sie an einen unabhängigen, in der Unterstützung von Kindern und Jugendlichen geschulten Anwalt.

Weitere Informationen sind abrufbar unter: http://wales.gov.uk/newsroom/childrenandyoungpeople/2010/100514helpline/?lang=en

1 Europäische Kommission (2010a).
2 Weitere Infomationen abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/funding/daphne3/funding_daphne3_en.htm.
3 Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2007).
4 Europäische Kommission (2010b).
5 Weitere Informationen sind über die *EU Injury Database* abrufbar, ein systematisches System zur Beobachtung von Verletzungen, das automatisch Daten zu Unfällen und Verletzungen aus ausgewählten Notfall-Ambulanzen in den Mitgliedstaaten zusammenbringt: https://webgate.ec.europa.eu/idb/index.cfm?fuseaction=home&CFID=8131853&CFTOKEN=671378aefbc160a-7B9FE270-F6AA-B156-D00A714E3C5D9236&jsessionid=3608ebfe79d57c22f726TR.
6 See EuroSafe (ohne Jahr), S. 3.
7 *Ibid.*, S.5.
8 EuroSafe (2009), S. 20.
9 Polen, *Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy domowej*, Gesetzblatt 2010 Nr. 125, 10. Juni 2010.

jede Form von schikanösem Verhalten untersagt. Nach einem Gesetz, das am 1. August 2010 in Kraft trat, können Sozialarbeiter eingreifen, wenn Eltern alkoholabhängig sind oder Kinder nicht angemessen versorgt werden, und die Kinder bei Bedarf unter Aufsicht eines anderen Familienmitglieds stellen. Das Gesetz sieht Maßnahmen vor, um die Täter von den Opfern zu trennen (z. B. durch Verweisung aus einer gemeinsamen Wohnung); und die kommunalen Behörden sind in Fällen häuslicher Gewalt verpflichtet, Opfer und Täter zu erfassen.

Gewalt gegen Kinder in Institutionen ist eine besonders verwerfliche Form des Kindesmissbrauchs, da diese Kinder in einer besonders schwachen Position sind. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen (*United Nations*, UNO) über die Rechte des Kindes in Artikel 3 sieht ausdrücklich vor, dass die für die Betreuung oder den Schutz von Kindern verantwortlichen Institutionen, Dienste und Einrichtungen den von den zuständigen Behörden festgelegten Normen entsprechen müssen. Dennoch gibt es in den EU-Mitgliedstaaten nach wie vor eine Reihe von Problemen. Dies gilt besonders für die Bereiche Sicherheit und Gesundheit sowie für die Zahl und die fachliche Eignung des Personals.

In **Polen** beispielsweise untersuchte eine Studie, die die Warschauer Universität im Auftrag der *Nobody's Children Foundation* und im Kontext des DAPHNE-III-Projekts *Sexueller Missbrauch von Kindern in Wohnheimen*[10] durchgeführt wurde, eine Stichprobe von 62 Jugendlichen im Alter von 15–18 Jahren (42 Mädchen und 20 Jungen), die in Warschauer Heimen lebten. Der Studie zufolge berichteten 53 % der Jugendlichen, dass sie im Vorjahr von Erwachsenen emotional missbraucht worden waren (Beschimpfung und Erniedrigung). Von einem Erwachsenen – mindestens ein Mal – geschlagen worden waren 32 %der Befragten; bei 32 % war ein ihnen gehörender Gegenstand vorsätzlich beschädigt worden; 52 % waren bestohlen worden; 24 % waren sexuellen Annäherungsversuchen oder vulgären Kommentaren zu ihrer Erscheinung ausgesetzt gewesen; bei 10 % der Jugendlichen waren deren Genitalien gegen ihren Willen berührt worden; 11 % waren zu Geschlechtsverkehr in unterschiedlichen Formen gezwungen worden und 13 % waren Zeugen von Vergewaltigungen geworden; 13 % hatten online die Bekanntschaft einer Person gemacht, die später versuchte, sie sexuell zu missbrauchen, und 7 % berichteten, dass sie Sex für Geld oder andere Vergünstigungen gehabt hatten. Mädchen waren sexuellem Missbrauch mit höherer Wahrscheinlichkeit ausgesetzt als Jungen. Die jugendlichen Befragten waren aber mehrheitlich optimistisch, dass in Viktimisierungsfällen oder anderen schwierigen Lebenslagen Hilfe verfügbar wäre.

Vor dem Hintergrund von Untersuchungen zum Kindesmissbrauch in Institutionen verabschiedete das Ministerkomitee des Europarats am 3. Februar 2010 eine Empfehlung zur Aufhebung der Heimunterbringung von Kindern mit Behinderung und Förderung ihrer Betreuung in Wohngruppen.[11] Der Empfehlung zufolge sollen Kinder mit Behinderungen in den Genuss derselben Rechte wie andere Kinder kommen können und wie sie Zugang zu sozialen Rechten erhalten. Dementsprechend unterzeichneten am 26. November 2010 politische Entscheidungsträger aus den 53 Mitgliedsstaaten der Weltgesundheitsorganisation (WHO) in der Region Europa die *Europäische Deklaration zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen mit geistigen Behinderungen und ihrer Familien* (*European Declaration on the Health of Children and Young People with Intellectual Disabilities and their Families*), die zehn besonders wichtige Bereiche heraushebt.[12] Im ersten heißt es, dass für „alle Kinder und Jugendliche mit geistigen Behinderungen unabhängig von ihrem Wohnort ein Leben zu gewährleisten ist, das frei von Schikanen, Verletzungen oder Missbrauch ist, und das sie ohne Angst oder Vernachlässigung führen können". Weitergehende Informationen bietet Kapitel 5 über Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung.

Die Verhältnisse, unter denen Kinder in institutioneller Pflege leben, geben aber immer noch Anlass zur Sorge. Der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes äußerte 2010 in seinen abschließenden Bemerkungen über **Spanien** Bedenken wegen der Lage von Kindern mit Verhaltensstörungen. Diese sind in speziellen Zentren untergebracht, welche von der öffentlichen Verwaltung finanziert, aber privat geleitet werden.[13] Wie der Ausschuss feststellte, war die Behandlung in den Zentren sehr unterschiedlich und variierte von hochgradig restriktiv bis relativ offen. Der Ausschuss fürchtete zudem, dass die Kriterien und Verfahren für die Einweisung in diese Zentren ungenügend seien und die Zentren selbst eine Form von Freiheitsberaubung darstellen könnten.

Vielversprechende Praktik

Protokoll soll fachliche Interventionen systematisieren

In **Spanien** verabschiedete die Generaldirektion der autonomen Gemeinschaften, die für die Bereiche Familie und Kindheit zuständig ist, im Mai 2010 ein Protokoll zu Maßnahmen in Schutzzentren und Heimen für Kinder mit diagnostizierten Verhaltensstörungen (*Protocolo básico de actuación en centros y/o residencias con menores diagnosticados de trastornos de conducta*). Das Protokoll soll die Beurteilung fachlicher Interventionen systematisieren und erleichtern, um den Schutz der Kinderrechte zu sichern.

Weitere Informationen sind abrufbar unter: www.dipgra.es/documentos/documentos_interes/4_centros_menores_trastornos_conducta_1295267411.pdf.

10 Nobody's Children Foundation (2010) S. 31.

11 Europarat, Ministerkomitee (2010a).
12 Weltgesundheitsorganisation (WHO), Regionalbüro für Europa (2010).
13 Vereinte Nationen, Kinderrechtsauschuss (2010), Absätze 41-43.

In **Irland** führte im März 2010 die Veröffentlichung eines Berichtes der *Health Service Executive* (HSE) über den Tod eines Kindes in staatlicher Fürsorge zu erheblichen Kontroversen. Die HSE betonte, dass der Tod eines Kindes in Fürsorge eine sehr ernste Angelegenheit sei, die sorgfältige und eingehende Überlegungen notwendig mache, um tatsächliche Verbesserungen zu garantieren. Der Bericht[14] äußert Bedenken zum Schutz von Kindern, zur Verantwortung des Staates für den Schutz von Kindern in Heimen und zur Untersuchung und Meldung von Todesfällen. Nach Auskunft der HSE starben in den letzten zehn Jahren 20 Kinder in Fürsorge. Auch die Medien berichteten über Vorwürfe des physischen und sexuellen Missbrauchs von Kindern in Pflegefamilien und die fehlende strafrechtliche Verfolgung.[15] Nach von der HSE am 28. Mai veröffentlichten Zahlen starben in den letzten zehn Jahren mindestens 188 Kinder, die in Kontakt mit Sozialdiensten standen oder in Pflegefamilien lebten.[16] Die Todesfälle waren mehrheitlich auf nicht natürliche Ursachen wie Selbstmord, Überdosierung von Drogen, rechtswidrige Tötungen, Straßenverkehrsunfälle und sonstige Unfälle zurückzuführen. Diese Zahlen lösten erhebliche öffentliche Irritation und Kontroversen aus. Um die Vorfälle zu klären, wurde eine unabhängige Gruppe zur Überprüfung von Todesfällen bei Kindern eingerichtet. Die am 18. Juni 2010 veröffentlichte Änderung des Gesundheitsgesetzes[17] schafft für die HSE eine Rechtsgrundlage, auf der sie dem Staatsminister für Kinder und der unabhängigen Gruppe zur Überprüfung von Todesfällen bei Kindern Informationen übermitteln kann. Die Behörde für Gesundheitsinformationen und Gleichstellung (HIQA) veröffentlichte im März 2010 Leitlinien, nach denen nicht nur über betreute Kinder, die eines nicht-natürlichen Todes starben, zu informieren ist, sondern auch über Todesfälle von Kindern mit natürlichen Todesursachen wie Erkrankungen. Dies ist nun das Standardverfahren, das in allen ab 2010 gemeldeten Fällen angewendet wird.

Im März 2010 ordnete der Generalstaatsanwalt **Bulgariens** gemeinsam mit dem bulgarischen Helsinki-Komitee (BHC) eine neue Untersuchung der Todesfälle und Körperverletzungen von Kindern mit Behinderungen in Kinderbetreuungseinrichtungen an, nachdem das BHC im Februar 2010 die Staatsanwaltschaft wegen Diskriminierung von Kindern mit Behinderungen verklagt hatte. Am 20. September 2010 präsentierten der Generalstaatsanwalt und das BHC die Ergebnisse ihrer gemeinsamen Untersuchung. Unter den Informationen befand sich Beweismaterial zu 238 Todesfällen im Zeitraum von 2000 bis 2010, von denen mindestens zwei Drittel als unnötig und vermeidbarbetrachtet wurden. Folgende Ursachen wurden ermittelt: in 31 Fällen systematische Unterernährung, in 84 Fällen physische Schädigung durch Vernachlässigung, in 13 Fällen Infektionen durch ungenügende Hygiene, in sechs Fällen Unfälle wie Erfrieren, Ertrinken, Ersticken usw., in 36 Fällen Lungenentzündung durch Unterkühlung oder lang währende Immobilität und in zwei Fällen Gewalt. Ungeklärt blieben 15 Fälle. Als Konsequenz gab der Generalstaatsanwalt die Einleitung von 166 strafrechtlichen Verfahren bekannt.[18] Alle Berufungs-Staatsanwaltschaften wurden angewiesen, bereits abgeschlossene vorgerichtliche Verfahren von Amts wegen in nächster Instanz zu überprüfen. Umfassende Aktionspläne für 2011 fordern die Bezirksstaatsanwaltschaften zur regelmäßigen Überwachung des Pflegeheimbetriebs auf.

4.1.2. Sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung

Am 29. März 2010 verabschiedete die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie.[19] Der Vorschlag zielt auf Aufhebung des einschlägigen Rahmenbeschluss 2004/68/JI des Rates ab und baut auf dem Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung von 2007[20] auf, wobei er verschiedene Gebiete abdeckt: Strafrecht, einschließlich der Kriminalisierung schwerer Formen des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern, die derzeit nicht vom EU-Recht erfasst werden; Strafermittlung und Einleitung von Strafverfahren; sowie Entwicklungen im IT-Umfeld, einschließlich der Kriminalisierung neuer Formen des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung, die durch die Nutzung des Internets ermöglicht werden. Außerdem plant der Vorschlag nationale Verfahren, um kinderpornografische Internetseiten zu blockieren und um die Inhalte an der Quelle unter Aufsicht gerichtlicher Stellen oder der Polizei zu entfernen. Am 24. Januar 2011 veröffentlichte der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments den Entwurf seines Berichts[21] über den Vorschlag der Kommission.

Am 1. Juli 2010 trat das Übereinkommen des Europarats gegen sexuelle Ausbeutung und sexuellen Missbrauch in Kraft. **Dänemark, Griechenland**, die **Niederlande** und **Frankreich** waren die ersten EU-Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen ratifizierten – das als erstes internationales Instrument alle Formen der sexuellen Gewalt gegen Kinder angeht. Außerdem behandelt das Übereinkommen Sex-Tourismus und die Kontaktaufnahme zu Kindern für sexuelle Zwecke über Internet oder Mobiltelefon („Grooming"). Am 29. November 2010 startete der Europarat in Rom eine Informationskampagne, um auf die sexuelle Gewalt gegen Kinder aufmerksam zu machen. Mit der Kampagne will der Europarat das Schweigen brechen, das sexuellen Missbrauch bis heute umgibt, und Kinder und Fachkräfte informieren.

Auf nationaler Ebene hielt 2010 die öffentliche Debatte über sexuellen Missbrauch und sexuelle Ausbeutung

14 Irland, Health Service Executive (HSE) (2010a).
15 Irland, Raidió Teilifís Éireann (RTÉ) (2010), Downes, J. (2010).
16 Irland, Health Service Executive (HSE) (2010b).
17 Irland, Office of the Minister of Children and Youth Affairs (2010).
18 Bulgarien, Български хелзинкски комитет (2010).
19 Europäische Kommission (2010c).
20 Europarat, CETS Nr. 201.
21 Europäisches Parlament, Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (2010).

durch Mitglieder religiöser Institutionen, insbesondere der römisch-katholischen Kirche, an und zog verschiede Initiativen nach sich.

In **Irland** starteten mehrere Nichtregierungsorganisationen (*non-governmental organisations*, NGOs) zum Jahrestag des „Ryan-Berichts"[22] die Kampagne „Saving Childhood Ryan",[23] um die Mechanismen zum Schutz von Kindern zu verbessern und dafür zu sorgen, dass die Empfehlungen des Ryan-Berichts vollständig umgesetzt werden. Die Kampagne setzt sich für eine verfassungsrechtliche Stärkung der Rechte des Kindes ein und fordert, dass der „Umsetzungsplan" aus den Empfehlungen des Ryan-Berichts eine gesetzliche Grundlage erhält. Zudem soll gewährleistet werden, dass allen betreuten Kinder ein Sozialarbeiter zur Seite steht, und dass für sie ein Betreuungsplan erstellt wird.[24] Eine Verfassungsänderung zum Schutze des Kindes ist bereits in Arbeit.[25]

In **Österreich** organisierten die Bundesministerin für Justiz und die für Familien- und Jugendangelegenheiten zuständige Staatssekretärin am 13. April 2010 einen Runden Tisch zur Vorbeugung gegen Kindesmissbrauch. Die teilnehmenden Sachverständigen kritisierten bei dieser Gelegenheit, dass Mittel für die Kinderfürsorge fehlten.[26] Im selben Monat eröffnete die katholische Kirche eine unabhängige Ombudsstelle. Diese zivilgesellschaftliche Einrichtung, die *Unabhängige Opferschutzanwaltschaft – Initiative gegen Missbrauch und Gewalt*, operiert auf der Grundlage von Empfehlungen einer Opferschutzkommission.[27] Die Opferschutzanwaltschaft sammelt Informationen von Opfern, arbeitet mit der Polizei und der Staatsanwaltschaft zusammen und empfiehlt der Kirche Unterstützungsmaßnahmen für Opfer, darunter auch Entschädigungszahlungen. Mehr als 500 Opfer haben inzwischen mit der Stelle Kontakt aufgenommen. Am 21. September 2010 verkündete die Kommission die ersten zehn Beschlüsse zu Entschädigungszahlungen. In den **Niederlanden** startete die römisch-katholische Kirche im März 2010 eigene Untersuchungen in Zusammenarbeit mit der Initiative *Help and Law*. Dabei geht es um den Vorwurf des sexuellen und physischen Missbrauchs von Kindern durch Priester in mehr als 2 000 Fällen, die bis in die 1950-er Jahre zurückreichen.[28]

Medienträchtige Gerichtsverfahren in den Mitgliedstaaten sensibilisierten die Öffentlichkeit für das Problem des sexuellen Missbrauchs und die sexuelle Ausbeutung von Kindern. In **Portugal** verkündeten die 7. und die 8. Strafkammer nach einem sechsjährigen Verfahren am 2. September 2010 ihr Urteil im aufsehenerregenden Fall der Casa Pia. Dabei ging es um mutmaßliche pädophile Verbrechen, die in der Einrichtung Casa Pia an dort betreuten Jungen und Mädchen mit finanziellen Problemen begangen worden waren. Der Fall, an dem 32 Opfer und 920 Zeugen beteiligt waren, führte zu einem Freispruch und sechs Freiheitsstrafen mit einer Dauer von fünf Jahren und neun Monaten bis zu 18 Jahren. Die meisten Beschuldigten legten Berufung ein.

In **Belgien** bestätigte das Brüsseler Berufungsgericht im April 2010 das Urteil gegen einen früheren Pfarrer, der wegen sexuellen Missbrauchs eines anfangs sechsjährigen Jungen von 1994 bis 2001 zu fünf Jahre Gefängnis verurteilt wurde. Im Juni 2010 berichteten die Medien,[29] dass die belgische Polizei den Hauptsitz der belgischen katholischen Kirche und die Räumen einer unabhängigen Kirchenkommission durchsuchte, die Hunderte von Vorwürfen wegen Missbrauchs von Kindern prüfte. Dabei wurden Computer und Akten beschlagnahmt, die angeblich deutliche Hinweise auf eine Praxis des systematischen sexuellen Missbrauchs enthielten. Ein belgisches Gericht erklärte die Durchsuchung für rechtswidrig und ordnete die Rückgabe der Unterlagen an.

Vielversprechende Praktik

Die rote Schaltfläche für ein sicheres Internet

In der Tschechischen Republik entwickelten das Nationale Zentrum für mehr Sicherheit im Internet und der Regierungsausschuss für die Rechte des Kindes eine spezielle Software: Wenn sie auf einem Computer installiert ist, erscheint auf dem Bildschirm eine rote Schaltfläche. Klickt man darauf, wird der Inhalt der angezeigten Webseite anonym an eine Hotline übermittelt, wo Experten ihn analysieren und, wenn nötig, Kontakt mit der Polizei aufnehmen.

Weitere Informationen sind abrufbar unter: http://horka-linka.saferinternet.cz/internet-hotline

In **Dänemark** begann die Polizei im April 2010 mit Ermittlungen wegen Missbrauchs in mehr als 17 Fällen aus den 1970-er und 1980-er Jahren. Die Untersuchungen wurden eingestellt, weil der mutmaßliche Missbrauch bereits verjährt war.[30]

Zur Bekämpfung des Kindesmissbrauchs wurden auf nationaler Ebene mehrere Gesetzesvorschläge eingebracht. In **Spanien** beispielsweise enthalten die geänderten straf-

22 Irland, Compensation Advisory Committee (2002).
23 Weitere Informationen unter: www.savingchildhoodryan.ie/.
24 Irland, Saving Childhood Ryan (2010).
25 Irland, Joint Committee on the Constitutional Amendment on Children (2010).
26 Österreich, Bundesministerium für Justiz (2010). Weitere Informationen zu Ombudsstellen für Opfer sexuellen Missbrauchs in der Kirche unter: www.katholisch.at/content/ombudsstellen/home/article/53766.html.
27 Weitere Informationen unter: www.opfer-schutz.at.
28 BBC (2010).
29 Mevel, J. (2010), Le Soir (2010).
30 The Copenhagen Post (2010).

rechtlichen Bestimmungen[31] zur Umsetzung des bereits erwähnten EU-Rahmenbeschlusses 2004/68/JI einen neuen Abschnitt, der sexuelle Gewalt gegen Kinder unter 13 Jahren und die Praxis des „Grooming" unter Strafe stellt. Die Änderungen, die am 23. Dezember 2010 in Kraft getreten sind, sehen als Strafe auch den Entzug des elterlichen Sorgerechts vor.

Die zunehmende Bedeutung der Bekämpfung des „Grooming"-Phänomens zeigt sich in legislativen Vorschlägen der EU als auch in Initiativen auf nationaler Ebene.

4.2. Eine kindgerechte Justiz

Einen wesentlichen Beitrag zu einer kindgerechten Justiz leistete das Projekt Kinder in der Union – Rechte und Stärkung (*Children in the Union – Rights and Empowerment,* CURE).[32] CURE ist eine Kooperation von Partnern aus neun Mitgliedstaaten und wird aus dem Programm Prävention und Bekämpfung von Kriminalität (ISEC) der Generaldirektion Justiz der Europäischen Kommission kofinanziert. Federführend ist das Amt für die Entschädigung und Unterstützung der Opfer von Straftaten in **Schweden**, das prüfte, wie Kinder als Opfer von Straftaten in den Strafrechtssystemen der EU behandelt werden. Der CURE-Bericht 2010 stellt fest, dass die Justizsysteme und insbesondere die Strafrechtssysteme nicht an Kinder angepasst sind. Im Bericht heißt es: „Kinder sind häufiger Opfer von Straftaten als andere Personengruppen. Außerdem sind Kinder, die Straftaten ausgesetzt sind, in einer besonders verletzbaren Situation, wenn sie mit dem Strafrechtssystem in Berührung kommen. Dies hängt damit zusammen, dass das Strafrechtssystem nicht an Kinder angepasst ist. Somit haben Kinder als Opfer und Zeugen nicht denselben Zugang zur Justiz wie Erwachsene. Sie laufen Gefahr, einer sekundären Viktimisierung ausgesetzt sein. Auf die Bedürfnisse von Opfern im Kindesalter nicht einzugehen, kann für das Wohl und die Entwicklung dieser Kinder schädlich sein. Eine weitere Folge ist mangelndes Vertrauen in die Justiz."[33]

> *„Als Opfer und Zeugen haben Kinder nicht denselben Zugang zur Justiz wie Erwachsene."*
>
> *CURE-Bericht 2010. Weitere Informationen sind abrufbar unter: www.brottsoffermyndigheten.se/default.asp?id=3251*

In ihrem Vorschlag vom August 2010 für eine Richtlinie zum Recht auf Belehrung in Strafverfahren[34] sieht die Europäische Kommission spezielle Bestimmungen für Kinder vor. So sollen Informationen, die normalerweise in einem schriftlichen Standarddokument enthalten sind, Kindern mündlich nahe gebracht werden – mit Rücksicht auf das Alter, den Reifegrad und die geistigen und seelischen Fähigkeiten des Kindes. Weitere Informationen zu diesem Thema bietet Kapitel 8 im Abschnitt zum kindgerechten Zugang zur Justiz.

Im Februar 2011 betonte die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung über eine EU-Agenda für die Rechte des Kindes,[35] dass die Entwicklung hin zu einer kindgerechteren Justiz in Europa ganz oben auf der Agenda der EU stehe: Schließlich handle es sich um ein sehr konkretes Vorhaben, für das die EU gemäß den EU-Verträgen zuständig ist, weil es zu ihren Aufgaben gehört, die Rechte des Kindes mithilfe der EU-Gesetzgebung in die Tat umzusetzen. Im Rahmen ihrer Politik im Bereich Zivil- und Strafjustiz plant die Kommission Vorschläge für konkrete Maßnahmen, um die Justizsysteme in der EU kindgerechter zu gestalten; 2011 soll beispielsweise ein Vorschlag für eine Richtlinie angenommen werden, die das Schutzniveau für besonders gefährdete Opfer wie Kinder erhöht.

> *„Als meine Eltern sich scheiden ließen, gab es massenhaft Leute, die Entscheidungen ‚in meinem Interesse' trafen. Mich hat dabei niemand gefragt [...]"*
>
> *Luxemburgischer Junge, Eurobarometer (2010),* Die Rechte des Kindes, *S. 11*

Am 17. November 2010 nahm das Ministerkomitee des Europarates Leitlinien für eine kinderfreundliche Justiz an.[36] Diese sollen gewährleisten, dass alle Rechte des Kindes, darunter das Recht auf Information, auf Vertretung, auf Teilhabe und auf Schutz, in vollem Umfang und unter angemessener Berücksichtigung von Reifegrad und Verständnis des Kindes und die Umstände des jeweiligen Falles in allen Gerichts- und Verwaltungsverfahren geachtet werden. Die Leitlinien sollen als praktischer Leitfaden für die Umsetzung international vereinbarter Standards dienen, welche ihrerseits auf nationale und Europäische Vorgaben bauen.

Auch in den Mitgliedstaaten gab es einige wichtige Initiativen. So verabschiedete beispielsweise das Parlament in **Lettland** am 4. März 2010 Änderungen des Gesetzes über den Schutz der Rechte des Kindes. Die Neuerungen betreffen die Befugnisse der Polizei und anderer Institutionen in Fällen von Gewalt gegen Kinder. Danach können die Polizei sowie Kinderbetreuungs-, Bildungs- und Heileinrichtungen sowie Einrichtungen zur gesellschaftlichen Rehabilitierung, Eltern und engen Verwandten den Umgang mit einem Kind untersagen, wenn dieser die Gesundheit, Entwicklung oder Sicherheit des Kindes gefährdet. Die neuen Regelungen sehen auch spezielle Maßnahmen gegen Institutionen vor, falls ein begründeter Verdacht besteht, dass die Rechte des Kindes verletzt wurden.

Dass ein Gleichgewicht zwischen staatlichen Interventionen zum Schutz des Kindes und dem Schutz des Familienlebens hergestellt, und insbesondere die Befugnis der Behörden, ein Kind von seiner Familie zu trennen, beschränkt werden muss, betonte der Kommissar für die Rechte des Kindes in

31 Spanien, *Ley Orgánica* 5/2010 (22. Juni 2010), Boletín Oficial del Estado, 23. Juni 2010.
32 Weitere Informationen unter: www.brottsoffermyndigheten.se/default.asp?id=3251
33 Schweden, CURE (2010), S. 13.
34 Europäische Kommission (2010d).
35 Europäische Kommission (2011).
36 Europarat, Ministerkomitee (2010b).

Polen.[37] Er hielt es für erforderlich, die Verfahren für die zwangsweise Überführung in staatliche Obhut zu standardisieren, die Pflichten gerichtlich bestellter Vormünder zu klären und für eine Information der betroffenen Familien über die Möglichkeit einer Familienpflegschaft zu sorgen.

4.3. Kinderhandel

Am 29. März 2010 nahm die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz[38] an, der sich auf das Protokoll von Palermo[39] und das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2005 stützt. Verschiedene Artikel des Legislativvorschlags befassen sich mit dem Schutz von Kindern. Sie halten fest, dass Kinder besonders schutzbedürftig sind, und fordern, dass bei der Anwendung der Richtlinie die wichtigste Erwägung das Wohl des Kindes sein müsse. Am 14. Dezember 2010 wurde politisches Einvernehmen über den endgültigen Rechtsakt erzielt, und am selben Tag ernannte die Kommission Myria Vassiliadou zu ihrer ersten Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels.

Was allerdings die Existenz vergleichbarer, aufgeschlüsselter Daten zum Handel mit Kindern zwecks sexueller Ausbeutung oder zur Ausbeutung ihrer Arbeitskraft betrifft, so gab es 2010 auf EU- und nationaler Ebene allerdings nur geringe Fortschritte. Auf dieses Problem hatte die FRA schon 2009 in ihrem Bericht *Kinderhandel in der Europäischen Union (Child Trafficking in the European Union. Challenges, perspectives and good practices)* hingewiesen.[40] Die größten Hindernisse für eine systematische Datenerfassung bleiben Unterschiede in den rechtlichen Definitionen der Straftaten und die Nichteinhaltung des Palermo-Protokolls zur Kriminalisierung des Handels.

Immerhin erheben einige Mitgliedstaaten aufgeschlüsselte Daten über Kinder auf systematische Weise. Im **Vereinigten Königreich** beispielsweise werden solche Daten nach Art der Ausbeutung, Altersgruppe und Geschlecht der Opfer durch ein nationales Verfahren (den *National Referral Mechanism*)[41] des britischen Zentrums für Menschenhandel (*UK Human Trafficking Centre*, UKHTC) gesammelt. Durch dieses Verfahren kann das UKHTC die Zahl der Opfer ermitteln und ein klareres Bild von der Größenordnung des Menschenhandels im Vereinigten Königreich zeichnen. In seinen ersten 18 Monaten (1. April 2009 bis 30. September 2010) registrierte das Verfahren 276 Kinder betreffende-Fälle, und in 77 dieser Fälle reichten die Informationen aus, um schlussfolgern zu können, dass die betreffende Person tatsächlich ein Opfer des Menschenhandels sein könnte. In **Rumänien** sammelt die Nationalbehörde zur Bekämpfung des Menschenhandels Daten zu allen Opfern des Menschenhandels, darunter auch Kinder. Die Daten werden aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter, Wohnort und Hintergrund des Opfers, Anwerbung und Transport, Verbringungsort und Art der Ausbeutung auf. Der Bericht über die erste Hälfte des Jahres 2010 identifizierte 27 Jungen und 99 Mädchen als Opfer von Menschenhandel; im entsprechenden Zeitraum des Jahres 2009 waren es 63 Kinder und im entsprechenden Zeitraum 2008 109 Kinder.[42]

Ein wichtiger Schritt einiger Mitgliedstaaten war die Übernahme der einheitlichen Definition aus dem Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels. So übernahm beispielsweise **Polen** durch eine Änderung des Strafrechts, die am 8. September in Kraft trat, diese Definition für den Menschenhandel und führte Definitionen für die rechtswidrige Adoption und die Sklaverei ein. Das geänderte Gesetz sieht nun für das Verbrechen des Menschenhandels eine Mindeststrafe von drei Jahren Gefängnis vor.

Verschiedene Hinweise legen nahe, dass bestimmte Gruppen von Kindern – beispielweise jene, die betteln – Gefahr laufen, Opfer von Menschenhandel zu werden. **Italien** verschärfte 2010 die Strafen für Personen, die Kinder zum Betteln schicken und dadurch ausbeuten. Der italienische Kassationshof stellte klar, dass nach dem neuen Artikel 600-*octies* des italienischen Strafrechts (eingeführt 2009 durch *Legge n. 94)* derjenige bestraft wird, der ein unter 14-jähriges Kind ausbeutet, indem er es betteln schickt, oder der einem Kind, dessen Vormund er ist oder für das er Verantwortung trägt, das Betteln erlaubt oder es dazu ermutigt.[43] Das neue Gesetz stuft dieses Delikt nicht mehr als Vergehen, sondern als Verbrechen ein, erweitert die Strafbarkeit und erhöht das Strafmaß: Kinder auszubeuten, indem man sie zum Betteln schickt, wird mit einer Höchststrafe von drei Jahren Gefängnis geahndet.

4.4. Unbegleitete Kinder als Migranten bzw. Asylanten

Alljährlich gelangen viele Kinder in die EU, die von ihren Eltern getrennt sind; oft suchen sie Asyl. Einige dieser Kinder flohen aus ihrem Herkunftsland, weil sie durch Kriege oder bewaffnete Konflikte vertrieben wurden, andere aus Furcht vor Verfolgung, und wieder andere, um der Armut zu entkommen. Manche wurden möglicherweise sogar Opfer des Menschenhandels und sollten sexuell oder als Arbeitskraft ausgebeutet werden. Die Lage dieser Kinder ist besonders prekär, ihr Schutz deshalb von entscheidender Bedeutung.

37 Weitere Informationen unter: www.brpd.gov.pl/wystapienia/wyst_2010_02_12.pdf.
38 Europäische Kommission (2010e).
39 Vereinte Nationen (UNO), Protocol to Prevent Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, adopted by General Assembly, Resolution A/RES/55/25, 15. November 2000.
40 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2009), S. 13.
41 Vereinigtes Königreich, Website der Serious Organised Crime Agency: www.soca.gov.uk/about-soca/library/doc_download/237-nrm-statistical-data-010409-to-300910.

42 Rumänien, Ministerium für Verwaltung und Inneres (*Ministerul Administraiei si Internelor*), Rumänisches Generalinspektorat für Polizei (*Inspectoratul General al Poliției Române*), Nationale Agentur gegen Menschenhandel (*Agenția Naționala împotriva Traficului de Persoane*) (2010).
43 Italien, Corte di Cassazione, I sez. pen., 22. Juni 2010, No. 23869.

Der Europäische Rat erwähnte dieses Problem im Stockholmer Programm und erklärte: „Die Erfordernisse der Gewährung von internationalem Schutz und der Aufnahme unbegleiteter Minderjähriger müssen hier Priorität haben".

In diesem Zusammenhang veröffentlichte die FRA 2010 einen Bericht über unbegleitete asylsuchende Minderjährige. Diese Untersuchung stützt sich auf Befragungen vor Ort und ergänzt eine parallel durchgeführte rechtliche und politische Studie des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) mit dem Titel *Aufnahme-, Rückkehr- und Integrationspolitiken für unbegleitete(n) minderjährige(n) Migranten; Regelungen und Zahlen – eine EU-weite Vergleichsstudie* (*„Policies on Reception, Return and Integration, arrangements for, and numbers of, unaccompanied minors – an EU comparative study*).[44]

AKTIVITÄT DER FRA

Bericht über unbegleitete asylsuchende Kinder

Am 7. Dezember 2010 präsentierte die FRA ihren Bericht *Unbegleitete asylsuchende Kinder in den EU-Mitgliedstaaten (Separated, asylum-seeking children in EU Member States)*. Auf Grundlage einer Befragung von 336 unbegleiteten asylsuchenden Kindern und von 302 für ihre Betreuung zuständigen Erwachsenen in zwölf Mitgliedstaaten kommt der Bericht zu dem Ergebnis, dass diese Kinder manchmal auf unangemessene Art und Weise untergebracht werden, etwa in geschlossenen Einrichtungen beispielsweise in Hostels oder Hotels zusammen mit Erwachsenen, mit denen sie nicht verwandt sind. Der Bericht bemängelt zudem Probleme bei den medizinischen Untersuchungen, und den Vormundschaftssystemen. Außerdem unterstreicht der Bericht, dass die Rechtsvertreter der Kinder nicht immer geschult oder entsprechend qualifiziert waren. Die FRA stellte den Bericht anlässlich ihrer Grundrechte-Konferenz *Gerechtigkeit und Schutz für alle Kinder gewähren („Ensuring Justice and Protection for all Children")* vor.

Weitere Informationen sind abrufbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2010/pub_sep_asylum_en.htm

Am 6. Mai 2010 verabschiedete die Kommission einen Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige für die Jahre 2010-2014 mit drei Hauptaktionsbereichen: Prävention von unsicherer Migration und Menschenhandel; Aufnahme- und Verfahrensgarantien in der EU einschließlich Altersbestimmung und Suche nach Familienangehörigen; sowie Identifizierung nachhaltiger Lösungen – einschließlich Familienzusammenführung. Der Aktionsplan unterstützt die Übernahme einheitlicher Standards für die Vormundschaft und die rechtliche Vertretung und empfiehlt, dass die zuständigen Behörden innerhalb eines möglichst kurzen Zeitraums (nach Möglichkeit binnen sechs Monaten) über die Zukunft jedes unbegleiteten Minderjährigen entscheiden. Die Abschiebung der Minderjährigen wird nur als eine der Optionen bezeichnet, „weil die Sache weitaus komplexer ist, mehrere Dimensionen aufweist und für die Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei der Behandlung unbegleiteter Minderjähriger klare Grenzen bestehen".[45]

Am 3. Juni 2010 forderte der Rat „Justiz und Inneres" die Europäische Kommission in seiner Schlusserklärung zu unbegleiteten Minderjährigen auf zu prüfen, ob das geltende EU-Recht diesen einen ausreichenden Schutz biete. Außerdem ersuchte der Rat die Mitgliedstaaten, die Qualität der Obhut zu überwachen, in der sich die unbegleiteten Minderjährigen befinden, um zu gewährleisten, „dass das Kindeswohl im gesamten Entscheidungsprozess gewahrt wird." Zudem ermutigte der Rat die Mitgliedstaaten, mit den EU-Agenturen und -Netzen zusammenzuarbeiten – hauptsächlich mit FRONTEX, Europol, EASO, FRA und dem Europäischen Migrationsnetzwerk – und die Analyse und den Austausch einschlägiger Informationen zu verbessern.

Vielversprechende Praktik

Little Alien – ein Dokumentarfilm über junge Asylsuchende

Am 1. Oktober 2010 erhielt der Dokumentarfilm *Little Alien* von Nina Kusturica den vom österreichischen Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur geförderten *Outstanding Artist Award 2010* in der Sparte interkultureller Dialog. Der Film zeigt die Schwierigkeiten junger Asylsuchender aus Somalia und Afghanistan, die versuchen, in Österreich eine neue Heimat zu finden. Die Filmmacher produzierten auch Material für Schulen, und im Rahmen einer „Schultour" nahmen Filmcrew und Hauptdarsteller an Workshops und öffentlichen Vorführungen teil.

Weitere Informationen sind abrufbar unter: www.littlealien.at

4.5. Die Sammlung von Daten

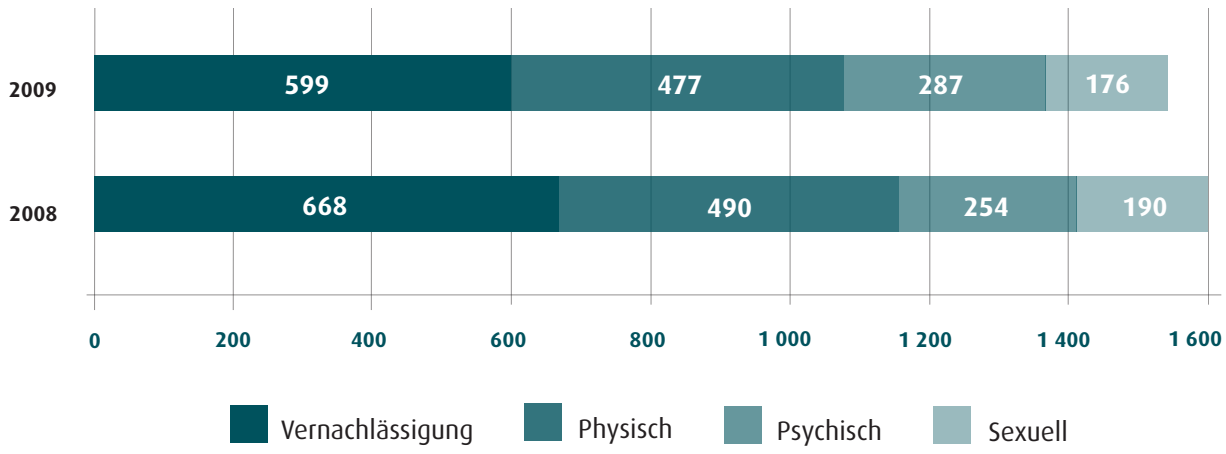
Der Mangel an fundierten vergleichbaren Daten, auf den die Kommission schon 2006 in ihrer Mitteilung „Zu einer EU-Kinderrechtsstrategie" hingewiesen hatte, bleibt in der EU ein Problem. Zwar verfügen einige Länder über Systeme zur Datenerhebung, doch ist deren Qualität unterschiedlich, und da sie sich auf verschiedene Indikatoren stützen, sind ihre Daten nicht vergleichbar.

Ein Mitgliedstaat, der Daten zur Gewalt gegen Kinder erhebt, ist beispielsweise **Bulgarien**. Seit ihrer Gründung im Jahr 2001 führt die staatliche Agentur für Kinderschutz die Statistiken aller Kinderschutzabteilungen Bulgariens zusammen. Bei Fällen von Gewalt gegen Kinder erfassen die Statistiken auf einer speziellen Informationskarte die

44 Europäisches Migrationsnetzwerk (EMN) (2010).

45 Europäische Kommission (2010f), S. 2.

Abbildung 4.1: Zahl der in Bulgarien registrierten Gewaltopfer im Kindesalter, 2008 und 2009

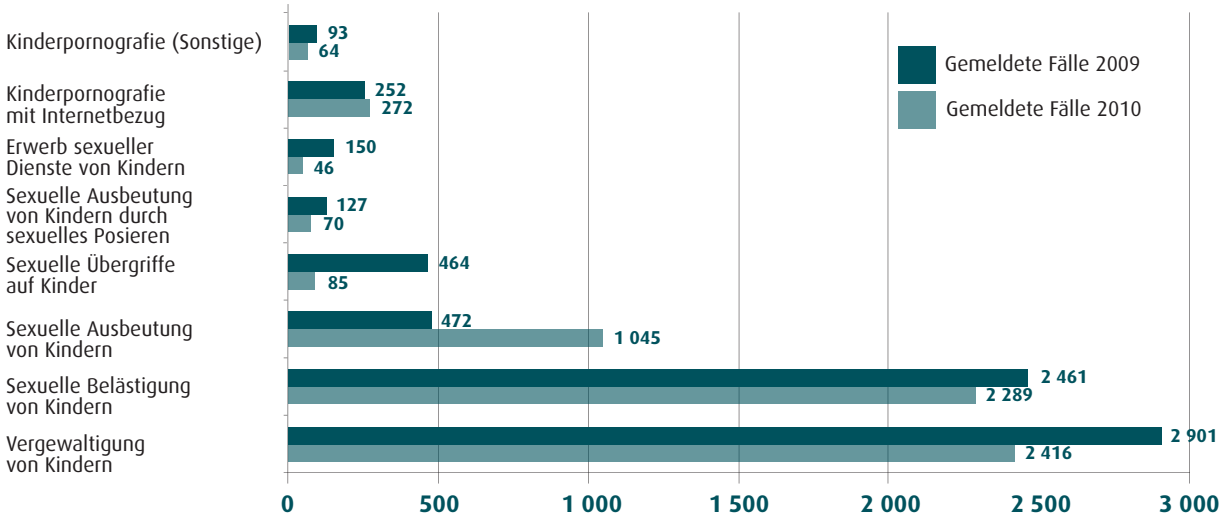


Quelle: FRA (2010) auf der Grundlage von Statistiken der staatlichen Agentur für Kinderschutz, Bulgarien

Anzahl der Gewaltakte, die Art der Gewalt, den Ort der Gewalttat, Alter und Familienstatus der betroffenen Kinder, Daten zur Anzeige erhebenden Person und zur Person des mutmaßlichen Täters sowie Informationen zu den eingeleiteten Schutzmaßnahmen.[46]

Schweden ist ein Beispiel für einen Mitgliedstaat, der Daten im Umfeld des sexuellen Missbrauchs erhebt. Nach Auskunft des nationalen Beirats für Kriminalitätsverhütung ist es nicht unüblich, dass Teenager im Alter von 14-15 Jahren berichten, dass sie per Internet angesprochen und ihnen für sexuelle Dienste Geld oder andere Formen von Bezahlung (z. B. Aufladen ihres Handy-Guthabens) angeboten wurden. Zwar legt ein Bericht der schwedischen nationalen Jugendbehörde nahe, das Internet habe nicht dazu geführt, dass mehr Jugendliche Sex für Geld verkaufen. Ein Drittel der im Bericht erfassten Jugendlichen jedoch erhielt über das Internet sexuelle Einladungen.[47] Dessen ungeachtet ist aber zu bedenken, dass (ebenfalls nach schwedischen Quellen) die Täter bei den gemeldeten Fällen sexueller Ausbeutung von Kindern mehrheitlich Personen sind, die in einer engen Beziehung zum Opfer stehen. Wie die folgende Abbildung zeigt, geht es bei den in Schweden gemeldeten Fällen von Kindesmissbrauch oder Ausbeutung von Kindern überwiegend um Vergewaltigung. Die meisten gemeldeten Fälle von Kindesvergewaltigung betreffen Mädchen im

Abbildung 4.2: Gemeldete Fälle des Missbrauchs und der Ausbeutung von Kindern - Schweden, 2008 und 2009



Quelle: FRA 2010, auf Grundlage von Statistiken aus dem Kriminalstatistikbericht 2008-2009, Beirat für Kriminalitätsverhütung (Brå), Schweden

46 Weitere Informationen unter: www.stopech.sacp.government.bg/.

47 Schweden, Beirat für Kriminalitätsverhütung (*Brottsförebyggande rådet*, Brå) (2010), S. 68.

Alter von 0 bis 14 Jahren (53 %), gefolgt von Mädchen im Alter von 15 bis 17 Jahren (40 %). Der Anteil der Kindesvergewaltigung von Jungen im Alter von 0 bis 14 Jahren liegt bei 6 % und der von Jungen im Alter von 15 bis 17 Jahren bei 1 %.[48]

Angesichts des Bedarfs an objektiven, verlässlichen und vergleichbaren Daten zu den Rechten des Kindes forderte die Europäische Kommission die FRA auf, Indikatoren für Schutz, Achtung und Förderung der Rechte des Kindes in der EU zu entwickeln. Anhand der Indikatoren wird man bewerten können, welche Auswirkungen EU-Recht und EU-Strategien tatsächlich haben – dieserart können ihre Erfolge ebenso sichtbar gemacht werden wie allenfalls bestehende Lücken.

AKTIVITÄT DER FRA

Bericht über Indikatoren für die Rechte des Kindes

Im November 2010 veröffentlichte die FRA ihren Abschlussbericht über Indikatoren für die Rechte des Kindes. Sie sollen es EU-Institutionen, Mitgliedstaaten, Organisationen und zuständigen Einzelpersonen ermöglichen, geeignete rechtliche und politische Maßnahmen zum Schutz und zur Stärkung der Rechte des Kindes zu entwickeln. Die Indikatoren der FRA für die Rechte des Kindes sind ein erstes Werkzeug, mit dem sich die Auswirkungen beurteilen lassen, die EU-Recht und EU-Politik auf den Status und die Erfahrungen von Kindern in verschiedenen Bereichen haben: Familiäres Umfeld und alternative Betreuung, Schutz vor Ausbeutung und Gewalt, Angemessenheit des Lebensstandards und Bildung, Staatsbürgerschaft und Teilhabe an schulischen und sportlichen Aktivitäten. Die Indikatoren zeigen Grenzen und Lücken der derzeitigen rechtlichen und politischen Maßnahmen auf und bilden somit einen soliden Ausgangspunkt für die künftige rechtliche und politische Entwicklung. Dabei respektieren sie in all den verschiedenen Aspekten von Schutz, Förderung und Wahrung der Rechte des Kindes stets die jeweiligen Zuständigkeiten der EU beziehungsweise die Rolle der nationalen und lokalen Behörden.

Ausblick

In ihrer Agenda für die Rechte des Kindes verkündete die Kommission einen ehrgeizigen Arbeitsplan zur Verbesserung des Schutzes von Kindern in der EU. Dieser sieht konkrete Maßnahmen in wichtigen Bereichen vor, wie etwa die Förderung einer kindgerechten Justiz, Schutz von Kindern in besonders schwierigen Verhältnissen und Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder inner- und außerhalb der EU. Die FRA wird zur Umsetzung des Arbeitsplans beitragen, indem sie ihre Expertise zur Verfügung stellt, Daten aus sekundären Quellen und Feldforschung sammelt und weiterhin über erzielte Fortschritte berichtet.

Nachdem die EU-Agenda großes Gewicht auf eine kindgerechte Justiz und die Anwendung der entsprechenden Leitlinien des Europarats legt, wird es besonders wichtig sein, in diesem Bereich Erfolge zu erzielen. Dabei sollten die rechtlichen und politischen Entwicklungen den Standards der UN-Kinderrechtskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention entsprechen und auch mit der einschlägigen Rechtsprechung in Einklang stehen. Besonders wichtig ist die Erreichung der Einsicht, dass Kinder einen besonderen Status, besondere Bedürfnisse und besondere Rechte haben. Daher muss auch klar gemacht werden, dass das Recht der Kinder auf Zugang zur Justiz und auf ihre Anhörung in Verfahren, an denen sie beteiligt sind oder die sie betreffen, zu achten, zu schützen und zu fördern ist.

Ein weiterer wichtiger Arbeitsbereich in der EU sind Kinder, die besonders verwundbar und gefährdet sind. Dies sind beispielweise Kinder, die vermisst werden, Kinder mit Behinderungen, Roma- und Traveller-Kinder, unbegleitete Kinder im Kontext von Migration oder Asyl und Kinder, die Opfer sexueller Ausbeutung oder der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft werden. EU-Maßnahmen, die den Schutz dieser Kinder verbessern wollen, müssen sich in erster Linie am Wohl des Kindes orientieren, also sein psychisches und physisches Wohlergehen genauso im Auge haben wie seine rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Interessen. Zudem sollten auch die Ansichten und Meinungen des Kindes gehört und berücksichtigt werden.

Schließlich können Kinder, die moderne Kommunikationstechnologien verwenden, vom digitalen Lernen profitieren; doch wird es gefährlich für sie, wenn sie mit potenziell schädlichen Inhalten und Verhaltensweisen wie Cyber-Bullying und Cyber-Grooming konfrontiert werden. Die EU, nationale Behörden und Online-Dienstanbieter tragen die Verantwortung dafür, konkrete Maßnahmen zu entwickeln, die Kinder wirksam schützen.

48 *Ibid.*, S. 26.

Bibliografie

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2009) *Child trafficking in the EU – Challenges, perspectives and good practices*, Wien, FRA, 2010.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010a) *Separated, asylum-seeking children in the European Union Member States – Comparative Study*, vorläufige Ausgabe, Wien, FRA, Dezember 2010.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010b) *Developing Indicators of the Protection, Respect and Promotion of the Rights of the Child in the European Union*, Wien, FRA, Dezember 2010.

BBC (2010) *Dutch inquiry gets 2,000 Catholic Church abuse claims*, 10. Dezember 2010.

Bulgarien, Български хелзинкски комитет (2010) Hundreds of child deaths, avoidable but never investigated, a large proportion of which caused by famine, Sofia, 20. September 2010, abrufbar unter: http://forsakenchildren.bghelsinki.org/en/.

Downes, J. (2010) "Foster care child abuse claims not prosecuted", *The Sunday Tribune*, 28. Februar 2010, abrufbar unter: www.tribune.ie/news/home-news/article/2010/feb/28/foster-care-child-abuse-claims-not-prosecuted/.

Europarat, CETS Nr. 197, Convention on Action against Trafficking in Human Beings.

Europarat, CETS Nr. 201, Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse.

Europarat, Ministerkomitee (2010a) Recommendation CM/Rec(2010)2 to Member States on deinstitutionalisation and community living of children with disabilities, Straßburg, 3. Februar 2010.

Europarat, Ministerkomitee (2010b) *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice*, Appendix 6 (Item 10.2c), 1098th meeting of the Ministers' Deputies, Straßburg, 17. November 2010.

Europäische Kommission (2010a) *The Rights of the Child, Qualitative Eurobarometer*, Oktober 2010, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/quali/ql_right_child_sum_en.pdf.

Europäische Kommission (2010b) *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Europäische Hotline für vermisste Kinder – 116 000*, KOM(2010) 674 endg., Brüssel, 17. November 2010.

Europäische Kommission (2010c) *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates*, KOM(2010) 94 endg., Brüssel, 29. März 2010.

Europäische Kommission (2010d) *Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über das Recht auf Belehrung in Strafverfahren*, KOM(2010) 392 endg., Brüssel, 20. Juli 2010.

Europäische Kommission (2010e) *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates*, KOM(2010) 95 endg., 29. März 2010.

Europäische Kommission (2010f) *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Aktionsplan für unbegleitete Minderjährige (2010–2014)*, KOM(2010) 213 endg., Brüssel, 6. Mai 2010.

Europäische Kommission (2011) *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine EU-Agenda für die Rechte des Kindes*, KOM(2011) 0060 endg., Brüssel, 15. Februar 2011.

Europäisches Migrationsnetzwerk (EMN) (2010) *Policies on reception, return and integration arrangements for, and numbers of, unaccompanied minors – an EU comparative study*, Brüssel, 6. Mai 2010.

Europäisches Parlament, Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (2010) *Draft report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on combating sexual abuse, sexual exploitation of children and child pornography, repealing Framework Decision 2004/68/JHA*, (KOM(2010) 0094 – C7 0088/2010 – 2010/0064(COD)), Brüssel, 24. Januar 2011.

Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2007) *Beschluss Nr. 779/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 zur Auflegung eines spezifischen Programms (2007-2013) zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen sowie zum Schutz von Opfern und gefährdeten Gruppen (Programm Daphne III) als Teil des Generellen Programms Grundrechte und Justiz*, ABl. 2007 L 173.

EuroSafe (*European Association for Injury Prevention and Safety Promotion*) (ohne Jahr) *"Child violence" – Factsheets Interpersonal violence: the magnitude of the issue and measures in place within EU-Member States*.

EuroSafe (2009) *Injuries in the European Union – Statistics Summary 2005–2007*.

Irland, Compensation Advisory Committee (2002) *Towards Redress and Recovery – Report to the Minister for Education and Science*, Dublin, Januar 2002.

Irland, Health Service Executive (HSE) (2010a) *HSE Statement on Deaths of Children in HSE Care*, Dublin, 4. März 2010.

Irland, Health Service Executive HSE (2010b) *Figures of Children who died while in Care 2000-2010*, Dublin, 28. Mai 2010.

Irland, Joint Committee on the Constitutional Amendment on Children (2010) *Third Report – Twenty-eighth Amendment of the Constitution Bill 2007: Proposal for a constitutional amendment to strengthen children's rights – Final Report*, Dublin, 18. Februar 2010.

Irland, Office of the Minister for Children and Youth Affairs (2010) *Minister Andrews announces the publication of the Health (Amendment) Bill [No. 32] 2010*, 18. Juni 2010.

Irland, Raidió Teilifís Éireann (RTÉ) (2010) *Minister: Tracey Fay was failed by the State*, 23. März 2010, abrufbar unter: www.rte.ie/news/2010/0304/hse.html.

Irland, Saving Childhood Ryan (2010) Policy report, Dublin, 20. Mai 2010, abrufbar unter: www.savingchildhoodryan.ie/Saving_Childhood_Ryan_Policy_Report.pdf.

Italien, Corte di Cassazione, I sez. pen. of 22 June 2010, No. 23869, in material di accattonaggio.

Le Soir (2010) *Le Vatican "étonné" par le raid de la police en Belgique*, 25. Juni 2010.

Mevel, J. (2010) "La justice belge emploie la method forte avec l'Église", *Le Figaro*, 27. Juni 2010.

Nobody's Children Foundation (2010) *Sexual violence against children – Study of the phenomenon and dimensions of the violence against children in residential institutions*, Warschau, 2009–2010.

Österreich, Bundesministerium für Justiz (2010) „Bandion-Ortner und Marek Laden zu ‚Rundem Tisch'", Presseerklärung, 16. März 2010.

Polen, Ustawa o przeciwdziataniu przemocy domowej, verabschiedet am 6. Mai 2010, Gesetzblatt 2010 Nr. 125 Punkt 842, 10. Juni 2010.

Rumänien, Ministerul Administraiei si Internelor, Inspectoratul General al Poliției Române, Agenția Naționala împotriva Traficului de Persoane (2010) *Evaluarea statistică a traficului de persoane în semestrul i 2010 – analiza populației de victime*, Bukarest.

Schweden, Brottsförebygganderådet, Brå (2010) *Kriminalstatistik rapport 2008 och 2009*, Stockholm, Brå.

Schweden, CURE (2010) *The Crime Victim Compensation and Support Authority*.

Spanien, Ley Orgánica 5/2010 (22.06.2010), Boletín Oficial del Estado, 23. Juni 2010.

The Copenhagen Post (2010) *Catholic Church to investigate priests for sexual assault*, 16. Juni 2010.

United Nations Committee on the Rights of the Child (UNCRC) (2010) *Concluding Observations on Spain*, CRC/C/ESP/CO/3-4, Genf, 3. November 2010.

United Nations, Protocol to the Convention against Trans-national Organised Crime to Prevent, Supress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, Genf, 2000.

Weltgesundheitsorganisation (WHO), Regionalbüro für Europa (2010) *European declaration on the health of children and young people with intellectual disabilities and their families*, Bukarest, 26.-27. November 2010.

UNO & Europarat

Januar

Februar

5. Februar – UN-Frauendiskriminierungsausschuss veröffentlicht abschließende Beobachtungen zu den Niederlanden

März

2. März – EGMR entscheidet den Fall *Kozak gegen Polen* mit Auswirkungen auf den Status gleichgeschlechtlicher Paare

31. März – Ministerkomitee des Europarats veröffentlicht Empfehlung zu Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität

April

29. April – Parlamentarische Versammlung des Europarats veröffentlicht Entschließung und Empfehlung zur Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung oder Geschlechtsidentität

Mai

Juni

24. Juni – EGMR entscheidet im Fall *Schalk und Kopf gegen Österreich* mit Auswirkungen auf den Status von gleichgeschlechtlichen Paaren

Juli

22. Juli – EGMR entscheidet im Fall *P.B. und J.S. gegen Österreich* mit Auswirkungen auf den Status von gleichgeschlechtlichen Paaren

August

September

7. Oktober – Parlamentarische Versammlung des Europarats veröffentlicht Entschließung und Empfehlung, das Recht auf Bildung für Kinder mit Krankheiten und Behinderungen zu garantieren

22. Oktober – UN-Frauendiskriminierungsausschuss veröffentlicht abschließende Beobachtungen zur Tschechischen Republik

Oktober

November

Dezember

EU

Januar

12. Januar – EuGH entscheidet im Fall *Domnica Peterson gegen Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe* über die Rechtmäßigkeit von Altersbegrenzungen für praktizierende Zahnärzte

19. Januar – EuGH stellt im Fall *Seda Kücükdeveci gegen Sedex GmbH & Co. KG* klar, ob es möglich ist, Arbeitszeiten nicht anzuerkennen, die vor Erreichung eines bestimmten Alters geleistet wurden

Februar

März

8. März – EU verabschiedet Richtlinie zur Durchführung der überarbeiteten Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub

April

Mai

Juni

15. Juni – EU verabschiedet Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben

Juli

August

September

21. September – Europäische Kommission verabschiedet Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010–2015

Oktober

November

15. November – Europäische Kommission verabschiedet Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010–2020

Dezember

23. Dezember – EU ratifiziert UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

5

Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung

Zehn Jahre nachdem die Europäische Union (EU) im Jahr 2000 einen detaillierten Rechtsrahmen zu Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung verabschiedete, zeigen die Daten der Grundrechte-Agentur, dass das Phänomen der Diskriminierung die Mitgliedstaaten nach wie vor vor große Herausforderungen stellt. Aus Gründen des Geschlechts, der Religion, einer Behinderung, der sexuellen Ausrichtung oder des Alters nicht diskriminiert zu werden, ist ein Grundrecht, das in zahllosen Alltagssituationen von Bedeutung ist. Im Berichtszeitraum verabschiedete die EU Richtlinien zum Elternurlaub und zur Gleichbehandlung von selbstständig tätigen Männern und Frauen, und die Europäische Kommission verkündete eine Fünf-Jahres-Strategie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen. Mitgliedstaaten verabschiedeten Gesetze, um die verschiedenen EU-Richtlinien umzusetzen. Trotz dieser Fortschritte bleiben weitere Herausforderungen bestehen. Die Mehrfachdiskriminierung beispielweise ist eine Realität, die vom bestehenden Rechtsrahmen nicht berücksichtigt wird. Durch den Vertrag von Lissabon steht die EU in der Pflicht, Diskriminierungen „horizontal" – also im Rahmen all ihren politischen Maßnahmen und Tätigkeiten – zu bekämpfen. Dies kann ein weiterer hilfreicher Baustein hin zur Errichtung von gerechteren Gesellschaften sein.

Dieses Kapitel zeigt, wie sich Nichtdiskriminierungspolitik und -praktiken der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Jahr 2010 entwickelten. Einen umfassenden Überblick über das gesamte Themengebiet erhält man, wenn man dieses Kapitel zusammen mit Kapitel 6 über ethnische Diskriminierung liest, das auch Straftaten mit rassistischem Hintergrund berücksichtigt. Das vorliegende Kapitel beleuchtet zunächst Querschnittsaspekte, die für die Bekämpfung der verschiedenen Arten von Diskriminierungen relevant sind. Danach wird auf verschiedene Diskriminierungsgründe wie Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, sexuelle Ausrichtung und Alter eingegangen. Abschließend befasst sich das Kapitel mit dem Thema Mehrfachdiskriminierung.

5.1. Querschnittsaspekte

Dieser Abschnitt behandelt Fragen zum Gesamtkomplex der Nichtdiskriminierung, einschließlich ethnischer Diskriminierung, die in Kapitel 6 zu Rassismus und ethnischer Diskriminierung noch genauer thematisiert wird. Die Entwicklung und Anwendung der Gleichbehandlungs-Richtlinien, das Wissen um die eigenen Rechte, die Rolle der Gleichbehandlungsstellen und die Zahlen der dort eingereichten Beschwerden kommen dabei ausführlich zur Sprache.

Die wichtigsten Entwicklungen im Bereich Nichtdiskriminierung:

- Im Rat der EU wurden die Verhandlungen über die „horizontale" Richtlinie weitergeführt.
- Auf der Ebene der Mitgliedstaaten wurden weiterhin Rechtsvorschriften erlassen bzw. geändert, um die Gleichbehandlungs-Richtlinien umzusetzen, sprich die Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, die Richtlinie in Beschäftigung und Beruf, die Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen und die Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter (Neufassung).
- Weiterhin gingen unterschiedlich viele Beschwerden bei Gleichbehandlungsstellen ein. Trotz vermehrter Beschwerden in zwölf EU-Mitgliedstaaten, scheint die Anzahl insgesamt niedrig. Die Aufgabenbereiche einiger Gleichbehandlungsstellen wurden ausgeweitet, um weitere Diskriminierungsgründe zu berücksichtigen.
- Richtlinien über den Elternurlaub und zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, wurden erlassen. Ebenso wurde eine Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern für den Zeitraum 2010-2015 beschlossen. Die Verhandlungen über die Richtlinie zum Schutz schwangerer Arbeitnehmerinnen wurden weiter geführt.

- Das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) wurde offiziell eröffnet.
- Die EU sowie weitere vier Mitgliedstaaten ratifizierten im Jahr 2010 die Behindertenrechtskonvention (BRK) der Vereinten Nationen (*United Nations*, UNO); insgesamt haben damit 16 Mitgliedstaaten dieses Übereinkommen ratifiziert. Die Europäische Kommission stellte eine Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen[1] vor. Einige Mitgliedstaaten unternahmen Schritte zur Verwirklichung selbständiger Lebensführung und integrativer Bildung für Menschen mit Behinderungen.[2]
- Der Ministerrat des Europarates verabschiedete eine weitreichende Empfehlung zur sexuellen Ausrichtung und Geschlechtsidentität,[3] während die Parlamentarische Versammlung eine Empfehlung und eine Entschließung zu diesen Themen verabschiedete. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und Maßnahmen einiger Mitgliedstaaten haben Entwicklungen zugunsten der Rechte von gleichgeschlechtlichen Paaren und Transsexuellen und die Durchführung von Homosexuellenparaden ermöglicht.
- Diskriminierung aus Gründen der Religion war Gegenstand von Gerichtsentscheidungen im Zusammenhang mit dem Tragen religiöser Symbole am Arbeitsplatz und dem Religionsunterricht an Schulen.
- Initiativen der Europäischen Kommission befassten sich mit der Förderung der Teilnahme älterer und jüngerer Personen am Arbeitsmarkt.[4]
- Gerichte und Gleichbehandlungsstellen einiger Mitgliedstaaten ließen Fortschritte im Umgang mit Mehrfachdiskriminierung erkennen.

5.1.1. Die Gleichbehandlungs-Richtlinien

Der zehnte Jahrestag der EU-Gleichbehandlungs-Richtlinien stand im Zentrum des Gleichbehandlungs-Gipfels, der am 15. und 16. November 2010 in Brüssel stattfand und von der belgischen EU-Ratspräsidentschaft und der Europäischen Kommission gemeinsam organisiert worden war. Das geltende EU-Recht zur Nichtdiskriminierung verbietet Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft und des Geschlechts im Zusammenhang mit Arbeit, Zugang zu Dienstleistungen und Sozialleistungen. Diskriminierungen aus Gründen der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, der sexuellen Ausrichtung und des Alters sind hingegen durch die Gleichbehandlungsrahmen-Richtlinie[5] nur im Arbeitsbereich verboten. Mit der Annahme der horizontalen Richtlinie, die die Kommission im Juli 2008 vorgeschlagen hatte, würde diese derzeit bestehende „Hierarchie der Gründe" beseitigt, indem Diskriminierungen aus den genannten Gründen genauso weitgehend verboten würden wie ethnische (siehe „Rassengleichbehandlungs-Richtlinie")[6] und geschlechtliche Diskriminierung siehe Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen;[7] Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung[8]).

AKTIVITÄT DER FRA

Viele EU-Mitgliedstaaten weiten den Schutz vor Diskriminierung aus

Die FRA veröffentlichte 2010 die aktualisierte Fassung eines vergleichenden juristischen Berichts zur Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität. Darin stellte sie fest, dass zahlreiche EU-Mitgliedstaaten Gesetze erließen, die die Diskriminierung aus Gründen der sexuellen Ausrichtung auch in allen von der „Rassengleichbehandlungs-Richtlinie" abgedeckten Bereichen verbieten – obwohl dies über die Anforderungen der Gleichbehandlungsrahmen-Richtlinie hinausgeht. „Für 2010 gilt nur noch in neun Mitgliedstaaten (**Dänemark, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, Polen, Portugal und Zypern**) eine „Hierarchie", nach der bei Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft den Betroffenen ein besserer Schutz gewährt wird als bei Diskriminierungen aus anderen Gründen."

FRA (2010) Homophobia, transphobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity, 2010 update: Comparative legal analysis

Auf EU-Ebene gingen die Verhandlungen über die horizontale Richtlinie weiter. In den Schlussfolgerungen vom Juni 2010 konstatierte der Rat der Europäischen Union (Formation Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz, EPSCO): „Ungeachtet einiger Fortschritte bedarf es noch weiterer Beratungen über zahlreiche offene Fragen. Dazu zählen die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den EU-Mitgliedstaaten und der EU, die spezifischen Bestimmungen betreffend Behinderungen (z. B. Geltungsbereich der Richtlinie, finanzielle und praktische Auswirkungen sowie Wechselwirkung zwischen der Richtlinie und detaillierteren sektor-spezifischen Anforderungen), der Umsetzungszeitplan sowie Fragen der Rechtssicherheit."[9] In seinem Fortschrittsbericht vom 19. November 2010 zieht der Rat folgendes Fazit: „Während des belgischen Vorsitzes sind zwar spürbare Fortschritte bei dem Versuch erzielt worden, die Bestimmungen zu Finanzdienstleistungen und Wohnraum zu klären, aber es bedarf eindeutig weiterer intensiver Beratungen über den Vorschlag."[10]

1 Europäische Kommission (2010b).
2 Europarat, Ministerkomitee (2010a).
3 Europarat, Ministerkomitee (2010b).
4 Europäische Kommission (2010c) und (2010d).
5 Richtlinie 2000/78/EG des Rates, ABl. 2000 L 303.
6 Richtlinie 2000/43/EG des Rates, ABl. 2000 L 180, S. 22.
7 Richtlinie 2004/113/EG des Rates, ABl. 2004 L 373, S. 37.
8 Richtlinie 2006/54/EG des Rates, ABl. 2006 L 204, S. 23.
9 Rat der Europäischen Union (2010a).
10 Rat der Europäischen Union, EPSCO (2010a).

„Da die Vielfalt den Reichtum der Union ausmacht, müssen die Union und ihre Mitgliedstaaten für ein sicheres Umfeld sorgen, in dem Unterschiede respektiert und die Schutzbedürftigsten geschützt werden. Der Kampf gegen Diskriminierung, Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Homophobie muss mit aller Entschlossenheit fortgesetzt werden."

Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger (ABl. C 115 vom 4. Mai 2010, S. 1), Punkt 2.3, S. 14

Auf nationaler Ebene arbeiten zehn Jahre nach Annahme der Gleichbehandlungs-Richtlinien[11] einige Mitgliedstaaten noch immer daran, die Bestimmungen vollständig umzusetzen. Dies hängt mit Vertragsverletzungsverfahren zusammen, die die Kommission eingeleitet hatte, und damit, dass Mitgliedstaaten große Mühe aufbringen, um ihre nationalen Rechtsvorschriften zu vereinfachen, zu stärken und zu konsolidieren. So änderte beispielsweise **Lettland** 2010 sein Bildungsgesetz, das Gesetz zur Arbeitslosenunterstützung und das Arbeitsgesetz, um die beiden Gleichbehandlungs-Richtlinien korrekt umzusetzen. Die Änderungen gingen zum Teil auf die begründete Stellungnahme der Kommission vom 25. Juni 2009 zurück, in der die Europäische Kommission Lettland vorhielt, die Definition der mittelbaren Diskriminierung nicht sachgemäß umgesetzt zu haben.[12] Das lettische Parlament (*Saeima*) verabschiedete darüber hinaus im September 2010 in zweiter Lesung eine Änderung des Gesetzes zum Verbraucherschutz, so dass nun im Kontext des Zugangs zu Dienstleistungen und Waren nicht nur ethnische und geschlechtliche Diskriminierung, sondern auch Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung verboten ist.[13]

Polen setzte Gleichbehandlungsbestimmungen verschiedener EU-Richtlinien durch die Annahme eines entsprechenden Gesetzes um, welches am 1. Januar 2011 in Kraft trat.[14] In der **Tschechischen Republik** traten im Dezember 2009 die Schlussbestimmungen des Antidiskriminierungsgesetzes[15] in Kraft, nachdem der Großteil der übrigen Bestimmungen bereits seit September 2009 in Kraft steht. Das **Vereinigte Königreich** verabschiedete das Gleichbehandlungsgesetz von 2010 (den so genannten *Equality Act 2010*), das das Antidiskriminierungsrecht konsolidiert und auf alle in den Gleichbehandlungs-Richtlinien genannten Diskriminierungsgründe erweitert wird.[16] Die meisten der Rechtsvorschriften, die hauptsächlich für England, Wales und Schottland gelten, traten zum 1. Oktober 2010 in Kraft. Bis auf einige Ausnahmen sind die Bestimmungen des Gesetzes nicht auf Nordirland anwendbar, da Chancengleichheit und die Bekämpfung von Diskriminierungen nach dem Nordirlandgesetz von 1998 (*Northern Ireland Act 1998*) als delegierte Rechtsgebiete gelten.

In **Finnland** entstand durch die zahlreichen Änderungen des Gleichbehandlungsgesetzes seit dessen ursprünglicher Annahme ein Flickwerk an Bestimmungen.[17] Ein Ausschuss des Justizministeriums (*Oikeusministeriö*) prüft deshalb nun, ob das Gesetz entsprechend reformiert werden kann.[18] Das vorgeschlagene neue Gleichbehandlungsgesetz soll die Stellen reformieren, die derzeit für die Beobachtung von Gleichbehandlung und Diskriminierungen zuständig sind. Das Gesetz wird – sofern es umgesetzt wird – die Gleichbehandlung unter umfassenderen und systematischeren Rechtsschutz stellen, indem es Diskriminierung im öffentlichen wie auch im privaten Sektor verbietet.

In den **Niederlanden** wurde dem Repräsentantenhaus am 14. Juni 2010 ein Gesetzesvorschlag für eine Verfassungsänderung vorgelegt, mit der das Diskriminierungsverbot in Artikel 1 der niederländischen Verfassung um die Gründe „Behinderungen" und „sexuelle Ausrichtung" erweitert werden sollte.[19] Zudem trat am 28. Januar 2010 das Gesetz über kommunale Antidiskriminierungsstellen in Kraft. Es schreibt Kommunen vor, dass sie für ihre Bürger eine einfach zugängliche Möglichkeit schaffen müssen, bei einer kommunalen Antidiskriminierungsstelle Beschwerde einzureichen.[20] Und nicht zuletzt wurde ein Gesetzesentwurf zur Einrichtung eines Menschenrechtsinstituts vorgelegt. Dieses Institut wird mit der Gleichbehandlungskommission zu einer neuen Organisation vereint – der Kommission für Menschenrechte und Gleichbehandlung (zu den nationalen Einrichtungen für Menschenrechtsangelegenheiten siehe Kapitel 8 über den Zugang zur Justiz).

5.1.2. Das Wissen um die eigenen Rechte

Den Gleichbehandlungs-Richtlinien nach müssen die EU-Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass die einschlägigen Vorschriften „allen Betroffenen in geeigneter Form [...] bekannt gemacht werden."[21] Dennoch ist offenbar trotz der Tatsache, dass Diskriminierung ein hartnäckiges Problem in Europa bleibt, das Bewusstsein für die eigenen Rechte und dafür, wie diese ausgeübt werden können, nach wie vor gering. Dabei gaben nach einer „Eurobarometer Spezial"-Umfrage vom November 2009[22] rund 16 % der Befragten an, im Jahr 2009 aus Gründen des ethnischen Hintergrunds, der Religion, ihres Alters, einer Behinderung oder ihrer sexuellen Ausrichtung diskriminiert worden zu sein. Der häufigste Grund für von den Befragten selbst erlebte Diskriminierung ist das Alter (dieser Grund wurde von 6 % der Befragten genannt). Die Diskriminierung aufgrund des Alters hängt für die Befragten offenbar eng mit den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise zusammen: 64 % der Bürger Europas befürchten der Umfrage zufolge, dass sich durch die Rezession die Diskriminierung aufgrund des Alters auf dem Arbeitsmarkt verschärfen wird.

11 Richtlinie 2000/78/EG des Rates, ABl. 2000 L 303, S. 16.
12 Europäische Kommission (2009a).
13 Lettland (2010a).
14 Polen (2010a).
15 Tschechische Republik (2009).
16 Vereinigtes Königreich (2010a), Kapitel 15.
17 Finnland (2009a).
18 Finnland (2009b).
19 Niederlande (2010a).
20 Niederlande (2010b).
21 Artikel 12 Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich Beschäftigung, Artikel 10 Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse.
22 Europäische Kommission (2009b).

Und – was am wichtigsten erscheint – die Umfrage macht auch deutlich, dass noch viel getan werden muss, um die Bürger zu sensibilisieren und über ihre Rechte zu informieren: Wie bereits bei den vorangegangenen Umfragen[23] gab nur jeder dritte Europäer an, seine Rechte im Fall von Diskriminierungen oder Belästigungen zu kennen. Hieran zeigt sich, dass es noch großer Anstrengungen bedarf, um die Bürger stärker für ihre Rechte zu sensibilisieren. Allerdings verbergen sich hinter dieser Zahl erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern: Während das Wissen um die eigenen Rechte seit der letzten Umfrage im Jahr 2008 im Vereinigten Königreich um acht Prozentpunkte, in Frankreich um sieben Prozentpunkte und in Irland und Schweden um jeweils sechs Prozentpunkte gestiegen ist, war in Polen ein Rückgang um zwölf Prozentpunkte und in Portugal ein Rückgang um elf Prozentpunkte zu verzeichnen.

AKTIVITÄT DER FRA

Umfrage zeigt geringes Wissen über Rechte und Gleichbehandlungsstellen

Die FRA veröffentlichte 2010 ihren dritten Bericht der Reihe *„Daten kurz gefasst"* zu den Ergebnissen der EU-MIDIS Erhebung (*European Union Minorities and Discrimination Survey*), für die in allen 27 EU-Mitgliedstaaten 23 500 Menschen mit Migrationshintergrund bzw. Angehörige ethnischer Minderheiten persönlich befragt wurden. Der Schwerpunkt des dritten Berichts liegt auf dem Wissen der Befragten über Gleichbehandlungsstellen und ihre Rechte im Bereich der Nichtdiskriminierung. Die Umfrage ergab, dass im Durchschnitt lediglich 25 % aller Befragten, die einer Minderheitengruppe angehören, wissen, dass es Antidiskriminierungsgesetze für die Bereiche Arbeit, Wohnraum, Güter und Dienstleistungen gibt. 80 % aller Befragten konnten keine einzige Organisation (Regierungsorganisation oder Nichtregierungsorganisation (*non-governmental organisation*, NGO)) nennen, die Diskriminierungsopfern Unterstützung anbietet. Wurde den Befragten der Name einer Gleichbehandlungsstelle (oder vergleichbaren Organisation) in ihrem Mitgliedstaat genannt, erklärten 60 %, noch nie davon gehört zu haben.

FRA (2010) Daten kurz gefasst – Bericht 3: Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen

5.1.3. Gleichbehandlungsstellen

Die EU-Richtlinien zur Gleichbehandlung unabhängig von Geschlecht sowie die „Rassendiskriminierungs-Richtlinie" verpflichten die Mitgliedstaaten dazu, „eine oder mehrere Stellen" – so genannte „Gleichbehandlungsstellen" – einzurichten oder zu benennen, die verschiedene Aufgaben zur Verwirklichung der Gleichbehandlung wahrnehmen und unter anderem die Aufgabe haben, „Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise [...] zu unterstützen". Unterdessen gibt es in allen Mitgliedstaaten solche Stellen. Seit dem Jahresbericht 2010 der FRA benannte auch **Spanien** Gleichbehandlungsstellen, und **Polen** schuf den Rechtsrahmen für die Einrichtung einer Gleichbehandlungsstelle. Obwohl die Gleichbehandlungsrahmen-Richtlinie keine Gleichbehandlungsstelle vorschreibt, ernannten mehrere Mitgliedstaaten Gleichbehandlungsstellen, die neben Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts oder der ethnischen Herkunft auch Diskriminierungen aufgrund der Religion oder Weltanschauung, der sexuellen Ausrichtung, einer Behinderung und des Alters abdecken.

Dieser Abschnitt vermittelt einen Überblick über die Zahl der Beschwerden oder Hilfeersuchen, die bei den einzelnen Gleichbehandlungsstellen eingingen. Er zeigt auch, wie sich die Zahl der Fälle, die am häufigsten genannten Diskriminierungsbereiche, die Organisation und Tätigkeiten der Gleichbehandlungsstellen veränderten.

Tabelle 5.1: Im Jahr 2010 eingerichtete Gleichbehandlungsstellen

Neue Gleichbehandlungsstellen	
Polen	Kommissar für den Schutz der Zivilrechte – der „Bürgerbeauftragte" (*Rzecznik Praw Obywatelskich*, RPO) – wird unterstützt vom Regierungsbevollmächtigten für Gleichbehandlung (im Stab des Ministerpräsidenten). Im September 2010 verabschiedete die polnische Regierung ein Gesetz über die Umsetzung gewisser Bestimmungen der EU zur Gleichbehandlung, das am 1. Januar 2011 in Kraft trat.
Spanien	Rat zur Förderung der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft – „Rat für rassische und ethnische Gleichstellung" (*Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico*). Der Rat nahm Ende 2009 seine Tätigkeit auf.[24]

Im Jahr 2010 waren einige bedeutende Entwicklungen zu verzeichnen: Zum einen war für zehn der 24 Mitgliedstaaten, für die Daten für 2010 vorlagen, zu beobachten, dass bei den Gleichbehandlungsstellen mehr Beschwerden und Hilfeersuchen eingegangen waren als im Vorjahr. Zum andern reformierten **Dänemark** und **Frankreich** ihre bestehenden Mechanismen, wodurch unter anderem die Mandate der Gleichbehandlungsstellen auf weitere Diskriminierungsgründe ausgeweitet wurden. Eine weitere Neuerung ist, dass die Gleichbehandlungsstellen unterdessen zunehmend im Rahmen der regelmäßigen Kontrollen durch die UN-Vertragsorgane Beachtung finden, insbesondere durch den UN-Ausschuss zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination* – CERD).

23 Europäische Kommission (2008b).

24 Weitere Informationen abrufbar unter: www.igualdadynodiscriminacion.org.

Zwei Punkte geben weiterhin Anlass zur Sorge:[25]

- die Tatsache, dass bei vielen Gleichbehandlungsstellen nur eine geringe Zahl von Fällen gemeldet wird;
- die relativ schlechte Qualität der Daten aus einigen Mitgliedstaaten, die nicht nach Diskriminierungsgründen (wie Geschlecht oder Alter) oder nach thematischen Gebieten (wie Arbeitslosigkeit oder Bildungswesen) aufgeschlüsselt sind.

AKTIVITÄT DER FRA

Die Rolle der Gleichbehandlungsstellen beim Zugang zur Justiz

Ende 2010 lud die FRA zur Auftaktveranstaltung ihres Projektes über den Zugang zur Justiz durch die Gleichbehandlungsstellen. Das Projekt, das 2011 abgeschlossen wird, untersucht, wie die Gleichbehandlungsstellen den Zugang zur Justiz erleichtern. Dazu werden neben Vertretern dieser Stellen auch Rechtsanwälte, Opferschutzorganisationen oder die Beschwerdeführer selbst befragt. Das Projekt bezieht zwar die gesamte EU mit ein, legt aber einen Schwerpunkt auf acht Mitgliedstaaten.

Siehe http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_accessingjustice_en.htm

Die drei Richtlinien, die die Einrichtung von Gleichbehandlungsstellen vorschreiben (also die „Rassengleichbehandlungs-Richtlinie“ und die beiden Richtlinien zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen), sehen vor, dass es zu den Befugnissen dieser Stellen gehören muss, „die Opfer von Diskriminierungen auf unabhängige Weise dabei zu unterstützen, ihre Beschwerde wegen Diskriminierung zu verfolgen“. Hierbei kann es sich – je nach Mitgliedstaat – um konkrete Rechtsmittel handeln, die es der Gleichbehandlungsstelle erlauben:

- selbst über die Beschwerde zu entscheiden (im Folgenden „Beschwerde“);
- Diskriminierungsopfer bei Verfahren vor anderen Einrichtungen zu unterstützen, indem sie die Beschwerde an den zuständigen Staatsanwalt oder einen Vermittler weiterverweisen, der den Fall dann vor Gericht bringt;
- oder den Beschwerdeführer selbst bei einem solchen Verfahren zu unterstützen (im Folgenden „Befassung“).

Sofern hier keine ausdrückliche Unterscheidung notwendig ist, sind im Folgenden unter „Beschwerden“ auch bloße „Befassungen“ zu verstehen.

Wie bereits in früheren Jahresberichten festgestellt, gibt die Tatsache, dass in einem Jahr eine größere oder geringere Zahl von Beschwerden als in den Vorjahren registriert wurde, für sich genommen keinen Aufschluss darüber, ob Diskriminierungen häufiger oder seltener wurden. Vielmehr dürfte die Zahl der registrierten Beschwerden davon abhängen, inwieweit die zur Verfügung stehenden Mechanismen bekannt sind, ob eine Beschwerde als zielführend angesehen wird, ob möglicherweise Entschädigungszahlungen zu erwarten sind – und wenn ja, in welcher Höhe –, und wie benutzerfreundlich die Mechanismen sind. Hinzu kommt, dass man die jeweiligen Vorgeschichten der Mitgliedstaaten im Umgang mit Diskriminierung bedenken sollte, um zu verstehen, wie in den Mitgliedstaaten heute Beschwerden erhoben und erfasst werden. Dennoch geben Statistiken zur Beschwerdezahl Aufschluss darüber, inwieweit Diskriminierungsopfer über Beschwerde-Mechanismen informiert sind. Zwar könnte eine hohe Zahl registrierter Beschwerden ein Anzeichen dafür sein, dass eine Gleichbehandlungsstelle großen Einfluss hat, wenn es um die Bekämpfung diskriminierender Praktiken geht. Man darf aber dennoch niedrige Beschwerdezahlen nicht mit einem geringen Einfluss der Gleichbehandlungsstellen gleichsetzen. Denn auch Einzelfälle können weitreichende Folgen haben, wenn es dabei um wichtige Themen geht, wenn es sich um Präzedenzfälle handelt, wenn sie zu einer Veränderung der Gesetze oder Verfahren führen und/oder wenn sie in den Medien und in der Öffentlichkeit große Aufmerksamkeit erlangen.

AKTIVITÄT DER FRA

Die Grundrechte-Architektur stärken

Im Mai 2010 organisierte die FRA ein Symposium zur Stärkung der Grundrechte-Architektur in der EU (*Strengthening the fundamental rights architecture in the EU*) und veröffentlichte vier Berichte zu Themen, die für eine umfassende Grundrechte-Architektur in der EU von Bedeutung sind: Gleichbehandlungsstellen, Datenschutzbehörden, nationale Menschenrechtsinstitutionen, sowie die Sichtweisen der Sozialpartner als wichtige Interessensvertreter im Bereich der Diskriminierung im Arbeitsleben. Das Symposium behandelte Themen wie Unabhängigkeit, Mandate und Ressourcen – also Punkte, die für einen wirksamen Schutz und eine wirksame Förderung der Menschenrechte auf nationaler Ebene relevant sind.

Weitere Informationen abrufbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/media/mr-070510_en.htm

25 Diese Punkte wurden auch in mehreren Berichten der EKRI thematisiert: Estland – ECRI (2010b), S. 21, 45; Frankreich – ECRI (2010d), S. 44; Österreich – ECRI (2010a), S. 43 und Polen – ECRI (2010e), S. 37.

Tabelle 5.2: Zahl der Beschwerden oder Hilfeersuchen bei Gleichbehandlungsstellen – alle Diskriminierungsgründe und Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft, 2009 und 2010 (nach EU-Mitgliedstaat)

	2009				2010									
Land	Alle Diskriminierungsgründe		Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft			Alle Diskriminierungsgründe				Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft				
	Zahl der Beschwerden	Zahl der Beschwerden je 1 Million Einwohner	Zahl der Beschwerden	Zahl der Beschwerden je 1 Million Einwohner	Berichtszeitraum in Monaten	Zahl der Beschwerden während des Berichtszeitraums	Zahl der Beschwerden, umgerechnet auf 12 Monate (Zahl der gemeldeten Beschwerden / Berichtszeitraum in Monaten x 12)	Zahl der Beschwerden je 1 Million Einwohner	Veränderung der Zahl der Beschwerden 2010 gegenüber 2009	Zahl der Beschwerden während des Berichtszeitraums	Zahl der Beschwerden, umgerechnet auf 12 Monate (Zahl der gemeldeten Beschwerden / Berichtszeitraum in Monaten x 12)	Zahl der Beschwerden je 1 Million Einwohner	Veränderung der Zahl der Beschwerden 2010 gegenüber 2009	
Belgien			827	77	8	2342	3513	325		907	1,361	126	+534	Zentrum für Chancengleichheit und Bekämpfung von Rassismus (*Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racism; Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding*, CEOOR). Man beachte, dass geschlechtliche Diskriminierung nicht eingeschlossen ist. Die Daten beziehen sich nur auf eröffnete Fälle (*dossiers compétents*), nicht auf alle eingegangenen Anfragen (*signalements*)
Bulgarien	1,039	137	20	3	9					10	13	2	-7	Kommission für den Schutz vor Diskriminierung (*Комисия за защита от дискриминация, КЗД*). Daten zu Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft nur zu Entscheidungen, nicht für alle Beschwerden
Dänemark			200	36	11	210	229	42						Gleichbehandlungsausschuss (*Ligebehandlingsnævnet*)
Deutschland	10,777	132	639	8										Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Daten von August 2006 bis Juli 2010 zusammengenommen. Die Daten beziehen sich auf die Zahl der Kontakte, nicht auf Beschwerden oder Ersuchen
Estland	50	38	2	2	9					2	3	2	+1	Kommissar für Gleichberechtigung der Geschlechter und Gleichbehandlung (*Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik*)
Finnland			318	60										Ombudsmann für Gleichbehandlung (*Tasa-arvovaltuutettu*) und Ombudsmann für Minderheiten (*Vähemmistövaltuutettu*) zusammengenommen. Beachte, dass Daten zu allen Gründen nur für Diskriminierung aufgrund des Geschlechts; die Daten beinhalten Beschwerden und Beratungsanfragen; die gesunkene Zahl von Anfragen könnte mit der neu eingerichteten online-Q&A-Funktion zusammenhängen

	2009				2010									
Land	Alle Diskriminierungsgründe		Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft			Alle Diskriminierungsgründe				Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft				
	Zahl der Beschwerden	Zahl der Beschwerden je 1 Million Einwohner	Zahl der Beschwerden	Zahl der Beschwerden je 1 Million Einwohner	Berichtszeitraum in Monaten	Zahl der Beschwerden während des Berichtszeitraums	Zahl der Beschwerden, umgerechnet auf 12 Monate (Zahl der gemeldeten Beschwerden / Berichtszeitraum in Monaten x 12)	Zahl der Beschwerden je 1 Million Einwohner	Veränderung der Zahl der Beschwerden 2010 gegenüber 2009	Zahl der Beschwerden während des Berichtszeitraums	Zahl der Beschwerden, umgerechnet auf 12 Monate (Zahl der gemeldeten Beschwerden / Berichtszeitraum in Monaten x 12)	Zahl der Beschwerden je 1 Million Einwohner	Veränderung der Zahl der Beschwerden 2010 gegenüber 2009	
Frankreich	10,545	163	3,009	47	8	8239	12,359	191	+1814	2,269	3,404	53	+395	Hohe Behörde zur Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung der Gleichheit(*Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité*, HALDE)
Griechenland	54	5	14	1										Griechischer Ombudsmann (*Συνήγορος του Πολίτη*)
Irland			79	18	9					29	39	9	-40	Gleichbehandlungsbehörde (*The Equality Authority*). Daten einschließlich Diskriminierungen aufgrund der Rasse und von Travellers.
Italien			382	6	7					413	708	12	+326	Nationales Amt gegen Diskriminierung aufgrund der Rasse (*Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Raziali*, UNAR)
Lettland			14	6	9					1	1	1	-13	Ombudsmann (*Tiesībsargs*)
Litauen			12	3	9					15	20	6	+11	Ombudsmann für Chancengleichheit (*Seimo kontrolierių įstaigos*, OEOO)
Luxemburg					12	90	90	180		12	12	24	+12	Zentrum für Gleichbehandlung (*Centre pour l'égalité de traitement*, CET). Daten für August 2009 bis August 2010
Malta														Gleichbehandlungskommission (*National Commission for the Promotion of Equality*, NCPE)
Niederlande			66	4										Gleichbehandlungskommission (*Commissie Gelijke Behandeling*, CGB)
Österreich			482	57	7					347	595	71	+113	National: Alle drei Senate der Gleichbehandlungskommission zusammengenommen.
			257	31	8					165	248	29	-10	Regional: Sieben regionale Gleichbehandlungsstellen
			739	88	8					512	768	91	+29	Gesamt: Nationale und regionale Stellen zusammengenommen
Polen			24	1	7					13	22	1	-2	Amt des Beauftragten für den Schutz der Bürgerrechte (*Rzecznik Praw Obywatelskich*)
Portugal			77	7	11.5					73	76	7	-1	Kommission für Gleichbehandlung und gegen rassistische Diskriminierung (*Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial*, CICDR)

	2009				2010									
Land	Alle Diskriminierungsgründe		Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft			Alle Diskriminierungsgründe				Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft				
	Zahl der Beschwerden	Zahl der Beschwerden je 1 Million Einwohner	Zahl der Beschwerden	Zahl der Beschwerden je 1 Million Einwohner	Berichtszeitraum in Monaten	Zahl der Beschwerden während des Berichtszeitraums	Zahl der Beschwerden, umgerechnet auf 12 Monate (Zahl der gemeldeten Beschwerden / Berichtszeitraum in Monaten x 12)	Zahl der Beschwerden je 1 Million Einwohner	Veränderung der Zahl der Beschwerden 2010 gegenüber 2009	Zahl der Beschwerden während des Berichtszeitraums	Zahl der Beschwerden, umgerechnet auf 12 Monate (Zahl der gemeldeten Beschwerden / Berichtszeitraum in Monaten x 12)	Zahl der Beschwerden je 1 Million Einwohner	Veränderung der Zahl der Beschwerden 2010 gegenüber 2009	
Rumänien					18					58	39	2	+39	Nationaler Ausschuss zur Bekämpfung von Diskriminierung (*Consiliul National pentru Combaterea Discriminarii*, CNCD). Daten für 18 Monate, 2009 bis einschließlich Juni 2010. Daten beeinträchtigt durch die praktische Einstellung der Tätigkeit über mehrere Monate hinweg 2009 und 2010
Schweden			2,409	256										Ombudsmann für Chancengleichheit (*Diskrimineringsombudsmannen*, DO) Aufnahme der Tätigkeit 2009
Slowakei			0	0	8	12					18	3	+13	Slowakisches Nationales Zentrum für Menschenrechte (*Slovenské národné stredisko pre ľudské práva*)
Slowenien			10	5	10					3	4	2	-6	Anwalt für den Gleichbehandlungsgrundsatz (*Urad za enake moznosti*)
Spanien										235	235	5		Ausschuss zur Förderung der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft (*Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación por el origen racial o étnico*). Aufnahme der Tätigkeit in 2010
Tschechische Republik			3	0	9					24	32	3	+29	Ombudsmann (*Veřejný ochránce práv – Ombudsman*). Mandatserweiterung im September 2009
Ungarn			60	5	9					112	149	15	+104	Gleichbehandlungsbehörde (*Egyenlő Bánásmód Hatóság*)
Vereinigtes Königreich			23	0	8					14	21	0	-2	Kommission für Gleichbehandlung und Menschenrechte (*Equality and Human Rights Commission*)
			4,983	83										Arbeitsgericht (*Employment Tribunal*). Daten für 2008/2009
Zypern	168	210	116	145	9	145	193	242	+25					Antidiskriminierungsbehörde und Gleichbehandlungsbehörde zusammengenommen

Quelle: FRA, Netzwerke FRALEX und RAXEN, 2010

Hierbei ist zu beachten, dass nicht für alle EU-Mitgliedstaaten Daten vorliegen und dass die Angaben zur Zahl der Beschwerden nicht immer nach den Diskriminierungsgründen aufgeschlüsselt sind, auf die sich die Beschwerden beziehen. Aufgeschlüsselte Daten existierten zumeist zu ethnischer Diskriminierung. Soweit möglich, sind diese Zahlen zusätzlich zu den Gesamtzahlen für Beschwerden aus allen Diskriminierungsgründen angeführt. Der verschiedenartige Charakter der Daten in Tabelle 5.2 illustriert die bestehenden Schwierigkeiten bei der Vergleichbarkeit von Daten zwischen den Mitgliedstaaten.

Wie aus Tabelle 5.2 ersichtlich, war in zehn Mitgliedstaaten ein Anstieg der Beschwerden bei den Gleichbehandlungsstellen über Diskriminierungen aufgrund der ethnischen Herkunft zu verzeichneten. In **Frankreich, Italien** und **Österreich** fiel dieser Anstieg sehr deutlich aus. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten war hingegen keine signifikante Veränderung zu vermelden, und in sechs Mitgliedstaaten – **Belgien, Bulgarien, Irland, Lettland, Slowenien** und **Schweden** – ging die Zahl der bei den Gleichbehandlungsstellen eingereichten Beschwerden zurück.

Die Veränderung bei der Zahl der Beschwerden gegenüber dem Vorjahr kann – wie bereits erwähnt – mit verschiedene Veränderungen bei der Arbeitsweise oder auch der Wahrnehmung der Gleichbehandlungsstellen zusammenhängen. In einigen Fällen können auch Änderungen im Mandat der betreffenden Stellen die Ursache sein(siehe hierzu den Abschnitt über institutionelle Reformen und Herausforderungen weiter unten). In der Gesamtzahl der eingegangenen Beschwerden kann sich auch widerspiegeln, inwiefern eine Gleichbehandlungsstelle ihren Tätigkeitsschwerpunkt verlagert hat und jetzt beispielsweise weniger Zeit für Informationskampagnen und allgemeineres Monitoring aufwendet und stattdessen vermehrt Beschwerden aufnimmt und bearbeitet.

Die französische Hohe Behörde zur Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung der Gleichheit (*Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité,* HALDE), ist insofern erwähnenswert, als bei ihr seit längerem jährlich mehr als 10 000 Beschwerden zu allen Diskriminierungsgründen eingehen, darunter am meisten solche zu ethnischer Diskriminierung. Beim Blick auf diese Zahlen muss man jedoch bedenken, dass in manchen Staaten auch Systeme jenseits der Gleichbehandlungsstellen Beschwerden erfassen und bearbeiten, wie etwa im **Vereinigten Königreich**, wo die Arbeitsgerichte (*Employment Tribunals*) jährlich mehrere Tausend Beschwerden wegen Diskriminierungen aufnehmen.

5.1.4. Internationale Kontrolle

Seit die Gleichbehandlungsstellen ihre Tätigkeit aufgenommen haben, werden sie verstärkt durch UN-Gremien kontrolliert, die überwachen, ob die Mitgliedstaaten die von ihnen unterzeichneten Menschenrechtsabkommen einhalten.[26] Kapitel 10 über die internationalen Verpflichtungen gibt einen Überblick über die internationalen Abkommen, denen die EU-Mitgliedstaaten beigetreten sind.

Seit der Veröffentlichung des FRA-Jahresberichts 2010 wurden mehrere EU-Mitgliedstaaten vom UN-Ausschuss zur Beseitigung rassistischer Diskriminierung (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination* – CERD) im Rahmen der regelmäßigen Berichterstattung überprüft. CERD ist dafür verantwortlich zu überwachen, ob die 1965 verabschiedete Internationale Konvention über die Beseitigung aller Formen rassischer Diskriminierung (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* – ICERD eingehalten wird. Für **Dänemark** sprach CERD die Empfehlung aus, dass die Regierung Verbesserungen beim Beschwerdeverfahren der Gleichbehandlungsstelle einführen solle und Beschwerdeführer auch mündliche Aussagen ermöglichen, damit die Gleichbehandlungsstelle das Vorbringen der Parteien besser beurteilen und einschätzen kann.[27] **Frankreich** wurde von CERD aufgefordert, für eine bessere Koordinierung der verschiedenen Mechanismen zu sorgen. Angesichts von Vorschlägen, die bestehende Gleichbehandlungsstelle mit einer neuen, größeren Struktur zusammenzulegen, betonte CERD, wie wichtig es sei, dass es eine separate, unabhängige Einrichtung gebe, die sich nur mit Diskriminierungen befasst.[28] Bei der Überprüfung von **Slowenien** erwähnte CERD zwar nicht direkt die Gleichbehandlungsstelle, forderte jedoch größere Anstrengungen, um die verfügbaren Rechtsmittel besser im Bewusstsein der Öffentlichkeit zu verankern.[29]

> *„Die einzelnen Mitgliedstaaten müssen sich in viel umfassenderer Weise mit den Menschenrechten befassen. Dabei müssen sie ihre Kapazitäten und Ressourcen auf die wichtigen Institutionen konzentrieren – wie etwa auf effektiv, sichtbar und umfassend arbeitende nationale Menschenrechtsinstitutionen –, die als Knotenpunkte fungieren und so sicherstellen können, dass bestehende Lücken geschlossen werden und dass alle Menschenrechte die nötige Aufmerksamkeit erhalten."*
>
> *FRA (2010),* National Human Rights Institutions in the EU Member States*, S. 9*

Zu **Griechenland** stellte CERD fest: „Da das Büro des Bürgerbeauftragten die einzige unabhängige Einrichtung ist, [... sollte Griechenland] in Erwägung ziehen, dieser Behörde die nötigen Befugnisse für die Entgegennahme von Beschwerden wegen Diskriminierungen aus Gründen der Rasse erteilen; bei der Untersuchung sollte die Behörde dann mit den übrigen Stellen (dem Gleichbehandlungsausschuss

26 Die institutionelle Einrichtung und die Tätigkeiten der Gleichbehandlungsstellen werden auch regelmäßig in den Länder-Berichten der ECRI diskutiert; weitere Informationen in den ECRI-Berichten 2010 zu: Österreich (2010a), S. 18-21; Estland (2010b), S. 20-21; Frankreich (2010d), S. 12-14; Vereinigtes Königreich (2010c), S. 25-26.
27 Vereinte Nationen, CERD (2010a), Absatz 18.
28 Vereinte Nationen, CERD (2010b), Absatz 19; siehe auch: Frankreich, Nationalversammlung (2010a).
29 Vereinte Nationen, CERD (2010c), Absatz 14.

und der Arbeitsaufsichtsbehörde) zusammenarbeiten."[30] Mit Blick auf Estland wies CERD darauf hin, dass weder die Befugnisse des Justizkanzlers noch die des Kommissars den Pariser Grundsätzen voll entsprechen, die die international anerkannten Standards für unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen enthalten (siehe Kapitel 8 über den Zugang zur Justiz).[31] Ebenso empfahl CERD Rumänien, seinen Nationalen Ausschuss für die Bekämpfung von Diskriminierungen entsprechend den Pariser Grundsätzen zu reformieren, was auch die Zusammenarbeit der bestehenden Stellen mit ihren unterschiedlichen Mandaten verbessern sollte.[32] Darüber hinaus forderte CERD Rumänien auf, entsprechende Daten zu erheben, damit die Politik geeignete und wirksame politische Maßnahmen ergreifen kann, die speziell auf die Bedürfnisse bestimmter besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen zugeschnitten sind.[33]

Vielversprechende Praktik

Beschwerden – die Datenerfassung verbessern

In **Deutschland** ergriff die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) Ende 2009 Maßnahmen, um dem Mangel an Daten zum Thema Gleichbehandlung abzuhelfen. Sie gab eine Studie in Auftrag um festzustellen, wie die Verfügbarkeit quantitativer Daten zu Diskriminierung, insbesondere zu Beschwerden, verbessert werden könnte. Die Autoren der Studie empfahlen Verbesserungen bei den Beratungsstellen und die Einrichtung eines landesweiten Netzes von Organisationen, die Diskriminierungsopfer unterstützen und deren Beschwerden in kohärenter, standardisierter Form erfassen. Ende September 2010 veranstaltete die ADS einen Experten-Workshop, bei dem wichtige Akteure auf dem Gebiet der Diskriminierungs-Bekämpfung einen Fahrplan für die Einrichtung eines solchen Netzwerkes diskutierten. Das Netzwerk soll die Unterstützung von Opfern koordinieren und die Erfassung von Beschwerdedaten vereinheitlichen.[34]

5.1.5. Institutionelle Reformen und Herausforderungen

Während manche Gleichbehandlungsstellen erst vor kurzem ihre Arbeit aufnahmen, wurden – wie bereits erwähnt – andere reformiert. Dabei erfuhren einige Gleichbehandlungsstellen eine Ausweitung ihres Mandats, andere hingegen mussten Änderungen hinnehmen, die die Wirksamkeit ihrer Arbeit zu beeinträchtigen drohen.

In der **Tschechischen Republik** wurden mit Wirkung ab Dezember 2009 Zuständigkeit und Mandat der Gleichbehandlungsstelle (*Verejný ochránce práv*) über den Bereich der öffentlichen Verwaltung hinaus auf private Körperschaften ausgeweitet.[35] Ende 2010 verabschiedete der Senat in Rumänien einen Gesetzesentwurf, der Änderungen bei der Ernennung der Vorstandsmitglieder und im Mandat der Gleichbehandlungsstelle vorsieht. Der Gesetzentwurf zur Änderung von Artikel 24 der Regierungsverordnung Nr. 137/2000 über die Bekämpfung und Bestrafung jeder Form der Diskriminierung wurde zur weiteren Beratung an das Parlament überwiesen.[36]

Vielversprechende Praktik

Regionales Netz für besseren Zugang zum Arbeitsmarkt

In **Rumänien** verbanden sich Beratungsstellen zur Bekämpfung von Diskriminierungen zu einem regionalen Netz, das die rumänische Gleichbehandlungsstelle mit dem Ziel unterstützt, die soziale Eingliederung von Diskriminierungsopfern zu verbessern. Das Projekt, das vom Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert wird, soll den gleichberechtigten Zugang von Frauen und Angehörigen sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen zum Arbeitsmarkt fördern. Dies will das Projekt erreichen, indem es unter Mitarbeitern der lokalen öffentlichen Verwaltungen, der Sozialpartner und NGOs sowie unter Fachleuten und Medienvertretern in ausgewählten Regionen des Landes das Bewusstsein für das Prinzip der Chancengleichheit und dessen Anwendung stärkt.

Siehe www.crj.ro/EN/Multi-regional-network-of-advisory-services-on-antidiscrimination-issues-aiming-the-social-inclusion-of-the-discriminated-persons

In seinem jüngsten Jahresbericht wies der slowenische Bürgerbeauftragte für Menschenrechte (*Varuh človekovih pravic Republike Slovenije*) darauf hin, dass in **Slowenien** kein umfassendes institutionelles Instrumentarium existiere, dass Diskriminierung verhindern und bekämpfen könnte. Der Bericht betonte auch, dass ein offensichtlicher Mangel an aussagekräftigen Daten zur Situation bestimmter gefährdeter Bevölkerungsgruppen bestehe, wobei solche Daten nur durch Feldforschung zu erheben seien. Der Bürgerbeauftragte unterstrich auch, dass internationale Kontrollorgane zum Schutz der Menschenrechte und die FRA auf diesen Missstand hingewiesen haben. Zudem machte der Bürgerbeauftragte darauf aufmerksam, dass die Gleichbehandlungsstelle in der Ausführung ihrer Aufgaben nicht unabhängig genug sei.[37] Die slowenische Gleichbehandlungsstelle (*Zagovornik načela enakosti*) ist beim Amt für Chancengleichheit der slowenischen Regierung (*Urad Vlade Republike Slovenije za enake možnosti*) angesiedelt. Auf die Bemerkungen des Bürgerbeauftragten hin setzte die

30 Vereinte Nationen, CERD (2010d), Absatz 18. Siehe auch: Europarat, ECRI (2009), S. 51.
31 Vereinte Nationen, CERD (2010e), Absatz 10.
32 Vereinte Nationen, CERD (2010f), Absatz 11.
33 Vereinte Nationen, CERD (2010f), Absatz 8.
34 Deutschland, ADS (2010).
35 Tschechische Republik (2009).
36 Rumänien, Gesetz zur Änderung von Artikel 24 der Regierungsverordnung Nr. 137/2000 über die Bekämpfung und Bestrafung jeder Form der Diskriminierung.
37 Slowenien, Bürgerbeauftragter für Menschenrechte (2010), S. 42-44.

slowenische Regierung eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe ein, die sich mit dem institutionellen Status des Bürgerbeauftragten befassen soll.[38]

In **Spanien** nahm die nationale Gleichbehandlungsstelle, der Rat zur Förderung der Gleichbehandlung und zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der ethnischen Herkunft (*Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico*), Ende 2009 die Arbeit auf. Auf ihrer Website informiert die Gleichbehandlungsstelle, dass ein Beschwerdemechanismus eingeführt wurde, der sich auf die Kapazitäten von acht bestehenden NGOs stützt.[39] Im Juni entstand ein Netzwerk der Zentren zur Unterstützung von Diskriminierungsopfern, das landesweit über mehr als 100 Anlaufstellen verfügt.

5.2. Diskriminierung aufgrund des Geschlechts

Zu den wichtigen Entwicklungen mit Blick auf die Gleichstellung von Frauen und Männern zählen die Richtlinien über Elternurlaub und Elterngeld sowie die noch andauernden Verhandlungen über eine Änderung der Richtlinie zum Schutz schwangerer Arbeitnehmerinnen.[40] Außerdem verabschiedete die Europäische Kommission eine Fünfjahresstrategie zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, und das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) nahm offiziell die Arbeit auf. Der Gerichtshof der Europäischen Union und die Gerichte der Mitgliedstaaten sorgten mit ihrer Rechtsprechung für die Klarstellung einzelner Rechtsvorschriften, machten aber auch deutlich, dass es im Beschäftigungsbereich und beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen weiterhin Herausforderungen gibt.

5.2.1. Allgemeine Entwicklungen

Im Jahr 2010 entstanden gleich mehrere wichtige internationale Organisationen, die sich mit der Gleichstellung von Frauen und Männern befassen. Mit ihrer am 21. Juli angenommenen Resolution zur „systemweiten Kohärenz" richtete die Vollversammlung der UN die UN-Organisation für die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Position der Frau ein, kurz „UN Women". In Europa nahm im Juni 2010 das Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) seine Tätigkeit auf. Das Institut hat die Aufgabe, die EU und ihre Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern und bei der Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts zu unterstützen. Im November 2010 schlossen EIGE und FRA ein Kooperationsabkommen. Die Europäische Kommission verabschiedete im September 2010 die *Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015.*[41] Das darin enthaltene Arbeitsprogramm setzt das Ziel, die Gleichstellung der Geschlechter in fünf wichtigen Bereichen zu verbessern:

- gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit für Frauen und Männer;
- gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit;
- Ausgewogene Repräsentanz in Entscheidungsprozessen;
- Würde, Integrität, und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen;
- Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern außerhalb der EU.

Zu den wichtigsten Maßnahmen auf diesem Gebiet zählt die korrekte Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften zur Gleichbehandlung; hierbei liegt der Schwerpunkt auf der Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen und der Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung). Zu klären ist zudem, inwieweit die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Anti-Diskriminierungs-Richtlinien den Aspekt der Gleichbehandlung von Frauen und Männern mitberücksichtigen.

38 Information zur Verfügung gestellt durch die Gleichbehandlungsstelle.
39 Weitere Informationen abrufbar unter: www.igualdadynodiscriminacion.org.
40 Europäische Kommission (2008a); siehe auch Richtlinie 92/85/EWG des Rates, ABl. 1992 L 348, S. 1.
41 Europäische Kommission (2010a).

AKTIVITÄT DER FRA

Erste EU-weite Umfrage zu „Gewalt gegen Frauen": die Einbeziehung von Interessensgruppen

2010 begann die FRA, ihre Strategie zur Einbeziehung der Interessengruppen in die Gestaltung ihrer Umfrage zum Thema „Gewalt gegen Frauen" umzusetzen. Im Kreis von Wissenschaftlern, Regierungsfachleuten und Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie der einschlägigen Berufsgruppen wurde diskutiert, welches Themenspektrum die Umfrage abdecken soll, und wie die Ergebnisse der Umfrage in die Entwicklung politischer Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen eingebracht werden können. Die Ergebnisse dieser Gespräche flossen in den Entwurf des Fragebogens ein, der im ersten Halbjahr 2011 in sechs Mitgliedstaaten getestet wurde. Wichtig sein werden die Gespräche auch für die Festlegung der Zielsetzungen der großen Umfrage, die im 2011 und 2012 in allen 27 EU-Mitgliedstaaten durchgeführt wird.

Siehe http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_eu_survey_vaw_en.htm

5.2.2. Beschäftigung

Die wichtigsten Entwicklungen im Beschäftigungsbereich betreffen den besseren Schutz für Mütter und Väter sowie schwangere Arbeitnehmerinnen auf EU-Ebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten. Der Rat verabschiedete 2010 die Richtlinie zum Elternurlaub,[42] nach der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mindestens vier Monate Elternurlaub zustehen, wovon mindestens ein Monat nicht auf den anderen Elternteil übertragbar ist. Diese Richtlinie setzt die geänderte Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub um, die die Sozialpartner auf EU-Ebene geschlossen hatten – d. h. BusinessEurope, Europäischer Dachverband des Handwerks sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (UEAPME), Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) und Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB). Da Männer zumeist besser verdienen als Frauen, gab es für sie bisher wirtschaftliche Gründe, kürzeren oder gar keinen Elternurlaub zu nehmen. Dass der Elternurlaub nun nur noch eingeschränkt übertragbar ist, soll Vätern ein positiver Anreiz sein, den Elternurlaub selbst in Anspruch zu nehmen. Außerdem beschloss der Rat die Richtlinie zur Gleichbehandlung von selbständig erwerbstätigen Männern und Frauen.[43] Diese Vorgaben tragen dazu bei, den Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen zu verwirklichen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit aufnehmen oder entsprechend erweitern wollen. Dazu sieht die Richtlinie unter anderem vor, dass selbständig erwerbstätige Frauen während mindestens 14 Wochen Anspruch auf Mutterschaftsleistungen haben. In einer legislativen Entschließung empfahl das Europäische Parlament im Oktober 2010, umfangreiche Anpassungen des Kommissionsvorschlag zur Änderung der Richtlinie zum Schutz schwangerer Arbeitnehmerinnen:[44] Das Parlament wollte den Anspruch auf Mutterschaftsurlaub auf mindestens 20 Wochen bei voller Lohnfortzahlung erhöhen. Der Ministerrat betrachtet allerdings den ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission, der 18 Wochen Mutterschaftsurlaub bei grundsätzlich voller Lohnfortzahlung (mindestens jedoch in Höhe des Krankengeldes) vorsieht, als Verhandlungsgrundlage.[45]

Um die Frage des Vaterschaftsurlaubs wurde auch auf nationaler Ebene gerungen. **Lettland** weitete die Definition für direkte Diskriminierung im lettischen Arbeitsgesetz auf den Vaterschaftsurlaub aus. Nunmehr gilt „die nachteilige Behandlung aufgrund einer Schwangerschaft oder von Mutterschaftsurlaub oder die Nichtgewährung von Elternurlaub für den Vater als direkte Diskriminierung aufgrund des Geschlechts".[46] In **Griechenland** leitete der Bürgerbeauftragte in zwei Fällen, in denen Vätern Elternurlaub verweigert worden war, eine Untersuchung aus eigener Initiative ein. In seiner Vermittlerrolle gelang es ihm, die Einhaltung bzw. Verlängerung des Elternurlaubs für männliche Hochschulbedienstete[47] bzw. Angehörige der Streitkräfte[48] durchzusetzen.

Es wurde berichtet, dass Arbeitnehmerinnen – zusätzlich zu anderen Formen der Diskriminierung – während der Schwangerschaft und nach der Babypause noch immer mit beträchtlichen Problemen am Arbeitsplatz konfrontiert sind. So belegte beispielsweise eine Studie des **belgischen** Instituts für die Gleichstellung von Frauen und Männern (*Institut pour l'égalité des femmes et des hommes,* IEFH / *Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen,* IGVM), dass sich bis zu 20 % der Arbeitnehmerinnen unterschiedlichen Formen von Diskriminierungen ausgesetzt sehen, wenn sie schwanger werden. Rund 5 % der Befragten erklärten entweder, dass sie entlassen wurden oder dass sie wegen diskriminierender Behandlung am Arbeitsplatz während der Schwangerschaft gekündigt hatten.[49]

Tatsächlich spielten Schwangerschaften in vielen Fällen von Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts eine Rolle. In **Frankreich** verurteilte das Berufungsgericht Paris (*Cour d'Appel de Paris*) die Bankengruppe BNP Paribas wegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, einer Schwangerschaft und des Familienstands zu einer Entschädigungszahlung von mehr als 350 000 EUR an eine ehemalige Angestellte. Nach der Rückkehr aus dem Elternurlaub war der Angestellten nicht ihre vorherige oder eine gleichwertige Stelle angeboten worden, und sie erhielt zudem geringeren Lohn. Die Angestellte wandte sich daraufhin an die französische Gleichbehandlungsstelle HALDE.[50]

42 Richtlinie 2010/18/EU des Rates, ABl. 2010 L 68, S. 13.
43 Richtlinie 2010/41/EU des Rates, ABl. 2010 L 180, S.1.

44 Europäisches Parlament (2010a).
45 Rat der Europäischen Union, EPSCO (2010b).
46 Lettland (2010b).
47 Griechenland, Bürgerbeauftragter (2010b).
48 Griechenland, Bürgerbeauftragter (2010a).
49 Belgien, IEFH/IGWM (2010).
50 Frankreich, HALDE (2009); Frankreich, Cour d'appel de Paris (2010b).

In **Schweden** wurde eine Frau, die vorübergehend in einem Einzelhandelsgeschäft in Örebro arbeitete, entlassen, als sie von ihrer Schwangerschaft erzählte. Der Bürgerbeauftragte für Gleichbehandlung erwirkte schließlich, dass der Arbeitgeber der Frau eine Abfindung in Höhe von 105 000 SEK (10 500 EUR) zahlte.[51] In einem anderen Fall erreichte der schwedische Bürgerbeauftragte für Gleichbehandlung, dass gegen die schwedische nationale Sozialversicherungsgesellschaft ein Gerichtsverfahren eingeleitet wurde, weil diese sich weigerte, schwangeren Arbeitnehmerinnen Krankengeld zu zahlen. Die Sozialversicherung argumentierte, dass die bei den betroffenen Frauen aufgetretenen Komplikationen übliche Begleiterscheinungen einer Schwangerschaft seien und somit keine Krankheit darstellten. Der Bürgerbeauftragte hielt dagegen, dass die gesundheitlichen Belange schwangerer Arbeitnehmerinnen berücksichtigt werden müssten; die Vorgehensweise der Sozialversicherung stärke diskriminierende Strukturen, die Frauen spezifisch benachteiligten. Das Amtsgericht Stockholm entschied zugunsten der schwangeren Arbeitnehmerinnen und verurteilte die Sozialversicherung, an jede der Klägerinnen 50 000 SEK (5 000 EUR) zu zahlen.[52]

5.2.3. Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen

Die Entwicklungen auf diesem Gebiet lassen sich an der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und der nationalen Gerichte ablesen. Im Fall *Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL u. a. gegen Conseil des ministres* war der Gerichtshof erstmals aufgerufen, die Richtlinie zum gleichberechtigten Zugang zu Dienstleistungen[53] in Zusammenhang mit geschlechtlicher Diskriminierung bei Versicherungsprämien auszulegen. Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie erlaubt es den Mitgliedstaaten, geschlechtsspezifische Unterschiede bei Versicherungsprämien und -leistungen zuzulassen, wenn das Geschlecht ein bestimmender Risikofaktor ist und dies durch relevante und genaue versicherungsmathematische und statistische Daten untermauert werden kann. Das belgische Verfassungsgericht hatte beim Gerichtshof angefragt, ob diese Bestimmung mit dem Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts vereinbar sei. In ihrem Schlussantrag vom 30. September 2010 forderte Generalanwältin Kokott den Gerichtshof auf, Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie wegen Verletzung des grundrechtlich verankerten Verbots der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts für ungültig zu erklären. Im März 2011 schloss sich der Gerichtshof dieser Ansicht an.[54]

In **Irland** entschied der Oberste Gerichtshof (*Supreme Court*) darüber, ob die Beschränkung der Mitgliedschaft in Vereinen nach Geschlecht eine Diskriminierung darstellt. Den nationalen Gesetzen nach handelt ein Verein, dessen Satzung die Mitgliedschaft beschränkt, dann nicht diskriminierend, „wenn der Hauptzweck des Vereins darin besteht, nur die Bedürfnisse einer bestimmten Gruppe abzudecken, die durch einen Diskriminierungsgrund (wie z. B. Religion, Alter oder Geschlecht) definiert ist".[55] Das zuständige Bezirksgericht hatte 2004 in einem von der Gleichstellungsbehörde (*Equality Authority*) angestrengten Verfahren entschieden, dass die Satzung des *Portmarnock Golf Club* „diskriminierend" sei und nicht unter diese Ausnahmeregelung falle. Denn der Hauptzweck des Vereins bestehe im Golfspiel und nicht darin, die Bedürfnisse männlicher Golfspieler zu erfüllen. Das Berufungsgericht (*High Court)* hob dieses Urteil 2005 mit der Begründung auf, dass die gesetzlich vorgesehene Ausnahmeregelung auf den Golfclub zutreffe. Im November 2009 schloss sich der Oberste Gerichtshof dieser Argumentation mit einer Mehrheit von drei zu zwei Stimmen an.

5.3. Diskriminierungen aufgrund der Religion oder Weltanschauung

Wichtigen Entwicklungen auf diesem Gebiet gehen in erster Linie auf Gerichtsurteile zurück, eine gewisse Entwicklung gibt es jedoch auch auf der Ebene nationaler Gesetzgebung. Die Rechtsprechung bezog sich im Wesentlichen auf zwei Aspekte von Religion oder Weltanschauung, nämlich das Recht, seine religiöse Überzeugung zum Ausdruck zu bringen, aber auch das Recht, ebendies zu unterlassen.[56] Der Abschnitt zu Mehrfachdiskriminierung weiter unten in diesem Kapitel wird verschiedene Fälle behandeln, in denen es unter anderem um das Tragen einer muslimischen Kopfbedeckung ging.

Generell ist festzuhalten, dass sich der Diskriminierungsgrund Religion/ Weltanschauung mit jenem der ethnische Herkunft (siehe Kapitel 6) überlappen kann. In diesem Sinn äußerte beispielsweise der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) 2005: „Ethnizität [ist] der Vorstellung gesellschaftlicher Gruppen entnommen, die durch eine gemeinsame Staatsangehörigkeit, Stammeszugehörigkeit, einen gemeinsamen Glauben, eine gemeinsame Sprache oder gemeinsame Ursprünge in Kultur und Tradition sowie einen gemeinsamen Hintergrund gekennzeichnet sind."[57] Dieser Zugang kommt auch in Urteilen nationale Gerichte zum Ausdruck. Ein Beispiel bietet auch die österreichische Gleichbehandlungskommission (Senat 3), die 2005 einen

51 Schweden, Diskrimineringsombudsmannen (2010).
52 Schweden, Diskrimineringsombudsmannen (2009).
53 Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, ABl. L 373, 21. Dezember 2004, S. 37-43.
54 EuGH, Fall C-236/09, *Charles Basselier gegen Conseil des ministres*.

55 Irland, Equal Status Act, Section 9. – (1) For the purposes of *section 8*, a club shall not be considered to be a discriminating club by reason only that – (*a*) if its principal purpose is to cater only for the needs of – (i) persons of a particular gender, marital status, family status, sexual orientation, religious belief, age, disability, nationality or ethnic or national origin,(ii) persons who are members of the Traveller community, or (iii) persons who have no religious belief.
56 Für Fälle zu religiösen Andachtsorten siehe ECRIs Bericht über Frankreich: ECRI (2010d), S. 30.
57 EGMR, *Timishev gegen Russland*.

Fall, in dem einem Angehörigen der Religionsgemeinschaft der Sikh der Zutritt zu einem öffentlichen Gebäude verwehrt worden war, weil dieser sein zeremonielles Schwert nicht ablegen wollte, als Fall von Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft.[58]

5.3.1. Beschäftigung sowie der Zugang zu Waren und Dienstleistungen

In den Mitgliedstaaten entwickelte sich eine die Rechtsprechung insbesondere im Kontext des Tragens von religiösen und kulturellen Symbole weiter. Dabei erscheinen die Ansätze der Mitgliedstaaten bei dieser Frage auf den ersten Blick widersprüchlich. Was jedoch verbindet, ist, dass die nationalen Gerichte Einschränkungen dann eher als gerechtfertigt ansehen, wenn diese Einschränkungen im Rahmen einer unternehmensweiten Politik ergeht, die die neutrale Betriebsuniformen vorschreibt.

In **Österreich** befand die Gleichbehandlungsanwaltschaft im Fall einer muslimischen Supermarkt-Kassiererin, der die Kündigung nahegelegt worden war, dass ein Kopftuchverbot diskriminierend sei.[59] In **Deutschland** entschied das Arbeitsgericht Gießen (Hessen), dass die Ablehnung der Bewerbung einer 26-jährigen Muslima wegen ihres Kopftuchs eine Diskriminierung aufgrund der Religion darstelle.[60] In den **Niederlanden** wurde eine Muslima nicht zum Vorstellungsgespräch eingeladen, weil sie ein Kopftuch trug. Die Gleichbehandlungskommission befand daraufhin, dass die zuständige Arbeitsagentur gegen geltendes Recht verstoßen habe, weil sie es versäumt hatte, der Beschwerde der Frau gewissenhaft nachzugehen.[61]

In Gegensatz hierzu entschied ein **belgisches** Arbeitsgericht in Antwerpen, dass die Entlassung einer Rezeptionistin, weil diese bei der Arbeit ein Kopftuch trug, keine Diskriminierung darstellte, da die Forderung des Arbeitgebers nach „neutraler" Kleidung rechtmäßig sei.[62] Ähnlich gelagert war der Fall eines Straßenbahnfahrers in den **Niederlanden**, der entlassen worden war, weil er sich weigerte, einen Anhänger in Form eines goldenen Kreuzes von außen unsichtbar unter der Uniform zu tragen. Ein Berufungsgericht entschied, dass die Bekleidungsvorschrift der Verkehrsgesellschaft rechtmäßig war und dass das Kreuz – im Gegensatz zu Kopftüchern, die Teil der Unternehmensuniform sei, nicht zu der Uniform und damit zum beruflichen Erscheinungsbild der Mitarbeiter des Unternehmens passe.[63]

Unterschiedliche Ansätze zweier Mitgliedstaaten lassen sich in zwei Fällen beobachten, in denen die Betroffenen aufgrund ihrer religiösen Überzeugung Beschäftigungsangebote ablehnten und deshalb nur eine gekürzte Arbeitslosenunterstützung erhielten. Die beiden Fälle betrafen Muslime, die sich aus religiösen Gründen weigerten, Frauen die Hand zu geben, und die daher bestimmte Beschäftigungsangebote ablehnten. In den **Niederlanden** befand das Gericht, dass die zuständige Kommune die Arbeitslosenunterstützung zu Recht gekürzt habe.[64] In **Schweden** entschied das Gericht in einem ähnlichen Fall, dass es sich hierbei um eine Diskriminierung aufgrund der Religion handelte.[65] Der Bürgerbeauftragte für Gleichbehandlung befand, dass Schweden ein multikulturelles Land sei „und wir dafür sorgen müssen, dass es andere Möglichkeiten gibt, einander Respekt zu bezeugen als [nur] sich die Hand zu geben."[66]

Was den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen betrifft, lassen sich in Rechtsprechung und Politik vereinzelt einige Entwicklungen erkennen. Im Dezember 2010 etwa entschied der EGMR im Fall *Jakóbski*, dass die Strafvollzugsbehörden in **Polen**, die dem Kläger die von ihm aus religiösen Gründen beantragte vegetarische Kost verweigerten, gegen Artikel 9 EMRK verstießen. Dieser schütze das Recht, durch Einhaltung der religiösen Vorschriften des Buddhismus nach der eigenen Glaubenslehre zu leben.[67] In **Rumänien** verabschiedete das Parlament am 6. Mai 2010 ein Gesetz über die Freigabe der Leichname verstorbener Muslime durch Krankenhäuser oder Leichenschauhäuser, das islamischen religiösen Bestattungsritualen Rechnung trägt und die Bestattung innerhalb der vom Koran vorgeschriebenen Frist zu ermöglicht.[68]

5.4. Diskriminierung aufgrund einer Behinderung

Im Dezember 2010 trat die Europäische Union erstmals – neben ihren Mitgliedstaaten – einem Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen bei: der Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (auch: Behindertenrechtskonvention, BRK).[69] Die EU ist damit für ihren Zuständigkeitsbereich eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen, um, parallel zu den Mitgliedstaaten, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu garantieren. Im November 2010 veröffentlichte die Europäische Kommission ihre *Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020: Erneuertes Engagement für ein barrierefreies Europa,*[70] die auf der Grundausrichtung der Behindertenrechtskonvention fußt.

Allgemeines Ziel der Strategie ist es, Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen, ihre Rechte wahrzunehmen und

58 Text in Originalsprache und englische Zusammenfassung abrufbar beim FRA InfoPortal, Case 5-1, unter: http://infoportal.fra.europa.eu/InfoPortal/caselawFrontEndAccess.do?id=5.
59 Österreich, Gleichbehandlungsanwaltschaft (2010a).
60 Deutschland, Arbeitsgericht Gießen.
61 Niederlande, Commissie Gelijke Behandeling (2010).
62 Belgien, Tribunal du Travail d'Anvers, R.G. 06/397639/A 27. April 2010; Belgien, Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism (CEEOR) (2010a).
63 Niederlande, Gerechtshof Amsterdam (2009a) und (2010).
64 BK7175, Gerechtshof Amsterdam, AWB 09/3208 WWB, 17. Dezember 2009.
65 Schweden, Diskrimineringsombudsmannen (2010b).
66 Schweden, Diskrimineringsombudsmannen (2010b).
67 EGMR, *Jakóbski gegen Poland*, Nr. 18429/06, 7. Dezember 2010.
68 Rumänien, Gesetz Nr. 75/2010.
69 Die BRK wurde von der Vollversammlung der Vereinten Nationen mit der Resolution 61/106 vom 13. Dezember 2006 verabschiedet und trat am 3. Mai 2008 in Kraft.
70 Europäische Kommission (2010a).

von ihrer uneingeschränkten Teilhabe an der Gesellschaft zu profitieren. Damit die EU-Strategie und die UN-Behindertenrechtskonvention in der ganzen EU konsequent und effektiv umgesetzt werden, fordert die EU kohärentes Handeln. Die Strategie nennt Maßnahmen auf EU-Ebene, die die die nationalen Maßnahmen ergänzen sollen. Außerdem bestimmt sie, welche Unterstützungen durch Finanzierung, Forschung, Bewusstseinsbildung, Statistiken und Datensammlung nötig sind. Dafür legt die Strategie acht wesentliche Aktionsbereiche fest: Zugänglichkeit, Teilhabe, Gleichstellung, Beschäftigung, allgemeine und berufliche Bildung, sozialer Schutz, Gesundheit und Maßnahmen im Außenbereich.

Vor diesem Hintergrund widmet sich dieser Abschnitt nicht nur den Entwicklungen in den Bereichen Beschäftigung und Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, sondern auch den Bereichen der unabhängigen Lebensführung und der integrativen Bildung – zwei Themen, die auch durch die Behindertenrechtskonvention abgedeckt werden.

5.4.1. Die EU und die Behindertenrechtskonvention

Die Behindertenrechtskonvention ist das erste internationale Menschenrechtsübereinkommen, an dessen Ausarbeitung und Unterzeichnung sich neben den Mitgliedstaaten auch die Europäische Union beteiligte. Sie ist das erste derartige Übereinkommen, dem die EU beigetreten ist – die Unterzeichnung fand am 30. März 2007 statt.[71] Am 26. November 2009 erließ der Rat der Europäischen Union einen Beschluss, der es der EU gestattete, die Behindertenrechtskonvention zu ratifizieren – allerdings mit dem Vorbehalt, die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in den Streitkräften auszuschließen, wie dies nach Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf vorgesehen werden kann.[72] Nach Fertigstellung eines Verhaltenskodex, der die Regelungen für die Durchführung der Behindertenrechtskonvention durch die EU wie auch die Vertretung der EU in Bezug auf die Konvention festlegt,[73] wurde die Ratifikationsurkunde am 23. Dezember 2010 förmlich hinterlegt. Am 22. Januar 2011 trat die Behindertenrechtskonvention für die EU in Kraft.

„Ich möchte das UN-Übereinkommen unter dem Ratsvorsitz Belgiens so schnell wie möglich abschließen. Wenn es abgeschlossen wird, ohne auf [die Ratifizierung durch] alle Mitgliedstaaten zu warten, dann sendet die EU damit ein starkes Signal."

Jean-Marc Delizée, belgischer Staatssekretär für soziale Angelegenheiten, anlässlich des Europäischen Tages der Menschen mit Behinderungen am 3. Dezember 2010

2010 ratifizierten vier weiteren Mitgliedstaaten – **Frankreich, Lettland, Litauen** und die **Slowakei** – die Konvention, die somit von mittlerweile 16 der 27 Mitgliedstaaten ratifiziert ist. Mehrere Mitgliedstaaten legten bei der Ratifizierung Vorbehalte ein oder gaben Auslegungserklärungen ab.[74]

Ein Fakultativprotokoll zur Behindertenrechtskonvention schreibt ein Beschwerdesystem fest, das es Einzelpersonen ermöglicht, beim UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen die Vertragsstaaten wegen Vertragsverletzungen zu verklagen. Alle vier Mitgliedstaaten, die im Jahr 2010 die Konvention ratifizierten, ratifizierten auch das Fakultativprotokoll. Mit Ende 2010 hatten 14 Mitgliedstaaten das Fakultativprotokoll unterzeichnet. Zum Stand der Ratifizierungen siehe Kapitel 10 zu internationalen Verpflichtungen.

5.4.2. Beschäftigung

Maßnahmen, die die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen fördern, sind in zahlreichen Mitgliedstaaten zu verzeichnen. Dazu zählen u. a. Quotensysteme, die sich als ein wirksames Instrument erwiesen haben, um Menschen mit Behinderungen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. In **Zypern** trat Ende 2009 ein neues Gesetz in Kraft, das für den öffentlichen Sektor eine Quote für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderten einführte, nach der jeweils 10 % der offenen Stellen mit Menschen mit Behinderungen besetzt werden müssen, sofern hierdurch nicht ein Höchstwert von 7 % der Gesamtzahl der Mitarbeiter einer Dienststelle überschritten wird.

Im **Vereinigten Königreich** veröffentlichte das Arbeits- und Rentenministerium die Ergebnisse einer Studie,[75] die untersucht, wie die Arbeitgeber auf die Bestimmungen des Gesetzes gegen Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung (*Disability Discrimination Act*) von 1995[76] und 2005[77] reagieren. Die Studie stellt unter anderem fest, dass 30 % der befragten Arbeitgeber zum Befragungszeitpunkt behinderte Mitarbeiter beschäftigten und dass 42 % in den der Befragung vorangegangenen zehn Jahren behinderte Mitarbeiter beschäftigt hatten. Von den befragten Arbeitgebern hatten 61 % bereits Arbeitsplätze behindertengerecht umgestaltet, weil sie Mitarbeiter mit Behinderungen beschäftigt hatten, oder planten dies für die Zukunft. Dies ist ein statistisch signifikanter Rückgang gegenüber der letzten Umfrage im Jahr 2006, als dieser Anteil noch bei 70 % gelegen hatte. Als häufigste Anpassungen wurden flexible Arbeitszeiten bzw. Arbeitsregelungen genannt (53 % bzw. 50 %). Fast die Hälfte der Arbeitgeber hatte die Arbeitsumgebung adaptiert oder behindertengerechte Parkmöglichkeiten geschaffen. Als Gründe für die diese Anpassungen gaben die Arbeit-

71 Butler, I. und De Schutter, O. (2008), S. 277-320. Am 29. August 2008 verabscheidete die Europäische Kommission zwei Vorschläge zum Abschluss des Fakultativprotokolls der BRK durch die Europäische Gemeinschaft, und leitete diese Vorschläge an das Europäische Parlament und den Rat weiter. Siehe Europäische Kommission (2008c).
72 Rat der Europäischen Union (2010c), S. 55.
73 Rat der Europäischen Union (2010d).
74 Weitere Informationen abrufbar unter: http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en.
75 Vereinigtes Königreich, Department of Work and Pensions (2009).
76 Vereinigtes Königreich, Disability Discrimination Act (DDA) 1995-1995, Kapitel 50.
77 *Ibid.*, Kapitel 13.

geber an, dass dies „einfach notwendig gewesen" sei und es ihnen ermöglicht habe, bewährte Mitarbeiter weiter zu beschäftigen. Der Anteil der Arbeitgeber, die entsprechende Anpassungen auf Wunsch von Arbeitnehmern vornehmen, stieg im Laufe der Zeit – von 22 % im Jahr 2006 auf 30 % im Jahr 2009.

Vielversprechende Praktik

Allgemeine Beschäftigungsstrategie für Menschen mit Behinderungen

In **Spanien** meldete die staatliche Beobachtungsstelle für Behinderungen (*Observatorio Estatal de la Discapacidad*), dass im Zeitraum vom 1. Januar bis zum 1. Juni 2010 die Erwerbsquote der Menschen mit Behinderungen um 18,37 % zunahm. Insgesamt fanden damit 23 876 Menschen mit Behinderungen einen Arbeitsplatz – das sind 3 706 mehr als im Vorjahreszeitraum. Dieser Anstieg der Beschäftigungszahlen ist hauptsächlich der Allgemeinen Beschäftigungsstrategie für Menschen mit Behinderungen 2009/2010 zuzuschreiben (*Estrategia Global de Empleo para Personas con Discapacidad 2009-2010*), die im März 2009 eingeführt wurde und mit 3,7 Mrd. EUR ausgestattet war. Die Strategie ging auf die Zusammenarbeit von Regierung und Wirtschaftsführern, Gewerkschaften, Einrichtungen des Dritten Sektors und Organisationen von Menschen mit Behinderungen zurück. Ihr Ziel war es, die Erwerbs- und Beschäftigungszahlen von Menschen mit Behinderungen zu steigern und diesem Personenkreis bessere Arbeitsbedingungen zu verschaffen.

Ministerium für Gesundheit und Sozialpolitik, Pressemitteilung, abrufbar unter: www.msps.es/gabinetePrensa/notaPrensa/desarrolloNotaPrensa.jsp?id=1844

Zugleich gibt es jedoch auch Hindernisse für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt, wie verschiedenen Gerichtsurteile zeigen. In Zypern reichte im Dezember 2007 eine ehemalige Mitarbeiterin eines öffentlichen Krankenhauses, die an einer Sprachstörung litt, bei der zyprischen Gleichbehandlungsstelle Beschwerde gegen ihren Arbeitgeber ein. Dieser hatte sie als Krankenhausassistentin entlassen. Der zyprische Bürgerbeauftragte[78] stellte fest, dass die Sprachstörung der Beschwerdeführerin den nationalen Rechtsvorschriften nach und im Einklang mit dem Urteil des EuGH im Fall *Chacon Navas*[79] als Behinderung einzustufen war. Daher war die Entlassung der Beschwerdeführerin wegen ihrer Behinderung unrechtmäßig, zumal der Arbeitgeber seiner Pflicht nicht nachgekommen war, angemessene Anpassungen vorzunehmen.

In **Belgien** wurde einem Mann wegen seiner körperlichen Behinderung eine Anstellung verweigert. Auf Vermittlung des Zentrums für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (*Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism* – CEOOR) wurde eine Einigung erzielt, wonach das Unternehmen dem Diskriminierungsopfer eine finanzielle Entschädigung zahlte. Die Entschädigung wird in die Finanzierung einer neu gegründeten Organisation zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen fließen, die das Opfer leiten wird.[80]

5.4.3. Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen

2010 sah in einer Reihe von Mitgliedstaaten Entwicklungen, die darauf abzielten, Menschen mit Behinderungen einen besseren Zugang zu Gütern und Dienstleistungen sowie eine einfachere, intensivere Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen. Ein neues Gesetz der Autonomen Gemeinschaft Navarra, **Spanien**, über die universelle Zugänglichkeit und die universelle Gestaltung für alle Menschen hat zum Ziel, Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen herzustellen. Das Gesetz soll entsprechend den in der Behindertenrechtskonvention verankerten Grundsätzen die universelle Zugänglichkeit und die universelle Gestaltung aller Produkte, Umgebungen, Programme und Dienstleistungen für alle Menschen sicherstellen.[81]

In **Nordirland** traten am 25. Januar 2010 die Vorschriften gegen Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung für den Bereich der Verkehrsmittel (*Disability Discrimination (Transport Vehicles) Regulations*) in Kraft, die für Bahnen, Busse, Reisebusse, Taxis, Fahrzeugvermietung und Pannendienste gelten. Nach diesen Vorschriften dürfen Menschen mit Behinderungen gegenüber nicht behinderten Menschen nicht benachteiligt werden, etwa indem ihnen geringer wertige Dienstleistungen angeboten werden. Zudem verpflichtet das Gesetz Personenverkehrsdienstleister, ihre Dienstleistungen so zu ändern, dass sie auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind.[82]

Viele der 2010 in den Mitgliedstaaten gemeldeten Diskriminierungsfälle betreffen den allgemeinen Zugang zu Gütern und Dienstleistungen. Die Zugänglichkeit gehört zu den übergreifenden Grundsätzen, die der Behindertenrechtskonvention zugrunde liegen. In **Österreich** entschied das Handelsgericht Wien, dass das Fehlen von Untertiteln auf DVDs nicht rechtmäßig sei (das Urteil ist noch nicht rechtskräftig). Ein gehörloser Mann hatte eine vom Österreichischen Rundfunk (ORF) produzierte DVD erworben, die er aber nicht verstehen konnte, weil keine Untertitel vorhanden waren. Das zuständige Handelsgericht bezog sich auf das Behindertengleichstellungsgesetz und stellte fest, dass es sich bei fehlenden Untertiteln um Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen handelte. Außerdem befand das Gericht, dass die Kosten

78 Zypern, Bürgerbeauftragter (2010).
79 EuGH, C-13/05, *Chacón Navas*.

80 Belgien, Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism (2010b).
81 Spanien, Navarra, Ley 5/2010 vom 6. April.
82 Vereinigtes Königreich, The Disability Discrimination (Transport Vehicles) Regulations (Northern Ireland) 2009-2009 No. 428; Nordirland, Equality Commission (2010).

für die Untertitelung für den ORF keinen unzumutbaren finanziellen Aufwand bedeutet hätten.[83]

In **Belgien** hatte ein Reiseveranstalter in Gent einem hörgeschädigten Mann die Teilnahme an einer Gruppenreise mit dem Argument verweigert, man könne nicht für die Sicherheit des Mannes garantieren, wenn dieser mit der örtlichen Bevölkerung kommunizieren müsse. An der Reise könne er nur teilnehmen, wenn er eine Begleitperson mitnehme, für deren Reisekosten er aufkommen müsse. Nach mehreren gescheiterten Vermittlungsversuchen brachte das CEOOR den Fall vor Gericht. Das CEOOR machte dabei geltend, dass einfache Anpassungsmaßnahmen, wie z. B. auf Papier notierte oder per SMS verschickte Nachrichten ausreichen würden, um dem Mann die Teilnahme an der Gruppenreise zu ermöglichen. Nach Auffassung des CEOOR war die Forderung des Reiseveranstalters, dass der Mann selbst eine Reisebegleitung organisieren müsse, nicht gerechtfertigt. Das Gericht schloss sich der Argumentation des CEOOR an. Auf der Grundlage des Allgemeinen Antidiskriminierungsgesetzes verurteilte es den Reiseveranstalter zur Zahlung von 650 EUR Schadenersatz und einem Zwangsgeld in Höhe von 1 000 EUR für jeden neuen Verstoß bzw. für jeden Tag, den der aktuelle Verstoß fortdauerte. Außerdem wurde der Reiseveranstalter dazu verpflichtet, das Urteil in seinen Geschäftsräumen in Gent auszuhängen und es darüber hinaus auf eigene Kosten in verschiedenen Medien, in seinem eigenen Newsletter und auf seiner Website zu veröffentlichen.[84]

5.4.4. Unabhängige Lebensführung und Deinstitutionalisierung

Artikel 19 der Behindertenrechtskonvention garantiert das Recht auf eine unabhängige Lebensführung und erkennt an, dass Menschen mit Behinderungen das Recht haben, ihren Aufenthaltsort selbst zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben. Die unabhängige Lebensführung ist auch Bestandteil des *Aktionsplans des Europarates zur Förderung der Rechte und vollen Teilhabe behinderter Menschen an der Gesellschaft: Verbesserung der Lebensqualität behinderter Menschen in Europa 2006-2015*. Im Dezember 2009 führte die Europäische Kommission anlässlich des Europäischen Tages der Menschen mit Behinderungen eine Diskussionsveranstaltung zum Thema „Schaffung der Voraussetzungen für eine unabhängige Lebensführung" durch. Ein Strategiepapier über den *Übergang von der institutionellen zur wohnortnahen Betreuung,*[85] das 2009 mit der Unterstützung des EU-Kommissars für Beschäftigung, Soziales und Integration, Vladimír Špidla, ausgearbeitet worden war, wurde im Mai 2010 von dessen Nachfolger László Andor gebilligt. Ausgearbeitet hatten dieses Papier Vertreter verschiedener Organisationen von Menschen mit Behinderungen in Zusammenarbeit mit Organisationen, die die Interessen von Kindern und alten Menschen vertreten, die ebenfalls häufig in Heimen untergebracht sind.

NGOs wiesen auch darauf hin, dass es zur Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen beitrage, wenn man Mittel der europäischen Strukturfonds für die Finanzierung groß angelegter Infrastrukturprojekte wie dem Bau oder der Renovierung von Betreuungseinrichtungen verwende – statt die eigentlich beabsichtigten soziale Eingliederung zu fördern.[86] Einige Betroffene sehen dies als eine verpasste Chance, da mit den Mitteln besser die für eine unabhängige Lebensführung notwendige Infrastruktur hätte finanziert werden sollen.[87] Artikel 16 der Strukturfondsverordnung schreibt vor, dass Diskriminierungen aufgrund von Behinderungen verhindert werden müssen. In seinem Kommentar zur Situation der Menschenrechte vom Oktober 2010[88] verurteilte der Kommissar für Menschenrechte des Europarates, Thomas Hammarberg, die unmenschliche Behandlung der in Institutionen untergebrachten Menschen und forderte eine Deinstitutionalisierung und die Verwirklichung des Rechts auf unabhängige Lebensführung. Diese Forderung entspricht dem Standpunkt, den das Ministerkomitee des Europarats im Februar 2010 in seiner Empfehlung an die Mitgliedstaaten zur Deinstitutionalisierung und wohnortnahen Betreuung von Kindern mit Behinderungen[89] formulierte. Das Akademische Netzwerk Europäischer Behinderungs-Experten (*Academic Network of European Disability Experts,* ANED) veröffentlichte einen Bericht, der zeigt, inwiefern Menschen mit Behinderungen derzeit ein unabhängiges Leben in Europa führen können.[90] Auf dieses Thema geht Kapitel 4 über die Kinderrechte und Kinderschutz näher ein.

83 Österreich, Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern (2010b).
84 CEOOR (2010c).
85 Europäische Kommission (2009c).
86 European Coalition for Community Living (2010).
87 *Ibid.*
88 Europäische Kommission (2009c).
89 Europarat, Ministerkomitee (2010a).
90 Townsley, R. *et al* (2010).

AKTIVITÄT DER FRA

Forschung zu Menschen mit Behinderungen oder psychischen Gesundheitsproblemen

Unabhängige Lebensführung ist einer der vier Bereiche, die die 2010 begonnene Sozialstudie der FRA über die Grundrechte von Menschen mit geistigen Behinderungen und von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen untersucht. Darüber hinaus befasst sich die Untersuchung mit den Themen Geschäftsfähigkeit, Achtung der Grundrechte in Institutionen und Zugang zur Justiz. Die Studie sammelt konkrete Lebenserfahrungen, die Menschen mit Behinderungen gemacht haben. In dieser emanzipatorischen Untersuchung arbeiten die Forscher eng mit Personen zusammen, die über eigene Erfahrungen mit der Behandlung psychischer Erkrankungen verfügen (so genannte *„User/Survivor Researchers"*), mit Menschen mit geistigen Behinderungen, die für sich selbst sprechen (so genannte *„Self-Advocates"*) und mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen.

Weitere Informationen abrufbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Factsheet-disability-nov2010.pdf

5.4.5. Integrative Bildung

Das in Artikel 24 der Behindertenrechtskonvention garantierte Recht auf integrative Bildung bildet die Grundvoraussetzung dafür, dass Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit haben, eine Arbeitsstelle zu finden. Damit ist integrative Bildung auch zentral für die Verwirklichung des in Artikel 27 der Behindertenrechtskonvention verankerten Rechts von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates verabschiedete eine Empfehlung und eine Entschließung, die kranken Kindern und Kindern mit Behinderungen das Recht auf Bildung garantieren.[91] Auf diesem Gebiet sind in drei Mitgliedstaaten Entwicklungen zu verzeichnen.

In **Bulgarien** empfahl die Gleichbehandlungsstelle (PADC) dem Bildungsministerium, dass sie Kindern mit Behinderungen eine gleichberechtigte Auswahl an Bildungsmöglichkeiten bieten müsse wie anderen Kindern.[92] Leitgrundsätze müssten dabei Angemessenheit, Zugänglichkeit und Verfügbarkeit der schulischen Bildung sein. Das Deutsche Institut für Menschenrechte forderte in einer Stellungnahme die Bundesländer dazu auf, ihrer aus der Behindertenrechtskonvention erwachsenden Verpflichtung nachzukommen und Schülern mit Behinderungen integrative Bildungsangebote bereitzustellen. In dieser Stellungnahme kritisiert das Institut den Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs, demzufolge die Behindertenrechtskonvention keine Rechte im Einzelfall gewähre und die deutschen Bundesländer nicht an sie gebunden seien.[93]

Ein Bericht über die Diskriminierungssituation 2010 an den Schulen in **Frankreich** verzeichnet, dass innerhalb von knapp zehn Jahren die Zahl der Kinder mit Behinderungen, die in das allgemeine Bildungssystem des Landes integriert sind, von 90 000 auf 175 000 Kinder gestiegen ist. Allerdings besteht laut dem Bericht nach wie vor eine gewisse „Furcht" der nicht behinderten Schüler vor „andersartigen" Schülern.[94] Es lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, ob der Anstieg der Zahl der Schüler mit Behinderungen im allgemeinen Bildungssystem darauf zurückzuführen ist, dass diese Schüler aus „Sondereinrichtungen" in das „Regelsystem" übergewechselt sind – denn es könnte auch sein, dass andere Faktoren, wie etwa ein Rückgang der Zahl der Schüler, die zu Haus unterrichtet werden, eine Rolle spielen. Dennoch könnte man den Anstieg dahingehend interpretieren, dass das französische Bildungssystem integrativer geworden ist.

5.5. Sexuelle Ausrichtung und Geschlechtsidentität

Was die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung betrifft, so gab es sowohl auf Ebene des Europarates als auch in den Mitgliedstaaten wichtige Entwicklungen bei Gesetzgebung, politischen Maßnahmen und Rechtsprechung, die insbesondere auf die rechtliche Stellung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften, die rechtliche Anerkennung von Geschlechtsumwandlungen (Geschlechtsanpassungen) und „Pride"-Veranstaltungen betrafen.

Im Jahr 2010 verabschiedete das Ministerkomitee des Europarates seine Empfehlung über Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Ausrichtung oder der Geschlechtsidentität. Das Dokument stellt die bis dahin weitreichendste politische Verpflichtung auf internationaler Ebene zum Schutz der LGBT-Rechte dar.[95] Im Gegensatz dazu waren auf nationaler Ebene verschiedene Initiativen der Polizeikräfte gegen verbale Angriffe und Gewalttaten zu verzeichnen.

> *„Weder kulturelle, traditionelle oder religiöse Wertvorstellungen noch die Vorschriften einer „Leitkultur" können Hassreden oder jede andere Form von Diskriminierung – auch aus Gründen der sexuellen Ausrichtung oder der Geschlechtsidentität – rechtfertigen."*
>
> *Europarat, Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity (vom Ministerkomitee am 31. März 2010 angenommen)*

91 Europarat (2010a) und (2010b).
92 Die Empfehlung der PADC wurde am 13. Mai 2010 vom Obersten Verwaltungsgericht bestätigt.
93 Deutschland, Deutsches Institut für Menschenrechte (2010); die Stellungnahme enthält einen Kommentar zum Urteil im hessischen Prozess (7 B 2763/09) vom 12. November 2009.
94 Rebeyrol, A. (ed.) (2010).
95 Europarat, Ministerkomitee (2010b). Die Parlamentarische Versammlung verabschiedete auch eine Empfehlung (siehe Europarat (2010c) und eine Entschließung (Europarat (2010d)).

AKTIVITÄT DER FRA

Aktualisierter Bericht zeigt uneinheitliche Fortschritte bei Rechten von LGBT-Personen

Im November 2010 veröffentlichte die FRA die aktualisierte Fassung ihrer vergleichenden rechtlichen Analyse über Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität aus dem Jahr 2008. Der Bericht zeigt diskriminierende Verfahrensweisen auf, die ein beträchtliches Medienecho hervorriefen – insbesondere ein Gesetz in Litauen, das die Unterstützung gleichgeschlechtlicher Beziehungen in der Öffentlichkeit bzw. Minderjährigen gegenüber verbietet, und die Praxis „phallometrischer Tests", die in der Tschechischen Republik eingesetzt werden, um den Wahrheitsgehalt der Anträge schwuler Asylbewerber zu bewerten.

FRA (2010) Homophobia, transphobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity, 2010 update: Comparative legal analysis

In ihrem 2010 veröffentlichten Rechtsvergleich identifiziert die FRA in den EU-Mitgliedstaaten sechs Entwicklungsstränge:

- Eine Vielzahl von Entwicklungen gab es auf dem Gebiet der Freizügigkeit und der Familienzusammenführung: Sieben EU-Mitgliedstaaten (**Frankreich, Irland, Luxemburg, Österreich, Portugal, Spanien** und **Ungarn**) änderten oder ändern vermutlich demnächst die Definition des Begriffs „Familienmitglied" in den Gesetzen zur Umsetzung des EU-Rechts zur Freizügigkeit und zur Familienzusammenführung. Andererseits setzen drei EU-Mitgliedstaaten (**Bulgarien, Estland** und **Rumänien**) einen Trend in entgegengesetzte Richtung: sie erkennen in einem anderen Land geschlossene gleichgeschlechtliche Ehen und Partnerschaften nicht an, was die Familienzusammenführung für gleichgeschlechtliche Ehegatten und Partner erschwert.
- Auch im Asylrecht gab es zahlreiche Initiativen: Sechs weitere Mitgliedstaaten (**Finnland, Lettland, Malta, Polen, Portugal** und **Spanien**) erkennen nunmehr sexuelle Ausrichtung und Geschlechtsidentität ausdrücklich als Verfolgungsgründe an – somit tun dies insgesamt 23 Mitgliedstaaten.
- Beim Thema Versammlungsfreiheit gab es unterschiedliche Entwicklungen: Während in **Bulgarien, Polen** und **Rumänien** Fortschritte zu registrieren waren, gibt es in **Lettland** und **Litauen** weiterhin Probleme mit dem Recht, Regenbogenparaden und andere „Pride"-Veranstaltungen zu organisieren.
- Der Rechtsschutz gegen Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Ausrichtung und der Geschlechtsidentität machte gewisse Fortschritte. Die **Tschechische Republik** und das **Vereinigte Königreich** weiteten die Rechtsvorschriften gegen Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Ausrichtung über den Beschäftigungsbereich hinaus aus. Was die Anerkennung der Geschlechtsidentität als eigenständigen Diskriminierungsgrund oder als Form der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts betrifft, gab es in der **Tschechischen Republik**, **Schweden** und dem **Vereinigten Königreich** Veränderungen. Die Gleichbehandlungsstelle in **Dänemark** erweiterte ihr Mandat um Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Ausrichtung.
- Nur geringfügige Verbesserungen waren beim Schutz gegen verbale und gewalttätige Übergriffe (Hassreden und Hassverbrechen) zu verzeichnen: Positive Initiativen gab es in **Griechenland, Litauen, Slowenien** und dem **Vereinigten Königreich**.
- Einen Rückschlag erlitt das Recht auf freie Meinungsäußerung: **Litauen** verbot die Verbreitung von Material, das als „homosexualitätsfördernd" angesehen werden könnte, und erscheint in diesem Zugang in der EU isoliert.

5.5.1. Internationale und nationale Entwicklungen im Hinblick auf das „Familienleben"

Der EGMR prüfte in drei Fällen Diskriminierungen aufgrund sexueller Ausrichtung, die sich – wenngleich in unterschiedlicher Weise – auf die Situation von gleichgeschlechtlichen Paaren bezogen. In der Rechtssache *Kozak gegen Polen* hob der EGMR hervor, dass eine Balance zwischen dem Schutz der traditionellen Familie und dem Diskriminierungsverbot sexueller Minderheiten gefunden werden müsse. Zugleich betonte das Gericht, dass ein genereller Ausschluss vom Eintritt in einen Mietvertrag durch Personen, die in einer homosexuellen Beziehung leben nicht als notwendiger Schutz der Familie im traditionellen Sinn akzeptiert werden kann.[96] Ein derartiger Ausschluss verstößt gegen Artikel 14 EMRK in Verbindung mit Artikel 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens).

> *Die Staaten sollten „notwendigerweise die gesellschaftlichen Entwicklungen und die Veränderungen in der Wahrnehmung von sozialen und zivilrechtlichen Situationen sowie von Beziehungsfragen berücksichtigen, einschließlich der Tatsache, dass es mehr als eine Weise gibt, sein Familien- oder Privatleben zu gestalten."*
>
> *EGMR*, Kozak gegen Polen, *Randnummer 98*

In einer jüngeren Entscheidung im Fall *P.B. und J.S. gegen Österreich*[97] wandte der EGMR denselben Grundsatz in einem Fall an, in dem es darum ging, dass ein Arbeitnehmer seinen gleichgeschlechtlichen Lebenspartner in seiner bestehenden Kranken- und Unfallversicherung mitversichern wollte. Der EMRK wiederholte, dass die Beziehung gleichgeschlechtlicher Partner, die in einem gemeinsamen Haushalt und in einer stabilen Beziehung leben, unter den Begriff des Familienlebens falle (Randnr. 30). Der Staat trage die Beweislast nachzuweisen, dass es „notwendig"

96 EGMR, *Kozak gegen Poland*, Absatz 99.
97 EGMR, *P.B. und J.S. gegen Österreich.*

sei, bestimmte Bevölkerungsgruppen vom Geltungsbereich des betreffenden Gesetzes auszunehmen (Randnr. 42). Eine unterschiedliche Behandlung von gleich- und gemischtgeschlechtlichen Partnerschaften war in diesem Kontext nach Auffassung des Gerichts nicht gerechtfertigt.

Im Fall *Schalk und Kopf gegen Österreich*[98] ging es um die Frage, inwieweit die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Verbindung gleichgeschlechtlicher Paare gesetzlich anzuerkennen und der Ehe gleichzustellen. Der EGMR entschied, dass keine Verletzung des Rechts auf Eheschließung (Artikel 12 EMRK) vorlag, da die Entscheidung darüber, ob Eheschließungen gleichgeschlechtlicher Paare erlaubt werden, dem Recht des Vertragsstaats vorbehalten ist (Randnr. 61). Als Reaktion auf die Behauptung, dass das Fehlen einer Alternative zur Eheschließung gegen die Artikel 8 und 14 EMRK verstoße, verwies der EGMR zwar darauf, dass sich die Einstellung der Gesellschaft gegenüber gleichgeschlechtlichen Paaren rasch verändere. Dennoch kam der Gerichtshof zum Schluss, dass keine Verletzung der Artikel 8 und 14 vorliege, da bis jetzt noch keine Mehrheit der Staaten eine rechtliche Anerkennung gleichgeschlechtlicher Paare vorsehe. Man müsse diesen Rechtsbereich daher als ein Gebiet betrachten, das sich noch in Entwicklung befinde und in dem es keinen festen Konsens gebe. Somit müsse man den Staaten bei der Entscheidung über den Zeitpunkt solche legislativen Entwicklungen einen breiten Ermessensspielraum einräumen (Randnummer 105).

> *„Die Beziehung der Beschwerdeführer, eines gleichgeschlechtlichen Paares, das in einem gemeinsamen Haushalt und in einer stabilen Beziehung lebt, fällt genauso unter den Begriff des „Familienlebens" wie dies bei der Beziehung eines gemischtgeschlechtlichen Paares in der gleichen Situation der Fall wäre [...]. Gleichgeschlechtliche Paare sind genau wie gemischtgeschlechtliche Paare in der Lage, eine stabile und feste Beziehung einzugehen. Somit befinden sie sich hinsichtlich ihres Anspruchs auf rechtliche Anerkennung und des Schutzes ihrer Beziehung in einer im Wesentlichen mit der Situation gemischtgeschlechtlicher Paare vergleichbaren Situation."*
>
> *EGMR,* Schalk und Kopf gegen Österreich*, Randnummern 94 und 99*

Auf nationaler Ebene wurden auf diesem Gebiet von den Gerichten in zwei Mitgliedstaaten bemerkenswerte Entscheidungen getroffen; in **Deutschland** im Zusammenhang mit dem Erbschaftssteuer- und Schenkungssteuergesetz[99] und in **Estland** im Zusammenhang mit der finanziellen Unterstützung gleichgeschlechtlicher Familien mit Kindern.[100]

98 EGMR, *Schalk und Kopf gegen Österreich.*
99 Deutschland, Bundesverfassungsgericht, BVerfG, 1 BvR 611/07; 1 BvR 2464/07.
100 Estonia, Tallinn Ringkonnakohus/3-09-1489.

> *„Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts und der sexuellen Ausrichtung werden in der Politik nicht mehr als trennend empfunden, vielmehr ist ihre Bekämpfung in der Gründungsakte der EU und in ihrem Grundwertekatalog verankert. Damit unterscheidet sich Europa von vielen anderen Teilen der Welt. Leitmotiv für unser Handeln sind die Menschenwürde und die Einzigartigkeit des Individuums. Jeder verdient die gleichen Chancen im Leben."*
>
> *Erklärung von Herman Van Rompuy, Präsident des Europäischen Rates, zum Internationalen Tag gegen Homophobie am 17. Mai 2010*

5.5.2. Transgender-Rechte

Einige Mitgliedstaaten bewegten sich deutlich in die Richtung anzuerkennen, dass Selbstbestimmung bei Fragen der Geschlechtsidentität eine große Rolle spielt, und dass die Einordnung als psychiatrische Störung nicht zutrifft. Die Voraussetzungen dafür, dass Betroffene eine geschlechtsangleichende Behandlung bezahlt bekommen oder dass eine Geschlechtsumwandlung rechtlich anerkannt wird, sind in Europa oft nur ungenau festgelegt und häufig gar nicht per Gesetz geklärt. In den meisten Mitgliedstaaten müssen sich die Betroffenen hierfür in langwierigen Verfahren psychosozial, psychiatrisch und physisch untersuchen lassen,[101] wozu zuweilen auch unangemessene medizinische Anforderungen gehören, wie z. B. die Diagnose einer psychischen Erkrankung oder eine Zwangssterilisierung. Dies kann insofern Auswirkungen haben, als Betroffenen ungültige Papiere haben und somit in ihrer Reisefreiheit eingeschränkt werden und kein Studium, keine Ausbildung oder keine Arbeit aufnehmen können, wenn dafür Ausweise oder Urkunden erforderlich sind. Die schon im Abschnitt 5.2.1 erwähnte *Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015* sieht vor, dass spezifische Fragen der Geschlechtsidentität im Zusammenhang mit Diskriminierung aufgrund des Geschlechts untersucht werden.

Nach wie vor bleibt zumeist nur ein geringer Raum, um den Zugang zu einer Behandlung und zur rechtlichen Anerkennung der bevorzugten Geschlechtsidentität zu verbessern. In einigen Mitgliedstaaten jedoch gab es Entwicklungen in Gesetzgebung und Politik: In **Frankreich**[102] wurde Transsexualität aus der Liste der „chronischen psychischen Erkrankungen" gestrichen. Dennoch wird für den Prozess der Geschlechtsumwandlung auch weiterhin die Annahme zugrunde gelegt, dass Transsexualität eine schwere Erkrankung sei. Probleme mit der Geschlechtsidentität werden jetzt auf Vorschlag der nationalen Gesundheitsbehörde (*Haute Autorité de santé* – HAS) in die Kategorie der Langzeiterkrankungen mit schwerem oder zu Invalidität führendem Verlauf (Code ALD 31) eingeordnet. Im November 2010 wurde in **Portugal** ein neues Gesetz zur rechtlichen Anerkennung von Geschlechtsumwandlungen verabschiedet. Nach den neuen Bestimmungen kann man die Anerkennung der bevorzugten Geschlechtsidentität jetzt in einem einfachen Verwaltungsverfahren beantragen, das binnen

101 Hammarberg, T. (2009), S. 16.
102 Frankreich (2010).

acht Tagen abgeschlossen ist. Als Voraussetzung für die rechtliche Anerkennung muss dem Antrag eine Bescheinigung eines multidisziplinären Ärzteteams beigefügt werden. Nach einem Veto des portugiesischen Staatspräsidenten wurde das Gesetz am 15 März 2011 erneut angenommen und trat am 20. März 2011 in Kraft.[103]

Lettland ist im Begriff, eine spezielle medizinische Einrichtung zu gründen, die dafür zuständig sein wird, Anträge auf Geschlechtsumwandlung zu genehmigen.[104] Das lettische Recht erlaubt zudem nach einer Geschlechtsumwandlung auch ausdrücklich die Namensänderung. In **Irland** erwartet man ein Gesetz, das die rechtliche Anerkennung von Geschlechtsumwandlungen ermöglichen wird, nachdem eine Berufung beim *Supreme Court* im Kontext des Falles einer Transgender-Frau, die ihr Recht auf rechtliche Anerkennung einer Geschlechtsumwandlung eingeklagt hatte, zurückgezogen wurde.[105] **Deutschland** strich nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts den Passus aus dem Transsexuellengesetz, der für die Änderung des eingetragenen Geschlechts in amtlichen Dokumenten eine Scheidung voraussetzte.[106] In den **Niederlanden** gibt es Vorschläge, dass Zwangssterilisierung keine Voraussetzung mehr sein sollte, um das eingetragene Geschlecht in der Geburtsurkunde ändern zu lassen.[107]

Zudem sind auf Ebene der Mitgliedstaaten zwei Gerichtsurteile erwähnenswert. In **Österreich** entschieden Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof, dass kein chirurgischer Eingriff als Voraussetzung für die Änderung von Name und Geschlecht einer Person in den einschlägigen Urkunden verlangt werden darf.[108] In **Malta** urteilte das Verfassungsgericht im November 2010, dass das Verbot für eine Transgender-Frau, ihren männlichen Partner zu heiraten, gegen das in Artikel 12 EMRK verankerte Recht auf Eheschließung verstoße.[109]

Im Dezember 2010 veröffentlichte in **Deutschland** die Antidiskriminierungsstelle des Bundes eine Expertise zur Benachteiligung von Trans-Personen, insbesondere im Arbeitsleben.[110] **Spanien** änderte seine Gesetze, um den strafrechtlichen Schutz gegen durch Transphobie motivierte, verbale Angriffe und Gewalttaten zu verbessern. Im Juni 2010 wurden Diskriminierungen aufgrund der „Geschlechtsidentität" als erschwerender Umstand in Artikel 22 (4) des Strafgesetzbuchs aufgenommen. Als erschwerende Umstände gelten somit „Straftaten aus rassistischen, antisemitischen oder sonstigen diskriminierenden Motiven, die sich auf das Geschlecht, die sexuelle Ausrichtung oder die Geschlechtsidentität des Opfers beziehen [...]". In Schottland trat am 24. März 2010 das *June 2009 Offences (Aggravation by Prejudice) (Scotland) Act* in Kraft, das als erschwerende Umstände ebenfalls (homo- und) transphobe Motive anführt.[111]

103 Portugal (2011) Lei n.º 7/2011 de 15 de Março Cria o procedimento de mudança de sexo e de nome próprio no registo civil e procede, 15. März 2011.
104 Lettland (2009), Abschnitt 28 Absatz1. Ende 2010 war das Gesetz vom Ministerkabinett noch nicht veabschiedet.
105 Irland, High Court, 2007/IEHC 470 (19. Oktober 2007).
106 Deutschland, BGBl I, Nr. 43, S. 1978 (22. Juli 2009), Artikel 5.
107 Niederlande, Parlamentsdokumente des Repräsentantenhauses (2008-2009) 27017, Nr. 53 (1. Oktober 2009).
108 Österreich, Verfassungsgerichtshof/B1973/08 (3. Dezember 2009); Österreich, Verwaltungsgerichtshof/2008/17/0054 (27. Februar 2009); Österreich, Verwaltungsgerichtshof/2008/06/0032 (15. September 2009); Österreich, Verwaltungsgerichtshof/2009/17/0263 (17. Februar 2010).
109 Malta Today (2010).
110 Deutschland, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ohne Jahr).

Vielversprechende Praktik

Homophob motivierte Straftaten: möglichst rasche Strafverfolgung

In **Spanien** schloss die Leitung des nationalen Polizeikorps (*Cuerpo Nacional de Policía*) im Hauptstadtbezirk Madrid eine Vereinbarung mit der Madrider LGBT-Vereinigung (COGAM), nach der die Polizei bei homophoben Übergriffen ein „sofortiges Eingreifen" garantiert. Auf Ebene der Autonomen Gemeinschaften wurde für Katalonien ein „Protokoll für polizeiliche Maßnahmen gegen Homophobie" angenommen, durch das die katalanische Polizei Straftaten, die offensichtlich durch die sexuelle Ausrichtung der Opfer motiviert sind, direkt bei der Staatsanwaltschaft anzeigen kann, damit derartige Straftaten statistisch besser zu erfassen sind. Die Staatsanwaltschaft der Provinz Barcelona richtete eine Sonderdienststelle für Hassverbrechen und Straftaten aus diskriminierenden Motiven ein. Diesem Beispiel folgend etablierte die Staatsanwaltschaft Madrid eine ähnliche Dienststelle.

AKTIVITÄT DER FRA

Neue große Umfrage zu Diskriminierung und Viktimisierung von LGBT-Personen

Zur Vorbereitung einer Umfrage über die Diskriminierungs- und Viktimisierungs-Erfahrungen von LGBT-Personen beriet sich die FRA 2010 ausführlich mit Sachverständigen und Interessensgruppen. Die Umfrage soll 2011 und 2012 in der gesamten EU durchgeführt werden. Die dabei erhobenen Daten sollen den politischen Entscheidungsträgern Fakten und Erkenntnisse an die Hand geben, die sie benötigen, um politische Maßnahmen im Sinne der Europarats-Empfehlung vom 31. März 2010 zur Förderung der Gleichstellung und zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Hasskriminalität ausarbeiten zu können.

5.6. Alter

Auf EU-Ebene zeigten sich allgemeine Initiativen gegen Diskriminierungen aufgrund des Alters und zur Förderung der Erwerbsbeteiligung junger und alter Menschen. Einige Mitgliedstaaten verbesserten ihren Rechtsschutz, indem sie

111 Spanien, Ley Orgánica 5/2010.

den Schutz gegen Diskriminierungen aufgrund des Alters über den Beschäftigungsbereich hinaus ausweiteten. Auch auf spezifische Entwicklungen im Hinblick auf Beschäftigung und Ruhestand wird hier eingegangen.

Auf Vorschlag der Europäischen Kommission von 2010 wird das Jahr 2012 zum „Europäischen Jahr für aktives Altern" ausgerufen. Diese Initiative reagiert auf die zunehmende Bevölkerungsalterung in der EU. Sie will die Beschäftigungsmöglichkeiten und Arbeitsbedingungen für ältere Menschen verbessern und ihre Gesundheit und aktive Teilhabe an der Gesellschaft fördern.[112]

Auch in ihrer Strategie Europa 2020 greift die Europäische Kommission Fragen des Älterwerdens auf und fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre altersbezogenen öffentlichen Ausgaben zu überdenken und das effektive Renteneintrittsalter anzuheben, um die finanzielle Tragfähigkeit, die Zugänglichkeit und die soziale Gerechtigkeit der altersbezogenen öffentlichen Ausgaben zu sichern.[113]

Die Strategie Europa 2020 beinhaltet auch Maßnahmen, die sich an junge Menschen wenden: Zu den sieben Leitinitiativen von Europa 2020 zählt die Initiative „Jugend in Bewegung", die die Leistungsfähigkeit der Bildungssysteme verbessern und Jugendlichen den Eintritt in den Arbeitsmarkt erleichtern soll. Ziel ist es, damit die Fortschritte, die mit der Annahme der „EU-Strategie für die Jugend" für den Zeitraum 2010-2018 erreicht wurden, langfristig zu sichern.[114]

Das gestiegene Bewusstsein für Alter als Diskriminierungsgrund, das im Abschnitt 5.1.2 bereits zur Sprache kam, zeigt sich auch in Entwicklungen in der Gesetzgebung einiger Mitgliedstaaten, die den Schutz vor Diskriminierungen über den Beschäftigungsbereich hinaus ausweiten. In **Schweden** erarbeitete die Regierung einen Vorschlag, durch den das Verbot von Diskriminierungen aufgrund des Alters über den Bildungs- und den Beschäftigungsbereich hinaus auf weitere Bereiche ausgeweitet werden soll, wie z. B. den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, das Wohnungswesen, öffentliche Veranstaltungen, Gesundheit und medizinische Versorgung, Sozialleistungen, Sozialversicherung und Arbeitslosenversicherung.[115] In **Österreich**, wo der Schutz vor Altersdiskriminierung nach wie vor nur für den Beschäftigungsbereich gilt, traten Änderungen zum Gleichbehandlungsgesetz in Kraft. Die neue Bestimmung verbietet nun auch, die Verwandten älterer Menschen zu diskriminieren.[116]

Die wichtigsten Entwicklungen auf diesem Gebiet betreffen Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union und der nationalen Gerichte. In der Rechtssache *Petersen*[117] hatte ein deutsches Gericht dem Europäischen Gerichtshof die Frage vorgelegt , ob jene **deutsche** Gesetzgebung, wonach die Zulassung als Vertragszahnarzt (der Leistungen im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung erbringen kann) mit dem Erreichen der Altersgrenze von 68 Jahren ausläuft, als mit dem Unionsrecht vereinbar betrachtet werden kann. Im Januar 2010 entschied der Gerichtshof, dass diese Altersgrenze nicht mit der Notwendigkeit gerechtfertigt werden könne, die öffentliche Gesundheit zu schützen, da die Altersgrenze für Zahnärzte außerhalb des Vertragszahnärztesystems nicht gilt. Allerdings akzeptierte der Gerichtshof, dass die Maßnahme als ein Mittel gerechtfertigt werden könnte, das jüngeren Zahnärzten den Zugang zu dem betreffenden Arbeitsmarkt eröffnet. Der Gerichtshof schloss daher, dass Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf einer solchen Maßnahme nicht entgegensteht, „wenn diese die Verteilung der Berufschancen zwischen den Generationen innerhalb der Berufsgruppe der Vertragszahnärzte zum Ziel hat und wenn sie unter Berücksichtigung der Situation auf dem betreffenden Arbeitsmarkt zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich ist."

In der Rechtssache *Kücükdeveci*[118] hatte ein **deutsches** Gericht den Gerichtshof ersucht zu klären, ob eine nationale Kündigungsschutzregelung eine Diskriminierung aufgrund des Alters darstelle, wenn die betreffende Regelung vorsieht Beschäftigungszeiten, die vor der Vollendung des 25. Lebensjahres des Arbeitnehmers liegen, bei der Berechnung der Kündigungsfrist nicht berücksichtigt. Der Gerichtshof stellte fest, dass eine derartige Regelung jüngere Arbeitnehmer mit längerer Berufserfahrung oder längerer Dienstzeit gegenüber älteren Arbeitnehmern mit kürzerer Betriebszugehörigkeit benachteiligen könnten. Der Gerichtshof urteilte daher, dass es eine Diskriminierung aufgrund des Alters darstelle, die vor Vollendung des 25. Lebensjahrs liegenden Beschäftigungszeiten des Arbeitnehmers bei der Berechnung der Kündigungsfrist nicht zu berücksichtigen.

In **Zypern** wies die nationale Gleichbehandlungsstelle auf Unvereinbarkeiten mit der der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie hin. Sie konstatierte eine Diskriminierung aufgrund des Alters, da eine Bestimmung des Beschäftigungsgesetzes[119] es Arbeitgebern ermöglicht, Arbeitnehmer über 65 Jahre ohne Abfindung zu entlassen. Das Gesetz, das nach wie vor in Kraft ist, verletzt damit das Gesetz über die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (*Equal Treatment in Employment and Occupation Law N.58(I)/2004)* zur Umsetzung der Richtlinie.[120]

112 Europäische Kommission (2010c).
113 Europäische Kommission (2010d).
114 Europäische Kommission (2010d). Für weitere Informationen zu Kinderrechten, siehe Kapitel 4 über Rechte des Kindes und Schutz von Kindern.
115 Schweden (2010).
116 Österreich, Gleichbehandlungsgesetz, Abschnitt 19 Absatz 4, Abschnitt 21 Absatz 4, Abschnitt 44 Absatz 4, Abschnitt 47 Absatz 4.

117 EuGH Case C-341/08. *Dr Domnica Petersen gegen Berufungsausschuss für Zahnärtze für den Bezirk Westfalen-Lippe*.
118 EuGH, Case C-555/07 *Seda Kücükdeveci gegen Swedex GmbH & Co. KG*.
119 Zypern, The Combating of Racial and Some Other Forms of Discrimination (Commissioner) Law N. 42(1)/ 2004, Artikel 39(1) und 39(3).
120 Artikel 4, Termination of Employment Law.

Frankreich setzte 2008 das Höchstalter für den Renteneintritt auf 70 Jahre fest; verschiedene Sonderregelungen schreiben aber für bestimmte Beschäftigungsbranchen, z. B. die Zivilluftfahrt, weiterhin ein früheres Renteneintrittsalter vor.[121] Ein neues Ruhestandsgesetz, das am 9. November 2010 in Kraft trat, schreibt jedoch vor, dass bis 2018 der Renteneintritt erst ab 62 Jahren und nicht wie bisher ab 60 Jahren möglich ist. In zwei Urteilen aus dem Jahr 2010[122] entschied das Kassationsgericht (*Cour de Cassation*), dass die unterschiedliche Behandlung beim Renteneintrittsalter nicht gerechtfertigt ist und dass Ausnahmeregelungen folgende Voraussetzungen erfüllen müssen, um rechtmäßig zu sein: Sie müssen einem zuvor bestimmten beruflichen Bedarf entsprechen, einem rechtmäßigen Ziel dienen und dabei verhältnismäßig sein.[123]

Weitere Diskriminierungsfälle gab es beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. In **Belgien** kündigte die belgische Niederlassung der ING-Bank an, dass ihre Bankautomaten künftig an Bankkunden über 60 Jahren nur noch Beträge bis zu einer bestimmten Obergrenze auszahlen sollten, um diesen Personenkreis vor Betrug und Diebstahl zu schützen. Als daraufhin Diskriminierungsvorwürfe laut wurden, verwarf die Bank diese Idee rasch wieder und nahm Gespräche mit dem Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (CEOOR) auf.[124] Auf ähnliche Bedenken stieß in Belgien auch die Praxis des nationalen Eisenbahnunternehmens NMBS/SNCB, für internationale Fahrkarten, die nicht online erworben wurden, einen Zuschlag zu erheben. Für das CEOOR stellt diese Praxis eine Diskriminierung dar, da in der Regel diejenigen nicht in den Genuss der günstigeren Fahrkarten kämen, die nur begrenzten Zugang zum Internet hätten – und dies betreffe unverhältnismäßig viele ältere Menschen.[125] In **Zypern** gingen bei der Gleichbehandlungsstelle Beschwerden ein, dass die von der Regierung festgelegten Altersgrenzen für staatliche Zuschüsse für künstliche Befruchtung diskriminierend sein könnten.[126]

121 Frankreich, Loi n° 2008-1330.
122 Frankreich, Court de Cassation, Social chamber, 05-11-2010/n°08-43.68 und 05-11-2010/n°08-45.307.
123 Hautefort, M. (ohne Jahr), S. 9-10.
124 Belgien, CEOOR (2010d) und (2010e).
125 Belgien, CEOOR (2010f).
126 A.K.R. 126/2009, 27. April 2010.

5.7. Mehrfachdiskriminierung

Der folgende Abschnitt beschäftigt sich mit Entwicklungen in Bezug auf „Mehrfachdiskriminierung". Für einen umfassenden Überblick sollte man diese Ausführungen in Verbindung mit Kapitel 6 zu Rassismus und ethnischer Diskriminierung lesen. Der Begriff „Mehrfachdiskriminierung" bezieht sich auf eine Diskriminierung, die auf mehr als einem Grund basiert.[127] Das Konzept trägt der Tatsache Rechnung, dass ein Individuum jederzeit aus mehr als einem Grund diskriminiert werden kann. Ein häufiges Beispiel sind Personen, die mehrere Eigenschaften haben, die geschützten Gründen entsprechen: So kann etwa eine Behinderung in Verbindung mit Alter oder das Geschlecht in Verbindung mit einer bestimmten ethnische Zugehörigkeit es wahrscheinlicher machen, dass die Person diskriminiert wird oder zumindest Gefahr läuft diskriminiert zu werden.

In diesem Sinn kann man Mehrfachdiskriminierung als eine „additive" Diskriminierung charakterisieren, bei der ein Individuum aus mehreren Gründen diskriminiert werden kann, wobei aber die Einflüsse der einzelnen Gründe noch voneinander abgrenzbar sind. Beispielsweise kann ein alter Mensch mit einer Behinderung in der einen Situation wegen seines Alters diskriminiert werden und in einer anderen Situation aufgrund seiner Behinderung. Mehrfachdiskriminierung kann aber auch durch „Überschneidung" gekennzeichnet sein, etwa wenn zwei oder mehrere geschützte Gründe zusammenkommen und so eine Situation entstehen lassen, in der der Mensch aus verschiedenen, voneinander jedoch nicht zu trennenden Gründen diskriminiert wird.[128] Ein Beispiel hierfür ist eine muslimische Frau, die in einer bestimmten Situation diskriminiert wird, die weder für eine nicht-muslimische Frau noch für einen muslimischen Mann problematisch wäre.[129] Eine solche Situation könnte etwa entstehen, wenn eine muslimische Frau medizinisch untersucht werden muss, diese Untersuchung jedoch mit Rücksicht auf ihre Kultur oder Religion durch eine Ärztin durchgeführt werden sollte.

Zwei Probleme können auftreten, wenn Gesetzgebung, Gerichte oder Gleichbehandlungsstellen das Konzept der Mehrfachdiskriminierung nicht berücksichtigen: Zum einen werden sich Beschwerden möglicherweise nur auf einen der relevanten Gründe beziehen. Dies könnte das Potential eines Falles schmälern, weitergehende Veränderungen in Politik oder Gesetzgebung anzustoßen, und auch die Höhe der Entschädigungszahlung an das Opfer verringern. Zum anderen könnte es im Fall der sich überschneidenden Diskriminierung schwierig sein, denn Fall zu belegen, da die Diskriminierung nicht zu erkennen ist, wenn die Gründe getrennt untersucht werden.

127 Vergleiche Agentur für Grundrechte der Europäischen Union (2011).
128 Europäische Kommission (2007).
129 Informationen über Fälle zum Tragen eines Kopftuchs siehe Europarat, ECRI (2010d), S. 30.

AKTIVITÄT DER FRA

Mehrfachdiskriminierung trifft eher ethnische Minderheiten

Im Jahr 2010 veröffentlichte die FRA einen *Bericht der Reihe Daten kurzgefasst* – basierend auf den Ergebnissen der EU-MIDIS-Umfrage –, der untersucht, inwiefern ethnische Minderheiten und Zuwanderergruppen Mehrfachdiskriminierung erleben. Der Bericht stellt fest, dass Angehörige ethnischer Minderheiten mit fünfmal höherer Wahrscheinlichkeit Mehrfachdiskriminierung erfahren als Angehörige der Mehrheitsbevölkerung (14% gegenüber 3%).

FRA (2011), Bericht der Reiche Daten kurzgefasst: Mehrfachdiskriminierung

AKTIVITÄT DER FRA

Ungleichheiten und Mehrfachdiskriminierung im Zugang zur Gesundheitsversorgung

Anfang 2010 veranstaltete die FRA ein erstes Treffen mit Experten zum Thema "Ungleichheiten und Mehrfachdiskriminierung im Zugang zur Gesundheitsversorgung". Die Untersuchung, die auf Feldforschung basiert, befasst sich mit der speziellen Verwundbarkeit, die sich aus der Überschneidung von ethnischer Herkunft, Alter und Geschlecht beim Zugang zur Gesundheitsversorgung und bei deren Qualität ergibt. Auf der Grundlage der Ergebnisse wird die FRA den EU-Institutionen und Mitgliedstaaten raten, wie man der Mehrfachdiskriminierung beim Zugang zur Gesundheitsversorgung in der EU begegnen kann.

Im Juni präsentierte 2010 das europäische Projekt GendeRace seine Ergebnisse. Die Untersuchung befasst sich mit den Erfahrungen von Personen in sechs Mitgliedstaaten, die Beschwerde einlegten, weil sie wegen ihres Geschlechts und ihrer ethnischen Herkunft diskriminiert worden waren. Die Ergebnisse zeigen, dass die meisten Fälle von Mehrfachdiskriminierung im Beschäftigungsbereich auftraten. Männer und Frauen sahen sich überschneidender Diskriminierung ausgesetzt, und beide Gruppen hatten Schwierigkeiten zu erkennen, dass sie tatsächlich aus mehreren Gründen diskriminiert worden waren. So neigen etwa muslimische Frauen dazu, die Diskriminierung, die sie erfahren haben, eher auf ihre ethnische Herkunft als auf ihr Geschlecht zurückzuführen.[130]

5.7.1. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Arbeit der Gleichbehandlungsstellen

Bisher verwendet die EU-Gesetzgebung den Begriff der Mehrfachdiskriminierung in ihren rechtsverbindlichen Vorschriften noch nicht; und nur wenige Mitgliedstaaten beziehen sich in ihrer Gesetzgebung auf „Mehrfachdiskriminierung".[131] Entwicklungen in der Gesetzgebung gab es im Vereinigten Königreich, wo der *UK Equality Act* im April 2010 eine Bestimmung zur „dualen" Diskriminierung einführte. Sie wird es erlauben, Beschwerden über direkte Diskriminierung aus zwei kombinierten, geschützten Gründen einzulegen.[132] Ende 2010 war es jedoch noch unbekannt, wann die Bestimmung zur Mehrfachdiskriminierung in Kraft treten würde.

In mehreren Mitgliedstaaten entschieden Gerichte über Klagen, die als Fälle von Mehrfachdiskriminierung hätten behandelt werden können. In diesem Zusammenhang ist auch wieder auf jene Fälle zu verweisen, die im Abschnitt zur Religion beschrieben werden (Überschneidungen von Geschlecht, Religion und/oder ethnischer Herkunft). In der Praxis wird bei solchen Fällen zumeist allein der Diskriminierungsgrund der Religion beachtet. Dabei ist die Situation muslimischer Frauen, die ein Kopftuch tragen, ein offensichtliches Beispiel für das Potential, Fälle als Mehrfachdiskriminierung einzuordnen. Solange jedoch die nationalen Gesetzgebungen keine Vorschriften zu Mehrfachdiskriminierung umfassen, werden solche Fälle meist unter dem Aspekt der religiösen Diskriminierung behandelt.

In **Schweden** beispielsweise durfte eine muslimische Frau nicht an einem Aerobic-Kurs teilnehmen, weil sie ein Kopftuch trug. Das Bezirksgericht entschied, dass dies ein Fall von Diskriminierung aufgrund der religiösen Überzeugung sei, und verpflichtete den Sportverein, der Frau 5000 SEK (500 EUR) Entschädigung zu zahlen. Das Gericht argumentierte, dass die Regeln des Sportvereins Menschen benachteiligen, deren religiöse Überzeugung es ihnen verbietet, das Kopftuch abzunehmen – dies sei ein Fall indirekter Diskriminierung. Nach Gesprächen mit dem Ombudsmann für Gleichbehandlung änderte der Sportverein seine Regeln und gestattet nunmehr, dass beim Training im Verein Kopftücher getragen werden.[133]

Dass sich die Gründe Geschlecht und Religion überschneiden können, zeigte auch eine Kampagne in **Bulgarien**, die 2010 zum Erneuern von persönlichen Ausweisen aufrief. Muslimische Frauen mussten für die Ausweisfotos ihre islamischen Kopftücher teilweise entfernen. Im Juni 2010 beschwerten sich mehrere Muftis in Protestbriefen an die Behörden, dass dies den islamischen Regeln widerspreche.[134] Die Regierung unterstreicht jedoch, dass sie während der erwähnten Kampagne strikt dem entsprechenden nationalen Gesetz gefolgt

130 Carles, I. und Jubany-Baucells, O. (2010).
131 Europäische Kommission (2009e).
132 Vereinigtes Königreich, Equality Act 2010.

133 Schweden, Diskrimineringsombudsmannen (2010a).
134 Bulgarien, Български хелзинкски комитет (2010).

sei. Dieses erlaubt, dass die fotografierte Person Hut oder Kopftuch trägt, solange beide Ohren und 1 cm ihres Haares zu sehen sind.[135]

5.7.2. Gleichbehandlungsstellen und Mehrfachdiskriminierung

Unter den Mitgliedstaaten gibt es einen Trend, eine einzige Gleichbehandlungsstelle zu schaffen, die sich mit mehreren geschützten Gründen befasst, oder bestehende Gleichbehandlungsstellen zusammenzulegen. Das **Vereinigte Königreich** und **Schweden** etwa besitzen seit 2009 jeweils eine einzige Gleichbehandlungsstelle. Dennoch beschäftigen sich die weitaus meisten Gleichbehandlungsstellen nach wie vor nur mit Diskriminierungen aus einem Grund. Die Gleichbehandlungsstellen, die Daten über Beschwerden erheben, bei denen es um mehrere Diskriminierungsgründe geht, verzeichnen steigende Zahlen solcher Fälle. Dies könnte darauf hinweisen, dass Rechtsberater und Diskriminierungsopfer sich dieses Ansatzes zunehmend bewusst sind.

In **Bulgarien** beispielsweise, wo der nationale Gesetzesrahmen Hinweise auf Mehrfachdiskriminierung enthält, sind die Beschwerden wegen mehrerer Gründe, die die Kommission zum Schutz gegen Diskriminierung bearbeitet, stetig häufiger geworden: 2006 waren es 43, 2009 bereits 95. Der Kommission zufolge zeigt dies, dass die Beschwerden komplexer werden und dass Kenntnis und Bewusstsein der Öffentlichkeit über den Gesetzesrahmen gestiegen sind.[136] Dennoch kann man davon ausgehen, dass der Großteil der Fälle von Mehrfachdiskriminierung nicht als solche behandelt wird. Bei der Gleichbehandlungsanwaltschaft in **Österreich**, die für die Gleichbehandlung von Männern und Frauen in der Arbeitswelt zuständig ist, ging es 2009 in neun von 56 Beschwerden um Mehrfachdiskriminierung, wie die veröffentlichten Daten der Institution zeigen. Laut Daten, die die Antidiskriminierungsstelle des Bundes in **Deutschland** von August 2006 bis Juli 2010 erfasste, betrafen 308 Beschwerden Mehrfachdiskriminierung – das entspricht 7,7% aller Beschwerden.

Es scheint, dass gemeldete Fälle von Mehrfachdiskriminierung zwei oder drei sich überschneidende Gründe betreffen, von denen einer meist das Geschlecht ist. In **Dänemark** schrieb das Medienunternehmen Berlingske Media im März 2010 eine Stelle zum Organisieren von Konferenzen aus. Das Dokumentations- und Beratungszentrum zu rassistischer Diskriminierung beschwerte sich bei der Behörde für Gleichbehandlung, dass die Stellenausschreibung aus mehreren Gründen diskriminierend sei – Alter, ethnische Herkunft und Behinderung – , da der/die Angestellte „gesund", im Alter zwischen 25 und 45 Jahren sein und „fließend Dänisch" sprechen können sollte.[137] Am 1. Dezember 2010 wies die Behörde für Gleichbehandlung ab, und zwar in Ermangelung eines konkret selbst betroffenen Beschwerdeführers.

In **Schweden** beschwerte sich eine Frau diskriminiert worden zu sein, als sie bei einem Bewerbungsgespräch für eine Stelle in einem Motel wegen ihrer Ehe mit einem Muslim beleidigt worden war und später die Stelle nicht bekam. Die Interviewerin hatte ihr Fragen zur Kultur ihres Mannes und zu seiner generellen Einstellung gegenüber Frauen gestellt. Sie erklärte, sie habe schlechte Erfahrungen mit „schwedischen Mädchen, die mit Immigranten zusammen sind", gemacht, und die Familie des Mannes dürfe nicht im Restaurant sitzen, während sie arbeite. Der Ombudsmann für Gleichbehandlung brachte den Fall vors Arbeitsgericht, klagte auf Diskriminierung und Belästigung aufgrund von Geschlecht, ethnischer Herkunft und Religion und forderte eine Entschädigung in der Höhe von 200.000 SEK (20.000 EUR).[138]

Ein anderer Fall in **Schweden** betraf eine 48-jährige Mathematiklehrerin polnischer Herkunft, die sich für eine Stelle an einer weiterführenden Schule in Hallsberg beworben hatte. Obwohl sie qualifiziert war und viele Jahre Berufserfahrung vorzuweisen hatte, wurde sie nicht einmal zu einem Bewerbungsgespräch eingeladen. Der Ombudsmann für Gleichbehandlung erreichte, dass der Arbeitgeber eine Entschädigung von 40.000 SEK (4.000 EUR) zahlen musste. Der Ombudsmann hatte befunden, dass die Frau aufgrund ihres Alters, ihres Geschlechts und ihrer ethnischen Herkunft diskriminiert worden sei.[139] Im Vereinigten Königreich erhielt eine Schwarzafrikanerin, die für ein globales Bauunternehmen arbeitete, eine Abfindung wegen ungerechtfertigter Entlassung aufgrund von rassistischer und geschlechtlicher Diskriminierung. Die Frau war eine von fünf Angestellten, denen gekündigt worden war – wobei vier von fünf Frauen waren und alle fünf einer ethnischen Minderheit angehörten.[140]

135 Addendum Nr. 5 zu Artikel 9 Absatz 1, Gesetz zur Ausstellung bulgarischer Personaldokumente.
136 Bulgarien, Комисия за защита от дискриминация (2010); die exakten Zahlen sind Tab. 1, Annex 1 zu entnehmen.
137 Dänemark, Documentary and Advisory Centre on Racial Discrimination (DACoRD), Fall Nr. 2426, 2010.
138 Schweden, Diskrimineringsombudsmannen (2010d), Fall ANM 2009/1300.
139 Schweden, Diskrimineringsombudsmannen (2009b).
140 Hinton, J. (2010).

Ausblick

Das kommende Jahr bietet den Mitgliedstaaten erneut Gelegenheit, den Schutz vor Diskriminierungen aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, der sexuellen Ausrichtung, einer Behinderung oder des Alters dergestalt auszuweiten, dass auch Bereiche jenseits des Arbeitsbereiches unter Diskriminierungsschutz fallen. Dies wäre durch verschiedene Instrumente und Initiativen zu erreichen – auf EU Ebene durch die Annahme der „horizontalen" Richtlinie.

Insbesondere in Hinsicht auf das Wissen um die eigenen Rechte gibt die relativ geringe Zahl der Beschwerden, die bei den vielen nationalen Gleichbehandlungsstellen eingehen, Anlass zur Sorge. Dennoch erscheint die Tatsache, dass bei vielen Mitgliedstaaten immerhin ein Anstieg zu verzeichnen war, durchaus ermutigend. Damit die Gleichbehandlungsstellen mit maximaler Effektivität arbeiten können, müssen allerdings für das kommende Jahr genügend finanzielle Mittel bereitgestellt werden.

Die Fünfjahresstrategie der Europäischen Kommission zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern bietet die Chance, die Probleme zu überwinden, mit denen sich Frauen im Beschäftigungsbereich und beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen konfrontiert sehen. Zudem befasst sie die Strategie auch mit Fragen der Geschlechtsidentität.

Die Ratifizierung der Behindertenrechtskonvention durch die EU bietet gute Voraussetzungen dafür, die Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im gesamten Zuständigkeitsbereich der EU voranzutreiben. Bis Ende 2011 wird die Europäische Kommission Vorschläge zur Errichtung eines Rahmens zur Überwachung der Durchführung der Konvention unterbreiten, der den die Bestimmungen von Artikel 33 Absatz 2 der Behindertenrechtskonvention entspricht.

Die Empfehlung des Europarates für Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Ausrichtung oder der Geschlechtsidentität gibt den Mitgliedstaaten eindeutige Standards und Leitlinien vor. Die Umsetzung der Empfehlung in die Praxis wird in den kommenden Jahren wahrscheinlich eine große Herausforderung darstellen. Die Erkenntnisse aus der geplanten Umfrage der FRA über die Diskriminierungs- und Viktimisierungs-Erfahrungen von LGBT-Personen könnte dazu beitragen, die bisherigen Fortschritte zu beleuchten, und sie könnte auch weitere Verbesserungen anregen.

Es ist absehbar, dass das derzeitige Wirtschaftsklima die EU-Mitgliedstaaten vor große Probleme stellen wird, in Sachen Altersdiskriminierung die Ziele der Strategie Europa 2020 zu erreichen, die unter anderem bessere Beschäftigungsmöglichkeiten und bessere Arbeitsbedingungen für ältere Menschen vorsehen.

Mehrfachdiskriminierungen bleiben weiterhin ein Faktum, das sich weder im Recht der EU oder der Mitgliedstaaten noch in der Vorgehensweise der Gerichte und Gleichbehandlungsstellen wesentlich niederschlägt. Das Wissen um Mehrfachdiskriminierungen zu verbessern, verstärkt für Mehrfachdiskriminierung zu sensibilisieren und sie in den verschiedenen juristischen Kontexten zu berücksichtigen, ist eine notwendige, wenn auch schwierige Aufgabe für die kommenden Jahre.

Bibliografie

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2009) *EU-MIDIS: Main Results Report*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010a) *Data in Focus 3: Rights awareness and equality bodies*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010b) *Homophobia, transphobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity, 2010 update: Comparative legal analysis*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2011) *'Multiple Discrimination', EU-MIDIS Data in Focus Report 5*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Belgien, Institut pour l'égalité des femmes et des hommes / Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen (IGVM) (2010) *Grossesse au travail. Le vécu et les obstacles rencontrés par les travailleuses en Belgique / Zwanger op het Werk. Ervaring van werkneemsters in België*, Brüssel.

Belgien, Tribunal du Travail d'Anvers, R.G. 06/397639/A, 27. April 2010.

Belgien, Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism (CEEOR) (2010a) „Foulard dans les entreprises commerciales : décision judiciaire», Presseerklärung, Brüssel, 28. April 2010.

Belgien, CEOOR (2010b) „Discrimination à l'embauche: issue positive via la conciliation", Presseerklärung, Brüssel, 16. Juni 2010.

Belgien, CEOOR (2010c) „Reisbureau veroordeeld wegens discriminatie van een dove klant" / „Une agence de voyage condamnée pour discrimination envers un client malentendant", Presseerklärung, Brüssel, 6. Oktober 2010.

Bulgarien, Комисия за защита от дискриминация (2010) *Годишен отчет '09*, Sofia, KZD-Non-discrimination.

Bulgarien, Български хелзинкски комитет (2010) *Мюфтии поискаха да се разреши мюсюлманките да се снимат със забрадки за новите лични документи*, 29. Juni 2010.

Butler, I. und De Schutter, O. (2008) "Binding the EU to international human rights law", *Yearbook of European Law*, Vol. 27, 2008.

Carles, I. und Jubany-Baucells, O. (Hrgs.) (2010) *The use of racial antidiscrimination laws: Gender and citizenship in a multicultural context*, Final report, GendeRace.

Dänemark, Documentary and Advisory Centre on Racial Discrimination (DACoRD) (2010), Fall Nr. 2426, Kopenhagen, 2010.

Estland, Tallinn Ringkonnakohus/3-09-1489.

Europarat, Commissioner for Human Rights (2009) *Issue paper, Human Rights and Gender Identity*, CommDH/IssuePaper (2009) 2, 29. Juli 2009.

Europarat, Commissioner for Human Rights (2010) *Inhuman treatment of persons with disabilities in institutions*, Human Rights Comment, Straßburg, Europarat.

Europarat, European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) (2009), *ECRI Report on Greece (fourth monitoring cycle)*, Straßburg, Europarat, 15. September 2009.

Europarat, ECRI (2010a) *ECRI Report on Austria (fourth monitoring cycle)*, Straßburg, Europarat, 2. März 2010.

Europarat, ECRI (2010b) *ECRI Report on Estonia (fourth monitoring cycle)*, Straßburg, Europarat, 2. März 2010.

Europarat, ECRI (2010c) *ECRI Report on the United Kingdom (fourth monitoring cycle)*, Straßburg, Europarat, 2. März 2010.

Europarat, ECRI (2010d) *ECRI Report on France (fourth monitoring cycle)*, Straßburg, Europarat, 15. Juni 2010.

Europarat, ECRI (2010e) *ECRI Report on Poland (fourth monitoring cycle)*, Straßburg, Europarat, 15. Juni 2010.

Europarat, Ministerkomitee (2010a) Recommendation CM/Rec(2010)2 of the Committee of Ministers to member states on deinstitutionalisation and community living of children with disabilities, Straßburg, Europarat, 3. Februar 2010.

Europarat, Ministerkomitee (2010b) Recommendation (CM/Rec(2010)5) to the member states of the Council of Europe on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity, Straßburg, Europarat, 31. März 2010.

Europarat, Parlamentarische Versammlung (2010a) Recommendation 1938 (2010) Guaranteeing the right to education for children with illnesses or disabilities, Straßburg, 7. Oktober 2010.

Europarat, Parlamentarische Versammlung (2010b) Parliamentary Resolution 1761 (2010) Guaranteeing the

right to education for children with illnesses or disabilities, Straßburg, 7. Oktober 2010.

Europarat, Parlamentarische Versammlung (2010c) Recommendation 1915 (2010) Discrimination on the basis of sexual orientation and gender identity, Straßburg, 29. April 2010.

Europarat, Parlamentarische Versammlung (2010d) Resolution 1728 (2010) Discrimination on the basis of sexual orientation and gender identity, Straßburg, 29. April 2010.

Europäische Kommission (2008a*) Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz*, KOM(2008) 637 endg., Brüssel, 3. Oktober 2008.

Europäische Kommission (2008b) *Diskriminierung in der Europäischen Union: Wahrnehmungen, Erfahrungen und Haltungen*, Eurobarometer Spezial 296, Brüssel, TNS Opinion & Social, Juli 2008.

Europäische Kommission (2008c) *Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Gemeinschaft*, KOM(2008) 530 endg., Brüssel.

Europäische Kommission (2008c) *Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Gemeinschaft,* KOM(2008) 0530 endg., Brüssel.

Europäische Kommission (2009a) *Gleichstellung von Frauen und Männern: Kommission mahnt Umsetzung der Rechtsvorschriften durch Lettland an*, Brüssel, 25. Juni 2009.

Europäische Kommission (2009b) *Diskriminierung in der EU im Jahr 2009*, Eurobarometer Spezial 317, Brüssel, TNS Opinion & Social, November 2009.

Europäische Kommission (2009c) *Report of the ad-hoc expert group on the transition from institutional to community-based care*, Brüssel, Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2009d) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Social and Economic Committee and the Committee of the Regions "An EU Strategy for Youth – Investing and Empowering. A renewed open method of coordination to address youth challenges and opportunities"*, KOM(2009) 200 endg.

Europäische Kommission (2009e) *Multiple Discrimination in EU Law: Opportunities for legal responses to intersectional gender discrimination?*, Brüssel, Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2010a) *Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015*, KOM(2010) 491 endg., Brüssel, 21. September 2010.

Europäische Kommission (2010b) *Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020: Erneuertes Engagement für ein barrierefreies Europa*, KOM(2010) 636 endg., Brüssel, 15. November 2010.

Europäische Kommission (2010c) *Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das Europäische Jahr für aktives Altern (2012),* KOM(2010) 462 endg., 6. September 2010.

Europäische Kommission (2010d) *Europe 2020: Integrated guidelines for the economic and employment policies of Member States*, SEC(2010) 488 final, Brüssel, 27. April 2010.

Europäische Kommission (2010e) *Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas-Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms*, KOM(2010) 171 endg., Brüssel, 20. April 2010.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) *Timishev gegen Russland,* Nr. 55762/00 und 55974/00, 13. Dezember 2005.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Kozak gegen Poland*, Nr. 13102/02, 2. März 2010.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Schalk und Kopf gegen Österreich,* Nr. 30141/04, 24. Juni 2010.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *P.B. und J.S. gegen Österreich,* Nr. 18984/02, 22. Juli 2010.

Europäisches Parlament (2010a) Legislative resolution of 20 October 2010 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 92/85/EEC on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding, P7_TA-PROV(2010)0373, 20. Oktober 2010.

European Coalition for Community Living (ECCL) (2010) *Wasted time, wasted money, wasted opportunity*, Focus report, London, ECCL.

European Institute for Gender Equality (EIGE).

Finnland (2009a) *Finland should streamline illogical anti-discrimination laws*, YLE website, 2. April 2009.

Finnland, Oikeusministeriö (2009b) *Ehdotus uudeksi yhdenvertaisuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi*.

Frankreich (2008) Loi 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale (LFSS).

Frankreich (2010) Décret Nr. 2010-125 vom 8. Februar 2010.

Frankreich, Assemblée Nationale (2010a) *Rapport Nos. 2991 and 2992*, 1. Dezember 2010.

Frankreich, Cour d'appel de Paris (2010b) Urteil Nr. 08-08694-AC, Paris, 5. Mai 2010.

Frankreich, Court de Cassation, Social chamber, 05-11-2010/ n°08-43.68.

Frankreich, Court de Cassation, Social chamber, 05-11-2010/ n°08-45.307.

Frankreich, Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE) (2009) *Déliberation No. 2009-404*, Paris, 14. Dezember 2009.

Gerichtshof der Europäischen Union, Fall C-13/05, *Chacón Navas*, 11. Juli 2006, ECR 2006.

Gerichtshof der Europäischen Union, Fall C-341/08, *Dr Domnica Petersen gegen Berufungsausschuss für Zahnärtze für-den Bezirk Westfalen-Lippe,* 12. Januar 2010.

Gerichtshof der Europäischen Union, Fall C-555/07 *Seda Kücükdeveci gegen Swedex GmbH & Co. KG*, 19. Januar 2010, noch nicht berichtet.

Deutschland, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ohne Jahr) *Benachteiligung von Trans*Personen, insbesondere im Arbeitsleben*, Berlin, Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

Deutschland, Arbeitsgericht Gießen (2009), Az.5 Ca 226/09, 22. Dezember 2009.

Deutschland, Bundesverfassungsgericht, BVerfG, 1 BvR 611/07; 1 BvR 2464/07.

Deutschland, Deutsches Institut für Menschenrechte (2010) *Stellungnahme der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention*, Berlin, Deutsches Institut für Menschenrechte.

Deutschland, Gesetz zur Änderung des Transsexuellengesetzes (Transsexuellengesetz-Änderungsgesetz – TSG-ÄndG), Bundesgesetzblatt Teil I (BGBI), Nr. 43, S. 1978, 22. Juli 2009.

Griechenland, Bürgerbeauftragter (2010a) *Mediations-Zusammenfassung*, Athen, März 2010.

Griechenland, Bürgerbeauftragter (2010b) *Mediations-Zusammenfassung*, Athen, April 2010.

Hammarberg, T., Europarat, Menschenrechtskomissar des Europarates, Issue Paper, Human Rights and Gender Identity, CommDH/IssuePaper(2009) 2, 29. Juli 2009.

Hautefort, M. (ohne Jahr) „Limites d'âge : les règles françaises remises en cause par l'Europe", *Semaine sociale Lamy*, Nr.°1448.

Hinton, J. 'Settlement in Amy Betts-Priddy race discrimination case', *Camden New Journal*, 1. April 2010.

Irland, Civil Partnership Act 2010, Irish Statute Book.

Irland, High Court/2007/IEHC 470, 19. Oktober 2007.

Keuzenkamp, S. (Hrsg.) (2010) *Steeds gewoner, nooit gewoon*, Den Haag, The Netherlands Institute for Social Research, 24. Juni 2010.

Lettland (2009) Draft Law „Amendments to the Sexual and Reproductive Health Law".

Lettland (2010a) Grozījumi Patērētāju tiesību aizsardzības likumā Nr. 1871/Lp9 (Consumer Rights Protection Law).

Lettland (2010b) Grozījumi Darba likumā Nr.1181 /Lp9 (Änderungen zum Arbeitsgesetz).

Malta Today (2010) *Sex change woman wins her legal battle to get married*, 30. November 2010.

Niederlande (2010) De Wet Gemeentelijke Anti-discriminatievoorzieningen (ADV) (Gesetz über Antidiskriminierungseinrichtungen der Gemeinden).

Niederlande, Commissie Gelijke Behandeling (CGB) (2010c) Entscheidung 2010-87.

Niederlande, Gerechtshof Amsterdam (2009a) LJN: BK6378, Rechtbank Amsterdam, KK 09-1165, 14. Dezember 2009.

Niederlande, Gerechtshof Amsterdam (2009b) LJN: BK7175, Rechtbank Amsterdam, AWB 09/3208 WWB, 17. Dezember 2009.

Niederlande, Gerechtshof Amsterdam (2010) LJN: BM7410, Rechtbank Amsterdam 200.054.861/01 SKG, 15. Juni 2010.

Niederlande, Repräsentantenhaus (2010) Verfassungsänderung, Parlamentspapier Nr. 32467, Nr. 5.

Nordirland, Equality Commission (2010) *Commission welcomes new rights fo people with disabilities*, Belfast.

Österreich, Gleichbehandlungsanwaltschaft bei der Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst (2010a) *Wer darf mit Kopftuch an die Kassa?*, Wien.

Österreich, Gleichbehandlungsgesetz - GlBG, BGBl. I Nr. 66/2004 (23. Juni 2004) zuletzt abgeändert durch BGBl. I Nr. 7/2011 (15. Februar 2011).

Österreich, Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern (2010b) *Gehörloser Fussballfan bekommt Recht*, Salzburg, 27. September 2010.

Österreich, Senat III der Gleichbehandlungskommission beim Bundesministerium für Gesundheit und Frauen (2005) *Auszug aus dem Prüfungsergebnis zum Antrag III/1 – Beschlussjahr: 2005*, Wien, Bundesministerium für Gesundheit und Frauen.

Österreich, Verwaltungsgerichtshof/2008/06/0032, 15. September 2009.

Österreich, Verwaltungsgerichtshof/2008/17/0054, 27. Februar 2009.

Österreich, Verwaltungsgerichtshof/2009/17/0263, 17. Februar 2010.

Österreich, Verfassungsgerichtshof/B1973/08, 3. Dezember 2009.

Polen (2010a) O wdrożeniu wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania.

Rat Der Europäischen Union (2010a) *3019. Tagung des Rates Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz*, 7.-8. Juni 2010.

Rat Der Europäischen Union (2010b) *3053. Tagung des Rates Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz*, 6.-7. Dezember 2010.

Rat Der Europäischen Union (2010c) *Beschluss des Rates vom 26. November 2009 über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Gemeinschaft*, ABl. 2010 L23.

Rat der Europäischen Union (2010d) *Verhaltenskodex zwischen dem Rat, den Mitgliedstaaten und der Kommission zur Festlegung interner Regelungen für die Durchführung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Union und für die Vertretung der Europäischen Union in Bezug auf das Übereinkommen*, ABl. 2010 C 340.

Rat der Europäischen Union, Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz" (2010a) *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung* – Sachstandsbericht, 19. November 2010.

Rebeyrol, A. (ed.) (2010) *Discriminations à l'école. Rapport remis au ministre de l'Éducation nationale*, Paris, Erziehungsministerium, 22. September 2010.

Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung), ABl. 2006 L 204.

Richtlinie 2010/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, und zur Aufhebung der Richtlinie 86/613/EWG des Rates, ABl. 2010 L 180.

Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz, ABl. 1992 L 348.

Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 19. Juli 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. 2000 L 180 (*Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse*).

Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. 2000 L 303 *(Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich Beschäftigung)*.

Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13 Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, ABl. 2004 L 373.

Richtlinie 2010/18/EU des Rates vom 8. März 2010 zur Durchführung der von BusinessEurope, UEAPME, CEEP und EGB geschlossenen überarbeiteten Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub und zur Aufhebung der Richtlinie 96/34/EG Text von Bedeutung für den EWR, ABl. 2010 L 68.

Rumänien, Lege privind externarea persoanelor decedate, de religie islamică No. 75/2010 (Law No. 75/2010).

Schweden (1995) Disability Discrimination Act (DDA) 1995–1995.

Schweden (2010) *Study on strengthening protection against age discrimination IJ 2009:01: An Extended Protection Against Age Discrimination* (SOUT 2010:60).

Schweden, Diskrimineringsombudsmannen (2009a) *Tingsrättsdom: Spy Bar* (Stockholm Bezirksgericht T4652-07), 6. Dezember 2009.

Schweden, Diskrimineringsombudsmannen (2009b) 'Mattelärare får 40 000 kronor genom förlikning', 16. Dezember 2009.

Schweden, Diskrimineringsombudsmannen (2010a) *Förbud att träna i huvudduk var diskriminering*, 5. Mai 2010.

Schweden, Diskrimineringsombudsmannen (2010b) AF Diskriminerade mannen som inte ville skaka hand med kvinnlig chef, 8. Februar 2010.

Schweden, Diskrimineringsombudsmannen (2010c) Agnsbutik betalar ersättning till uppsagd gravid kvinna, online, 21. September 2010.

Schweden, Diskrimineringsombudsmannen (2010d) *Kvinna nekades anställning pågrund av makens religion*, 2. Februar 2010.

Slowenien, Varuh Človekovih pravic Republike Slovenije (2010) *Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2009*, Ljubljana.

Spanien, Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, Amtsblatt, 23. Juni 2010.

Spanien/Navarra, Ley 5/2010 of 6 April 2010 *Accesibilidad universal y diseño para todas las personas de Navarra*, Amtsblatt, 26. Mai 2010.

Townsley, R., Ward, L., Abbot, D. und Williams, V. (2010), *The implementation of policies supporting independent living for disabled people in Europe: Synthesis Report*, Leeds, Academic Network of European Disability Experts (ANED).

Tschechische Republik (2009) No. 198/2009 Coll. Zákon o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), Sbírka zákonů 198/2009.

Vereinigtes Königreich, Department of Work and Pensions (2009) *Organisations' Responses to the Disability Discrimination Act,* London.

Vereinigtes Königreich (2009) The Disability Discrimination (Transport Vehicles) Regulations (Northern Ireland) Nr. 428.

Vereinigtes Königreich (2010a) The Equality Act 2010 (Commencement No. 4, Savings, Consequential, l, Transitory and Incidental Provisions and Revocation) Order 2010.

Vereinte Nationen (UNO) Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2010a) *Concluding observations (Denmark)*, CERD/C/DNK/CO/18-19, Geneva, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 20. September 2010.

Vereinte Nationen, CERD (2010b) *Concluding observations (France)*, CERD/C/FRA/CO/17-19, Genf, OHCHR, 23. September 2010.

Vereinte Nationen, CERD (2010c) *Concluding observations (Slovenia)*, CERD/C/SVN/CO/6-7, Genf, OHCHR, 20. September 2010.

Vereinte Nationen, CERD (2010d) *Concluding observations (Greece)*, CERD/C/GRC/CO/19, Genf, OHCHR, 28. August 2009.

Vereinte Nationen, CERD (2010e) *Concluding observations (Estonia)*, CERD/C/EST/CO/8-9, Genf, OHCHR, 27. August 2010.

Vereinte Nationen, CERD (2010f) *Concluding observations (Romania)*, CERD/C/ROU/CO/16-19, Genf, OHCHR.

Vereinte Nationen (2010h), Resolution 64/289 – System-wide coherence, adopted by the UN General Assembly on 21. Juli 2010.

Zypern, Bürgerbeauftragter (2010) Aktennummern A/Π 2898/2007, A.K.I. 10/2010, 23. Februar 2010.

Zypern, Combating of Racial and Some Other Forms of Discrimination (Commissioner) Law N. 42(1)/2004.

UNO & Europarat

Januar

Februar

2. März – Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI, gegründet 1993 von den Mitgliedstaaten des Europarates) veröffentlicht vierten Bericht über Estland, Österreich und dem Vereinigten Königreich

25. März – UN-Rassendiskriminierungsausschuss (CERD) veröffentlicht abschließende Beobachtungen zu den Niederlanden und der Slowakischen Republik

März

28. April – ECRI veröffentlicht vierten Bericht über Polen

April

Mai

15. Juni – ECRI veröffentlicht vierten Bericht über Frankreich

Juni

Juli

August

13. September – CERD veröffentlicht abschließende Beobachtungen zu Rumänien

20. September – CERD veröffentlicht abschließende Beobachtungen zu Dänemark und Slowenien

23. September – CERD veröffentlicht abschließende Beobachtungen zu Estland und Frankreich

September

Oktober

November

Dezember

EU

Januar

Februar

März

April

Mai

Juni

Juli

August

September

Oktober

28. November – Deadline für die Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union für alle EU-Mitgliedstaaten

November

Dezember

6

Rassismus und ethnische Diskriminierung

Das Verbot der Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft ist im internationalen und europäischen Recht fest verankert. Dennoch belegen Gerichtsverfahren und Studien in der Europäischen Union (EU), dass Rassismus in den Bereichen Arbeitswelt, Gesundheitswesen, Wohnraum und Bildung nach wie vor ein erhebliches Problem darstellt. Täglich werden auf europäischem Boden rassistisch motivierte Straftaten begangen. Um das Ausmaß von Rassismus und ethnischer Diskriminierung vollständig erfassen zu können, wäre die Erhebung umfassender und vergleichbarer Daten hilfreich. Die Einführung entsprechender Systeme der Datensammlung schreitet jedoch weiterhin nur langsam voran. Es gab andererseits aber Bemühungen, Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Herkunft zu fördern.

Dieses Kapitel legt dar, wie sich Politik und Praxis auf dem Gebiet der ethnischen Diskriminierung und der rassistisch motivierten Straftaten in der EU und den Mitgliedstaaten entwickelten. Es geht dabei auf Entwicklungen in den Bereichen Beschäftigung, Gesundheitswesen, Wohnraum und Bildung ein. Eingangs untersucht das Kapitel die allgemeine Frage der Datenerhebung, die auch im Zusammenhang mit dem später eingehend behandelten Thema der rassistisch motivierten Straftaten wieder aufgegriffen wird. Zusammen mit Kapitel 5 über Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung, das vor allem andere durch EU-Richtlinien verbotene Diskriminierungsgründe wie Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Behinderung oder sexuelle Ausrichtung behandelt, gibt dieses Kapitel einen allgemeinen und umfassenden Überblick über das Thema Diskriminierung und Gleichbehandlung. Besonders für Informationen zu übergreifenden Themen im Bereich der Diskriminierung und Gleichbehandlung ist Kapitel 5 das einschlägige: Rechtsbewusstsein, Gleichbehandlungsstellen, Statistiken zu Beschwerden über ethnische Diskriminierung sowie Mehrfachdiskriminierung werden dort behandelt.

6.1. Datenerhebung

Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) hatte bereits in früheren Veröffentlichungen wie etwa ihren Jahresberichten darauf hingewiesen, dass die Erhebung zuverlässiger und vergleichbarer Daten unerlässlich ist, um Strategien zur Bekämpfung von Ungleichbehandlung auszuarbeiten und den Erfolg neuer Maßnahmen zu messen. Allerdings ist die Erhebung von nach ethnischer Herkunft aufgeschlüsselten Daten in einigen Mitgliedstaaten

Wichtige Entwicklungen im Bereich Rassismus und ethnische Diskriminierung:

- Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung blieb ein weit verbreitetes Phänomen. Dazu zählten etwa Fälle von Diskriminierungen im Zusammenhang mit Stellenangeboten, Einstellungsverfahren, Arbeitsbedingungen und Entlassungen.
- Der Zugang zum Gesundheitswesen bleibt auch abhängig von Bemühungen, Sprachbarrieren zu überwinden bzw. kulturelle Vielfalt zu berücksichtigen. Im Fall von irregulären Migranten war der Zugang zu ärztlicher Versorgung auch wesentlich davon abhängig, ob Mitarbeiter im Gesundheitswesen unter einer Verpflichtung stehen, Personen ohne Ausweispapiere den Einwanderungsbehörden zu melden.
- Obwohl nur in wenigen Mitgliedstaaten formalrechtliche bzw. administrative Hindernisse für den Zugang zu Sozialwohnungen bestanden, deuteten einige Anzeichen darauf hin, dass Personen, die Minderheiten angehören, weiterhin aufgrund direkter bzw. indirekter Diskriminierung in qualitativ geringwertigeren Wohnungen leben.
- Segregation im Bildungsbereich blieb ein Problem, das in erster Linie Roma-Kinder in einer Reihe von Mitgliedstaaten betrifft. In Mitgliedstaaten, in denen Schulbehörden Daten zum Rechtsstatus der Schüler und deren Eltern erheben müssen und verpflichtet sind, diese weiterzumelden, wird der Zugang der Kinder irregulärer Migranten zur Bildung de facto beschränkt. Einige Mitgliedstaaten gingen dazu über, nach ethnischer Herkunft aufgeschlüsselte Daten zu erheben – was eine wichtige Entwicklung ist, um potenziell diskriminierende Praktiken erfassen und erkennen zu können.
- Die meisten Mitgliedstaaten, die Daten zu rassistisch motivierten Straftaten erheben, verzeichneten einen Anstieg der gemeldeten Straftaten.

besonders problematisch. Daten benötigt man dabei nicht nur um festzustellen, wie viele Beschwerden über Diskriminierung (Kapitel 5 über Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung) oder rassistisch motivierte Straftaten (Abschnitt 6.6.) gemeldet wurden, sondern auch zu allgemeineren Bereichen wie Arbeitswelt, Wohnraum, Bildung und Gesundheitswesen.

Auf dem Gebiet der Datenerhebung gab es verschiedene Entwicklungen. Beispielsweise richtete **Finnland** im Jahr 2008 eine eigene Überwachungsgruppe ein, deren Aufgabe darin besteht, die nationale Erhebung von Daten zur Diskriminierung zu unterstützen. Im Jahr 2010 nahm die Gruppe einen Aktionsplan für den Zeitraum 2010-2013 an und konzentrierte sich darauf, eine Datenerhebung im Bereich des Arbeitslebens zu entwickeln, insbesondere in Bezug auf die Aufsichtsbehörden für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.

In **Frankreich** werden keine Daten zur ethnischen Herkunft erhoben. Trotz wiederholter Empfehlungen des Ausschusses zur Beseitigung von rassistischer Diskriminierung (*Committee on the Elemination of Racial Discrimination* CERD) der Vereinten Nationen (*United Nations*, UNO) umfasst der Zensus keine ethnischen Daten. In seinen abschließenden Bemerkungen zu Frankreich, die der CERD als Teil seiner Länderberichterstattung im August 2010 veröffentlichte, forderte der Ausschuss, eine Frage zur ethnischen Herkunft in den Zensus aufzunehmen. Die Frage sollte „auf rein freiwilliger und anonymer Basis" erfolgen und eine reine Eigenbeschreibung darstellen.[1] Im Juni 2010 rief auch die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) die französischen Behörden dazu auf, „die Erhebung von Daten ins Auge zu fassen, die nach Kategorien wie ethnischer oder nationaler Herkunft, Religion, Sprache oder Nationalität aufgeschlüsselt sind, um so Erscheinungsformen von Diskriminierung zu ermitteln [...]".[2]

Im Jahr 2009 richtete der französische Beauftragte für Vielfalt und Chancengleichheit (*Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances*) einen Ausschuss für die Messung und Bewertung der Vielfalt und Diskriminierung (*Comité pour la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations*) ein, „um Frankreich in die Lage zu versetzen, den aktuellen Stand der Diskriminierung einzuschätzen". Der Ausschuss veröffentlichte seine Ergebnisse im Februar 2010 und empfahl unter anderem, eine Frage zum Geburtsland der Eltern des Befragten in den Zensus aufzunehmen. Zudem betonte der Ausschuss, dass man verstärkt Forschungs- und Probeerhebungen mit alternativen Methoden zur Messung der Diskriminierung durchführen müsse, wie etwa das Abstellen auf den Familiennamen, Beobachtungen vor Ort und möglicherweise Fragen zur ethnischen Herkunft gemäß Eigenbeschreibung des Befragten. Voraussetzung sei allerdings, dass diese Informationen unter Aufsicht der zuständigen Stellen blieben (wie dem Nationalen Rat für statistische Informationen – *Conseil national de l'information statistique*, CNIS, und der Nationalen Datenschutzbehörde – *Commission nationale de l'informatique et des libertés*, CNIL).[3]

> *„Von den 23 500 Personen, die im Rahmen der Erhebung der FRA zu Minderheiten und Diskriminierung (EU-MIDIS) befragt wurden und einer ethnischen Minderheit angehören oder einen Migrationshintergrund haben, hatten drei von vier Befragten in Irland (74 %) und Schweden (72 %) sowie rund drei von fünf Befragten in Frankreich (61 %), Portugal (62 %) und den Niederlanden (62 %) keine Einwände gegen die Bereitstellung von Informationen über ihre ethnische Herkunft für einen Zensus. Sie wurden nach ihrer Bereitschaft gefragt, Daten über ihre ethnische Herkunft und Religion als Teil eines Zensus auf anonymer Basis bereitzustellen, wenn dies zur Bekämpfung der Diskriminierung beitragen könnte."*
>
> Bericht über die wichtigsten Ergebnisse von EU-MIDIS (EU-MIDIS Main Results Report), *S. 85-86*

In **Ungarn** veröffentlichten der parlamentarische Beauftragte für die Rechte nationaler und ethnischer Minderheiten (*Nemzeti és Etnikai Jogok Országgyűlési Biztosa*) und der Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (*Adatvédelmi Biztos*) einen gemeinsamen Bericht und eine Reihe von Empfehlungen zur Datensammlung. Der Bericht erörtert folgende Themen: Der Zugang zu ethnischer Herkunft in Gleichstellungs- und Nichtdiskriminierungsmaßnahmen, Möglichkeiten der Einführung objektiver Kriterien für die Zugehörigkeit zu Minderheitengruppen zum Zwecke der politischen Vertretung und der Wahrung der Minderheitenrechte, Überwachung der Erstellung von Personenprofilen auf der Basis der Rasse und Überwachung rassistisch motivierter Hassverbrechen sowie Leitlinien für die Medien.[4]

Vielversprechende Praktik

Die Hilfe der Medien bei der Berichterstattung über ethnische Diskriminierungen

Das italienische Amt gegen ethnische Diskriminierung (*Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali*, UNAR) hat eine Initiative ins Leben gerufen, welche die Berichterstattung von Zeitungen und Websites verfolgt. Ziel ist, auch solche Fälle von ethnischer Diskriminierung registrieren zu können, die zwar der Polizei oder den Justizbehörden nicht gemeldet, aber in den Medien berichtet wurden.

UNAR (2010) Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività svolta nel 2009, *Rom: UNAR, S. 3*

Im September 2010 verabschiedete das **litauische** Parlament einen Beschluss, der der Regierung empfiehlt, den Aktionsplan zur nationalen Gleichstellungsstatistik[5]

1 Vereinte Nationen (CERD) (2010), S. 3.
2 Europarat, ECRI (2010a), S. 45.
3 Frankreich, Comité pour la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations (2010).
4 Ungarn, Országgyűlési Biztosok Hivatala (2009).
5 Litauen, Lygiu Galimybiu Kontrolieriaus Tarnyba (2009).

anzunehmen.[6] In **Polen** gelangte die Forderung nach einem System zur Erhebung und Auswertung sozialer und demografischer Daten für die Überwachung von Rassismus, ethnischer Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit erneut auf die politische Tagesordnung.[7]

6.2. Beschäftigung

Wie schon in den vergangenen Jahren waren Beschwerden über ethnische Diskriminierung im Arbeitsleben weit verbreitet. Für **Belgien**, **Deutschland, Frankreich** und die **Niederlande** gilt, dass dies der Bereich ist, in dem am häufigsten Diskriminierung gemeldet wird.[8] In einigen anderen Mitgliedstaaten dagegen liegen fast gar keine Beschwerden vor, was erfahrungshalber auf unzureichende Erfassungsmethoden und die fehlende Bereitschaft der Öffentlichkeit zurückzuführen ist, Vorfälle zu melden. Nach wie vor zeigt sich Diskriminierung in Stellenangeboten, im Zuge von Einstellungsverfahren und anderen Praktiken. In einigen Fällen fußt die Diskriminierung auf Merkmalen, die zumindest indirekt mit der ethnischen Herkunft in Zusammenhang stehen, wie beispielsweise der Sprache. Kapitel 5 über Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung weist darauf hin, dass auch die Religionszugehörigkeit oftmals eng mit der ethnischen Zugehörigkeit verbunden ist (das Kapitel behandelt Fälle im Zusammenhang mit der Zurschaustellung religiöser oder kultureller Symbole bei der Arbeit).

6.2.1. Verbreitung von Diskriminierung im Arbeitsleben

In mehreren Mitgliedstaaten wurden Minderheiten befragt, welche und wie häufig sie subjektiv Erfahrungen mit Diskriminierung gemacht hatten. In **Deutschland** ergab die jährliche Befragung von 1 000 Erwachsenen türkischer Herkunft in Nordrhein-Westfalen,[9] dass Diskriminierung am häufigsten am Arbeitsplatz oder in der Schule bzw. Universität (50,6 %) sowie bei der Arbeitssuche (40,2 %) wahrgenommen wird. In **Litauen**[10] gaben 11 % der Russen, 11 % der Polen und 14 % der Weißrussen in einer 2010 durchgeführten Befragung an, dass sie sich in den vergangenen 12 Monaten aus Gründen der ethnischen Herkunft diskriminiert oder belästigt gefühlt hatten, wobei der Beschäftigungsbereich am häufigsten genannt wurde. In einer Umfrage in den **Niederlanden** erklärten 71 % der Angehörigen ethnischer Minderheiten, dass ihre Bewerbungen auf Stellenangebote abgewiesen worden waren. Nur etwas mehr als ein Viertel dieser Personen glaubte allerdings, dass dies auf Diskriminierung zurückzuführen war.[11] Man muss in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass diese Ergebnisse aus verschiedenen Staaten nicht direkt vergleichbar sind, da die Befragungen auf unterschiedlichen Methoden basieren. Eine Befragung der Mehrheitsbevölkerung schließlich ergab in **Rumänien** *(Instituut Roman Petra Evaluiere si Strategie IRES, Sonde de Pinie, Herceptin publik a Minorität Römer)*, dass sich nur 54 % der Befragten vorbehaltlos vorstellen konnten, mit Roma zusammenzuarbeiten. Bei der Frage nach möglichen ungarischen Arbeitskollegen lag diese Zahl bei 69 %, im Falle von möglichen deutschen Kollegen gar bei 84 %. Bereits in früheren Jahresberichten hat die FRA darauf hingewiesen, dass statistische Erhebungen aus mehreren Mitgliedstaaten belegen, dass unter Migranten und Minderheiten verglichen mit der Mehrheitsbevölkerung die Arbeitslosenquoten höher und die Löhne niedriger sind, auch wenn sie über vergleichbare Qualifikationen und Erfahrung verfügen. Im Jahr 2010 ergänzten Umfragen aus **Belgien**,[12] **Italien**[13] **und Österreich**[14] diese Feststellungen.

6.2.2. Fälle von Diskriminierung in der Beschäftigung

Die Aussagen aus diesen Studien sind am besten in der Zusammenschau mit Beschwerden und Gerichtsverfahren wegen Diskriminierung am Arbeitsplatz zu betrachten. Fälle von Diskriminierung im Bereich Beschäftigung sind im Zusammenhang mit Stellenangeboten, Einstellungsverfahren, Erfahrungen am Arbeitsplatz und Entlassungen denkbar.

Der letzte Jahresbericht der FRA, der wichtige Menschenrechtsentwicklungen in der EU 2009 behandelt, schildert diskriminierende Stellenangebote in vier Mitgliedstaaten. Beispiele für eine solche Diskriminierung wurden im Jahr 2010 aus Dänemark und Frankreich berichtet. In **Frankreich** entschied die Kommission gegen Diskriminierung und für Chancengleichheit (*Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*, HALDE), dass ein Stellenangebot eines Weinerzeugers diskriminierend war, das nicht-sesshafte Personen (Travellers) und Nordafrikaner ausdrücklich ausschloss.[15] In **Dänemark** konstatierte das Dokumentations- und Beratungszentrum zu ethnischer Diskriminierung (*Dokumentations- og Rådgivningsceneret om Racediskrimination*, DRC), dass zwar zahlreiche Fälle diskriminierender Stellenangebote erfasst werden, aber offenbar weder Arbeitsministerium noch Polizei irgendwelche Maßnahmen dagegen ergreifen.[16] Als äußerst wirksame Methode zur Feststellung diskriminierender Einstellungsverfahren erwiesen sich Diskriminierungstests. Im Februar 2010 wurden die Ergebnisse der ersten systematischen Studie zu

6 Litauen, Beschluss des litauischen Parlaments/ 21. September 2010/ No. XI-1028.
7 Klaus, W. and Frelak, J. (Hrsg.) (2010). Zur vorgenannten Initative siehe: Polen, Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania (2010).
8 Berichtet von der Meldestelle zum Schutz vor Diskriminierung Antwerpen in Belgien, der HALDE in Frankreich, Anti-Diskriminierungsstellen in den Niederlanden, und verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen oder Anti-Diskriminierungsbüros in Köln, München, Berlin und Hamburg; siehe RAXEN-Berichte an die FRA.
9 Sauer, M. (2010).
10 Litauen, *Lietuvos socialinių tyrimų centro Etninių tyrimų institutas* (2010).
11 Coenders, M. *et al* (2010).
12 Corluy, V., und Verbist, G. (2010).
13 Italien, IT Ismu, Censis, Iprs (2010).
14 Österreich, Bundeskanzleramt Österreich, Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst (2010).
15 Siehe Frankreich, Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) (2010).
16 Dänemark, DACoRD (2010), S. 17-18.

Diskriminierungstests in **Deutschland** seit Mitte der 90er-Jahre veröffentlicht.[17] Sie zeigte, dass Bewerber mit türkisch klingendem Namen diskriminiert werden und schwerer einen Arbeitsplatz finden. Die Forscher hatten 528 öffentlich ausgeschriebene Praktikumsstellen „getestet" und festgestellt, dass Bewerber mit türkischen Namen insgesamt 14 % weniger positive Antworten seitens der Arbeitgeber erhielten als „deutsche" Bewerber, wobei die Diskriminierungsrate in kleinen Betrieben erheblich höher ausfiel. In den **Niederlanden** hatte sich ein Mann nicht-niederländischer Herkunft auf eine Stelle als Bewährungshelfer beworben und war nicht zum Vorstellungsgespräch eingeladen worden, obwohl er über die erwünschten Qualifikationen und Arbeitserfahrung verfügte. Als er sich unter Angabe eines anderen Geburtsortes und eines niederländischen Namens erneut bewarb, wurde er zu einem Vorstellungsgespräche eingeladen. Die Kommission für Gleichbehandlung (*Commissie Gelijke Behandeling*, CGB) entschied, dass es sich um einen Fall von ethnischer Diskriminierung handelte.[18]

Vielversprechende Praktik

Leitfaden zur Vielfalt bei der Einstellung von Personal

In Finnland veröffentlichte die Stadt Helsinki im November 2009 einen Leitfaden, der Managern bei der Einstellung von Mitarbeitern mit einem anderen kulturellen Hintergrund helfen soll und Informationen über Gleichbehandlung, Sprachkenntnisse und kulturelle Unterschiede enthält. Die Leitlinien empfehlen, Stellenbewerber mit Migrationshintergrund einzustellen, wenn sie über das gleiche Qualifikationsniveau verfügen wie andere Bewerber aus der Mehrheitsbevölkerung. Die Stadt Helsinki beabsichtigt, den Anteil der Zuwanderer an der Belegschaft der Stadtverwaltung auf 10 % zu erhöhen, was dem Anteil der Zuwanderer an der Gesamtbevölkerung Helsinkis entspricht.

Finnland, Positive Action in Recruitment (Maahanmuuttajien positiivinen erityiskohtelu työhönotossa). Für mehr Informationen, siehe see www.hel.fi

In **Frankreich** testete ein Feldversuch, wie junge Menschen im Raum Paris diskriminiert werden. Der Versuch analysierte drei Diskriminierungsgründe: Geschlecht, Wohngebiet (nach Qualität) und ethnische Herkunft (Frankreich oder Marokko).[19] Die Forscher reichten 3 864 Lebensläufe für 307 Stellenangebote ein. Der Feldversuch zeigte nicht nur, dass Marokkaner weniger positive Antworten erhielten, sondern auch, dass Frauen stärker als Männer von Ausgrenzung aufgrund des Wohngebiets betroffen waren, sodass marokkanische Frauen aus einem benachteiligten Wohngebiet am meisten diskriminiert wurden. Informationen zum Phänomen der Mehrfachdiskriminierung enthält Kapitel 5 über Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung. Weitere Beispiele zur Durchführung von Diskriminierungstests finden sich im Abschnitt 6.4. über Wohnraum.

17 Kaas, L. *et al* (2010).
18 Niederlande, Commissie Gelijke Behandeling (2010).
19 Duguet, E. *et al* (2010).

Vielversprechende Praktik

Gemeinden beteiligen sich an Diskriminierungstests

In Belgien startete die Regierung der Region Brüssel-Hauptstadt ein Pilotprojekt, um vor allem Personen mit Migrationshintergrund bessere Chancen auf Arbeit zu geben. Von August bis Dezember 2010 verlangten vier Gemeinden in Brüssel für die Besetzung bestimmter vakanter Stellen die Einsendung rein anonymer Lebensläufe, um den Zugang zu ausgewählten Stellen im öffentlichen Sektor zu untersuchen. Im Januar 2011 werden sich andere Brüsseler Gemeinden dem Pilotprojekt anschließen.

Mitteilung vom Cabinet du Ministre Benoît Cerexe, 6. September 2010

Was Diskriminierungserfahrungen am Arbeitsplatz betrifft, so erkannte das Equality Tribunal in **Irland** im Oktober 2010 vier polnischen Migranten, die in einem Industriebetrieb beschäftigt waren, eine Entschädigung zu, nachdem sie „vorsätzliche, offenkundige und uneingeschränkte" rassistische Beschimpfungen am Arbeitsplatz erlebt hatten. Den Arbeitern war verboten worden, während der Mittagspausen miteinander Polnisch zu sprechen, sie wurden beschimpft und mussten sich anhören, dass Polen und polnisches Essen unangenehm röchen.[20]

Diskriminierung im Zusammenhang mit der Beendigung von Arbeitsverträgen wurde in mehreren Mitgliedstaaten gemeldet. In **Finnland** erhielt ein Praktikant mit Roma-Hintergrund eine Entschädigung, nachdem das Unternehmen ihn bereits nach dem ersten Tag seines zweiwöchigen Praktikums entlassen hatte, weil es nach eigener Angabe negative Rückmeldungen seitens seiner Kunden erhalten hatte.[21] In **Frankreich** verurteilte das Versailler Berufungsgericht einen Gerichtsvollzieher, eine Entschädigung an einen früheren Mitarbeiter zu zahlen. Dieser war auf diskriminierende Weise entlassen worden, nachdem er regelmäßig Zielscheibe rassistischer Bemerkungen gewesen war, die seine nordafrikanische Herkunft mit islamistischem Terrorismus in Verbindung brachten.[22] In **Deutschland** erklärte sich ein Arbeitgeber bereit, einem Praktikanten mit asiatischem Hintergrund eine Entschädigung zu zahlen, dessen Vertrag nicht verlängert worden war, weil das Unternehmen „deutsche Mitarbeiter" bevorzugte.[23] In **Irland** gab das Equality Tribunal der Beschwerde eines litauischen Klägers stat., Er war häufigen Beschimpfungen ausgesetzt gewesen, die später zu seiner ungerechtfertigten Entlassung führten.[24]

6.2.3. Sprache und Akzent

Wie Kapitel 5 über Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung in Bezug auf die Religion oder Weltanschauung erörtert, lassen sich unter bestimmten Umständen auch die

20 Holland, K. (2010).
21 Finnland, Vähemmistövaltuutettu (2010).
22 Frankreich, HALDE (2009).
23 Deutschland, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2010).
24 Irland, Equality Tribunal (2010).

Sprache und der Akzent nicht von der ethnischen Herkunft trennen. Im Jahr 2010 wurden mehrere Fälle gemeldet, in denen die Sprache oder der Akzent Anlass zu Diskriminierung gaben. Auch wenn diese Fälle kein klares Muster erkennen lassen, zeigen sie doch, inwiefern die Sprache im Zusammenhang mit Diskriminierung und Rassismus eine Rolle spielen kann. In **Deutschland** erkannte das Arbeitsgericht in Hamburg einem Mann von der Elfenbeinküste eine Entschädigung zu, weil er aufgrund seiner ethnischen Herkunft unrechtmäßig indirekt diskriminiert worden war: Seine Bewerbung auf eine Stelle als Briefträger war dreimal abgewiesen worden, obwohl die Stelle unbesetzt blieb. Ihm war mitgeteilt worden, dass seine Deutschkenntnisse unzureichend seien, obwohl er eine Ausbildung in Deutschland erfolgreich abgeschlossen und in deutschen Büros gearbeitet hatte.[25] Auch das Landesarbeitsgericht in Bremen bestätigte, dass die Entlassung einer Mitarbeiterin aufgrund ihres russischen Akzents ein Fall von unrechtmäßiger Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft war. Die Klägerin war vom neuen Geschäftsführer eines kleinen Logistikunternehmens entlassen worden, weil die Kunden angeblich negativ auf ihren russischen Akzent reagieren würden.[26] Der Oberste Gerichtshof **Dänemarks** entschied dagegen im Februar 2010, dass es keinen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgesetz darstellt, wenn ein Unternehmen vier von sechs Mitarbeitern entlässt und dabei als Auswahlkriterium das Niveau ihrer Dänischkenntnisse heranzieht.[27]

AKTIVITÄT DER FRA

Eine Untersuchung des Phänomens Rassismus im Sport

Einem 2010 veröffentlichten FRA-Bericht zum Thema Rassismus im Sport zufolge werden Angehörige von Minderheitengruppen oft im Hinblick auf ihre Arbeitsbedingungen diskriminiert. In mehreren Mitgliedstaaten spielen ausländische Profifußballer vor allem aus afrikanischen Ländern immer wieder unter bedenklichen Bedingungen und werden von ihren Klubs anders behandelt als einheimische Spieler. Der Bericht verweist auf exemplarische Probleme, nennt aber auch Beispiele für vielversprechende Praktiken.

FRA (2010), Rassismus, ethnische Diskriminierung und Ausgrenzung von Migranten und Angehörigen von Minderheiten im Sport: Ein vergleichender Überblick über die Situation in der Europäischen Union

6.3. Gesundheitswesen

Dieser Abschnitt behandelt ethnische Diskriminierung im Gesundheitswesen. Zunächst erörtert er Muster der gesundheitlichen Ungleichheit, wie sie in kürzlich veröffentlichten Studien festgestellt wurden. Anschließend legt er dar, wie sich die Lage von Migranten ohne gültige Ausweispapiere und die Gewährleistung von Vielfalt im Gesundheitswesen, einschließlich der psychischen Gesundheitsversorgung, entwickelten.

6.3.1. Gesundheitliche Ungleichheiten

Es gibt Anzeichen dafür, dass sozioökonomische Faktoren wie Bildung, Einkommen, Geschlecht, aber auch ethnische Herkunft, die Gesundheit Einzelner beeinflussen. Daher lässt das Regionalbüro Europa der Weltgesundheitsorganisation (WHO) die Gesundheitskluft und gesundheitlichen Ungleichheiten von Juli 2010 bis 2012 untersuchen, um eine solide Grundlage für die Entwicklung einer neuen europäischen Gesundheitspolitik zu schaffen. Während der ersten Überprüfungsphase soll bewertet werden, wie ausgeprägt die gesundheitlichen Ungleichheiten in Europa sind und welche Hindernisse und Möglichkeiten für deren Beseitigung bestehen. Der Berichtsentwurf weist darauf hin, dass ungleiche Machtverteilung und ungleicher Zugang zu Ressourcen, Möglichkeiten und Rechten zu gesundheitlichen Ungleichheiten führen. Das WHO-Regionalbüro betont, dass die politische Mitgestaltung und die vollständige Umsetzung der Menschenrechte ebenfalls unabdingbare Faktoren sind, um das Gesundheitsniveau zu heben und Ungleichheiten zu mindern.[28]

> *„Je stärker eine Gruppe ausgegrenzt wird, desto gefährdeter ist sie. Dennoch bedeutet ein Migrationshintergrund, die Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen Gruppe oder eine Behinderung nicht zwangsläufig, dass eine Person deswegen gefährdeter oder einem größeren Risiko ausgesetzt ist. Vielmehr wird die höhere Gefährdung durch das Zusammenwirken mehrerer Faktoren verursacht. Zu diesen Faktoren gehören Armut, Ungleichbehandlung, Diskriminierung, verschiedene Bedrohungslagen (z. B. sexueller Missbrauch), das vorherrschende Auftreten oder die Prävalenz von Krankheiten (z. B. HIV) und die Gefahr von Epidemien (z. B. Grippe)."*
>
> *WHO-Regionalbüro für Europa (2010):* Interim first report on social determinants of health and the health divide in the WHO European region

Nachdem die Mitteilung der Europäischen Kommission *Solidarität im Gesundheitswesen: Abbau gesundheitlicher Ungleichheit in der EU*, im Oktober 2009 veröffentlicht wurde,[29] entwickelte sich ein dezidiertes politisches Interesse, sich mit den sozioökonomischen Faktoren für Gesundheit zu befassen. Sowohl der spanische als auch der belgische EU-Ratsvorsitz griffen – Ungleichheiten in den Gesundheitsstandards als vorrangiges Thema auf.[30] Der

25 Deutschland, Arbeitsgericht Hamburg/25 Ca 282/09, 26. Januar 2010; siehe auch Deutschland, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2010), Newsletter ADS-aktuell Nr. 1/2010, 2. September 2010.
26 Deutschland, Landesarbeitsgericht Bremen, 1 Sa 29/10, 29. Juni 2010; Arbeitsgericht Bremen-Bremerhaven Bremen/8 Ca 8322/09, 25. November 2009.
27 Sø-& Handelsretten: SHR af. 12/04-07 *Funktionærforhold – Usaglig opsigelse – Ligestilling og ligebehandling,* Sag F-43-06.

28 Vereinte Nationen, WHO (2010).
29 Europäische Kommission (2009a).
30 Siehe Rat der Europäischen Union (2010a). Eine Zuammenfassung der vom belgischen Ratsvorsitz ausgerichteten Konferenz zu gesundheitlichen Ungleichheiten ist abrufbar unter: www.eutrio.be/de/pressrelease/gesundheitliche-ungleichheiten-erfordern-einen-integrierten-ansatz.

Ausschuss für Sozialschutz, der für die Koordinierung der offenen Koordinierungsmethode für Sozialschutz und soziale Eingliederung zuständig ist, empfahl im Mai 2010 in seiner Stellungnahme zur oben genannten Kommissionsmitteilung, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um die Gesundheit gefährdeter Gruppen zu verbessern, zu denen auch Personen mit bestimmten Migrationshintergründen oder Angehörige bestimmter ethnischer Minderheiten gehören.[31]

Auch auf nationaler Ebene können in drei Mitgliedstaaten politische Entwicklungen in diesem Bereich beobachtet werden. In **Belgien** zeigen die Ergebnisse des Forschungsprojekts Gesundheits-Ungleichheiten (*Tackling health inequalities in Belgium*, TAHIB), dass bei ethnischen Minderheiten die Wahrscheinlichkeit eines schlechteren Gesundheitszustands erheblich höher ist. Dies lässt sich durch den statistischen Tatbestand erklären, dass sie einen niedrigeren sozioökonomischen Status haben und in ärmeren Verhältnissen leben. Um dem entgegenzusteuern, wurde als ersten Schritt eine bessere Beobachtung des Phänomens vorgeschlagen.[32] In ähnlicher Weise macht die *All-Ireland Traveller Health Study* (2010),[33] die **Irland** und das zum **Vereinigten Königreich** gehörige Nordirland abdeckt, auf große gesundheitliche Unterschiede zwischen den nicht-sesshaften Travellers und der sesshaften Bevölkerung aufmerksam. So beträgt etwa der Unterschied in der Lebenserwartung elf Jahre. Auch die gesundheitlichen Ungleichheiten zwischen der Roma- und der Nicht-Roma-Bevölkerung sind erheblich – auf diesen Umstand geht der vorliegende Bericht im Fokus-Kapitel über Roma ein. Schließlich hat die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) das **Vereinigte Königreich** in ihrem Bericht vom Dezember 2009 nachdrücklich dazu aufgefordert, sich weiterhin zu bemühen, die Ungleichheiten im Gesundheitszustand und beim Zugang zu Gesundheitsversorgung abzubauen, denen Angehörige schwarzer und ethnischer Minderheitengruppen ausgesetzt sind.[34] Dies war auch die Botschaft des im Februar 2010 veröffentlichten Beitrags *Faire Gesellschaft, gesunde Leben* (*Fair Society, Healthy Lives)*[35] – der Beitrag ist Ergebnis einer zweijährigen Untersuchung der unabhängigen Kommission zur strategischen Überprüfung der gesundheitlichen Ungleichheiten in England.

6.3.2. Irreguläre Migranten

Die Mitgliedstaaten haben sich im Rahmen mehrerer internationaler Verträge verpflichtet, allen ihren Rechtsunterworfenen das Recht auf Gesundheitsversorgung zu gewährleisten. Mit Artikel 12 Absatz 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) erkennen sie das Recht jedes Einzelnen auf den höchsten zu erreichenden Standard physischer und psychischer Gesundheit an (siehe Kapitel 10 über die internationalen Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten). Im Jahr 2010 empfahl das Ministerkomitee des Europarates zum Thema *good governance* im Gesundheitswesen, dass die Gesundheitssysteme auf den Grundsätzen der Universalität, Solidarität und Zugänglichkeit basieren sollten.[36] Ein bald erscheinender Bericht der FRA über irreguläre Migranten zeigt jedoch, dass sich die Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung medizinischer Versorgung für irreguläre Migranten stark unterscheiden und oft im Widerspruch zu internationalen Standards stehen.[37]

Einige Mitgliedstaaten führten eine Meldepflicht ein, die Mitarbeiter im Gesundheitswesen dazu verpflichtet, die von ihnen behandelten irregulären Migranten zu melden. Das **deutsche** Innenministerium stellte kürzlich klar, dass die ärztliche Schweigepflicht Vorrang vor der Meldepflicht habe.[38] Infolgedessen sind Mitarbeiter im Gesundheitswesen, darunter auch jene in den Verwaltungsabteilungen der Krankenhäuser, von der Verpflichtung entbunden, den Einwanderungsbehörden irreguläre Migranten zu melden. Somit ist irregulären Migranten der Zugang zur unmittelbaren medizinischen Versorgung gewährt.[39] Eine Meldepflicht besteht jedoch weiterhin für Sozialämter.[40] Selbst in Staaten, in denen keine solch strengen Vorschriften gelten, kann es vorkommen, dass Mitarbeiter der Gesundheitsdienste generell oder in Einzelfällen aufgefordert werden, mit den Einwanderungsbehörden oder der Polizei zusammenzuarbeiten. Dies kann dazu führen, dass irreguläre Migranten Angst davor haben, Gesundheitsdienste in Anspruch zu nehmen. Dies verdeutlichen Entwicklungen in **Italien**, wo der Vorschlag, eine Meldepflicht für Mitarbeiter im Gesundheitswesen einzuführen, im Jahr 2009 heftig diskutiert, aber dann doch nicht angenommen wurde.[41] Die letztlich angenommenen Gesetzesänderungen stellten jedoch die illegale Einreise und den illegalen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen unter Strafe.[42] Die öffentliche Debatte zu diesem Thema verunsicherte die irregulären Migranten und hielt viele von ihnen davon ab, die Gesundheitsdienste in Anspruch zu nehmen.[43]

31 Rat der Europäischen Union (2010b).
32 Weitere Informationen zum Projekt abrufbar unter: www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=fr&COD=TA/00/15.
33 Irland, Pavee point (2010).
34 Siehe Europarat, ECRI (2010b), S. 32.
35 Marmot, M (2010) *Fair Society, Healthy Lives*, abrufbar unter: www.marmotreview.org.

36 Europarat, Ministerkomitee, Recommendation CM/Rec(2010)6 of the Committee of Ministers to member states on good governance in health systems, 31. März 2010.
37 FRA (2011) *Fundamental Rights of Irregular Immigrants in the European Union.* Gründlicher erörtern wird den Zugang irregulärer Migranten zur medizinischen Versorgung der in Kürze erscheinende FRA-Bericht *Case Study of Ten Countries in the European Union on Access to Healthcare.*
38 Deutschland, Ministerium des Inneren, Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsesetz, 26. Oktober 2009.
39 FRA (2011) *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union.*
40 Katholisches Forum (2010) Leben in der Illegalität.
41 Siehe die landesweite Kampgane "Divieto di segnalazione" (Melden verboten), abrufbar unter: www.immigrazioneoggi.it/documentazione/divieto_di_segnalazione-analisi.pdf.
42 Italien, Legge 15 luglio 2009, n. 94.
43 Weitere Informationen zum Gesetz und seinen Auswirkungen auf den Zugang zu medizinischer Versorgung für irreguläre Migranten siehe: Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM) (2010), S. 9, und LeVoy, M. und Geddie, E. (2009).

AKTIVITÄT DER FRA

Irreguläre Migranten und Gesundheitswesen: Interviews in zehn Mitgliedstaaten

Für die Vorbereitung einer Studie über den Zugang zum Gesundheitswesen führte die FRA im Jahr 2010 Interviews in Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Polen, Schweden, Spanien und Ungarn. Diese Länder wurden ausgewählt, weil sie eine Vielzahl verschiedener Situationen in der EU abdecken. Dieserart haben die Ergebnisse auch für Länder und Städte eine gewisse Relevanz, die nicht unmittelbar von der Untersuchung erfasst waren. Insgesamt umfassten die Forschungsarbeiten vor Ort 221 qualitative Gespräche in 23 Großstädten: 36 Gespräche wurden mit staatlichen Stellen geführt, 43 Gespräche mit Vertretern der Zivilgesellschaft, 67 Gespräche mit Mitarbeitern im Gesundheitswesen und 75 Gespräche mit irregulären Migranten.

Im Gegensatz zur gegenwärtigen Rechtslage in **Italien** vertreten – gemäß einer von Censis durchgeführten Studie – mehr als 80 % der Italiener die Ansicht, dass irreguläre Zuwanderer Zugang zu den öffentlichen Gesundheitsdiensten haben sollten.[44] Rund 65 % der Befragten sind der Meinung, dass Gesundheit ein „unantastbares Recht" und „Gesundheitsversorgung ein wichtiges Zeichen der Solidarität" darstellt. Weniger als 20 % der Befragten sprechen sich dagegen aus, irregulären Zuwanderern Zugang zum staatlichen Gesundheitsdienst zu gewähren. Weitere Untersuchungen zur Situation irregulärer Migranten enthält Kapitel 2 über Grenzkontrolle und Visapolitik.

6.3.3. Vielfalt in der Gesundheitsversorgung

Die Situation im Jahr 2010 ist insofern mit der Situation im Jahr 2009 vergleichbar, als die Gesundheitsdienste einiger Mitgliedstaaten weiterhin nicht immer ausreichend auf die kulturelle Vielfalt Bedacht nehmen. In einigen Mitgliedstaaten wurde berichtet, dass der Zugang zum Gesundheitswesen für Personen ohne Kenntnisse der Mehrheitssprachen problematisch ist. Beispielsweise machte eine in der **polnischen** Stadt Poznan (Posen) durchgeführte Studie darauf aufmerksam, dass keine Auskünfte in Fremdsprachen über das polnische Gesundheitssystem verfügbar sind. Im Rahmen dieser Studie ermittelten die Forscher außerdem Faktoren, die die Integration verhindern, darunter Diskriminierung und Vorurteile. Diskriminierung aufgrund der äußeren Erscheinung, wie etwa der Hautfarbe, spielte vor allem im Bereich Bildung und Gesundheitswesen eine Rolle.[45]

Wie im letzten Jahresbericht angekündigt, trat in **Dänemark** Anfang 2011 eine neue gesetzliche Regelung in Kraft, der zufolge weniger interkulturelle Mediatoren und Dolmetscher eingesetzt werden. Das Gesetz verlangt, dass Personen, die seit mehr als sieben Jahren in Dänemark leben, selbst für die entstehenden Übersetzungskosten aufkommen müssen.

6.3.4. Psychische Gesundheit

Die Rücksichtnahme auf kulturelle Vielfalt ist bei grundsätzlicher medizinischer Betreuung psychisch Kranker von besonderer Bedeutung. Wie Patienten ihre Symptome beschreiben, variiert von Kultur zu Kultur; und in einigen Fällen können somatische (also körperliche) Symptome eine Erscheinungsform einer psychischen Erkrankung sein.

Vielversprechende Praktik

Transkulturelle Psychiatrie: Sensibilisierung für transkulturelle Empfindlichkeiten

In Rekem, **Belgien**, setzte das staatliche psychiatrische Beratungszentrum (*Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum*, OPZC) eine Arbeitsgruppe für „transkulturelle Psychiatrie" ein. In Zusammenarbeit mit dem Integrationszentrum in Limburg (*Provininciaal Integratiecentrum*, PRIC) und dem interkulturellen Mediationsdienst des Krankenhauses ZOL in Genk soll die Arbeitsgruppe gemeinsam mit der Provinz Limburg ein politisches Konzept entwickeln, das eine ständige Sensibilisierung der Sozialarbeiter und Mitarbeiter von Sozialdiensten für die transkulturellen Empfindlichkeiten beim Umgang mit psychischen Erkrankungen sicherstellen soll.

Für weitere Informationen siehe: www.opzrekem.be

Der ECRI-Bericht 2010 zum **Vereinigten Königreich** stellte fest, dass bei ethnischen Minderheiten die Wahrscheinlichkeit wesentlich höher ist als bei anderen Gruppen, dass Formen von psychischen Krankheiten auftreten.[46] Obwohl Ursachenforschung stattfindet und teils Einsichten erbrachte, bleibt die Situation problematisch. Dies bestätigen auch die Ergebnisse der Erhebung „Zähl Mich Mit" (*„Count Me In"*) der Care Quality Commission aus dem Jahr 2009, die im Januar 2010 veröffentlicht wurde und die ethnische Herkunft von Personen erfasst, die gegen ihren Willen nach Maßgabe des Mental Health Act von 1983 (letzte Änderung 15. Oktober 2009) in psychiatrischen Kliniken in Gewahrsam genommen und behandelt werden. Der Bericht zeigt, dass Angehörige schwarzer und gemischter (weißer/schwarzer) Gemeinschaften dreimal so häufig in Gewahrsam genommen werden wie Angehörige der Mehrheitsbevölkerung. Dies kann auf allgemeine Benachteiligung hindeuten, aber auch ein Hinweis auf Rassismus im psychiatrischen Gesundheitssystem sein. Des Weiteren stellte eine AESOP-Studie Ätiologie und ethnische Herkunft bei Schizophrenie und anderen Psychosen (*Aetiology and ethnicity in schizophrenia and other psychoses*) hohe Raten an Psychosen unter der afro-karibischen Bevölkerung im **Vereinigten**

44 La Repubblica (2010).
45 Bloch N. *et al* (2010).

46 Europarat, ECRI (2010b). S. 32.

Königreich fest.[47] Die Studie löste auf den Seiten der Zeitung „The Guardian" eine Diskussion zwischen den Autoren der Studie und Aktivisten aus, die sich mit psychisch Kranken beschäftigen.[48] Die Aktivisten wehren sich gegen die in der AESOP-Studie vertretene Ansicht, dass Schizophrenie in der afro-karibischen Gemeinschaft des Vereinigten Königreichs „epidemische" Ausmaße erreicht habe. Die Direktorin von Black Mental Health UK meint dazu: „Aus mehreren Berichten geht hervor, dass die hohen Raten nicht die tatsächliche Inzidenzrate für psychische Erkrankungen widerspiegeln, sondern vielmehr die Folge einer Medikalisierung kultureller Unterschiede, sozialer Probleme und des institutionellen Rassismus sind."[49]

Eine schlechte psychische Gesundheit kann mitunter auf Diskriminierung oder soziale Ausgrenzung zurückzuführen sein. In den **Niederlanden** untersuchte eine Forschungsstudie den Zusammenhang zwischen empfundener Diskriminierung und depressiver Symptomatik unter türkisch-niederländischen und marokkanisch-niederländischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen.[50] Die Ergebnisse zeigen, dass die Befragten, die sich persönlich diskriminiert fühlen, eher an Depressionen leiden als die Befragten, die sich nicht diskriminiert fühlen. Dieser Zusammenhang war für die marokkanisch-niederländische Bevölkerung stärker ausgeprägt als für die türkisch-niederländische Bevölkerung. Die Aufsichtsbehörde für das Gesundheitswesen (*Inspectie voor de Gezondheidszorg*, IGZ) erklärte, dass viele ethnische Minderheiten in den Niederlanden anders mit Gefühlen wie Scham umgehen, weil sie in einer sogenannten „kollektivistischen Gesellschaft" aufwachsen, der ein anderes Wertesystem zugrunde liegt als den eher individualisierten westlichen Gesellschaften.[51] Für sie kann es schwierig sein, mit einem Angehörigen der Gesundheitsberufe über psychische Probleme zu sprechen. Das Institut für psychische Gesundheit und Sucht *(Trimbos Institute)* kam zu dem Schluss, dass das Gesundheitspersonal, das sich mit psychischen Problemen beschäftigt, sich dieser Tatsache nicht vollständig bewusst, beziehungsweise nicht entsprechend ausgebildet ist.[52]

Auch **Portugal** investiert mit dem neuen Nationalen Gesundheitsplan (2011-2016),[53] in die Förderung der psychischen Gesundheit von Zuwanderern. Sein Motto ist, Zuwanderern besseren Zugang zum nationalen Gesundheitsdienst zu ermöglichen.

Die psychische Gesundheit von Asylbewerbern erregte im Jahr 2010 ebenfalls Aufmerksamkeit. Unzureichender Zugang zu psychologischer Unterstützung für Asylbewerber wurde in **Polen** festgestellt. Ein Überwachungsprojekt untersuchte fünf von 20 polnischen Asyleinrichtungen und interviewte dabei Mitarbeiter und medizinische Fachkräfte, die in diesen Einrichtungen beschäftigt waren. Zudem wurden dort lebende Ausländer befragt.[54] In **Finnland** sind psychiatrische Gesundheitsdienste zwar für erwachsene Asylbewerber zugänglich, es fehlt jedoch an entsprechenden Dienstleistungen für Kinder.[55] Einer Studie aus dem **Vereinigten Königreich** zufolge wirkt sich eine unbefristete Haft negativ auf den Gesundheitszustand der Asylbewerber aus. Auf unbestimmte Zeit inhaftierte Asylbewerber sollen in hohem Maße unter psychischen Störungen leiden und selbstmordgefährdet sein.[56] Informationen zu Entwicklungen im Bereich Asyl enthält Kapitel 1 über Asyl, Zuwanderung und Integration.

6.4. Wohnungswesen

Dieser Abschnitt untersucht statistische Muster der Ungleichheit, spezifische Forschungsprojekte und Diskriminierungstests, die auf direkte wie indirekte Diskriminierung im Wohnungswesen schließen lassen. Roma und nicht sesshafte Personen (Travellers) gehören zu den am stärksten benachteiligten Gruppen, sei es am privaten Wohnungsmarkt oder bei Sozialwohnungen. Die Erkenntnisse aus den Überwachungstätigkeiten der ECRI und des UN-Ausschusses für die Beseitigung von rassistischer Diskriminierung (CERD) im Jahr 2010 lenkten die Aufmerksamkeit auf die anhaltende Ausgrenzung und Diskriminierung dieser beiden Gruppen im Wohnungswesen; weitere Informationen über das internationale Monitoring enthält Kapitel 10 über die internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten. Rechtliche oder administrative Hindernisse beim Zugang zu Sozialwohnungen für Migranten, Flüchtlinge und Asylbewerber existieren aber nur in wenigen Mitgliedstaaten.

Der Wohnraum ist ein wesentlicher Faktor, um die Lebensqualität eines Menschen zu bestimmen. Er wirkt sich nicht nur auf die täglichen Lebensbedingungen aus, sondern auch auf die Arbeit und den Zugang zu Dienstleistungen im Bildungs- und Gesundheitswesen. Daher ist der Wohnraum einer der wichtigsten Aspekte bei der Integration von Angehörigen ethnischer Minderheiten und Personen mit Migrationshintergrund. Das Recht auf Wohnraum – von allen Mitgliedstaaten in der ICESCR ausdrücklich als solches anerkannt – kann ein wirksames Instrument zur Integration sein. Zudem kann der Umfang, in dem das Recht auf Wohnraum tatsächlich gefördert wird, ein wichtiger Indikator für den Integrationsstatus sein. Dabei ist auch zu beachten, dass gerade der Zugang zu angemessenem Wohnraum ein Bereich ist, in dem Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft eine große Rolle spielt.

47 Aetiology and Ethnicity in Schizophrenia and other Psychoses Study Group (AESOP) (2006).
48 The Guardian (2010b) *Poor research or an attack on black people?*, 3. März 2010.
49 Matilda MacAttram, Director of Black Mental Health UK (BMHUK) zitiert in: The Guardian (2010a).
50 Van Dijk, T.K. *et al* (2010).
51 Niederlande, Gemeenschappelijke Gezondheidsdient (2010) *Zorg voor sociaalkwetsbaren: Themarapport Volksgezondheismonitor Utrecht 2010,* Utrecht: Gemeente Utrecht.
52 Hilderink, I. *et al* (2009).
53 Siehe Portugal, Ministerio de Saude (2002), Nr. 14/DSPCS.
54 Polen, Fundacja Międzynarodowa Inicjatywa Humanitarna (2009).
55 Parsons, A. (2010).
56 Vereinigtes Königreich, London Detainee Support Group (2010).

„Es wurden auch Fälle gemeldet, in denen Wohnungen von Migranten ohne gültige Ausweispapiere derart überbelegt waren, dass sich mehrere Personen je nach Arbeitszeit ein Bett teilen mussten und in einem Zimmer fünf oder zehn Betten standen."

Bericht des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen über angemessenen Wohnraum, hier Bezug nehmend auf die Situation irregulärer Migranten in Europa, 9. August 2010, Randnummer 52

In seinem Bericht aus dem Jahr 2010 über angemessenen Wohnraum als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard konstatierte der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen, dass „Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit die Lebensbedingungen der Migranten und deren Zusammenleben mit der ortsansässigen Gemeinschaft beeinflussen. Daher wurden sie als Schlüsselfaktoren im Zusammenhang mit der Ausgrenzung von Migranten auf dem Wohnungsmarkt ermittelt. Die Staaten müssen Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung umgehend bekämpfen und sicherstellen, dass die Diskriminierung von Migranten hinsichtlich ihres Zugangs zu Sozial- oder Privatwohnungen nicht durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften begünstigt wird. Außerdem müssen die Staaten gewährleisten, dass Immobilienmakler wie auch private Vermieter keine diskriminierenden Praktiken anwenden."[57]

Im Jahr 2010 zeichnen sich drei Tendenzen ab. Zum einen weisen Studien und Diskriminierungstests in verschiedenen Mitgliedstaaten nach, dass Diskriminierung im Wohnungswesen immer noch verbreitet ist. Zum anderen gilt die Wohnsituation der Roma und Travellers nach wie vor als ein spezieller Fall, der besondere Aufmerksamkeit verdient; weitere Informationen enthält der Fokus über Roma am Eingang dieses Berichts. Außerdem schränken noch immer verschiedene Rechts- und Verwaltungsvorschriften den Zugang zu Sozialwohnungen ein, wovon Angehörige gefährdeter Gruppen betroffen sind.

6.4.1. Studien und Diskriminierungstests

Dem EU-Projekt Förderung von vergleichender quantitativer Forschung in den Bereichen der Migration und Integration *(Promoting Comparative Quantitative Research in the field of Migration and Integration in Europe,* PROMINSTAT) zufolge „liegen Anzeichen dafür vor, dass es für Migranten und Minderheitengruppen aufgrund ihrer sozioökonomisch prekäreren Situation weiterhin allgemein schwierig ist, Zugang zu angemessenem Wohnraum zu erhalten. Verschiedene dieser Hindernisse wurden dokumentiert. Zu den zentralen Themen dieser Debatte gehören zweifellos sowohl das Wohnungsangebot als auch die Erschwinglichkeit. Aber auch andere Aspekte wie unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung seitens der Vermieter, Makler, Wohnungsbauexperten, lokalen Behörden, Banken usw. sind ebenso von grundlegender Bedeutung."[58] In **Deutschland** veröffentlichte das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) die Ergebnisse einer großangelegten Umfrage, an der im Jahr 2006 fast 45 000 Schüler der 9. Klassen an weiterführenden Schulen durch Ausfüllen eines Fragebogens teilnahmen. Davon wurden 20 604 Schüler, die der Mehrheitsbevölkerung angehören gefragt, ob sie etwas dagegen hätten, Angehörige bestimmter Minderheiten als Nachbarn zu haben. Die Umfrage-Ergebnisse zeigten, dass die deutschen Jugendlichen lieber andere einheimische Deutsche in der Nachbarschaft hatten als Migranten und Angehörige von Minderheiten. Am stärksten war die Ablehnung gegenüber Türken und Spätaussiedlern. Gegenüber Menschen mit dunkler Hautfarbe und Juden hatten die Befragten zwar eine positivere Einstellung, als Nachbarn waren sie jedoch weniger erwünscht als Schweden und Italiener.[59]

Eine weitere vom Zentrum für Türkeistudien (ZfT) unter 1 000 Zuwanderern türkischer Herkunft durchgeführte Umfrage zeigte, dass Personen türkischer Herkunft in Nordrhein-Westfalen nach wie vor bei der Wohnungssuche Diskriminierungserfahrungen machen: 39,1 % der Befragten gab an, bei der Wohnungssuche diskriminiert worden zu sein, und 28,4 % erlebten Diskriminierung in der Nachbarschaft.[60] In **Italien** ergab eine im Jahr 2009 vom Mieterschutzbund Sunia durchgeführte Umfrage unter 1 000 Nicht-EU-Bürgern, dass die Vermieter sich oft weigern, an Ausländer zu vermieten, oder an diese nur zu ungünstigen Bedingungen (z. B. hohe Mieten und qualitativ geringwertigen Wohnraum) vermieten. Die Umfrage zeigte, dass die Mieten durchschnittlich um 30-50 % höher waren als bei italienischen Mietern und die Vermieter zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Mietvertrags oft zusätzliche Garantien verlangten, beispielsweise einen italienischen Bürgen oder eine Kaution.[61]

In einigen wenigen Mitgliedstaaten wurden Diskriminierungstests durchgeführt, um festzustellen, wie verbreitet Diskriminierung von Migranten und ethnischen Minderheitengruppen auf dem Wohnungsmarkt ist. In **Spanien** gab ein Bericht von SOS Rassismus (*SOS Racismo*) Bizkaia an, dass vor allem Diskriminierung es Migranten so schwierig macht, in der Stadt Bilbao angemessenen Wohnraum zu finden.[62] Der Bericht enthält außerdem die Ergebnisse von Diskriminierungstests, die 60 Besichtigungstermine für Privatwohnungen und sechs Besuche bei Immobilienmaklern umfassten. In den Tests vermieteten 64 % der Hauseigentümer Wohnungen an einheimische Personen, aber nicht am Migranten, und 50 % der Makler boten Migranten keine Wohnungen an, obwohl sie noch Wohnungen im Angebot hatten.

In **Italien** führte das Zentrum für Politik der Universität Modena und Reggio Emilia einen Feldversuch durch, um die Diskriminierung auf dem italienischen Mietwohnungsmarkt zu messen. Für diesen Zweck wurden 3 676 E-Mails versendet, die Anfragen zur Vermietung leerstehender Wohnungen in 41 italienischen Städten enthielten. Die E-Mails waren unterzeichnet mit Namen, die jeweils auf eine von

57 Vereinte Nationen, Generalversammlung (2010), Absatz 89.
58 Fonseca, M. L. *et al* (2010), S. 3.
59 Baier, D. *et al* (2009).
60 Sauer M. (2010).
61 SUNIA (2009).
62 Spanien, SOS Racismo Bizkaia (2010).

drei ethnischen Gruppen schließen ließen, nämlich Italiener, Araber/Muslime oder Osteuropäer. Die Ergebnisse zeigten, dass in weiten Teilen des italienischen Mietwohnungsmarktes ein hohes Maß an Diskriminierung von Personen aus arabischen und osteuropäischen Ländern herrscht. Das Experiment ergab weiterhin, dass vor allem Personen mit Namen arabischer Herkunft diskriminiert werden und dass innerhalb der gleichen ethnischen Gruppe Männer jeweils stärker diskriminiert werden als Frauen.[63]

Im August 2010 veröffentlichte das Amt des Gleichstellungsbeauftragten (*Diskriminerings Ombudsmannen*) in **Schweden** eine Studie über Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, die auf Ergebnissen von Diskriminierungstests fußte. Zur Untersuchung des Marktes für Mietobjekte wurden fast 400 Telefongespräche mit 150 Mietern in 90 verschiedenen Städten geführt. Zur Untersuchung des Marktes für Eigentumsobjekte erfolgten insgesamt 44 Besichtigungen in Stockholm, Helsingborg und Lund. Die Studie belegte, dass die ethnische Herkunft der häufigste Diskriminierungsgrund war. Auf dem Mietmarkt wurden vor allem Personen mit Migrationshintergrund diskriminiert und auf dem Kaufmarkt finnische Roma und Muslime.[64]

6.4.2. Rechtliche und administrative Beschränkungen im Zugang zu Sozialwohnungen

Der soziale Wohnungsbau richtet sich in verschiedenen Staaten an unterschiedliche Zielgruppen. In einigen Staaten sind Sozialwohnungen den sehr Armen vorbehalten, während in anderen Staaten gering verdienende Arbeiterfamilien oder sogar Angehörige der Mittelschicht Sozialwohnungen beziehen dürfen.[65] Der Zugang von Migranten, Flüchtlingen und Asylbewerbern zu Sozialwohnungen ist in einigen Mitgliedstaaten immer noch durch rechtliche und administrative Hindernisse eingeschränkt.

Der Bericht über angemessenen Wohnraum als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen enthält die folgende Aussage: „Unzureichende Informationen und unzulängliche Beratung, Diskriminierung bei der Zuweisung von Wohnraum oder finanzieller Unterstützung, Rechtsvorschriften, die den Zugang von Nichtstaatsbürgern zu Sozialwohnungen einschränken, schwerfällige Bürokratie und fehlender Zugang zu Beschwerde-Mechanismen beschränken den Zugang von Migranten zu Sozialwohnungen. In vielen Ländern haben Migranten keinen Anspruch auf Wohngeld oder Sozialwohnungen, die langfristig Aufenthaltsberechtigten vorbehalten sind."[66]

Im August 2010 veröffentlichte die Regionalvertretung des Hohen Flüchtlingskommissars der UNO (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) für Mitteleuropa ihren regelmäßigen Bericht über die Situation der Asylbewerber und Flüchtlinge in Mitteleuropa, einschließlich **Slowenien**. In Bezugnahme auf die Situation von Flüchtlingen gab der Bericht an, dass der Zugang zu erschwinglichem Wohnraum in Slowenien tendenziell ein systematisches Problem darstellt, da die Flüchtlinge keinen Anspruch auf den gemeinnützigen Wohnungsbau haben und daher für ihren Wohnraum die Marktpreise zahlen müssen. In diesem Zusammenhang empfahl der Bericht, „dass Interessensgruppen (Innenministerium, NGOs und UNHCR) das Umweltministerium ersuchen, das Thema des Zugangs zu Sozialwohnungen dahingehend zu überprüfen, dass sichergestellt wird, dass Flüchtlinge und Inhaber einer Niederlassungsbewilligung Anspruch auf gemeinnützige Wohnungen erhalten".[67]

Der ECRI-Bericht 2010 zu **Frankreich** stellte fest, dass „direkte und indirekte ethnische Diskriminierung von Zuwanderern, Personen mit Migrationshintergrund beziehungsweise Personen, die anderen offensichtlichen Minderheitengruppen angehören, sowohl im privaten als auch im öffentlichen Wohnungswesen weiterhin ein Problem darstellt. Das Hauptproblem beim sozialen Wohnungswesen ist die mangelnde Transparenz des Systems für die Zuweisung von Wohnungen, was nach Ansicht bestimmter Experten zu einem Umfeld beitragen kann, das potenzielle diskriminierende Praktiken begünstigt".[68]

Im April 2010 genehmigte der **niederländische** Minister für Wohnen, Stadtteilentwicklung und Integration[69] die Geltungsdauer des Gesetzes zu Städtischen Sondermaßnahmen (*Special Measures Urban Issues Act*) für Rotterdam um vier Jahre zu verlängern.[70] Diesem Gesetz nach schlägt die Stadtverwaltung dem Minister Stadtteile vor, für die Wohnungssuchende zusätzliche Anforderungen erfüllen müssen. Das Gesetz erlaubt den Stadtverwaltungen so, den Wohnungsmarkt in bestimmten Stadtteilen zu regulieren und den Zuzug benachteiligter Haushalte, die über kein Einkommen oder keine Beschäftigung verfügen, vorübergehend zu beschränken. Die niederländische Gleichstellungsstelle, die Kommission für Gleichbehandlung (*Commissie Gelijke Benhandeling*, CGB), kritisierte das Gesetz, weil es zu indirekter Diskriminierung aufgrund der ethnischen Herkunft, der Nationalität und des Geschlechts führe und Migrantengruppen unverhältnismäßig stark benachteilige.[71] Die Regierung hält dem jedoch entgegen, dass das Gesetz darauf abziele, an bestimmten Brennpunkten den Lebensstandard zu verbessern und Unternehmen ein besseres Umfeld zu schaffen, sich niederzulassen und Investitionen zu tätigen. Laut Regierung erfolgt die Auswahl nicht auf der Grundlage von ethnischer Herkunft, Nationalität oder Geschlecht, sondern wird durch das Einkommen bestimmt und gilt nur für Personen, die bisher nicht im Großraum Rotterdam leben.

63 Baldini, M. und Federici M., (2010). Zu Mehrfachdiskriminierung siehe Kapitel 5 zu Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung.
64 Schweden, Diskriminerings Ombudsmannen (2010).
65 Whitehead, C. und Scanlon, K. (2007).
66 Vereinte Nationen, General Assembly, (2010) Absatz 89.
67 UNHCR Regional Representation for Central Europe (2009), S. 71.
68 Europarat, ECRI (2010a).
69 Niederlande, Rijksoverheid (2010a).
70 Niederlande, Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, (Stb. 2005, 726).
71 Niederlande, Commissie Gelijke Behandeling (2005).

Vielversprechende Praktik

Leitlinien für Vermietung und Verkauf von Wohnraum

Als Mitglied des internationalen kommunalen Netzwerks „Städte für die Menschenrechte" hat die Stadt Nürnberg die Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus gegenüber Personen mit Migrationshintergrund auf dem lokalen Wohnungsmarkt ganz oben auf ihre politische Agenda gesetzt. Deshalb formulierten die Stadt Nürnberg und die Vertreter des Nürnberger Realitätenmarktes Leitlinien, die die Stadt Nürnberg, Immobilienunternehmen, Makler und Vermieter unterstützen sollen, bei Vermittlung, Vermietung oder Verkauf von Wohnungen, Menschen mit Migrationshintergrund vorurteilsfrei zu berücksichtigen.

Stadt Nürnberg, Nachrichten aus dem Rathaus, Stadt Nürnberg setzt Akzente in Sachen Menschenrechte: Leitlinien für das Wohnungswesen vorgelegt, Nr. 994/2. Oktober 2009

6.5. Bildungssektor

„Bildungsbedingte Ungleichheiten wirken sich ein Leben lang aus – nicht nur in der Kindheit. Unterschiede in der Teilhabe an Bildung bleibt während des ganzen Lebens bestehen."[72]

Vereinigtes Königreich, Kommission für Gleichbehandlung und Menschenrechte (Equality and Human Rights Commission)

Der Zugang zu Bildung kann sich nachhaltig auf die Beschäftigungsmöglichkeiten einer Person auswirken. Diese wiederum können Einkommen, Wohnraum und allgemeine Lebensqualität beeinflussen. Auch wenn das Recht auf Bildung unter anderem in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) verankert ist, bleiben noch immer Herausforderungen zu meistern, um Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung im Bereich Bildung zu gewährleisten.

Dieser Abschnitt konzentriert sich auf die Gleichbehandlung beim Zugang zu Bildung und andauernde Formen der Segregation im Bildungsbereich. In der Gesamtschau bestätigen die Informationen zum Jahr 2010, dass es noch immer rassistische Vorfälle und diskriminierende Praktiken im Bereich Bildung gibt. Gleichzeitig mangelt es nach wie vor an institutionalisierten Meldemechanismen. Auch brachte 2010 keine allgemeine Verbesserung bei der Überwachung rassistischer Vorfälle an Schulen. Dabei sind derartige Mechanismen in **Frankreich**, den **Niederlanden** und **Deutschland** offenbar weit verbreitet. In **Deutschland** überwachen einige Bundesländer rechtsextremistische Tendenzen an Schulen, und im **Vereinigten Königreich** sind die Schulen verpflichtet, Jahresberichte über rassistische Vorfälle an Schulen zu erstellen und aufzubewahren. In **Frankreich** werden Daten zu rassistischen Vorfällen im Überwachungs- und Informationssystem für die Sicherheit an Schulen (*Système d'Information et de Vigilance sur la Sécurité scolaire,* SIVIS) verzeichnet, und in den **Niederlanden** erfassen lokale und regionale Antidiskriminierungsstellen Beschwerden im Bereich Bildung. Ob derzeit auch andere Mitgliedstaaten rassistische Vorfälle an Bildungseinrichtungen systematisch erfassen, ist unklar.

72 Vereinigtes Königreich, Equality and Human Rights Commission (2010).

Vielversprechende Praktik

Erfassung von Diskriminierung an Schulen

Ein Beschluss des niederländischen Ministerrates (Ministerraad) vom Juni 2010 verpflichtet Grundschulen, weiterführende Schulen und Berufsschulen in den Niederlanden dazu, rassistische Vorfälle in einem einheitlichen nationalen Erfassungssystem zu erheben. Alle zwei Jahre werden die Zahlen in einem landesweiten Verzeichnis veröffentlicht. Diskriminierung (aufgrund der ethnischen Herkunft, des Geschlechts und der sexuellen Ausrichtung) gehört zu den Kategorien von Vorfällen, deren Erfassung Pflicht ist. Im Schuljahr 2009-2010 wurden die verschiedenen Arten von Vorfällen im Rahmen mehrerer Pilotprojekte eindeutig definiert. Das Erfassungssystem sollte ab 1. August 2011 aktiv sein.

Staatsregierung (Rijksoverheid), Pressemitteilung zum nationalen Erfassungssystem für ein sichereres Schul-Klima, 25. Juni 2010

6.5.1. Gleichberechtigter Zugang zu Bildung

Rechtlich gesehen ist der offene Zugang zu Bildung in den EU-Mitgliedstaaten zwar gewährleistet, dennoch stehen gefährdete Gruppen in der Praxis vor zahlreichen Problemen, wenn sie hochwertige Bildung anstreben. In einigen Mitgliedstaaten unterliegen die Kinder von Asylbewerbern nicht der Schulpflicht. Dies ist beispielsweise in **Schweden** der Fall, wo asylsuchende Kinder allerdings ein Recht auf Schulbesuch haben. Die Frage, ob in Schweden lebenden Kindern ohne Aufenthaltserlaubnis das Recht auf Bildung und die Teilnahme an einer Vorschulerziehung gewährt werden sollte, löste Diskussionen aus. Die Regierungskanzlei (*Regeringskansliet*) präsentierte daraufhin im Februar 2010 einen Vorschlag zum Schulbesuch für alle Kinder.[73] In **Lettland** reichte der gesetzliche Vormund eines Asylbewerbers im Januar 2010 beim Ministerium für Bildung und Wissenschaft (*Izglitibas un zinatnes ministrija*, IZM) eine Beschwerde ein, weil die rechtlich zugesicherten Bildungsmöglichkeiten nicht gewährt worden waren.[74]

73 Schweden, Regeringskansliet (2010).
74 Lettland, Ministerium für Bildung und Wissenschaft (2010).

Probleme beim Zugang zu Bildung sind zu erwarten, wenn die Schulbehörden verpflichtet sind, Daten zum Rechtsstatus der Schüler und deren Eltern zu erheben und weiterzuleiten. Im Rahmen eines FRA-Projektes über die Grundrechte irregulärer Migranten ergaben die Informationen aus den Mitgliedstaaten, dass es den Schulbehörden in einigen Mitgliedstaaten untersagt ist, den Einwanderungsbehörden irreguläre Migranten zu melden. Dies ist etwa der Fall in **Belgien**, **Finnland**, **Griechenland**, **Italien,** den **Niederlanden** und **Österreich**. In etlichen anderen Mitgliedstaaten wie **Bulgarien**, **Estland**, **Finnland**, **Lettland**, **Luxemburg**, **Portugal**, **Rumänien**, **Schweden**, **Slowenien** und **Spanien** ist diese Frage nicht ausdrücklich geregelt.

Ausnahmen bilden **Zypern** und in gewissem Maße die **Slowakei**. In **Zypern** teilte das Amt für Migration den staatlichen Schulen in einem Rundschreiben mit, dass sie verpflichtet sind, die Behörden über die Anmeldung von Kindern ohne gültige Ausweispapiere zu informieren.[75] In der **Slowakei** sind die Schulverwaltungen auf der Grundlage des Ausländeraufenthaltsgesetzes (Artikel 53 Absatz 3) dazu verpflichtet, Kinder ohne gültige Ausweispapiere zu melden, die eine Schule besuchen oder verlassen.[76] In **Deutschland** ist die Situation komplizierter: Auf Bundesebene besteht gemäß Artikel 87 des Aufenthaltsgesetzes eine allgemeine „Mitteilungspflicht".[77] Einige Bundesländer haben jedoch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erlassen, die die Schulbehörden von dieser allgemeinen Mitteilungspflicht entbinden, beispielsweise Nordrhein-Westfalen.[78] Hamburg und Berlin richteten Schülerregister zur Datenerfassung aller Schüler ein. Elternverbände protestierten gegen diesen Schritt, und Datenschützer riefen zum Boykott der Schülerregister auf.[79]

Den verfügbaren Daten zufolge gehören Roma zu den am stärksten benachteiligten Gruppen, wenn es um den Zugang zu Bildung geht. Für **Frankreich** beispielsweise machen der Jahresbericht des französischen Kinderbeauftragten und zahlreiche weitere internationale Berichte darauf aufmerksam, dass es für Travellers und Roma weiterhin sehr schwierig ist, ihre Kinder an einer Schule anzumelden, und dass sie zum Teil sogar abgewiesen werden.[80] Weitere Informationen über die Situation der Roma im Bereich Bildung enthält der Fokus über Roma am Anfang dieses Jahresberichts.

Generell wird der Zugang zu Bildung in der EU außerdem durch folgende Faktoren beschränkt: geografische Abgelegenheit und weite Schulwege, fehlende Vorschul-Einrichtungen, sowie Ungleichbehandlung bei den Anmeldeverfahren und Aufnahmeprüfungen.

75 Rundschreiben vom November 2004 (nicht öffentlich zugänglich).
76 Slowakei, Zákon č. 48/2002 Z. z.
77 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG).
78 Deutschland, Deutsches Rotes Kreuz und Caritas (2010), S. 18.
79 Weitere Informationen auf der Hompage des Flüchtlingsrats Berlin: www.fluechtlingsrat-berlin.de/print_pe.php?sid=424.
80 Frankreich, Défenseure des enfants (2009), S. 95-96. Siehe Abschnitte zu Roma-Migranten und Travellers: Vereinte Nationen, CERD (2010a).

Allerdings sind auch Initiativen für einen umfassenderen und gerechteren Zugang zu Bildung zu verzeichnen. In **Deutschland** beispielsweise trat Ende 2009 im Bundesland Hessen eine neue Vorschrift in Kraft, die praktische Hindernisse bei der Schulanmeldung von Kindern ohne gültige Ausweispapiere aus dem Weg räumte. Durch eine Änderung von Abschnitt 3 des hessischen Schulgesetzes wurde eine neue Regelung eingeführt, nach der der Schulbesuch von Schülern nichtdeutscher Muttersprache nicht mehr an die Vorlage einer offiziellen Bescheinigung über den Aufenthaltsstatus, einer gültigen Meldebescheinigung oder einer Duldungsbescheinigung gekoppelt ist.[81]

6.5.2. Segregation im Bildungsbereich

In den vergangenen Jahren kamen verschiedene Studien zu dem Schluss, dass Segregation Ungleichbehandlung produziert und reproduziert. In ihrem Bericht über die Segregation von Roma-Kindern in der Bildung stufte die Europäische Kommission Segregation als strukturelle Diskriminierung ein, die mit der Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse nicht vereinbar sei.[82] Die Praxis, Schüler mit Roma- oder Migrationshintergrund auf Sonderschulen zu schicken, ist nach wie vor ein Problem; mehr dazu findet sich im Fokus über Roma. In **Bulgarien** ist die Anmeldung von Schülern mit normaler Intelligenz an Einrichtungen für Kinder mit Behinderungen laut Verordnung Nr. 6 (2002) des Ministers für Bildung, Jugend und Wissenschaft ausdrücklich verboten. Die Einhaltung dieser Verordnung überwachen die Kommission für den Schutz gegen Diskriminierung und Nichtregierungsorganisationen (*non-governmental organisations*, NGOs). Die endgültige Liste der Kinder mit besonderem pädagogischem Förderbedarf muss vom Minister genehmigt werden. Aufgrund dieser zusätzlichen prozeduralen Absicherungen sank die Zahl der Kinder, die als sonderpädagogisch förderbedürftig eingeschätzt wurden, im Jahr 2010 um 760. Von den 2 571 Kindern, die die Expertenkommission des Ministeriums untersucht hatte, besuchten folglich ab September 2010 nur insgesamt 1 811 Kinder mit Behinderungen eine Sonderschule.

In seinem Bericht über die **Niederlande** aus dem Jahr 2010 äußerte sich der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) besorgt über Formen der Segregation in niederländischen Primar- und Sekundarschulen. Die in früheren Jahren ergriffenen Maßnahmen, wie die Gründung eines Wissenszentrums für gemischte Schulen (*Kenniscentrum Gemengde Scholen*, KGS) und die Zuständigkeit der Schulaufsichtsbehörde für die Förderung der Integration erwiesen sich als unzulänglich. CERD drängte die niederländischen Behörden, sich stärker für die Prävention und Beseitigung von Segregation im Bildungssystem einzusetzen und beispielsweise die Zulassungsvorschriften zu überprüfen, die die Entstehung oder Verschärfung der Segregation begünstigen können.[83]

81 Siehe Vogel, D. und Aßner, M. (2010).
82 Europäische Kommission (2007).
83 Vereinte Nationen, CERD (2010b).

In **Ungarn** hat sich der Oberste Gerichtshof mit einem Fall von Segregation von Roma-Schülern beschäftigt. Innerhalb ein und derselben Schule waren unterschiedliche Gebäude vorwiegend entweder für Roma oder für Kinder der Mehrheitsbevölkerung genutzt worden. Der Gerichtshof widersprach dem Urteil der zweiten Instanz, gegen welches die Stiftung „Chance for Children Foundation" Berufung erhoben hatte, und stellte eine rechtswidrige Segregation fest. Er unterstrich hierbei, dass Segregation nicht nur durch aktives Verhalten verursacht wird. Die Gemeinde und die betroffenen Schulen hatten Roma-Schüler effektiv ausgegrenzt, indem sie keine Abhilfemaßnahmen eingeleitet hatten, um die gegebene Situation zu ändern. Der Oberste Gerichtshof betonte des Weiteren, dass weder Platzmangel in den Hauptgebäuden noch langjährige Traditionen oder besondere Unterrichtsformen die Segregation der Roma-Schüler rechtfertigten.

Im Jahr 2009 berichtete das **bulgarische** Helsinki-Komitee, dass Roma-Kinder von ihren bulgarischen Mitschülern oft wegen ihres ethnischen Hintergrunds beschimpft werden. Dies veranlasse die Roma schließlich dazu, auf Bildung zu verzichten.[84] In diesem Sinne sollte die Aufhebung der Segregation mit Maßnahmen zur Bekämpfung von Belästigung und Diskriminierung der Roma-Schüler an Regelschulen einhergehen. Weitere Informationen enthält der Fokusüber Roma in diesem Bericht.

6.6. Rassistisch motivierte Straftaten

Dieser Abschnitt behandelt die Situation in der EU bezüglich rassistisch motivierter Straftaten. Letztere sind die extremste Ausdrucksform für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gegenüber bestimmten Gesellschaftsgruppen. Kapitel 9 über den Opferschutz beschreibt weitere Entwicklungen hinsichtlich der Rechte von Opfern solcher Straftaten.

Es sei darauf hingewiesen, dass die hier dargestellten Informationen lediglich auf einer Analyse der öffentlich zugänglichen offiziellen Daten zu rassistisch motivierten Straftaten basieren (also auf Daten der Regierungen und nicht von NGOs). Daher beschränkten sich die Ausführungen auf jene Mitgliedstaaten, deren Datenerhebung eine Auswertung ermöglicht. Sie können sinnvoller Weise mit den Ergebnissen der FRA-Erhebung EU-MIDIS[85] verglichen werden. EU-MIDIS enthält Daten zu Straftaten, die von den Befragten als rassistisch oder religiös motiviert wahrgenommen wurden. Die EU-MIDIS-Daten beruhen auf Informationen, die aus Gesprächen mit 23 500 Angehörigen ethnischer Minderheiten und Zuwanderern in der EU stammen. Die Ergebnisse von EU-MIDIS zeigen, dass zwischen 57 % und 74 % der entsprechenden Angriffe oder Bedrohungen nicht der Polizei gemeldet wurden, wobei die Zahl der nicht gemeldeten Vorfälle je nach untersuchter Gruppe der Befragten höher oder niedriger war. Aus diesem Grund und angesichts des Mangels weiterer umfassender Datensätze zu rassistisch motivierten Straftaten, wie etwa Opferbefragungen ähnlich der EU-MIDIS-Erhebung, muss davon ausgegangen werden, dass offizielle Daten aller Wahrscheinlichkeit nach nur den Gipfel des Eisbergs rassistisch motivierter Taten aufzeigen. Somit sind die Statistiken, die hier und dort auf nationaler Ebene erfasst werden, nur ein Abbild jener wenigen Vorfälle, die in den Blickpunkt der Polizei rückten und strafrechtlich verfolgt wurden.

6.6.1. Entwicklungen und Tendenzen bei offiziell erfassten rassistisch motivierten Straftaten

In der EU bestehen zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor große Unterschiede hinsichtlich der Erhebung und öffentlichen Verfügbarkeit offizieller Strafverfolgungsdaten zu rassistisch motivierten Straftaten. Einige Mitgliedstaaten (wie **Bulgarien** und **Griechenland**) veröffentlichen solche Daten gar nicht, und nur wenige Mitgliedstaaten (wie **Finnland**, **Schweden** und das **Vereinigte Königreich**) erheben und veröffentlichen regelmäßig umfassende Daten. Die unkritische Auswertung bestehender Daten zu rassistisch motivierten Straftaten kann den Anschein erwecken, dass die wenigen Mitgliedstaaten, die umfassende Daten erheben und veröffentlichen, ein größeres Problem mit den Extremformen von Rassismus – wie rassistisch motivierten Gewaltverbrechen – haben als andere Mitgliedstaaten, die keine oder nur wenige Daten veröffentlichen. Näher an der Realität liegt aber jene Lesart, die in der Erhebung und Veröffentlichung umfangreicher Daten ein Anzeichen dafür erkennt, dass ein Mitgliedstaat rassistisch motivierten Straftaten wirksam begegnet, indem er deren Existenz offen anerkennt und die Reaktion des Staates darauf darlegt.

Tabelle 6.1 gibt einen Überblick über den Stand der offiziellen Erhebung von Strafverfolgungsdaten zu rassistisch motivierten Straftaten in den EU-27 für das Jahr 2009. Die vergangenen sechs Jahre, in denen die FRA und deren Vorgängerin, die Europäische Stelle zur Beobachtung von Fremdenfeindlichkeit und Rassismus (EUMC), den Stand der Datenerhebung zu rassistisch motivierten Straftaten in Kategorien eingeteilt hat, erbrachten letztendlich keine allgemeine Verbesserung der Datenerhebung in der EU. Eine positive Entwicklung ist aber in **Schweden** zu verzeichnen, wo die Datenerhebung den Sprung von der Kategorie „Gut" in die Kategorie „Umfassend" schaffte, was insbesondere auf 2008 vorgenommene Änderungen hin zu einer detaillierteren Einstufung von rassistisch motivierten Straftaten und anderen Hassverbrechen zurückzuführen ist. Die sonstige Stagnation in Sachen Datensammlung zeigt jedoch, in welchem Maße viele Mitgliedstaaten sich darüber hinwegsetzen, dass rassistisch motivierte Straftaten einen Verstoß gegen die Grundrechte darstellen. Schließlich erfordert gerade die Reaktion auf diese Straftaten eine verbesserte Datenerhebung, um entsprechende Strategien und Maßnahmen entwickeln zu können.

84 Bulgaria, Български хелзинкски комитет (2009).
85 FRA (2009).

Tabelle 6.2 gibt Aufschluss über Tendenzen in den Strafverfolgungsdaten zu rassistisch motivierten Straftaten, die auf den jüngsten öffentlich verfügbaren Regierungsdaten basieren. Die Strafverfolgungsdaten umfassen eine Reihe von Vorfällen und Straftaten und schließen verschiedene Bereiche wie Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus mit zugehörigen Straftaten wie Aufstachelung zu rassistischem Hass und Gewalt ein. In einigen der Mitgliedstaaten, deren Datenerhebungssysteme in die „niedrigste" Kategorie eingestuft wurden, erhebt die Polizei zwar Daten zu rassistisch motivierten Straftaten, wobei aber diese Daten nur auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden und ebenso wenig regelmäßig wie systematisch veröffentlicht werden – dies gilt beispielsweise für **Zypern**. **Spanien** erhebt zwar ausführliche Daten zu rassistisch motivierten Straftaten in der Provinz Katalonien und in größeren Städten, führte dieses Datenerhebungssystem jedoch noch nicht landesweit ein.

Man sollte die in den verschiedenen Mitgliedstaaten erhobenen offiziellen Strafverfolgungsdaten zu rassistisch motivierten Straftaten nicht direkt miteinander vergleichen, da die Informationen in jedem Mitgliedstaat auf unterschiedliche Weise gemeldet und erfasst werden. Die Schwankungen in der Zahl der erfassten Straftaten *innerhalb* eines Mitgliedstaats können jedoch Aufschluss über Muster sowohl der Erscheinungsformen rassistisch motivierter Straftaten als auch der Änderungen der Erhebungsmethoden geben. Allerdings weisen Mitgliedstaaten mit niedrigen absoluten Zahlen, wie **Dänemark**, im Jahresvergleich gewöhnlich die größten prozentualen Änderungen auf. Daher müssen die Schwankungen der in diesen Ländern erhobenen Daten zu Straftaten mit Vorsicht interpretiert werden. Darüber hinaus haben **Dänemark, Finnland** und **Schweden** ihr System zur Erfassung rassistisch motivierter Straftaten im Jahr 2008 geändert, was zu einem erheblichen Anstieg der erfassten Straftaten im Jahr 2008 gegenüber 2007 sowie zu einem konstant hohen Niveau erfasster rassistisch motivierter Straftaten im Jahr 2009 gegenüber früheren Zeiträumen führte. Aus diesem Grund muss eine Analyse langfristiger Tendenzen der Daten für diese Länder unter Vorbehalt erfolgen und stets die allfälligen Änderungen an den Datenerhebungsmethoden berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund lässt Tabelle 6.2 die folgenden Schlussfolgerungen zu:

- Im Zeitraum 2000-2009 verzeichneten zehn der zwölf Mitgliedstaaten, die für eine Trendanalyse ausreichende Strafverfolgungsdaten zu rassistisch motivierten Straftaten erheben, eine steigende Tendenz bei den erfassten Straftaten in diesem Bereich. In Polen und in der **Tschechischen Republik** war hingegen eine rückläufige Tendenz zu beobachten.
- Werden nur die beiden letzten Jahre (2008-2009) betrachtet, für die Vergleichsdaten verfügbar sind, so verzeichneten vier der zwölf Mitgliedstaaten, die ausrei-

Tabelle 6.1: Stand der offiziellen Erhebung von Strafverfolgungsdaten zu rassistisch motivierten Straftaten in den EU-27

Offizielle Daten nicht systematisch verfügbar Entweder keine Erhebung oder keine Veröffentlichung offizieller Daten auf nationaler Ebene	**Eingeschränkt** Eingeschränkte Berichterstattung zu einigen Ermittlungen und Gerichtsverhandlungen und/oder Schwerpunkt auf allgemeiner Diskriminierung, die rassistisch motivierte Straftaten einschließen kann	**Gut** Für die Erfassung von Straftaten ist ein gutes System vorhanden und/oder Schwerpunkt des Systems auf Rechtsextremismus und/oder Antisemitismus	**Umfassend** Umfangreiche Datenerfassung mit Einzelheiten über Merkmale des Opfers, Ort der Viktimisierung usw.
Bulgarien Griechenland Portugal Spanien Zypern	Estland Italien Lettland Litauen Luxemburg Malta Niederlande Rumänien Slowenien Ungarn	Belgien Dänemark Frankreich Deutschland Irland Österreich Polen Slowakei Tschechische Republik	Finnland Schweden Vereinigtes Königreich

Quelle: FRA, 2010

chende Strafverfolgungsdaten zu rassistisch motivierten Straftaten erheben, eine steigende Tendenz.[86]

Zusammenfassend ist festzustellen, dass eine Langzeitbetrachtung bei den erfassten rassistisch motivierten Straftaten über den Zeitraum 2000-2009 insgesamt einen Anstieg in den meisten Mitgliedstaaten belegt, in denen genügend Daten für eine Analyse vorliegen. Im Vergleich dazu zeigen die letzten beiden Jahre, für die Daten verfügbar sind, einen Anstieg in nur in einem Drittel der Mitgliedstaaten. In **Frankreich** ist der Anstieg der erfassten Straftaten um 113 % im Zeitraum 2008-2009 vor allem auf die Zunahme der erfassten antisemitischen Straftaten im Jahr 2009 während der israelischen Intervention im Gazastreifen zurückzuführen (siehe Tabelle 6.3). Dies lässt die Schlussfolgerung zu, dass sich Ereignisse in anderen Teilen der Welt auf Erscheinungsformen von Rassismus in den Mitgliedstaaten auswirken können. Ein Vergleich der Daten von zwei Jahren kann also deutlich machen, dass bestimmte Ereignisse Schwankungen bei der Anzahl rassistisch motivierter Straftaten beeinflussen. Analysiert man hingegen die Daten mehrerer Jahre, lässt dies eine Bewertung der allgemeinen Tendenzen zu.

Tabelle 6.2: Tendenzen bei offiziell erfassten rassistisch motivierten Straftaten (2000-2009)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Änderung in % 2008-09	Änderung in % 2000-09
Belgien	757 Straftaten	751	727	848	1 021	1 272	1 375	1 304	1 188	1 053	- 11,4 %	+ 8,5 %
Dänemark	28 Vorfälle	116	68	53	37	87	227	35	175*	306	+ 74,9 %	+ 89,1 %
Deutschland	-	14 725 Straftaten	12 933	11 576	12 553	15 914	18 142	17 607	20 422	19 468	- 4,7 %	+ 8,2 % (2001-09)
Finnland	495 Straftaten	448	364	522	558	669	748	698	1 163*	1 385	+ 19,1 %	+ 33,1 %
Frankreich	903 Meldungen	424	1 317	833	1574	979	923	723	864	1 841	+ 113,1 %	+ 6,1 %
Irland	72 Meldungen	42	100	62	84	94	173	214	172	128	- 25,6 %	+ 27,9 %
Österreich	450 Beschwerden	528	465	436	322	406	419	752	835	791	- 5,3 %	+ 11,3 %
Polen	215 Straftaten	103	94	111	113	172	150	154	122	109	- 10,7 %	- 1,5 %
Schweden	2 703 Straftaten	2 785	2 391	2 436	2 414	2 383	2 575	2 813	4 826**	4 707	- 2,5 %	+ 10,3 %
Slowakei	35 Straftaten	40	109	119	79	121	188	155	213	132	- 38,0 %	+ 31,6 %
Tschechische Republik	364 Straftaten	452	473	335	364	253	248	196	217	265	+ 22,1 %	- 6,0 %
England und Wales	47 701 Vorfälle	53 121	54 858	49 344	54 157	57 863	60 926	62 071	58 445	55 862	- 4,4 %	+ 2,2 %
Schottland			1 699 Straftaten	2 673	3 097	3 856	4 294	4 474	4 543	4 564	+ 0,5 %	+ 18,1 %(2002-09)
Nordirland							Vorfälle	1 183	1 044	1 036	- 0,8 %	- 0,5 % (2006-09)

*Anmerkungen: * Aufgrund geänderter Zählweise der Vorfälle ist kein Vergleich mit Vorjahren möglich.*
*** Aufgrund einer geänderten Definition von Hassverbrechen ist kein Vergleich mit Vorjahren möglich.*

Quelle: FRA, 2010

86 Für das Vereinigte Königreich basiert der Gesamttrend bei den erfassten Straftaten auf Daten für England und Wales. Dies spiegelt die relative Bevölkerungszahl in England und Wales im Vergleich mit der in Schottland und Nordirland wider. In Schottland zeigten erfasste rassistische Vorfälle einen von Jahr zu Jahr sinkenden Trend für die Zeitspanne von 2006/07 bis 2008/09. Siehe www.scotland.gov.uk/Publications/2010/04/26153852/8.

6.6.2. Tendenzen bei antisemitischen Straftaten

Angesichts der Geschichte Europas im zwanzigsten Jahrhundert kommt der Erhebung von Daten insbesondere zu antisemitischen Straftaten nach wie vor eine große Bedeutung zu. Allerdings erheben nur sechs Mitgliedstaaten ausreichend umfassende Strafverfolgungsdaten zu antisemitischen Straftaten, die eine Trendanalyse erlauben.

Tabelle 6.3 lässt die folgenden Schlussfolgerungen zu antisemitischen Straftaten zu:

- Zwischen 2001 und 2009 wiesen vier der sechs Mitgliedstaaten, für die eine Trendanalyse durchgeführt wurde, insgesamt eine steigende Tendenz auf, während in zwei Mitgliedstaaten eine stabile Entwicklung festzustellen war.
- Im Vergleich dazu wiesen zwischen 2008 und 2009 fünf der sechs Mitgliedstaaten eine steigende Tendenz auf, während die Tendenz in einem Mitgliedstaat rückläufig war. Im Fall von **Österreich** ist die Zahl der erfassten Straftaten über den gesamten Zeitraum konstant niedrig, so dass der auffällige Rückgang um 47,8 % zwischen 2008 und 2009 angesichts des Unterschieds von nur elf Straftaten relativiert werden muss. Ebenso basiert der Anstieg der Vorfälle um 36,7 % in den **Niederlanden** auf nur 18 Vorfällen (Differenz 2009 zu 2008). In **Frankreich** und möglicherweise auch im **Vereinigten Königreich** und in **Schweden** kann der beachtliche Anstieg der erfassten antisemitischen Straftaten nach vorsichtiger Einschätzung dem Einfluss des israelisch-palästinensischen Konflikts im Jahr 2009 zugeschrieben werden – auf diesen Zusammenhang wurde bereits oben hingewiesen.

AKTIVITÄT DER FRA

Regelmäßige Berichte zur Lage des Antisemitismus in der EU

Die FRA veröffentlichte im April 2010 einen zusammenfassenden Überblick über die Lage des Antisemitismus in der EU im Zeitraum 2001-2009. Dabei handelt es sich um die sechste Aktualisierung des im Jahr 2004 veröffentlichten Berichts zu Erscheinungsformen des Antisemitismus in der EU. Der Überblick enthält statistische Daten von Regierungs- und Nichtregierungsstellen für den Zeitraum 2001-2009 und deckt die EU-Mitgliedstaaten ab, die über offizielle oder inoffizielle Daten und Statistiken zu antisemitischen Vorfällen verfügen.

Weitere Informationen sind abrufbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2010/pub_cr_antisemtism_update_2010_en.htm

6.6.3. Tendenzen bei rechtsextremistischen Straftaten

Neben der schwerpunktmäßigen Erhebung von Daten zu antisemitischen Straftaten in Europa ist in einigen Mitgliedstaaten seit langem die Datenerhebung zu rassistisch motivierten und damit verbundenen Hassverbrechen durch rechtsextremistische Gruppen zentral. Zurzeit erheben nur vier Mitgliedstaaten ausreichend umfassende Strafverfolgungsdaten, die einen Vergleich der Tendenzen bei den rechtsextremistisch motivierten Straftaten erlauben.

Tabelle 6.4 zeigt, dass eine Langzeitbetrachtung für **Deutschland** den größten Anstieg an erfassten rechtsextremistisch motivierten Straftaten offenbart, während in **Österreich** und **Schweden** nur ein leichter Anstieg zu beobachten war. Dagegen ist in **Frankreich** keine langfristige Tendenz erkennbar. Die Trendanalyse für die Zwölf-Monatsperiode von 2008 auf 2009

Tabelle 6.3: Tendenzen bei erfassten antisemitischen Straftaten (2001-2009)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Änderung in % 2008-09	Änderung in % 2001-09
Frankreich	219	936	601	974	508	571	402	459	815	+ 77,6 %	+ 0,4 %
Deutschland	1 629	1 594	1 226	1 346	1 682	1 662	1 561	1 496	1 520	+ 1,6 %	+ 0,3 %
Niederlande*	41	60	50	58	65	108	50	49	67	+ 36,7 %	+ 4,0 %
Österreich	3	20	9	17	8	8	15	23	12	- 47,8 %	+ 9,1 %
Schweden	115	131	128	151	111	134	118	159	250	+ 57,2 %	+ 10,3 %
Vereinigtes Königreich**	310	350	375	532	459	598	561	546	926	+ 69,6 %	+ 25,7 %

*Anmerkungen: * Daten der niederländischen Staatsanwaltschaft: Zahl diskriminierender Vorfälle, bei denen Antisemitismus eine Rolle spielte, die aber möglicherweise keine antisemitischen Straftaten waren.*

*** Die Daten für das Vereinigte Königreich stammen von der unabhängigen jüdischen Organisation „Community Security Trust" und werden für offizielle Veröffentlichungen der Regierung im Vereinigten Königreich als Quelle herangezogen.*

Neben den hier genannten Mitgliedstaaten veröffentlicht auch das Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung (CEOOR) in Belgien offizielle Daten zu Beschwerden über Antisemitismus, die sich aber nicht auf rassistisch motivierte Straftaten beschränken. Einzelheiten sind FRA (2010) zu entnehmen.

Quelle: FRA, 2010

Tabelle 6.4: Tendenzen bei erfassten rechtsextremistisch motivierten Straftaten (2000-2009)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Änderung in % 2008-09	Änderung in % 2000-09
Deutschland	-	10 054	10 902	10 792	12 051	15 361	17 597	17 176	19 894	18 750	- 5,8 %	+ 16,6 % (2001-09)
Frankreich	207	198	179	148	461	419	301	247	129	181	+ 40,3 %	+ 0,1 %
Österreich	291	301	261	264	189	188	204	280	333	356	+ 6,9 %	+ 1,8 %
Schweden	566	392	324	448	306	292	272	387	667*	538	- 19,3 %	+ 2,3 %

Anmerkung: * *Aufgrund von Änderungen der Definition von rechtsextremistisch motivierten Straftaten ist kein Vergleich mit Vorjahren möglich.*

AKTIVITÄT DER FRA

„Ethnic Profiling" und das Vertrauen zur Polizei

Die FRA veröffentlichte im Jahr 2010 ein Handbuch zum „Ethnic Profiling" – d.h. der Erstellung von Personenprofilen mit Augenmerk auf die ethnische Herkunft. Das Handbuch hilft Beamten in Strafverfolgungsbehörden bei der Entscheidung, wann sie das Profiling rechtmäßig als Instrument bei Ermittlungen nutzen können und wann Profiling unrechtmäßig ist, da es gegen das Diskriminierungsverbot verstößt. Außerdem enthält das Handbuch Beispiele für bewährte Praktiken aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten. Das Handbuch wird ergänzt durch den FRA-Bericht über Polizeikontrollen und Minderheiten. Dieser Bericht der Reihe „Daten kurz gefasst" basiert auf der FRA-Erhebung EU-MIDIS, die für zehn Mitgliedstaaten Erfahrungen und Wahrnehmungen jeweils im gleichen Gebiet lebender Angehöriger von Minderheits- und Mehrheitsbevölkerung bei Polizeikontrollen gegenüberstellt. Die Ergebnisse von EU-MIDIS und die Erkenntnisse aus dem Handbuch belegen, dass die Polizei weniger Vertrauen genießt, wenn Minderheitenangehörige den Eindruck haben, dass sie von der Polizei diskriminierend behandelt werden. Dies trägt dazu bei, dass Angehörige ethnischer Minderheiten, die Opfer rassistisch motivierter Straftaten wurden, diese Übergriffe wegen mangelnden Vertrauens der Polizei oft gar nicht erst melden.

FRA (2010) Diskriminierendes „Ethnic Profiling" erkennen und vermeiden: ein Handbuch; *FRA (2010)*, EU-MIDIS Daten kurz gefasst 4: Polizeikontrollen und Minderheiten

ergibt jedoch ein völlig anderes Bild. In **Frankreich** wurden 40 % mehr rechtsextremistische Straftaten erfasst, während **Schweden** im Zeitraum 2008-2009 eine stark rückläufige und **Deutschland** eine leicht rückläufige Tendenz bei den rechtsextremistisch motivierten Straftaten verzeichnete. Diese kurzfristigen Schwankungen könnten einen tatsächlichen Anstieg oder Rückgang der Tätigkeiten rechtsextremistischer Gruppen widerspiegeln, insbesondere im Hinblick auf Internet-Kriminalität. Sie könnten auch ein Anzeichen für mögliche Verbesserungen oder Verschlechterungen bei der Ermittlung und Verfolgung solcher Tätigkeiten durch die Strafverfolgungsbehörden oder auf Faktoren wie die Prioritätenverlagerung bei der Polizei und Ressourcenzuweisung zurückzuführen sein. Gleichzeitig muss die Erhebung von Daten zu rechtsextremistisch motivierten Straftaten – die in einigen Mitgliedstaaten aus historischen Gründen intensiv betrieben wird – im Kontext anderer „rassistisch motivierter" Verbrechen und „Hassverbrechen" gesehen werden, bei denen die Täter eben keine politisch „rechtsextremistische" Motivation haben. EU-MIDIS-Daten zeigen, wie im letzten Jahresbericht berichtet, dass den befragten Opfern rassistisch motivierter Straftaten zufolge nur sehr wenige Täter dieser Verbrechen tatsächlich dem rechtsextremen Lager zuzurechnen waren.

Die vom Europäischen Informationsnetz über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (RAXEN) der FRA zusammengetragenen Informationen legen nahe, dass verschiedene Einzelpersonen und Gruppen verstärkt das Internet und seine sozialen Netzwerke nutzen, um gezielt Hassverbrechen gegen bestimmte Gesellschaftsgruppen voranzutreiben und zu verüben.[87] Vor diesem Hintergrund sei darauf hingewiesen, dass 18 Mitgliedstaaten das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarates über Computerkriminalität noch nicht ratifiziert haben. Das Protokoll sieht vor, unter Verwendung von Computersystemen begangene rassistische und fremdenfeindliche Handlungen unter Strafe zu stellen. Zwölf Mitgliedstaaten haben das Protokoll zumindest bereits unterzeichnet.

6.6.4. Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Der Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit war bis zum 28. November 2010 in das nationale Recht der Mitgliedstaaten umzusetzen.[88]

87 Daten in EU-27 erhoben im Rahmen des FRA-Berichts *Racist and related hate crimes in the EU*, die der FRA im September 2010 vorgelegt wurde und die nach eingehender Analyse veröffentlicht werden wird.

88 Rat der Europäischen Union (2008), S. 55.

Nach Informationen der FRA war es um die Umsetzung des Rahmenbeschlusses Anfang September 2010 folgendermaßen bestellt. Fünf Mitgliedstaaten hatten den Rahmenbeschluss in nationales Recht umgesetzt. Weitere acht Mitgliedstaaten erachteten ihre bestehende Gesetzgebung als bereits ausreichend oder sogar als über die Bestimmungen des Rahmenbeschlusses hinausgehend. Die bestehenden Gesetze einiger dieser Mitgliedstaaten umfassen auch Hassverbrechen, die auf anderen Gründen als der ethnischen Herkunft beruhen. Die übrigen Mitgliedstaaten sind noch dabei, den Rahmenbeschluss umzusetzen und ihre Maßnahmen der Europäischen Kommission mitzuteilen, die für die Überwachung der Umsetzung verantwortlich ist. Sobald dieser Vorgang abgeschlossen ist und Übersetzungen zur Verfügung stehen, wird die Europäische Kommission ihre Analyse der Umsetzung des Rahmenbeschlusses einleiten.

AKTIVITÄT DER FRA

Drei neue Erhebungen und ein Bericht über Hassverbrechen

Im Jahr 2011 wird die FRA einen Bericht über rassistisch motivierte und verwandte Straftaten veröffentlichen. Drei groß angelegte Umfragen sollen diesen Bericht ergänzen. Die entsprechenden Umfragen wurden 2010 entwickelt und werden sich verschiedenen Erscheinungsformen von Hassverbrechen widmen. Im Einzelnen handelt es sich um eine EU-weite Erhebung über Gewalt gegen Frauen , eine EU-weite Erhebung über Diskriminierung und Viktimisierung von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transsexuellen und Transgender-Personen (LGBT) und um eine Erhebung in ausgewählten Mitgliedstaaten über Erscheinungsformen antisemitischer Hassverbrechen. Letztere wird systematisch die Erfahrungen der jüdischen Bevölkerungen in Europa untersuchen und sowohl gemeldete als auch nicht gemeldete Erfahrungen mit Hassverbrechen berücksichtigen. Weitere Informationen zu Frauen- und LGBT-Fragen bietet Kapitel 5 über Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung.

6.6.5. Entwicklungen auf nationaler Ebene

Vor diesem Hintergrund gibt es Beispiele für gute Praktiken aus den Jahren 2009 und 2010, die auf verschiedene Weise versuchen, rassistisch motivierte Straftaten durch Gesetzgebung, Datenerhebungen und gezielte Initiativen zu bekämpfen. So bemüht sich etwa die Polizei in **Irland** für den Zeitraum 2009-2012 um eine Strategie der Vielfalt, in deren Rahmen sich die Polizei stärker für die Opfer rassistisch motivierter Straftaten einsetzen wird. Weitere vielversprechende Initiativen wurden von NGOs eingeleitet. So organisierte beispielsweise die NGO „Menschen gegen Rassismus" in der **Slowakei** Rechtsbeistand für Opfer rassistischer Gewalt.

Neben der Suche nach Antworten auf rassistisch und religiös motivierte Hassverbrechen gibt es in den Mitgliedstaaten auch einige bemerkenswerte Entwicklungen im Kampf gegen Hassverbrechen, die nicht rassistisch begründet und somit jenseits des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit angesiedelt sind. Die treibende Kraft für diese guten Praktiken bilden Initiativen von Regierungs- und Nichtregierungsstellen. Beispielsweise gründete eine NGO 2009 in der **Tschechischen Republik** das Beratungszentrum „In Iustitia" für Personen, die Opfer verschiedener Formen von hassmotivierter Gewalt wurden.

Im Zeitraum 2009-2010 wurden verschiedene nationale Initiativen ins Leben gerufen. In **Finnland** richtete die Regierung eine Arbeitsgruppe ein, die prüfen soll, ob sich der Geltungsbereich des aktuellen Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit auf Hassverbrechen ausdehnen lässt, die aus einer Vielzahl von Gründen begangen werden. Die Arbeitsgruppe legte dem Parlament am 12. Februar 2010 einen Bericht vor. In **Litauen** wurden im Juni 2009 hassmotivierte Straftaten, die etwa aus Gründen der sexuellen Ausrichtung oder einer Behinderung begangen wurden, als erschwerender Umstand im Sinne des Strafgesetzbuchs qualifiziert. In Schottland (**Vereinigtes Königreich**) trat im Jahr 2009 ein zentrales Gesetz zum Schutz der Opfer von hassmotivierten Straftaten aus Gründen der tatsächlichen oder angenommenen sexuellen Ausrichtung, der Transgender-Identität oder einer Behinderung in Kraft.[89]

Anzumerken ist außerdem, dass **Finnland**, **Schweden** und das **Vereinigte Königreich** (wobei die Datenerhebungssysteme Englands und Wales' von denen Nordirlands abweichen) im Rahmen offizieller Erhebungen bereits Daten zu einer Vielzahl hassmotivierter Straftaten, unter anderem aus Gründen der sexuellen Ausrichtung und einer Behinderung, erfassen. In **Schweden** stuft der schwedische nationale Rat für Kriminalprävention (*Brottsförebyggande rådet*, Brå) auch gegen Roma gerichtete und islamfeindliche Straftaten als Hassverbrechen ein. Die Behörden in **Deutschland** stellen auch einige Daten zu politisch motivierten Hassverbrechen aufgrund der sexuellen Ausrichtung oder einer Behinderung des Opfers zur Verfügung, wenngleich die Kennzeichnung „politisch motiviert" den Geltungsbereich einschränkt und „alltägliche" Straftaten ausschließt, die von Tätern ohne politische Motivation begangen werden.

Bei einem Vergleich der Vorgehensweisen in der EU und den einzelnen Mitgliedstaaten ist zu berücksichtigen, dass es oft große regionale Unterschiede innerhalb eines Mitgliedstaats gibt. In **Spanien** beispielsweise verfügt Katalonien derzeit über das umfassendste System der Datenerhebung zu verschiedensten Hassverbrechen und reagiert auch am konsequentesten auf solche Verbrechen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die fortschrittlichsten Entwicklungen beim Umgang mit Hassverbrechen typischerweise in jenen Mitgliedstaaten stattfinden, die

89 Vereinigtes Königreich, Offences (Aggravation by Prejudice) (Scotland) Act 2009 (asp 8).

auch bei der Bekämpfung rassistisch motivierter Straftaten Vorreiter sind. Die Europäischen Kommission wird zu gegebener Zeit die Umsetzung des Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit überprüfen, und zwar sowohl was die Rechtsangleichung als auch was die Anwendung in der Praxis betrifft.

Ausblick

Der erfolgreiche Einsatz von Diskriminierungstests in einigen Mitgliedstaaten belegt, wie wertvoll diese Methode zur Überwachung der Verbreitung von Diskriminierung und zum Nachweis diskriminierender Praktiken in Arbeitswelt und Wohnungswesen ist. Aufgrund dieses Erfolgs ist davon auszugehen, dass Diskriminierungstests in der EU künftig verstärkt eingesetzt werden.

Das Verständnis für Fragen der psychischen Gesundheit von Minderheitenangehörigen muss wachsen, damit das Prinzip der Gleichheit auch für eine gute Gesundheit gilt. Bestehende EU-weite Initiativen der Europäischen Kommission und des Ausschusses für Sozialschutz könnten dazu beitragen, dass immer mehr Mitgliedstaaten vielversprechende Praktiken wie die hier beschriebenen übernehmen.

Die Bekämpfung der Segregation im Bildungsbereich muss in den nächsten Jahren durch Maßnahmen ergänzt werden, die Belästigung und Diskriminierung im Regelschulsystem unterbinden, damit die wirksame Teilhabe der Minderheiten gewährleistet ist.

Die Erhebung von nach ethnischer Herkunft aufgeschlüsselten Daten gemäß den Empfehlungen von ECRI und CERD ist weiterhin für viele Mitgliedstaaten eine offene Herausforderung. Positive Entwicklungen wie in **Frankreich**, wo diese Daten traditionell nicht erhoben wurden, können für andere Mitgliedstaaten ein Anreiz sein, künftig auch entsprechende Daten zu sammeln.

Angesichts der Tatsache, dass rassistisch motivierte Straftaten in den meisten EU-Ländern weiterhin ein Problem darstellen, müssen viele Mitgliedstaaten noch weitere Schritte unternehmen, indem sie die folgenden Maßnahmen kombinieren: Gesetzesänderungen (im Sinne des Rahmenbeschlusses und des Übereinkommens des Europarates über Computerkriminalität), Verbesserungen bei der Erhebung und Veröffentlichung von Strafverfolgungsdaten sowie die tatsächliche Verhinderung und Bekämpfung rassistisch motivierter Straftaten.

Bibliografie

Aetiology and Ethnicity in Schizophrenia and other Psychoses Study Group (AESOP) (2006) "Research report: First episode psychosis and ethnicity: initial findings from the AESOP study", *World Psychiatry 5:1,* Februar 2006.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2009) *EU-MIDIS Main Results Report*, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010) *Anti-Semitism Summary overview of the situation in the European Union 2001-2009*, Arbeitspapier, Wien.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2011) *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union.*

Baldini, M. und Federici, M. (2010) *Ethnic discrimination in the Italian rental housing market*, CAP Paper No. 77, Juli 2010.

Baier, D., Pfieffer, C., Simonson, J., Rabold, S. (2009) *Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt.* Erster Forschungsbericht zum gemeinsamen Forschungsprojekt des Bundesministeriums des Innern und des Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. (KFN), Hannover, KFN.

Bloch, N. *et al.* (2010) *Cudzoziemcy w Poznaniu: praca, zdrowie, edukacja*, Poznań, Centrum Badań Migracyjnych UAM.

Bulgarien, Български хелзинкски комитет (2009) *Дискриминацията и защитата от дискриминация в нагласите на мнозинството и сред уязвимите групи в България.*

Bulgarien, Столичен общински съвет (2005) *Наредба за реда и условията за управление и разпореждане с общински жилища на територията на Столична община.*

Coenders, M., Boog, I. und Dinsbach, W. (2010) 'Discriminatie-ervaringen: Een onderzoek naar ervaren discriminatie op grond van land van herkomst, geloof en huidskleur', in: Boog, I., Dinsbach, W., Rodrigues, P. und Donselaar, J. van (ed.) *Monitor Rassendiscriminatie 2009*, Rotterdam/ Amsterdam, Art.1 / Anne Frank Stichting.

Comedd (2010) *Pour un usage critique et responsable de l'outil statistique*, Paris, La Documentation française, Februar 2010.

Corluy, V. und Verbist, G. (2010) *Inkomen en diversiteit: onderzoek naar die inkomenspositie van migranten in België,* Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB), Mai 2010.

Dänemark, The Documentary and Advisory Centre on Racial Discrimination (DACoRD) (2010) *Submission to CERD*, Copenhagen.

Deutschland, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2010) *Newsletter ADS-aktuell No. 1/2010*; 2. September 2010.

Deutschland, Arbeitsgericht Bremen-Bremerhaven Bremen/8 Ca 8322/09, 25. November 2009.

Deutschland, Arbeitsgericht Hamburg/25 Ca 282/09, 26. Januar 2010.

Deutschland, Deutsches Rotes Kreuz und Caritas (2010) *Aufenthaltsrechtliche Illegalität: Beratungshandbuch 2010*, Berlin/Freiburg, August 2010.

Deutschland, Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (*Aufenthaltsgesetz, AufenthG*), BGBl. 1 I, 30 July 2004 (Response, FRIM National Authority Questionnaire SL-3-26).

Deutschland, Landesarbeitsgericht Bremen, 1 Sa 29/10, 29. Juni 2010.

Deutschland/Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Erziehung (2008) Anordnung / §34 (6) (1) SchG NRW, 27 March 2008.

Deutschland, Stadt Nürnberg (2009) *Stadt Nürnberg setzt Akzente in Sachen Menschenrechte: Leitlinien für das Wohnungswesen vorgelegt*, Presseerklärung Nr. 994, 2. Oktober 2009.

Duguet, E., L'Horty, Y., du Parquet, L., Petit, P. und Sari, F. (2010) *Les effets du lieu de résidence sur l'accès à l'emploi : une expérience contrôlée sur des jeunes qualifiés en Île-de-France*, Paris, CEE.

Europarat (2010) Recommendation CM/Rec(2010)6 of the Committee of Ministers to member states on good governance in health systems, 31. März 2010.

Europarat, European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) (2010a) *ECRI Report on France (fourth monitoring cycle)*, Straßburg, Europarat, 15. Juni 2010.

Europarat, ECRI (2010b) *ECRI Report on the UK, (fourth monitoring cycle)* Straßburg, Europarat, 2. März 2010.

Europäische Kommission (2007) *Segregation von Roma-Kindern in der Ausbildung*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Europäische Kommission (2009) *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Solidarität im Gesundheitswesen: Abbau Gesundheitlicher Ungleichheit in der EU*, KOM(2009) 567 endg., Brüssel, 20. Oktober 2009.

Finnland, *Maahanmuuttajien positiivinen erityiskohtelu työhönotossa*, siehe: www.hel.fi.

Finnland, Vähemmistövaltuutettu (2010) *The Annual Report of the Ombudsman for Minorities 2009*, Porvoo, Vähemmistövaltuutettu.

Fonseca, M.L., McGarrigle, J. und Esteves, A. (2010) *Possibilities and limitations of comparative quantitative research on immigrant's housing conditions,* PROMNISTAT Working Paper No. 6.

Frankreich, Défenseure des enfants (2009) *Rapport d'activité 2009*, Paris, La Documentation française, November 2009.

Frankreich, Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) (2009) Cour d'Appel de Versailles, *SCP Jacques Jouart gegen [anonymisierter Kläger] und Halde*, 2. Dezember 2009.

Frankreich, HALDE (2010) *Rapport Annuel 2009*, Paris, La Documentation Française, S. 39.

Hilderink, I. van't Land, H. und Smits, C. (2009) *Trendrapportage 2009 GGZ: Drop-out onder allochtone cliënten*, Utrecht: Trimbos-instituut.

Holland, K. (2010) "Polish men suffered 'blatant' racial abuse", *Irish Times*, 19. Oktober 2010.

Irland, Equality Tribunal (2010) *Gailius und Batisaitas gegen Howley Civil Engineering Ltd.*, DEC-E2010-032-Full Case Report.

Irland, Pavee point (2010) *All Ireland Traveller Health Study: All Geels – Summary of findings*.

Italien, Censis, Iprs, ISMU (2010) *Rapporto sui percorsi lavorativi degli immigrati*, Rom, Censis.

Italien, Kampagne "Divieto di segnalazione", verfügbar unter: www.immigrazioneoggi.it/documentazione/divieto_di_segnalazione-analisi.pdf.

Italien, Legge 15 luglio 2009, n. 94 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica".

Kaas, L. und Manger, C. (2010) *Ethnic discrimination in Germany's labour market: A field experiment*, Bonn, Insitut zur Zukunft der Arbeit.

Katholisches Forum, Leben in der Illegalität (2010) *Erläuterung zu ausgewählten Vorschriften aus der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 18. September 2009 (Drucksache 669/09),* Berlin.

Klaus, W. und Frelak, J. (Hrsg.) (2010) *Metodologia przygotowania bazy danych do identyfikacji zdarzeń o charakterze dyskryminacyjnym, ksenofobicznym czy rasistowskim*, Warschau, SIP/ISP.

La Repubblica (2010) *Sì alle cure per gli immigrati irregolari Censis, favorevoli otto italiani su dieci*, 5. Februar 2010.

Lettland, Ministerium für Bildung und Wissenschaft (2010) Brief No. 1-12/517, 17. September 2010.

LeVoy, M. und Geddie, E. (2009) "Irregular Migration: Challenges, Limits and Remedies", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 28, Nr. 4.

Litauen, Lietuvos socialinių tyrimų centro Etninių tyrimų institutas (2010) *Lietuvos etninių grupių kiekybinio tyrimo ataskaita*.

Litauen, Lygiu Galimybiu Kontrolieriaus Tarnyba (2009) *Lygybės statistikos pagrindai. Nacionalinis lygybės statistikos rengimo veiksmų planas*.

Litauen, Parlament (2010) Parlamentsbeschluss No. XI-1028, 21. September 2010.

Niederlande, Commissie Gelijke Behandeling (2005) *Housing policy Rotterdam municipality*, Advice 2005-3, Utrecht.

Niederlande, Commissie Gelijke Behandeling (2010) *Opinion 2010-68*.

Niederlande, Gemeenschappelijke Gezondheidsdient (2010) *Zorg voor sociaalkwetsbaren: Themarapport Volksgezondheismonitor Utrecht 2010*, Utrecht: Gemeente Utrecht.

Niederlande, Rijksoverheid (2010a) *Besluit aanvraag toepassing Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek – Brief Rotterdam*, Den Haag, 19. April 2010.

Niederlande, Rijksoverheid (2010b) "Landelijke incidentenregistratie voor veiliger schoolklimaat", Presseerklärung, Den Haag, 25. Juni 2010.

Niederlande, Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Stb. 2005, 726), 22. Dezember 2005.

Österreich, Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst (2010) *Frauenbericht 2010, Bericht betreffend die Situation von Frauen in Österreich im Zeitraum von 1998 bis 2008*, Wien.

Parsons, A. (2010) *Lapsen edun toteutuminen turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä*, Helsinki, Vähemmistövaltuutettu.

Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM) (2010) *Workpackage No. 6: The Voice of Undocumented Migrants, Undocumented Migrants' Health Needs and Strategies to Access Health Care in 17 EU countries Country Report Italien*, Juni 2010.

Polen, Fundacja Międzynarodowa Inicjatywa Humanitarna (2009) *Dostęp do opieki medycznej i psychologicznej kobiet w ciąży, matek, dzieci oraz ofiar tortur i urazów wojennych w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy w Polsce: raport z monitoringu przeprowadzonego w 2009 roku*, Warschau, Fundacja Międzynarodowa Inicjatywa Humanitarna.

Polen, Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania (2010) *Sprawozdanie z realizacji Krajowego programu przeciwdziałania dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji 2004-2009*.

Rat der Europäischen Union (2008) *Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit*, ABl. 2008 L 328.

Rat der Europäischen Union (2010a) *3019. Tagung des Rates Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz,* 8. Juni 2010, Brüssel, PRES 10560/10.

Rat der Europäischen Union (2010b) *Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz „Solidarität im Gesundheitswesen: Abbau gesundheitlicher Ungleichheit in der EU" – Billigung*, 20. Mai 2010, Brüssel, Dok. 9960/10.

Sauer, M. (2010) *Teilhabe und Orientierung türkeistämmiger Migrantinnen und Migranten in Nordrhein-Westfalen*, Essen, Zentrum für Türkeistudien.

Schweden, Diskriminerings Ombudsmannen (2010) "Diskriminering på bostadsmarknaden", Presseerklärung, Stockholm.

Schweden, Regeringskansliet (2010) "Skolgång för alla barn", Presseerklärung, Stockholm, 2. Februar 2010.

Slowakei, Zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Sø- und Handelsretten: SHR af. 12/04-07, *Funktionærforhold – Usaglig opsigelse – Ligestilling og ligebehandling,* Sag F-43-06.

Spanien, SOS Racismo Bizkaia (2010) *Conductas discriminatorias hacia el colectivo inmigrante en el acceso a la vivienda en Bilbao*.

Sunia (2009) *Gli immigrati e la casa*, Rom, Juli 2009.

The Guardian (2010a) *Fightback over claims on mental illness and its prevalence among black people*, 3. Februar 2010.

The Guardian (2010b) *Poor research or an attack on black people?*, 3. März 2010.

Ungarn, Országgyűlési Biztosok Hivatala (2009) *Dr. Kállai, Ernő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok Országgyűlési biztosa és Dr. Jóri andrás adatvédelmi biztos jelentése az etnikai adatok kezeléséRÐl szóló vizsgálat megállapításairól*.

Van Dijk, T.K., Agyemang, C., de Wit, M., and Hospern, K. (2010) 'The relationship between perceived discrimination and depressive symptoms among young Turkish-Dutch and Moroccan-Dutch', *European Journal of Public Health,* 9 July 2010.

Vereinigtes Königreich, Equality and Human Rights Commission (2010) *How fair is Britain?*, London, Equality and Human Rights Commission.

Vereinigtes Königreich, London Detainee Support Group (2010) *No return no release no reason*.

Vereinigtes Königreich, Offences (Aggravation by Prejudice) (Scotland) Act 2009 (asp 8).

Vereinte Nationen (UNO) Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2010a) *Concluding Observations on France,* Doc. CERD/C/FRAU/CO/17-19, 23. September 2010.

Vereinte Nationen, CERD (2010b) *Concluding observations on the Netherlands*, Doc. CERD/C/NLD/CO/17-18, 1. April 2010.

Vereinte Nationen, General Assembly (2010) *Right to adequate housing, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living*, A/65/261, 9. August 2010.

Vereinte Nationen, High Commissioner for Refugees (UNHCR) Regional Representation for Central Europe (2009) *Being a Refugee: How Refugees and Asylum Seekers Experience Life in Central Europe: 2009 Report*, Budapest, UNHCR.

Vereinte Nationen, World Health Organisation (WHO) (2010) *Socioeconomic determinants: Interim first report on social determinants of health and the health divide in the WHO European Region*, Copenhagen, WHO Regional Office for Europe.

Vogel, D. and Aßner, M. (2010) *Kinder ohne Aufenthaltsstatus – illegal im Land, legal in der Schule*, Studie für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Hamburg.

Whitehead, C. and Scanlon, K. (2007) *Social Housing in Europe*, London, London School of Economics.

Beteiligung der EU-Bürger
an der demokratischen
Funktionsweise der EU

Bürgerrechte

Bürgerrechte

UNO & Europarat

Januar

Februar

März

April

11. Mai – Ministerkomitee des Europäischen Rates veröffentlicht eine Empfehlung zur Ausbildungs-Charta des Europarates über demokratische Staatsbürgerschaft und Menschenrechte

20. Mai – EGMR entscheidet im Fall *Kiss gegen Ungarn* über das Wahlrecht der Personen, die unter Vormundschaft aufgrund einer psychischen Erkrankung stehen

Mai

4. Juni – Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (die „Venedig-Kommission", gegründet 1990, ist ein beratendes Organ des Europarates) veröffentlicht Kommentare zu den Empfehlungen betreffend „Gleicher Zugang zu lokalen und regionalen Wahlen"

Juni

Juli

August

September

21. Oktober –Venedig-Kommission veröffentlicht Erklärung zur Auslegung des Kodex für gute Wahlpraktiken, betreffend Personen mit Behinderungen

Oktober

November

Dezember

EU

Januar

Februar

31. März – Europäische Kommission schlägt Verordnung über die Bürgerinitiative vor, die Anfang 2011 vom Rat verabschiedet werden soll

März

April

Mai

Juni

Juli

August

September

27. Oktober – Europäische Kommission verabschiedet Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010, begleitet von Berichten über Fortschritte auf dem Weg zu einer effektiven Unionsbürgerschaft 2007–2010 und zu den Wahlen zum Europaparlament 2009

Oktober

November

Dezember

Januar

Anfang 2011 – EU verabschiedet Verordnung zur Bürgerinitiative (14. Februar 2011)

Februar

7

Beteiligung der EU-Bürger an der demokratischen Funktionsweise der Union

Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und die nunmehr rechtsverbindliche Charta der Grundrechte der Europäischen Union führten dazu, dass Fragen zur Beteiligung der EU-Bürger an der demokratischen Funktionsweise der EU jetzt nachdrücklicher gestellt werden. Nach dem richtungsweisenden Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Wahlrecht wird dieser Rechtsbereich entscheidend dazu beitragen, die politische Beteiligung der EU-Bürger zu sichern. Im Jahr 2010 wurde auch die Europäische Bürgerinitiative intensiv diskutiert, die ein neues und potenziell sehr wirksames Instrument für die Beteiligung der Bürger auf EU-Ebene darstellt. Obwohl es noch zu früh ist, die Auswirkungen dieses Instruments in ihrer Gesamtheit einzuschätzen, lasst sich bereits jetzt sagen, dass die Bürgerinitiative das Potential hat, den EU-Bürgern wichtige Themen der europäischen Integration näher zu bringen.

Dieses Kapitel zeigt, wie sich hinsichtlich der EU-Bürgerbeteiligung Politik und Praxis der Europäischen Union (EU) und ihrer Mitgliedstaaten entwickelten. Da die FRA solche Entwicklungen zum ersten Mal schildert, ist dieses Kapitel Ausgangspunkt für künftige trendorientierte Betrachtungen. Das Kapitel beginnt mit einem Überblick darüber, wie es derzeit um die Teilnahme von EU-Ausländern an politischen Wahlen bestellt ist.[1] Danach untersucht es, unter welchen Umständen das Wahlrecht im Zusammenhang mit einer Behinderung eingeschränkt wurde. Das Kapitel schließt mit Überlegungen zu verschiedenen Formen der partizipativen Demokratie unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Bürgerinitiative.

Wichtige Entwicklungen im Bereich demokratischer Beteiligung:

- Aufgrund der niedrigen Wahlbeteiligung von Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten wurde angedacht, das Verfahren für die Teilnahme von EU-Bürgern an Kommunal- und Europawahlen zu reformieren.
- Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) entwickelte seine Rechtsprechung zum Recht auf freie Wahlen (Artikel 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK) weiter.
- Ende 2011 wurde politscher Konsens im Zusammenhang mit der Verordnung über die Bürgerinitiative erreicht. Die Verordnung wurde am 16. Februar 2011 formell angenommen und kommt ab 1. April 2012 zur Anwendung.

7.1. Teilnahme von EU-Ausländern an Wahlen

7.1.1. Das Recht auf Teilnahme an Wahlen

Gemäß Artikel 22 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) besitzt jeder EU-Bürger mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat als seinem Herkunftsmitgliedstaat bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament das Recht, zu wählen (aktives Wahlrecht) und gewählt zu werden (passives Wahlrecht). Diese Rechte sind auch in Artikel 39 und 40 der Grundrechte-Charta verankert. Die Einzelheiten der Ausübung dieser Rechte werden durch Sekundärrecht geregelt.[2]

1 Artikel 39 und 40 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

2 Richtlinie 94/80/EG des Rates, ABl. 1994 L 368, S. 34 und Richtlinie 93/109/EG des Rates, ABl. 1993 L 329, S. 38.

7.1.2. Teilnahme an Europawahlen: Probleme und Reformen

Nach Auskunft der Europäischen Kommission ist die Beteiligung an den Europawahlen seit der ersten Direktwahl im Jahr 1979 stetig zurückgegangen. 2009 betrug die Wahlbeteiligung nur noch 43 %.[3] Dieser Trend hat wohl nichts mit der Mobilität von EU-Bürgern zu tun – vielmehr zeigen die Zahlen, dass gerade Bürger, die ihr Wohnsitzland gewechselt haben, sich vermehrt im Mitgliedstaat ihres Wohnsitzes in die Wahlregister für die EU-Wahlen eintragen lassen. Der Anteil von solchen EU-Ausländern, die sich in ihrem Wohnsitzland zur Wahl eingetragen hatten, erreichte 2009 11,6 % (gegenüber 5,9 % im Jahr 1994). Wegen fehlender Daten konnte die Kommission die Lage aber nicht für alle 27 Mitgliedstaaten prüfen. Informationen der FRA bestätigen den Mangel an verfügbaren Daten: Viele Mitgliedstaaten führten keine Statistik über die Zahl der eingetragenen EU-Ausländer, und nur wenige EU-Mitgliedstaaten erfassten, wie viele EU-Ausländer an den Europawahlen tatsächlich teilnahmen. So gaben bei den letzten Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2009 beispielsweise in **Zypern** von 6 458 eingetragenen EU-Ausländern 3 392 ihre Stimme, ab[4] während dies in **Finnland** von 6 211 eingetragenen Wählern nur 2 231 taten.[5]

In ihrem Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010[6] stellte die Europäische Kommission fest, dass EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Staatsbürgerschaft leben, bei Europawahlen Probleme haben, ihr aktives und passives Wahlrecht auszuüben. So kann z. B. die frühe Veröffentlichung von Wahlergebnissen problematisch sein, da sie die in einem anderen Mitgliedstaat noch laufende Wahl möglicherweise beeinflusst (wie in den **Niederlanden** geschehen). Ein weiteres wichtiges Problem ist, dass Informationen zur genaueren Ausgestaltung des Wahlrechts, wie etwa zur Eintragung in das Wählerverzeichnis oder zu den Bedingungen für das passive Wahlrecht fehlen. Die Europäische Kommission prüft derzeit die Lage in den Ländern, in denen diese Probleme auftraten, und forderte die EU-Mitgliedstaaten auf, einige dieser Probleme zu beheben. Außerdem schlägt die Kommission auf EU-Ebene Reformen vor, um die politische Beteiligung der EU-Bürger zu stärken.

Am 20. April 2010 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms.[7] Für 2011–2012 kündigt sie darin einen Legislativvorschlag zur Änderung der Richtlinie 93/109/EG über die Europawahlen an. Außerdem sieht der Aktionsplan vor, bis 2012 einen Bericht darüber zu veröffentlichen, wie die einzelnen Mitgliedstaaten die Europawahlen durchführen.

Im Jahr 2010 legte zudem der Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments seinen Berichtsentwurf über eine Wahlreform auf EU-Ebene vor (Änderung des Akts von 1976 zu den Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments).[8] Einer der Vorschläge sieht vor, die Zahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments um 25 Abgeordnete zu erhöhen. Diese Abgeordneten würden aus einem EU-weiten Wahlkreis gewählt. Des Weiteren wird vorgeschlagen, eine gesamteuropäische Wahlliste einzuführen, die aus Kandidaten aus mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten bestehen soll. Jeder Wähler könnte dann eine Stimme für die jeweilige nationale oder regionale Liste und eine für den neu geschaffenen EU-Wahlkreis abgeben. Der Bericht schlägt weiter vor, eine Wahlbehörde auf EU-Ebene einzurichten, die dafür zuständig wäre, die ordnungsgemäße Durchführung der Wahlen zu regeln. Der Berichtsentwurf sollte im Frühjahr 2011 im Ausschuss eingehend diskutiert werden.

7.1.3. Teilnahme an Kommunalwahlen

Nach dem Aktionsplan zum Stockholmer Programm soll bis 2011 ein zweiter Bericht über die Umsetzung der Ratsrichtlinie 94/80/EG veröffentlicht werden. Diese Richtlinie regelt die Ausübung des aktiven und passiven kommunalen Wahlrechts für EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Staatsbürgerschaft leben. Ohne die Wahlordnungen zu harmonisieren, soll die Richtlinie diesen EU-Bürgern, die Teilnahme an Kommunalwahlen erleichtern. Das wichtigste Element der Richtlinie ist die Abschaffung der vormals weit verbreiteten Wahlvoraussetzung, Staatsangehöriger des jeweiligen Staates zu sein. 2002 kam die Europäische Kommission in ihrem ersten Bericht über die Anwendung der Richtlinie zu dem Ergebnis, dass die Richtlinie mit wenigen Ausnahmen erfolgreich umgesetzt wurde.[9] Dennoch blieb der Anteil von EU-Ausländern, die tatsächlich an Kommunalwahlen teilnahmen, eher gering.

Die FRA hat untersucht, inwieweit Mitgliedstaaten, EU-Ausländern die Teilnahme an regionalen oder nationalen Wahlen oder in nationalen Bürgerinitiativen gestatten. Nach den eingegangenen Informationen scheint dies nicht der Fall zu sein. Eine Ausnahme bildet Slowenien, da EU-Ausländer dort unter gewissen Umständen an den Wahlen zum Nationalrat (der zweiten Kammer des Parlaments) teilnehmen können. Im Nationalrat sind die Sozialpartner, Freiberufler, aber auch nicht wirtschaftliche Bereiche und lokale Interessen vertreten: Gehört ein EU-Ausländer mit Wohnsitz in Slowenien zu einer dieser Gruppen, erhält er das aktive und das passive Wahlrecht. Britische Bürger mit Wohnsitz in **Irland** können an den allgemeinen irischen Wahlen teilnehmen, den Präsidenten dürfen aber nur irische Bürger wählen.

Zu beachten ist, dass es – ähnlich wie bei den Europawahlen – kaum Daten zur tatsächlichen Wahlbeteiligung

3 Europäische Kommission (2010a).
4 Informationen von der Wahldienst des zyprischen Innenministerium.
5 Statistics Finland, abrufbar unter: www.stat.fi/til/evaa/kas_en.html.
6 Europäische Kommission (2010b).
7 Europäische Kommission (2010c).
8 Europäisches Parlament (2010a).
9 Europäische Kommission (2002).

von EU-Ausländern gibt. Daten zur Zahl der als Wähler eingetragenen EU-Ausländer sind verfügbar und wurden von der Kommission in ihrem bereits erwähnten Bericht über Kommunalwahlen und in ihrem Bericht über europäische Wahlen aus dem Jahr 2010 veröffentlicht.[10] Allerdings erheben nur wenige Mitgliedstaaten Daten zur Zahl der EU-Ausländer, die dann auch tatsächlich an Kommunalwahlen teilnehmen. Im **Vereinigten Königreich** beispielsweise zeigen die vom nationalen Statistikamt zusammengestellten Daten, dass am 1. Dezember 2008 von 2 115 000 im Vereinigten Königreich lebenden EU-Bürger 953 339 zur Wahl im Vereinigten Königreich eingetragen waren; die entsprechende Zahl für den 1. Dezember 2009 beläuft sich auf 955 844 Wahlberechtigte von 2 183 000 EU-Bürgern insgesamt. Für 2010 sind noch keine Statistiken verfügbar. Die Wahlbeteiligung der EU-Bürger mit britischem Wohnsitz lag 2008 bei 44 % und 2009 bei 45 %.[11]

Im Berichtszeitraum entwickelte der EGMR seine Rechtsprechung zum Recht auf freie Wahlen (Artikel 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK) durch zehn einschlägige Urteile weiter. Fünf dieser Fälle betreffen EU-Mitgliedstaaten: **Griechenland, Österreich, Rumänien, Ungarn** und das **Vereinigte Königreich**. In diesen Fällen ging es um das Recht, zu wählen (aktives Wahlrecht) und gewählt zu werden (passives Wahlrecht). Sie sind besonders wichtig, weil sie sich mit Einschränkungen des Wahlrechts befassen und damit wahrscheinlich die Interpretation jener Rechtsgrundlagen beeinflussen werden, die das Recht der Unionsbürger auf Teilnahme an Kommunal- und Europawahlen regeln. Der nächste Abschnitt behandelt eine besondere Art von Einschränkung.

7.2. Einschränkung des Wahlrechts im Falle einer Behinderung

Im Fall *Alajos Kiss gegen Ungarn*[12] ging es um das aktive Wahlrecht eines Bürgers in **Ungarn**. Der EGMR stellte fest, dass die automatische Aberkennung des Wahlrechtes eines wegen psychischer Gesundheitsprobleme unter Sachwalterschaft gestellten Menschen, einen Verstoß gegen Artikel 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK darstellt. Nach der ungarischen Verfassung besitzt ein unter Sachwalterschaft gestellter Mensch kein Wahlrecht. Nachdem beim Kläger eine psychische Erkrankung diagnostiziert worden war, wurde er unter teilweise Sachwalterschaft gestellt. Später erfuhr er, dass sein Name aus dem Wahlregister gestrichen worden war und er an den Parlamentswahlen von 2006 nicht teilnehmen konnte. Der EGMR verwarf ein absolutes Wahlverbot für Personen unter partieller Sachwalterschaft, das deren tatsächliches Urteilsvermögen gar nicht in Betracht zieht. Der EGMR stellte fest, „dass die Behandlung von Personen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Problemen als einheitliche Klasse eine problematische Klassifizierung darstellt und dass die Beschneidung ihrer Rechte einer strengen Prüfung unterliegen muss".[13] Der EGMR kam zu dem Schluss, dass nur eine gerichtliche Einzelfallprüfung eine Einschränkung des Wahlrechts des Beschwerdeführers rechtfertigen kann.

Der letzte FRA-Jahresbericht hatte bereits kritisiert, dass bei den Europawahlen Wahllokale für Menschen mit Behinderungen schlecht zugänglich waren.[14] Eine neuere Untersuchung zur Zugänglichkeit der Wahllokale in Polen ergab, dass

AKTIVITÄT DER FRA

Das Recht auf politische Teilhabe von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und von Menschen mit geistiger Behinderung

Die FRA veröffentlichte 2010 einen Bericht über das Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung auf politische Teilhabe. Der Bericht stellt die internationalen und europäischen Standards in diesem Bereich vor und enthält vergleichende rechtliche Analysen der Lage in den EU-Mitgliedstaaten. Wie der Bericht aufzeigt, wird Menschen mit Behinderungen, die ihre Rechtsfähigkeit verloren haben, in der Mehrheit der Mitgliedstaaten auch das Wahlrecht entzogen. Angesichts dieser Ergebnisse stellt sich die Frage, inwiefern diese Situation mit Artikel 29 der Konvention der Vereinten Nationen (*United Nations*, UNO) über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Einklang steht.

FRA (2010) Das Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung auf politische Teilhabe, *abrufbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Report-vote-disability_DE.pdf*

10 Europäische Kommission (2010a).
11 Vereinigtes Königreich / The Office for National Statistics (ONS). Die Zahlen beruhen auf Schätzungen und sind durch die jährliche Volkszählung, bestehend aus der Arbeitskräfteerhebung erhöht durch verschiedene Proben, ermittelt. Die Zahlen sind für den Zeitraum von Januar bis Dezember jedes Jahres.
12 EGMR, *Alajos Kiss gegen Ungarn*, Nr. 38832/06, 20. Mai 2010. Das Urteil ist im Bericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2010a) durchgehend analysiert. Eine Beschreibung der FRA-Projekt im Bereich Behinderung ist abrufbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_disability_en.htm.
13 EGMR, *Alajos Kiss gegen Ungarn, Ibid.*, Absatz 44.
14 FRA (2010b) *Annual Report 2010*, Kapitel 8.

der Schutz des Wahlrechts noch verbesserungswürdig ist: Nach dem Rechtsakt zur Wahl des Präsidenten der Republik Polen (in der geänderten Fassung vom 19. November 2009) können Menschen mit Behinderungen eine andere Person bevollmächtigen, wenn diese im selben Ort lebt und im Wählerverzeichnis eingetragen ist. Eine Untersuchung des polnischen Bürgerbeauftragten machte aber deutlich, dass Menschen mit Behinderungen weiterhin Probleme haben zu wählen. Der polnische Bürgerbeauftragte inspizierte fast 100 angeblich barrierefreie Wahllokale. Dabei zeigte sich, dass nahezu ein Drittel von ihnen auf Rollstuhlfahrer nicht eingerichtet war.

Bei ihren Aktivitäten im Bereich Behinderung arbeitete die FRA eng mit dem Koordinierungsforum des Europarat-Aktionsplans 2006–2015 für behinderte Menschen (CAHPAH) zusammen. Der CAHPAH will die Bürgerrechte von Menschen mit Behinderungen stärken. Die „Europäische Kommission für Demokratie durch Recht" („Venedig-Kommission") verabschiedete eine Erklärung zur Auslegung des Verhaltenskodexes für die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Wahlen.[15]

7.3. Die Europäische Bürgerinitiative

Mit dem Vertrag von Lissabon[16] kam es erstmals im Prozess der Europäischen Integration zur Verankerung direktdemokratischer Elemente auf EU-Ebene. Die Europäische Bürgerinitiative hat ihre Wurzel in den Erfahrungen einiger weniger EU-Mitgliedstaaten. Zunächst setzten sich Österreich und Italien in Verhandlungen über den Vertrag von Amsterdam für sie ein; dann erschien sie im Projekt des Vertrags über eine Verfassung für Europa und ist nun im Vertrag über die Europäische Union (EUV) verankert.

Artikel 11 EUV erkennt den Mehrwert der partizipativen Demokratie ausdrücklich an. Die Bürgerbeteiligung wird auf zweierlei Art vorgesehen: Zum einen gibt es den „öffentlichen Austausch", den „Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft" und die „Anhörungen" (gemäß Artikel 11 Absatz 1 bis 3 EUV). Die Zahl der Anhörungen nimmt zu: 2009 führte die Europäische Kommission 68 Anhörungen durch,[17] von denen sich zwei mit den Grundrechten und Fragen der Justiz befassten.[18] 2010 leitete die Europäische Kommission 95 Anhörungen ein, von denen sieben die Grundrechte und Fragen der Justiz betrafen. Zum anderen sieht Artikel 11 Absatz 4 EUV die Europäische Bürgerinitiative vor. Sie ist ein quasi direktdemokratisches Instrument, das in das ansonsten nur indirekt demokratisch legitimierte System der EU eingeführt wird und dieses somit ergänzt.[19]

„[...] in den derzeit in ganz Europa geführten Debatten über ein demokratisches Defizit der Institutionen und über das wachsende Interesse der demokratischen Gesellschaft und der Bürger, an den demokratischen Abläufen stärker beteiligt zu sein, gilt die legislative Bürgerinitiative zunehmend als angemessene Korrektur der unvermeidlichen Unvollkommenheiten einer indirekten Demokratie."

Venedig-Kommission (2008a), Absatz 80

In Artikel 11 Absatz 4 EUV heißt es: „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen". Nach Artikel 24 AEUV legen das Europäische Parlament und der Rat die Verfahren und Bedingungen fest, die für eine solche Bürgerinitiative gelten: Insbesondere ist in der entsprechenden Verordnung zu regeln, aus mindestens wie vielen Mitgliedstaaten diese Bürgerinnen und Bürger kommen müssen.

Der Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms forderte, dass diese Verordnung bis Ende 2010 zu erlassen sei.[20] Im November 2009 veröffentlichte die Europäische Kommission ein Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative, das als Hintergrunddokument für die vom 11. November 2009 bis 31. Januar 2010 durchgeführte öffentliche Konsultation diente.[21] Nach einer öffentlichen Anhörung am 22. Februar 2010[22] unterbreitete die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union am 31. März 2010 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Bürgerinitiative.[23] Am 14. Juni 2010 einigte sich der Rat auf den Verordnungsentwurf, und am 15. Dezember 2010 bzw. am 14. Februar 2011 wurde die Verordnung vom Europäischen Parlament bzw. vom Rat erlassen.[24]

Nach der Verordnung sind für eine Europäische Bürgerinitiative eine Million Unterschriften erforderlich, die aus mindestens einem Viertel aller EU-Mitgliedstaaten stammen

15 Europäische Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig Kommission") (2010).
16 Siehe den einzigen Erwägungsgrund, demnach durch den Lissaboner Vertrag unter anderem „die demokratische Legitimität der Union erhöht" werden soll.
17 Siehe www.ec.europa.eu/yourvoice/consultations/2009/index_en.htm.
18 Siehe www.ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm.
19 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2010).
20 Europäische Kommission (2010c), S.17.
21 Europäische Kommission (2009a). Alle relevanten Dokumente sind abrufbar auf der Website der Europäische Kommission unter: www.ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_en.htm.
22 Europäische Kommission (2010e).
23 Europäische Kommission (2010e). Siehe auch Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2010), Ausschuss der Regionen (2010) und Europäischer Datenschutzbeauftragter (2010).
24 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2011 L65/1.

„Heute sind wir einen Schritt vorangekommen, um dem Geist des Vertrags von Lissabon Leben einzuhauchen und eine EU für Bürger zu schaffen, die auf Mitwirkung, Teilhabe und Transparenz beruht."

Jerzy Buzek, Präsident des Europäischen Parlaments

müssen. Eine solche Bürgerinitiative darf nur von EU-Bürgern unterzeichnet werden. Die Organisatoren der Initiative bilden einen Bürgerausschuss, der mit mindestens sieben Personen besetzt ist, die ihren Wohnsitz in sieben verschiedenen EU-Mitgliedstaaten haben. Für jeden Mitgliedstaat ist eine Mindestzahl von Unterzeichnern vorgesehen.[25] Binnen zwei Monaten nach Eingang der Initiative wird diese registriert, nachdem die Europäische Kommission sie auf vier Zulässigkeitsbedingungen geprüft hat (Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung). Nach der Registrierung können für einen Zeitraum von zwölf Monaten Unterstützungsbekundungen gesammelt werden (Artikel 5 Absatz 5 der Verordnung), wahlweise in Papier- oder in elektronischer Form. Für die Online-Bekundungen muss die Kommission den Organisatoren angemessene Software kostenfrei zur Verfügung stellen (Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung). Die Organisatoren sind dafür verantwortlich, dass die Bedingungen für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen eingehalten werden (Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung), während die EU-Mitgliedstaaten „angemessene Überprüfungen" der gesammelten Unterschriften durchführen müssen (Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung). Nach Sammlung der erforderlichen Unterschriften muss die Kommission innerhalb von drei Monaten eine Mitteilung mit einer ersten Bewertung der Initiative erarbeiten. Dann veranstalten Kommission und Europäisches Parlament gemeinsam eine öffentliche Anhörung, und innerhalb von einem Jahr oder im nächsten Arbeitsprogramm sollte ein Legislativvorschlag vorgelegt werden. Drei Jahre nach dem Inkrafttreten der Verordnung wird die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen ersten Umsetzungsbericht vorlegen.

Ohne den Erlass der Verordnung abzuwarten, erklärten die Nichtregierungsorganisationen (*non-governmental organisations*, NGOs) Greenpeace und Avaaz am 6. Oktober, sie hätten bereits eine Million Unterschriften für ein Europa frei von gentechnisch veränderten Organismen gesammelt. Die Kampagne war im März 2010 begonnen worden, nachdem die Europäische Kommission mitgeteilt hatte, den Anbau einer von BASF eingeführten gentechnisch veränderten Kartoffelsorte zulassen zu wollen, was der Beendigung des seit 1998 eingehaltenen De-facto-Moratorium gleichkam.[26] Da die Verordnung zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht in Kraft getreten war, konnte die Kampagne nicht zur ersten Europäischen Bürgerinitiative werden.

Ausblick

Die rege Teilnahme von EU-Ausländern an Kommunal- und Europawahlen ist ein wichtiger Schritt hin zu einer breit verstandenen Unionsbürgerschaft. Die Europäische Kommission verwies auf Unzulänglichkeiten bei der Beteiligung an den Europawahlen. Diese Mängel sollten in den kommenden Jahren und noch vor den nächsten Wahlen behoben werden, und zwar im Zusammenspiel mit einer ambitionierten Reform des Wahlrechts zum Europäischen Parlament. Auf kommunaler Ebene bleibt die geringe Wahlbeteiligung von EU-Ausländern ein Problem, das noch gelöst werden muss, um die in der einschlägigen Richtlinie und in Artikel 40 der Grundrechte-Charta verankerten Rechte zu verwirklichen.

Durch die im Berichtszeitraum eingeführte Europäische Bürgerinitiative haben EU-Bürger erheblich bessere Chancen, sich an der demokratischen Funktionsweise der Union zu beteiligen. Die Bedeutung dieses neuen, quasi direktdemokratischen Instruments sollte nicht unterschätzt werden. Nachdem die entsprechende Verordnung jetzt in Kraft ist, müssen die EU-Mitgliedstaaten nun auf nationaler Ebene Strukturen für die Sammlung der einen Million Unterschriften schaffen, die für den Start einer Bürgerinitiative erforderlich sind. Noch ist es zu früh um zu bewerten, welche Auswirkungen dieses neue Instrument haben wird. Unzweifelhaft ist aber, dass die Bürgerinitiative dazu beitragen wird, EU-Bürger mit wichtigen Fragen der europäischen Integration vertrauter zu machen.

25 Siehe Anhang I der Verordnung. Die erforderliche Mindestzahl entspricht der Anzahl der gewählten Abgeordneten eines Mitgliedstaates im Europäischen Parlament multipliziert mit 750.

26 Agence France-Presse (2010).

Bibliografie

Agence France-Presse (2010) *Anti-GM-crop petition tops million signatures*, Brüssel, 6. Oktober 2010, abrufbar unter: www.grist.org/article/2010-10-06-anti-gm-crop-petition-tops-million-signatures/.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2010a) *The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010b) *Annual Report 2010*, Wien, FRA.

Ausschuss der Regionen (2010) *Stellungnahme des Ausschusses der Regionen „Europäische Bürgerinitiative"*, ABl. 2010 C 267.

Europäische Kommission (2002) *Bericht der Kommission an das europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 94/80/EG über die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen*, KOM(2002) 260 endg., 30. Mai 2002.

Europäische Kommission (2009) *Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative,* KOM(2009) 622 endg., Brüssel, 11. November 2009.

Europäische Kommission (2010a) *Bericht über die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments (Akt von 1976 in der durch den Beschluss 2002/772/EG, Euratom geänderten Fassung) und über die Teilnahme von Bürgern der Europäischen Union an den Wahlen zum Europäischen Parlament im Wohnsitzmitgliedstaat (Richtlinie 93/109/EG),*KOM(2010) 605 endg., 27 Oktober 2010.

Europäische Kommission (2010b) *Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010 – Weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten,* KOM(2010) 603 endg., 27. Oktober 2010.

Europäische Kommission (2010c) *Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programm,* KOM(2010) 171 endg., 20. April 2010.

Europäische Kommission (2010d) *Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative*, SEC(2010) 370, Brüssel, 31. März 2010.

Europäische Kommission (2010e) *Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative,* KOM(2010) 119 endg., Brüssel, 31. März 2010.

Europäischer Datenschutzbeauftragter (2010) *Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats über die Bürgerinitiative*, ABl. 2010 C 323.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *Alajos Kiss gegen Ungarn*, Nr. 38832/06, 20. Mai 2010.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2010) *Stellungnahme zum Thema „Die Umsetzung des Vertrags von Lissabon: Partizipative Demokratie und die europäische Bürgerinitiative (Artikel 11)"* European Economic and Social Committee *Opinion on the implementation of the Lisbon Treaty: participatory democracy and the European citizens' initiative (Article 11)*, Doc. SC/32, Brüssel, 17. März 2010.

Europäisches Parlament (2010) *Entwurf eines Berichts über einen Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments* (2009/2134(INI)), 5. November 2010.

Europäische Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig-Kommission") (2008a) *Report on Legislative Initiative,* Study Nr. 446/2007, Doc. CDL-AD(2008) 35, 17. Dezember 2008.

Europäische Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig Kommission") (2010) *Interpretative Declaration of the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections*, Study Nr. 584/2010, Doc. CDL-AD (2010)36.

Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl. 1993 L 329.

Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl. 1994 L 368.

Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, ABl. 2011 L 65.

Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz

Opferschutz

Justizielle Rechte

UNO & Europarat

20. Januar – Ministerkomitee des Europarats veröffentlicht Empfehlung zu den Grundsätzen der Bewährungshilfe

Januar

24. Februar – Ministerkomitee des Europarats veröffentlicht Empfehlung zu wirksamen Rechtsbehelfe bei überlanger Verfahrensdauer

Februar

März

April

Mai

Juni

Juli

August

September

Oktober

17. November – Ministerkomitee des Europarats veröffentlicht Empfehlung über Richter: Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortungen

30. November – im Fall *Ahmadou Sadou Diallo* anerkennt der Internationale Gerichtshof das Gewicht, das den Erkenntnissen der Überwachungsorgane der internationalen Menschenrechtsverträge beizumessen ist

November

Dezember

EU

Januar

Februar

März

April

Mai

Juni

20. Juli – Europäische Kommission schlägt eine Richtlinie zum Recht auf Belehrung in Strafverfahren vor

Juli

August

September

20. Oktober – EU verabschiedet Richtlinie über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren

Oktober

November

Dezember

8

Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte stellte 2010 gegenüber den 27 EU-Mitgliedstaaten in 270 Fällen eine Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention wegen zu langen Gerichtsverfahren fest. Dass ein Fall innerhalb einer angemessenen Frist entschieden wird, ist nur ein Aspekt des Rechts auf Zugang zur Justiz. Der Zugang zur Justiz ist entscheidend, um sicherzustellen, dass Menschenrechtsstandards in der Praxis auch wirklich umgesetzt werden. Ebenso wichtig ist der Zugang zur Justiz, um die Rechte von Beschuldigten und Verdächtigen in Ermittlungs- und Strafverfahren zu wahren. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 und durch die Dynamik, die das Stockholmer Programm im Bereich der Justiz in Gang setzte, gibt es hier wichtige Fortschritte.

Dieses Kapitel beschreibt, wie sich politische Maßnahmen und Praktiken der Europäischen Union (EU) und der Mitgliedstaaten 2010 im Bereich des Zugangs zur Straf- und Ziviljustiz entwickelten. Um einen umfassenden Überblick über das Thema zu erhalten, empfiehlt es sich, dieses Kapitel zusammen mit Kapitel 9 über den Opferschutz zu lesen, das die Rechte der Opfer von Straftaten in den Vordergrund stellt. Kapitel 5 über Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung sowie Kapitel 6 über Rassismus und ethnische Diskriminierung nehmen mit den Themen Wissen um die eigenen Rechte und Gleichbehandlungsstellen ebenfalls auf Faktoren Bezug auf, die für den Zugang zur Justiz von Bedeutung sind.

Um die in diesem Kapitel behandelten Themen in einem umfassenderen Kontext beurteilen zu können, sollte man drei Entwicklungen berücksichtigen, die die europäischen und die internationalen Beschwerdestellen betreffen. Erstens wurde durch den Vertrag von Lissabon die Charta der Grundrechte der Europäischen Union rechtlich bindend und die Säulenstruktur der Europäischen Union aufgelöst, wodurch sich die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) erweiterte. Zweitens erarbeitete der Europarat neue Standards für die Unabhängigkeit der Justiz, die Verfahrensdauer und eine kinderfreundliche Justiz.[1] Drittens eröffnet die Ratifizierung der Zusatzprotokolle zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zum internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte durch die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Beschwerde bei den zuständigen Überwachungsorganen der Vereinten Nationen (*United Nations*, UNO) einzulegen.[2]

Wichtige Entwicklungen im Bereich Zugang zur Justiz:

- eine Richtlinie über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren[3] wurde als erster Schritt der Umsetzung des EU-Fahrplans zur *Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten in Strafverfahren* eine Richtlinie über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren erlassen.[4]
- Mehrere EU-Mitgliedstaaten leiteten eine Reform ihrer Gerichte ein, die auch Maßnahmen zur Kürzung der Dauer von Gerichtsverfahren und zur Stärkung der gerichtlichen Unabhängigkeit umfasst.
- Mehrere Mitgliedstaaten leiteten Schritte zur Schaffung oder Stärkung nationaler Menschenrechtsorganisationen (*National Human Rights Institutions*, NHRIs) ein.

1 Europarat, Ministerkomitee (2010a), (2010b) und (2010c).

2 Weitere Informationen siehe Kapitel 10 zu Internationalen Verpflichtungen.

3 Richtlinie 2010/64/EU des Europäischen Parlaments und des Rates. Irland erklärte seinen Wunsch, durch Gebrauch seiner Opt-in-Option gemäß Protokoll 21 des Lissaboner Vertrags an der Richtlinie teilzuhaben. Das Vereinigte Königreich, dem dieselbe Option offen steht, hat sich bisher nicht zu diesem Schritt entschlossen.

4 Entschließung des Rates vom 30. November 2009, S. 1.

8.1. Der Zugang zur Justiz als Rechtsprinzip

Das Recht auf Zugang zur Justiz beinhaltet das Recht auf ein unparteiisches Gericht und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf, wie dies in Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union,[5] in Artikel 6 und Artikel 13 der europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und in Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 14 des internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte festgelegt ist.[6] Der Zugang zur Justiz schließt neben den Rechten von Beschuldigten in Strafverfahren und von Beklagten in Zivilverfahren auch die Rechte von Opfern und Klägern ein. Dabei handelt es sich beim Zugang zur Justiz nicht nur um ein Recht für sich genommen, sondern auch um einen prozeduralen Hebel, der es Personen erlaubt, andere materielle Rechte tatsächlich vor Gericht durchzusetzen und Rechtsmittel einzulegen.

Neben Artikel 47 der EU-Grundrechte-Charta verweisen auch die Rechtsprechung des EuGH und EU-Richtlinien für den Bereich der Diskriminierung[7] auf das Recht auf Zugang zur Justiz. Der EuGH verlangt, dass auf mitgliedstaatlicher Ebene für aus dem EU-Recht abgeleitete Rechte effiziente Rechtsmittel vorgesehen werden. Diese Rechtsmittel sollen jenen vergleichbar sein, die für ähnliche Rechtspositionen des rein mitgliedstaatlichen Rechts eingeräumt werden.[8]

> *„[D]er Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung [...] ist dahin auszulegen, dass er Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats [...] entgegensteht, [... die] schwangeren Arbeitnehmerinnen, denen während ihrer Schwangerschaft gekündigt wird, [...] die Möglichkeit vorenthalten, eine Schadensersatzklage bei Gericht zu erheben, obwohl diese Möglichkeit anderen gekündigten Arbeitnehmern offen steht, sofern eine solche Einschränkung eine ungünstigere Behandlung einer Frau im Zusammenhang mit Schwangerschaft darstellt.*
>
> *EuGH, Rechtssache C-63/08,* Virginie Pontin gegen T-Comalux SA, *Urteil vom 29. Oktober 2009*

Auch wenn in diesem Kapitel die EU und ihre Mitgliedstaaten im Vordergrund stehen, darf nicht vergessen werden, dass darüber hinaus zahlreiche europäische und internationale Überwachungsstellen existieren, bei denen Bürger bei Menschenrechtsverletzungen Beschwerde einlegen können, wenn sie ihre Rechte auf nationaler Ebene nicht durchsetzen konnten. Die entsprechenden internationalen Instrumente werden in Kapitel 10 über internationale Menschenrechtsverpflichtungen näher erläutert und sind außerdem Thema eines Berichts über den Zugang zur Justiz, den die FRA 2011 veröffentlicht.[9]

8.2. Entwicklungen auf EU-Ebene

Der folgende Abschnitt befasst sich zunächst mit den politischen Entwicklungen auf EU-Ebene in den Bereichen Straf- und Zivilrecht. Anschließend widmet er sich der Rechtsprechung des EuGH.

8.2.1. Rechtsetzung im Bereich des Strafrechts

Ohne gemeinsame Mindeststandards zur Gewährleistung eines fairen Gerichtsverfahrens werden nationale Justizbehörden mitunter zögern, Personen zu überstellen, die sich in ihrem Gewahrsam befinden und denen in einem anderen Mitgliedstaat der Prozess gemacht werden soll. Eine solche Haltung könnte die umfassende Umsetzung von Maßnahmen, die auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung basieren, wie z. B. der Europäische Haftbefehl.[10] erschweren und damit die Entwicklung eines europäischen Rechtsraums, wie er im Stockholmer Programm beschrieben wird, behindern.[11]

AKTIVITÄT DER FRA

Bericht über den Zugang zur Justiz

In diesem Bericht beschäftigt sich die FRA mit den Herausforderungen und Möglichkeiten im Bereich des Zugangs zur Justiz. Der Bericht analysiert vergleichend, welche Verfahren es auf europäischer und internationaler Ebene gibt und in welchem Bezug sie zu nationalen Rechtsbehelfen stehen. Schwerpunkt des Berichts sind die nationalen Rechtsbehelfe und die Verfahren und Praktiken, die den Zugang zur Justiz gewährleisten. Zum einen nennt der Bericht konkrete Hindernisse, wie etwa die strikten Fristen für die Einreichung von Beschwerden, die restriktiven Bestimmungen über die Parteistellung bei Gericht, die sehr hohen Prozesskosten in Verbindung mit strikten Regeln für die Gewährung einer Prozesskostenhilfe und die Komplexität von Gerichtsverfahren. Zum anderen präsentiert der Bericht positive Praxisbeispiele, mit deren Hilfe diese Hindernisse beim Zugang zur Justiz überwunden werden könnten.

FRA (2011) Zugang zur Justiz in Europa: ein Überblick über die Herausforderungen und Möglichkeiten

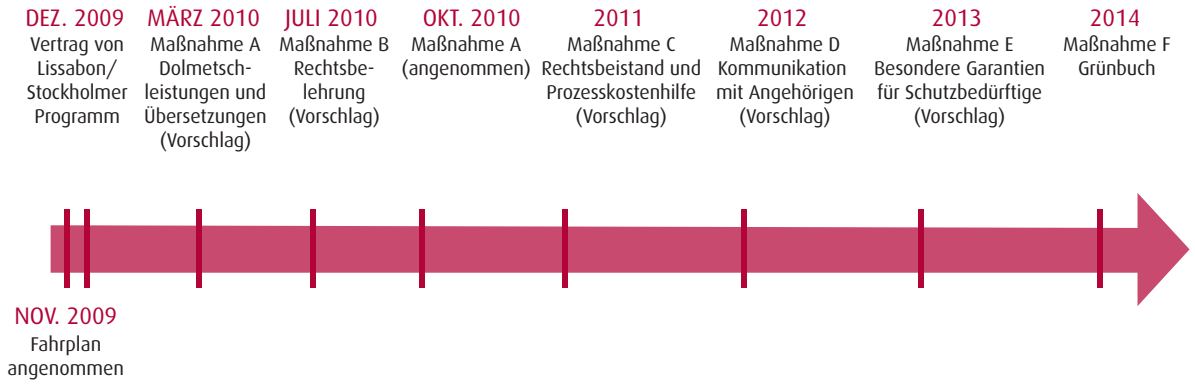
5 EuGH, verbundene Rechtssachen C-154/04 und C-155/04, *Alliance for Natural Health and Others*, [2005] ECR I-6451, 12. Juli 2005, Absatz 126.
6 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2010a).
7 Siehe z.B. Richtlinie 2000/43/EG des Rates, Artikel 7, S. 22.
8 EuGH, C-78/98, *Preston*, [2000] ECR I-3201, 16. Mai 2000.
9 *Ibid*.
10 Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates, Artikel 1(1), S. 4.
11 Europäischer Rat (2010), S. 1.

Im Oktober 2009 nahm der Rat (Justiz und Inneres) einen *Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten in Strafverfahren*[12] an der später dem Stockholmer Programm als Anhang beigefügt wurde. Der Fahrplan fordert die Europäische Kommission auf, Vorschläge zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten vorzulegen, die auf fünf grob skizzierten Maßnahmen basieren sollen. Diese „Maßnahmen A - E" zielen darauf ab, die gegenseitige Anerkennung im Bereich der Strafgerichtsbarkeit vereinfachen. Als „Maßnahme F" sieht der Fahrplan ein Grünbuch über die Untersuchungshaft vor.

- Zugang zu einem Rechtsbeistand („Maßnahme C", geplant für 2011);
- Kommunikation mit Angehörigen, Arbeitgebern und Konsularbehörden („Maßnahme D", geplant für 2012);
- besondere Garantien für schutzbedürftige Verdächtige oder Beschuldigte („Maßnahme E", geplant für 2013);
- Grünbuch über die Untersuchungshaft („Maßnahme F", geplant für 2014); sowie
- Prozesskostenhilfe (geplant für 2013).

Folgende Graphik visualisiert die wichtigsten Stufen bei der Umsetzung des Fahrplans:

Abbildung 8.1: Zeitlicher Ablauf des „Fahrplans"



Im Oktober 2010 wurde die Richtlinie über Übersetzungen und Dolmetschleistungen („Maßnahme A") angenommen. Die Richtlinie garantiert verdächtigen und beschuldigten Personen das Recht auf eine schriftliche Übersetzung der maßgeblichen Passagen aller wichtigen Dokumente sowie das Recht auf Dolmetschleistungen bei sämtlichen Gerichtsverhandlungen und Vernehmungen sowie bei Gesprächen mit ihrem Rechtsbeistand. Die Betroffenen können nur dann auf diese Rechte verzichten, wenn sie zuvor rechtliche Beratung oder in anderer Weise volle Kenntnis darüber erhalten haben, welche Folgen ein solcher Verzicht haben kann. Es obliegt dem Richter im jeweiligen Fall zu entscheiden, ob die Qualität und der Umfang der Dolmetschleistungen und Übersetzungen ausreichend sind.

Im Juli 2010 nahm die Europäische Kommission einen Vorschlag über die „Rechtsbelehrung" von Verdächtigen oder Beschuldigten in Strafverfahren („Maßnahme B") an, um gemeinsame Mindestnormen für das Recht auf Belehrung in Strafverfahren einzuführen.[13] Verbleibende Schritte des Rechtsetzungsprogramms sind:[14]

Zusätzlich zum Fahrplan wird die Kommission ein Dokument zu Straftaten und Sanktionen vorlegen, um der Verhältnismäßigkeit zwischen diesen auf den Grund zu gehen. Außerdem entsteht derzeit ein Aktionsplan für gegenseitiges Lernen und den Austausch zwischen Richtern, Justizbediensteten und Rechtsanwälten.[15] 2014 soll das erwähnte Grünbuch die Diskussion darüber eröffnen, ob der Fahrplan auf zusätzliche Bereiche ausgedehnt werden soll.

Andere Instrumente, die von Gruppen von Mitgliedstaaten vorgeschlagen wurden, sind zum Beispiel eine Europäische Ermittlungsanordnung[16] sowie eine Europäische Schutzanordnung[17] (siehe Kapitel 9 über den Opferschutz). Beide Vorschläge sind unter dem Aspekt der Grundrechte interessant und in gewissem Umfang auch für den Zugang zur Justiz wichtig. Besonders relevant ist die Europäische Ermittlungsanordnung, da sie den Zugang zur Justiz dadurch einfacher machen will, dass sie grenzübergreifende Ermittlungsmaßnahmen erleichtert. Die Europäische Ermittlungsanordnung kann zur Stärkung der Rechtspflege beitragen,

12 Rat der Europäischen Union (2009), ABl. 2009 C 295, S. 1-3.
13 Europäische Kommission (2010a).
14 Europäische Kommission (2010b), S. 33-34, 67; und Rede der Vize-Präsidentin Viviane Reding.

15 *Ibid.*
16 Initiative zur Annahme einer Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen, ABl. 2010 C 165, S. 22.
17 Initiative zur Annahme einer Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Europäischen Rates über die europäische Schutzanordnung, ABl. 2010 C 69, S. 5.

sie ist aber auch mit Herausforderungen verbunden. Ebenso wie andere EU-Instrumente im Bereich des Strafrechts sieht die Europäische Ermittlungsanordnung die Zusammenarbeit der Rechtssysteme von zwei Mitgliedstaaten in einem Strafverfahren vor. Wenn Staaten mit einem unterschiedlichen Schutzniveau zusammenarbeiten kann es mitunter zu einer Absenkung des Grundrechtsschutzes kommen.

AKTIVITÄT DER FRA

Gutachten zur Europäischen Ermittlungsanordnung

Das Europäische Parlament forderte die FRA im Januar 2011 auf, ein Gutachten zum Vorschlag für eine Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen vorzulegen. Das Gutachten der FRA, das im Februar 2011 übermittelt wurde, weist auf die möglichen Probleme hin, die sich aus diesem Vorschlag für den Schutz der Grundrechte ergeben können.

FRA (2011) Gutachten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zum Vorschlag für eine Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen

8.2.2. Gesetzgebung im Zivilrecht

Das Stockholmer Programm sieht auch eine Reihe von Initiativen im Bereich des Zivilrechts vor, von denen einige für den Zugang zur Justiz von Bedeutung sind. Zu den besonders erwähnenswerten Entwicklungen des letzten Jahres gehört der Vorschlag der Europäischen Kommission die Verordnung „Brüssel I" (über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen) in einer Verordnung neu zu fassen.[18] Das übergeordnete Ziel ist dabei, die Hindernisse zu beseitigen, die dem freien Verkehr gerichtlicher Entscheidungen im Weg stehen. Der Vorschlag sieht konkret vor, den Zugang zur Justiz in einem spezifischen Kontext zu verbessern, so dass es etwa im Falle der Geltendmachung von dinglichen Ansprüchen möglich wird, den Gerichtsstand am jeweiligen Standort von beweglichem Vermögen festzulegen. Außerdem beinhaltet der Vorschlag nicht nur die Möglichkeit für Arbeitnehmer, in arbeitsrechtlichen Angelegenheiten mehrere Parteien in einem gemeinsamen Verfahren zu verklagen, sondern auch die Option, in Verträgen über die Anmietung von Gewerberäumen eine Gerichtsstandsvereinbarung aufzunehmen. Darüber hinaus soll eine Ausweitung der Zuständigkeitsvorschriften der Richtlinie auf Beklagte aus Drittstaaten erfolgen.[19]

Zudem verbessert die neue Verordnung zur Ehescheidung und Trennung den Zugang zur Justiz für Personen, die das Recht auf Freizügigkeit ausüben.[20] Nach manch Einschätzung schützt diese Verordnung die schutzbedürftigen Partner in einem Scheidungs- oder Trennungsverfahren und „gewährleistet mehr Rechtssicherheit, eine bessere Berechenbarkeit und eine größere Flexibilität" für die Bürger.[21]

8.2.3. Entwicklungen in der Rechtsprechung des EuGH

2010 fällte der EuGH mehrere Urteile zu restriktiven Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus angenommen wurden. Die betreffenden Maßnahmen können eine Verletzung der Grundrechte nach sich ziehen, die als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts anerkannt sind. So kann insbesondere das Recht auf Zugang zur Justiz beeinträchtigt werden, wenn für Personen, gegen die sich die restriktiven Maßnahmen richten, keine Möglichkeit besteht, vor einem Gericht gegen diese Maßnahmen zu klagen.

Das Urteil des EuGH in den verbundenen Rechtssachen *Hassan* und *Ayadi* vom 3. Dezember 2009 ist in diesem Zusammenhang erwähnenswert.[22] Der Gerichtshof widersprach der Rechtsprechung des Gerichts erster Instanz (im Weiteren: „Gericht") wonach, die EU-Gerichte nicht über die Grundrechtskompatibilität jener Verordnungen befinden könnten, die in Umsetzung einer Resolution des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen erlassen wurden.

> *„[D]ie Gemeinschaftsgerichte müssen [...] eine grundsätzlich umfassende Kontrolle der Rechtmäßigkeit sämtlicher Handlungen der Gemeinschaft im Hinblick auf die Grundrechte als Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts gewährleisten, und zwar auch in Bezug auf diejenigen Handlungen der Gemeinschaft, die [...] zur Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrats [...] dienen sollen."*
>
> *EuGH, Rechtssache T-253/02,* Hassan *und* Ayadi, *Urteil vom 3. Dezember 2009, (Randnummer 71)*

In einem Urteil vom 30. September 2010 in der Rechtssache *Kadi gegen die Europäische Kommission* stellte das Gericht fest, dass „mit der Einführung einer gerichtlichen Kontrolle auf nationaler oder regionaler Ebene, wie sie der Kläger im Licht des Urteils Kadi des Gerichtshofs befürwortete, die Gefahr einer Beeinträchtigung der von den Vereinten Nationen im Rahmen des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus geschaffenen Sanktionsregelungen verbunden

18 Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates; Europäische Kommission (2010c).
19 *Ibid.*, S. 3.

20 Verordnung (EU) Nr. 1259/2010 des Rates.
21 Rat der Europäischen Union (2010).
22 EuGH, verbundene Rechtssachen C-399/06 P, *Faraj Hassan gegen den Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission* und C-403/06 P, *Chafiq Ayadi gegen den Rat der EU*, 3. Dezember 2009. Im Wesentlichen wurde in dem Fall dieselbe Position eingenommen wie in den verbundenen Rechtssachen EuGH, C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi und Al Barakaat International Foundation gegen den Rat und die Kommission*, 3. September 2008.

ist".[23] Wie das Gericht hinzufügt, sind „in juristischen Kreisen wohl gewisse Zweifel daran geäußert worden, ob das Urteil *Kadi* des Gerichtshofs zum einen mit dem Völkerrecht [...] und zum anderen mit [den EU-Verträgen] voll und ganz im Einklang steht sowie der dem Vertrag von Lissabon beigefügten Erklärung Nr. 13 der Konferenz der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, in der hervorgehoben wird, dass „die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten nach wie vor durch die Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und insbesondere durch die Hauptverantwortung des Sicherheitsrats und seiner Mitglieder für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gebunden sind".[24]

Die Hauptsorge des Gerichts besteht darin, dass durch die Überprüfung einer von der EU angenommenen Maßnahme, die lediglich eine vom UN-Sicherheitsrat beschlossene Sanktion umsetzt, die Gerichte der EU de facto die Rechtmäßigkeit von Resolutionen überprüfen würden, die vom Sicherheitsrat gebilligt wurden. Aus dem Urteil in den verbundenen Rechtssachen *Hassan* und *Ayadi* folgt jedoch, dass „solange" die vom Sanktionsausschuss des UN-Sicherheitsrats angewandten Überprüfungsverfahren keinen wirksamen Rechtsschutz gewährleisten, die Gerichte der EU überprüfen sollten, ob die von der EU angenommenen Durchführungsmaßnahmen mit den Grundrechten im Einklang stehen. Dies ist nach wie vor ein umstrittenes Thema, und es bleibt abzuwarten, wie sich diese Rechtsprechung zukünftig entwickeln wird.

8.3. Zugang zur Justiz auf der Ebene der Mitgliedstaaten

Der nächste Abschnitt untersucht, wie sich in den Mitgliedstaaten der Zugang zur Justiz entwickelte. Dabei geht es vor allem um Themen wie Verfahrensdauer, Gerichtsreform und nationale Menschenrechtsinstitutionen.

In den Mitgliedstaaten ist eine Reihe von Trends im Hinblick auf den Zugang zur Justiz zu beobachten. Zu den positiven Entwicklungen gehören Maßnahmen zur Verkürzung der Verfahrensdauer, Reformen hin zu einem unabhängigeren Gerichtswesen und die Stärkung oder Schaffung von nationalen Menschenrechtsinstitutionen. Es gibt allerdings auch Gerichtsreformen, die die Unabhängigkeit und die Glaubwürdigkeit der Justiz gefährden könnten. Insgesamt bestehen weiterhin einige Probleme bei der Gewährleistung eines effizienten und effektiven Zugangs zur Justiz. Statistische Daten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zeigen, dass der Gerichtshof allein im Jahr 2010 in 636 Verfahren gegen 26 EU-Mitgliedstaaten Menschenrechtsverstöße feststellte, wobei es in 115 Fällen um das Recht auf ein faires Verfahren ging.[25]

8.3.1. Verfahrensdauer

Das größte Problem beim Zugang zur Justiz in den Mitgliedstaaten dürfte die überlange Dauer von Gerichtsverfahren sein. Das Ministerkomitee des Europarats erkannte das Ausmaß dieses Problems und verabschiedete eine Empfehlung über wirksame Rechtsbehelfe bei überlanger Verfahrensdauer.[26] Die Empfehlung wird durch einen Leitfaden zu bewährten Verfahren (*Guide to Good Practice*) ergänzt.[27]

AKTIVITÄT DER FRA

Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderungen

Ein Teil des FRA-Projekts zum Thema Behinderung (Grundrechte von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung) beschäftigt sich mit dem Zugang zur Justiz. Dabei geht es insbesondere um die rechtliche Stellung vor Gericht und darum, wie Menschen mit Behinderungen in Gerichtsverfahren unterstützt werden können.

Weitere Informationen sind abrufbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_disability_en.htm

„[Mitgliedstaaten sollten ...] alle erforderlichen Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass alle Phasen einzelstaatlicher Verfahren [...] innerhalb eines angemessenen Zeitraums abgeschlossen werden; [...] gewährleisten, dass Mechanismen vorhanden sind, um Verfahren, bei denen die Gefahr einer unangemessen langen Dauer besteht, sowie die Ursachen dafür, zu ermitteln; spezielle Formen nichtmonetärer Entschädigungen vorsehen, wie etwa eine Verringerung von Sanktionen oder die Einstellung des Verfahrens."

Empfehlung CM/Rec(2010)3 des Ministerkomitees der Mitgliedsländer des Europarats über wirksame Rechtsbehelfe bei überlanger Verfahrensdauer

23 EuGH (Große Kammer), Fall T-85/09, *Yassin Abdullah Kadi gegen die Europäische Kommission*, 30. September 2010, Absatz 113.
24 *Ibid.*, Absatz 115.
25 Europarat (2011a), S. 130-131.
26 Europarat, Ministerkomitee (2010c).
27 *Ibid.*, Guide to Good Practice, CM (2010)4 add1.

Tabelle 8.1: Zahl der EGMR-Urteile, die einen Verstoß gegen das Recht auf ein faires Verfahren und/oder einen Verstoß hinsichtlich der Verfahrensdauer feststellen (EU-Mitgliedsstaaten und Kroatien)

	Urteile, in denen mindestens ein Verstoß festgestellt wurde	Recht auf ein faires Verfahren	Verfahrensdauer
Belgien	4 (-4)	3 (-1)	0 (-2)
Bulgarien	69 (+8)	6 (-5)	31 (-10)
Dänemark	0 (-3)	0 (unverändert)	0 (-3)
Deutschland	29 (+11)	2 (-2)	29 (+15)
Estland	1 (-3)	0 (unverändert)	0 (-1)
Finnland	16 (-12)	2 (-7)	9 (-10)
Frankreich	28 (+8)	10 (+5)	1 (-1)
Griechenland	53 (-16)	8 (-8)	33 (-8)
Irland	2 (+2)	0 (unverändert)	1 (+1)
Italien	61 (unverändert)	9 (-2)	44 (+32)
Kroatien	21 (+5)	6 (-1)	8 (+2)
Lettland	3 (-3)	1 (+2)	0 (unverändert)
Litauen	7 (-1)	3 (+3)	3 (-4)
Luxemburg	5 (+3)	2 (unverändert)	3 (-3)
Malta	3 (-1)	0 (-1)	0 (unverändert)
Niederlande	2 (+2)	0 (unverändert)	0 (unverändert)
Österreich	16 (+3)	6 (+5)	9 (+3)
Polen	87 (-36)	20 (-1)	37 (-13)
Portugal	15 (-2)	2 (unverändert)	6 (+3)
Rumänien	135 (-18)	30 (-26)	16 (unverändert)
Slowakei	40 (+2)	2 (-2)	29 (unverändert)
Slowenien	3 (-3)	0 (-1)	2 (-2)
Spanien	6 (-5)	4 (-1)	0 (-3)
Schweden	4 (+3)	1 (unverändert)	1 (+1)
Tschechische Republik	9 (+6)	3 (+2)	1 (+1)
Ungarn	21 (-7)	1 (-2)	14 (-6)
Vereinigtes Königreich	14 (unverändert)	0 (-1)	1 (-1)
Zypern	3 (unverändert)	0 (unverändert)	0 (-3)
Insgesamt	**657 (-62)**	**121 (-43)**	**278 (-14)**

Anmerkung: Die Zahlen in Klammern geben die Veränderungen in den statistischen Daten gegenüber 2009 an.
Quelle: Europarat/Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Jahresbericht 2010, Januar 2011, (vorläufige Fassung), S. 130-131

Wie aus Tabelle 8.1 hervorgeht, haben einige Mitgliedstaaten ein besonders akutes Problem mit der Verfahrensdauer, wie sich in der hohen Zahl der festgestellten Verstöße sowie im hohen Anteil der gegen sie verhängten Urteile zeigt.

Mehrere Mitgliedstaaten leiteten konkrete Maßnahmen zur Lösung dieses Problems ein. **Bulgarien** führte ein System ein, das die Bereitstellung von „Ersatzanwälten" bei Schwerverbrechen vorsieht. Diese Anwälte vertreten die Rechte des Beklagten, auch ohne dessen Zustimmung, wenn ein Rechtsbeistand ohne triftigen Grund nicht zu Terminen in einem Untersuchungs- oder Gerichtsverfahren erscheint.[28] Diese Maßnahme könnte die Verfahren in jenen Fällen beschleunigen, in denen die Verzögerung durch das Nichterscheinen eines Rechtsbeistands verursacht wird; andererseits gefährdet sie möglicherweise aber auch das Recht auf ein faires Verfahren, wenn der Ersatzanwalt nicht ausreichend mit speziellen Fällen vertraut ist.

In **Finnland** wurde dem Verfassungsrechtsausschuss des Parlaments ein Bericht des Justizministeriums (*Oikeusministeriö*) über Verzögerungen in Gerichtsverfahren vorgelegt, der

28 Bulgarien, Наказателно-процесуален кодекс, Gesetzesänderung mit Wirkung ab dem 28. Mai 2010, Kapitel 10, Artikel 94 (4) bis (6).

Möglichkeiten zur Verkürzung von Gerichtsverfahren erläutert.[29] Außerdem forderte das Parlament die Regierung auf, eine Gesamtstrategie zu erarbeiten, wie Voruntersuchungen und die Prüfung der Anklagepunkte effizienter durchgeführt und gerichtliche Verfahren beschleunigt werden können. Das Justizministerium und das Innenministerium planen eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die wirksame Maßnahmen zur Verkürzung der Dauer von Gerichtsverfahren zusammenstellen soll.[30] Vorgeschlagen wurde außerdem, das so genannte „plea bargaining" einzuführen. Im „plea bargaining" könnte ein Schuldeingeständnis in einem frühen Stadium des Verfahrens dazu führen, dass das Strafmaß geringer ausfällt als im Falle eines Schuldspruches nach Durchführung des vollen Verfahrens. Die Transparenz des Verfahrens muss dabei allerdings erhalten bleiben.[31] In **Lettland** erlauben jüngste Änderungen des Strafrechts (Oktober 2010) es den Gerichten nunmehr, niedrigere Strafen auszusprechen – ja sogar die übliche Mindeststrafe zu unterschreiten –, wenn Verfahren nicht in einer angemessenen Zeitspanne abgeschlossen werden.[32] In ähnlicher Weise führte auch **Spanien** Gesetzesänderungen ein, die mildere Urteile in Fällen unangemessener Verzögerung gestatten.[33]

In **Italien** ist die Schwerfälligkeit der Justiz nach wie vor ein erhebliches Problem. Die Ende 2009 eingeführte gesetzliche Regelung zielt darauf ab, das Verfahren zur Erlangung einer Entschädigung bei einer überlangen Verfahrensdauer zu verbessern; es sieht vor, dass Gerichtsverfahren nach höchstens zwei Jahren abgeschlossen sein müssen.[34] Zudem führte Italien ein obligatorisches außerstreitiges Verfahren in ausgewählten Bereichen des Privatrechts ein.[35] Der EGMR wies darauf hin, dass tiefer greifende Reformen notwendig seien.[36] In **Zypern** wurde ein neues Gesetz erlassen, das einen Rechtsbehelf bei Überschreitung der angemessenen Verfahrensdauer einführt.[37] Das Gesetz gilt für Beschwerden über die Verfahrensdauer auf allen Ebenen in Zivil- und Verwaltungssachen und ermöglicht es in jeder Phase eines Verfahrens, Beschwerde bei einem Bezirksgericht einzureichen.

Im August 2010 verabschiedete die Bundesregierung in **Deutschland** einen Gesetzesentwurf zur Verbesserung des Rechtsschutzes bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren.[38] Der Gesetzesentwurf sieht einen speziellen Entschädigungsanspruch bei einer unangemessenen Verzögerung des Verfahrens vor. Die Höhe der regulären (immateriellen) Entschädigung wird mit 1 200 EUR für jedes Jahr der Verzögerung festgelegt. Für materielle Schäden ist ebenfalls ein Schadenersatz vorgesehen, der höher sein kann als der „reguläre Schadenersatz". Allerdings wird eine Entschädigung nur gewährt, wenn die unangemessene Verfahrensverzögerung bereits zu einem früheren Zeitpunkt gerügt wurde – somit könnte die Rüge eine vorbeugende Wirkung haben.[39] Mit diesem Gesetzesentwurf will die Bundesregierung der Rechtsprechung und den Leitlinien des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie des Bundesverfassungsgerichts Rechnung tragen.

AKTIVITÄT DER FRA

Einschlägige Akteure helfen bei der Vorbereitung einer großen Umfrage

2009 initiierte die FRA ein Projekt, das den Zugang zur Justiz auf Ebene der Mitgliedstaaten untersuchen soll. Teil des Projektes ist eine juristische Untersuchung basierend auf mehreren Indikatoren zur Bewertung der spezifischen Situation in den einzelnen Ländern. Weitere Aspekte deckt eine Studie über soziologische Fragestellungen ab, die 2010 begann. Dabei handelt es sich um eine qualitative Erhebung zum Zugang zur Justiz wie er über Gleichbehandlungsstellen in acht ausgewählten EU-Mitgliedstaaten gewährleistet wird. Im November 2009 und im Oktober 2010 brachte die Agentur Experten aus einem breiten Spektrum,– darunter Anwaltskammern, Richterverbände, Ombuds-Einrichtungen oder Rechtshilfeorganisationen – zusammen. Diese Treffen machten auf geplante Projekte und vorhandene Erkenntnisse der FRA aufmerksam und lieferten der FRA wichtige Hinweise für die Gestaltung künftiger Forschungsvorhaben.

Siehe hierzu: hhtp://fra.europa.eu/fraWebsite/access_to_justice/access_to_justice_en.htm

29 Finnland, Oikeusministeriö (2009a).
30 Finnland, Oikeusministeriö (2010a).
31 Finnland, Oikeusministeriö (2010b).
32 Lettland, Likumprojekts,Grozijumi,Kriminallikuma.(Änderungen des Strafrechts), Nr.1704/Lp9, 21. Oktober 2010, Abschnitt 49. 11) 1-3.
33 Spanien, Ley Orgánica 5/2010, Artikel 21, Nr. 6.
34 Italien, Disegno di Legge (2009).
35 Italien, Decreto legislativo Nr. 28.
36 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Gaglione und andere gegen Italien*, Nr. 45867/07.
37 Zypern, Gesetz 2(1)/2010.
38 Deutschland, Bundesregierung, Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, 12. August 2010.
39 *Ibid.*, Artikel 1, S. 5, siehe auch S. 31.

8.3.2. Reform des Gerichtswesens

Fast die Hälfte aller Mitgliedstaaten führt Reformen des Gerichtswesens durch. Dabei ist ein deutlicher Trend hin zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz zu erkennen, die ein wesentliches Kriterium für einen tatsächlichen Zugang zur Justiz ist. In **Griechenland** schreibt ein neues Gesetz die Einbeziehung des Parlaments bei der Besetzung der höchsten Richterämter vor, die in Form einer Anhörung der Bewerber erfolgt.[40] **Schweden** stärkte die Unabhängigkeit der Gerichte durch Verfassungsänderungen. So wurden etwa die Bestimmungen, die das Gerichtswesen betreffen, in ein separates Kapitel übertragen, um dessen Unabhängigkeit von der Regierung zu unterstreichen. Zudem wurden Regelungen für die Unabhängigkeit von Richtern sowie weitere Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit aufgenommen.[41]

Lettland richtete nach zehnjähriger Debatte 2010 einen Justizrat ein.[42] Im Zuge dieser Änderungen wurde auch die finanzielle Unabhängigkeit der Justiz gestärkt.[43] Die **Slowakei** führte Maßnahmen durch, um die Unabhängigkeit und Transparenz ihres Justizrates, beispielsweise durch öffentliche Sitzungen, zu erhöhen.[44] Das **Vereinigte Königreich** richtete eine Kommission für die Ernennung von Richtern (*Judicial Appointments Commission*) ein, um eine größere Unabhängigkeit und mehr Transparenz zu gewährleisten.[45] Außerdem liegen Vorschläge vor, die bestehenden Gerichtsstrukturen unter dem Dach einer einzigen Organisation zusammenzufassen.[46]

Ungarn dagegen verabschiedete im Dezember 2010 ein Gesetz, das unter anderem die Befugnis zur Ernennung von Gerichtspräsidenten vom Nationalen Justizrat (*Országos Igazságszolgáltatás Tanács,* OIT) auf den Präsidenten des OIT überträgt.[47] Dass diese Befugnis von einem kollektiven Gremium auf eine Einzelperson überging, könnte die Gefahr einer Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit bergen.

Für die EU-Ebene ist festzuhalten, dass gemäß der geänderten Vorschriften zur Ernennung von Richtern und Generalanwälten des EuGH nunmehr eine Konferenz der Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten als Ernennungsgremium fungiert. Die Konferenz trifft ihre Entscheidung jedoch nach der Konsultation eines siebenköpfigen Gremiums – eine Person davon vom Europäischen Parlament benannt – dem Richter und Generalanwälte, Mitglieder der obersten nationalen Gerichte, sowie erfahrene Anwälte angehören.[48]

Andere Mitgliedstaaten richteten unabhängige Justizräte ein, die für die Verwaltung des Gerichtswesens zuständig sind, oder erweiterten die Befugnisse solcher Räte. In **Estland** berät das Parlament derzeit über Gesetzesreformen, die eine grundlegende Revision sowie die Einrichtung einer neuen, unabhängigen Gerichtsverwaltung vorsehen.[49] Im Juni 2010 reformierte **Frankreich** den Obersten Justizrat (CSM) mit dem Ziel, die richterliche Unabhängigkeit zu stärken. Ab 2011 wird beispielsweise nicht mehr der Präsident der Republik den Vorsitz im Obersten Justizrat führen, sondern der Vorsitzende des Kassationsgerichts diese Position einnehmen.[50]

Vielversprechende Praktik

Sensibilisierung der Öffentlichkeit, um den Zugang zur Justiz zu erleichtern

In **Irland** startete der Irische Rat für bürgerliche Freiheiten (*Irish Council for Civil Liberties,* ICCL) eine Informationskampagne unter dem Motto „Kenne deine Rechte"*(Know Your Rights)*. Ziel des Projekts ist es, die Bürger in leicht verständlicher Form über ihre Rechte aufzuklären. Zu diesem Zweck wurden mehrere Informationsbroschüren herausgegeben und eine spezielle Projekt-Website eingerichtet. Die erste Broschüre aus dieser Reihe mit dem Titel *Kenne Deine Rechte: Strafrecht und Polizeibefugnisse (Know Your Rights: Criminal Justice and Garda Power)* wurde im Januar 2010 zusammen mit den Ausgaben *Kenne Deine Rechte: Datenschutz (Know Your Rights: Privacy)* und *Kenne Deine Rechte: Europäische Menschenrechtskonvention (Know Your Rights: European Convention on Human Rights)* veröffentlicht. Die Broschüren können auch auf der Website des ICCL abgerufen werden.

Kampagne „Know Your Rights", Irish Council for Civil Liberties, 2010, weitere Informationen unter: www.knowyourrights.ie

40 Griechenland, Gesetz 3841/2010.
41 Die Änderungen traten am 1. Januar 2011 in Kraft. Gesetz (2010:1408) über die Regierungsform, Kapitel 11.
42 Lettland, Latvijas Republikas Augstākā, Presseerklärung, 1. Oktober 2010.
43 Lettland, Likums par tiesu varu.
44 Slowakei, Zákon 185/2002.
45 Vereinigtes Königreich, Judicial Appointments Commission.
46 Siehe www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldhansrd/text/101005-wms0001.htm und www.justice.gov.uk/latest-updates/announcement160910b.htm.
47 Ungarn, Gesetz 2010 CLXXXIII.
48 Gerichtshof der Europäischen Union (2009).
49 Verfahrensstände abrufbar unter: www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=866881&u=20100422101349.
50 Frankreich, Akt Nr. 2001-539 zum Status der Magistrate und der CSM, 25. Juni 2001.

AKTIVITÄT DER FRA

Zugang zur Justiz für Asylbewerber

Anfang 2010 veranstaltete die FRA zwei separate Sachverständigentreffen, um eine Befragung von Asylbewerbern zu folgenden Themen vorzubereiten: Qualität der Informationen über das Asylverfahren und Zugänglichkeit von Rechtsbehelfen gegen abschlägige Entscheidungen von Gerichten erster Instanz. Nach der Untersuchung, die die Befragung von 877 an Asylverfahren beteiligten Personen einschloss, veröffentlichte die FRA 2010 zwei Berichte: *Der Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln: Die Sicht der Asylbewerber (Access to effective remedies: The asylum seeker perspective)* und *Die Pflicht zur Aufklärung von Asylbewerbern über das Verfahren: Die Sicht der Asylbewerber (The duty to inform applicants about the asylum procedure: the asylum-seeker perspective)*.

Weitere Informationen sind dem Kapitel 1 zu Asyl, Zuwanderung und Integration zu entnehmen

8.3.3. Nationale Menschenrechtsinstitutionen

Nationale Menschenrechtsinstitutionen und nationale Gleichbehandlungsstellen (wie in Kapitel 5 über Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung erläutert) können den direkten Zugang zur Justiz ermöglichen beziehungsweise wesentlich erleichtern. Dazu bestehen verschiedene Möglichkeiten, wie zum Beispiel: Information über Grundrechte und deren Einklagbarkeit; Bereitstellung von Mediationsdiensten oder Verweis auf solche Angebote; Mitwirkung bei der Streitbeilegung sowie Begleitung und Unterstützung von Opfern bei der Beschreitung des Rechtsweges.

Die EU-Mitgliedstaaten zeigen eine deutliche Tendenz, nationale Menschenrechtsinstitutionen im Einklang mit den Pariser Grundsätzen einzurichten. Die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen 1993 angenommenen Pariser Grundsätze enthalten verbindliche Richtlinien zu den erforderlichen Befugnissen und Merkmalen, die unabhängige und effiziente Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte auf nationaler Ebene aufweisen müssen.[51] Mit Regelmäßigkeit ermutigen die Vertragsüberwachungsorgane der UNO jene Mitgliedstaaten, die die Verträge zum Schutz der Menschenrechte unterzeichnet haben, Institutionen einzurichten, die diese Standards erfüllen.[52]

Nachdem die nationale Menschenrechtsinstitution in Schottland 2010 den Status A erhielt, gibt es in der EU insgesamt zwölf solcher Einrichtungen in zehn verschiedenen Mitgliedstaaten (drei davon im **Vereinigten Königreich**). Mindestens zwei Mitgliedstaaten, die Menschenrechtsinstitutionen mit B Status besitzen (**Belgien**[53] und **Niederlande**[54]), führen derzeit Reformen durch, um den A Status zu erreichen. Während in **Belgien** hier in letzter Zeit kaum Fortschritte zu erkennen sind, verlaufen in den **Niederlanden** die Vorbereitungen für die im nächsten Jahr vorgesehene Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution planmäßig. **Italien** sagte ebenfalls zu, eine nationale Menschenrechtsinstitution entsprechend den Pariser Grundsätzen einzurichten.[55]

AKTIVITÄT DER FRA

Ein Aufruf zur Stärkung Nationaler Menschenrechtsinstitutionen

Im Mai 2010 veröffentlichte die FRA den Bericht *Nationale Menschenrechtsinstitutionen in den EU-Mitgliedstaaten (National Human Rights Institutions in the EU Member States)*. Dieser Bericht ist Teil einer Reihe von vier Berichten, die sich der Stärkung der Grundrechte-Architektur widmen. Der Bericht über nationale Menschenrechtsinstitutionen kommt unter anderem zu dem Schluss, dass die Institutionen Defizite bei Unabhängigkeit und Effizienz aufweisen. Zudem stellt er fest, dass eine engere Zusammenarbeit und bessere Koordinierung der verschiedenen EU-Stellen dabei helfen würde, Lücken und Überschneidungen in den jeweiligen Aktivitäten zu verhindern.

Weitere Informationen sind abrufbar unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/pub_national_hr_inst_en.htm

In vier der Mitgliedstaaten ohne akkreditierte Institutionen (**Finnland**, **Italien**, **Schweden und Zypern**) wurden wirksame Schritte zur Einrichtung nationaler Menschenrechtsinstitutionen unternommen, die das Potenzial zur Erreichung des A Status haben. In **Finnland** schlug die Regierung im Oktober 2010 vor, eine nationale Menschenrechtsinstitution zu schaffen, die in der Verwaltungsstruktur neben dem bereits bestehenden Ombudsmann angesiedelt ist.[56] In **Schweden** schlug Ende 2010 eine von der Regierung

51 „Principles relating to the status of national institutions: Competences and Responsibilities", definiert beim ersten International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Paris, 7.-9. Oktober 1991, verabschiedet durch die Commission on Human Rights, Resolution 1992/54, 1992 und durch die General Assembly Resolution 48/134, 1993; siehe auch Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010b).

52 Zu anwendbaren UN-Standards, an die die EU-Mitgliedstaaten gebunden sind, siehe Kapitel 10 über internationale Verpflichtungen.

53 Belgien, Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism (2011). Siehe auch, z.B., Commission Justice et Paix, La Commission Belge des Droits Fondamentaux: présentation et projet d'accord.

54 Am 20. August 2010 beschloss das niederländische Kabinett, dem Parlament ein Gesetz zur Schaffung eines Menschenrechts-Instituts vorzuschlagen. Die bereits existierende Gleichbehandlungsstelle *Commissie Gelijke Behandeling* wird in das neue Institut integriert werden. Siehe Niederlande, Rijkoverheid, Wetsvoorstel College voor de rechten van de mens (BZK).

55 Vereinte Nationen, Generalversammlung (2010), Absatz 7. Ein Gesetzentwurf wurde im April 2007 von der Abgeordnetenkammer angenommen, aber musste noch vom Senat gebilligt werden. Ein Entwurf wurde Ende 2009 in den Senat eingebracht und im Februar 2010 diskutiert.

56 Finnland/Oikeusministeriö (2010c).

Tabelle 8.2: Nationale Menschenrechtsinstitutionen in EU-Mitgliedstaaten und Kroatien nach Akkreditierungsstatus

Status	Länder
A	Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Luxemburg, Polen, Portugal, Spanien, Vereinigtes Königreich* (mit nationalen Menschenrechtsinstitutionen in Großbritannien, Nordirland und Schottland), Kroatien
B	**Belgien**, **Niederlande**, Österreich, Slowakei, Slowenien
C	Rumänien
Keine akkreditierte nationale Menschenrechts-institution	Bulgarien, Estland, **Finnland**, **Italien**, Lettland, Litauen, Malta, **Schweden,** Tschechische Republik, Ungarn, Zypern

*Anmerkungen: * Die Equality and Human Rights Commission teilt sich den Sitz des Vereinigten Königreichs im International Coordinating Committee of NHRIs mit der Northern Ireland Human rights Commission und der Scottish Human Rights Commission.*
In durch Fettdruck hervorgehobenen Ländern sind demnächst Änderungen vorgesehen.

Quelle: Internationales Koordinationskomitee der NHRI (International Coordinating Committee, ICC), Tabelle zum Status der NHRI, 1. Januar 2010

eingesetzte Gruppe Reformen vor, die auch die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution im Einklang mit den Pariser Grundsätzen umfasste.[57] **Zypern** unternimmt derzeit Anstrengungen, um die Funktionen des Verwaltungskommissars (Bürgerbeauftragten) zu stärken und das Amt vom Verwaltungskommissar zum „Menschenrechtskommissar" umzugestalten.[58]

Ausblick

Die Reformen der Justizsysteme in den Mitgliedstaaten müssen fortgeführt werden, insbesondere im Hinblick auf anhaltend überlange Gerichtsverfahren. Dies sollte man im Kontext der Reformen sehen, die derzeit im Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte stattfinden, um einen übermäßigen Rückstand an nicht abgeschlossenen Fällen zu bewältigen.[59] Diese Reformen beinhalten unter anderem die Einführung des „Pilotverfahrens" für wiederkehrende Verstöße, das es dem Gerichtshof ermöglicht, einen oder mehrere dieser Fälle zur vorrangigen Bearbeitung auszuwählen, wenn eine ausreichende Zahl an Beschwerden eingeht, denen dasselbe strukturelle Problem zugrunde liegt.[60] Nur wenn sichergestellt wird, dass die nationalen Justizsysteme ihre Aufgaben kompetent wahrnehmen, wird es gelingen, die hohe Arbeitsbelastung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu verringern. Gleichzeitig kann die Stärkung anderer nationaler Mechanismen, insbesondere von Gleichbehandlungsstellen und nationalen Menschenrechtsinstitutionen, zur Lösung struktureller Probleme auf nationaler Ebene beitragen. Ob die Mitgliedstaaten angesichts der weit verbreiteten Sparmaßnahmen auch künftig die notwendigen Schritte zur Stärkung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen unternehmen, bleibt abzuwarten.

57 Schweden, Slutbetänkande av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (2010), *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*.
58 Der vom Justizminister erstellte Gesetzentwurf, dem der Ministerrat am 22. Oktober 2010 zustimmte, durchläuft derzeit das Gesetzgebungsverfahren.
59 Für weitere Informationen siehe: Europarat, Ministerkomitee (2010d).
60 Für weitere Informationen siehe: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *The Pilot-Judgment Procedure*. Für einen Musterfall zu überlangen Gerichtsverfahren siehe auch: EGMR, *Vassilios Athanasiou und andere gegen Griechenland*, No. 50973/08, 21. Dezember 2010 (nicht endgültig). Zum ersten Mal umgesetzt wurde das Verfahren in EGMR, *Broniowski gegen Polen*, No. 31443/96, 22. Juni 2004.

Bibliografie

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2010a) *Access to Justice in Europe: An overview of challenges and opportunities*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010b) *National Human Rights Institutions in the EU Member States – Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Belgien, Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism (2011) *Strategisch driejaren plan 2011-2013/Plan stratégique triennal 2011–2013*, Februar 2011, Brüssel, CEOOR.

Belgien, Commission Justice et Paix (ohne Jahr) *La Commission Belge des Droits Fondamentaux: présentation et projet d'accord*.

Bulgarien, Наказателно-процесуален кодекс, Gesetzesänderung mit Wirkung ab dem 28. Mai 2010.

Deutschland, Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 2 BvR 2236/04, 18. Juli 2005.

Deutschland, Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, 12. August 2010.

Entschließung des Rates vom 30. November 2009 über einen Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten in Strafverfahren, ABL. 2009 C 295.

Europarat (1995) Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta über Kollektivbeschwerden, SEV Nr. 158, 9. November 1995, Straßburg.

Europarat, Europäische Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig-Kommission") (2010) *Study on individual access to constitutional justice*, adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session, 17.–18. Dezember 2010, CDL-AD(2010) 039.

Europarat, Ministerkomitee (2010a) *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice*, Straßburg, 17. November 2010.

Europarat, Ministerkomitee (2010b) Recommendation CM/Rec(2010) 12 to member states on judges, indepedence, efficiency and responsibilities, Straßburg, 17. November 2010.

Europarat, Ministerkomitee (2010c) Recommendation CM/Rec(2010) 3 to member states on effective remedies for excessive length of proceedings, Straßburg, 24. Februar 2010.

Europarat, Ministerkomitee (2010d) *High level conference on the future of the European Court of Human Rights*, Interlaken Declaration, 19. Februar 2010.

Europarat, Ministerkomitee (2010e) *Guide to Good Practice*, CM (2010) 4 add1, Straßburg, 12. Januar 2010.

Europäische Kommission (2010a) *Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über das Recht auf Belehrung in Strafverfahren*, KOM(2010) 392 endg., 20. Juli 2010.

Europäische Kommission (2010b) *Action Plan Implementing the Stockholm Programme*, KOM(2010) 171 final, 20. April 2010.

Europäische Kommission (2010c) *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters,* KOM(2010) 748, Brüssel, 14. Dezember 2010.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) *The Pilot-Judgment Procedure,* abrufbar unter: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-B908143A7E2C/0/Information_Note_on_the_PJP_for_Website.pdf.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Broniowski gegen Poland*, No. 31443/96, 22. Juni 2004.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Gaglione und andere gegen Italien*, No. 45867/07, 21. Dezember 2010 (nicht endgültig).

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Vassilios Athanasiou und andere gegen Griechenland*, No. 50973/08, 21. Dezember 2010 (nicht endgültig).

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2011) *Annual Report 2010*, Straßburg, Europarat.

Europäischer Rat (2010) *The Stockholm Programme – an open and secure Europe serving and protecting citizens*, ABl. 2010 C 115.

Finnland, Oikeusministeriö (2009a) *Oikeudenkäyntien viivästyminen, selvityspyyntö*, OM 77/03/2009, 14. Oktober 2009.

Finnland, Oikeusministeriö (2010a) *Mahdollisuus syytteestä sopimiseen rikoksen tunnustamalla jakoi mielipiteet*, 17. Juni 2010.

Finnland, Oikeusministeriö (2010b) *Resursseja säästävä menettely, jossa rikoksen varhainen tunnustaminen voisi*

läpinäkyvässä menettelyssä johtaa rikoksesta muutoin seuraavaa rangaistusta lievempään rangaistukseen, OM 20/41/2009, 15. Januar 2010.

Finnland, Oikeusministeriö (2010c) „Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen aiotaan perustaa uusi Ihmisoikeuskeskus“, Presseerklärung, 21. November 2010.

Frankreich, Akt Nr. 2001-539 zum Status der Magistrate und der CSM, 25. Juni 2001.

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) *Annual Report 2009*.

Gerichtshof der Europäischen Union C-78/98, *Preston*, [2000] ECR I-3201, 16. Mai 2000.

Gerichtshof der Europäischen Union, Verbundene Rechtssachen C-154/04 und C-155/04, *Alliance for Natural Health and Others*, 12. Juli 2005.

Gerichtshof der Europäischen Union, Verbundene Rechtssachen C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi und Al Barakaat International Foundation gegen den Rat und die Kommission*, 3. September 2008.

Gerichtshof der Europäischen Union, Verbundene Rechtssachen C-399/06 P, *Faraj Hassan gegen den Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission* und C-403/06 P, *Chafiq Ayadi gegen den Rat der EU*, 3. Dezember 2009.

Gerichtshof der Europäischen Union, Rechtssache C-85/09, *Yassin Abdullah Kadi gegen die Europäische Kommission*, 30. September 2010.

Griechenland, Gesetz 3841/2010 zur Auswahl von Juristen für die höchsten Posten in der Justiz und Wiedererschaffung der Selbstregierung in Gerichten, 23. März 2010, Regierungsblatt A 55/6-4-2010.

Initiative des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, der Republik Estland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Ungarn, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, Rumäniens, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die europäische Schutzanordnung, ABl. 2010 C 69, 18. März 2010.

Initiative des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, der Republik Estland, des Königreichs Spanien, der Republik Österreich, der Republik Slowenien und des Königreichs Schweden für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom ... über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen, ABl. 2010 C 165, 24. Juni 2010.

Irland, General Scheme of the Judicial Council Bill, 23. August 2010.

Italien, Decreto legislativo Nr. 28 vom 4. März 2010, zur Umsetzung von Artikel 60 Legge 69/2009 zur außergerichtlichen Einigung in Zivil- und Handelsfällen.

Italien, Disegno di Legge Nr. 1880/09, 12. November 2009, Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione e dell'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Lettland, Latvijas Republikas Augstākā, Pirmdien notiks pirmā Tieslietu padomes sēde, Presseerklärung, 1. Oktober 2010.

Lettland, Likums par tiesu varu, auf Englisch abrufbar unter: www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Judicial_Power.doc.

Lettland, Likumprojekts,Grozijumi,Kriminallikuma (Änderungen des Strafrechts), Nr.1704/Lp9, 21. Oktober 2010.

Niederlande, Rijkoverheid, Wetsvoorstel College voor de rechten van de mens (BZK), auf Niederländisch abrufbar unter: www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/wetsvoorstellen/2010/10/04/wetsvoorstel-college-voor-de-rechten-van-de-mens-bzk.

Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten – Stellungnahmen bestimmter Mitgliedstaaten zur Annahme des Rahmenbeschlusses, ABl. 2002 L 190.

Rat der Europäischen Union (2009) Entschließung des Rates vom 30. November 2009 über einen Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten in Strafverfahren, Brüssel, 30. November 2009, ABl. 2009 C 295.

Rat der Europäischen Union (2010) „Divorce and legal separation“, Presseerklärung 327, 3. Dezember 2010.

Reding, V. (2010) *The future of European criminal justice under the Lisbon Treaty*, Rede vor der European Law Academy, Speech/10/89, 12. März 2010.

Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. 2000 L 180.

Richtlinie 2010/64/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren, ABl. 2010 L 280.

Schweden, Lag (2010:1408) om ändring i regeringsformen, 7. Dezember 2010.

Schweden, Slutbetänkande av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige (2010) *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*, SOU 2010:20.

Slowakei, Zákon 185/2002, 11. April 2002.

Spanien, Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE No. 152, 23. Juni 2010.

Ungarn, ‘évi CLXXXIII. törvény egyes törvényeknek a bíróságok hatékony muködését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló módosításáról, 23. Dezember 2010.

Vereinigtes Königreich, Judicial Appointments Commission, für mehr Informationen siehe: www.judicialappointments.gov.uk/about-jac/about-jac.htm.

Vereinigtes Königreich, Ministry of Justice (2010) „Kenneth Clarke announces plans for unified judiciary“, Presseerklärung, 16. September 2010.

Vereinigtes Königreich, Parliament (2010) *Written Statements, Courts Service and Tribunals Service*, Column WS2, 5. Oktober 2010.

Vereinte Nationen (UNO), General Assembly (2010) *Draft Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Italy*, A/HRC/WG.6/7/L.3, 11. Februar 2010.

Vereinte Nationen (1992/1993) *Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)*, adopted by the UN Commission on Human Rights, Resolution 1992/54 of 3 March 1992, and by the UN General Assembly, Resolution 48/134 of 20. Dezember 1993.

Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates vom 22. Dezember 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, ABl. 2001 L 012.

Verordnung (EU) Nr. 1259/2010 des Rates vom 20. Dezember 2010 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes anzuwendenden Rechts, ABl. 2010 L 343.

Zypern, Gesetz 2(1)/2010 zur Verfügungsstellung wirksamer Rechtsbehelfe bei überlangen Gerichtsverfahren, 5. Februar 2010.

UNO & Europarat

Januar

Februar

März

19. April – UN-Sonderbeauftragte zu Gewalt gegen Frauen spricht in ihrem ersten Bericht an den UN-Menschenrechtsrat das Thema der Entschädigung an. Sie unterstreicht die Verpflichtung der Staaten unter internationalem Recht, das Recht auf Rechtsbehelf und Opfern solcher Gewalt wirksame Rechtsbehelfe zu gewähren

April

Mai

Juni

Juli

August

September

Oktober

17. November – Ministerkomitee des Europarats verabschiedet Leitlinien für eine kinderfreundliche Justiz

November

17. Dezember – Ad-Hoc-Komitee des Europarats zur Bekämpfung und Prävention von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt verabschiedet Übereinkommens-Entwurf gegen Gewalt an Frauen und häusliche Gewalt

Dezember

EU

Januar

Februar

8. März – Rat der Europäischen Union verabschiedet Schlussfolgerungen zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen

18. März – zwölf Mitgliedstaaten schlagen eine Richtlinie zur Europäischen Schutzanordnung vor

23. März – Europäische Kommission schlägt Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer vor

März

26. April – Rat der Europäischen Union verabschiedet Schlussfolgerungen zur Verbesserung der Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und zur besseren Betreuung ihrer Opfer im Rahmen der Rechtsdurchsetzung

April

Mai

Juni

Juli

August

September

21. Oktober – EuGH legt im Fall *Eredics und Vassné Sápi* den Begriff „Opfer“ aus

Oktober

November

Dezember

9

Opferschutz

Neben der Garantie der Rechte von Verdächtigen und Angeklagten stand die Verbesserung des Rechtsschutzes der Opfer von Straftaten, insbesondere von Frauen und Kindern, in der gesamten Europäischen Union ganz oben auf der politischen Agenda. Viele Mitgliedstaaten bemühten sich, den Zugang zu Informationen und zu Entschädigung zu verbessern. Dies ist wichtig um sicherzustellen, dass Opfer von Straftaten tatsächlich die ihnen zustehenden Rechte erhalten. Außerdem verbesserten die EU und mehrere Mitgliedstaaten auch die Datenerhebung zu Opfern von Straftaten, um die Entwicklung wirksamer Strategien zu unterstützen.

Dieses Kapitel zeigt, wie sich 2010 die Strategien und Praktiken der Europäischen Union (EU) und der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Rechte der Opfer von Straftaten entwickelten. Um einen umfassenden Überblick zu erhalten, sollte man ergänzend Kapitel 8 lesen, das die Entwicklungen beim Zugang zur Justiz im Straf- und Zivilrecht behandelt. Das vorliegende Kapitel beschreibt zunächst allgemeine Entwicklungen bei den rechtlichen Normen auf der Ebene der Europäischen Union und des Europarates. Anschließend erörtert es Bereiche, in denen 2010 bemerkenswerte Entwicklungen stattfanden: der Schutz von Opfern einschließlich Entschädigung und Zugang zu Informationen, Gewalt gegen Frauen sowie Datenerhebung und auf Fakten gestützte Politikgestaltung.

Wichtige Entwicklungen im Bereich des Opferschutzes:

- Auf EU-Ebene wurden Initiativen zur Verbesserung des Rechtsschutzes von Opfern eingeführt, z.B. der Vorschlag für eine Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz sowie die Initiative zur europäische Schutzanordnung, außerdem wurde die Einführung einer neuen Opferschutzrichtlinie erörtert;
- Die Standards für den Schutz von Opfern wurden verstärkt, beispielsweise durch die Annahme von Leitlinien für eine kinderfreundliche Justiz durch das Ministerkomitee des Europarates und die Ratifizierung des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels durch mehrere Mitgliedstaaten;
- Auch auf nationaler Ebene gab es Entwicklungen zur Verbesserung der Position von Opfern im Zusammenhang mit Gerichtsverfahren, unter anderem beim Zugang zu Entschädigungen und zu Informationen über ihre Rechte;
- Gewalt gegen Frauen wurde Gegenstand von Maßnahmen sowohl des Rates der Europäische Union als auch der Europäischen Kommission;
- Auf nationaler und EU-Ebene wurden Maßnahmen ergriffen, um die Datenerhebung zu Opfern zu verbessern.

9.1. Entwicklungen auf EU-Ebene und auf internationaler Ebene

Der folgende Abschnitt behandelt juristische Entwicklungen auf Ebene der EU (einschließlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, EuGH) und des Europarats. Die Entwicklungen stehen für eine Tendenz in Richtung eines stärkeren Schutzes von Opfern in Gerichtsverfahren.

Auf EU-Ebene zeichnen sich drei Entwicklungen ab: Zum ersten stimmte das Europäische Parlament im Dezember 2010 dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zum Thema Menschenhandel[1] zu (mit einer gemeinsamen Annahme durch Parlament und Rat kann für das Frühjahr 2011 gerechnet werden).[2] Die Richtlinie setzt bei der Bekämpfung des Menschenhandels auf die drei „P“, d. h. Prävention, Protektion (Schutz der Opfer) und

1 Europäische Kommission (2010a).

2 Europäisches Parlament (2010a); Rat der Europäischen Union (2010a).

Prosekution (strafrechtliche Verfolgung der Täter), und zielt dabei auf eine stärkere Hilfe und Unterstützung für die Opfer ab, vor allem durch drei spezifische Artikel zu Kindern, die Opfer von Menschenhandel wurden.

Zum zweiten wird derzeit über den Entwurf der europäischen Schutzanordnung[3] verhandelt, der bei zwischenmenschlicher Gewalt in grenzüberschreitenden Fällen Schutz bieten soll. Der Entwurf wurde im Dezember 2010 in erster Lesung vom Europäischen Parlament angenommen.

Zum dritten gab es 2010 Diskussionen über die Frage, wie das bestehende EU-Rechtreformiert werden kann, um den Bedürfnissen der Opfer besser zu entsprechen.[4] Derzeit sind insbesondere der Rahmenbeschluss des Rates über die Stellung des Opfers im Strafverfahren und die Richtlinie zur Entschädigung der Opfer von Straftaten einschlägig.[5]

Der Rahmenbeschluss über die Stellung des Opfers im Strafverfahren definiert „Opfer" als „eine natürliche Person, die einen Schaden, insbesondere eine Beeinträchtigung ihrer körperlichen oder geistigen Unversehrtheit, seelisches Leid oder einen wirtschaftlichen Verlust als direkte Folge von Handlungen oder Unterlassungen erlitten hat, die einen Verstoß gegen das Strafrecht eines Mitgliedstaats darstellen".

Artikel 1 Buchstabe a, Rahmenbeschluss 2001/220/JI über die Stellung des Opfers im Strafverfahren, ABl. L 82 vom 22.3.2001, S. 1

In der Rechtssache *Eredics* stellte der EuGH die Definition des Begriffs „Opfer" aus dem Rahmenbeschluss über die Stellung des Opfers im Strafverfahren klar. Dem EuGH nach bezeichnet der Ausdruck „Opfer" für die Zwecke der Anwendung dieses Rahmenbeschlusses nur eine „natürliche Person" (einen Menschen) und kann sich nicht auf „juristische Personen" (wie eine Organisation mit einem entsprechenden gesetzlichen Status) erstrecken.[6] Diese Entscheidung bestätigte das EuGH-Urteil zu dieser Frage im Fall *Dell'Orto* aus dem Jahr 2007[7] und bietet Orientierung bei den Entwicklungen auf dem Gebiet der Opferrechte in der EU.

Was die Normen des Europarats betrifft, so ratifizierten 2010 einige EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels von 2005 (**Irland**, **Italien**, die **Niederlande** und **Schweden**). Darüber hinaus verabschiedete das Ministerkomitee des Europarats Leitlinien für eine kinderfreundliche Justiz,[8] die dazu dienen, die Rechte des Kindes bei Gerichtsverfahren zu wahren. In Kapitel 10 zu internationalen Verpflichtungen findet sich ein tabellarischer Überblick über die einschlägigen internationalen Normen, die für die Mitgliedstaaten verbindlich sind.

9.2. Ausgewählte Schwerpunkte

Ein von der Europäischen Kommission finanzierter und von der Associação Portuguesa de Apoio à Vítima verfasster Bericht aus dem Jahr 2009 zum Thema Opfer in Europa legt nahe, dass viele Mitgliedstaaten davon profitieren könnten, wenn sie ihr derzeitiges System reformieren und den Schutz der Opfer einschließlich deren Stellung im Strafverfahren verbessern würden.[9] Wenngleich es nach wie vor viele Herausforderungen zu bewältigen gilt, um sicherzustellen, dass die Rechte der Opfer in der Praxis gewahrt werden, hat sich auch eine Reihe innovativer Ansätze für den Schutz dieser Rechte herausgebildet. Der Schwerpunkt des nachfolgenden Abschnitts, der zunächst die allgemeinen Entwicklungen auf nationaler Ebene erörtert, liegt auf der Entschädigung und der Information von Opfern über ihre Rechte.

9.2.1. Allgemeine Maßnahmen

Generell kann auf eine Reihe von gesetzgeberischen Maßnahmen wie Verwaltungspraktiken in den Mitgliedstaaten verwiesen werden, die der Verbesserung des Opferschutzes dienen.

In **Rumänien** wurde im Juni 2010 eine neue Strafprozessordnung angenommen, die 2012 in Kraft treten wird.[10] Sie regelt die Rechte des Opfers während des Strafverfahrens

Vielversprechende Praktik

Kooperieren, um Lücken zu schließen: das „Bündnis gegen Gewalt"

In einigen EU-Mitgliedstaaten arbeiten verschiedene Institutionen gezielt zusammen, um durch die bessere Kooperation Lücken bei den Dienstleistungen für Opfer zu vermeiden. Im September 2010 riefen die österreichischen Bundesministerien für Inneres, Justiz, Wirtschaft, Familie und Jugend, Frauenangelegenheiten und Öffentlichen Dienst das ressortübergreifende „Bündnis gegen Gewalt" ins Leben. Das Ministerium für Inneres richtete im Bundeskriminalamt eine Koordinierungsstelle ein, und die Sicherheitsakademie wird das Bündnis durch ihre Forschungstätigkeit unterstützen. Die Hauptaufgaben des Bündnisses bestehen darin, die Maßnahmen gegen Gewalt zu koordinieren, Strategien für eine bessere Prävention von Gewalt zu entwickeln und eine Verbindung zwischen der Polizei und den anderen Akteuren zu schaffen, die sich mit der Bekämpfung von Gewalt befassen. Darüber hinaus soll das Bündnis spezifische Modelle zur Bekämpfung verschiedener Arten von Gewalt entwickeln.

Weitere Informationen unter: www.bmi.gv.at

3 Europäische Kommission (2010b).
4 Europäischer Rat (2010) und Europäische Kommission (2010c)
5 Richtlinie 2004/80/EC des Rates, ABl. 2004 L 261, S. 15.
6 EuGH, C-205/09, *Eredics und Sapi*, 21. Oktober 2010.
7 EuGH, C-467/05 *Dell'Orto* [2007] ECR I-5557.
8 Europarat, Ministerkomitee (2010).
9 Portugal, Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) (2009).
10 Rumänien, Legea 135/2010, 15 Juli 2010.

(einschließlich des Rechts auf Information, des Rechts auf Prozesskostenhilfe und des Rechts auf Schutz und Entschädigung) und die Nutzung von Mediationsdiensten.[11] In **Litauen** prüft das Parlament einen neuen Gesetzentwurf zum Schutz von Opfern von Gewalt im privaten Umfeld, durch den ein besonderer Schutz von Gewaltopfern und deren Familien eingeführt würde.[12]

In der Praxis bauten viele Mitgliedstaaten örtliche Gegebenheiten wie Gerichtsgebäude um oder renovierten sie, um den Bedürfnissen von Opfern Rechnung zu tragen. **Irland** eröffnete im Januar 2010 offiziell einen neuen Strafgerichtskomplex, in dem es Räumlichkeiten für Opfer, für Organisationen zur Opferhilfe sowie einen eigens für Kinder gestalteten Raum gibt. Darüber hinaus verfügt der Komplex über einen separaten Zugang für Opfer und Zeugen.[13]

In **Polen** wurde im Rahmen des landesweiten Opferhilfenetzwerks in jeder Region *(Woiwodschaft)* ein Hilfezentrum für Opfer eingerichtet, was die Europäische Kommission im Rahmen ihres Programms zur „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung 2007" finanziell unterstützte. Mindestens 16 solcher Zentren, die sich überwiegend auf ehrenamtliche Mitarbeiter stützen, boten im Berichtszeitraum Opfern von Straftaten Rechtsbeistand, psychologische und soziale Hilfe an.[14]

9.2.2. Entschädigung

Neben der Bestrafung des Täters kann die Entschädigung einen wichtigen Beitrag dazu leisten, das Opfer in seine ursprüngliche Situation zu versetzen. Im Berichtszeitraum führten mehrere EU-Mitgliedstaaten Gesetze zur Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen ein oder reformierten sie.

In den **Niederlanden** traten im Januar 2011 Gesetzesänderungen in Kraft, die die Position des Opfers im Strafverfahren stärken und es dem Opfer etwa erleichtern, eine Entschädigung geltend zu machen.[15] Ferner ist ein im April 2010 eingebrachter Vorschlag in Diskussion, die Gesetze über Entschädigungen für Verletzungen infolge von Straftaten zu ändern. Das dem niederländischen Repräsentantenhaus zur Annahme vorgeschlagene Gesetz, würde die bestehende Rechtslage vereinfachen und modernisieren. So würde es den Kreis der Personen ausdehnen, die einen Antrag an den Entschädigungsfonds für Opfer von Straftaten richten können, und die Liste der Fälle erweitern, in denen Leistungen beansprucht werden können.[16] Die Regierung schlug weitere Änderungen vor, die wiederum den Kreis der anspruchsberechtigten Personen erweitern würden.[17] Andererseits wurde der Entwurf eines Gesetzes über psychischen Schaden am 23. März 2010 vom Senat abgelehnt. Das Gesetz hätte es Angehörigen verstorbener Opfer und schwer verletzter Opfer ermöglicht, eine Entschädigung für verursachte psychische Schäden zu erhalten.

In **Polen** wurde die Stellung der Opfer von Straftaten durch eine Änderung des Strafgesetzbuchs gestärkt. Diese erteilt unter anderem den Gerichten die Befugnis, einen Straftäter zur Zahlung einer Entschädigung zu verurteilen, die über die unmittelbaren materiellen Schäden hinausgeht. In **Deutschland** fanden Gespräche über eine Reform des Opferentschädigungsrechts statt, die darauf abzielt, das Verfahren zu vereinfachen und transparenter zu gestalten.[18]

In einigen Mitgliedstaaten sind Straftäter verpflichtet, in einen Opferentschädigungsfonds einzuzahlen. **Finnland** beabsichtigt einen solchen Fonds einzurichten, der auf einem seit Mitte der 1990er Jahre bestehenden schwedischen Modell beruht.[19] In **Schweden** sind alle Straftäter, die zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurden, verpflichtet, einen Pauschalbetrag von etwa 50 EUR in den Opferentschädigungsfonds einzuzahlen. Der Fonds generiert etwa 3,5 Mio. EUR pro Jahr. Der beim schwedischen Amt für die Entschädigung und Unterstützung von Verbrechensopfern (*Brottsoffermyndigheten*) angesiedelte Fonds ist eine wichtige Finanzierungsquelle für viele verschiedene Projekte zugunsten von Verbrechensopfern (vor allem für zivilgesellschaftliche Organisationen und Forschung) und weist über die Jahre einen stetigen Zuwachs auf.[20]

In **Schweden** beschäftigten sich die Behörden darüber hinaus mit der Option, das Beantragen von Entschädigungen online zu ermöglichen, um somit Verbrechensopfern den Zugang zu gerichtlichen Dienstleistungen zu erleichtern. Im Dezember 2010 konnten die Antragsformulare jedoch nur online abgerufen, aber nicht online eingereicht werden.

Deutschland richtete im Februar 2009 eine Organisation zur Untersuchung des Missbrauchs von Minderjährigen in Kinderheimen in den 1950er und 1960er Jahren ein.[21] Ihr im Januar 2010 veröffentlichter Zwischenbericht erörtert die Möglichkeit von Entschädigungsleistungen für die Opfer, kommt jedoch zu dem Schluss, dass die meisten Entschädigungsansprüche nach den einschlägigen Rechtsvorschriften verjährt sind. Daher prüft die Organisation die Möglichkeit, das Opferentschädigungsgesetz zu ändern und einen Fonds für die Entschädigung der Opfer zu schaffen.[22] Der Runde Tisch „Sexueller Kindesmissbrauch", etabliert im April 2010, berief ein Forschungsnetzwerk zur Erkennung und Verhinderung des sexuellen Missbrauchs von Kindern ein.[23] Er prüft darüber hinaus, ob in diesem

11 *Ibid.,* Artikel 81, 93, und 486.
12 Litauen, Lietuvos Respublikos apsaugos nuo smurto privačioje erdvėje įstatymo projektas, No. XIP-2325, 23. Juli 2010.
13 Irish Times (2010).
14 Weitere Informationen abrufbar unter: www.pokrzywdzeni.gov.pl.
15 Niederlande, Beschluss vom 13. Juli 2010.
16 Niederlande, Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010).
17 *Ibid.*
18 Deutschland, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2010).
19 Finnland, Oikeusministeriö, Justitieministeriet (2010).
20 Siehe www.brottsoffermyndigheten.se/default.asp?id=1292, Brottsoffermyndighetens årsredovisning 2010, S. 9.
21 Für eine weitergehende Eröterung der Rechte des Kindes, siehe Kapitel 4.
22 Runder Tisch Heimerziehung (2010).
23 Siehe Sektion „Sitzungen" der Website des Runden Tischs: www.rundertisch-kindesmissbrauch.de/sitzungen.htm. Deutschland, Bundesministerium für Bildung und Forschung (2010).

Abbildung 9.1: Anschauliche Einführung in das Gerichtsverfahren *(Rättegångsskolan)*

Quelle: Schweden, Schwedisches Amt für die Entschädigung und Unterstützung von Verbrechensopfern, abrufbar unter www.courtintroduction.se

Bereich die Verjährungsfrist für zivilrechtliche Ansprüche auf Schadensersatz verlängert werden kann.[24]

9.2.3. Informationen für die Opfer

Wenn Opfer ihre Rechte nicht kennen, gestaltet sich die Ausübung dieser Rechte schwierig. Um diese Situation zu verbessern, ergriffen die EU-Mitgliedstaaten eine Reihe von Maßnahmen, von denen einige innovativ sind. In **Deutschland** wurde ein Gesetz verabschiedet, das darauf abzielt, Opfer besser über ihre Rechte zu informieren, und zwar möglichst frühzeitig und in einer für sie verständlichen Sprache.[25]

Im Jahr 2010 wurde ein **schwedischer** Videoclip, der Opfern von Straftaten eine praktische Einführung in das Gerichtsverfahren gibt, ins Englische übersetzt (siehe Abbildung 9.1).[26] In **Polen** richteten die Behörden im Rahmen des nationalen Programms für die Opfer von Straftaten[27] eine Website ein, auf der Rechtsakte im vollen Wortlaut, Kontaktdaten von Hilfezentren sowie eine Übersicht über Opferrechte abrufbar sind.

Einige Mitgliedstaaten arbeiteten Kataloge aus, die die Rechte der Opfer in einem zugänglichen Format darstellen. In **Irland** brachte der Minister für Justiz und Rechtsreform im Juli 2010 einen derartigen Katalog und einen Leitfaden zum Strafjustizsystem heraus. Dieser Rechtskatalog erhielt für seine gute Verständlichkeit für nicht fachkundige Leser die Auszeichnung für klares Englisch *(Plain English Mark)* der Agentur zur Alphabetisierung Erwachsener *(National Adult Literacy Agency)*.[28]

24 Deutschland, Bundesministerium für Justiz (2010).
25 Deutschland, Gesetz zur Stärkung der Rechte von Verletzten und Zeugen im Strafverfahren (2. Opferrechtsreformgesetz), BGBl. 2009 I, 2280, 29. Juli 2009.

26 Auch die schwedische Behörde bietet einen schnellen Leitfaden zum Thema Kompensation, abrufbar unter: www.brottsoffermyndigheten.se/default.asp?id=2237.
27 *„Krajowy Program na Rzecz Ofiar Przestępstw"*.
28 Irland, Victims of Crime Office, Victims Charter, abrufbar unter www.victimsofcrime.ie.

Es wurden sogar noch innovativere Ansätze gewählt, um einer breiten Öffentlichkeit Wissen über die Rechte von Opfern zugänglich zu machen. In **Bulgarien** sendete im Dezember 2009 die landesweit ausgestrahlte Hörfunkstation „Darik" täglich eine Meldung, um Opfer über ihre Rechte aufzuklären.[29] **Ungarn** nutzte das größte Musikfestival des Landes, um die Öffentlichkeit für die Opferrechte zu sensibilisieren. In **Polen** brachte das Justizministerium eine Kampagne mit dem Motto „Komm aus dem Schatten! Lass dir helfen" (*Wyjdź z cienia! Pozwól sobie pomóc!)* auf den Weg, die sich an Opfer von Straftaten wendet und sie ermutigt, die angebotene Hilfe anzunehmen. Die Initiative umfasst etwa 2 000 landesweit angebrachte Plakate und YouTube-Clips.

In **Rumänien** wurde 2009 eine Hotline eingerichtet, die Opfer von Straftaten über ihre Rechte und Entschädigungsansprüche informiert.[30] In **Finnland** initiierte die Organisation „Opferunterstützung Finnland" einen Notrufdienst, der Kriminalitätsopfern mit ausländischem Hintergrund helfen soll. Der neue Dienst ist Teil eines Projekts zur Opferunterstützung, das sich über fünf Jahre erstreckt (2007-2011) und darauf abzielt, neue Instrumente zur besseren Unterstützung von Opfern zu entwickeln und diese allen Menschen ungeachtet ihres Hintergrundes zugänglich zu machen.[31]

9.2.4. Gewalt gegen Frauen

Gewalt gegen Frauen bleibt ein weitverbreitetes Problem[32] und nimmt weiterhin einen wichtigen Platz auf der politischen Agenda ein – eine Tatsache, die auch dadurch bestätigt wird, dass dieses Thema 2010 eine Priorität des spanischen Ratsvorsitzes war.[33] Auch Kinder sind oftmals durch Gewalt und Missbrauch gefährdet, wobei bei Mädchen die Gefahr des sexuellen Missbrauchs besonders groß ist. Hierauf geht Kapitel 4 über Rechte des Kindes und Schutz von Kindern ein.

Im Jahr 2010 veröffentlichte die Europäische Kommission die Ergebnisse einer großen Studie, die bewertet, ob und wie die nationalen Gesetze über Gewalt gegen Frauen und Gewalt gegen Kinder EU-weit angeglichen werden sollen (*„Feasibility of harmonisation of national legislation on gender violence and violence against children", FSL study).* Die Studie hatte somit das Ziel, die Möglichkeit und Notwendigkeit einer EU-weiten Harmonisierung in den Bereichen Gewalt gegen Frauen, Gewalt gegen Kinder und Gewalt aufgrund der sexuellen Orientierung festzustellen. Die Studie beleuchtet eine Reihe von Herausforderungen im Zusammenhang mit der Analyse der Entstehung und der Ursachen von Gewalt gegen Frauen und gegen die anderen untersuchten Personengruppen. Ebenso werden Herausforderungen bei der Datenerhebung sowie der Möglichkeit einer EU-weiten legislativen Angleichung identifiziert.

Der weiter oben im Zusammenhang mit den Entwicklungen auf EU-Ebene erörterte Entwurf einer Europäischen Schutzanordnung würde sicherstellen, dass sich Personen auch dann auf für sie angeordnete Schutzmaßnahmen berufen können, wenn sie sich wegen eines Umzuges beziehungsweise einer Reise in einen anderen Mitgliedstaat befinden. Dies ist von besonderem Nutzen für Frauen, die Opfer zwischenmenschlicher Gewalt wurden. Auf politischer Ebene verabschiedete der Rat zu zwei einschlägigen Themen Schlussfolgerungen. Im März 2010 nahm der Rat „Schlussfolgerungen zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen" an, in denen er die Mitgliedstaaten ermahnte, ihre Anstrengungen zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen zu verstärken, und die Kommission aufforderte, eine Gesamtstrategie auszuarbeiten.[34] Im April 2010 nahm der Rat darüber hinaus „Schlussfolgerungen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen sowie zur Betreuung der Opfer dieser Gewalt im Rahmen der Strafverfolgung" an, die auf die polizeiliche Vorgehensweise gegenüber Opfern von geschlechtsbezogener Gewalt abzielten.

> *„Die Entschädigung von Frauen kann sich nicht auf die Wiederherstellung ihrer Situation vor der Gewalttat beschränken, sondern sie sollte möglichst das Potenzial für eine Neugestaltung mit sich bringen."*
>
> *Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen über Gewalt gegen Frauen (2010), Rashida Manjoo, Ziffer 85*

Im Dezember 2010 verabschiedete ein Ad-hoc-Ausschuss des Europarates den ersten Entwurf eines Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt.[35] Tritt das Übereinkommen in Kraft, so sind die Vertragsstaaten rechtsverbindlich und ausdrücklich dazu verpflichtet, Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhindern, die Opfer solcher Gewalt zu schützen und die Täter zu bestrafen. Somit wird eine bedeutende Lücke beim Schutz der Menschenrechte von Frauen geschlossen und die Mitgliedstaaten werden ermutigt, ihren Schutz auf alle Opfer häuslicher Gewalt auszuweiten.

Auf nationaler Ebene sind in drei EU-Mitgliedstaaten entsprechende Entwicklungen zu verzeichnen. In **Griechenland** initiierte das Ministerium für Justiz, Transparenz und Menschenrechte 2009 ein mehrjähriges nationales Programm zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (2009-2013). Das Programm umfasst präventive und unterstützende Maßnahmen für Opfer von geschlechtsbezogener Gewalt, einschließlich einer 24-Stunden-Notruf-Hotline, einer Sensibilisierungskampagne und der Einrichtung von 13 neuen Beratungsstellen. Es ist das erste Mal, dass in **Griechenland** ein umfassendes Aktionsprogramm zur Bekämpfung geschlechtsbezogener Gewalt ausgearbeitet wurde. In **Portugal** berichtet

29 Siehe Bulgarien, Национален съвет за подпомагане и компенсация на пострадали от престъпления, abrufbar unter: www.compensation.bg/Default.aspx.
30 Rumänien, Ministerul Justitiei, abrufbar unter: www.just.ro.
31 Finnland, *Rikosuhripäivystys/Brottsofferjouren* (RIKU), abrufbar unter: www.riku.fi/fi/victim+support/services.
32 Rat der Europäischen Union (2010c), Absatz 3.
33 Rat der Europäischen Union (2010d). Siehe auch Kapitel 5 zu Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung, das Diskriminierung aufgrund des Geschlechts behandelt, und Kapitel 6 zu Rassismus und ethnischer Diskriminierung, in dem es in einem Abschnitt um rassistische Verbrechen geht.
34 Rat der Europäischen Union (2010e).
35 Europarat, Ad Hoc Committee on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (2011).

die offizielle Website der Regierung (www.cig.gov.pt) einen Anstieg der gemeldeten Fälle geschlechtsbezogener Gewalt. In **Zypern** erhielt eine NGO Geld, um Maßnahmen zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt durchzuführen, wie etwa eine Sensibilisierungskampagne, eine Bestandsaufnahme, die Erstellung einer Website, sowie Schulungsangebote für Richter, Staatsanwälte und andere Akteure der Strafjustiz.[36]

2010 wurden zwei EU-Mitgliedstaaten, nämlich die **Niederlande** und die **Tschechische Republik,** vom Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen (CEDAW) der Vereinten Nationen (*United Nations*, UNO) überprüft. CEDAW begrüßte unter anderem die Maßnahmen, die die **Niederlande** und die **Tschechische Republik** zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt ergriffen hatten. Zugleich wurden die **Niederlande** aufgefordert, eine unentgeltliche Prozesskostenhilfe für alle Opfer häuslicher Gewalt sicherzustellen. Im Fall der **Tschechischen Republik** äußerte CEDAW Bedenken hinsichtlich der seltenen Anzeige, Strafverfolgung- und Verurteilung von häuslicher Gewalt und Vergewaltigungen sowie hinsichtlich der Definition von Vergewaltigung und der Verfügbarkeit von Prozesskostenhilfe.[37]

AKTIVITÄT DER FRA

EU-weite Erhebung über Gewalt gegen Frauen

Anlässlich des Internationalen Frauentags 2010 wurde der Direktor der FRA eingeladen, vor dem Plenum des Europäischen Parlaments zu sprechen. In seiner Rede bezeichnete er die Gewalt gegen Frauen als einen Verstoß gegen die Menschenrechte und verwies auf die EU-weite Erhebung der FRA über Gewalt gegen Frauen. Im Einklang mit der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. November 2009[38] – die die FRA auffordert, verlässliche und vergleichbare statistische Daten zu allen Gründen für eine Diskriminierung zu erfassen, „einschließlich Vergleichsdaten über die Gewalt gegen Frauen in der Europäischen Union" – begann die FRA 2010 mit den Vorbereitungen zur ersten EU-weiten Erhebung über Gewalt gegen Frauen.

http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_eu_survey_vaw_en.htm

9.3. Datenerhebung und faktenorientierte Politikgestaltung

Wirksame und zielgerichtete Gesetze und politische Maßnahmen, die den Bedürfnissen und Rechten der Opfer Rechnung tragen, lassen sich nur entwickeln, wenn solide erhobene Daten vorhanden sind. Da viele Opfer keine polizeiliche Anzeige erstatten, vermitteln Strafverfolgungsdaten und Informationen über Gerichtsverfahren nur einen begrenzten Eindruck der tatsächlichen Erfahrungen von Kriminalitätsopfern. Weitere Informationen zur Datenerhebung und rassistisch motivierten Straftaten bietet Kapitel 6 über Rassismus und ethnische Diskriminierung.

Einige EU-Mitgliedstaaten, etwa das **Vereinigte Königreich** und **Finnland**, führen seit einigen Jahrzehnten regelmäßig Erhebungen zu den Opfern von kriminellen Akten durch. Nach wie vor gibt es jedoch keine umfassenden und vergleichbaren EU-weiten Daten zu Kriminalitätsopfern. Vor dem Hintergrund dieses Mangels startete Eurostat 2009 eine Pilotinitiative, um eine EU-Sicherheitserhebung (*EU Security Survey*) im Vorschlagsstadium zu testen. Diese Umfrage wurde Irreführenderweise auch als *European Safety Survey* bzw. als *EU victimisation survey* (siehe *Statistical Requirements Compendium)* oder als *EU victimisation survey module* (siehe statistisches Jahresprogramm 2010) bezeichnet.[39] Die Erkenntnisse, die sich 2010 aus der Untersuchung der Ergebnisse der Piloterhebung ergaben, werden in die Entwicklung einer vollständigen Erhebung einfließen. Ein Vorschlag ist, in jedem Mitgliedstaat zwischen 5000 und 8000 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Personen zu befragen, was umfassende Informationen über Viktimisierungs-Erfahrungen zu Tage fördern wird.

In einigen EU-Mitgliedstaaten gibt es ermutigende Hinweise, dass die Datenerhebung zu Opfern von Straftaten nach wie vor als Grundlage für Politikgestaltung unterstützt wird. In **Finnland**, wo die Forschung auf diesem und damit zusammenhängenden Gebieten der Strafjustiz eine lange Tradition hat, startete das Nationale Forschungsinstitut für Rechtspolitik (*Rättspolitiska forskningsinstitutet*) ein groß angelegtes Forschungsprojekt zur Stellung von Kriminalitätsopfern. Im Mittelpunkt dieses Projekts steht der Zugang zu Entschädigung und Unterstützung für Opfer. Die Forschungsergebnisse werden die Grundlage für künftige Initiativen bilden, die die Wirksamkeit des Entschädigungsverfahrens sicherstellen sollen. Der Bericht über das Projekt war für Anfang 2011 geplant.[40] In **Frankreich** veröffentlichte das Justizministerium (*Ministère de la Justice et des Libertés*) die Ergebnisse einer Erhebung zur Zufriedenheit unter 134 000 Opfern von Straftaten, deren Verfahren im Jahr 2007 abgeurteilt wurden.

36 Europäische Kommission (2010e).
37 Vereinte Nationen, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) (2010a), Absätze 5, 26-27. CEDAW (2010b), Absätze 7, 22, 23.
38 Europäisches Parlament (2010c).
39 Siehe Europäische Kommission (2010d). Siehe auch Eurostat (2010a), S. 63; Eurostat (2010b), S. 24.
40 Finnland, *Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos/Rättspolitiska forskningsinstitutet*, siehe: www.optula.om.fi/en/Etusivu.

In **Irland** gab die Kommission für die Unterstützung der Opfer von Straftaten (*Commission for the Support of Victims of Crime)* eine Untersuchung über die Bedürfnisse der Opfer von Straftaten in Auftrag, die im Oktober 2010 begann.[41] Für die Studie wurden 300 Opfer von Straftaten befragt. Im Rahmen der Studie wurde auch untersucht, inwieweit die Öffentlichkeit und die einschlägigen Berufsgruppen von Unterstützungsangeboten für Opfer wussten. Die **schwedische** Zentralstelle für die Entschädigung und Unterstützung von Kriminalitätsopfern (*Brottsoffer- myndigheten*) wurde von der Regierung damit betraut, in einer Studie zu untersuchen, wie wirksam die Verfahren für Entschädigungsleistungen an Personen sind, die Opfer von Menschenhandel zu sexuellen Zwecken waren. Die 2010 vorgelegte vergleichende Studie befasste sich mit neun EU-Mitgliedstaaten und Norwegen.[42]

Im **Vereinigten Königreich** – insbesondere in England und Wales – gibt es bereits seit Anfang der 1980er Jahre die britische Straftatenerhebung (*British Crime Survey*). Im Juli 2010 wurden deren Umfrageergebnisse für den Zeitraum 2009-2010 (beruhend auf Befragungen von 45 000 Personen) veröffentlicht. Die Befragungen für die jüngste in Schottland durchgeführte Erhebung zu Kriminalität und Sicherheit (*Scottish Crime and Safety Survey*) begannen im Juni 2010. Im selben Monat wurde angekündigt, dass eine Überprüfung des 2001 aufgelegten Aktionsplans *Scottish Strategy for Victims* 2001 erfolge. Einer Antwort auf eine Anfrage im schottischen Parlament zufolge sollte die Überprüfung auch eine Konsultation darüber einschließen, wie der Opferschutz verbessert werden könnte.[43]

Vielversprechende Praktik

Opfer über Entschädigungsfonds informieren

In den Niederlanden machte eine Studie darauf aufmerksam, dass Opfer nur selten Entschädigungsfonds (Schadefonds Geweldsmisdrijven) in Anspruch nehmen. Eine im Februar 2010 veröffentlichte Untersuchung des Entschädigungsfonds für Opfer von Straftaten zeigt, dass zwar 28.000 Opfer pro Jahr theoretisch einen Antrag auf finanzielle Entschädigung stellen möchten und dies nach den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen auch tun könnten, aber in der Praxis lediglich ein Fünftel der Betroffenen tatsächlich einen solchen Antrag stellt. Grund dafür ist in erster Linie, dass 72 % der Opfer von der Existenz dieses Fonds gar nichts wissen.

Siehe Niederlande, Huiselijkgeweld.nl (2010), „Weinig beroep op schadefonds geweld", 16. Februar 2010

Ausblick

Die derzeitigen Entwicklungen in der EU was die Förderung der Rechte von Opfern betrifft, erscheinen vielversprechend. Die Initiativen für die Rechte von Verdächtigen und Angeklagten – insbesondere der in Kapitel 8 über den Zugang zur Justiz erörterte „Fahrplan" – würden davon profitieren, wenn sie parallele Entwicklungen im Bereich der Opferrechte berücksichtigten. Dies würde eine klarere und umfassendere Gesetzgebung über die Rechte von Verdächtigen und Angeklagten sowie über die Rechte von Opfern und Zeugen ermöglichen.

Neben der Anpassung der Gesetzgebung wird die wirksame Umsetzung der Richtlinien in den kommenden Jahren von entscheidender Bedeutung sein. Die Ergebnisse von Forschungsberichten, die von der Europäischen Kommission finanziert wurden, zeigen, dass opferzentrierte Gesetze oftmals schlecht in die Praxis umgesetzt werden und daher de facto keine spürbaren Auswirkungen im konkreten Kontext haben. Daher wird die bevorstehende „EU-Sicherheitserhebung" in Verbindung mit der FRA-Erhebung über Gewalt gegen Frauen (einschließlich der Gewalt in der Kindheit und der Anzeigeerstattung durch die Opfer) darüber Klarheit schaffen, inwieweit Opfer ihre Rechte tatsächlich wahrnehmen. In dieser Hinsicht kann man die Erhebungen als wichtige Entwicklungen bei der Erfassung von Daten über Opfer von Straftaten ansehen, die die künftige Gestaltung faktenorientierter politischer Maßnahmen und Strategien untermauern werden.

41 Central Statistics Office (CSO) (2010). Siehe auch Kilcommins, S., *et al* (2010).
42 Schweden, Brottsoffermyndigheten (2010).
43 Schottland, Scottish Parliament (2010).

Bibliografie

Bulgarien, Национален съвет за подпомагане и компенсация на пострадали от престъпления, siehe: www.compensation.bg/Default.aspx.

Deutschland, Bundesministerium des Innern (2010) „Interministerielles ‚Bündnis gegen Gewalt' erstmals zusammengetreten", Presseerklärung, 23. September 2010.

Deutschland, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2010) *Brief vom 14. September 2010*.

Deutschland, Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMF) (2010) „BMBF bringt interdisziplinäres Forschungsnetzwerk auf den Weg", Presseerklärung, 7. Juni 2010.

Deutschland, Bundesministerium für Justiz (2010) „Durchsetzung staatlicher Strafanspruch – Rechtspolitische Folgerungen – Anerkennung des Leidens der Opfer sexuellen Missbrauchs in jeglicher Hinsicht", Presseerklärung, Berlin, 21. Juli 2010.

Deutschland, Gesetz zur Stärkung der Rechte von Verletzten und Zeugen im Strafverfahren (2. Opferrechtsreformgesetz), BGBl. 2009 I, S. 2280, 29. Juli 2009.

Europarat, Ad Hoc Committee on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (CAHVIO) (2011) *Draft Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, Straßburg, Europarat.

Europarat, Ministerkomitee (2010) *Guidelines on child friendly justice*, Straßburg, 17. November 2010.

Europäische Kommission (2010a) *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates*, KOM(2010) 95 endg., 23. März 2010.

Europäische Kommission (2010b) Initiative des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, der Republik Estland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Ungarn, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, Rumäniens, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die europäische Schutzanordnung, 18 März 2010, ABl. 2010 C69, S. 5.

Europäische Kommission (2010c) Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms, KOM(2010) 171 endg., Brüssel, 20. April 2010.

Europäische Kommission (2010d) Annex Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms, KOM(2010) 171 endg., Brüssel, 20. April 2010.

Europäische Kommission (2010d) 'How can we finally have gender equality in Europe?', Press article by the Head of the European Commission Representation in Cyprus, Androulla Kaminara, published in the newspaper *Haravgi*, Brüssel, 12. Oktober 2010.

Europäischer Rat (2010) *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens*, ABl. 2010 C115.

Europäisches Parlament (2010a) Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Dezember 2010 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, P7_TA-PROV(2010)0471, Brüssel, 14. Dezember 2010.

Europäisches Parlament (2010b) Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Dezember 2010 zu dem Entwurf für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung, P7_TA-PROV(2010)0470, Brüssel, 14. Dezember 2010.

Europäisches Parlament (2010c) Resolution on the multi-annual programme 2010-2014 regarding the area of freedom, security and justice (Stockholm programme), PT_TA(2009) 0090, Straßburg, 25. November 2009.

Eurostat (2010a) *Statistical Requirements Compendium 2010*.

Eurostat (2010b) *Statistical Programme 2010.*

Finnland, Oikeusministeriö, Justitieministeriet (2010) *Oikeusministeri Tuija Brax Asianajajapäivillä*, Rede, 15. Januar 2010.

Finnland, Rikosuhripäivystys/Brottsofferjouren (RIKU), abrufbar unter: www.riku.fi/fi/victim+support/services.

Finnland, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos/Rättspolitiska forskningsinstitutet, abrufbar unter: www.optula.om.fi/en/Etusivu.

Frankreich, Ministère de la Justice et des Libertés, Website abrufbar unter: www.justice.gouv.fr/publications-10047/rapports-thematiques-10049/enquete-victimes-2008-18491.html.

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) C-205/09, *Eredics und Sapi*, 21. Oktober 2010.

Gerichtshof der Europäischen Union, C-467/05 *Dell'Orto*, 28. Juni 2007.

Irland, Central Statistics Office (CSO) (2010) „Crime and Victimisation: Quarterly National Household Survey", Presseerklärung, Dublin, 28. Oktober 2010.

Irland, Victims of Crime Office (2009) *Victims Charter*, abrufbar unter: www.victimsofcrime.ie/en/vco/Pages/ WP10000006.

Irish Times (2010) *First case set for new criminal courts*, 24. November 2010.

Kilcommins, S., *et al* (2010) *The needs and concerns of victims of crime in Ireland*, Dublin, Commission for the Support of Victims of Crime, Oktober 2010.

Litauen, Lietuvos Respublikos apsaugos nuo smurto privačioje erdvėje įstatymo projektas, No. XIP-2325, 23. Juli 2010.

Niederlande, Huiselijkgeweld.nl (2010) „Weinig beroep op schadefonds geweld", Presseerklärung, 16. Februar 2010.

Niederlande, Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010) Kamerstuk 32 363 nr. 8.

Niederlande, Verfahren Nr. 23, 23. März 2010, Senat, 2009-2010.

Polen (ohne Jahr) *Krajowy Program na Rzecz Ofiar Przestępstw 'Siec pomocy ofiarom przestepstw'*, abrufbar unter: www.pokrzywdzeni.gov.pl.

Polen (ohne Jahr) *Krajowy Program na Rzecz Ofiar Przestepstw 'Wyjdz z cienia! Pozwól sobie pomóc!'*, abrufbar unter: www.pokrzywdzeni.gov.pl/?lang=1&art=447&kat=97.

Portugal, Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) (2009) *Project: Victims in Europe: Implementation of the EU Framework Decision on the standing of victims in the criminal proceedings in the Member States of the European Union*, Lissabon, APAV.

Portugal, Governo de Portugal (2010) *Violência doméstica participada em 2009*.

Rat der Europäischen Union (2010b) „3018.Tagung des Rates Justiz und Inneres", Presseerklärung, PRES/10/151, Luxemburg, 3.-4. Juni 2010.

Rat der Europäischen Union (2010a) „3051.Tagung des Rates Justiz und Inneres", Presseerklärung, PRES/10/332, Brüssel, 2.-3. Dezember 2010.

Rat der Europäischen Union (2010c) „Council conclusions on improving prevention to tackle violence against women and care to its victims within the scope of law enforcement, 3010th Council meeting", Presseerklärung, 26. April 2010.

Rat der Europäischen Union (2010d) *Innovating Europe. The Programme for the Spanish Presidency of the Council of the European Union 1. January - 30 June 2010*.

Rat der Europäischen Union (2010e) „Schlussfolgerungen des Rates zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen in der Europäischen Union, 3000. Tagung des Rates Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz", Presseerklärung, Brüssel, 8. März 2010.

Rat der Europäischen Union (2010f) *Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger* ABl. 2010 C 115.

Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten, 6 August 2004, Brüssel, ABl. 2004 L 261, S. 15

Rumänien, *Legea 135/2010, privind Codul de procedura penala*, Monitorul Oficial 486 din 15 iulie 2010 (M. Of. 486/2010), 15. Juli 2010.

Rumänien, Ministerul Justitiei, Website abrufbar unter: www.just.ro.

Runder Tisch Heimerziehung (2010) *Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren –Zwischenbericht des Runden Tisches*, Berlin, Arbeitsgemeinschaft für Kinder und Jugend hilfe (AGJ).

Schottland, Scottish Parliament (2010) *Written Answers to Parliamentary Questions*, 30. Juni 2010.

Schweden, Brottsoffermyndigheten (2010) *Utbetalning av brottsskadeersättning till offer för människohandel Redovisning av ett regeringsuppdrag*, Umeå, Brottsoffermyndigheten.

Vereinte Nationen, Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) (2010a) *Concluding Observations on the Netherlands*, CEDAW/C/NLD/CO/5, 5. Februar 2010.

Vereinte Nationen, CEDAW (2010b) *Concluding Observations on the Czech Republic*, CEDAW/C/CZE/CO/5, 10. November 2010.

Vereinte Nationen, Human Rights Council (2010) *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, A/HRC/14/22, UN General Assembly, 19. April 2010.

Internationale Verpflichtungen

Menschenrechts-instrumente

10 Internationale Verpflichtungen

Die Europäische Union (EU) ist kein „selbst-referenzielles, isoliertes System, sondern agiert – wie ihre Mitgliedstaaten – in einem internationalen Umfeld und ist an internationale Verpflichtungen gebunden. Im Jahr 2010 betrat sie erstmals als moderne post-Lissabon-EU die internationale Bühne, um internationalen Menschenrechtsverträgen beizutreten. Da die EU-Mitgliedstaaten bereits an eine Reihe von internationalen Menschenrechtsverpflichtungen gebunden sind, steht das EU-Recht mit dem Völkerrecht in kommunikativer Wechselwirkung. Vor diesem Hintergrund beschreibt dieses Kapitel die Entwicklung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten auf internationaler Ebene.

Am 15. Dezember 2010 verabschiedete das Europäische Parlament eine Entschließung zur Lage der Grundrechte in der Europäischen Union. Im Mittelpunkt der Entschließung steht die Rolle des Lissabon-Vertrags bei der Gestaltung einer „neuen Grundrechte-Architektur" in der EU.[1] Die Entschließung schlägt vor, im Rahmen der neuen „Architektur" „Mittel und Wege für die Organe und Agenturen der EU für eine bessere Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen zu finden, die sich für den Schutz der Grundrechte [...] engagieren."[2] Folglich seien für den wirksamen Schutz und die wirksame Förderung der Grundrechte „Maßnahmen auf mehreren Ebenen (international, europäisch, national, regional und lokal) erforderlich".[3] Anders ausgedrückt, hebt das Parlament die Notwendigkeit einer die Regierungsebenen übergreifende Zusammenarbeit hervor (*joined-up governance*). Der Begriff *joined-up governance* erkennt die Tatsache an, dass in einem System, das viele verschiedene Regierungsebenen beinhaltet, die Grundrechte nur dann effizient geschützt werden können, wenn die lokalen, nationalen und internationalen Ebenen konsequent und regelmäßig zusammenarbeiten. Zudem sollten im Sinne des übergreifenden Regierens mehrere Institutionen Partnerschaften schließen (*multi-agency partnerships*), die dann wiederum mit den entsprechenden Strukturen interagieren.

Für die EU markierte das Jahr 2010 – angesichts der Verhandlungen über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte (EMRK) und zur Behindertenrechtskonvention (BRK) der Vereinten Nationen (*United Nations*, UNO) – ein Jahr der verstärkten

AKTIVITÄT DER FRA

Projekt zum Regierungsebenen übergreifenden Regieren (*joined-up governance*)

Nach wie vor klafft eine große Lücke zwischen den Rechten, wie sie in internationalen Menschenrechtsinstrumenten verankert sind, und deren Umsetzung in der Praxis. Im Rahmen eines Projektes schuf die FRA ein Netzwerk aus lokalen, regionalen, nationalen und supranationalen Akteuren, darunter auch den Kongress lokaler und regionaler Regierungen des Europarates. Das Projekt wird zunächst anhand einiger weniger Länder einen Überblick über derzeitige Praktiken liefern. Auf der Grundlage von vielversprechenden Praktiken wird ein Instrumentarium von Methoden zum Regierungsebenen übergreifenden Regieren entstehen, das der besseren Umsetzung der Grundrechte dienen soll. 2010 hat die FRA eine einstweilige Bewertung von Praktiken in den ausgewählten Ländern koordiniert – eine detaillierte Untersuchung folgt.

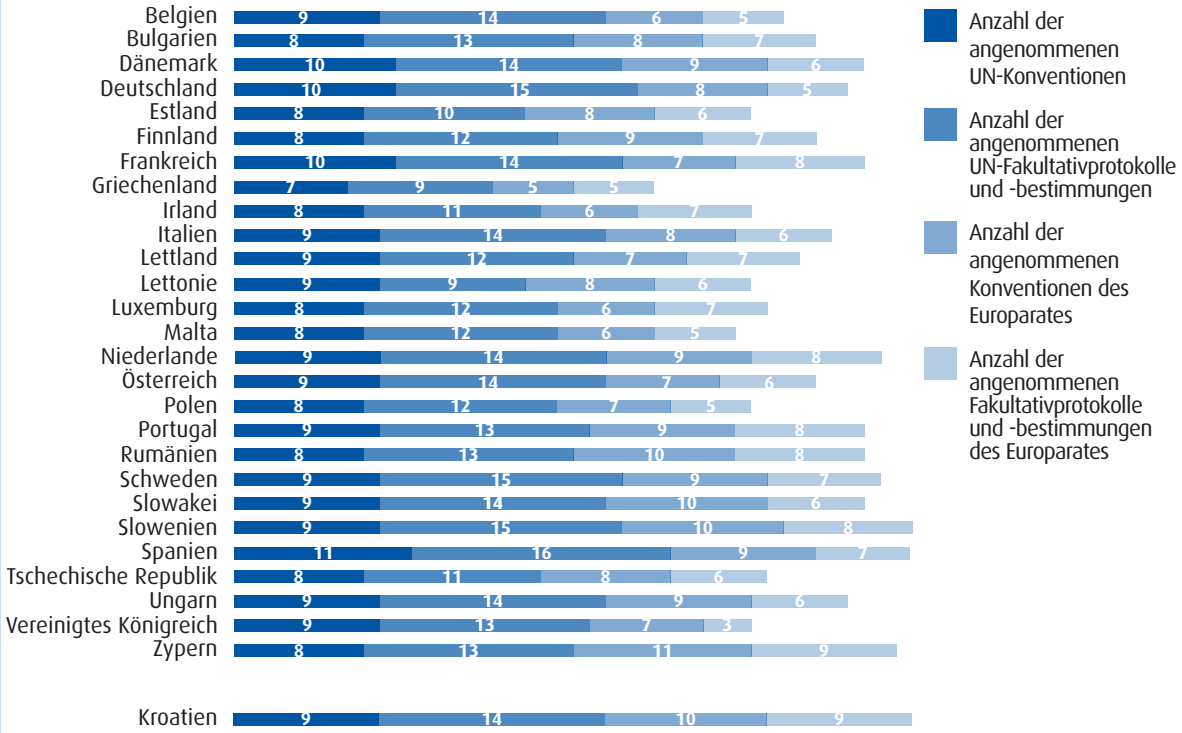
Weitere Informationen unter: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_joinedupgov_en.htm

1 Europäisches Parlament (2009).
2 *Ibid.*, Absatz 43.
3 *Ibid.*, Absatz 1.

Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Doch sind internationale Normen für das EU-System nicht nur dann relevant, wenn die EU selbstinternationale Verpflichtungen eingeht, sondern werden auch sonst bei der Interpretation des EU-Rechts herangezogen. So verwies der EuGH in der Vergangenheit auf die Europäische Sozialcharta,[4] die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)[5] und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR)[6]. Dies zeigt, dass der EuGH das EU-Recht in der Praxis im Einklang mit anerkannten internationalen Grundrechtsnormen interpretiert. Hinzu kommt, dass sich das Gericht bei der Ermittlung allgemeiner Rechtsgrundsätze „von den Hinweisen leiten (lässt), die die völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte geben, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind."

In Anbetracht der Bedeutung internationaler Standards für die EU veröffentlichte die FRA in einem Anhang zu ihrem letzten Jahresbericht erstmals einen kurzen Überblick über die internationalen Menschenrechtsverpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten. Da das Europäische Parlament[7] diese Neuerung ausdrücklich begrüßte, beschloss die FRA, dieses Thema als ständiges Kapitel in ihren Jahresbericht aufzunehmen. Es wird dargestellt, in welchem Umfang sich die EU-Mitgliedstaaten[8] formal zur Einhaltung internationaler Menschenrechtsnormen verpflichten, wobei die jüngsten

Abbildung 10.1: Ratifizierungsstand der verschiedenen Menschenrechtsinstrumente (nach EU-Mitgliedstaaten und Kroatien)



Anmerkungen: Gemäß Artikel 28 der Verordnung zur Errichtung der FRA (EC) Nr. 168/2007, ist das Bewerberland Kroatien ein Teilnahmeland. Nimmt ein Staat ein Fakultativprotokoll an, wird er Vertragsstaat und akzeptiert zusätzliche Überwachungsvorschriften. Die Abbildung berücksichtigt die folgenden Instrumente des Europarates: EMRK, ESC, CPIPPD, CCVVC, ECPT, ECRML, FCNM, ECECR, Oviedo-Konvention, Übereinkommen über Computerkriminalität, CATHB, CSEC, CAOD sowie alle entsprechenden Protokolle. Ferner zählen dazu die folgenden UN-Instrumente: ICERD, ICCPR, ICESCR, CEDAW, CAT, CRC, ICRMW, CRSR, CTOC, ICPED, CRPD, IAO-Konvention 169 sowie alle entsprechenden Protokolle.

Die vollständige Bezeichnung dieser Instrumente ist den Tabellen 10.3 und 10.4 zu entnehmen.

Quelle: FRA, 2010

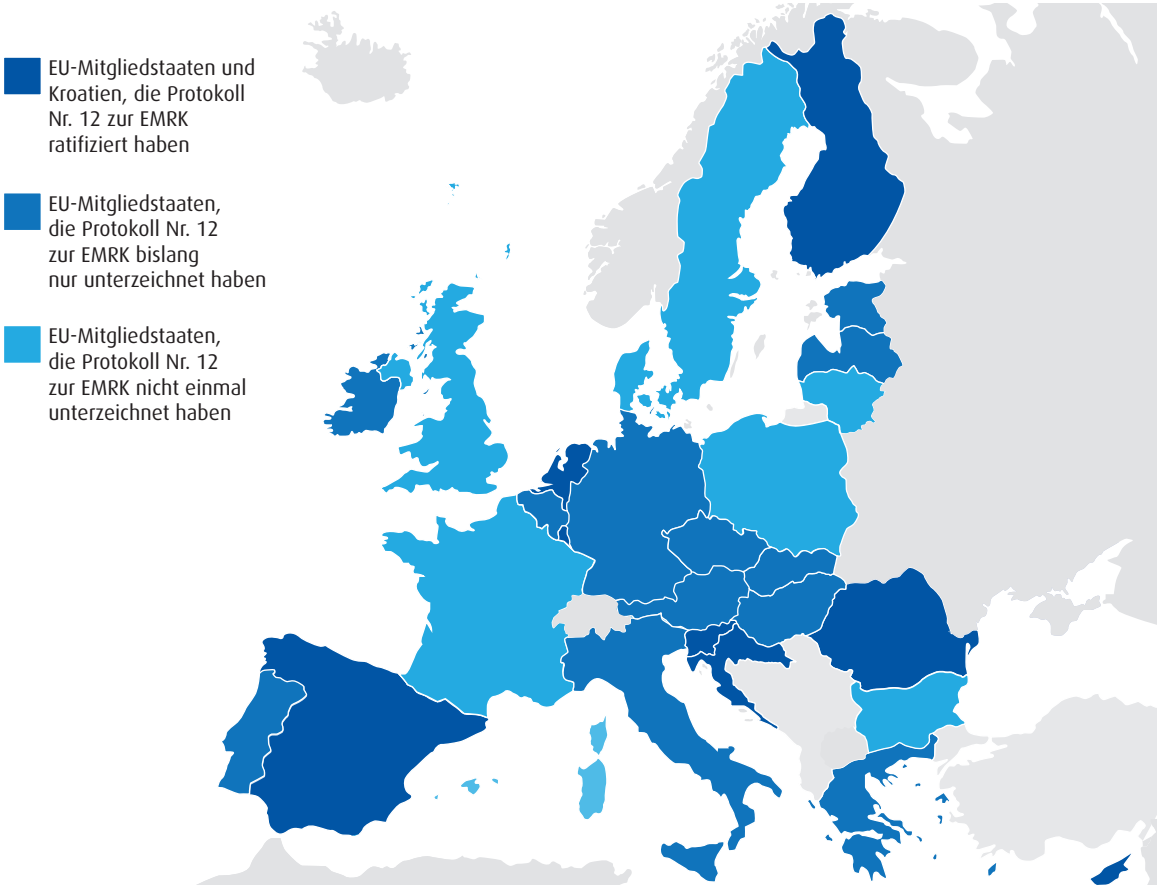
4 Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), C-149/77, *Defrenne gegen Sabena (No. 3)*, 15. Juni 1978.
5 EuGH, C-41/90, *Höfner und Elser gegen Macrotron*, 23. April 1991; C-158/91, *Levy*, 2. August 1993; C-197/96, *Kommission gegen Frankreich*, 16. Januar 1997.
6 EuGH, C-374/87, *Orkem gegen Kommission*, 18. Oktober 1989; C-249/96, *Grant gegen South-West Trains Ltd.*, 17. Februar 1998.
7 Europäisches Parlament (2009) Note 1, Absatz 31.
8 Artikel 28 (1) der Verordnung 168/2007 zur Errichtung der FRA besagt: "An der Agentur sollten sich auch die Bewerberländer beteiligen können." Auf Basis des Beschlusses 1/2010 des Stabilitäts- und Assoziationsrates EU-Kroatien beteiligt sich Kroatien als Beobachter an den Arbeiten der FRA. Aus diesem Grund ist Kroatien in allen Tabellen und Abbildungen dieses Kapitels aufgeführt.

Entwicklungen in den folgenden Abbildungen und Tabellen in Gelb hervorgehoben werden. Abbildung 10.1 gibt einen Überblick über diese internationalen Verpflichtungen.

Zu berücksichtigen ist, dass die EMRK nach wie vor das führende Instrument zum Schutz der Menschenrechte in der EU darstellt. Wie entscheidend die Konvention den Grundrechtschutz in der EU mit gestaltete, kam in jüngster Zeit in den Diskussionen zum Beitritt der EU zur EMRK zum Ausdruck. Obwohl die EMRK in allen EU-Mitgliedstaaten gilt, bedeutet dies nicht, dass innerhalb der EU auch wirklich jede Bestimmung der Konvention, insbesondere ihrer Protokolle, eingehalten wird. So sind nicht alle EU-Mitgliedstaaten Vertragspartei jedes der Protokolle zur EMRK. Allerdings ratifizierte **Slowenien** 2010 Protokoll Nr. 12 (in dem es um den Schutz vor Diskriminierung geht), womit inzwischen sieben EU-Mitgliedstaaten Vertragspartei dieses Protokolls sind. Während aus Tabelle 10.3 der Stand des Beitritts der Mitgliedstaaten zu allen EMRK-Protokollen hervorgeht, gibt die Landkarte in Abbildung 10.2 einen Überblick über die Ratifizierung von Protokoll Nr. 12 durch die Mitgliedstaaten.

Aus jüngsten statistischen Angaben des EGMR, die Daten zu allen 47 Mitgliedstaaten des Europarates umfassen, geht hervor, dass die EU-Mitgliedstaaten nicht alle Verpflichtungen der EMRK einhalten: Der Gerichtshof sprach 2010 insgesamt 795 Urteile gegen die 27 EU-Mitgliedstaaten und Kroatien aus.

Abbildung 10.2: Stand der Ratifizierung und Unterzeichnung von Protokoll Nr. 12 zur EMRK durch die EU-Mitgliedstaaten und Kroatien



Anmerkung: Protokoll 12 befasst sich mit dem Schutz vor Diskriminierung. Die Angaben stammen von der Webseite des Europarates: www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=8&DF=14/02/2011&CL=ENG

Quelle: FRA, 2010

Tabelle 10.1: Anzahl der Urteile des EGMR (nach EMRK-Artikel und EU-Mitgliedstaaten und Kroatien)

Länder	Anzahl der Urteile	Gefällte Urteile (davon mindestens ein festgestellter Verstoß)	Gefällte Urteile (kein Verstoß festgestellt)	Gütliche Einigung (kein Urteil gefällt)	Sonstige Urteile**	Recht auf Leben	Ermittlungen nicht ausreichend	Verbot der Folter	Unmenschliche oder erniedrigende Behandlung	Ermittlungen nicht ausreichend	Verbot der Sklaverei/ Zwangsarbeit	Recht auf Freiheit und Sicherheit	Das Recht auf ein faires Verfahren
					Artikel der EMRK	**2**	**2**	**3**	**3**	**3**	**4**	**5**	**6**
AT	**19**	16	3										6
BE	**4**	4							1			1	3
BG	**81**	69	10	1	1	5	7	1	5	3		14	6
CY	**3**	3					1		1	1	1	1	
CZ	**11**	9	1		1							6	3
DK													
EE	**2**	1	1									1	
ES	**13**	6	7							1			4
FI	**17**	16	1										2
FR	**42**	28	13		1				3			5	10
DE	**36**	29	6		1				1				2
EL	**56**	53			3				5	2		4	8
HU	**21**	21							1			1	1
IE	**2**	2											
IT	**98**	61	3		34				1				9
LV	**4**	3	1			1	1		1				1
LT	**8**	7	1									1	3
LU	**7**	5	2										2
MT	**4**	3			1							3	
NL	**4**	2	1	1					1				
PL	**107**	87	15		5	2	2		2	1		14	20
PT	**19**	15	2		2								2
RO	**143**	135	3		5	1	2	1	22	3		17	30
SK	**40**	40				1	1					10	2
SI	**6**	3	3										
SE	**6**	4	2						2				1
UK	**21**	14	7						2			1	
HR	**21**	21										5	6
Teil-summe		**657**	**82**	**2**	**54**	**10**	**14**	**2**	**48**	**11**	**1**	**84**	**121**
Summe		**795***											

*Anmerkungen: *Ein Urteil betrifft Zypern und Russland.*

*** Sonstige Urteile: gerechte Entschädigung, Wiederaufnahme des Verfahrens, erhobener Einspruch, Unzuständigkeit, P = Protokoll.*

Quelle: Jahresbericht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte 2010, S. 130-131

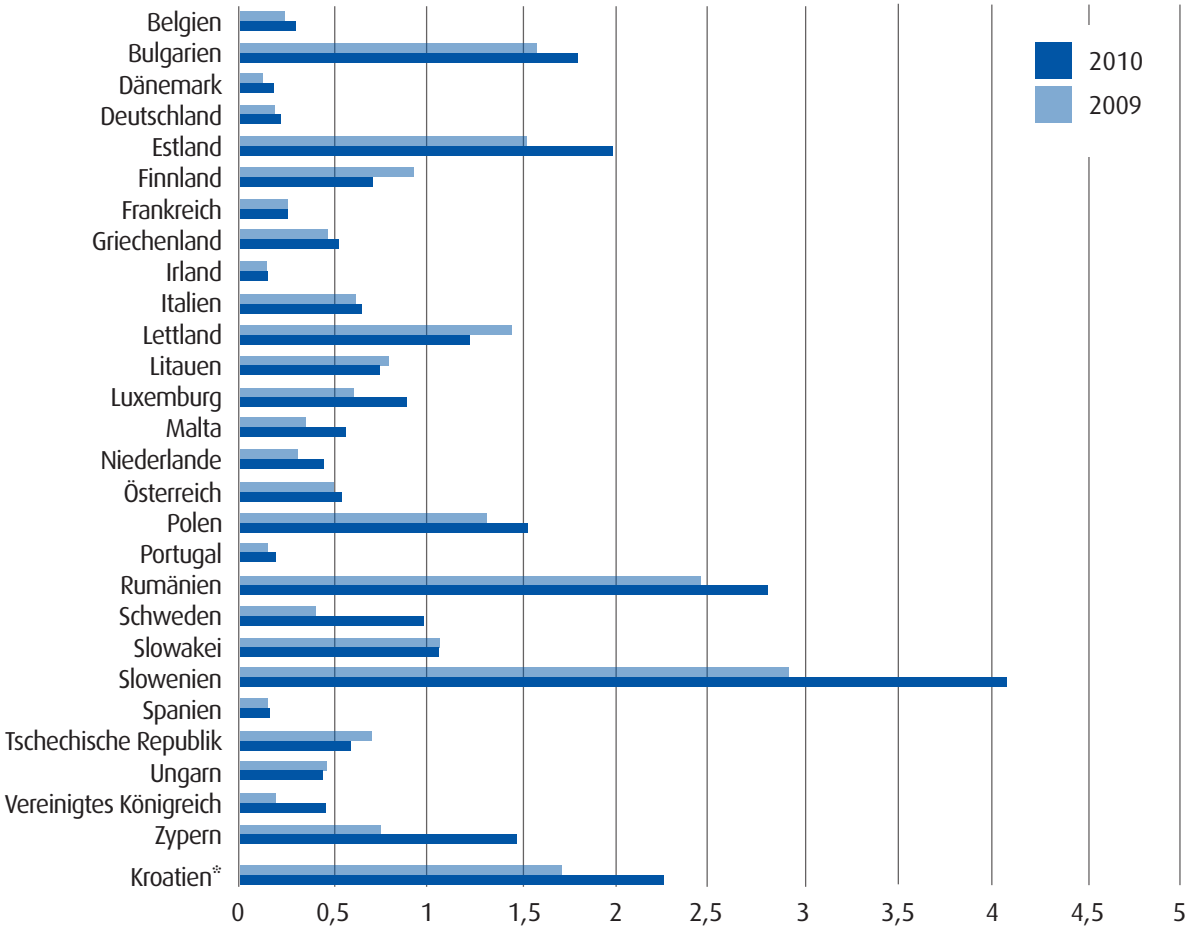
Der Verfahrensdauer	Nicht-Umsetzung	Keine Strafe ohne Gesetz	Recht auf Privat- und Familienleben	Recht auf Gedan-ken-, Gewissens- und Religionsfreiheit	Meinungsfreiheit	Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit	Recht eine Ehe einzugehen	wirksamen Rechtsbehelf	Recht auf einen Diskriminierung	Verbot der Schutz des Eigentums	Recht auf Bildung	Recht auf freie Wahlen	Recht, nicht zweimal für dieselbe Straftat verurteilt oder strafrechtlich bestraft zu werden	Andere Artikel der Konvention
6	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**13**	**14**	**P1-1**	**P1-2**	**P1-3**	**P7-4**	*
9								2	4			1		
31	3		8					27	1	18			1	2
			2					1						
1			1					1		2				
					1					1				
9			2		8									
1	1		2		4					5				
29			2					8						
33	6		2	1	1			17	2	1		1		
14			3							1		1		
1			1					1						
44	5		3							6				2
								1						
3								1						
3														
			1											
					1									
37	2		12	1	2		2	2	2	2				
6					3			5		6				
16	30		2		5			5	1	58		1		1
29			2					7						
2			1					3						
1														
1			5				1	4	4			1		1
8	1		2					3	2	2				
278	**48**		**51**	**2**	**25**		**3**	**88**	**16**	**102**		**5**	**1**	**6**

Während Tabelle 10.1 einen Überblick über die Zahl der vom EGMR gefällten Urteile vermittelt, ist es auch interessant, einen Blick auf eine andere vom Gerichtshof erstellte Statistik zu werfen, bei der es um die Anzahl der (einem Spruchkörper des Gerichtshofes zugewiesenen) Beschwerden im Verhältnis zur jeweiligen Bevölkerung geht. Abbildung 10.3 basiert auf statistischen Angaben des EGMR.

Ferner wurde 2010 der Ratifizierungsprozess von Protokoll Nr. 14 zur EMRK abgeschlossen, was erhebliche Änderungen der Verfahrensabläufe mit sich brachte.[9] Einer der positiven Aspekte dieser Reform ist, dass nun die neu eingeführte Figur des Einzelrichters die unzulässigen Fälle behandeln kann, sodass die Rückstände am Gerichtshof abgebaut werden können. Dennoch bleibt das Arbeitspensum des Gerichts hoch, wie aus Abbildung 10.4 hervorgeht: Ende 2010 waren 57 050 Beschwerden von Einzelpersonen aus den EU-Mitgliedstaaten (und Kroatien) anhängig.

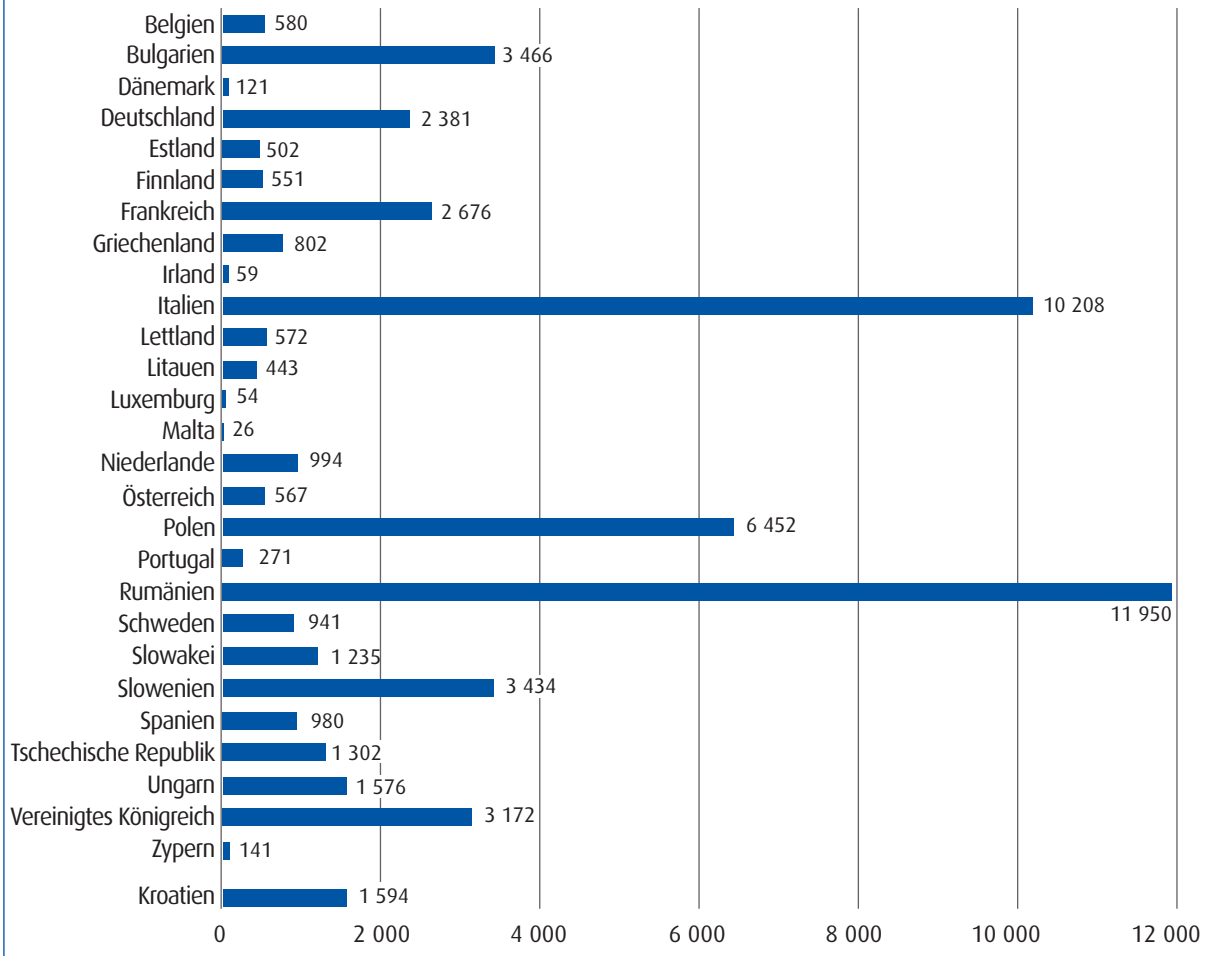
9 Folglich ist Protokoll 14bis seit 1. Juni 2010 nicht mehr in Kraft.

Abbildung 10.3: Anzahl der einem Spruchkörper des Gerichtshofes zugewiesenen Beschwerden je 10 000 Einwohner (EU-Mitgliedstaaten und Kroatien)



Quelle: Der Abbildung liegen Angaben des Jahresberichts des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte 2010, S. 139-140 zugrunde

Abbildung 10.4: Anzahl der vor einem Spruchkörper des Gerichtshofes 2010 anhängigen Beschwerden (EU-Mitgliedstaaten und Kroatien)



Anmerkung: Zu beachten ist, dass die Abbildung angepasst wurde, und nunmehr statt der ursprünglich angezeigten 47 Mitgliedsstaaten des Europarats nur die für die FRA relevanten Staaten umfasst.

Quelle: Der Abbildung liegen Angaben des Jahresberichts des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte 2010, S. 126 zugrunde

Nachdem die EMRK den Schwerpunkt auf bürgerliche und politische Rechten legt, wird sie von der Europäischen Sozialcharta (ESC) gut ergänzt. Die ESC hat 2011 ihr 50-jähriges Bestehen gefeiert. Allerdings haben zehn EU-Mitgliedstaaten und Kroatien die revidierte Fassung der Sozialcharta, die zusätzliche Rechte vorsieht und vom Europäischen Ausschuss für soziale Rechte u. a. in seinen Schlussfolgerungen des Jahres 2010[10] zur Annahme empfohlen wird, noch nichtratifiziert. Da die Vertragsstaaten die Möglichkeit haben, einzelne Artikel der Sozialcharta anzunehmen oder abzulehnen, vermittelt Tabelle 10.2 einen aufschlussreichen Überblick über den Stand der Annahme der ECS.

10 European Committee of Social Rights (2010).

Tabelle 10.2: Stand der Annahme einzelner Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta durch die EU-Mitgliedstaaten und Kroatien

	Revidierte Fassung der Europäischen Sozialcharta (ESC, 1996)									
Land	**BE**	**BG**	**CY**	**EE**	**FI**	**FR**	**HU**	**IE**	**IT**	**LT**
Insgesamt angenommen	*24*	*17*	*13*	*20*	*26*	*31*	*18*	*28*	*30*	*24*
Art 1 – Recht auf Arbeit	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Art 2 – gerechte Arbeitsbedingungen	√	½	½	½	√	√	√	√	√	√
Art 3 – sichere und gesunde Arbeitsbedingungen	√	√	½	½	½	√	√	√	√	√
Art 4 – gerechtes Arbeitsentgelt	√	½	x	½	½	√	x	√	√	√
Art 5 – Vereinigungsrecht	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Art 6 – Recht auf Kollektivverhandlungen	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Art 7 – Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz	√	√	½	½	½	√	√	√	√	√
Art 8 – Recht der Arbeitnehmerinnen auf Schutz	√	√	½	√	½	√	√	½	√	√
Art 9 – Berufsberatung	√	x	√	√	√	√	√	√	√	√
Art 10 – berufliche Ausbildung	√	x	√	½	√	√	√	√	√	√
Art 11 – Schutz der Gesundheit	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Art 12 – soziale Sicherheit	√	½	√	√	√	√	½	√	√	½
Art 13 – Fürsorge	√	½	½	½	√	√	√	√	√	½
Art 14 – Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Art 15 – Recht der körperlich, geistig oder seelisch Behinderten	√	x	√	√	√	√	√	√	√	√
Art 16 – Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaflichen Schutz	√	√	x	√	√	√	√	√	√	√
Art 17 – Recht der Mütter und der Kinder auf sozialen und wirtschaftlichen Schutz	√	½	x	√	√	√	√	√	√	√
Art 18 – Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Vertragsparteien	√	½	½	x	√	√	x	√	√	½
Art 19 – Recht der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien auf Schutz und Beistand	½	x	√	√	½	√	x	√	√	½
Art 20 – Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Art 21 – Unterrichtung und Anhörung	√	√	x	√	√	√	√	x	√	√
Art 22 – Beteiligung an der Festlegung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen	√	√	x	√	√	√	√	√	√	√
Art 23 – Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz	x	x	x	x	√	√	x	√	√	x
Art 24 – Schutz bei Kündigung	x	√	√	√	√	√	x	√	√	√
Art 25 – Recht der Arbeitnehmer auf Schutz ihrer Forderungen bei Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers	√	√	x	√	√	√	x	√	x	√
Art 26 – Würde am Arbeitsplatz	½	√	x	x	√	√	x	√	√	√
Art 27 – Recht der Arbeitnehmer mit Familienpflichten auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung	x	½	½	√	√	√	x	√	√	√
Art 28 – Recht der Arbeitnehmervertreter auf Schutz im Betrieb	x	√	√	√	√	√	x	√	√	√
Art 29 – Unterrichtung und Anhörung in den Verfahren bei Massenentlassungen	√	√	x	√	√	√	x	√	√	√
Art 30 – Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung	√	x	x	x	√	√	x	√	√	x
Art 31 – Recht auf Wohnung	x	x	x	x	√	√	x	x	√	½

Anmerkung: Grundlage bilden die Informationen auf der Webseite des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte (aktualisiert am 5. März 2010), weitere Informationen unter: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ProvisionsIndex_en.asp.

Quelle: FRA, 2010

							Ursprüngliche Fassung der ESC (1961)										
MT	**NL**	**PT**	**RO**	**SK**	**SI**	**SE**	**AT**	**CZ**	**DK**	**DE**	**EL**	**ES**	**LV**	**LU**	**PL**	**UK**	**HR**
21	*30*	*31*	*17*	*25*	*29*	*23*	*14*	*16*	*18*	*15*	*21*	*23*	*10*	*16*	*11*	*14*	*15*
√	√	√	√	√	√	√	√	½	√	√	√	√	√	√	√	√	√
½	√	√	½	√	√	½	½	√	½	√	√	√	x	√	½	½	√
√	√	√	½	√	√	½	√	√	√	√	√	√	x	√	√	√	x
√	√	√	√	√	√	½	½	½	½	½	√	√	x	½	½	½	x
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	x	√	√	√	√	√	√
√	√	√	√	√	√	√	½	√	√	√	x	√	√	½	½	√	√
√	√	√	√	√	√	½	½	√	x	½	√	√	x	√	½	½	√
½	√	√	√	√	√	½	√	√	½	½	√	√	√	½	√	½	√
√	√	√	√	√	√	√	√	x	√	√	√	√	√	√	√	√	√
√	√	√	x	√	√	√	√	x	√	½	√	√	x	√	½	√	x
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
½	√	√	√	√	√	½	√	√	√	√	√	√	x	√	√	½	x
√	√	√	½	½	½	√	√	√	√	√	√	√	√	√	½	√	√
√	√	√	x	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	½	√	√
√	√	√	½	½	√	√	√	½	√	√	√	√	x	√	√	√	x
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
½	√	√	½	½	½	√	√	½	√	√	√	√	x	√	½	√	x
x	½	√	½	½	√	√	½	½	x	√	√	√	x	√	√	√	x
√	√	√	√	√	√	√	x	√	√	x	√	√	x	x	x	x	√
x	√	√	√	√	√	√	x	√	√	x	√	√	x	x	x	x	√
x	√	√	x	√	√	√	x	√	√	x	√	√	x	x	x	x	√
√	√	√	x	√	√	√	x	√	√	x	√	√	x	x	x	x	x
√	√	√	√	√	√	x											
√	√	√	√	√	√	√											
√	√	√	x	√	√	√											
½	√	√	½	½	√	√											
√	√	√	√	√	√	x											
√	√	√	√	√	√	√											
x	√	√	x	√	√	√											
x	√	√	x	x	√	√											

Artikel 20-23 entsprechen den Artikeln 1-4 des Zusatzprotokolls zur ursprünglichen Europäischen Sozialcharta von 1961.

√ = angenommen

½ = teilweise angenommen

x = nicht angenommen

Ein Vergleich zwischen der ESC und der EMRK macht deutlich, dass die sozialen Rechte auf nationaler Ebene–weniger Schutz genießen als andere Kategorien von Rechten – zumindest ist ihr Stand als Rechte im engeren Sinne weniger anerkannt. Gemäß der erwähnten Entschließung des Europäischen Parlaments stellt die Grundrechte-Charta die „modernste Kodifizierung von Grundrechten" dar,[11] die von bürgerlichen bis zu sozialen Rechten das gesamte Spektrum der Rechte umfasst und somit den gleichen Schutz und die gleiche Inanspruchnahme aller Grundrechte zu ermöglichen scheint.

11 Europäisches Parlament (2009).

Wenn man bedenkt, dass Grundrechte eine entscheidende Rolle in allen Lebensbereichen spielen, ist es nötig, dass die EU-Mitgliedstaaten ihren internationalen Verpflichtungen in vollem Umfang gerecht werden. Das schließt die neun wichtigsten Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen sowie eine Reihe von Konventionen des Europarates ein. So forderte das Europäische Parlament die EU-Mitgliedstaaten in seiner Entschließung auf, zumindest die wesentlichsten der Menschenrechtsübereinkommen zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Welche Mitgliedstaaten welchen Übereikommen beigetreten sind, zeigen Tabellen 10.3 und Abbildung 10.5 (Europarat) sowie Tabelle 10.4 und Abbildung 10.6 (UNO).

Tabelle 10.3: Annahme ausgewählter Konventionen des Europarates (EU-Mitgliedstaaten und Kroatien)

Land	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES
Insgesamt angenommen	*13*	*11*	*15*	*20*	*14*	*13*	*15*	*14*	*11*	*16*
EMRK (in der Fassung des P14)	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
EMRK P1 (Eigentum, Bildung usw.)	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
EMRK P4 (Keine Freiheitsentziehung wegen Schulden usw.)	√	√	√	√	√	√	√	√	x	√
EMRK P6 (Todesstrafe)	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
EMRK P7 (Rechtsmittel in Strafsachen)	√	u	√	√	√	u	√	√	√	√
EMRK P12 (Diskriminierung)	u	u	x	√	u	u	x	u	u	√
EMRK P13 (Todesstrafe)	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
ESC revidiert*	u	√	√	√	u	u	u	√	u	u
ESC Prot. Kollektivbeschwerden	u	√	√	√	u	x	u	x	√	x
CPIPPD	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
CCVVC	√	u	√	√	√	√	u	√	u	√
ECPT	√	√	x	√	√	√	√	√	√	√
ECRML	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
FCNM	√	x	x	√	√	√	√	x	x	√
ECECR	√	u	√	√	√	√	√	√	u	√
"Oviedo-Konvention"	u	x	x	√	√	√	x	x	√	u
Übereinkommen über Computerkriminalität	x	x	√	√	√	x	√	√	√	√
CATHB	u	u	√	√	u	√	√	√	u	√
CSEC	u	u	x	√	u	u	√	u	u	x
CAOD	√	√	√	√	x	u	√	u	u	√
ESCE	u	u	u	u	x	u	u	x	u	x
CADP	x	x	x	x	x	x	x	u	x	x

√ = Vertragsstaat / anwendbar s = unterzeichnet x = nicht unterzeichnet

EMRK (in der Fassung des P14)	*Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*
*ESC (revidiert)**	*Europäische Sozialcharta*
CPIPPD	*Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung von personenbezogenen Daten*
CCVVC	*Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten*
ECPT	*Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe*
ECRML	*Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen*
FCNM	*Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*
ECECR	*Europäische Konvention über die Ausübung der Rechte des Kindes*

Was die Übereinkommen des Europarates betrifft, gab es 2010 moderate Entwicklungen. So ratifizierten drei Mitgliedstaaten (**Irland, Italien** und **Schweden**) das Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels (CATHB), womit nun 19 EU-Mitgliedstaaten Vertragspartei dieses Übereinkommens sind. Auf die Bedeutung dieses Übereinkommens verwies die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE), die in ihrer Schlusserklärung vom 3. Dezember 2010 feststellte, „der Beitritt der Europäischen Union zur Konvention würde sicherstellen, dass die hohen Standards der Konvention und ihr Ansatz bezüglich der Menschenrechte in ganz Europa einheitlich angewandt werden."[12]

12 Europarat, Parlamentarische Versammlung (2010).

Zudem ratifizierten 2010 zwei EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen über Computerkriminalität (**Portugal** und **Spanien**), und drei EU-Mitgliedstaaten (**Niederlande, Portugal** und **Rumänien**) ratifizierten das Zusatzprotokoll zu diesem Übereinkommen. Damit sind 18 bzw. 10 EU-Mitgliedstaaten Vertragspartei dieser Übereinkommen.

Bemerkenswert ist dabei, dass, wie aus Tabelle 10.3 hervorgeht, 2010 bei einer Reihe von Instrumenten keinerlei neuen Entwicklungen zu verzeichnen waren. So hatten Ende 2010 nach wie vor 23 EU-Mitgliedstaaten das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (FCNM) ratifiziert, drei weitere EU-Mitgliedstaaten hatten es unterzeichnet, wobei **Frankreich** der einzige Mitgliedstaat ist, der

FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK	HR*
16	*15*	*16*	*14*	*15*	*15*	*13*	*15*	*12*	*17*	*13*	*17*	*18*	*16*	*19*	*16*	*10*	*20*
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	u	√
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
√	√	√	√	√	√	√	√	√	u	√	√	√	√	√	√	x	√
√	x	u	u	u	x	√	u	x	√	x	u	√	x	√	u	x	√
√	√	√	√	√	√	√	u	√	√	u	√	√	√	√	√	√	√
√	√	√	√	√	√	u	u	√	√	u	√	√	√	√	√	u	√
√	√	u	√	√	x	x	x	x	√	x	√	x	√	√	u	x	√
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
u	√	√	√	u	√	√	√	x	√	√	√	√	√	x	√	u	√
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
√	u	√	x	u	x	√	x	u	√	√	x	√	√	√	√	√	√
√	x	√	√	√	√	u	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
u	u	u	u	√	x	u	√	u	x	√	u	x	u	√	u	x	√
√	u	√	x	u	√	u	√	x	u	u	√	√	u	√	√	x	√
√	√	√	u	√	√	u	√	u	√	u	√	√	u	√	√	u	√
u	√	x	x	x	√	u	√	u	√	u	√	√	u	√	u	x	√
u	√	u	√	√	u	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
u	u	u	u	u	u	x	x	x	u	u	u	u	u	u	x	x	u
u	x	√	x	x	u	x	x	x	x	x	x	x	√	u	x	x	x

„Oviedo-Konvention"	*Oviedo-Konvention über Menschenrechte und Biomedizin*
Übereinkommen über Computerkriminalität	*Übereinkommen über Computerkriminalität*
CATHB	*Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels*
CSEC	*Übereinkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch*
CAOD	*Übereinkommen über den Zugang zu amtlichen Dokumenten*

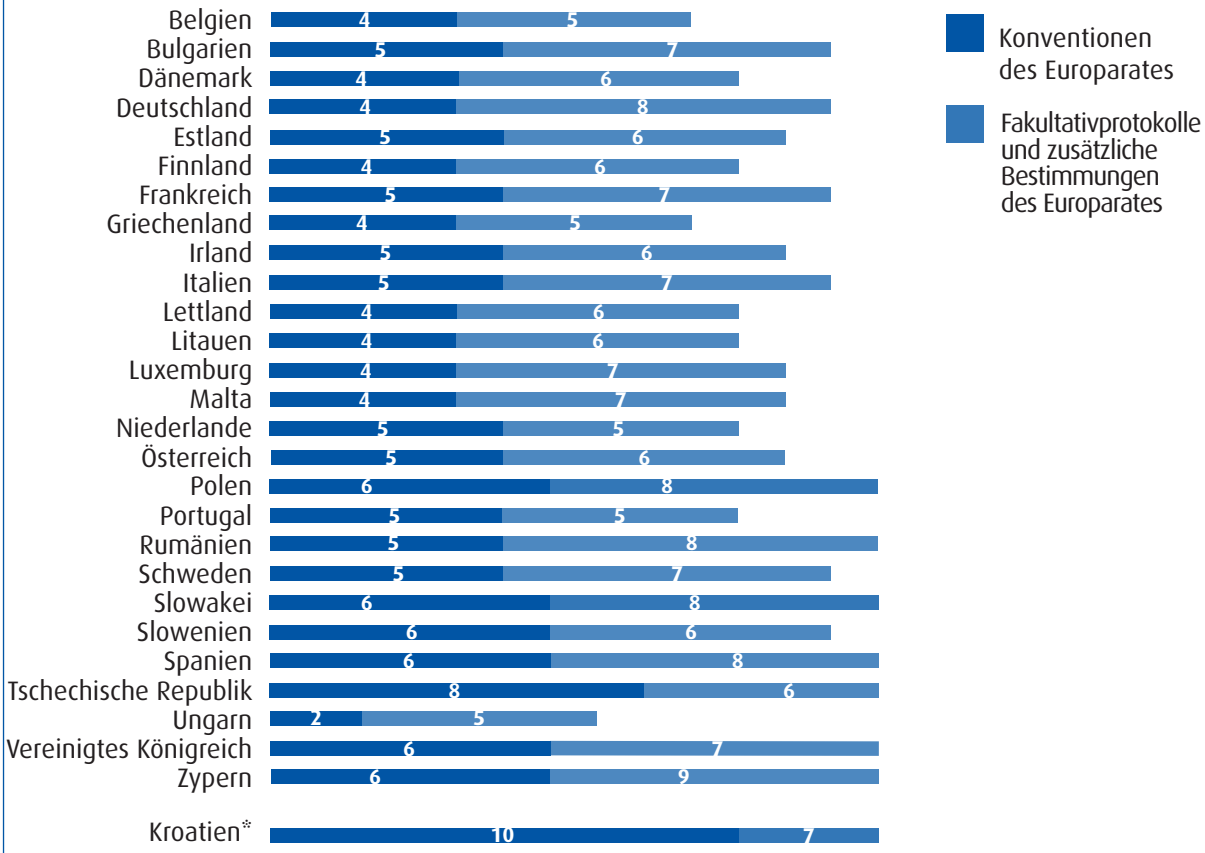
*Anmerkung: * Alle EU-Mitgliedstaaten und Kroatien haben die ursprüngliche ESC ratifiziert; bei Ratifizierung der revidierten Fassung der ESC müssen als Minimum die in der Ursprungsfassung der ESC akzeptierten Rechte akzeptiert werden.*

Quelle: FRA, 2010

das Übereinkommen weder unterzeichnet noch ratifiziert hat. Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (ECRML) ratifizierten 16 EU-Mitgliedstaaten, während drei Mitgliedstaaten die Charta unterzeichnet, und acht EU-Mitgliedstaaten nicht unterzeichnet haben. **Kroatien** hat sowohl das FCNM als auch die ECRML bereits ratifiziert.

Abschließend sei erwähnt, dass 2010 zwei EU-Mitgliedstaaten (**Ungarn** und **Schweden**) das Übereinkommen des Europarates über den Zugang zu offiziellen Dokumenten ratifizierten, das erst 2009 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde.

Abbildung 10.5: Annahme ausgewählter Übereinkommen des Europarates (EU-Mitgliedstaaten und Kroatien)



Quelle: FRA, 2010

Was die UNO betrifft, so zeigen die nachfolgenden Tabellen und Abbildungen, dass die wichtigsten Entwicklungen 2010 das relativ neue UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) betrafen, das am 13. Dezember 2006 angenommen wurde. Fünf EU-Mitgliedstaaten (**Frankreich, Lettland, Litauen, Slowakei** und **die Tschechische Republik**) ratifizierten das Übereinkommen 2010, womit nunmehr 16 EU-Mitgliedstaaten (plus Kroatien) die BRK ratifiziert haben. Nachdem elf weitere Mitgliedstaaten die Konvention bereits vorher unterzeichnet hatten, waren Ende 2010 sämtliche EU-Mitgliedstaaten zumindest Unterzeichnerstaaten. Noch wichtiger als die Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch einzelne Staaten ist aber die Tatsache, dass dieses Übereinkommen das erste Menschenrechtsinstrument der UNO ist, das regionalen Organisationen die Möglichkeit bietet beizutreten. Diese Option nutzte die EU am 23. Dezember 2010. Dies ist zu begrüßen als Beispiel dafür, wie internationale Menschenrechtsnormen in der neuen Grundrechte-Architektur der EU verankert werden können.[13]

Auch beim Fakultativprotokoll zur BRK, das Individualbeschwerden zulässt, waren einige Entwicklungen zu verzeichnen. **Griechenland** unterzeichnete das Protokoll, **Frankreich, Lettland, Litauen** und die **Slowakische Republik** haben es zudem ratifiziert. Damit beträgt die Zahl der EU-Mitgliedstaaten, die das Fakultativprotokoll unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert haben, neun, – während 14 Mitgliedstaaten

13 Europäische Kommission (2011).

das Protokoll nunmehr bereits ratifiziert haben. Auch **Kroatien** zählt zu den Ländern, die das Fakultativprotokoll bereits ratifiziert haben.

Ermutigend ist, dass 2010 zwei EU-Mitgliedstaaten auch Fakultativbestimmungen und/oder Fakultativprotokolle zu anderen Menschenrechtsübereinkommen der UNO annahmen, die Möglichkeit von Individualbeschwerden vorsehen. Dies ist von Bedeutung, weil es Einzelpersonen, deren Rechte verletzt wurden, einen Rechtsbehelf bietet. **Spanien** ratifizierte 2010 als erster EU-Mitgliedstaat das Zusatzprotokoll zum ICESCR. Im selben Jahr übernahm **Estland** eine Fakultativbestimmung zum ICERD, die Individualbeschwerden ermöglicht, womit nunmehr 23 EU-Mitgliedstaaten diese Bestimmung akzeptiert haben.

Hinsichtlich der Rechte von Kindern gilt es zu bedenken, dass zwar bis auf zwei Nicht-EU-Staaten die gesamte Staatengemeinschaft das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention, CRC) ratifiziert hat, dass jedoch die Zusatzprotokolle weit weniger Unterstützung erhalten haben. Als letzte der EU-Mitgliedstaaten ratifizierten **Ungarn** und **Zypern** 2010 das Zusatzprotokoll über die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten. Im gleichen Jahr ratifizierten **Ungarn** und **Malta** auch das Zusatzprotokoll über Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie, das damit von 23 EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. **Kroatien** hatte bereits beide Zusatzprotokolle ratifiziert.

Wie weiter oben im Zusammenhang mit dem Europarat bereits festgestellt, sind bei der Bekämpfung des Menschenhandels einige Fortschritte zu verzeichnen. Im UN-Kontext ratifizierte **Irland** 2010 das Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, das das UN-Übereinkommen gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ergänzt.

Bedauerlich ist, dass die EU-Mitgliedstaaten beim Schutz von Minderheiten und Migranten auf UN-Ebene nicht ebenso aktiv waren wie auf der Ebene des Europarates. So hat etwa kein einziger EU-Mitgliedstaat das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ICRMW) unterzeichnet oder ratifiziert. Zum Jahrestag des ICRMW forderte Jorge Bustamante, UN-Sonderberichterstatter für die Menschenrechte von Migranten, die Staaten auf, „die Gelegenheit zu nutzen, das Übereinkommen zu unterzeichnen und damit einen wichtigen Schritt zur Sicherung der Menschenrechte für alle Menschen zu tun."[14] Ferner haben bislang lediglich drei EU-Mitgliedstaaten (**Dänemark,** die **Niederlande** und **Spanien**) das Übereinkommen C169 der Internationalen Arbeitsorganisation (über eingeborene und in Stämmen lebende Völker) ratifiziert; die anderen 24 EU-Mitgliedstaaten haben das Übereinkommen nicht unterzeichnet. Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter (CAT) wurde 2010 von **Luxemburg** und den **Niederlanden** ratifiziert und von **Bulgarien** unterzeichnet.

14 Human Rights Education Association (2010).

Tabelle 10.4: Annahme ausgewählter UN-Konventionen (EU-Mitgliedstaaten und Kroatien)

Land	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES
Insgesamt angenommen	*23*	*23*	*21*	*21*	*19*	*25*	*24*	*18*	*16*	*27*
ICERD	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
ICERD - Individualbeschwerden	√	√	√	√	√	√	√	√	x	√
ICCPR	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
ICCPR - Staatenbeschwerden	√	√	√	x	√	√	√	x	x	√
ICCPR - OP1 (Individualbeschwerden)	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
ICCPR - OP2 (Todesstrafe)	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
ICESCR	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
ICESCR - OP	x	u	x	x	x	x	x	x	x	√
CEDAW	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
CEDAW - OP	√	√	√	√	√	√	√	x	√	√
CEDAW - Untersuchungsverfahren	√	√	√	√	√	√	√	x	√	√
CAT	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
CAT - OP	u	u	u	√	√	√	√	√	x	√
CAT - Staatenbeschwerden	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
CAT - Individualbeschwerden	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
CAT - Untersuchungsverfahren	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
CRC	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
CRC - OP1 (bewaffneter Konflikt)	√	√	√	√	√	√	√	u	√	√
CRC - OP2 (Prostitution)	√	√	√	√	u	√	√	√	√	√
ICRMW	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
CRSR	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
CTOC	√	√	√	√	u	√	√	√	u	√
Protokoll zum CTOC (Schmuggel von Migranten)	√	√	√	√	u	√	√	√	u	√
Protokoll zum CTOC (Menschenhandel)	√	√	√	√	u	√	√	√	u	√
ICPED	u	u	u	u	x	√	u	x	u	√
CRPD	√	√	u	u	√	√	√	u	u	√
CRPD - OP (Individualbeschwerden)	√	√	u	u	u	√	x	x	u	√
IAO C169	x	x	x	x	x	x	√	x	x	√

ICERD - Internationales Übereinkommen für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

ICCPR - Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

ICCPR - OP1 - Fakultativprotokoll zum ICCPR

ICCPR - OP2 - Zweites Fakultativprotokoll zum ICCPR über die Abschaffung der Todesstrafe

ICESCR - Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

ICESCR - OP - Fakultativprotokoll zum ICESCR

CEDAW - Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

CEDAW - OP - Fakultativprotokoll zum CEDAW

CAT - Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe

CAT - OP - Fakultativprotokoll zum CAT

CRC - Übereinkommen über die Rechte des Kindes

CRC - OP1 - Fakultativprotokoll zum CRC betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten

CRC - OP2 - Fakultativprotokoll zum CRC betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie

ICRMW - Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienmitglieder

FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	SE	RO	SI	SK	UK	HR
20	*24*	*23*	*19*	*23*	*21*	*20*	*18*	*20*	*22*	*20*	*22*	*24*	*21*	*24*	*23*	*22*	*23*
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
√	√	√	√	√	x	√	x	√	√	√	√	√	√	√	√	x	x
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
√	x	√	√	√	x	√	x	√	√	√	x	√	x	√	√	√	√
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	x	√
√	√	√	√	√	√	√	x	√	√	u	√	√	√	√	√	√	√
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
u	x	x	x	u	x	u	x	x	u	x	u	x	x	u	u	x	x
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
√	√	√	√	√	√	√	x	x	√	√	√	√	√	√	√	√	√
√	√	√	√	√	√	√	x	x	√	√	√	√	√	√	√	√	√
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
u	√	x	u	u	x	√	x	√	√	√	u	√	√	√	x	√	√
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	x	√	√	√	√	√	√	√
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
u	√	√	u	√	√	u	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
√	√	√	u	√	√	u	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
u	√	x	u	u	u	u	x	u	u	x	u	u	u	u	u	x	u
u	√	√	u	√	√	u	√	u	u	u	√	√	u	√	√	√	√
u	√	√	x	√	√	u	√	u	x	x	√	√	u	√	√	√	√
x	x	x	x	x	x	x	x	x	√	x	x	x	x	x	x	x	x

CRSR - Übereinkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention)

CTOC - Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität

ICPED - Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Menschen vor dem Verschwindenlassen

CRPD - Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

CRPD - OP - Fakultativprotokoll zum CRPD

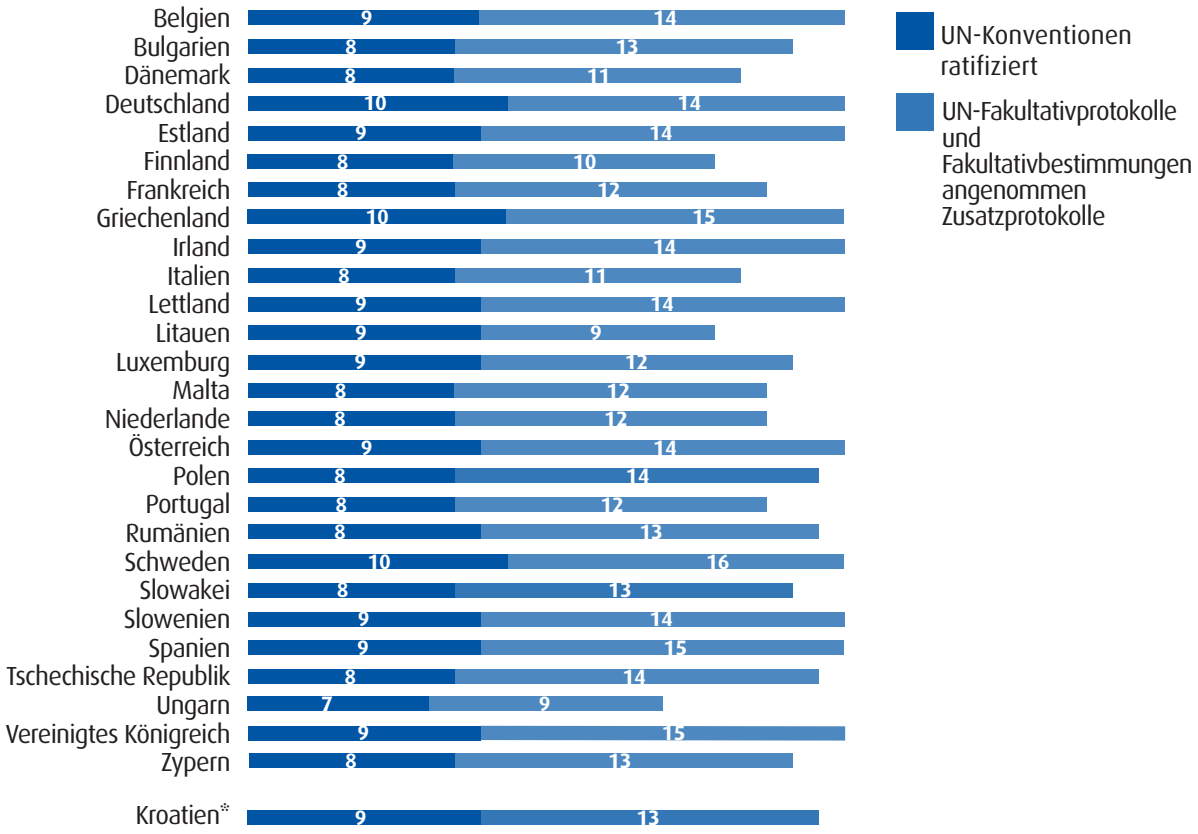
Quelle: FRA, 2010

√ = Vertragsstaat / anwendbar

u = unterzeichnet

x = nicht unterzeichnet

Abbildung 10.6: Annahme ausgewählter UN-Konventionen durch EU-Mitgliedstaaten und Kroatien



Quelle: FRA, 2010

Schließlich muss festgestellt werden, dass eine rein formale Anerkennung von Rechten nicht ausreicht. Die Mitgliedstaaten müssen aktiv an den Überwachungsmechanismen mitwirken, die in den Übereinkommen vorgesehen sind. Sehr wichtig ist auch, dass die Mitgliedstaaten sich an der Allgemeinen Regelmäßigen Überprüfung (*Universal Periodic Review*) durch den UN-Menschenrechtsrat konstruktiv beteiligen, wie die Entschließung des Europäischen Parlaments avisiert.[15] So lobte der Internationale Gerichtshof kürzlich den Menschenrechtsausschuss, der die Anwendung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte überprüft, für dessen Beitrag zur Auslegung des Paktes. Der Gerichtshof hielt es für angebracht, „der Interpretation durch dieses unabhängige Organ, das speziell zur Überwachung der Anwendung dieses Instruments eingesetzt wurde, großes Gewicht beizumessen.“ [16]

Tabelle 10.5 zeigt, welche EU-Mitgliedstaaten (und Kroatien) von UN-Fachausschüssen und Überwachungsgremien des Europarates kontrolliert wurden und welche EU-Mitgliedstaaten sich 2010 am UN-Verfahren der zur Allgemeinen Regelmäßigen Überprüfung beteiligten. Was die Einhaltung der Europäischen Sozialcharta durch die Vertragsstaaten betrifft, so überprüft der Europäische Ausschuss für soziale Rechte jedes Jahr eine andere Gruppe spezifischer Artikel und ihre Befolgung durch die Staaten. Der Ausschuss hat auch das Recht, Beschwerden entgegenzunehmen, und befasste sich 2010 mit vier Zulässigkeits-Entscheidungen, die EU-Mitgliedstaaten betrafen.[17]

15 Europäisches Parlament (2009), Absatz 46.
16 International Court of Justice, *Ahmadou Sadou Diallo Guinea gegen die Demokratische Republik Kongo*, 30. November 2010, Absatz 66.

17 Europarat, European Committee of Social Rights, Zulässigkeits-Entscheidungen: *European Roma Rights Centre (ERRC) gegen Portugal*, 17. September 2010; *European Council of Police Trade Unions (CESP) gegen Portugal*, 22. Juni 2010; *European Trade Union Confederation (ETUC) gegen Belgien*, 8. Dezember 2009; *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) gegen Italien*, 8. Dezember 2009.

Tabelle 10.5: 2010 angenommene Berichte der gemäß VN- und Europarats-Übereinkommen errichteten Überwachungsgremien

	CERD	HRC	CESCR	CEDAW	CAT	CRC	CRC-OP-SC	UPR	ECPT	ECRML	FNCM	ECRI	Gesamt
AT					√				√			√	3
BE		√				√	√		√				4
BG								√	√		√		3
CY											√		1
CZ				√					√				2
DE											√		1
DK	√									√			2
EE	√	√					√						3
EL													0
ES						√		√					2
FI											√		1
FR	√				√							√	3
HU		√							√		√		3
IE													0
IT								√	√		√		3
LT													0
LU									√	√			2
LV													0
MT				√									1
NL	√		√	√									3
PL		√										√	2
PT													0
RO	√								√				2
SE								√					1
SI	√							√					2
SK	√								√		√		3
UK												√	1
HR								√		√	√		3
Total	7	4	1	3	2	2	2	6	9	3	8	4	51

√ = Überwachungsbericht angenommen

Legende:

CERD	*Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung*
HRC	*Menschenrechtsausschuss (Kontrollorgan des ICCPR)*
CESCR	*Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*
CEDAW	*Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau*
CAT	*Ausschuss gegen Folter*
CRC	*Ausschuss für die Rechte des Kindes*
CRC-OP-SC	*Ausschuss für die Rechte des Kindes (Überwachung des Fakultativprotokolls betreffend den Verkauf von Kindern)*
UPR	*Allgemeine Regelmäßige Überprüfung*
ECPT	*Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe*
ECRML	*Evaluierungsberichte des Sachverständigenausschusses*
FCNM	*Stellungnahmen des beratenden Ausschusses*
ECRI	*Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz*

Quelle: Berechnungen der FRA auf Grundlage der Informationen auf folgenden Webseiten: www.tb.ohchr.org/default.aspx und www.coe.int/t/dghl/overview_monitoring_en.asp

Abschließend ist festzustellen, dass die EU-Mitgliedstaaten über die Ratifizierung von Abkommen und der Beteiligung an Überprüfungen im Rahmen solcher Abkommen hinausgehen müssen, um ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen auf nationaler Ebene auch tatsächlich praktisch umzusetzen. Für die Feststellung in welchem Umfang die Grundrechte in der EU gewährt oder verletzt werden, ist auch entscheidend, inwieweit die Bürger ihre Rechte kennen, sie ausüben können und welche Möglichkeiten sie haben, sie einzuklagen. Die vor Gericht verhandelten Fälle sind nur „die Spitze des Eisbergs", wenn man berücksichtigt, wie viele Verstöße gegen Grundrechte nicht gemeldet werden. Folglich wird es nur durch eine Kombination aus entsprechender Gesetzgebung, Überprüfung der tatsächlichen Situation und strikter Rechtsdurchsetzung gelingen, die Umsetzung und den Schutz der Grundrechte in der EU zu garantieren.

Bibliografie

Beschluss Nr. 1/2010 des Stabilitäts- und Assoziationsrates EU-Kroatien vom 25. Mai 2010 über die Beteiligung Kroatiens als Beobachter an den Arbeiten der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und über die entsprechenden Modalitäten, ABl. 2010 L 279.

Europarat, European Committee of Social Rights, Zulässigkeits-Entscheidung, *European Trade Union Confederation (ETUC) gegen Belgien*, Complaint No. 59/2009, 8. Dezember 2009.

Europarat, European Committee of Social Rights, Zulässigkeits-Entscheidung, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) gegen Italien*, Complaint No. 58/2009, 8. Dezember 2009.

Europarat, European Committee of Social Rights, Zulässigkeits-Entscheidung, *European Council of Police Trade Unions (CESP) gegen Portugal*, Complaint No. 60/2010, 22. Juni 2010.

Europarat, European Committee of Social Rights, Zulässigkeits-Entscheidung, *European Roma Rights Centre (ERRC) gegen Portugal*, Complaint No. 61/2010, 17. September 2010.

Europarat, European Committee of Social Rights, *Conclusions 2010*, Dezember 2010.

Europarat, Parlamentarische Versammlung, Committee on Equal Opportunities, *Parliaments united against human trafficking*, Paris declaration, 3. Dezember 2010.

Europäische Kommission (2011) "EU ratifiziert UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen", Presseerklärung, IP/11/4, Brüssel, 5. Januar 2011.

Europäisches Parlament, Bericht über die Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2009) – wirksame Umsetzung nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2009/2161(INI)).

European association for the defence of human rights (AEDH) (2010) The AEDH asks the EU to ratify the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers on the occasion of its 20th anniversary', Presseerlärung, Brüssel, 13. Dezember 2010.

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) C-149/77, *Defrenne gegen Sabena (No. 3)*, 15. Juni 1978.

Gerichtshof der Europäischen Union, C-374/87, *Orkem gegen Commission*, 18 Oktober 1989.

Gerichtshof der Europäischen Union, C-41/90, *Höfner und Elser gegen Macrotron*, 23. April 1991.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2010

2011 – 193 S. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-692-3
doi:10.2811/24327

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.

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

Länderkürzel

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

FRA
EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

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

doi:10.2811/24327
TK-AG-11-001-DE-C

2010 war das erste Jahr, in dem die Europäische Union (EU) auf der Grundlage der nunmehr rechtsverbindlichen Charta der Grundrechte der Europäischen Union operierte. Der diesjährige Jahresbericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) wirft Schlaglichter auf ausgewählte politische und juristische Entwicklungen in der EU und ihren Mitgliedstaaten. Sie bezeugen den festen Willen, Grundrechtsverpflichtungen in konkrete Fortschritte umzusetzen. Einer unter vielen Fortschritten des Jahres 2010 war, dass Legislativvorschläge der EU noch systematischer auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten geprüft werden. Positiv ist auch, dass mit der Verordnung zur europäischen Bürgerinitiative ein wichtiges Instrument der direkten Demokratie verabschiedet wurde. Dass mehrere Mitgliedstaaten Schritte setzten, um nationale Menschenrechtsinstitutionen zu stärken oder zu gründen, und dass die EU die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) ratifizierte, rundet dieses Bild ab.

Dennoch besteht kein Anlass zur grundrechtlichen Entwarnung. Nach wie vor stellen sich der EU und ihren Mitgliedstaaten viele problematische Grundrechtsfragen. Darunter befinden sich insbesondere die anhaltende extreme Armut und soziale Ausgrenzung von Roma-Gemeinschaften und die sich verschlechternden Bedingungen für Asylbewerber in gewissen Mitgliedstaaten. Angesichts dieser Tatsachen überrascht es nicht, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Jahr 2010 in mehr als 600 Urteilen Menschenrechtsverletzungen in den EU-Mitgliedstatten festgestellt hat.

Dieser Bericht untersucht die Fortschritte der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Rahmen der Rechte und Verpflichtungen, die unter die Charta der Grundrechte der Europäischen Union fallen, zu den folgenden Themen: Asyl, Einwanderung und Integration; Grenzkontrolle und Visapolitik; Informationsgesellschaft und Datenschutz; Kinderrechte und Kinderschutz; Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung; Rassismus und ethnische Diskriminierung; Beteiligung der Unionsbürger an der demokratischen Funktionsweise der EU; Zugang zu effektiver und unabhängiger Justiz; Opferschutz.

Der vorliegende Jahresbericht ist in englischer, deutscher und französischer Sprache erhältlich. Eine Zusammenfassung ist in englischer, deutscher, französischer, polnischer und ungarischer Sprache erhältlich. Die Dokumente sind abrufbar unter: fra.europa.eu.

FRA

Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-9192-692-3
9 789291 926923

FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich
Tel. +43 (1) 580 30-60 – Fax +43 (1) 580 30-693
fra.europa.eu - info@fra.europa.eu
facebook.com/fundamentalrights
twitter.com/EURightsAgency

Gerichtshof der Europäischen Union, C-158/91, *Levy*, 2. August 1993.

Gerichtshof der Europäischen Union, C-197/96, *Kommission gegen Frankreich*, 16. Januar 1997.

Gerichtshof der Europäischen Union, C-249/96, *Grant gegen South-West Trains Ltd.*, 17. Februar 1998.

Gerichtshof der Europäischen Union (1996) *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Opinion 2/94, European Court Reports, 28. März 1996.

Human Rights Education Association (HREA) (2010) *Migrants: Growing criminalization, intolerance, xenophobia and racism mark key anniversary*, 17. Dezember 2010.

International Court of Justice, *Ahmadou Sadou Diallo (Guinea gegen die Demokratische Republik Kongo)*, 30. November 2010.

Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ABl. 2007 L 53.