

Einführung



Im Jahresbericht der FRA werden die Erfolge und Herausforderungen im Bereich Grundrechte vorgestellt, die in den 27 EU-Mitgliedstaaten und Kroatien im Jahr 2011 erzielt bzw. ermittelt wurden. Die ersten neun Kapitel behandeln die einzelnen Bereiche, die durch den Mehrjahresrahmen 2007-2012 der Agentur festgelegt wurden. Kapitel 10 bietet einen Überblick über die internationalen Verpflichtungen, die für die im vorliegenden Bericht abgedeckten Bereiche des EU-Rechts von Relevanz sind. Der diesjährige Themenschwerpunkt befasst sich mit der Grundrechtlandschaft in der EU. Zu jedem einzelnen Bereich beschreibt der Bericht wichtige Entwicklungen, vielversprechende Praktiken und Einzelheiten über die Tätigkeiten der FRA. Im Ausblick werden die bevorstehenden Herausforderungen vorgestellt. Bei der Erstellung des Berichts wurden zahlreiche Interessensgruppen konsultiert; außerdem wurde der Bericht internen und externen Qualitätskontrollen unterzogen.

Gemäß ihrer Gründungsverordnung „veröffentlicht [die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA)] einen Jahresbericht über Grundrechtsfragen in ihrem Tätigkeitsbereich und gibt darin einige Beispiele für bewährte Verfahrensweisen“. ¹ Der vorliegende Jahresbericht widmet sich daher vorrangig der Entwicklung der Grundrechte in der Europäischen Union (EU) und ihren 27 Mitgliedstaaten und nicht den Tätigkeiten der FRA.

Beispiele bewährter Verfahren werden in blauen Kästen mit dem Titel „Vielversprechende Praktiken“ hervorgehoben. Sie werden bewusst als „vielversprechend“ und nicht als „bewährt“ bezeichnet, da die FRA sie nicht direkt untersucht oder bewertet. Dennoch sollen sie Interessensgruppen darin bestärken, Initiativen ggf. zu berücksichtigen oder zum Vorbild zu nehmen, und ermöglichen einen Erfahrungsaustausch.

Das Hauptanliegen des Berichts besteht darin, einen relevanten, zeitnahen, objektiven und vergleichbaren Überblick wichtiger Entwicklungen im Bereich der Grundrechte abzubilden. Der Bericht untersucht die EU und die 27 EU-Mitgliedstaaten, berücksichtigt aber auch Entwicklungen auf Ebene des Europarates oder der Vereinten

Nationen (UN), sofern sich diese auf die EU und ihre Mitgliedstaaten auswirken. Auf die Beiträge der Agentur geht der Bericht in Kurzform ein: In gelben Kästen mit dem Titel „Tätigkeiten der FRA“ werden einige der im Jahr 2011 durchgeführten Tätigkeiten in den einzelnen Bereichen umrissen.

Vom Bericht abgedeckte Bereiche, einschließlich Themenschwerpunkt

Die Gründungsverordnung der Agentur legt fest, dass sich der Jahresbericht mit den Bereichen beschäftigt, auf die sich die FRA gemäß dem vom Rat der Europäischen Union vorgegebenen Mehrjahresrahmen mit einer Dauer von fünf Jahren konzentriert. Der erste Rahmen deckt die Jahre 2007-2012 ab und beauftragt die FRA mit Arbeiten in den folgenden neun Themenbereichen: „a) Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehende Intoleranz; b) Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung und Diskriminierung von Angehörigen von Minderheiten sowie alle Kombinationen dieser Gründe (Mehrfachdiskriminierung); c) Entschädigung von Opfern; d) die Rechte des Kindes einschließlich des Kinderschutzes; e) Asyl,

¹ Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ABl. L 53 vom 22.2.2007, S. 1.

Zuwanderung und Integration von Migranten; f) Visa und Grenzkontrolle; g) Teilhabe der Bürger der Union am demokratischen Funktionieren der EU; h) Informationsgesellschaft und insbesondere Achtung der Privatsphäre und Schutz von personenbezogenen Daten; i) Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Rechtsprechung.²

Diese neun Themenbereiche geben für den Jahresbericht der FRA die Titel von neun Kapiteln vor, die wiederum in vier Bereiche gruppiert sind, um unterschiedlichen „Kapiteln“ der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu entsprechen. Zur Unterscheidung der Kapitel aus der Charta – **Freiheiten (Kapitel II); Gleichheit (Kapitel III); Solidarität (Kapitel IV); Bürgerrechte (Kapitel V) und Justizielle Rechte (Kapitel VI)** – verwendet die FRA einen Farbcode. Die Kapitel des Jahresberichts, die mehrere Kapitel der Charta umfassen, sind daher durch folgenden Farbcode erkennbar:

1. Asyl, Einwanderung und Integration

2. Grenzkontrolle und Visapolitik

3. Informationsgesellschaft und Datenschutzdes

4. Rechte des Kindes und Schutz von Kindern

5. Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung

6. Rassismus und ethnische Diskriminierung

7. Beteiligung der Unionsbürger³ an der demokratischen Funktionsweise der EU

8. Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Justiz

9. Rechte der Opfer von Straftaten

10. EU-Mitgliedstaaten und internationale Verpflichtungen

Kapitel 10 wurde erstmals im Vorjahresbericht vorgestellt, nachdem sich das Europäische Parlament positiv zum vormaligen Anhang zu internationalen Verpflichtungen geäußert hatte.⁴ Das Kapitel ist Teil

2 Artikel 2 des Beschlusses des Rates vom 28. Februar 2008 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 hinsichtlich der Annahme eines Mehrjahresrahmens für die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte für den Zeitraum 2007-2012 (2008/203/EG), ABl. L 63 vom 7.3.2008, S. 14-15.

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

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)) A7-0344/2010, Absatz 32.

der Bemühungen, die Relevanz der Grundrechte für mehrere Ebenen darzustellen: Ein wirksamer Schutz der Grundrechte ist nur dann möglich, wenn lokale, nationale, europäische und internationale Normen und Verwaltungen alle effizient ineinandergreifen und interagieren. Zur stärkeren Sensibilisierung für die internationale Dimension der Grundrechte wird dieses Kapitel in jedem Jahresbericht aktualisiert. Im Gegensatz zu den übrigen Kapiteln, deren Themen sich mit dem Beschluss eines neuen Mehrjahresrahmens ändern können, bleibt dieses Kapitel regelmäßiger Bestandteil des Berichts.⁵

Da sich der aktuelle Mehrjahresrahmen dem Ende zuneigt, blickt der Jahresbericht mit dem Themenschwerpunkt zurück auf das Gesamtbild im Hinblick auf den Schutz der Grundrechte. Nach dem letztjährigen Themenschwerpunkt „Die Roma in der EU – eine Frage der Umsetzung von Grundrechten“ liegt der diesjährige auf dem Thema „Rechte zum Leben erwecken: Die Grundrechtlandschaft in der Europäischen Union“. Der Schwerpunkt untersucht einen dynamischen Zeitraum für den Schutz der Grundrechte in der Europäischen Union. Er beschreibt in verständlicher Weise das Erscheinungsbild der gesamten „Landschaft“ sowie die Interaktion der verschiedenen Schichten, Rechte, Verfahren und Einrichtungen sowie die Punkte, bei denen die FRA zum Mehrwert beiträgt.

Ein multimodularer Ansatz

Grundrechte umfassen alle Bereiche des menschlichen Lebens. Verschiedene Gruppen von Rechten sind für verschiedene Gruppen von Menschen von Interesse. Dieser Bericht wendet daher einen multimodularen Ansatz an, der es ermöglicht, einzelne Kapitel als in sich abgeschlossen zu betrachten. Jedes Kapitel beginnt mit einer eigenen Einführung, in der für diesen Bereich wichtige Entwicklungen aus den letzten Jahren zusammengefasst werden. In einem Ausblick werden außerdem die größten Herausforderungen im Zusammenhang mit Grundrechten umrissen, die für die unmittelbare Zukunft erwartet werden – also solche, die nur knapp über das Jahr 2012 hinausgehen. Wie bereits in den Vorjahren wird großer Wert darauf gelegt, alle im Bericht enthaltenen Aussagen zu belegen und mit Verweisen zu versehen. Jedes Kapitel verfügt darüber hinaus über ein gesondertes und vollständiges Literaturverzeichnis. Das ist deshalb wichtig, da 90 % der Nichtregierungsorganisationen (NRO), die im Jahr 2011 an der Konsultation der Zivilgesellschaft zum Jahresbericht der FRA teilgenommen haben, angegeben haben, den Bericht als Referenz für weitere Analysen verwenden zu wollen.

5 Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Festlegung eines Mehrjahresrahmens für die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte für den Zeitraum 2013-2017, KOM(2011) 880 endgültig vom 13. 12.2011.

Der multimodulare Ansatz spricht jedoch nicht gegen die Tatsache, dass die Kapitel untereinander verknüpft sind und viele von ihnen gemeinsam mit anderen gelesen werden sollten. Das Kapitel zum Zugang zur Justiz beschäftigt sich mit einem Querschnittsthema, das für alle Grundrechte gleichermaßen relevant ist, während die Kapitel zu Rassismus bzw. zu Gleichbehandlung naturgemäß eng miteinander verbunden sind. Weitere Kapitel sollten in Kombination mit anderen gelesen werden, da beide bestimmte Elemente abdecken, diese jedoch von unterschiedlichen Standpunkten beleuchten oder in einem anderen Umfang behandeln. Dieser Fall trifft beispielsweise auf das Kapitel zu den Rechten des Kindes und das Kapitel zu den Rechten der Opfer von Straftaten zu, die beide das Thema Menschenhandel umfassen. Ein weiteres Beispiel ist die Integration von Drittstaatsangehörigen, die im Kapitel zu Asyl, Einwanderung und Integration untersucht wird, während die Integration von Roma und anderen benachteiligten Gruppen im Kapitel zu Rassismus und ethnischer Diskriminierung analysiert wird. Alle Kapitel beziehen sich auch auf internationale Übereinkünfte. Ein vollständiger Überblick über den Fortschritt im Hinblick auf die Ratifizierung und Unterzeichnung der relevanten internationalen Instrumente ist im Kapitel über EU-Mitgliedstaaten und internationale Verpflichtungen enthalten. Und selbstredend stellt der Themenschwerpunkt zur Grundrechtlandschaft der EU eine Ergänzung zu allen übrigen Kapiteln des Jahresberichts dar.

Der Jahresbericht wird durch eine eigenständige Zusammenfassung – *Highlights 2011* – mit dem Titel *Grundrechte: wesentliche juristische und politische Entwicklungen im Jahr 2011* ergänzt. Die Veröffentlichung gibt die wichtigen Entwicklungen aus den jeweils abgedeckten Bereichen wieder, die zu Beginn jedes Kapitels im Jahresbericht vorgestellt werden, und ergänzt diese durch Themen und Ereignisse, die 2011 von besonderer Bedeutung waren. „Highlights 2011“ enthält außerdem gelbe Kästen mit dem Titel „FRA-Publikation“, in denen auf Berichte der FRA aus dem Jahr 2011 verwiesen wird, die für das jeweilige Thema relevant sind. Der Jahresbericht 2011 und „Highlights 2011“ werden in englischer, französischer und deutscher Sprache veröffentlicht.

FRA-Jahresbericht 2011: Erstellung, Gegenstand und zeitlicher Rahmen

Dieser Bericht stützt sich auf Daten und Informationen aus FRA-internen Untersuchungen und aus dem Netzwerk der Agentur, FRANET, einem multidisziplinären Forschungsnetzwerk, das sich aus den nationalen Kontaktstellen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten sowie des Beitrittslands Kroatien zusammensetzt. FRANET stellt der FRA objektive, verlässliche und vergleichbare sozial- und

rechtswissenschaftliche Daten zu grundrechtebezogenen Themen zur Verfügung, um die Vergleichsanalysen der Agentur zu erleichtern. Die Forschungsprojekte der FRA aus dem Jahr 2011 werden nur erwähnt, wenn die daraus gewonnenen Erkenntnisse von direktem Belang für das jeweilige Thema sind. Ein erster Entwurf des Berichts wird 27 Verbindungsbeamten der Regierungen aller EU-Mitgliedstaaten vorgelegt, um die darin enthaltenen Informationen auf sachliche Richtigkeit zu prüfen. Anschließend wird der Entwurf einer internen Qualitätskontrolle bei der FRA unterzogen und dann dem Wissenschaftlichen Ausschuss der FRA zur Evaluierung unterbreitet. Grundsätzlich ist der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Ausschusses für die Berichterstattung im Zusammenhang mit dem Jahresbericht zuständig. Nach Berücksichtigung der Anmerkungen der Interessensgruppen, einschließlich des Verwaltungsrats der FRA, nahm der Verwaltungsrat den Bericht am 16. Mai 2012 an.

Der Bericht konzentriert sich auf Entwicklungen, Ereignisse und Debatten im Bereich der Grundrechte aus dem Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2011 und dem 31. Dezember 2011. Sofern relevant, berücksichtigt der Jahresbericht der FRA auch wichtige Ereignisse aus dem Zeitraum zwischen Oktober und Dezember 2010 oder von Anfang 2012. In geografischer Hinsicht deckt der Bericht Entwicklungen ab, die in der EU und ihren 27 Mitgliedstaaten sowie im Beitrittsland Kroatien stattfanden. Im Mai 2010 wurde Kroatien durch den Stabilitäts- und Assoziationsrat EU-Kroatien Beobachterstatus bei der FRA verliehen, so dass auch Entwicklungen aus dem Jahr 2011 aufgenommen werden konnten.⁶

Die FRA bemüht sich stets um eine weitere Verbesserung dieses Berichts. Der Jahresbericht befindet sich in stetiger Weiterentwicklung und verfolgt das Ziel, ein zentrales Referenzdokument zu werden, das jährlich den aktuellen Stand der Grundrechtssituation in der EU widerspiegelt. Aus diesem Grund konsultiert die FRA eine Vielzahl an Interessensgruppen, einschließlich der 350 NRO, die sich an der Plattform für Grundrechte (*Fundamental Rights Platform*) beteiligen. Aus demselben Grund begrüßt die FRA auch Rückmeldungen jeder Art unter folgender Adresse: annualreport@fra.europa.eu.

⁶ Vgl. 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 (2010/636/EU), ABl. L 279 vom 23.10.2010, S. 68. Vgl. auch Artikel 28 der Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte.